



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

NÍCOLAS MORAIS FERREIRA

**SEPARAÇÃO DE PODERES E O FORTALECIMENTO DO PODER
LEGISLATIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO**

Recife

2024

NÍCOLAS MORAIS FERREIRA

**SEPARAÇÃO DE PODERES E O FORTALECIMENTO DO PODER
LEGISLATIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Constitucional

Orientadora: Maria Lúcia Barbosa

Recife

2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Ferreira, Nícolas Morais.

Separação de Poderes e o Fortalecimento do Poder Legislativo no Processo
Orçamentário Brasileiro / Nícolas Morais Ferreira. - Recife, 2024.
57, tab.

Orientador(a): Maria Lúcia Barbosa
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2024.

1. Direito Constitucional. 2. Direito Financeiro. 3. Orçamento Público. 4.
Separação de Poderes. 5. Poder Legislativo. I. Barbosa, Maria Lúcia.
(Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

NÍCOLAS MORAIS FERREIRA

**SEPARAÇÃO DE PODERES E O FORTALECIMENTO DO PODER
LEGISLATIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Aprovado em: 18/03/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr. Maria Lúcia Barbosa (Orientadora)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof^º. Dr. Antonella Bruna Machado Torres Galindo (Examinador)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof^º. Dr. Antônio Lisboa de Andrade (Examinador)

Universidade Federal de Pernambuco

A Deus.

Aos meus pais, Analívia e Chusa.

A Dalva, *in memoriam*, Socorro e Sônia.

À minha companheira, Julia.

Aos amigos que me apoiaram durante minha trajetória acadêmica.

AGRADECIMENTOS

A certeza que constato ao fim da minha vivência como discente é a de que não construímos nada sozinhos. Afinal, durante esses anos na academia, foram diversas as pessoas que me ajudaram a chegar ao fim dessa jornada, e que em muito me engrandeceram, tanto no âmbito acadêmico quanto no pessoal.

Dito isso, gostaria de agradecer e, mais uma vez, dedicar este trabalho às seguintes pessoas:

Aos meus pais, Analívia e Chusa, agradeço por todo o apoio e incentivo investidos desde as primeiras etapas da minha formação. Mais do que isso, sou grato pelo amor e pelos princípios que cultivaram em mim, elementos que foram essenciais para a minha trajetória até o presente momento.

A Dalva, *in memoriam*, Socorro e Sônia, mulheres que foram pilares durante toda a minha vida, agradeço por todo o suporte e amor investidos, sem os quais eu não estaria onde estou e nem seria quem eu sou.

A Júlia, minha parceira em tudo, agradeço o amor, incentivo, coragem e cuidado depositados em mim em tudo o que eu me proponho a fazer. Para além disso, agradeço por, na maioria das vezes, acreditar em mim mais do que eu mesmo faço.

Aos meus amigos e parceiros nesta jornada acadêmica, principalmente Amanda, Camila, Giovana, Júlia, Laís, Luiza, Maria Clara e Pedro, sou grato por estarem diariamente compartilhando comigo as vitórias e frustrações inerentes a esta caminhada.

Agradeço também a todos que compõe a Universidade Federal de Pernambuco e que fizeram parte deste ciclo importante da minha vida, especialmente a minha orientadora, Maria Lúcia Barbosa, que contribuiu fortemente para a materialização deste trabalho.

Por fim, agradeço a Deus, por mais uma conquista, e, principalmente, por nunca me desamparar.

RESUMO

O presente trabalho se debruça, a partir de uma metodologia indutiva, sobre o fortalecimento do Poder Legislativo no âmbito orçamentário brasileiro, a partir das concepções acerca da natureza jurídica das normas orçamentárias e, conseqüentemente, do modelo orçamentário brasileiro e da execução do orçamento, uma vez que os instrumentos criados para conter determinados arbítrios do Poder Público têm se relevado insuficientes ou inadequados à solução dos problemas inerentes à execução das despesas públicas. Com este fim, foi realizada uma análise legislativa, doutrinária e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, bem como acerca dos desdobramentos históricos que culminaram nas mudanças legislativas implementadas no modelo orçamentário proposto pela Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Direito constitucional; Direito financeiro; Emendas parlamentares ao orçamento; Processo Orçamentário.

ABSTRACT

The present work delves, through an inductive methodology, into the strengthening of the Legislative Power within the Brazilian budgetary scope, based on conceptions regarding the legal nature of budgetary norms, and consequently, the Brazilian budgetary model and budget execution. This is because the instruments created to restrain certain arbitrary actions of the Public Power have proven to be insufficient or inadequate in solving the inherent problems of public expenditure execution. To this end, the research is based on a comprehensive analysis of legislation, legal doctrine, and the case law of the Supreme Federal Court. It also includes an in-depth study of the historical developments that shaped the Brazilian budgetary model after the 1988 Federal Constitution.

Keywords: Constitutional Law; Financial Law; Parliamentary Budget; Amendments; Budgetary Process

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E TABELAS

Diagrama 1 - Fluxo do Ciclo Orçamentário.....	24
Gráfico 1 – Acréscimo/inclusão de dotações discricionário.....	44
Tabela 1 – Distribuição dos gastos com emendas no PLOA 2024.....	48
Tabela 2 - Despesas Discricionárias e totais de emendas alocadas por mandato.....	50

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CFRB	Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CPMI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CFFC	Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados
EC	Emenda Constitucional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei do Orçamento Atual
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PPA	Plano Plurianual
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	15
3 A REPARTIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS NO ÂMBITO DO ORÇAMENTO PÚBLICO.....	17
3.1 Competências do Poder Executivo.....	19
3.2 Competências do Poder Legislativo.....	20
4 PRINCÍPIOS NORTEADORES DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO.....	22
4.1 Princípio da Universalidade.....	22
4.2 Princípio da Discriminação ou Especialização.....	23
4.3 Princípio da Publicidade.....	23
4.4 Princípio da Transparência.....	24
4.5 Princípio do Orçamento Impositivo.....	24
5 COMO É CONSTRUÍDO O ORÇAMENTO PÚBLICO.....	25
5.1 Elaboração da Proposta Orçamentária.....	25
5.1.1 Lei do Plano Plurianual – “PPA”	27
5.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – “LDO”	27
5.1.3 Lei Orçamentária Anual – “LOA”	28
5.2 Discussão, Votação e Aprovação da Lei do Orçamento.....	29
5.3 Execução Orçamentária.....	31
6 O EQUILÍBRIO DE FORÇAS ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA CONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO.....	32
6.1 O Papel das Emendas na Construção do Orçamento Público.....	32
6.1.1 Emendas de comissão.....	33
6.1.2 Emendas de bancada estadual.....	34
6.1.3 Emendas individuais.....	35
6.1.4 Emendas de relator.....	35
6.2 Orçamento Impositivo e Autorizativo.....	35
7 O FORTALECIMENTO DO PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO.....	38
7.1 Mudanças Advindas da EC nº 86/2015 e da EC nº 100/2019.....	38
7.2 EC nº 105/2019 – A “Emenda Pix”	41
7.3 O Orçamento Secreto.....	42

7.4 A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854.....	46
7.5 Reflexos na Construção do Orçamento de 2024.....	49
8 IMPACTOS NO ORÇAMENTO PÚBLICO E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO.....	52
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	55
REFERÊNCIAS.....	58

1 INTRODUÇÃO

No Estado Moderno, verifica-se que o Direito Financeiro acumula funções protetivas em prol dos cidadãos, uma vez que, enquanto ferramenta administrativa, é instrumento indispensável ao Estado Democrático de Direito, fazendo jus às necessidades financeiras do país. Afinal, sem ele, não seria viável ao Estado oferecer seus serviços públicos constitucionalmente fixados, colaborando para a redistribuição de riquezas e a realização da justiça social, com respeito à dignidade da pessoa humana e à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.

A partir das concepções do Direito Financeiro, o orçamento público pode ser conceituado como o instrumento de planejamento do Estado capaz de estabelecer a previsão acerca das receitas auferidas e a da respectiva fixação de despesas durante um determinado intervalo de tempo¹. De forma ainda mais específica, segundo Aliomar Baleeiro (1997, p. 287), esta conceituação também pode se dar com base no “ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza, por certo período de tempo, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos”.

A razão de ser do orçamento público surge, portanto, a partir da necessidade de adequar os gastos do Estado brasileiro às pautas valorativas consagradas pelo constituinte de 1988. No entanto, como é sabido, os recursos financeiros do Estado possuem limites inerentes ao seu manejo, de forma que os governantes não podem manejá-los de forma arbitrária ou desmesurada.

Nesse intento, é necessário reconhecer o papel estabilizador das limitações atinentes à repartição de competências e à separação de poderes fixadas pela Constituição Federal de 1988 (“CFRB”) no tocante à disposição dos entes públicos no manejo dos recursos do Estado. Afinal, pretende-se consolidar a ideia de que as limitações financeiras e operacionais impostas pelo constituinte possuem suas razões de ser fundamentadas na manutenção do equilíbrio entre os poderes no tocante à administração e a destinação das verbas públicas, bem como na promoção do bem-estar social.

Para além de um peça meramente contábil, o orçamento público também assume a natureza de instrumento político,

¹ ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2018. pág. 287.

por estabelecer parâmetros para a cobrança de tributos, fixar limites para a realização de gastos públicos, definir responsabilidades e articular parte expressiva do sistema de *checks and balances* constituído pela sociedade para controlar o exercício do poder que defere ao Estado (SANCHES, 1993, p.287).

Ademais, entende-se que, a partir do surgimento do orçamento como forma de discutir as necessidades da coletividade, também sobrevém o papel do Poder Legislativo de apreciar os planos orçamentários propostos pelo Poder Executivo, propondo as modificações julgadas necessárias. No entanto, como veremos a seguir, na atual situação institucional do Brasil, tal permissividade vem fortalecendo o caráter individualista dos instrumentos de planejamento orçamentário, o que confronta diretamente a razão de existência destas prerrogativas, uma vez que o intervencionismo parlamentar vem se desdobrando como um grande fragilizador da ordem orçamentária constitucional.

2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A fim de conferir um respaldo histórico para o debate a ser enfrentado, relembra-se que, embora a temática do orçamento público tenha na Constituição Federal de 1988 um grande suporte normativo e principiológico voltado à manutenção da ordem constitucional financeira, a experiência histórica do Brasil revela que, por muitas vezes, o processo orçamentário acabou se distanciando do seu objetivo original, qual seja, o de servir como instrumento voltado ao planejamento e ao aprimoramento das políticas públicas nacionais e regionais, para se colocar à disposição dos interesses de cunho individual e eleitoral do Poder Legislativo.

Na experiência brasileira, a participação dos parlamentares na construção do orçamento é reflexo direto do anseio pela participação popular gerado após o período da ditadura militar, durante o qual os membros do Poder Legislativo foram constantemente cerceados e excluídos das decisões orçamentárias.

Atualmente, no campo das finanças públicas, a participação do povo se concretiza por meio da participação do Congresso Nacional no processo orçamentário, uma vez que seus representantes são eleitos diretamente pelo povo brasileiro. Em termos práticos, a CFRB assegurou amplos poderes e consideráveis prerrogativas aos membros do Poder Legislativo, para que estes pudessem atuar com autonomia e independência na elaboração do orçamento e no controle de sua execução, de acordo com um sistema integrado de planejamento orçamentário e gestão fiscal capaz de orientar a atividade financeira do Estado na consecução dos objetivos e metas.

