



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
GRADUAÇÃO EM DIREITO

Leonardo Trentin Silva

Regimes Orçamentários: A evolução do arcabouço fiscal brasileiro com relação às emendas parlamentares, 1988-2023

Florianópolis

2023

Folha de rosto
Leonardo Trentin Silva

Regimes Orçamentários: A evolução do arcabouço fiscal brasileiro com relação às emendas parlamentares, 1988-2023

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador(a): Prof. Cláudio Ladeira de Oliveira, Dr.

Coorientador(a): Prof. Luciano da Ros, Dr.

Florianópolis

2023

Silva, Leonardo Trentin

Regimes Orçamentários : A evolução do arcabouço fiscal brasileiro com relação às emendas parlamentares, 1988-2023 / Leonardo Trentin Silva ; orientador, Claudio Ladeira de Oliveira, coorientador, Luciano Da Ros, 2023.

73 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Ciência política. 3. Orçamento. 4. Emenda parlamentar. 5. Presidencialismo de Coalizão. I. Oliveira, Claudio Ladeira de. II. Da Ros, Luciano. III. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. IV. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

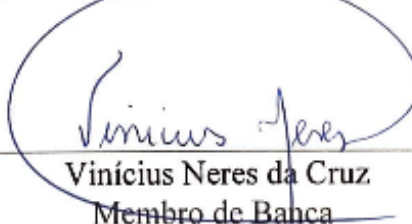
TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “**Regimes Orçamentários: A Evolução do Arcabouço Fiscal brasileiro com relação às Emendas parlamentares, 1988-2023.**”, elaborado pelo(a) acadêmico(a) **Leonardo Trentin Silva**”, defendido em **27/11/2023** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 19,0 (DEZ), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 27 de Novembro de 2023



Cláudio Ladeira de Oliveira
Professor Orientador



Vinícius Neres da Cruz
Membro de Banca



Luiz Magno Pinto Bastos
Membro de Banca



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno(a): Leonardo Trentin Silva

Matrícula: 18205106

Título do TCC: “Regimes Orçamentários: A Evolução do Arcabouço Fiscal brasileiro com relação às Emendas parlamentares, 1988-2023.”,

Orientador(a): Cláudio Ladeira de Oliveira

Eu, Leonardo Trentin Silva, acima qualificado(a); venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 27 de novembro de 2023.

Assinatura manuscrita de Leonardo Trentin Silva, escrita em tinta preta sobre uma linha horizontal.

Leonardo Trentin Silva

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à Universidade Federal de Santa Catarina, pelos cinco anos de acolhimento durante a minha graduação. Terei muito orgulho de carregar na minha trajetória um diploma conquistado nessa instituição.

Agradeço, especificamente, ao Centro de Ciências Jurídicas (CCJ) e a todo o seu corpo docente. Em especial, agradeço ao orientador deste trabalho, Prof. Cláudio Ladeira, pelas suas perspicazes análises dissertativas. Também ligados à Faculdade de Direito de Santa Catarina, agradeço aos professores Gilson Wessler Michels e Luiz Magno Pinto Bastos, que me honram com sua participação na banca de defesa do meu TCC e foram grandes referências na minha formação jurídica. Reconheço também a valorosa contribuição dos professores José Isaac Pilati, Carolina Bahia de Medeiros, Melissa Ely Mello e Orides Mezzaroba.

Ainda no âmbito institucional, agradeço ao Departamento de Ciência Política da UFSC e ao Núcleo de Estudos em Comportamento e Instituições Políticas (NECIP). Em especial, agradeço ao Prof. Luciano Da Ros, coorientador deste trabalho, por ser meu grande mentor intelectual ao longo da graduação e significativa fonte de influência. Também sou grato ao Prof. Luís Felipe da Graça por seu incentivo à utilização de metodologia quantitativa na pesquisa em ciências sociais.

No âmbito familiar, agradeço ao meu avô, Avelino Trentin, minha eterna inspiração nos estudos jurídicos. Agradeço à minha mãe, Andréa Trentin, por sua brilhante trajetória acadêmica, que sempre foi minha referência. Agradeço à minha irmã, Bruna Trentin; às minhas amigas Rafaela Hasse e Ana Sofia Martínez, que têm sido companheiras desde o ensino médio; e ao meu orientador profissional, Juliano Lückmann. Aos amigos que fiz durante o curso de graduação, Vinicius Peres, Thaianne Koehler, Joana Carvalho, Gabriela Voltolini, Bruna Mendes, Tainá Nunes, Eduarda Militz, Letícia Brognoli, Vítor Mello, Breno Dematté, Tayane Teixeira, Jordana Araújo, Marielle Carvalho, Christian Sant'Anna, Camila Mathias, Geovanna Mangea, João Becker, Luna Dantas, Matheus Faraco, Romeu Vanelli, Renato Chagas, Laura Xavier, Marcelo Hoki e Márcia Amaro, meu sincero agradecimento.

Por fim, presto homenagem àqueles que partiram durante os meus anos de estudo, com destaque para a minha melhor amiga, Victoria Trentin. Reconheço também todas as vítimas da pandemia de COVID-19, que assolou o Brasil no período de 2020 a 2022.

"A diferentes indivíduos e a diferentes grupos, o 'bem comum' está fadado a significar coisas diferentes."

(Joseph A. Schumpeter, 1942)

“Existe a mentalidade de que o Orçamento pertence ao Executivo. Isso é errado! O parlamento é quem decide. É quem vota, quem fiscaliza, quem rejeita, quem emenda... É quem diz as diretrizes de políticas públicas. O governo manda uma proposta, mas ela pode não ser votada ou pode não ser aceita.”

(Arthur Lira, 2023)

"As emendas parlamentares servem de elo entre as necessidades dos representados e os recursos e ações de governo disponíveis para atendê-las"

(Henrique Eduardo Alves, 2013)

"Tudo é uma questão de prioridade alocativa de receitas."

(Élida Graziane Pinto, 2018)

RESUMO

O estudo analisa a evolução do sistema orçamentário brasileiro entre 1988 e 2023, com ênfase para as emendas parlamentares enquanto principal objeto da dinâmica institucional entre Executivo e Legislativo. Buscou-se compreender como essa evolução resultou na formação dos Regimes Orçamentários, que regulamentam o processo legislativo orçamentário do país e, por extensão, as relações políticas que o envolvem. Estes "Regimes Orçamentários" são definidos como espaços de tempo em que um conjunto de atos normativos de diferentes classes (constitucional, legal e regimental) atuam concomitantemente sobre a elaboração do Orçamento público federal. Utilizando uma abordagem crítico-indutiva, a pesquisa examinou literatura, legislação e as resoluções internas do Congresso Nacional para identificar e mapear os Regimes Orçamentários das emendas parlamentares em conceito, número e características essenciais. Ao final, conclui-se com uma definição específica para o conceito de Regimes Orçamentários, bem como uma resposta para o número de regimes existentes no lapso temporal investigado e suas qualidades principais. A pesquisa trouxe contribuições no sentido de providenciar a investigações futuras uma catalogação da evolução do arcabouço fiscal brasileiro no período de 1988 a 2023.

Palavras-chave: Orçamento público; Emendas parlamentares; Presidencialismo de coalizão; Processo legislativo orçamentário; Ciclo orçamentário.

ABSTRACT

This study analyses the evolution of the Brazilian budgetary system between 1988 and 2023, focussing on the political dynamics between the Executive and the Legislative branches of government, which tend to orbit around Congress' ability to amend the Budget. We aim to understand how this evolution has resulted in the formation of 'Budgetary Regimes', that regulate the budgetary legislative process in Brazil and, by extension, the political behaviour involved. Using a critical-inductive approach, we examine the literature and the legislation to identify and map the so-called Budgetary Regimes in terms of concept, number, and essential characteristics. This was achieved through a detailed analysis of all editions of the National Congress's procedural rules concerning the Brazilian Budget Committee, as well as the mains pieces of legislation concerning the Brazilian earmarks. In conclusion, we provide a specific definition for the concept of 'Budgetary Regimes', as well as an explanation for the number of regimes that existed during the investigated time frame and their individual qualities.

Keywords: Budget; Earmarks; Legislative behaviour; Brazilian political system.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ilustração dos Regimes Orçamentários

69

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT — Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI — Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF — Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

CRFB/88 — Constituição Federal do Brasil de 1988

CMO — Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

CNPJ — Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

CPI — Comissão Parlamentar de Inquérito

CPMI — Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

EC — Emenda Constitucional

LDO — Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA — Lei Orçamentária Anual

LRF — Lei de Responsabilidade Fiscal

PEC — Proposta de Emenda Constitucional

PFL — Partido da Frente Liberal

PLDO — Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias

PLOA — Projeto de Lei Orçamentária Anual

PMDB — Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP — Partido Progressista

PPA — Plano Plurianual

PPPA — Projeto de Plano Plurianual

PPR — Partido Progressista Reformador

PRN — Projeto de Resolução do Congresso Nacional

PSDB — Partido da Social Democracia Brasileira

PT — Partido dos Trabalhadores

RCL — Receita Corrente Líquida

RCN — Regimento Comum do Congresso Nacional

RICD — Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF — Regimento Interno do Senado Federal

STF — Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 OS REGIMES ORÇAMENTÁRIOS E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	19
2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO E O DILEMA INSTITUCIONAL BRASILEIRO	19
2.2 PERSPECTIVAS SOBRE A LEI ORÇAMENTÁRIA: ORÇAMENTO IMPOSITIVO E ORÇAMENTO AUTORIZATIVO	25
2.3 REGIMES ORÇAMENTÁRIOS: POR UMA DEFINIÇÃO QUE CONTEMPLE O COMPONENTE INSTITUCIONAL E A NATUREZA JURÍDICA DA LEI ORÇAMENTÁRIA	30
3 A CONSOLIDAÇÃO DA COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTOS E DO PODER DE EMENDA ORÇAMENTÁRIA NA MATRIZ JURÍDICA BRASILEIRA (DE 1988 A 2015)	32
3.1 O RENASCIMENTO DO PODER DE EMENDA COM A CONSTITUIÇÃO FEDERATIVA DE 1988	32
3.2 OS ANOS 1990: A CPMI DOS ANÕES DO ORÇAMENTO, A RESOLUÇÃO Nº 02 DE 1995-CN E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.	37
3.2.1 A concentração de atribuições no Relator-Geral do Orçamento e a CPMI dos Anões do Orçamento	37
3.2.2 A Resolução nº 2 de 1995 e a observância das recomendações do relatório final da CPMI	39
3.2.3 A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Resolução nº 01/2001	41
3.3 O ESCÂNDALOS DAS SANGUESSUGAS E A RESOLUÇÃO Nº 01 DE 2006	44
3.3.1 A CPMI das Ambulâncias: contexto e diagnósticos	44
3.3.2 A Resolução nº 01 de 2006-CN e a modernização da CMO	45
4 O REGIME DAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS, O ESCÂNDALO DO ORÇAMENTO SECRETO E OS SEUS NOVOS DESAFIOS (DE 2015 A 2023)	52
4.1 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 86 DE 2015 E O ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL	52
4.2 AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 100/2019, Nº 105/2019, Nº 126/2015 E O ESCÂNDALO DO ORÇAMENTO SECRETO	56
4.3 O JULGAMENTO DA ADPF Nº 854 PELO STF EM 2022 E OS NOVOS DESAFIOS A SEREM ENFRENTADOS	61
5 CONCLUSÃO	65
6 BIBLIOGRAFIA	71

1 INTRODUÇÃO

A elaboração, tramitação, execução, controle e avaliação do Orçamento público federal, apelidados de "ciclo orçamentário", obedecem a um conjunto de regras previsto na Constituição e em outros atos normativos — legais e regimentais. Desde a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil tem vivenciado significativas mudanças no seu arcabouço orçamentário, em um esforço contínuo para adaptar a governança financeira às voláteis necessidades políticas e econômicas do país. No epicentro dessas mudanças, encontram-se as emendas parlamentares, um mecanismo fundamental do sistema orçamentário brasileiro.

A pesquisa tem por objetivo analisar os processos históricos que levaram à atual configuração orçamentária no país com relação às emendas parlamentares. Esperou-se, com isso, demonstrar que a evolução dessa sistemática financeira criou certos espaços intermediários onde diversos diplomas normativos atuam concomitantemente e criam verdadeiros "Regimes Orçamentários". Após um pormenorizado estudo dessa evolução, foi possível mapear os regimes orçamentários em conceito, número e características essenciais.

Quanto aos aspectos metodológicos, para fins de realização da pesquisa científica proposta, utilizou-se a abordagem crítico-indutiva sobre as obras de literatura doutrinária, legislação pertinente e atos normativos primários e secundários. A pesquisa adotou uma perspectiva primariamente descritiva, com a demonstração dos resultados e do estado da configuração orçamentária brasileira.

Destaca-se que se decidiu contemplar a evolução normativa de que trata o trabalho em uma abordagem cronológica. Essa opção se deu em contraste com a possibilidade de segregar em cada capítulo as intervenções normativas por sua natureza (seja regimental, legal ou constitucional). Isso pode ser justificado por três razões: entende-se que a abordagem dialoga melhor com o propósito de demonstrar uma relação simbiótica entre os diversos marcos normativos, especialmente entre os de diferentes classes. Além disso, houve uma pretensão de harmonia entre os capítulos do desenvolvimento, que seria desafiada pela outra opção haja vista a predominância quantitativa de intervenções de natureza regimental em comparação com as demais espécies de marcos normativos. Por fim, verifica-se uma concentração de emendas constitucionais em um determinado período histórico, o que influencia alguns regimes orçamentários, mas não todos. Tudo isso, dificultaria a

compreensão do objetivo geral da pesquisa, caso a organização cronológica não fosse observada.

Nesse sentido, o trabalho é dividido em cinco capítulos. No capítulo 2, o leitor é introduzido a conceitos preliminares do Direito financeiro, como Orçamento impositivo e autorizativo. Também exploramos a recepção desses modelos na Ordem Jurídica brasileira após a Constituição de 1988. O capítulo 2 também aborda o debate doutrinário sobre o Presidencialismo de Coalizão e a dinâmica entre os poderes Executivo e Legislativo em relação às emendas parlamentares.

Ainda no capítulo 2, milita-se por uma definição do conceito de "Regimes Orçamentários" que contemple duas características da evolução do desenho orçamentário brasileiro desde 1988. A primeira diz respeito aos constantes aperfeiçoamentos nas resoluções do Congresso Nacional, que regulamentam a Comissão Mista de Orçamentos (CMO). A segunda, está ligada à adesão do Brasil a uma particular modalidade de Orçamento impositivo, que se deu através de Emenda Constitucional em 2015. Chega-se, assim, à definição dos "Regimes Orçamentários" como um conjunto de normas regimentais, legais e constitucionais que atuam concomitantemente para disciplinar a confecção, aprovação e execução da lei orçamentária anual, com capacidade de influenciar o comportamento político entre diferentes atores institucionais brasileiros.

Após o capítulo 2, a pesquisa expõe o trabalho de mapeamento dos diplomas normativos pertinentes às emendas parlamentares. Grifa-se que se optou por desmembrar essa análise jurídica em dois capítulos, em razão da explicação conceitual assentada em dois componentes dos regimes orçamentários. Dessa forma, no capítulo 3, examinamos as mudanças nas normas sobre emendas parlamentares no período de 1988 a 2015. A maioria destes marcos consiste no aperfeiçoamento de resoluções do Congresso Nacional que regulamentam a CMO, e tem por principal contribuição organizar o papel do Relator-Geral na tramitação do Orçamento, bem como os limites quantitativos e qualitativos das emendas. Também destacamos, neste capítulo, algumas novidades legislativas da época, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que introduziu o contingenciamento de gastos.

No quarto capítulo, discutimos os marcos normativos de 2015 a 2023. Neste período, as variações nos regimes orçamentários das emendas foram influenciadas principalmente por emendas constitucionais, com destaque para a Emenda Constitucional nº 86 de 2015, que introduziu o Orçamento impositivo. O Orçamento

impositivo é, destarte, o eixo central da pesquisa durante o período compreendido na análise do capítulo 4. Ao fim, também são tecidas algumas ponderações acerca do julgamento da ADPF nº 854/2022 pelo Supremo Tribunal Federal.

Na conclusão deste estudo, apresentamos uma análise dos marcos normativos que servem para fins de mapeamento dos regimes orçamentários. Neste contexto, esses diplomas são condensados, de forma a identificar nos espaços de intersecção um número específico de regimes. Uma vez catalogados, procede-se a uma análise qualitativa desses regimes com base na revisão crítico-indutiva das normas e da literatura referenciada.

Este trabalho proporciona uma compreensão abrangente da evolução dos regimes orçamentários brasileiros relacionados às emendas parlamentares e enfatiza a importância dessas mudanças no contexto político e institucional do Brasil. A pesquisa contribui para a literatura ao classificar cronologicamente e mapear em detalhes os processos históricos que influenciaram a evolução do sistema fiscal brasileiro até o modelo atual.

2 OS REGIMES ORÇAMENTÁRIOS E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO E O DILEMA INSTITUCIONAL BRASILEIRO

Neste capítulo, objetiva-se apresentar ao leitor conceitos introdutórios a respeito das questões de Ciência Política e Direito constitucional-financeiro pretendidas por este trabalho. Portanto, antes de abordar os preceitos específicos das emendas parlamentares, deve-se primeiro entender de que forma estas emendas dialogam com o Orçamento público.

A Lei Orçamentária se divide em três grandes componentes, denominados de orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimentos. Em decorrência do princípio constitucional da unidade, o Orçamento é uno, ainda que subdividido nestes três setores. O primeiro compreende todas as receitas e despesas da União, abrangendo os três Poderes, bem como os fundos, entidades e órgãos da Administração direta e indireta. O orçamento da seguridade social, como o nome indica, está associado às receitas e despesas destinadas ao financiamento da saúde, previdência e assistência social. Por fim, o orçamento de investimentos das estatais consiste na programação financeira dedicada a todas as empresas em que a União detém maioria do capital social com direito a voto. (LOBO TORRES, 2018, p. 171)

Todos os três documentos que integram a lei Orçamentária são, dessa forma, divididos entre receitas e despesas. Interessam-nos, aqui, as despesas, que são classificadas pela Lei nº 4.320 de 1964 em "despesas correntes" e "despesas de capital". As primeiras lidam com os custos de manutenção da estrutura estatal, tanto através da rubrica das "despesas de custeio", como através da rubrica "transferências correntes". Já as despesas de capital são divididas em três rubricas: "transferências de capital", "inversões financeiras" e "investimentos". Investimentos são as dotações destinadas ao planejamento e execução de obras, compreendendo inclusive a aquisição de imóveis para viabilizá-las. As inversões financeiras são as dotações destinadas à aquisição de imóveis já operacionais, ou ainda de títulos de capital em empresas ou sociedades. As transferências de capital consistem nos investimentos ou inversões financeiras realizados por outras pessoas jurídicas além da União, conforme especificado na LOA (LOBO TORRES, 2018, p. 195-196). É na rubrica "investimentos", que se dá a participação do Poder Legislativo no

Orçamento, através da formulação de emendas parlamentares (PEREIRA e MUELLER, 2002, p. 267).

Convém pontuar que o tratamento da despesa orçamentária no Brasil é deveras complexo. Uma vez constituída a previsão de crédito orçamentário, a programação da despesa consubstanciada na lei orçamentária fica atrelada à efetiva arrecadação de receitas no exercício financeiro. Portanto, embora haja flexibilidade na execução das despesas, existe um cronograma de planejamento que obriga o Poder Executivo a distribuir os gastos ao longo do exercício, conforme são viabilizados pela arrecadação. Assim sendo, quando se fala em "executar o Orçamento", está-se lidando com um processo cíclico de efetivação no mundo fático de uma programação contábil até então meramente prevista na lei orçamentária (LOCHAGIN, 2016, p. 86-88).

A Execução Orçamentária toma forma, em sua acepção preliminar, através do ato administrativo de "empenho". O empenho consiste na criação, por autoridade competente, da obrigação de pagamento — pendente ou não de implemento de condição (artigo 58, Lei nº 4.320/1964). O empenho, dessa forma, pode ser entendido como um enquadramento da despesa em determinado crédito orçamentário, garantindo a perfeição financeira da dotação em relação à disponibilidade de recursos. (LOCHAGIN, 2016, p. 89).

Uma vez processado o empenho, a segunda etapa do ciclo de execução da despesa pública é a liquidação (artigo 63, Lei nº 4.320/1964). Se o empenho perfectibiliza a quantidade de crédito orçamentário para o valor do gasto, a liquidação é o ato que verifica o direito adquirido do credor, com base nos títulos e documentos que o tornem habilitado a receber aquela importância pecuniária. Trata-se do ato que confirma a obrigação do Estado com relação ao seu credor. A obrigação, no entanto, só é efetivamente extinta quando a ordem de pagamento emitida pela autoridade competente concretiza seu recebimento pelo credor, nos termos do artigo 64 da Lei nº 4.320/1964. (LOCHAGIN, 2016, p. 89-90)

Essa pequena introdução a alguns conceitos preliminares da execução da despesa pública no Brasil se faz importante para ressaltar o seu caráter contínuo e cíclico. Há uma série de etapas envolvidas na execução da programação orçamentária, o que deixa, inclusive, margem para contingenciamento de gastos ao longo deste processo. O contingenciamento é a limitação de empenho dos gastos previstos na lei orçamentária pelo Executivo, de forma a melhor acomodar a

expectativa das metas fiscais em relação à efetiva arrecadação de receitas observada no curso do exercício financeiro (LOCHAGIN, 2016, p. 130). Ou seja, durante o ano de execução do Orçamento, o gestor possui discricionariedade para "congelar" a execução de determinadas despesas caso verifique que a meta fiscal até então prevista se encontra em ameaça.

O instrumento de contingenciamento, por sua vez, é apenas uma das várias facetas da dinâmica institucional em matéria orçamentária. Essa dinâmica é assunto de grande controvérsia em textos jurídicos e da ciência política brasileira. A respeito disso, existem autores que defendem que o país "padece de quase todas as patologias institucionais identificadas pela literatura" (PEREIRA e MUELLER, 2002, p. 266). A maioria dessas constatações pessimistas quanto à matriz político-institucional do Brasil está assentada na concepção clássica de que o sistema eleitoral do país gera incentivos à política personalista, o que cria a necessidade para os membros da classe política construírem suas reputações eleitorais de forma individual. Nesta esteira, haveria pouca influência dos partidos políticos no país, de forma que o eixo central da política institucional se dá no âmbito da destinação de recursos do orçamento a localidades de interesse eleitoral para obras e serviços com natureza paroquial.

Portanto, este modelo analítico coloca o Orçamento público como principal base da política brasileira e, especificamente, a execução da lei orçamentária. A tendência dos autores filiados a este pessimismo institucional é a encarar com ceticismo as emendas parlamentares, uma vez que as entendem como o principal responsável pelas "patologias institucionais" brasileiras. Isso ocorreria, porque as emendas se afiguram como o grande instrumento de negociação política entre os poderes Executivo e Legislativo. Grande parte destas preocupações é oriunda, em especial, de uma publicação extremamente conhecida na Academia brasileira denominada "Presidencialismo de Coalizão" (ABRANCHES, 1988).

Enquanto a Constituição de 1988 ainda estava sendo confeccionada, e o governo José Sarney (PMDB) se sustentava em uma ampla coalizão heterogênea PMDB-PFL, o politólogo Sérgio Abranches (1988) redigiu o texto que inaugurou a corrente acadêmica ora discutida. Em seu artigo, Abranches denuncia o "dilema institucional brasileiro", que consiste na teoria de que a governança pública do país exige a construção de coalizões muito amplas e diversas, que obstam o avanço de políticas públicas programáticas. Segundo este autor, o referencial limite de

tolerância dos partidos para negociar aspectos ideológicos do seu programa é excepcionalmente alto no Brasil, o que significa que há muita negociação de valores em troca de recursos do orçamento e participação em coalizão (ABRANCHES, 1988; BEZERRA, 1999; PEREIRA e MUELLER, 2002).