No entanto, como tem se visto desde um passado recente, a sofisticação do sistema orçamentário brasileiro inaugurado em 1988 não foi suficiente para afastar os vícios políticos que constantemente desvirtuam a atuação do Estado brasileiro. Como exemplo, podemos mencionar o surgimento de “estruturas não-institucionais de poder”, ainda na década de 90, que dominaram o funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (“CMO”).

Na época, os fatos trazidos à tona pela grande mídia brasileira evidenciaram a formação do “Esquema PC Farias”, que veio a ser alvo de investigações realizadas no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito (“CPMI”). Na esfera de atuação dos parlamentares, foi deflagrado que os poderes concentrados pela figura do relator-geral

eram extensos e excessivamente discricionários, vulnerabilizando o funcionamento da CMO em razão da influência de grupos não institucionais.

Ainda quanto ao funcionamento do esquema deflagrado, foi descoberto que os parlamentares podiam propor quantas emendas quisessem à comissão em questão, sem qualquer limite de valor. Caberia ao relator-geral aprová-las ou rejeitá-las, sem que o plano plurianual ou as metas e prioridades da lei de diretrizes orçamentárias o impedissem. Tamanha era a disfuncionalidade do uso de emendas orçamentárias que, em 1991, o projeto de lei orçamentária anual sofreu 71.543 emendas.

Ao fim dos trabalhos realizados por aquela CPMI, na qual as denúncias deflagradas foram consideradas procedentes, o então Deputado Benito Gama chegou a declarar que “após essa CPI, o Brasil não será mais o mesmo” (GIACOMONI, 2023). Infelizmente, não foi o que aconteceu a seguir.

Avançando para o ano de 1993, foi deflagrado um novo esquema onde a chamada “emenda de relator”, que será destrinchada em breve, viria a ser um componente viral, uma vez que, por não se limitar às formalidades do processo orçamentário, era encarada como um forte instrumento de materialização do poder discricionário do relator-geral. Na ocasião, a fraude deflagrada ficou conhecida como o “Escândalo dos Anões do Orçamento” e destacou a necessidade da adoção de medidas que fortaleçam a clareza e a transparência do processo orçamentário, o que veio a se materializar, na época, sob a forma da Resolução nº 2/95 do Congresso Nacional.

Adotando um visão panorâmica sobre o tema, constata-se que os esquemas mencionados são apenas alguns exemplos dos muitos que, ao longo dos anos, reacenderam o debate sobre a influência do Poder Legislativo na construção das leis orçamentárias, bem como sobre as deficiências e vulnerabilidades inerentes a tal processo. Afinal, como veremos a seguir, o que se investiga neste trabalho é se o Poder Legislativo, ao manejar o orçamento público de forma subversiva às balizas constitucionais, tem deslocado a discricionariedade do Poder Executivo para os membros do Congresso Nacional.

3 A REPARTIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS NO ÂMBITO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Considerados os precedentes que regem este eixo-temático, chega-se à conclusão de que a compreensão da problemática adotada por esta obra fundamenta a necessidade de se debruçar, inicialmente, sobre a temática da repartição de competências. Afinal, não há como se falar em orçamento público sem enfrentar a temática da separação de poderes, uma vez que, no exercício da atividade orçamentária, o Estado, para realizar os seus fins, põe em ação uma série de atividades orientadas em conformidade com as funções dos três poderes que o compõem.

Na dinâmica do Estado Democrático de Direito, no qual as normas jurídicas derivam das disposições e permissibilidades conferidas pela Constituição Federal, a atividade financeira estatal encontra na Carta Magna não apenas seus fundamentos de validade, mas também os objetivos que pretendem atingir e as respectivas formas válidas para a sua realização.

Sobre o tema, José Afonso da Silva (2029, p. 413) admite que “a competência é uma faculdade juridicamente atribuída à determinada entidade, órgão ou agente de poder público para tomar decisões”, de forma que as diversas modalidades de manifestação de poder devem respeitar as competências constitucionalmente fixadas, a fim de que os entes estatais possam realizar as suas funções da forma mais eficiente possível. Sobre tal assertiva, o jurista Paulo Lobo (1989) adverte que a distribuição de competências seria uma problemática inerente ao Estado Moderno, uma vez que seria uma discricionariedade do constituinte optar por atribuir mais ou menos centralização política aos seus entes, ou, ainda, adotar uma maior ou menor aderência aos modelos e princípios inerentes à razão de ser do Estado Democrático de Direito.

Além disso, o estudo da repartição de competências é indissociável à concepção de separação de poderes que foi inicialmente idealizada por John Locke e posteriormente consagrada por Charles Montesquieu na sua “Teoria da Tripartição dos Poderes”. De acordo com este último autor, cada um dos poderes desfrutaria de uma função típica, levando em conta certos tipos de responsabilidade governamentais. Nesse formato, os três poderes devem se estruturar segundo as noções de “*checks and balances*”, o que pressupõe a existência de uma regra rígida que previna completamente

um órgão de realizar determinadas funções que estariam exclusivamente sob a alçada de outro (SANTOS, 2014).

Dito, considera-se que o orçamento público, enquanto instrumento essencial à gestão financeira do Estado Democrático de Direito, está intrinsecamente moldado pelos limites que materializam a separação de poderes. Afinal, na modernidade, a fim de assegurar que não haja nenhum desvirtuamento no desempenho das suas atividades orçamentárias, os Estados vêm esculpindo, em seus respectivos ordenamentos jurídicos, diversos instrumentos e balizas responsáveis pelo controle das finanças públicas, no âmbito de cada um dos poderes constituídos.

Demonstrada a necessidade de se restringir e regulamentar a atuação dos poderes no processo orçamentária, a Constituição Federal de 1988, após fixar os objetivos do Estado brasileiro em seu art. 3º, também concretiza um sistema de normas financeiras necessário e suficiente para realizá-los. Para fins de sistematização, podemos agrupar as principais normas financeiras nos seguintes temas: a) competência normativa sobre a matéria financeira (arts. 24, 48, 52, 62 e 68 da CFRB); b) hipóteses de intervenção por descumprimento das obrigações financeiras (arts. 34 e 35 da CFRB); c) formas de fiscalização da atividade financeira (arts. 21, 70, 71 e 74 da CFRB); d) sistema tributário nacional (arts. 145 a 156 e 195 da CFRB); e) repartições de receitas tributárias (arts. 157 a 162 da CFRB); f) normas gerais sobre as finanças públicas e sistema monetário (arts. 163 e 164 da CFRB); g) disposições relativas ao orçamento (arts. 165 a 169 da CFRB).

As normas constitucionais aludidas estabelecem uma série de competências legislativas capazes de proporcionar um sistema de freios e contrapesos capaz de respaldar e aprimorar a eficiência da gestão financeira do Estado Democrático de Direito. No entanto, embora abranjam um extenso leque normativo, vemos que, na realidade brasileira, grande parte dos mecanismos orçamentários de controle idealizados pelo constituinte brasileiro vêm sendo afastados no âmbito da atuação parlamentar. Esta é uma realidade que vem sendo deflagrada, durante o passar dos anos, a partir das incessantes investidas do Poder Legislativo na tentativa de influenciar os trabalhos legislativos através da outorgação de amplos poderes conferidos às lideranças políticas do Congresso Nacional.

Por fim, constata-se que, embora as atribuições orçamentárias conferidas constitucionalmente aos poderes devessem conferir maior dinamismo e confiabilidade entre os entes estatais, o que se deflagra é uma fragilização da relação jurídico-financeira (BORGES, 1988). Afinal, este relacionamento institucional, de acordo com as normas constitucionais, deveria ser encarado como uma relação obrigacional *ex lege*, e não uma mera relação de poder.

Estabelecido o cenário atual quanto à distribuição de competências, caminha-se para um breve aprofundamento sobre esta temática.

3.1 Competências do Poder Executivo

Diante dos desdobramentos políticos encadeados pelo surgimento dos Estados Modernos, chama-se a atenção para a hegemonia do Poder Executivo diante da necessidade de o Estado assumir uma postura mais intervencionista. Isso não lhe conferiu, no entanto, poderes unânimes na tomada de decisões voltadas à liberação e destinação das verbas públicas, nem tampouco proporcionou o esvaziamento da participação do Poder Legislativo na tomada das opções políticas do orçamento.

Como mencionado, a Constituição Federal de 1988 inaugurou um sistema orçamentário no qual o Poder Executivo cedeu parte de sua discricionariedade em prol da recuperação das prerrogativas constitucionais do Poder Legislativo no âmbito da elaboração do orçamento, as quais foram extremamente tolhidas durante a Ditadura Militar. Ainda assim, o Poder Executivo continuou assumindo o protagonismo de apresentar as propostas das peças orçamentárias (art. 84, XXIII e art. 165 da CF/88), diante das prerrogativas do Chefe do Poder Executivo em matéria administrativa, tributária e orçamentária.

Na experiência do Brasil, entretanto, não se pode deixar de lado a adoção de uma configuração institucional que se convencionou denominar de “presidencialismo de coalizão”, um conchavo político no qual o Chefe do Poder Executivo mantém alianças com diversos partidos políticos a fim de obter a maioria dos votos no Congresso Nacional e, conseqüentemente, conseguir aprovar suas propostas.

Nesse cenário, especialmente no tocante à votação e discussão orçamentária, deflagra-se um notório jogo político para a liberação das verbas e dotações previstas

pelas leis orçamentárias. Afinal, nessas idas e vindas de interesses e interlocuções ocultas, há uma relação direta entre as aprovações das medidas legislativas de interesse do Poder Executivo e a liberação de recursos na forma de emendas parlamentares, de forma que não há como negar que a destinação de recursos voltados às emendas parlamentares constitui relevante instrumento de que se vale o Poder Executivo para conseguir obter o apoio parlamentar necessário para a aprovação das medidas legislativas que visam a implementação das políticas públicas de seu interesse.

Contudo, o que se viu na última década é que, diante do uso desmedido dos mecanismos de gestão das coalizões, notadamente quanto à execução de emendas, houve o reaquecimento do debate acerca da participação do Poder Legislativo no manejo do orçamento público. Como veremos, esta discussão resultou, entre outros desdobramentos, na promulgação das Emendas Constitucionais nº 86/2015 - EC nº 86/2015 e nº 100/2019 - EC nº 100/2019, conhecidas como emendas do orçamento impositivo.

3.2 Competências do Poder Legislativo

Sobre as atribuições conferidas ao Poder Legislativo, Marcos Nóbrega (2013, p. 173), adverte que a representativa atribuída ao Congresso Nacional pela Constituição Federal reflete

o princípio básico e secular da democracia, de que o governo não pode extrair compulsoriamente renda da sociedade sem que os representantes do povo o tenham expressa e especificamente autorizado, e regulado quanto quando e como isso será feito.

Como visto anteriormente, foi somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que o Congresso Nacional retomou um papel ativo no planejamento e controle orçamentário da União. Prova disso é que, até o fim da vigência da Constituição Federal de 1946, caberia ao Poder Legislativo somente a aprovação, ou não, das propostas orçamentárias apresentadas pelo Executivo, competência que veio a ser ainda mais tolhida durante o Regime Militar.

A partir das novas competências fixadas pela CFRB, foram atribuídas ao Poder Legislativo, dentre outras, as funções de favorecer a redução dos gastos e a política de austeridade fiscal, prestigiando a promoção da justiça social e a ampliação das despesas públicas, bem como a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e

patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, em consonância com os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade.

Em suma, as funções de controle e fiscalização exercidas pelo Poder Legislativo abrangem o âmbito das atividades do Poder Executivo (CFRB, art. 49, X) e da execução dos planos de governo (CFRB, art. 49, IX). Estas são realizadas, normalmente, pelas comissões permanentes, como a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, comumente referida como Comissão Mista do Orçamento, e a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (“CFFC”).