Trabalhos posteriores ao de Abranches expandiram premissas do Presidencialismo de Coalizão. Pereira e Mueller (2002, p. 287) buscaram demonstrar que o Governo Federal utilizava, até 2002, a rubrica "investimentos" como meio de aplicar pressão sobre o Congresso Nacional. Sustentam que, nos exercícios financeiros de 1999, 2000 e 2001, dois terços da execução dos investimentos se deu no mês de dezembro e a maioria integrou a categoria de "restos a pagar", de forma que se concretizou somente no ano fiscal subsequente. Segundo os autores, isso é demonstrativo de uma "estratégia do governo de esperar até o último momento para executar investimentos orçamentários — em especial os provenientes de emendas individuais ou coletivas — como forma de pressionar parlamentares a votar de acordo com as preferências do Executivo ao longo do período legislativo".¹

Ainda neste compasso, encontraram os autores evidências de que as emendas oriundas dos partidos que compunham a coalizão governista no Congresso obtiveram tratamento preferencial na execução. Comparando o percentual total de empenho dos gastos associados às emendas parlamentares com o demonstrativo individual de cada partido beneficiado e a porcentagem do número de eleitos no Congresso Nacional, observaram que os partidos da oposição foram sub-financiados, ao passo que os partidos da coalizão tiveram suas emendas desproporcionalmente executadas (PEREIRA e MUELLER, 2002, p. 292).

(...) o Executivo brasileiro adota duas estratégias no processo de distribuição das verbas orçamentárias: a primeira é a de recompensar os deputados que pertencem à sua coalizão e punir os que dela não fazem parte; a segunda é considerar o tamanho e a importância relativa dos partidos políticos que integram a coalizão presidencial. O melhor exemplo é o PMDB, cujos deputados receberam 23,1% do total de desembolsos, embora sua bancada ocupasse 16,2% das vagas da Câmara no começo da legislatura de 1998. (PEREIRA e MUELLER, 2002, p. 292)

¹ Convém ressaltar, como será feito no capítulo 3.2.3, que o texto de Carlos Pereira e Bernardo Mueller foi escrito antes da Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso explica os achados com relação à execução das emendas parlamentares no fim de dezembro. Posteriormente à LRF, o Executivo passa a ter possibilidade de contingenciamento dos gastos empenhados ao longo do exercício fiscal.

Assim sendo, concluem que, muito embora as emendas individuais representam um baixo percentual de gastos em relação à totalidade do Orçamento, as regras orçamentárias criam uma "moeda" de baixo custo para o Executivo utilizar em troca de apoio político no Congresso (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 267).

Sem embargo, as conclusões de Pereira e Mueller foram amplamente contestadas por Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi (2002, p. 304-306) em seu artigo intitulado "Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária". Neste texto, os autores buscaram dissociar do sistema político brasileiro a pecha de personalista, desafiando assim o paradigma doutrinário até então vigente. Para corroborar a hipótese de que inexistente a suposta característica de um clientelismo brasileiro *sui generis*, concentraram-se na análise da matriz institucional legislativa com relação à aprovação das leis orçamentárias, bem como nos reflexos que isso gera na sua execução.

Limongi e Figueiredo (2002, p. 315-320) observaram que a participação do Congresso Nacional no processo orçamentário "se dá dentro de limites claros, definidos pelas restrições constitucionais e legais ao direito de emendar e pelos graus de liberdade reservados ao Executivo na proposição e execução do orçamento". Apontaram especificamente para a Resolução nº 2 de 1995-CN, que previa a possibilidade de emendas coletivas e dava a elas primazia sobre as emendas individuais — além de imprimir um caráter mais colegiado sobre as emendas de Relator-Geral.

No mais, outra importante contribuição trazida pelo artigo de Limongi e Figueiredo se deu acerca da participação das lideranças partidárias no processo orçamentário. Se o argumento de Pereira e Mueller se dava no sentido de que as emendas individuais são o principal *locus* de barganha e negociação política em matéria financeira, os autores demonstraram que as normas regimentais do Congresso concentram nas lideranças uma série de prerrogativas que privilegiam a estrutura partidária. Há também reflexo disso na tendência do Executivo priorizar a execução das emendas coletivas em face das emendas individuais. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p. 324-327)

Em resposta à obra de Figueiredo e Limongi, Pereira e Mueller (2003, p. 737-738) produziram novo artigo para defender algumas das suas aceções originais. No texto "Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa", defendem os publicistas uma posição intermediária, segundo a qual o

sistema político brasileiro "condensa duas forças antagônicas de incentivos institucionais". Se, por um lado, o modelo eleitoral estimula partidos desagregados e não programáticos, as regras internas do Congresso Nacional incentivam a coesão e o fortalecimento da estrutura partidária. Os autores se reportaram aos seus achados de 2002, defendendo que Figueiredo e Limongi não manejaram adequadamente alguns dados, o que os teria conduzido a conclusões diversas:

(...) Figueiredo e Limongi cometem esse equívoco por compararem a distribuição da execução de emendas por partidos em anos distintos, em vez de fazerem uma comparação dentro do mesmo ano. Se assim o fizessem, poderiam notar que, para todos os anos investigados por estes autores, nenhum partido de oposição apresentou sua porcentagem de execução maior do que qualquer partido integrante da base aliada do governo. (PEREIRA; MUELLER, 2003, p. 756-757)

Posteriormente, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2005, p. 741) novamente se debruçaram sobre a temática. Opondo-se ao segundo artigo de Pereira e Mueller, sustentaram que "a alocação de recursos feita pelos legisladores é complementar — e não contrária — à do Executivo. Isso porque o controle que o Executivo detém sobre o processo orçamentário é maior do que usualmente se supõe." Neste modelo analítico, considera-se que o Executivo incorpora algumas demandas das emendas parlamentares ao programa orçamentário original, valendo-se de algumas rubricas específicas que podem se dar em momento anterior ou concomitante à propositura dessas emendas.

Embora o debate acadêmico travado pelos autores supra referenciados esteja de certa forma superado hoje em dia, a sua menção é importante para entender o atual estado da arte no que concerne ao dilema institucional do presidencialismo de coalizão. Uma primeira advertência que deve ser feita é a de que a discussão consubstanciada nestes artigos possui natureza teórica básica, que serve de fundamento para hipóteses mais sofisticadas nos dias atuais. Naquela ocasião, predominava na ciência política um paradigma pessimista quanto à institucionalização do sistema partidário e as capacidades do Executivo federal de viabilizar políticas públicas programáticas. Após os anos 2000, uma nova geração acadêmica passou a admitir uma visão alternativa do sistema político brasileiro, muito mais influenciada pelas constatações dos professores Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi.

Impende ressaltar que o arcabouço orçamentário que conduziu Limongi e Figueiredo aos seus achados sobre a política orçamentária brasileira no final dos

anos 1990 foi, desde então, intensamente modificado. Este assunto será o tópico principal dos capítulos 3 e 4 do presente trabalho, mas pontua-se desde logo que alguns dos incentivos institucionais abordados nos artigos foram revertidos ou flexibilizados. Ainda assim, algumas pesquisas mais recentes se ocuparam de testar as antigas hipóteses do presidencialismo de coalizão em lapso temporal posterior, justamente para obter respostas sobre a evolução dessa dinâmica institucional no Brasil. Em artigo publicado em 2014, Fabrício Vasselai e Umberto Mignozzetti concluíram que "não há razões empíricas suficientes para afirmar, como é costumeiro, que as emendas dos parlamentares ao orçamento seriam uma verdadeira moeda de troca na obtenção de apoio parlamentar" (VASSELAI e MIGNOZZETTI, 2014, p. 844).

Uma das principais mudanças ocorridas no Ordenamento brasileiro financeiro está relacionada à inauguração, em 2015, do Orçamento impositivo. Este novo arcabouço foi qualificado de "estranha figura" pelo professor Ricardo Lobo Torres (2018, p. 173) e constituiu, desde a sua implementação, um grande desafio do *status quo* brasileiro em matéria financeira. A idealização jurídica deste modelo orçamentário, que é doravante parte integrante do sistema político nacional, será abordado no subtópico a seguir.

2.2 PERSPECTIVAS SOBRE A LEI ORÇAMENTÁRIA: ORÇAMENTO IMPOSITIVO E ORÇAMENTO AUTORIZATIVO

Antes de se definir e conceituar o Orçamento impositivo, é preciso entender as controvérsias doutrinárias que circundam a natureza legislativa das leis orçamentárias. A este respeito, existem quatro importantes correntes que protagonizam teses: (1) a teoria da lei formal; (2) a teoria do ato-condição; (3) a teoria da lei *sui generis*; e (4) a teoria da lei material.

A teoria da lei formal, desenvolvida por Paul Laband, sugere que a lei orçamentária não se afigura documento hábil a criar direitos e nem a modificar normas de arrecadação e alocação de receitas (normas tributárias ou financeiras). Essa lógica inviabiliza a concepção do orçamento como um ato normativo material, entendendo-o sobretudo como um plano de administração elaborado originalmente pelo Executivo sem concretude na realidade futura. Isso implica que o orçamento

possui feição meramente autorizativa de gastos (CARVALHO FERREIRA, 2017, p. 105).

A teoria de Laband influenciou a escola francesa, que, organizada ao redor de Gaston Jèze, desenvolveu a teoria do Ato-Condição. Segundo este modelo analítico, para além de caracterizar-se como lei, o orçamento é sobretudo um ato político da Administração pública. Sendo assim, nenhuma despesa pode ser realizada até que esteja expressamente prevista no orçamento. Lógica semelhante foi utilizada por Léon Duguit ao argumentar que o orçamento é uma lei de natureza *sui generis*, consistente em um ato administrativo no que concerne às despesas, transformando-se em lei em sentido estrito no tocante às receitas. Grifa-se, no entanto, que o que permitiu tais conclusões foi o fato de o publicista ter baseado sua pesquisa em sistemas tributários submetidos ao princípio da anualidade tributária, de forma que observou a arrecadação dessas receitas derivadas como corolárias da autorização orçamentária (CARVALHO FERREIRA, 2017, p. 105).

Por fim, Myrbach-Rheinfeld passou a defender que não mais fazia jus à realidade hodierna dos diversos ordenamentos jurídicos a clássica distinção entre lei em caráter formal e lei em caráter material. Para o autor, todas as leis que cumprem a integralidade do devido processo legislativo são dotadas de um componente formal e de um componente material. Diante disso, não haveria qualquer particularidade para a lei orçamentária em relação aos demais atos normativos primários emanados segundo o rito constitucional (CARVALHO FERREIRA, 2017, p. 106-107).

Posteriormente, o espanhol Sainz de Bujanda, bebendo da teoria Myrbachiana, sustentou a ideia de que o orçamento é "uma lei em sentido pleno, de conteúdo normativo, com eficácia material constitutiva ou inovadora, e com todas as características de valor e força de lei, como sejam a impossibilidade de que suas normas sejam derogadas ou modificadas por simples regulamentos e a possibilidade modificar e até derogar normas precedentes de hierarquia igual ou inferior" (LOBO TORRES, 2018, p. 173 apud SAINZ DE BUJANDA, 1989, p. 453). Impende, contudo, observar que Sainz de Bujanda desenvolveu essa lógica a partir de uma inovação constitucional ocorrida em seu país natal em 1978, que passou a autorizar a lei orçamentária a modificar tributos quando houvesse previsão de outra lei tributária (LOBO TORRES, 2018, p. 173).

Conforme destaca Ricardo Lobo Torres (2018, p. 174), no Brasil, sempre foi majoritária a corrente inspirada pela primeira doutrina – ou seja, pela teoria Labandiana de que o orçamento público é lei em sentido formal. Assim o foi em razão das disciplinas constitucionais originárias, que caracterizavam a LOA como um ato legislativo tendente a prever receitas e a autorizar gastos fundamentados nessa projeção arrecadatória. Ademais, a cumulação dos princípios da anterioridade anual e nonagesimal, que vige no nosso sistema tributário, fortalece a posição da primeira corrente.

Carvalho Ferreira (2017, p. 107-110), por outro lado, aponta para a inexistência de um consenso a este respeito na doutrina pátria, com leve ênfase para os defensores da teoria da lei formal. Sustenta, em contrapartida, que as recentes relativizações da natureza autorizativa do orçamento público têm flexibilizado sobremaneira a ideia outrora predominante de que a LOA detém natureza de lei formal. Ainda quanto, certo é que aparte dos gastos vinculados pela Constituição Federal, remanesce prevalecente na sistemática financeira brasileira a ideia de que as verbas constantes no orçamento consistem meramente em intenção política que pode ou não ser executada.