É possível, ainda, que o controle orçamentário venha a ser exercido por meio de investigação parlamentar conduzida pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (CFRB, art. 58, § 3º). Para este intuito, tanto as comissões congressuais permanentes (CMO e CFFC) quanto as temporárias (CPI e CPMI) são investidas de poderes para convocar Ministros de Estado; solicitar depoimentos de quaisquer autoridades; receber denúncias; apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento; entre outras atribuições (CFRB, art. 58, § 2º).

Assim, prova-se que a Constituição Federal de 1988 conferiu ao Poder Legislativo amplos poderes e prerrogativas, inclusive no que diz respeito à elaboração e controle do orçamento. Caberia, portanto, ao Congresso Nacional, atuar com autonomia e independência, pautadas pelas normas constitucionais, orientando a atividade financeira do Estado no cumprimento de seus objetivos e metas.

4 OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

Como dito anteriormente, a Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo sistema orçamentário de rico teor principiológico, balizado por uma série de regras voltadas a assegurar o cumprimento das suas finalidades fundamentais, quais sejam, a criação, interpretação, execução e avaliação do orçamento público a fim de garantir a efetiva representação dos anseios da sociedade, com o máximo de transparência, eficiência e amplitude.

Essas balizas são reconhecidas como princípios orçamentários e são responsáveis por, entre outras demandas, disciplinar a participação harmônica dos Poderes Executivo e Legislativo na construção das leis orçamentárias. Para Paulo Bonavides (2019), para além de noções meramente programáticas, estes princípios devem ser encarados como ditames jurídicos superiores, capazes de influenciarem as demais normas subordinadas em direções pré-estabelecidas, o que os torna, portanto, dotados de cogência e eficácia, com aplicabilidade plena e vinculante.

Consideradas tais premissas, relembro que, para além das funções tradicionais de interpretação e integração, os princípios que regem o sistema orçamentário brasileiro não se limitam a somente guiar a correta aplicação do direito, mas também são capazes de apontar quaisquer vícios que maculem o núcleo principiológico da Constituição Federal de 1988, visando, dessa forma, impedir a produção de normas e a tomada de atos que contrariem sua essência.

Entretanto, Jesse Burkhead (1971) ressalva que estes princípios, embora extremamente úteis para fins acadêmicos, terminam sendo, em certo nível, afastados no plano prático, uma vez que a maioria dos governos terminam por violar constantemente as regras estabelecidas pelos seus próprios sistemas orçamentários.

A fim de coadunar para os debates que serão trazidos no presente trabalho, serão pontuados os princípios constitucionais mais relevantes para a matéria orçamentária:

4.1 Princípio da Universalidade

De acordo com este princípio, o orçamento público deve incluir todas as receitas e despesas de todos os poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta. Isso garante que a situação das finanças públicas esteja plenamente

representada nas propostas apresentadas, as quais devem demonstrar de forma clara e transparente a origem e a destinação dos recursos públicos.

4.2 Princípio da Discriminação ou Especialização

Por sua vez, a baliza da discriminação do orçamento visa colaborar para a fiscalização das finanças públicas, uma vez que determina que as receitas e as despesas sejam apresentadas de forma detalhada, permitindo uma análise pormenorizada da origem dos recursos e a sua aplicação.

Afinal, somente um orçamento altamente detalhado é capaz de fortalecer os mecanismos de fiscalização política. É importante destacar que esse detalhamento deve ser aplicado em todos os âmbitos orçamentários, como o administrativo, o econômico e o contábil.

4.3 Princípio da Publicidade

Segundo o princípio da publicidade, deverá ser garantido aos cidadãos o conhecimento do conteúdo e os respectivos motivos que guiam as escolhas tomadas pelos agentes públicos, de forma a possibilitar o controle social das ações estatais e evitar a prática de ilícitos e desvios.

Dessa forma, este postulado não permite que temas como a destinação, utilização e comprovação das verbas públicas, sejam mantidos sob o regime de sigilo. Afinal, a regra geral do Estado Democrático de Direito é a da total transparência, sendo o sigilo cabível somente como uma exceção, o que se extrai diretamente das disposições da Constituição Federal de 1988 (arts. 1º, caput e parágrafo único; 5º, XXXIII; 37, caput e § 3º, II; e 216, § 2º da CFRB) (BRASIL, 1988).

No contexto atual, a publicidade deve ser entendida também como clareza. Isso porque o manejo do orçamento público muitas vezes envolve termos técnicos e procedimentos que não são de fácil compreensão para a população em geral. Essa falta de clareza pode dificultar a participação da sociedade no processo orçamentário, o que é fundamental para a transparência e a “*accountability*” do governo.

4.4 Princípio da Transparência

Por sua vez, esta baliza constitucional também guarda relação direta com o Estado Democrático de Direito, assumindo uma relação de complementaridade com o princípio da publicidade, uma vez que impõe à Administração Pública o compromisso com a veracidade, a qualidade da informação prestada, a fidelidade ao conteúdo e a acessibilidade.

No âmbito da atividade financeira do Estado, tanto a transparência quanto a publicidade atuam como mandamentos voltados à garantia da disponibilização de informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, assegurando a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados financeiros.

4.5 Princípio do Orçamento Impositivo

De acordo com um dos autores mais relevantes em matéria financeira, pode-se considerar como princípio orçamentário qualquer definição ou regra que explique o funcionamento do orçamento e o seu respectivo processo, de forma a serem cumpridos os seus objetivos de acordo com as balizas constitucionais.

É por causa disso que James Giacomoni (2023) inaugurou um novo princípio orçamentário, para além daqueles normalmente debatidos pelos demais doutrinadores: o princípio do orçamento impositivo. Como será visto em breve, esta premissa constitucional está diretamente relacionada com a inclusão das Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019. Em breve síntese, estas inovações constitucionais tornaram de execução obrigatória as emendas individuais e as emendas de bancada estadual, o que vem refletindo diretamente na forma como o orçamento público é conduzido.

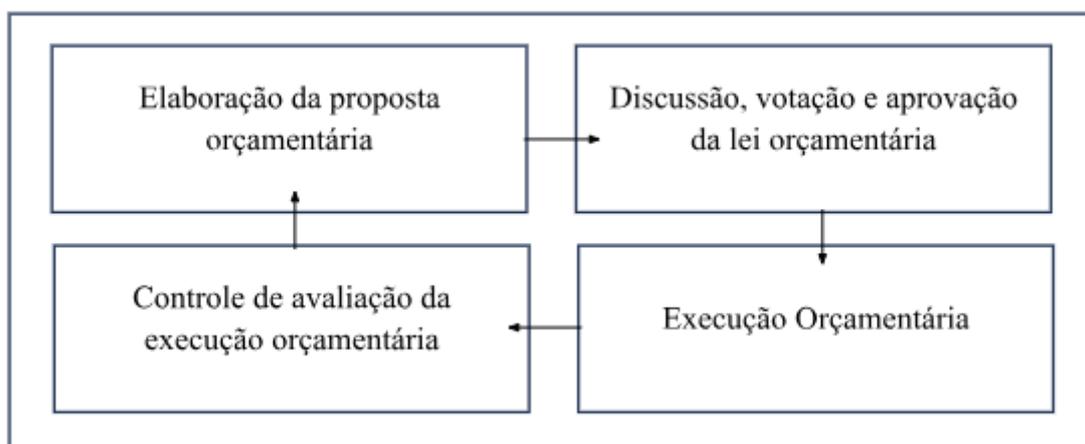
5 COMO É CONSTRUÍDO O ORÇAMENTO PÚBLICO

Visando o cumprimento de seus objetivos, a Constituição Federal de 1988 concebe as espécies de leis orçamentárias, suas funções e características, como também determina o rito específico que deverá ser seguido a fim de elaborar, votar e aprovar estas normas. O conjunto de etapas que deverá ser seguido é doutrinariamente conhecido como o ciclo orçamentário, que se inicia com a elaboração do projeto de lei, passando pelas devidas análises, debates e votações perante o Poder Legislativo, além de abarcar a execução e o controle orçamentário, tendo fim apenas com a avaliação de seu cumprimento pelos poderes legitimados.

Vale pontuar que, em consonância com os princípios anteriormente destrinchados, é condição de validade dos atos que compõem o ciclo orçamentário, que, desde a elaboração e planejamento à realização das despesas públicas, eles sejam praticados com atenção e fidelidade aos postulados republicanos e à transparência necessária à garantia de acesso de todos os interessados às informações de interesse público (CFRB, arts. 1º, caput e parágrafo único; 5º, XXXIII; 37, caput e § 3º, II).

A fim de estabelecer uma visão geral do ciclo orçamentário, torna-se útil a utilização de uma representação gráfica, capaz de ilustrar sua forma dinâmica:

Diagrama 1 - Fluxo do Ciclo Orçamentário



Fonte: GIACOMONI (2023).

5.1 Elaboração da Proposta Orçamentária

A etapa de elaboração da proposta orçamentária tem início no âmbito de atuação do Poder Executivo, ocasião na qual as unidades orçamentárias da Administração

Pública deverão elaborar suas respectivas estimativas de receitas e despesas e encaminhá-las ao Ministério da Economia.

Quanto à competência para a elaboração das leis orçamentárias, a Constituição Federal de 1988 determina que a iniciativa de elaboração das propostas orçamentárias sempre será exclusiva do Poder Executivo, conforme a redação do seu art. 165:

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 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 (BRASIL, 1988, n.p).

Importante destacar que, diferentemente do que ocorre durante a propositura dos demais projetos de leis de iniciativa do Poder Executivo, a iniciativa para a elaboração dos projetos de leis orçamentárias não deverá ser encarada como uma faculdade do Executivo, mas sim um dever, razão pela qual deve ser reputada como uma iniciativa vinculada (ABRAHAM, 2018).

No sistema orçamentário trilhado pela CFRB, cada uma das leis orçamentárias (a Lei do Plano Plurianual (“PPA”), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (“LDO”) e a Lei do Orçamento Atual (“LOA”)) assume um papel fundamental no processo orçamentário, instrumentalizando a atuação dos entes federativos na tarefa de contabilizar as receitas e gastos das entidades e dos órgãos da Administração Pública, bem como na missão de reduzir as desigualdades regionais que assolam o Brasil (CFRB, art. 165, § 7º). Isso significa que a programação orçamentária federal se vincula à concretização dos objetivos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal, devendo conferir primazia à redução das desigualdades sociais e regionais, de modo a erradicar a pobreza e toda forma de marginalização (CFRB, art. 3º).

Ainda quanto à elaboração, ressalta-se que as propostas orçamentárias também são idealizadas pelos Poderes Judiciário e Legislativo, pelo Ministério Público e por outros Órgãos e Entes que compõem a administrativa direta e indireta, dirigidas pelo Poder Executivo, o qual, após os exames e discussões com os apresentadores das

propostas, engloba-as no que virá a ser o projeto de lei proposto pelo Chefe do Poder Executivo, que será encaminhado para a observância do Poder Legislativo.

5.1.1 Lei do Plano Plurianual – “PPA”

Por sua vez, o Plano Plurianual foi uma inovação inaugurada pela Constituição Federal de 1988, que, em seu art. 165, estabeleceu o seguinte:

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 (BRASIL, 1988, n. p).

Ao tempo de sua criação, o PPA representou um esforço do constituinte em estabelecer um planejamento financeiro de longo prazo para o setor público brasileiro, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual (GIACOMONI, 2023).

Nesse sentido, quatro aspectos se destacam quanto ao conteúdo do PPA, quais sejam: a) forma regionalizada; b) diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal; c) para as despesas de capital ou outras delas decorrentes; d) para programas de duração continuada.

Já no tocante ao prazo de apresentação da proposta, a CFRB determina que o Chefe do Poder Executivo apresentará o projeto de lei do PPA até os quatro meses antecedentes ao encerramento do primeiro exercício do mandato presidencial. Por sua vez, o Poder Legislativo deverá devolver o projeto votado, para sanção presidencial, até o encerramento da sessão legislativa.

5.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – “LDO”

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias encontra sua previsão na Constituição Federal em seu art. 165, o qual estabelece em seu § 2º:

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 (BRASIL, 1888, n.p).

Considera-se que os principais objetivos da LDO são fixar as metas e as prioridades da Administração Pública, relativamente às despesas de capital do exercício financeiro subsequente, à elaboração da Lei Orçamentária Anual, às alterações na legislação tributária e à política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Também é considerada uma inovação no sistema orçamentário brasileiro, uma vez que a LDO representa uma colaboração positiva no esforço de tornar o processo orçamentário mais transparente e, especialmente, contribui para ampliar a participação do Poder Legislativo no disciplinamento das finanças públicas.

Em tese, uma LDO, aprovada previamente, estabelece prioridades e metas para o orçamento anual, bem como define investimentos, metas fiscais, mudanças na legislação tributária e políticas de fomento a cargo de bancos oficiais. Essa lei possibilita que os Poderes Executivo e Legislativo compartilhem uma visão comum sobre os aspectos econômicos e administrativos do setor público, facilitando a elaboração da proposta orçamentária anual.

Entretanto, passadas mais de três décadas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), segundo os estudiosos da área financeira, ainda não cumpriria seu papel. O jurista Marcos Nóbrega, ao analisar esse suposto “fracasso”, ainda questiona a necessidade de uma lei específica para expor diretrizes que deveriam constar do orçamento, que tem hierarquia idêntica.

5.1.3 Lei Orçamentária Anual – “LOA”

Por fim, quanto à LOA, a Constituição Federal de 1988 determina, em seu § 5º do art. 165, o que segue:

§ 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 (BRASIL, 1988, n.p).

De acordo com parágrafo transcrito, o orçamento anual poderá ser dividido em três espécies, quais sejam: a) 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; b) o *orçamento de investimento* das empresas em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto; c) o *orçamento da seguridade social*, que abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, bem como os fundos e fundações instituídas e mantidos pelo poder público (BRASIL, 1988).

Os três orçamentos destrinchados deverão ser consertados em harmonia e elaborados em peça única, abrangendo as finanças de todos os poderes, fundos, órgãos e entidades da Administração Pública, direta e indireta, em respeito ao princípio da universalidade orçamentária.

5.2 Discussão, Votação e Aprovação da Lei do Orçamento

Superada a fase de elaboração da proposta orçamentária, segue-se para a etapa do processo orçamentário na qual ocorrerá a tramitação dos projetos de lei no âmbito do Poder Legislativo, para a sua então aprovação.

Concluída a elaboração pelo Poder Executivo, os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais deverão ser apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, em consonância com as disposições do art. 166 da CFRB.

Assim como ocorre durante o momento de elaboração das leis orçamentárias, a iniciativa da apresentação do projeto de lei orçamentária também é tida como uma atribuição privativa do chefe do Poder Executivo, sendo, novamente, um ato de iniciativa reservada.

Iniciado o processo no âmbito do Poder Legislativo, a competência para dar prosseguimento à criação das leis orçamentárias também passa a ser assumida por este poder. Este momento, com aparato nos princípios da Constituição Federal, representaria a concretização da participação popular na construção do orçamento público.

A apreciação dos projetos de lei é, em tese, função da Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização, cujas atribuições envolvem os estudos, análises, discussões, consultas, solicitações de informações e participação em audiências públicas realizadas com autores e especialistas, a fim de esclarecer quaisquer dúvidas quanto à matéria orçamentária.

Ainda durante o processo de discussão das leis orçamentárias, os integrantes das Casas Legislativas poderão oferecer propostas de emendas aos projetos de lei, que deverão ser apresentadas à Comissão Mista. De uma forma geral, a síntese de todo o trabalho formulado pelos congressistas será representada por meio das emendas propostas pelos parlamentares, as quais, assim como ocorre com os projetos propostos pelo Poder Executivo, também deverão ser avaliadas.

De acordo com Ana Carla Bliacheriene (2014), as emendas parlamentares seriam o principal instrumento dos membros do Poder Legislativo para interferir no conteúdo material dos projetos de lei que não sejam de sua autoria, uma vez que garantem a possibilidade de incluir, alterar ou suprimir proposições legais.

Após o encerramento das análises e a emissão do parecer pela Comissão Mista designada, o relatório formulado pelo relator do projeto de lei orçamentária trará um substitutivo ao projeto de lei que foi encaminhado pelo Poder Executivo. Este substitutivo, por sua vez, é resultado da fusão do projeto de lei com as emendas parlamentares que foram aprovadas e deverá ser votado pelo Plenário do Congresso Nacional.

Após ser aprovado e decretado pelo Poder Legislativo, o projeto final deverá ser encaminhado ao Presidente da República para a respectiva sanção presidencial, a qual deverá ser seguida pela promulgação e pela publicação do documento no Diário Oficial.

Por fim, importante salientar a possibilidade dada ao Chefe de Executivo de vetar, total ou parcialmente, a proposta orçamentária enviada pelo Poder Legislativo, caso a julgue inconstitucional ou contrária ao interesse público. No entanto, o veto parcial ou total ainda deverá ser apreciado em sessão do Congresso Nacional. Nessa ocasião, caso o voto da maioria dos parlamentares seja para rejeitar o veto, o projeto anteriormente aprovado deverá retornar para o Executivo para que ocorra sua promulgação. Caso o veto seja mantido, o projeto logo poderá ser promulgado pelo presidente sem a parte vetada.

5.3 Execução Orçamentária

Finalizando o ciclo do processo orçamentário, após a aprovação, sanção e publicação da lei orçamentaria, chega-se ao momento no qual as decisões e as escolhas admitidas pela lei orçamentária assumem natureza financeira através dos recursos destinados pelo Tesouro Nacional. Na ocasião, concretizam-se os programas e as ações previstas em lei, uma vez que cada um dos órgãos públicos receberá sua respectiva dotação orçamentária, processo denominado de descentralização dos créditos orçamentários.

Relembra-se que, ao final do ciclo orçamentário, a fase de controle também ocorrerá concomitantemente à execução orçamentária (controle interno), ou a posteriori (controle externo), perante o órgão auxiliar do Poder Legislativo da União (TCU).

6 O EQUILÍBRIO DE FORÇAS ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA CONSTRUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

6.1 O Papel das Emendas na Construção do Orçamento Público

Como dito anteriormente, é por meio das emendas parlamentares que os membros do Poder Legislativo adquirem o poder de apresentar alterações ao projeto de lei orçamentária enviado pelo Poder Executivo (CFRB, 1988). Nesse sentido, a Constituição Federal estabelece a capacidade legislativa de emendar o projeto de LOA, particularmente com relação ao aumento ou à criação de despesas inéditas:

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.

(...)

§ 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 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 (BRASIL, 1988).

De acordo com o texto transcrito, ao projeto da lei orçamentária anual será cabível a apresentação de três tipos de emendas: a) emenda de texto, a qual altera o texto do projeto de lei ou seus quadros e tabelas; b) emenda de receita, responsável por alterar a estimativa da receita; c) emenda de despesa, aquela que acresce valor às dotações do projeto de lei, inclui novas programações e respectivas dotações e cancela dotações do projeto de lei orçamentária.

Em termos gerais, pode-se admitir que as emendas propostas pelos parlamentares materializam o seu poder de opinar, realizar sugestões e influir em como será realizada a alocação dos recursos públicos arrecadados durante o ano. São por meio

destas que os membros do legislativo conseguem cumprir com as promessas políticas firmadas durante seus respectivos mandatos, ou ainda no período das corridas eleitorais.

No tocante à iniciativa das emendas, estas poderão ser de comissão, de bancada estadual, individual ou de relator, conforme as elucidações a seguir:

6.1.1 Emendas de comissão

São as emendas atribuídas às comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, bem como às Comissões Mistas permanentes do Congresso Nacional, no tocante às suas competências regimentais, possuindo um viés temático vinculado à área de atuação das respectivas comissões propositoras.

Poderão ser propostas até oito emendas por comissão, sendo quatro de apropriação e quadro de remanejamento. Por sua vez, as Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados poderão apresentar até quatro emendas de apropriação e até quatro de remanejamento.

Quanto às emendas de remanejamento, tem-se que estas somente poderão propor acréscimos e cancelamentos em dotações orçamentárias de caráter institucional e de interesse nacional, no âmbito do mesmo órgão orçamentário e mesmo grupo de natureza de despesa, atentando-se à compatibilidade das fontes de recurso.

Importante atentar para o fato de que, diferentemente do que ocorre com as emendas individuais e de bancada, as emendas de comissão não possuem obrigatoriedade em sua execução.

Na Câmara dos Deputados, por exemplo, existem 30 comissões permanentes, cada uma especializada em um tema específico. Essa estrutura garante que os projetos de lei sejam analisados por deputados com conhecimento e experiência na área. Assim, um projeto sobre esporte vai para a Comissão do Esporte, enquanto um sobre energia vai para a Comissão de Minas e Energia. Essa divisão do trabalho permite um debate mais aprofundado e de qualidade nas leis que impactam a vida dos brasileiros.

Contudo, na prática, a importância destas comissões no processo legislativo varia de acordo com a relevância dos temas que elas abrangem e a importância que cada partido atribui a essas temáticas. A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), por exemplo, assume um papel crucial no cenário político brasileiro, uma vez

que funciona como um filtro por onde todas as propostas legislativas, sem exceção, precisam passar. Sua função é analisar o mérito e a constitucionalidade de cada projeto, garantindo que estejam em conformidade com a Constituição Federal.

6.1.2 Emendas de bancada estadual

Por sua vez, as emendas de bancada estadual são aquelas que tratam sobre as matérias de interesse dos Estados e do Distrito Federal (“DF”), no tocante às suas particularidades.

Até que ocorram suas respectivas conclusões, os projetos oriundos da aprovação de emendas de bancada estadual, desde que constem na LOA, deverão ser objeto de novas emendas apresentadas pela mesma bancada estadual.

Vale lembrar que, ainda em um passado recente, grande parte das emendas de bancada estadual apresentavam o vício de designar genericamente as suas respectivas finalidades, favorecendo as transferências para mais de um Município ou instituição, o que as caracterizariam como emendas individuais. Atualmente, a fim de vedar este tipo de dotação, as emendas de bancada deverão identificar de forma precisa os seus objetos, sendo vedada a designação genérica.

6.1.3 Emendas individuais

São consideradas emendas individuais aquelas apresentadas por qualquer parlamentar, de forma individual, sendo limitadas a até 25 propostas por mandato. Elas serão aprovadas no limite de até 2% da receita líquida corrente do exercício anterior ao do projeto encaminhado, devendo ser considerada a regra de que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços de saúde.

Além disso, as emendas individuais deverão respeitar as disposições contidas na LDO e nas demais legislações aplicáveis, bem como, no caso de projetos de grande vulto, possuir dotação suficiente para a conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a qual se refere.

6.1.4 Emendas de relator

Oriundas das primeiras resoluções acerca do funcionamento da CMO, as emendas de relator foram instituídas originalmente com o intuito de corrigir os erros ou omissões de ordem técnica que fossem identificados nos projetos das leis orçamentárias.