Fica claro que o debate teórico até aqui exarado, acerca da natureza da lei orçamentária, está muito associado ao modelo de orçamento adotado em cada país. Onde o orçamento é entendido como autorizativo, a correspondente lei orçamentária possui natureza de lei formal. Já nos ordenamentos em que prevalece o caráter impositivo do orçamento, fica prejudicada a sua natureza formal, dando ensejo às demais teorias sobre a natureza do orçamento. Sobre isso, Núbia Santos e Carlos Eduardo Gasparini (2021, p. 346) resumem com precisão:

(...) a discussão acerca da lei orçamentária ser formal ou material surgiu como argumento para referendar o caráter autorizativo do orçamento, em um contexto histórico-político em que as prerrogativas parlamentares eram tidas como empecilho à governabilidade, ou como inconstitucionais por serem utilizadas com finalidades políticas. Com o passar do tempo, diante da expansão de governos democráticos, tal argumentação se tornou questionável, pois o que ora se preconiza é o equilíbrio entre os poderes mediante um sistema de freios e contrapesos. (SANTOS e GASPARINI, 2021, p. 346)

Existe, destarte, uma convergência entre as teorias da lei orçamentária de natureza formal e modelos orçamentários onde prevalece o caráter autorizativo dessas disposições. O conceito de orçamento autorizativo remonta à ideia de que a lei orçamentária requer permissão do Poder Legislativo, mas não vincula o

Executivo. Embora o orçamento consubstancie um programa de dotações e planejamentos arrecadatórios, a autorização concedida pelo Legislativo à sua operação não passa, no modelo autorizativo, de uma autorização. Isto é, o Executivo não pode implementar programação diversa daquela aprovada no Congresso Nacional, mas detém discricionariedade para avaliar a conveniência e a viabilidade de cada dotação, definindo aquelas que devem e as que não devem ser executadas. (SANTOS e GASPARINI, 2021, p. 341-342 apud MENDES, 2015, p. 31 e LIMA, 2003, p. 10)

Por ser medida discricionária, o orçamento autorizativo faculta o Executivo a tomar medidas tanto omissivas como comissivas em relação à decisão dos gastos já aprovados. Este modelo é, frequentemente, defendido pela flexibilidade com que permite alterações futuras na programação executiva. Isso é particularmente importante quando as projeções das receitas não se concretizam (SANTOS e GASPARINI, 2021, p. 342 apud GIACOMONI, 2012). Há, no entanto, muitos críticos do modelo autorizativo, que nele reconhecem uma feição autoritária ou pouco republicana. Para estes autores, a diminuição da participação legislativa no processo orçamentário representa uma afronta ao dever de prestação de contas da administração pública e resgata elementos da lógica orçamentária que prevaleceram no Brasil durante a Ditadura Militar (SANTOS e GASPARINI, 2021, p. 342 apud PEDERIVA, 2008).

Uma segunda crítica a respeito do modelo autorizativo é ainda mais pertinente para o objeto deste trabalho. Trata-se da ideia, que argumentam Limongi e Figueiredo em um texto de 2008, de que o modelo autorizativo "do ponto de vista das relações entre Executivo e Legislativo, incentiva o uso da execução orçamentária como instrumento de barganha e troca de apoio político, meio conhecido de disciplina e apoio parlamentar". Isso porque, como a iniciativa da execução orçamentária se torna discricionária pelo gestor, tornar-se-ia possível condicionar os procedimentos executórios a acordos de natureza política (GREGGIANIN; SILVA, 2015, p. 16 apud FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008).

Essa ideia ganhou popularidade em alguns círculos acadêmicos brasileiros durante os anos 2000 e 2010. Justamente para contrariar o comportamento político em torno das emendas parlamentares, considerado espúrio por muitos, é que José Maurício Conti (2013) defendeu expressamente a implementação do regime impositivo. Além dele, em 2006, o relatório final da CPMI das Ambulâncias sugeriu

que o escândalo de corrupção apurado por aquela comissão de inquérito poderia ser atribuído, em parte, à natureza autorizativa das leis orçamentárias no Brasil:

Vale salientar, no entanto, que o fato do orçamento ser meramente autorizativo, e não impositivo, fez com que os parlamentares se submetessem às diretrizes governamentais para liberar seus recursos. Isso ocorre desde sempre na história republicana brasileira, não é fato novo. A mudança que ora se desenha, transformando o orçamento da União em impositivo, vinculando o Executivo, portanto, à sua execução, pode ser de grande valia para o engrandecimento republicano brasileiro, por permitir que os parlamentares levem recursos a suas bases eleitorais sem que para isso tenham que distanciar-se de suas convicções pessoais para atender aos mais diferentes governos (BRASIL, 2006, p. 59).

A inflamação desse debate jurídico e político levou, em 2015, à aprovação da Emenda Constitucional nº 86, que implementa um regime impositivo para as emendas parlamentares individuais através de uma alteração no artigo 166 da Constituição. Ao contrário do paradigma autorizativo em que a iniciativa dos procedimentos executórios para as dotações consubstanciadas no orçamento remanesce sob discricionariedade do Poder Executivo, no modelo impositivo, há vinculação expressa do gestor público à execução da lei orçamentária aprovada pelo Legislativo. No caso da Emenda Constitucional nº 86/2015, essa vinculação era parcial, abrangendo unicamente as emendas individuais.²

Esses processos históricos, no entanto, serão melhor trabalhados no capítulo 4 do presente trabalho. Por ora, basta reconhecer que, até 2015, vigorava um regime essencialmente autorizativo no Brasil e, após a EC nº 86/2015, essa dinâmica foi alterada para acomodar despesas impositivas da programação orçamentária, todas ligadas aos gastos com emendas parlamentares.

Diz-se, portanto, que o orçamento brasileiro é parcialmente impositivo e parcialmente autorizativo. Com relação aos recursos desembarcados de qualquer prévia vinculação, considera-se que o orçamento brasileiro é autorizativo, uma vez que são receitas passíveis de contingencialmente e de não execução por parte da Administração. Já com relação aos recursos vinculados, o orçamento público é plenamente impositivo, porquanto não é facultado ao Executivo deixar de efetivamente aplicá-los conforme as previsões da LOA (CARVALHO FERREIRA, 2017, p. 108 apud ABRAHAM, 2017, p. 322).

² Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 100/2019 aumentou o escopo de impositividade do sistema brasileiro. Essas novidades constitucionais serão melhor definidas ao longo do trabalho.

2.3 REGIMES ORÇAMENTÁRIOS: POR UMA DEFINIÇÃO QUE CONTEMPLE O COMPONENTE INSTITUCIONAL E A NATUREZA JURÍDICA DA LEI ORÇAMENTÁRIA

Até aqui, buscou-se demonstrar a relevância das emendas parlamentares na dinâmica institucional do país. Evidencia-se que, num primeiro momento, houve denúncia especialmente direcionada às emendas individuais, a qual, posteriormente, se viu frustrada pelo levantamento de evidências empíricas acerca da marginalidade das emendas individuais perante as emendas coletivas.

Restou demonstrado, através da literatura do início dos anos 2000 — e em particular dos textos influenciados por Figueiredo e Limongi —, que as normas regimentais da Comissão Mista de Orçamentos podem influenciar a maneira como o Executivo lida com as emendas parlamentares. Por exemplo, acerca da priorização de rubricas individuais, coletivas ou de relatorias.

Ademais, também foram suscitadas duas grandes perspectivas sobre a natureza da lei orçamentária: impositiva e autorizativa. Com isso, foi exposta a ideia de que o orçamento autorizativo, segundo muitos especialistas, contribui para a perspectiva analítica que descreve as emendas parlamentares como objeto de negociação e trato político. Isso, por sua vez, instigou muitos a defenderem a implementação do orçamento impositivo no Brasil.

Portanto, a questão institucional do presidencialismo de coalizão, que tem como centro a execução das emendas parlamentares, ocorre em dois *locus* de atuação: (1) nas normas que facilitam a propositura das emendas e que regem o ambiente político da Comissão Mista de Orçamento; e (2) num momento anterior, que lida com a própria natureza autorizativa ou impositiva da lei orçamentária e que impacta na execução da despesa pública proveniente de emendas.

Conforme delineado na introdução, o objeto deste trabalho é a conceituação e identificação dos regimes orçamentários brasileiros desde 1988, em número e elementos essenciais. Justamente por isso, os capítulos 3 e 4 irão avaliar pormenorizadamente os diferentes marcos normativos que promoveram flutuações e modificações no estado de coisas institucional do presidencialismo de coalizão.

Neste particular, reitera-se que o capítulo 3 abordará todas as mudanças de natureza constitucional, regimental e legal ocorridas entre 1988 e 2015. Este lapso temporal foi selecionado para dar protagonismo ao fato de que neste período a

maioria das mudanças de regimes orçamentários se deu com relação ao ambiente político-institucional interno da Comissão Mista de Orçamentos. No capítulo 4, serão discutidos os principais marcos normativos que delimitam os regimes orçamentários de 2015 a 2023. Seleciona-se esta série histórica para conferir proeminência ao fato de que, desde este período, as inovações de regimes orçamentários estão relacionadas, também, ao componente impositivo que passa a fazer parte da realidade financeira brasileira.

Em conclusão, a fim de prosseguir com a intenção do presente trabalho, é necessário pensar os regimes orçamentários como um conjunto de normas regimentais, legais e constitucionais que atuam concomitantemente para disciplinar a confecção, aprovação e execução da lei orçamentária anual. Estes regimes orçamentários podem influenciar a dinâmica institucional entre diferentes atores políticos brasileiros e envolvem, geralmente, alguma especificidade no que tange ao favorecimento de determinadas figuras dentro do sistema político brasileiro.

Assim sendo, os regimes orçamentários devem ser mapeados a partir dos principais marcos normativos encontrados na progressão histórico-institucional brasileira. Mais especificamente, o florescimento desses regimes reside no zona de convergência entre diversos marcos normativos capazes de produzir relevantes alterações no arcabouço financeiro do país. Conseqüentemente, a finalidade dos próximos dois capítulos, conforme já revelado, será o mapeamento dessas alterações na Ordem jurídica brasileira.

3 A CONSOLIDAÇÃO DA COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTOS E DO PODER DE EMENDA ORÇAMENTÁRIA NA MATRIZ JURÍDICA BRASILEIRA (DE 1988 A 2015)

3.1 O RENASCIMENTO DO PODER DE EMENDA COM A CONSTITUIÇÃO FEDERATIVA DE 1988

O ponto de partida para a retrospectiva da evolução do desenho orçamentário brasileiro pretendida por este trabalho é a elaboração da Constituição de 1988. Ao inaugurar o renovado Ordenamento democrático brasileiro, o Legislador Constituinte Originário dedicou grande parte do diploma constitucional a disciplinar a arrecadação e a gestão dos recursos do Estado. Assim, o Título VI, que lida com a tributação e orçamento, contempla as Finanças Públicas em seu Capítulo II.

Na sua redação original, o Capítulo II do Título VI contabilizava 6 (seis) artigos extensos e dotados de uma grande quantidade de parágrafos e incisos. Além disso, o Constituinte incluiu em áreas específicas dos Títulos VII (Da Ordem Econômica e Financeira) e VIII (Da Ordem Social) temas relacionados à despesa pública, com o objetivo de privilegiar gastos considerados atinentes às funções precípuas do Estado brasileiro previstas no art. 3º, CRFB/88. É o caso emblemático do art. 212, CRFB/88, que cria uma vinculação ao empenho de 18% (dezoito por cento) das receitas resultantes de impostos e transferências da União "à manutenção e desenvolvimento do ensino"³.(MOTTA e PINTO, 2023)

Neste contexto, o artigo 165, §9º, da Constituição Federal exige a criação de uma Lei Complementar para abordar questões relativas ao exercício financeiro, à vigência, aos prazos, à elaboração e à organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Além disso, essa Lei Complementar deveria estabelecer diretrizes para a gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a criação e operação de fundos.