Nessa missão, o relator-geral detém grande poder por elaborar os relatórios, além de dar e alterar os pareceres sobre as emendas apresentadas. Diante de tamanha responsabilidade, seria razoável que apenas emendas que corrigissem erros ou omissões ficassem a cargo dos relatores, mas não é o que vem acontecendo na prática.

Mudança importante ocorreu a partir da entrada em vigor da Resolução nº 1, de 2001/CN, a qual autorizou que os relatores a apresentar emendas que atendessem às disposições constantes dos pareceres liminares (“parpres”). Diante de tal possibilidade, nos exercícios seguintes, os parpres passaram a apontar um número crescente de disposições a serem atendidas via emendas de relator, em especial as emendas do relator-geral.

Como veremos a seguir, abriu-se espaço para que os pareceres preliminares estabelecessem autorizações para as emendas de relator-geral que iam além dos limites das correções de ordem técnica, dada a amplitude e generalidade das autorizações para as emendas em questão. Como exemplo de tamanha elasticidade, constata-se, no parecer liminar referente ao projeto da LOA de 2021, a autorização para “acréscimo de recursos nas programações constantes do projeto de lei orçamentária anual”².

A redação supracitada representa bem a subversão principiológica que vem regendo a matéria orçamentária no Brasil, tendo em vista o desrespeito à vedação imposta ao relator para a criação de dotações que objetivem a inclusão de valores inéditos ao projeto de lei orçamentária, conforme a Resolução nº 1, de 2006/CN.

6.2 Orçamento Impositivo e Autorizativo

Desde antes da vigência da Constituição Federal de 1988, os questionamentos acerca das autorizações orçamentárias são frequentemente trazidos à tona por uma parcela expressiva dos parlamentares brasileiros. Uma grande parte destes costumava

² Parecer Preliminar ao PL no 28/2020-CN (PLOA-2021), de acordo com a Alteração no 2, de 25 de março de 2021-CMO. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/parpre/Parecer_Preliminar_A_lteracao_2.pdf. Acesso em: 20 fev. 2024.

reclamar do poder discricionário atribuído ao Poder Executivo para tomar as decisões relativas às despesas autorizadas pelas leis orçamentárias.

Sobre esta suposta rigidez orçamentária apontada por parte dos parlamentares, Maurício Paz Saraiva Câmara³ alega que as restrições que reduzem a flexibilidade do orçamento existem para atender a outras demandas da sociedade brasileira. Afinal, a opção da Constituição Federal de 1988 de conceder uma ampla gama de direitos que, embora legítimos, exigem uma grande parcela dos recursos do Tesouro, termina por gerar uma série de limitações quanto à maleabilidade orçamentária.

Atualmente, após as mudanças que serão mencionadas a seguir, pode-se considerar o orçamento público brasileiro, em parte, impositivo e, em parte, autorizativo. O caráter impositivo repousaria sobre a parte em que a execução é tida como obrigatória, ou seja, as despesas constitucionais e legais. Por outro lado, o caráter autorizativo se relaciona aos gastos remanescentes, passíveis de contingenciamento e não execução.

Este hibridismo se sustenta em face do número cada vez maior de despesas obrigatórias não contingenciáveis previstas na CFRB e nas demais leis, bem como pelas inovações orçamentárias oriundas da promulgação das Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, que serão destrinchadas em breve.

A redução da parcela autorizativa dos orçamentos pode ser confirmada a partir da adoção do identificador das despesas primárias obrigatórias e discricionárias e das despesas financeiras, chegando-se à conclusão de que, atualmente, a parcela autorizativa do orçamento gira em torno de 10% ou menos das despesas primárias, ainda considerando o fato de que, entre as despesas discricionárias, há uma parcela significativa de gastos “quase-obrigatórios” (GIACOMONI, 2023). Nesse sentido, se manifestou Marcus Abraham:

Há que se ressaltar que a maior parte do orçamento público já é de execução obrigatória, como as despesas com pessoal, com benefícios previdenciários, com transferências a estados e municípios, com pagamento de juros e amortização da dívida pública. Mesmo a ampla maioria das despesas de custeio é de execução obrigatória, já que não há como se deixar de pagar as contas de água, de luz, de serviços de limpeza, entre outras, inerentes ao funcionamento da máquina pública. Resta, portanto, parte do custeio, principalmente o referente a novos programas ou expansão dos existentes e o investimento público, em que há uma discricionariedade relativa, pois muitos

³ ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2018. pág. 346

projetos dependem de investimentos realizados ao longo de vários anos, tornando muito difícil interrompê-los.

As novas regras de impositividade pavimentaram o caminho para a diminuição da discricionariedade do Poder Executivo, uma vez que a impositividade das emendas individuais e de bancada reforçaram a independência e o individualismo do Congresso Nacional. Logo, em razão destas emendas não mais dependerem de negociação entre as lideranças partidárias e o governo, foram ampliadas as dificuldades de formação de maiorias no âmbito da governabilidade do Poder Executivo, tornando-se cada vez mais necessário a transferência de recursos adicionais para que os partidos participem das coalizações. Este fenômeno reflete o fortalecimento do Poder Legislativo a partir de 2020, e será destrinchado a seguir.

7 O FORTALECIMENTO DO PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

7.1 Mudanças Advindas da EC nº 86/2015 e da EC nº 100/2019

A Emenda Constitucional nº 86/2015 e a Emenda Constitucional nº 100/2019, popularmente conhecidas por normatizarem o que se denominou de “orçamento impositivo”, estabeleceram uma nova relação entre os Poderes Executivo e Legislativo na elaboração e execução do orçamento público.

A argumentação central utilizada pelos congressistas que defendiam as novas regras de impositividade, como mencionado anteriormente, repousavam sobre o fim do relacionamento “toma-lá-dá-cá” com o Poder Executivo. Entretanto, não é necessário muito discernimento político para entender que estes argumentos não passavam de “boa” retórica para permitir o subsequente controle do orçamento pelo Congresso Nacional a partir da transferência da discricionariedade existente no âmbito Executivo para o âmbito Legislativo.

Nesse sentido, como bem colocado por James Giacomoni (2023), a aprovação das Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019 pode ser interpretada como uma resposta dos parlamentares aos baixos níveis de execução orçamentária e financeira das emendas individuais. Afinal, como bem constatado, os parlamentares brasileiros já vinham expressando sua insatisfação com os níveis de discricionariedade do Poder Executivo em matéria de execução ou não das despesas autorizadas pelas leis orçamentárias.

As inovações inseridas nos arts. 165 e 166 da Constituição Federal de 1988, em suma, determinaram a obrigatoriedade de execução dos programas orçamentários oriundos das emendas individuais e das emendas de bancada estadual, conforme as seguintes alterações constitucionais:

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

(...)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito)

(...)

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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

(...)

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

(...)

§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

(...)

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

(...)

§ 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (BRASIL, 1988, n. p).

No âmbito das mudanças proporcionadas pela promulgação da EC nº 86/2015, considera-se que, em tese, a eleição das emendas individuais como objeto do orçamento impositivo seria sustentada no argumento de que as iniciativas individuais seriam mais eficazes na identificação e no atendimento das demandas locais. Segundo os propositores da PEC, a proximidade do parlamentar com o seu eleitorado seria capaz de promover uma definição mais precisa acerca das necessidades da população local.

Dito isso, podemos mencionar como principais inovações constitucionais os seguintes pontos: (I) as emendas individuais parlamentares ficam limitadas a 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Executivo. Deste percentual, 60% devem ser destinados a ações e serviços públicos de saúde; (II) o montante destinado a ações e serviços públicos de saúde, inclusive custeio, deve ser computado para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, que estabelece que os recursos públicos destinados à saúde só podem ser utilizados para esse fim, sendo vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais; (III) salvo impedimentos de ordem técnica, é obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações decorrentes das emendas individuais, em montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, esta execução deve seguir os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 da CFRB (GIOCOMONI, 2023).

Embora a Emenda Constitucional nº 86/2015 (2015) tenha instituído o princípio do orçamento impositivo, na prática, ela não eliminou o sistema de barganhas políticas em torno de recursos orçamentários. Na verdade, a mudança apenas instituiu um piso financeiro titularizado por parlamentar, uma cota congressual mínima, cujo valor poderia aumentar exponencialmente na proporção da participação do congressista nas emendas do relator ou em eventuais “rachadinhas” das emendas de bancada e de comissão.

Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 100/2019 (2019) ampliou ainda mais o domínio parlamentar sobre o orçamento, tornando obrigatórias as emendas de bancadas estaduais, que correspondem a 1% da receita corrente líquida (RCL). Dessa forma, os congressistas passaram a ter um controle ainda maior sobre a destinação de recursos públicos.

No tocante às inovações trazidas pela EC nº 100/2019 (2019), merecem destaque os seguintes pontos: (I) as emendas de bancada estadual, no montante de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, também são obrigatórias de serem executadas; (II) os recursos das emendas individuais e de bancada estadual, destinados a estados, ao Distrito Federal e a municípios, não dependem do cumprimento das obrigações do ente federativo destinatário e não entram na conta para o cálculo do limite de gasto com pessoal; (III) os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% da receita realizada no exercício anterior, para programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% para as programações das emendas de bancada estadual; (IV) 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, independente da autoria.

Ao tornar obrigatórias as emendas individuais e de bancada estadual, as Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019 criaram um novo espaço institucional para a barganha político-orçamentária. Afinal, fato é que, a partir da impositividade das emendas supracitadas, ou obrigatoriedade de execução destas, a discricionariedade do Poder Executivo passou apenas a corresponder, no plano pragmático, ao exame de conveniência e oportunidade de realização do contingenciamento, que adota como parâmetro a proporcionalidade no caso das emendas e demais despesas discricionárias.

Engana-se, entretanto, aquele que acredita que o fortalecimento do Poder Legislativo proporcionado pelas emendas constitucionais em questão significou o fim do uso destas com o intuito de promover a barganha política. Pelo contrário, apenas houve uma inversão de influência: a redução da discricionariedade atribuída ao Poder Executivo passou a ser a moeda de troca dos parlamentares.

7.2 EC nº 105/2019 – A “Emenda Pix”

Corroborando para a reconfiguração da ordem orçamentária brasileira discutida no presente trabalho, a Emenda Constitucional nº 105/2019 instituiu a modalidade de emenda apelidada popularmente de "emenda PIX" pelos veículos jornalísticos. Esta

alteração constitucional desvinculou as dotações das emendas individuais, permitindo que recursos federais sejam transferidos diretamente a Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa transferência, que não é vinculada a programas governamentais ou metas preestabelecidas, caracteriza um verdadeiro cheque em branco, expondo os recursos à manipulação política e à corrupção.

Em termos oficiais, esse mecanismo foi nomeado como “emenda individual de transferência especial”, mas o apelido “emenda PIX” ganhou a popularidade em razão da transferência simplificada possibilitada por esta modalidade de dotação orçamentária.

Na prática, ao contrário do que deveria ocorreria tradicionalmente, ou seja, a indicação específica do destino do investimento, as "emendas PIX" concedem mais liberdade aos parlamentares. Sem a necessidade de detalhar a aplicação dos recursos, o dinheiro é transferido diretamente para os cofres dos estados ou municípios, que assumem a responsabilidade de decidir como investi-lo. Essa flexibilidade, apesar de agilizar o processo, também gera dúvidas sobre a transparência e o controle do uso das verbas públicas.

7.3 O Orçamento Secreto

No contexto orçamentário do Brasil, a figura do relator-geral assumiu importância central no âmbito do funcionamento das Comissões Parlamentares Mistas do Orçamento, uma vez que este personagem político se concretizou como sendo detentor de grande poder e influência dentro do processo orçamentário brasileiro. Dentre as muitas formas que o relator possui de materializar sua influência no orçamento público, merecem destaque as chamadas emendas de relator, as quais já foram brevemente citadas como alvo de bastante controvérsia político-econômica.

Entretanto, engana-se quem pensa que as polêmicas que rondam esta espécie de emenda parlamentar é uma questão inédita no Brasil. Prova disso é que, ainda nos anos 1993 e 1994, várias conclusões e recomendações foram feitas a fim de aperfeiçoar o processo orçamentário dentro do Congresso Nacional. No contexto destas recomendações, as emendas de relator já chamavam a atenção popular como sendo um dos graves problemas diagnosticados à época, uma vez que centralizavam a maioria das decisões orçamentárias na figura do relator-geral.

Já entre os anos de 2001 e 2003, algumas resoluções foram aprovadas no âmbito do funcionamento da CMO com o objetivo de limitar a discricionariedade atribuída às emendas de relator. Algumas das medidas tomadas foram a proibição de inclusão de novos subtítulos, bem como de acrescentar valores em dotações constantes no projeto de lei orçamentária, e a ressalva de que as emendas de relator somente poderão corrigir erros ou omissões desde que atendam às disposições constantes do parecer preliminar. Os pareceres preliminares, ou “parpres”, são documentos aprovados no início da fase de apreciação do projeto de lei orçamentária na CMO e que passaram a estabelecer as atribuições dos relatores, dentre eles, o relator-geral.

Entretanto, nos exercícios seguintes, os pareceres preliminares começaram a perder seu caráter limitativo, uma vez que iniciaram a introdução de diversas novas despesas discricionárias. Para o exercício de 2017, por exemplo, o parpre autorizou o relator-geral a alocar R\$9,7 bilhões entre trinta e duas diferentes modalidades de despesas. Ocorre que, apesar de mencionar quais seriam essas modalidades, a maioria das autorizações eram bastante genéricas e garantiam grande poder decisório ao relator-geral.

Nesse contexto, o “orçamento secreto” surge como um desdobramento das ditas “emendas substantivas”, as quais não possuem caráter de correção formal ou de ajuste. Nessa nova disposição, as emendas resultaram, em grande parte, das solicitações e demandas feitas por parlamentares, governadores, prefeitos, instituições privadas e órgãos estatais, com o intuito de captarem recursos para a concretização de seus respectivos interesses. Diante dessas solicitações, a discricionariedade do relator-geral na escolha dos pleitos a serem atendidos era total, bem como no tocante às finalidades e aos montantes atribuídos.

Dessa forma, conclui-se que as emendas de relator acabaram ocupando um vácuo normativo deixado pelo esvaziamento do devido processo legislativo orçamentário, uma vez que, diferente do que ocorria com as emendas individuais, de bancada estadual e de comissões permanentes, as emendas de relator não eram devidamente reguladas pelas resoluções da CMO. Logo, estas emendas terminavam destinando recursos públicos sem a adoção critérios prévios e à revelia dos demais Poderes, ignorando os programas nacionais e as leis orçamentárias e ferindo os princípios da impessoalidade, da transparência e da publicidade.

No presente, uma parcela dos parlamentares alega que não tinha conhecimento sobre as reais regras do processo, uma vez que as emendas de relator-geral eram incluídas na lei orçamentária sem qualquer identificação. Sem dúvidas, este comportamento pode ser visto como uma estratégia à época, uma vez que existiria a possibilidade destes parlamentares terem os seus pleitos atendidos pelo relator-geral em algum momento.

Se por um lado o desconhecimento acerca das emendas era favorável para a manutenção da discricionariedade do relator, por outro, a não identificação das emendas de relator-geral na lei orçamentária começou a criar dificuldades no âmbito das negociações junto ao Poder Executivo para a liberação dos recursos necessários. Sendo assim, a partir de 2020, houve a adoção do identificador “RP-9”, o que apenas significou que essas emendas passaram a ter suas finalidades vinculadas, ainda que sempre amplas, bem como o órgão, a unidade orçamentária executora e o montante de recursos atribuído.

Dessa forma, por intermédio das emendas de relator-geral marcadas como RP-9, foi retomado exatamente o que, segundo o recurso retórico dos parlamentares, pretendia-se eliminar, qual seja, o tratamento diferenciado dos parlamentares (FARIA, 2023). Para além disso, podemos considerar que o redesenho orçamentário que vinha se materializando desde o ano de 2020 atingiu o seu ápice a partir da transferência de significativa discricionariedade para o relator-geral, por meio das emendas em discussão, esvaziando ainda mais os poderes do Poder Executivo.

Dito isso, conclui-se que a finalidade real da instituição do marcador RP-9 foi, sem dúvidas, a manutenção do controle da execução do orçamento, ou a indicação de beneficiários pelo Poder Legislativo, e não o aumento ou ampliação da transparência fiscal, que não se materializou de fato. Afinal, a “ampliação” da transparência, como veiculado pelos parlamentares, foi apenas um “dano colateral”, uma vez que o se estabelecer a necessidade de discriminação da despesa com o RP-9, toda e qualquer despesa discriminada com aquele marcador passa, automaticamente, a ser rastreável nos sistemas informatizados de controle da execução orçamentária do Poder Executivo,

Além disso, constata-se que a identificação das emendas de relator como RP-9, em parte, ainda as mantinha como uma parcela secreta do orçamento, uma vez que permanecia o sigilo sobre quem demandou e solicitou o recurso, a justificativa do

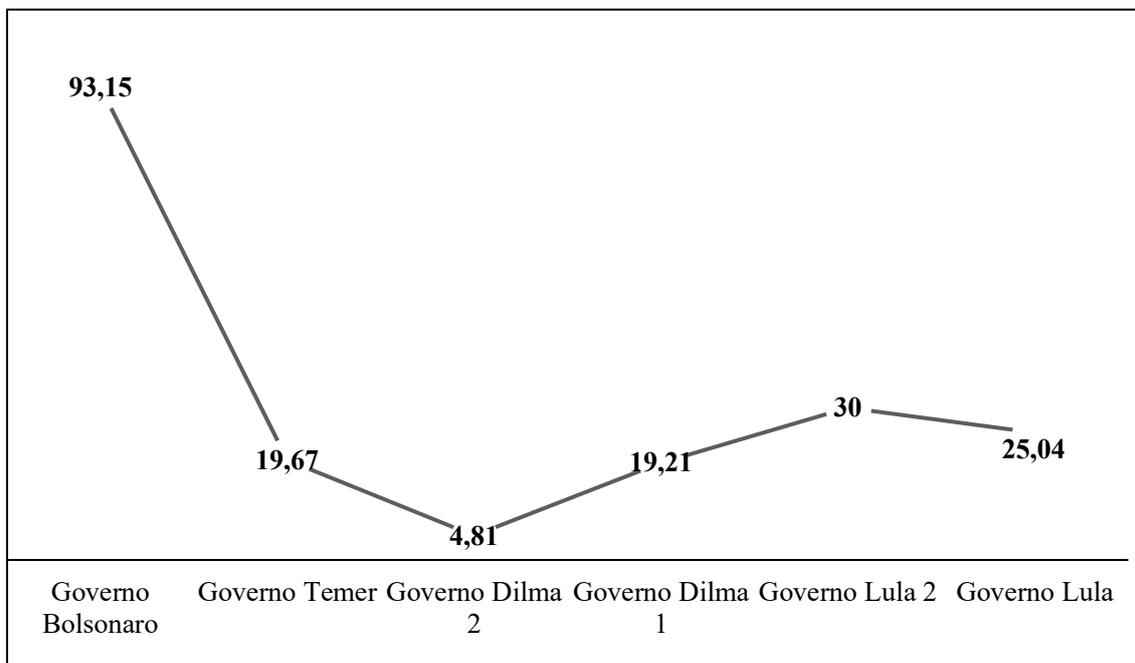
pedido e quais os critérios que foram adotados para o atendimento e fixação do montante alocado. Dessa forma, quando chegar a fase de execução do orçamento as emendas de relator-geral permanecerão secretas, pois somente as negociações entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo serão capazes de estabelecer o devido fracionamento dos valores atribuídos pelas emendas.

A manutenção do “segredo injustificado” sobre os atos relativos às despesas e à destinação dos recursos públicos é, em tudo, incompatível com os princípios que regem a forma republicana e o Estado Democrático de Direito, uma vez que, em um Estado Republicano, a regra geral deverá ser a da total transparência no acesso às informações públicas, sendo o sigilo apenas uma exceção, mediante justificativa plausível.

Na esfera popular, podemos dizer que a controvérsia acerca do orçamento secreto se popularizou após a publicação de uma série de reportagens do jornal “O Estado de São Paulo” (2021). Em uma delas, intitulada “Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso”, o jornal aponta para indícios de um esquema de troca de favores entre o Poder Executivo e sua respectiva base parlamentar, o qual envolveria a liberação de emendas parlamentares em troca de apoio no Congresso Nacional.

Por fim, diante dos fatos elucidados, torna-se pertinente a materialização gráfica da inclusão de dotações discricionárias pelo relator-geral ao longo dos anos, agrupadas por mandato presidencial, como ilustra o Demonstrativo de Emendas de Relator-Geral por Modalidade (DERG), integrante do Parecer Final da CMO, e SIOP para RP-9 em 2020, 2021 e 2022:

Gráfico 1 – Acréscimo/inclusão de dotações discricionário (em R\$ bilhões)



Fonte: Demonstrativo de Emendas de Relator-Geral por Modalidade (DERG), integrante do Parecer Final da CMO, e SIOP para RP-9 em 2020, 2021 e 2022.

A partir dos dados elencados, chega-se à fácil constatação de que, entre o “Governo Lula 1” e o “Governo Temer”, o desenho institucional no âmbito orçamentário destinavam maior discricionariedade ao Poder Executivo. Todavia, ao chegarmos no “Governo Bolsonaro”, o gráfico é capaz de refletir a reconfiguração orçamentária decorrida, primeiramente, das modificações trazidas pelas EC nº 86/2019 e 100/2019, bem como a criação do marcador orçamentário RP-19, vedando o cancelamento destas programações e conferindo maior elasticidade às emendas de relator.

7.4 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854

Embora uma grande parcela dos parlamentares viesse sendo altamente favorecida com os valores destinados pelo “orçamento secreto”, existia uma outra parcela do legislativo que era contra os atropelamentos constitucionais que estavam sendo cometidos. Foi assim que, em junho de 2021, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (“ADPF”) nº 854 foi ajuizada pelo PSOL, paralelamente com outras duas ações oriundas da Cidadania e do PSB, as quais tramitaram conjuntamente em razão da identidade de objetos.

Sendo uma inovação trazida pela Constituição Federal de 1988, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é uma das ações cabíveis no âmbito do

controle concentrado de constitucionalidade. Dentre as suas hipóteses de cabimento, ela deverá ser proposta perante o Supremo Tribunal Federal (“STF”) em caso de violação a algum dos preceitos fundamentais, ou seja, os princípios elencados pela Constituição e que integram toda a sistemática do ordenamento jurídico.

Em uma de suas primeiras decisões nos autos do processo, a ministra-relatora Rosa Weber (2021) deferiu o pedido de medida cautelar que, dentre outras medidas, determinava a suspensão integral e imediata da execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador RP-9, até a conclusão do respectivo julgamento.