No entanto, apesar da expressa determinação constitucional, jamais houve a edição desta Lei Complementar. Portanto, para orientar o processo de elaboração do Orçamento público até que a mencionada Lei Complementar do artigo 165, §9º, seja

³ O mesmo dispositivo determina a vinculação de 25% das receitas estaduais e municipais, provenientes de impostos e transferências, à mesma finalidade.

criada, deve ser observado o art. 35, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (LOBO TORRES, 2018, p. 168). Simultaneamente, devido à falta de legislação mais recente sobre essas questões, a Lei nº 4.320 de 1964, conhecida como a Lei do Orçamento, segue em vigor. Esta lei ainda desempenha um papel fundamental na estruturação do Orçamento brasileiro.

Outro importante diploma normativo pretérito à Constituição de 1988 foi o próprio Regimento Comum do Congresso Nacional (RCN), criado pela Resolução nº 01 de 1970-CN. Embora o processo legislativo orçamentário siga um procedimento específico, regulamentado simultaneamente pelo artigo 35 da ADCT, pela Lei nº 4.320/64 e pelos artigos 165 a 169 da Constituição, as disposições do Regimento Comum do Congresso Nacional que tratam dos procedimentos de votação e deliberação parlamentar são aplicáveis de maneira suplementar ao trabalho da Comissão Mista de Orçamentos.

Inclusive, constava na redação original do RCN uma Seção com 14 capítulos dedicada ao "Projeto de Lei Orçamentária" (Seção III). Isso porque naquela época, como se verá no curso deste capítulo, não havia uma resolução específica para disciplinar a constituição da Comissão Mista de Orçamentos (CMO), de forma que ela seguia as regras do Regimento Comum do Congresso Nacional. Foi com base no RCN que se instituiu, em 1991, a atual CMO por meio da Resolução nº 01 de 1991-CN, contendo 6 artigos específicos para as emendas parlamentares.

Portanto, quando do início da Ordem jurídica de 1988, as principais diretrizes do Direito financeiro relacionadas às emendas parlamentares eram definidas pelo Regimento Comum do Congresso Nacional (Resolução nº 1 de 1970-CN) e pela própria Constituição. Também vigoravam regras gerais relativas ao processo orçamentário estabelecidas na Lei nº 4.320 de 1964 e no artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Dado que o propósito deste estudo é analisar a variação nos regimes orçamentários brasileiros, no tocante especificamente às emendas parlamentares, impende destacar que não seria possível abordar este tema anteriormente à Constituição de 1988. Isso se deve ao fato de que o maior rompimento da Constituição com a sistemática financeira vigente na Ditadura Militar foi o fortalecimento da participação do Poder Legislativo no rito orçamentário. Em particular, somente em 1988, houve a recomposição do poder de emenda parlamentar (CARVALHO FERREIRA, 2017, p. 89).

Ao longo dos Anos de Chumbo, viveu um protagonismo desigual do Poder Executivo na confecção e autorização do Orçamento público. Em complemento às disposições gerais da Lei nº 4.320/1964, constava na própria Constituição Federal de 1967 a vedação integral da formalização de emendas parlamentares ao PLOA. Isto é, ainda que coubesse ao Legislativo aprovar os planejamentos financeiros confeccionados pelo Executivo, somente poderia aprová-lo integralmente, despendo-se da sua função fiscalizatória e da capacidade de emendar (LOBO TORRES, 2009, p. 62; CARVALHO FERREIRA, 2017, p. 89-90).

Como foi discutido no tópico 2.2, durante todo este período, não deixava de prevalecer a natureza autorizativa do Orçamento público. No entanto, as feições políticas das leis orçamentárias, neste caso, eram de um instrumento financeiro altamente injusto e autoritário, elaborado unilateralmente pelo Executivo e aprovado pelos demais poderes sem qualquer tipo de autonomia infringente. Isso tudo mudou com o regime constitucional de 1988 (LOBO TORRES, 2009, p. 62; CARVALHO FERREIRA, 2017, p. 89-90).

A Constituição Cidadã resgatou a relação mais participativa do Congresso Nacional na perfectibilização do Orçamento público, em moldes que já haviam sido utilizados na República de 1946. Foi por esta razão que se passou a admitir a edição de emendas parlamentares ao PLOA enviado pelo Executivo, e, com isso, surgiu uma série de questionamentos ao *modus operandi* do Governo diante da execução dessas emendas parlamentares — especialmente para fins de composição da coalizão, como já foi discutido no capítulo 2.

Convém observar, além de restabelecer o poder de emenda, a Constituição de 1988 reorganizou a dinâmica entre Executivo e Legislativo como um todo. Houve um efetivo incremento das competências do Legislativo em matéria financeira no geral. Isso aconteceu especialmente no tocante ao componente autorizativo do Orçamento, reforçando-se a necessidade de aprovação do Poder Legislativo para a utilização de recursos; abertura de créditos especiais ou suplementares; transposição, remanejamento ou transferência de uma categoria de recursos para outra; e diversas outros mecanismos de controle orçamentário que passaram a ser exercidos pela competência Legislativa (DALLAVERDE, 2013, p. 80-81).

Entretanto, especificamente com relação aos procedimentos internos de propositura e apreciação das emendas parlamentares, a Constituição de 1988 se mostraria em grande parte silente. Neste contexto, a previsão constitucional se

limitou a estabelecer a possibilidade de apresentação das emendas perante a CMO, a qual sobre elas deveria decidir por meio de parecer analítico. Na prática, a responsabilidade da CMO era apenas avaliar a conformidade das emendas com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), bem como a sua adequação formal em relação à alocação dos recursos necessários para as despesas subjacentes, de acordo com o artigo 166, §§ 2, 3 e 4 da CRFB/1988. Essa lacuna na norma constitucional negligenciou questões procedimentais particulares do rito orçamentário, permitindo que a Comissão Mista de Orçamentos desenvolvesse normas comportamentais consuetudinárias próprias.

Entre 1988 e 1991, já sob vigência da Constituição de 1988, não havia qualquer resolução específica no âmbito do Congresso Nacional tendente a disciplinar os trabalhos da CMO. O Regimento Comum do Congresso, com artigos voltados para isso, era o documento utilizado para regulamentar a CMO durante a Ditadura. No entanto, durante o regime democrático, com a constituição de novas competências pela Comissão — dentre elas o poder de emenda —, mostraram-se defasadas as disposições até então utilizadas.

Ante a ausência de norma procedimental específica para a CMO, atribui-se aos Senadores Nelson Carneiro (PMDB-RJ) e Cid Carvalho (PMDB-CE) — então presidentes do Congresso Nacional e da Comissão Mista de Orçamentos, respectivamente — a definição de regras essencialmente informais, que conduziram o processo legislativo orçamentário nos 3 primeiros exercícios financeiros posteriores a 1988. Há analistas que argumentam que essa situação fomentou a participação do Executivo na formatação das leis orçamentárias deste período, porquanto foram amplamente acompanhadas por assessores técnicos vinculados ao Governo Federal. Entretanto, a concentração de competências na cúpula da CMO se revelou como uma das principais características deste período, considerando, em especial, o papel do Relator-Geral do Orçamento (MARTINS, 2012, p. 20 apud SANCHES, 1995, p.2; PRAÇA, 2011, p. 147).

Grifa-se que, no período citado, somente existiam emendas parlamentares individuais e emendas de relator. As emendas coletivas foram uma invenção regimental posterior. Não obstante, devido ao vácuo normativo, o Relator-Geral do orçamento, no ano de 1990, "tinha liberdade para propor emendas orçamentárias como novos projetos (...) e um parecer preliminar com o conteúdo que queria, sem trechos obrigatórios nem análise detalhada da conjuntura econômica" (PRAÇA,

2011, p. 147). Na prática, também era o Relator-Geral quem decidia a respeito das emendas individuais em absoluto desfeito ao planejamento enviado pelo Executivo:

"[...] tinha também a prerrogativa de avaliar as emendas individuais propostas por seus colegas parlamentares, sem fixar um limite de valor máximo e sem autorizar emendas propostas coletivamente. Sozinho, [o Relator-Geral] podia, por fim, reestimar à vontade a receita prevista pelo Executivo para o ano seguinte." (PRAÇA, 2011, p. 147)

A excessiva liberalidade no uso das emendas individuais culminou na estratosférica importância de 71.543 emendas propostas ao PLOA em 1991, das quais 18.944 foram aprovadas (CARVALHO FERREIRA, 2017, p. 215 apud TOLLINI, 2008, p. 216). Em resposta a isso, o Congresso Nacional editou a Resolução nº 01 de 1991, que foi uma das primeiras manifestações do Congresso no sentido de estabelecer limites ao crescente problema criado pela permissividade excessiva com as emendas. Dessa forma, sem, todavia, estabelecer um limite quanto ao valor global das emendas, a Resolução nº 01 de 1991-CN criou um teto de 50 emendas por parlamentar.

Para além do limite quantitativo, destacam-se entre as disposições da Resolução nº 01 de 1991-CN os seus artigos 15 e 16. No artigo 15, a Resolução aborda uma versão incipiente de emenda coletiva, ao facultar às comissões permanentes do Congresso Nacional a possibilidade de apresentarem "relatórios e sugestões, sob a forma de emendas, aos projetos de lei que tramitam na CMO [...] relativos às matérias que lhes sejam pertinentes regimentalmente." O mais interessante é que o dispositivo do parágrafo único estabelece expressamente a natureza preferencial destas emendas coletivas de comissão sobre as emendas individuais na ordem de votação. Como veremos, essa configuração foi reforçada futuramente pela Resolução de 1995.

Por outro lado, o artigo 16 da norma ratifica a relação de superioridade do Relator-Geral do Orçamento diante dos relatores parciais e setoriais. Segundo o dispositivo, o parecer preliminar que estabelecerá os parâmetros de apreciação das emendas deve ser elaborado unilateralmente pelo Relator-Geral e submetido a votação diretamente no plenário da CMO. Após isso, sua observância integral seria obrigatória aos relatores parciais e setoriais. O parecer preliminar é o documento que configura o modelo geral de tramitação do PLOA na CMO, inclusive com determinações acerca da propositura de emendas parlamentares. Portanto, esse

dispositivo conservou o protagonismo desigual do Relator-Geral na sua capacidade de influenciar o Orçamento e as emendas que nele seriam inseridas.

Mais tarde, ao longo dos anos 1990, a configuração orçamentária brasileira sofreria novas mudanças. As alterações que sobrevieram nesse período ocorreram em grande parte em resposta ao escândalo dos Anões do Orçamento, o qual investigou principalmente o manejo corrupto das emendas parlamentares individuais e emendas de Relator-Geral.

3.2 OS ANOS 1990: A CPMI DOS ANÕES DO ORÇAMENTO, A RESOLUÇÃO Nº 02 DE 1995-CN E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

Em meados dos anos 1990, o cenário político brasileiro foi abalado por um evento que chocou a opinião pública no que diz respeito à gestão financeira do Estado. O caso conhecido como "Escândalo dos Anões do Orçamento" resultou na instauração de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), que, em seu relatório final, chegou a recomendar a completa eliminação do mecanismo de emenda parlamentar individual ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). (CARVALHO FERREIRA, 2017, p. 215) Neste sub-capítulo, discutiremos o impacto desse episódio nas resoluções do Congresso Nacional.

3.2.1 A concentração de atribuições no Relator-Geral do Orçamento e a CPMI dos Anões do Orçamento

O escândalo dos Anões do Orçamento está ligado simultaneamente à excessiva concentração de competências sobre a figura do Relator-Geral do Orçamento, e às baixas restrições impostas na Constituição para a utilização das emendas parlamentares. Segundo apontou o relatório final da CPMI, havia dois esquemas que atuavam paralelamente para lesar o erário público através da manipulação das verbas orçamentárias (BRASIL, 1994, p. 373).

O primeiro esquema (denominado "esquema do orçamento") consistia no assessoramento da Comissão Mista de Orçamentos por um grupo de parlamentares que alternadamente repartia os postos de Presidência e Relatoria-Geral, distribuindo as relatorias parciais e sub-relatorias a deputados e senadores de sua confiança. O principal instrumento de barganha detido pelo Relator-Geral do orçamento eram as

emendas de relator, através das quais o mandante do esquema compensava os parlamentares que não conseguiram influenciar o orçamento diretamente através das suas emendas individuais (PRAÇA, 2010, p. 170).