No entanto, ainda em dezembro de 2021, Weber acatou em parte os pedidos das lideranças do Congresso Nacional e autorizou a execução das despesas vinculadas às emendas de relator, em razão das alegações de uma potencial ameaça à continuidade dos serviços públicos essenciais. Além disso, a ministra teria concordado em prorrogar o prazo fixado para o cumprimento das medidas anteriormente determinadas, estendendo-a para 90 dias corridos.

Por sua vez, diante do posicionamento firme do STF, as lideranças do Congresso Nacional rapidamente se mobilizaram para aprovar medidas que atendessem às determinações da Suprema Corte, especialmente quanto à criação de normas que regulamentaram a criação e controle das emendas de relator-geral. Nesse escopo, a CMO logo aprovou a criação do Ato Conjunto nº 1/2021 e a Resolução nº 2/2021, ficando encarregada de acompanhar a execução das despesas identificadas pela marcação RP-9, além de adotar providência quanto à ampliação da publicidade e transparência em relação às emendas constantes na LOA vigente.

No entanto, mesmo diante da adoção de novas medidas, a relatora Rosa Weber entendeu que, a partir do exame dos documentos apresentados pelos Poderes Executivo e Legislativo nos autos da ADPF, a maioria das determinações da Corte não teriam sido devidamente cumpridas. Em seu voto, Weber admite que:

(...) não há uniformidade nem sistematização entre as centenas de ofícios produzidos nestes autos. Alguns apontam apenas vagamente o objeto da despesa, outros indicam somente a programação orçamentária a que serviram os gastos. Não satisfazem critérios mínimos de exatidão, integridade, segurança e confiabilidade (WEBER, p.2022, p.70).

Ainda quanto à ineficiência das medidas, a relatora admite que as normas do Ato Conjunto nº 1/2021 e da Resolução nº 2/2021 seriam insuficientes para a demonstração

da verdadeira dinâmica de poder que envolvia os interessados na manutenção do “orçamento secreto”, quais sejam, os sujeitos que intercediam junto ao Relator-Geral ou aos órgãos executivos e aquelas que realmente possuíam a capacidade de influenciar as decisões do Relator-Geral no âmbito do gerenciamento das emendas.

Na ocasião do julgamento, também foi dada atenção para as alegações do Presidente do Congresso Nacional em sentido de que, ao tempo do ocorrido, não existiria qualquer obrigação legal ou regimental de que a indicação dos recursos provenientes do indicador RP-9 devesse ser acompanhada de documento que formalizasse o pedido. Refutando tal argumento, a relatora alega que

(...) o amplo rol de princípios, regras, diretrizes e parâmetros que informam o direito de informação e os deveres de transparência e de publicidade torna, com a devida vênia, absolutamente insubsistente a alegação (...) (WEBER, 2022, p. 71).

Considerados os pontos acima, o voto de Rosa Weber caminha para o fim de suas colocações em tom de oposição frontal a qualquer tentativa de conformação do processo orçamentário às diretrizes constitucionais do planejamento, da transparência e da responsabilidade fiscal. Nesse sentido, considera-se que o manejo das emendas de relator para fins distorcidos e nebulosos é uma afronta às normas orçamentárias que fazem parte da Constituição Federal de 1988.

É de se esperar que, quando há a destinação de verbas segundo interesses individuais, restam prejudicados os recursos que, de fato, atenderiam às reais necessidades da sociedade brasileira. Afinal, esta “balcanização do orçamento” gera a desestruturação das dotações voltadas à promoção dos serviços e políticas públicas essenciais, uma vez que, na grande maioria dos casos, os valores destinados pelos parlamentares serviam a interesses nebulosos, estabelecidos sem precisão ou transparência.

Ademais, conclui-se que a razão de ser da separação de poderes foi profundamente fragilizada pelo esquema deflagrado, uma vez revelada uma estrutura legislativa veementemente incompatível com o desenho constitucional previsto pelo art. 2º da CFRB. É nítida a subversão da independência entre os poderes que permeia o “orçamento secreto”, uma vez que o Poder Executivo é esvaziado de sua capacidade de

elaborar e planejar o orçamento, ficando à mercê de um grupo seletivo do Poder Legislativo.

Considerados tais pontos, Rosa Weber chega à conclusão de que:

(...) por inobservância dos parâmetros de equidade e eficiência na indicação dos beneficiários e na definição de prioridades, por não observarem critérios objetivos orientados em conformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, caput), por desafiarem as orientações que informam os princípios da máxima divulgação, da transparência ativa, da acessibilidade das informações, do fomento à cultura da transparência e do controle social (Lei no 12.527/2011, art. 3º, I a V), entendo mostrarem-se incompatíveis com a ordem constitucional democrática e republicana as indicações de beneficiários e prioridades de despesas operacionalizadas, em caráter primário, por meio de emendas do Relator- Geral do orçamento (WEBER, 2022, p.86).

7.5 Reflexos na Construção do Orçamento de 2024

Trazendo o debate orçamentário para os dias atuais, é fácil constatar que, em 2024, a redução na discricionariedade do Poder Executivo e o desmonte de sua influência na construção do orçamento são problemáticas que continuam refletindo diretamente no funcionamento das instituições brasileiras. Afinal, uma vez que o Executivo foi esvaziado de suas prerrogativas durante a vigência do Governo Bolsonaro, este poder continua fragilizado quanto às suas prerrogativas no âmbito orçamentário, o que vem importando em uma redução severa nos níveis de governabilidade do governo atual.

Prova desta manutenção de influência é que, durante a apreciação da Lei Orçamentaria Anual para o ano de 2024, o Governo Lula se viu pressionado pelo Congresso Nacional a vetar trechos importantes de sua redação. Paralelo a isso, o parlamento conseguiu aprovar o gasto de R\$ 53.082.774.768 bilhões em emendas, além de um fundo eleitoral excessivamente vultoso, ao mesmo tempo em que cortou verbas para o “PAC” (Programa de Aceleração do Crescimento), crucial para o desenvolvimento econômico do país e a revitalização do setor produtivo.

Além disso, uma outra modalidade de emenda parlamentar, também mencionada no presente trabalho, tem assumido papel crucial após o STF declarar a inconstitucionalidade do arrojo orçamentário deflagrado a partir das emendas de relator: as emendas de comissão. Tal constatação torna-se clara a partir dos valores

originalmente destinados a esta modalidade, conforme os números apresentados pelo PLOA enviada pelo Congresso Nacional:

Tabela 1 – Distribuição dos gastos com emendas no PLOA 2024

Governo	Discricionárias (D)	Totais (T)	% (D/T)
Lula 1	613.589.456.457,39	132.502.691.977,84	21,59
Lula 2	1.033.373.665.150,95	191.286.219.547,70	18,31
Dilma 1	1.285.709.848.648,77	181.721.411.524,58	14,13
Dilma 2	206.994.372.840,65	35.756.169.090,58	17,27
Temer	574.434.854.995,14	102.510.973.094,14	17,85
Bolsonaro	682.379.990.137,21	199.580.531.135,97	29,25

Fonte: PLOA (2024).

O fortalecimento destas emendas no contexto orçamentário está sendo considerado como a “volta ao orçamento secreto”, que, como já visto, foi declarado inconstitucional pelo STF. Atualmente, através delas, os parlamentares vêm destinando verbas para estados e municípios sem a devida transparência e critérios objetivos, prática que prática permite que os recursos públicos sejam novamente utilizados de forma discricionário sem fiscalização adequada, e, muitas vezes, servindo para favorecer os políticos em suas campanhas eleitorais, especialmente visando as próximas eleições.

As emendas de comissão, embora não sejam de execução obrigatória, alcançaram o montante alocado de R\$ 6,8 bilhões em investimentos discricionários durante ano passado. Para 2024, como visto acima, foi destinado para esta modalidade de emenda o valor de R\$ 16,7 bilhões. No entanto, o presidente Lula vetou R\$ 5,6 bilhões, reduzindo o valor disponível para R\$ 11 bilhões. Essa decisão, como era de se esperar, gerou um novo capítulo de atritos entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Ademais, na atualidade, vemos que, enquanto na hegemonia das emendas relator as decisões orçamentárias se viam centralizadas nas mãos do relator-geral, o regime das emendas de comissão gera uma descentralização decisória, uma vez que a destinação das dotações orçamentárias vêm sendo divididas entre as comissões permanentes da Câmara e do Senado.

Por fim, constata-se que a nova prática que envolve o uso das emendas de comissão, sem dúvidas, assemelha-se bastante ao esquema deflagrado como inconstitucional pelo STF, sendo, portanto, apenas uma versão “atualizada” do orçamento secreto. Portanto, o que podemos concluir é que a decisão do STF não representará o fim do regime de dominância orçamentária do Poder Legislativo enquanto os eixos centrais que permitem a transgressão aos princípios constitucionais permanecerem vigentes, quais sejam: a impositividade das emendas parlamentares, o controle da execução orçamentária e do remanejamento por intermédio dos classificadores de resultado primário e a indicação de beneficiários (FARIA, 2023).

8 IMPACTOS NO ORÇAMENTO PÚBLICO E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

O aumento da influência do Poder Legislativo no âmbito do processo orçamentário, sob o flagrante desrespeito às balizas constitucionais, representa o condicionamento da liberação de recursos a interesses políticos enquanto prática voltada ao desvio dos recursos públicos da sua finalidade original, qual seja, o atendimento às reais necessidades da sociedade brasileira. Essa prática, sem dúvidas, é incompatível com o princípio da separação dos poderes, uma vez que subordina o Poder Executivo às vontades dos membros do Poder Legislativo.

Afinal, como vimos no tocante à repartição de competências desenhada pela Constituição Federal de 1988, competiria ao Poder Executivo a efetiva execução da despesa, por meio de uma programação orçamentária regida por princípios voltados à garantia de políticas a serem implantadas. No entanto, o que vemos na prática é o controle da execução orçamentária pelo Poder Legislativo.

Sem dúvidas, as sucessivas reformas constitucionais pontuadas ampliaram a participação do Congresso Nacional na alocação de recursos de destinação livre, as chamadas despesas discricionárias. Com isso, o orçamento federal passou a destinar cada vez menos recursos aos investimentos estruturais, que são fundamentais para o desenvolvimento do país. Prova disso é que, em 2022, os investimentos públicos federais atingiram o menor patamar em uma década, equivalente a menos de um quarto do valor previsto no orçamento do ano de 2012, de acordo com o Estadão (2022).

Conseqüentemente, ao diminuírem a capacidade de planejamento do Poder Executivo, nos deparamos com a desvinculação da distribuição de parcela significativa do orçamento da União, processo que deveria seguir as diretrizes fixadas pelas leis orçamentárias. Dessa forma, evidente que o condicionamento dos recursos públicos a propósitos patrimonialistas contraria veementemente os objetivos fundamentais fixados pela Constituição Federal de 1988 (art. 3º, II, III, e IV, da CFRB) (BRASIL, 1988).

O que vemos no contexto atual, portanto, é uma contínua e progressiva atuação do parlamento brasileiro com a finalidade de estender o regime impositivo das emendas individuais e de bancada às demais espécies de emendas parlamentares, a fim de garantir a ingerência da execução orçamentária. O avanço parlamentar que ocorreu durante o Governo Bolsonaro, refletido nos dados trazidos pelo “Gráfico 1” (pág. 41),

implicou em avanço indefinido do Poder Legislativo em prerrogativas de execução da despesa pública.

Diante deste avanço, o Poder Executivo vem sendo pressionado pelo Congresso com a intuito de que abra mão de sua primazia constitucional na alocação de recursos livres de destinação, ou seja, as despesas discricionárias. Afinal, no cenário político atual, o que ocorre é que, para garantir o apoio parlamentar, o Executivo precisa distribuir recursos para projetos de interesse dos parlamentares, o que reduz o espaço orçamentário disponível para investimentos públicos.

As evidências numéricas apontam que o crescimento significativo nos anos de 2002 a 2022, durante o Governo Bolsonaro, instaurou um tendência no Congresso Nacional que dificilmente será passada para trás. Afinal, depois de Temer, a comparação entre despesas discricionários e totais das emendas aponta para um crescimento significativo do poderio legislativo, conforme a tabela apresentada pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (“SIOP”):

Tabela 2 – Despesas Discricionárias e totais de emendas alocadas por mandato

Governo	Discricionárias (D)	Totais (T)	% (D/T)
Lula 1	613.589.456.457,39	132.502.691.977,84	21,59
Lula 2	1.033.373.665.150,95	191.286.219.547,70	18,31
Dilma 1	1.285.709.848.648,77	181.721.411.524,58	14,13
Dilma 2	206.994.372.840,65	35.756.169.090,58	17,27
Temer	574.434.854.995,14	102.510.973.094,14	17,85
Bolsonaro	682.379.990.137,21	199.580.531.135,97	29,25

Fonte: IOP e Pareceres finais dos PLOAs (2023).

Como reflexo dos dados apresentados, percebe-se que, antes das modificações orçamentárias mencionadas no decorrer do presente trabalho, o Brasil demonstrava um elevado nível de governabilidade, a um custo “relativamente” baixo (LIMONGI, 2006), como podemos depreender dos montantes destinados às emendas parlamentares nos governos passados. No entanto, após as mudanças que ocorreram, o presidencialismo brasileiro tem se deparado com uma ampliação nunca antes vista dos custos de governabilidade, tornando-se necessários recursos adicionais para a formação da base da base e da sustentação do governo.

Prova disso é que, no atual Governo Lula (2024), diante da reconfiguração da ordem orçamentária brasileira, a governabilidade do Poder Executivo vem sendo gravemente afetada devido ao deslocamento da discricionariedade executiva para o âmbito do Poder Legislativo, o qual se encontra fortalecido e empoderado como nunca visto anteriormente na história do Brasil pós-ditadura.

Ademais, a atuação de congressistas como se fossem verdadeiros “vereadores federais”, favorecendo somente as suas bases eleitorais, ocasiona a fragmentação dos investimentos públicos, os quais são realocados para a promoção de atividades estatais de impacto meramente local, resultando na evidente perda da qualidade e eficiência na implementação de políticas públicas de interesse nacional, no aumento dos custos e da despesa pública, entre outros incontáveis prejuízos ao interesse público.

Entretanto, apesar da escalada de poder alcançada pelo Poder Legislativo nos últimos anos, engana-se quem acredita que os parlamentares já se encontram satisfeitos com o novo cenário político-orçamentário constituído. Isso porque, ao analisarmos o comportamento mais recente do Congresso Nacional, principalmente quanto ao manejo das emendas de comissão, ainda é possível constatar uma contínua e progressiva atuação do parlamento brasileiro no sentido de tentar estender o regime impositivo das emendas individuais e de bancada às demais espécies de emendas parlamentares, de modo a se garantir sua ingerência na execução da despesa.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao fim do presente trabalho, defende-se que o processo orçamentária traçado pela Constituição Federal de 1988 vem sendo maculado a partir dos traços individualistas que marcam as recentes medidas adotadas pelo Poder Legislativo no sistema orçamentário brasileiro.

Como visto no decorrer do presente trabalho, nós últimos anos, a adoção pelo Congresso Nacional de medidas interventivas em matéria orçamentária pretendeu, em tese, reestabelecer uma maior participação parlamentar na formulação e execução do orçamento público, objetivo originalmente almejado pela Constituição Federal de 1988.

No entanto, não foi possível escapar à conclusão de que a motivação original do constituinte, qual seja, a democratização orçamentária aspirada pelo constituinte de 1988, vem sendo desvirtuada em razão da participação sem regulamentação e irrestrita do Legislativo no âmbito orçamentário, de forma a constatar que a argumentação inicial sustentada pelos congressistas acerca de uma suposta “alforria legislativa” não passava de um mero “enquadramento discursivo” com a finalidade de submeter o controle orçamentário ao Congresso Nacional.

A drástica redução nos níveis de discricionariedade do Poder Executivo, com a consequente investida do Poder Legislativo como controlador do orçamento, configura este novo desenho institucional que tomou conta do orçamento público brasileiro. Apenas de sua suposta “capa de legalidade”, ele contraria o princípio da primazia do interesse público, pois, ao adotar regras de execução de emendas que não possuem previsão constitucional, além de atentar terminantemente contra os dizeres do princípio da impessoalidade, que deveria orientar a Administração Pública em todas as suas searas de atuação.

De acordo com os argumentos trazidos no início deste trabalho, as competências constitucionais atribuídas ao Poder Executivo possuem sua razão de ser fundamentas na legitimidade e funcionalidade atribuída ao Chefe do Executivo como gerenciador dos custos e benefícios das políticas socioeconômicas adotadas pelo Estado. No entanto, com suas prerrogativas orçamentárias usurpadas pelo Poder Legislativo, este ente se encontra restringido de aplicar os recursos públicos às suas finalidades originais, uma vez que as dotações orçamentárias estão sendo destinadas aos interesses individuais dos congressistas que dominam as verbas das emendas parlamentares.

Como consequência desta inversão de competências na indicação de beneficiários pelos autores das emendas, que, de outra forma, seriam estabelecidos conforme os parâmetros e as diretrizes setoriais, vem se reduzindo severamente a flexibilidade na gestão orçamentária e impactando diretamente na qualidade dos gastos públicos.

Nesse cenário, o que vemos é a configuração de um “coronelismo moderno”, marcado pelo deslocamento do eixo definidor da execução do orçamento para o Poder Legislativo, o que vem acarretando a omissão e o não exercício das prerrogativas do Poder Executivo, ocasionando um desvirtuamento constitucional desastroso (NOBRE, 2022). Afinal, ao colocarem os interesses indivíduos acima dos interesses coletivos, corrompe-se todo o escopo orçamentário fixado pela Constituição Federal de 1988, configurando uma situação de inconstitucionalidade.

Por outro lado, não fujo ao fato de que, sem dúvidas, o período de hegemonia do Poder Executivo também é passível de diversas críticas, mas, ao menos, via-se afastada esta lógica dispersiva e individualista que foi instaurada no sistema orçamentário brasileiro, materializando uma clara transgressão às normas constitucionais.

Ademais, para além de qualquer valoração pessoal acerca da disputa entre os Poderes Executivo e Legislativo, urge a constatação de “regime orçamentário” anterior refletia o propósito do ciclo orçamentário fixado a partir de conjunto de normas constitucionais poderosas, que possuem sua razão de ser vinculada à promoção do Estado Social brasileiro. Sendo assim, ao ferirmos as balizas constitucionais que protegem esse sistema, estamos ferindo diretamente a promoção dos direitos e garantias dos cidadãos brasileiros, que inevitavelmente sofrerão as consequências destas transgressões à Constituição.

Muito embora a problemática atual esteja longe de encontrar uma resolução efetiva, julgo ser cabível, ao menos, um breve traçado do que poderia ser visto como um projeto a longo prazo. Creio que o caminho inicial se debruça sobre a necessidade de um exame de mérito das propostas de emenda, ampliando as hipóteses de impedimento técnico que ainda podem ser apontadas pelo Poder Executivo. Ocorre que, atualmente, as hipóteses de impedimento se limitam a requisitos meramente formais, não atingindo as questões de ordem material.

Ainda quanto à proposta acima, urgiria a necessidade de criação de novos órgãos técnicos voltados à análise das propostas, aos quais caberia a valoração dos projetos que seriam contemplados com recursos das emendas. Entretanto, não podemos ser alheios ao fato de que toda esta checagem seria um processo demorado, o que demandaria a criação de novos cargos e, conseqüentemente, a alocação de recursos.

Ao fim, finalizo com a certeza de que, ao colocarmos o futuro do Brasil em foco, devemos trilhar um caminho no qual o orçamento público, a partir de um equacionamento financeiro balizado pelas princípios constitucionais, seja executado de forma correta, afastando quaisquer práticas que atentem contra o interesse público.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- ABRAHAM, Marcus. **Teoria dos gastos fundamentais: orçamento público impositivo – da elaboração à execução**. São Paulo: Almedina, 2021.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 34.ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- BORGES, José Souto Maior. **Introdução ao Direito Financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- BOLFARINI, Isabela C. M.; MACEDO, Maria F. S.; MACHADO, Mônica S.; PIERDONÁ, Zélia L. **Financiamento dos Direitos Sociais no Brasil**. Jundiaí: Paco Editorial, 2017.
- BLIACHERIENE, Ana Carla. **Orçamento Impositivo à Brasileira**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.
- BRASIL. **Câmara dos Deputados. Relatório apresentado pelo Relator Senador Mar- cos do Val ao Projeto de Lei no 5/2022-CN (PLDO-2023)**. Brasília: Câmara dos Deputados, junho de 2022.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02/02/2024
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015**. Altera o art. 100 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para tratar do regime especial de pagamento de precatórios. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02/02/2024
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 100, de 26 de julho de 2019**. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal o Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 02/02/2024.
- BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Inteiro teor do Acórdão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854. Relatora Min. Rosa Weber, 19 de dezembro de 2022**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357617080&ext=.pdf>. Acesso em: 02/02/2024
- BURKHEAD, Jesse. **Orçamento Público**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

- CHAVES, Francisco E. C.. **A Emenda Constitucional nº 105, de 2019, e suas controvérsias em relação à separação de Poderes e ao Princípio Federativo**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2020. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 15 jan. 2024.
- CHRISTOPOULOS, Basile G. C.. **Despesa Pública: estrutura, função e controle judicial**. Maceió: EDUFAL, 2011.
- FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Blucher, 2023.
- GIACOMONI, James. **Orçamento Público – 19**. Ed. Barueri: Atlas, 2023.
- LIMONGI, Fernando. **Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Novos Estudos CEBRAP, n. 76, nov. 2006.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- NOBRE, Marcos. **Limites da democracia: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro**. São Paulo: Todavia, 2022.
- NÓBREGA, Marcos. **Comentários ao art. 48, incisos I e II**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.
- NOBREGA, Marcos. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis Orçamentárias**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.
- PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro**. Rio de Janeiro: Revista de Ciências Sociais, vol. 45, nº 2, pp. 265-301, 2002.
- PIRES, Breno. **Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso**. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso,70003708713>. Acesso em: 15 jan. 2024.
- SANCHES, Oswaldo Maldonado. **O Ciclo Orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988**. 1993.
- SANTOS, Adiel. **Caráter da lei orçamentária anual e suas implicações no equilíbrio de força entre os Poderes Executivo e Legislativo**. Senado Federal. Instituto Legislativo Brasileiro - ILB, Brasília, 2014.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2019.
- RIBEIRO, Ricardo L. **Finanças Públicas e Pandemia: Entre a Austeridade e a Democracia**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2021.
- WEBER, Rosa. **Voto proferido no Julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854**, Relator: Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno,

Julgamento em 14/12/2022, Publicação do Acórdão na página do Supremo Tribunal Federal, nº 0055919-50.2021.1.00.0000, em 19/12/2022.

WETERMAN, Daniel. **Orçamento prevê investimento de R\$ 44 bilhões em 2022, o menor da história.** Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/orcamento-preve-investimento-de-r-44-bilhoes-em-2022-o-menor-da-historia/>. Acesso em: 15 jan. 2024.