"Para que se aquilate a importância da emenda de Relator, como foi empregada, observe-se que o Deputado João Alves (PPR), em 1990, conseguiu com elas dar destinação a 1,09 bilhões de cruzeiros, de um total de 3,6 bilhões do Ministério da Ação Social, ou seja, nada menos que 30,2% do total das verbas" (BRASIL, 1994, p. 371-372)

A segunda fase do esquema era denominada "Esquema das Empreiteiras" e consistia no conluio fraudulento entre lobistas do setor imobiliário para driblar as formalidades do processo licitatório. O relatório da CPMI apurou que as empreiteiras elaboraram estudos técnicos para a realização de obras, que então as sugeriam a prefeitos e governadores. Estes, por sua vez, pressionavam os Ministérios para a liberação de receitas, bem como o seu empenho no Orçamento Geral da União — fosse por meio da inserção da despesa diretamente na proposta enviada pelo Executivo ou fosse pelas emendas dos parlamentares ligados ao esquema. Após a aprovação do Orçamento, a pressão passaria a incidir sobre o Executivo para executar o gasto (BRASIL, 1994, p. 374).

Assim que o escândalo veio à tona, produziu-se na sociedade um clima de animosidade contra o instituto de emendas parlamentares. Em suas recomendações finais, a CPMI sugeriu que se limitasse o poder de emendar a lei orçamentária, permitindo-se "unicamente emendas de autoria de Comissão, Bancada e Partido Político, fixados os seus valores através de critérios de proporcionalidade." (BRASIL, 1994, p. 383).

Porém, como é cediço, a pretensão de extinguir as emendas parlamentares individuais não se concretizou, de forma que o instituto subsiste até hoje. Inclusive, houve esforços tanto do governo como dos parlamentares de oposição para afastar a erradicação do instituto. No entanto, diversas outras recomendações do relatório final da CPMI dos Anões do Orçamento foram observadas, quando da edição da Resolução nº 2 de 1995-CN (MARTINS, 2012, p. 22-23).

3.2.2 A Resolução nº 2 de 1995 e a observância das recomendações do relatório final da CPMI

A mais relevante das medidas da Resolução de 1995 foi substituir o teto de 50 emendas individuais previsto na Resolução nº 01 de 1991-CN para um limite de apenas 20 emendas. Dessa vez, também foi inserido nas disposições internas da CMO um limite de valor de R\$1,5 milhão por deputado. (CARVALHO FERREIRA, 2017, p. 215). Assim, a Resolução nº 02 de 1995-CN criou um óbice material considerável e necessário ao poder infringente do Legislativo, e, ainda por cima, incorporou a restrição quantitativa que já fazia parte do desenho orçamentário desde a Resolução nº 01 de 1991-CN. Apesar dessas modificações agirem de forma um tanto excessiva contra a propositura das emendas parlamentares, a norma também relaxou as exigências para a propositura de emendas coletivas.

O artigo 20 da Resolução criou três modalidades de emendas coletivas: (1) emendas de iniciativa das comissões permanentes de qualquer uma das casas do Congresso Nacional, destinadas "às matérias que lhes sejam afetas regimentalmente". Criou também as (2) emendas de bancada estadual, que devem ser aprovadas por $\frac{3}{4}$ (três quartos) dos parlamentares da respectiva unidade federada; e (3) as emendas das bancadas regionais do Congresso Nacional, para assuntos pertinentes às regiões macroeconômicas do IBGE, devendo ser aprovadas por 20% dos parlamentares da região afetada. As emendas de bancadas regionais e de comissões permanentes eram limitadas a 5 proposições para cada comissão ou região, ao passo que as emendas de bancadas estaduais foram limitadas a 10 por unidade da Federação.

Impende destacar que Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi (2005, p. 742), com fulcro nos dados coletados a respeito da execução das emendas orçamentárias, chamam atenção para a priorização das emendas coletivas e de relator sobre as emendas individuais. Os autores atribuem essa relação desproporcional, entre outros fatores, às disposições regimentais desta época que afastam a sujeição das emendas coletivas aos limites quantitativos introduzidos pela Resolução nº 02 de 1995-CN:

No período considerado, a participação das emendas individuais no total das emendas aprovadas pelo Congresso foi de 17,4%. Dito em reverso, para enfatizar o ponto: 82,6% dos recursos alocados pelo Congresso para investimentos são fruto de emendas coletivas ou de atores institucionais

(relatores). E essa é uma decisão que foi tomada pelos congressistas. Do total de recursos que aloca do orçamento, o Congresso optou por reservar a maior parte para as emendas coletivas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005, p. 742).

Também é digno de menção, que o período de 1994-1995, muito em razão da CPMI dos Anões do Orçamento, acendeu nas instituições um forte intento de restringir a atuação do Relator-Geral, através da desconcentração das suas competências aos relatores parciais e setoriais da CMO. Nesse sentido, o texto da Resolução de 1995 vedou a utilização das emendas de relator ao orçamento, "excetuadas aquelas de natureza corretiva de omissões de ordem técnica ou legal." Isto é, a resolução impediu, através dos seus artigos 16, §1º e 17, a inserção de novas dotações orçamentárias por meio das emendas de relator. Essa alteração, como se verá ao longo do trabalho, foi possivelmente o instituto mais consequencial para suprimir a influência do Relator-Geral na sua capacidade de influenciar politicamente a CMO e a despesa pública.

Não bastasse isso, a norma regimental ainda ampliou o caráter colegiado da CMO ao distribuir algumas das competências do Relator-Geral para os relatores adjuntos das subcomissões temáticas, que passaram a ser de instalação obrigatória nos termos do artigo 11 (MARTINS, 2012, p. 23). Na prática, segundo Praça, ainda que a Resolução nº 2/1995-CN tenha feito algumas modificações na relação do Relator-Geral com os relatores setoriais, a estrutura básica se quedou praticamente inalterada. Ao menos é o que o autor defende sob o fundamento da "conversão institucional" (PRAÇA, 2011, p. 154-156):

"As primeiras resoluções congressuais que trataram do processo orçamentário no período democrático – 1/1991, 1/1993 e 2/1995 – conferiam enormes prerrogativas ao relator-geral e pouquíssima relevância aos relatores setoriais. (...) De acordo com os assessores técnicos do processo orçamentário no Senado Federal, "depois da Resolução de 1995, se o relator-geral quisesse pegar os relatórios setoriais, jogar no lixo e fazer tudo de novo, ele poderia". (PRAÇA, 2011, p. 155-156).

Em resumo, a Resolução nº 2 de 1995-CN incorporou ao processo legislativo orçamentário algumas recomendações elaboradas no relatório final da CPMI dos Anões do Orçamento. Com relação à recomendação mais radical de supressão do instituto das emendas parlamentares individuais, o Congresso adotou postura mais tímida. Nada obstante, a resolução avançou nas diretrizes já estabelecidas pelas Resoluções nº 01 de 1991-CN. Por exemplo, ela levou adiante o engajamento pela desconcentração da repartição de algumas competências na

CMO do Relator-Geral do Orçamento em benefício às relatorias setoriais e de subcomissões.

Fundamentalmente, o mais importante dispositivo da resolução foi o impedimento do Relator-Geral de introduzir novas despesas ao Orçamento. Doravante, somente poderia, com suas emendas, promover pequenas correções e alterações pontuais, sem com isso aumentar os gastos públicos. Também, a norma possuía a pretensão de incentivar a utilização das emendas coletivas em detrimento das individuais, por entender que seriam menos suscetíveis a práticas de corrupção. Por isso, impôs limites quantitativos e materiais à propositura de emendas individuais, que não atingiram as emendas coletivas da mesma forma. Essa discrepância acabaria por criar o cenário propício para o escândalo das Sanguessugas, que será discutido em detalhes no item 3.3 do trabalho.

3.2.3 A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Resolução nº 01/2001

Paralelamente à edição da Resolução nº 2 de 1995-CN, foi promulgada a Lei Complementar nº 101 de 2001 (vulgo, Lei de Responsabilidade Fiscal). A LRF racionalizou as finanças públicas do país e criou uma série de incentivos para um balanço maior das receitas e despesas (LOBO TORRES, 2018, p. 177). No entanto, assim como a Lei nº 4.320 de 1965, a LRF não possui muitas disposições a respeito da tramitação interna do Orçamento na CMO, emendas parlamentares ou mecanismos relevantes para analisar a dinâmica política entre Legislativo e Executivo, que é o principal objeto desta pesquisa. Na verdade, a LRF se presta muito mais a impor uma exigência de elevado padrão de probidade financeira à formulação e execução do Orçamento público. Por isso, ainda que a LC nº 101/2001 tenha de fato trazido importantes mudanças ao Direito financeiro pátrio, poucas são as novidades que integram o escopo do presente trabalho.

Nada obstante, optou-se por trazer lume à LRF em razão da previsão do seu artigo 9º. Este dispositivo fixou sobre o Executivo o dever de limitar o empenho de recursos quando há risco de a receita pública não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, segundo os critérios constantes na LDO. Dessa forma, a LRF inaugurou no país a possibilidade de contingenciamento de verbas pela Administração pública, o que, por sua vez, constitui um grande elemento

de negociação política entre Executivo e Legislativo envolvendo o Orçamento, conforme já delineado no capítulo 2.1 (CARVALHO FERREIRA, 2017, p. 180).

O contingenciamento de gastos consiste na limitação de empenho das despesas previstas na lei orçamentária pelo Executivo. Nem todas as despesas são passíveis de contingenciamento: as despesas de execução obrigatória e transferências correntes não se submetem a essa regra, e, tampouco, as despesas destinadas ao financiamento da dívida pública e eventuais gastos abordados na LDO como incontingenciáveis. Entretanto, o modelo autorizativo adotado pelas leis orçamentárias brasileiras facilita o contingenciamento da despesa pública pelo Executivo (LOCHAGIN, 2016, p. 130).

Para acionar o dispositivo de contingenciamento, o Executivo precisa, em tese, encontrar-se diante da reunião de uma série de fatores exógenos. É necessário que haja quebra na expectativa das metas fiscais, mas essa avaliação se dá de forma discricionária pelo gestor. Uma vez contingenciada a despesa, o seu descontingenciamento deveria ser feito conforme os requisitos estabelecidos no decreto de contingenciamento. Todavia, muitas vezes esses decretos são silentes a este respeito, o que acaba por produzir elevado grau de discricionariedade do Executivo também no descontingenciamento. Em outras palavras, o Executivo pode atribuir, através de decreto, um bloqueio temporário para a execução da despesa orçamentária, partindo de critérios e avaliações unilaterais, para, após, levantar a restrição e liberar o empenho dos recursos com a mesma independência. (LOCHAGIN, 2016, p. 130; GONTIJO, 2010, p. 70)

Existe uma corrente doutrinária que sustenta que a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao condicionar o contingenciamento a uma série de circunstâncias fiscais, introduziu no Brasil a figura do "orçamento impositivo". Contudo, justamente pela discricionariedade apontada acima, prevalece a posição de Gontijo (2010, p. 65), segundo o qual, "a Lei de Responsabilidade Fiscal, na verdade, apenas reforça o caráter discricionário da execução das despesas 'não obrigatórias', na medida em que permite ao Executivo limitar empenhos e movimentação financeira para compensar uma eventual frustração de receita no bimestre" (SANTOS e GASPERINI, 2021, p. 357 apud GONTIJO, 2010, p. 65).

O que se pode concluir é que o contingenciamento se tornou um avatar jurídico relevante na arena política brasileira. Como foi discutido no item 2.1, antes da LRF, Pereira e Mueller (2002, p. 287) encontraram indícios de que o Executivo

aguardava até os últimos meses do ano para empenhar gastos oriundos de emendas parlamentares. Com o contingenciamento, isso não é mais necessário, pois as emendas propostas por parlamentares insubordinados às diretrizes de votação do governo podem sofrer um bloqueio temporário até a conclusão de votações importantes. Isso tudo, ainda que os procedimentos executórios iniciais já tenham sido deflagrados para essas despesas (CARVALHO FERREIRA, 2017, p. 190-192; PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 287; GONTIJO, 2010, p. 69).

O contingenciamento é, destarte, a principal contribuição que a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe a esta discussão. No âmbito interno da Comissão Mista do Orçamento, a LRF repercutiu na adoção da Resolução nº 01 de 2001-CN, que reestruturou as comissões de acordo com a nova legislação complementar:

A estruturação interna da CMO foi modificada a partir da nova disciplina de 2001. Pelo texto da Resolução, as antigas subcomissões, que nunca funcionaram a contento, são extintas e substituídas por até dez áreas temáticas, cada qual com seu respectivo relator setorial. Foram também criados os comitês de apoio aos relatores, sob a coordenação do Relator Geral e tendo seus membros por este designados (MARTINS, 2012, p. 29).

A Resolução nº 01 de 2001-CN fez alterações pouco expressivas no processo legislativo orçamentário das emendas. Além de atualizar a norma regimental para as disposições da LRF, também reduziu alguns poderes do Relator-Geral do Orçamento, favorecendo a posição colegiada dos Relatores Setoriais (MARTINS, 2012, p. 29). Ainda em 2001, a Resolução nº 01 de 2001-CN foi reeditada duas vezes (Resolução nº 02 de 2001-CN e Resolução nº 03 de 2001-CN), mas em ambos os casos a resolução sofreu pequenas mudanças pontuais e de baixa relevância ao objeto da pesquisa. Na prática, as resoluções nº 02/2001-CN e 03/2001-CN têm caráter transitório.

Então, no início dos anos 2000, a relação entre os poderes Executivo e Legislativo com relação ao Orçamento público federal já era muito mais complexa do que em 1988. Por um lado, uma série de esforços foi feita no sentido de isolar a influência do Relator-Geral no Orçamento e mitigar os abusos no trato das emendas parlamentares, especialmente as individuais. Por outro, a LRF criou um grande mecanismo de barganha, por parte do Executivo com relação às negociações junto ao Legislativo, que é o contingenciamento de gastos. Como veremos adiante, essas alterações na configuração orçamentária produziram alguns efeitos colaterais imprevistos, que foram apurados na CPMI das Sanguessugas.

3.3 O ESCÂNDALOS DAS SANGUESSUGAS E A RESOLUÇÃO Nº 01 DE 2006

O escândalo das Sanguessugas pode ser diretamente ligado à forma como a Resolução nº 02 de 1995-CN lidou com as emendas coletivas. Na ocasião, havia expectativa de que, ao dar incentivos para essas emendas, reduzir-se-ia a prática de corrupção com relação às emendas individuais. Na realidade, houve uma verdadeira frustração deste postulado.

3.3.1 A CPMI das Ambulâncias: contexto e diagnósticos

A CPMI das Ambulâncias, conhecida popularmente como CPI das Sanguessugas, em razão da operação policial homônima que apurou um escândalo ligado à aquisição superfaturada de unidades móveis de saúde por diversas prefeituras do Centro-Oeste, induziu novas alterações no desenho orçamentário brasileiro (BRASIL, 2006, p. 57-62).

O esquema de corrupção consistia no conluio criminoso entre empresas ligadas ao grupo familiar Vedoin e parlamentares envolvidos na Comissão Mista de Orçamentos, notadamente o deputado Lino Rossi (PP-MT). Os parlamentares apresentavam emendas individuais ao Orçamento da União ou articulavam a apresentação de emendas coletivas destinadas à aquisição de unidades móveis de saúde e de material médico-hospitalar por prefeituras locais. Uma vez aprovadas as emendas, os parlamentares negociavam junto ao Executivo o empenho dos recursos para que as prefeituras pudessem dirigir a licitação e favorecer empresas do grupo empresarial familiar. Tão logo viabilizada a verba, fraudada a licitação e assinado o contrato administrativo, os parlamentares envolvidos no esquema recebiam percentual correspondente a 10% do valor dos contratos superfaturados. (BRASIL, 2006, p. 57-62)

Sérgio Praça (2008, p. 106) comenta a tentativa do então Relator-Geral do Orçamento, deputado Valdir Raupp (PMDB-RO), de conter o esquema de corrupção que viria a ser conhecido por esquema das sanguessugas. Em 2006, Raupp tentou impedir a propositura de emendas individuais com valores inferiores a R\$150 mil. Isso porque, segundo a lei de licitações vigente à época (Lei nº 8.666 de 1993), para compras públicas até este valor os prefeitos poderiam utilizar a modalidade de

carta-convite (art. 23, inciso I, alínea a). Entretanto, os parlamentares rejeitaram a proposta do Relator-Geral e, posteriormente, a CPMI das Ambulâncias revelou que os prefeitos ligados ao esquema das sanguessugas utilizavam precisamente esse dispositivo para fraudar licitações e adquirir as unidades móveis de saúde com valores inflacionados. Ou seja, neste caso, a perda de influência do Relator-Geral — até então percebida como positiva— produziu efeito deletério com relação à corrupção orçamentária.

O relatório final da CPMI das Ambulâncias considerou uma série de vícios no arcabouço financeiro como catalisadora do esquema de corrupção, sendo o principal deles o desvirtuamento das emendas coletivas. Com programação cada vez mais paroquial e menos dedicada a obras e programas de abrangência estadual ou regional, essas emendas coletivas eram rateadas entre os parlamentares das bancadas e acabavam sendo executadas, na prática, como emendas individuais. No jargão popular, essa característica rendeu às emendas coletivas a alcunha de "emendas-rachadinha" (MARTINS, 2012, p. 31).

Assim, a pressão por aumento dos valores das emendas de bancada estadual com programação genérica era reflexo da **tentativa de ampliar o montante de atendimento das demandas locais**. Paralelamente, **grande parte das programações deixou de representar uma obra ou empreendimento estruturante de interesse estadual**. Isso explica o crescente desprestígio das emendas coletivas no orçamento público, além do correspondente baixo nível de execução, apesar de serem consideradas prioritárias desde a sua criação, pela Resolução nº 01/1993-CN (MARTINS, 2012, p. 31).(grifou-se)

Em resposta ao relatório final da CPMI, a Mesa do Congresso Nacional emitiu o Ato Conjunto nº 1 de 2005, em que determina a criação de uma Comissão encarregada de apresentar uma proposta de reforma do rito orçamentário. Contudo, o prazo previsto no ato se esgotou sem que a comissão fosse criada. Isso motivou alguns parlamentares da oposição, em especial o seu líder, o deputado Ricardo Barros (PP-PR), a promover o PRN nº 02/2005, cujo texto seria convolado na Resolução nº 01 de 2006-CN.

3.3.2 A Resolução nº 01 de 2006-CN e a modernização da CMO

Não seria um exagero dizer que a Resolução nº 01 de 2006-CN é, até hoje, o mais complexo e profissional ato normativo redigido pelo Congresso Nacional no

tocante ao rito orçamentário, especialmente com relação às emendas. Evidência disso, é o fato de que os contornos processuais estabelecidos por essa Resolução são, salvo algumas alterações, os mesmos utilizados até hoje. Inclusive, contrariamente às resoluções anteriores, inovações regimentais posteriores a 2006 apenas editaram o texto da Resolução, ao invés de substituí-la integralmente. Isso demonstra que, malgradas as supervenientes mudanças, há uma pretensão de continuidade do processo legislativo orçamentário nos termos em que ele foi essencialmente concebido pela Resolução nº 01 de 2006-CN.

O diploma regimental se estrutura em dois principais eixos de atuação: (1) a pressão pela descentralização dos trabalhos na Comissão Mista do Orçamento; e (2) o combate ao desvirtuamento das emendas coletivas, inspirado no relatório final da CPMI das Ambulâncias. Todos esses aspectos pertinem ao regime orçamentário das emendas parlamentares, que é o objeto da pesquisa, e serão trabalhados individualmente abaixo.

Quanto mais colegiado se afigura o ambiente interno da CMO, menos poder se concentra na figura do Relator-Geral do Orçamento (CARVALHO FERREIRA, 2017, p. 217). Nesse sentido, chama a atenção o fato de a gênese da norma regimental mencionada (PRN nº 02/2005) estar associada a parlamentares oposicionistas, que teriam, a princípio, interesse em democratizar o acesso às emendas parlamentares no interior do Congresso Nacional. No entanto, vê-se também que, na ocasião, houve esforços da base governista para diminuir a autonomia do Relator-Geral (PRAÇA, 2010, p. 33).

Conforme pontuado, o principal meio de combater a concentração de atribuições nas mãos do Relator-Geral foi a delegação de funções a 3 grandes grupos de atores: (a) os relatores setoriais; (b) os relatores da receita; e (c) os líderes partidários.

O fortalecimento do papel dos líderes partidários no processo orçamentário começa a se desenhar com o advento do artigo 10º da Resolução nº 2 de 1995-CN, que previu a criação de um Colegiado de Representantes das Lideranças Partidárias a ser consultado para a designação dos relatores adjuntos. No entanto, a redação do dispositivo da resolução de 1995 determinou que a decisão dos Relatores-Gerais e Setoriais tão somente "ouviria as lideranças partidárias". Ou seja, o papel do colegiado de líderes naquela norma era meramente consultivo.

Isso muda com a Resolução nº 01 de 2001-CN, quando o Colegiado de Representantes da Lideranças Partidárias foi levemente promovido. A partir de então, embora a decisão permanecesse com a presidência da Comissão Mista de Orçamento, a designação dos relatores passaria a ser "procedida de acordo com a indicação das lideranças partidárias ou dos blocos parlamentares, observado o critério da proporcionalidade partidária".

O art. 10, da Resolução nº 2/95-CN prevê ainda que as lideranças partidárias devem fazer a indicação formal de representantes na CMO, constituindo assim um Colegiado de Representantes das Lideranças Partidárias. Ainda que este Colegiado não possua atribuições formais (...) ele vem assumindo crescente importância no processo decisório da CMO, atuando durante a elaboração do parecer preliminar, momento-chave, de todo o processo. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, p. 318)

Diante disso, a Resolução de 2006 realmente inovou ao consolidar o papel do Colegiado de Representantes das Lideranças Partidárias. O artigo 16 do referido diploma determina que as lideranças partidárias indicarão o Relator-Geral e o Relator da Receita do PLOA, bem como os Relatores-Gerais do PLDO e do PPPA. Além disso, as lideranças também passaram a indicar os Relatores Setoriais do Orçamento, devendo para isso apenas observar a proporcionalidade partidária. Os líderes deixam, conseqüentemente, de exercer uma função anexa na seleção da diretoria da CMO, para serem os verdadeiros arquitetos dessa decisão.

No mais, convém ressaltar que a própria participação dos parlamentares na CMO passa a ser condicionada à discricionariedade dos líderes. Enquanto a Resolução nº 01 de 2001 apenas menciona em seu artigo 3º que "a Comissão compõe-se de 84 membros titulares", o artigo 8º da Resolução nº 01 de 2006-CN esclarece que "a representação na CMO é do partido ou bloco parlamentar", podendo inclusive o líder da bancada, em qualquer oportunidade, substituir um membro titular ou suplente. Acrescente-se a isso, o fato de a norma de 2006 ter reduzido a 40 o número de membros titulares da CMO. Infere-se, diante disso, que o novo marco regimental procura justamente restringir o acesso à comissão e dificultar a permanência de parlamentares insubordinados às determinações das lideranças de bancadas partidárias.

Quanto ao fortalecimento dos relatores setoriais, a sua principal força deferida pela norma regimental de 2006, é oriunda da influência na confecção do Relatório Preliminar. O Relatório Preliminar, após ser aprovado, passa a se denominar Parecer Preliminar, e é o documento que orienta e disciplina os

parâmetros e critérios de elaboração do Relatório Final e dos Relatórios Setoriais. A Resolução nº 01 de 2006-CN delega a este parecer preliminar competência para prever uma cota financeira para as emendas individuais e, ainda por cima, a chamada "'reserva de recursos', rubrica que consolida o conjunto de fontes disponíveis para o atendimento das emendas (reavaliação da receita, reservas de contingência e eventuais cancelamentos prévios)." (MARTINS, 2012, p. 36).

Neste particular, conforme a receita é definida no Parecer Preliminar, detêm as relatorias setoriais 55% da Reserva para administrar os recursos pertinentes à área temática consubstanciada em seus relatórios. O artigo 57 da resolução, ao passo que atribui 55% da Reserva às relatorias setoriais, dedica apenas 20% para o Relator-Geral, não podendo ele rejeitar emendas aprovadas na fase setorial e nem cancelar mais do que 10% dos seus valores. Isso produziu a segurança de que uma variedade de recursos seria decidida de modo autônomo pelos relatores setoriais. (PRAÇA, 2011, p. 156-157).

Sendo assim, a Resolução no 01/2006-CN buscou valorizar a fase de relatorias setoriais, transformando-as no principal fórum de disputa e negociação temática por recursos na CMO. (MARTINS, 2012, p. 36)

Por fim, o terceiro eixo descentralizador da CMO foi a criação de uma Relatoria das Receitas, que atua como coordenadora do Comitê de Avaliação da Receita. Essa relatoria é específica à tramitação do PLOA e tem a função de segregar a relatoria das receitas da relatoria das despesas. No modelo que prevalecia até a Resolução nº 01 de 2006-CN, havia uma confusão entre receitas e despesas na competência do Relator-Geral, o que resultava em "conflito de interesses, na medida em que se concentrava no mesmo ator político a pressão por novos recursos e o poder de reestimar a receita [...] com o fito de financiar as demandas." (MARTINS, 2012, p. 35). Também é o Relator das Receitas quem coordena o Comitê de Avaliação da Receita, criado pela própria Resolução de 2006, o qual acompanha a elaboração do Parecer Preliminar com relação à observância das metas fiscais firmadas no PLOA.

O que se tem, portanto, com o advento do ato regimental de 2006 é um enfraquecimento considerável do Relator-Geral, que segue a tendência observada nas resoluções precedentes. Concernente à estrutura da CMO, vê-se que a descentralização ocorreu principalmente por meio do fortalecimento de atores diversos, como os Relatores Setoriais, o Relator das Receitas e os Líderes

Partidários – todos eles avocaram competências que eram previamente detidas pelo Relator-Geral ou influem na própria indicação do Relator-Geral.

Para além da estrutura geral da CMO e da capacidade de determinados atores políticos influenciarem a composição do Orçamento, a Resolução nº 01 de 2006-CN também criou novos limites à prática das emendas parlamentares. Considerando os achados da CPMI das Ambulâncias e a sua conclusão pela deturpação do instituto das emendas coletivas, frustrou-se o entendimento até então predominante de que estas configuram uma solução para o carácter essencialmente paroquial das emendas individuais. Na prática, os parlamentares vinham utilizando cada vez menos as emendas coletivas para a destinação de recursos a obras ou serviços de interesse estadual ou regional. Através de conluio entre os parlamentares, as emendas coletivas apresentavam dotações oficiais genéricas, o que facilitava a sua cooptação para proposituras essencialmente individuais. (PRAÇA, 2010, p. 80; CARVALHO FERREIRA, 2017, p. 217).

A utilização das "emendas-rachadinha" se via incentivada pelos dispositivos constantes no modelo orçamentário anterior. Isso se deu especialmente em razão das disposições que favoreciam a execução das emendas coletivas sobre as individuais, bem como por não haver qualquer limite de valor global para as emendas coletivas.

Nesse sentido, a fim de atribuir mais racionalidade às despesas orçamentárias, a resolução de 2006 cataloga 3 (três) modalidades de emendas parlamentares: emendas de remanejamento, de apropriação e de cancelamento. As (1) emendas de remanejamento são aquelas que acrescem ou incluem novas dotações, mas apresentam fonte exclusiva de financiamento à nova despesa pública. (2) As emendas de apropriação, por outro lado, ao criarem novas dotações ou aumentarem as existentes, tomam recursos de outras dotações previstas em parecer preliminar. Por fim, (3) as emendas de cancelamento, são aquelas que apenas reduzem a carga de receitas previamente alocada a determinada dotação. Dessa forma, as emendas parlamentares encontram uma segunda camada de controle, através da classificação quanto à natureza das despesas a que dão causa. Isto posto, a Resolução nº 01 de 2006-CN utiliza essa interseccionalidade de dois

sistemas classificatórios como mais uma ferramenta de controle quantitativo e qualitativo das emendas.⁴

Quanto ao caráter paroquial das despesas consubstanciadas nas emendas coletivas, a norma regimental de 2006 veda no artigo 41 a apresentação de dotações genéricas ao PLOA, bem como a propositura de emendas não condizentes com o planejamento financeiro estabelecido no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Essa determinação obteve maior concretude com as emendas de comissão, que passam a ter pertinência vinculada "direta e materialmente" à área temática das despesas relacionadas (artigo 43).

Por fim, ainda dentre as inovações da Resolução de 2006, encontra-se a criação do Comitê de Admissibilidade de Emendas (CAE), ao qual foi incumbido o encargo de auditar as emendas apresentadas, inclusive as de relator. A criação do CAE e do CAR (mencionado anteriormente) promoveu um isolamento ainda maior do Relator-Geral, que perde sua autonomia para intervir na propositura de emendas coletivas⁵, perde a possibilidade de recondução⁶ e se vê cada vez mais dependente dos Relatores Setoriais, do Relator da Receita e dos Comitês autônomos que eles coordenam.

Antes com a finalidade de auxiliar o Relator Geral na distribuição dos (amplos) recursos, agora passa a ter um papel de mero juízo de admissibilidade de emendas. Por outro lado, esse Comitê, bem como os demais Comitês Permanentes ganharam autonomia em relação ao Relator Geral. Com esse diagnóstico, os Comitês Permanentes passaram a ser coordenados autonomamente, não mais respondendo ao Relator (MARTINS, 2012, p. 53 apud VIEIRA, 2008, p. 38-39).

Em resumo, o que se tem a partir de 2006 é a consolidação de um novo desenho orçamentário. Essa configuração começa a se constituir incipientemente na Resolução nº 1 de 1991-CN, ganha força como resposta ao escândalo dos Anões do Orçamento quando da edição da Resolução nº 2 de 1995-CN, e se concretiza com a Resolução nº 1 de 2006-CN – em resposta ao Escândalo das Sanguessugas. As principais características deste modelo são: (1) a perda de autonomia monocrática

⁴ Por exemplo, a Resolução limita, em seu artigo 47, §1º, incisos I e II, as emendas de bancada a 20 (vinte) emendas de apropriação e 3 (três) de remanejamento, sendo que o tamanho de cada bancada estadual também é sopesado.

⁵ Por exemplo, segundo o artigo 68 da Resolução, o Relator-Geral só pode alterar as emendas de bancadas estaduais mediante aprovação de $\frac{2}{3}$ dos deputados e senadores da respectiva unidade federada.

⁶ O art. 16, inciso X limitou a possibilidade de recondução à posição de Relator-Geral do Orçamento por cada legislatura, dessa forma buscando restringir as possibilidades de assessoramento da CMO por alguns grupos de parlamentares, como havia ocorrido no início dos anos 1990 pelos "Anões do Orçamento".

do Relator-Geral da CMO e a concomitante tomada de decisões colegiadas pela comissão; (2) a progressiva delegação de prerrogativas aos líderes de bancadas partidárias e aos Relatores Setoriais da CMO; e (3) limitações quantitativas e materiais às emendas parlamentares coletivas e individuais.

4 O REGIME DAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS, O ESCÂNDALO DO ORÇAMENTO SECRETO E OS SEUS NOVOS DESAFIOS (DE 2015 A 2023)

4.1 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 86 DE 2015 E O ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL

A configuração orçamentária inaugurada pela Resolução nº 01 de 2006-CN funcionou bem até o ano de 2015. Neste íterim, apenas duas edições singelas foram feitas na norma regimental e ambas em seu artigo 26, que dispõe sobre as áreas temáticas do PLOA a cargo de cada relator setorial. Como as áreas temáticas refletem as comissões permanentes do Congresso Nacional, a Resolução nº 03 de 2008-CN acrescentou o §3º ao artigo 26, quando foi criada a Comissão de Ciência e Tecnologia do Senado Federal. Da mesma forma, a Resolução nº 02 de 2013-CN incorporou o §4º à Resolução de 2006 para sintonizá-la com o desmembramento da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados — que passou a se organizar em duas comissões, uma para a educação e uma para a cultura.

Ou seja, verifica-se que no lapso temporal de nove anos existente entre 2006 e 2015, não houve nenhuma relevante alteração nas regras do processo legislativo orçamentário com relação aos regimes das emendas parlamentares. Isso é um sinal da autoridade da Resolução nº 01 de 2006-CN como um ato normativo sólido e estruturado, capaz de estabilizar as disputas internas do Congresso Nacional e da dinâmica entre Poder Legislativo perante o Executivo no que pertina à aprovação do Orçamento público.

Sem embargo, em meados dos anos 2010, os ânimos com relação às emendas parlamentares passaram a inverter seus rumos. Em 2013, o presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), denunciou em editorial do jornal Folha de São Paulo a prática "escusa" de contingenciamento das verbas destinadas às emendas parlamentares aprovadas ao Orçamento:

[...] é minha obrigação defendê-lo, porque ele é fundamental para o exercício da atividade parlamentar e indispensável ao cumprimento do compromisso de representação popular conquistado nas urnas. Em números de hoje, o que representam as emendas parlamentares individuais? Há o limite de R\$ 15 milhões para cada parlamentar (513 deputados e 81 senadores), o que totaliza R\$ 8,91 bilhões. Isso significa algo em torno de 0,39% do Orçamento Geral da União para 2013 (que soma R\$ 2,28 trilhões) e 0,84% dos valores nele disponíveis para investimentos e

outras despesas correntes (R\$ 1,05 trilhão). (FOLHA DE SÃO PAULO, 2013)

Embora, como vimos, a edição do Orçamento público pelo poder Legislativo tenha sido sempre uma temática polêmica, o teor das discussões a este respeito varia. Enquanto o relatório final da CPMI dos Anões do Orçamento havia proposto a eliminação completa do instituto de emendas individuais, alguns proponentes do Orçamento impositivo pugnaram, em contraponto, a supressão do modelo autorizativo. O próprio Relatório Final da CPMI das Sanguessugas sugeriu, como medida preventiva de corrupção, uma adaptação da lei orçamentária no sentido de torná-la impositiva (BRASIL, 2006, p. 56). Após cerca de dez anos de longevidade da Resolução nº 01 de 2006-CN, essa propositura voltou a ganhar força.

Além das personalidades da política, acadêmicos do Direito financeiro também defenderam que o Orçamento autorizativo incentiva a relação negocial entre o Governo Federal e o Poder Legislativo, devendo, por isso, ser combatido. José Maurício Conti (2013) sustentou que o Orçamento autorizativo favorece uma situação em que o Poder Executivo abusa do contingenciamento das dotações orçamentárias, fazendo, assim, com que a LOA descumpra o seu característico "papel constitucional de condutora da atividade financeira do Estado". Caberia, portanto, a uma Emenda Constitucional alterar as disposições supralegais acerca desta qualidade da lei orçamentária. (CONTI, 2013)

Ocorre, no entanto, que a suposta utilização exagerada do contingenciamento de verbas é, por si só, uma constatação duvidosa. Ainda que muitos textos tenham denunciado, ao longo dos anos, que o Executivo se vale da liberação em massa de recursos para emendas parlamentares após votações determinantes no Congresso Nacional, a submissão deste postulado à verificação empírica abre grandes reticências nesta premissa. Essa temática foi melhor trabalhada no capítulo 2 do presente trabalho. Não obstante, convém ressaltar que todas as Leis de Diretrizes Orçamentárias desde 2003 passaram a consubstanciar em seu texto expressa vedação à utilização da execução do Orçamento como mecanismo "para influir na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional". (CARVALHO FERREIRA, 2017, p. 194)

Mesmo assim, em 2013, a presidência da Câmara dos Deputados resgatou a PEC nº 565 de 2006, a qual propunha a conversão do texto constitucional para tornar impositivas as disposições da lei orçamentária. A proposta de alteração

constitucional teve início no Senado (PEC nº 22 de 2000), e originalmente pretendia transformar a integralidade da programação orçamentária em impositiva. Uma vez aprovada no Senado e remetida à Câmara dos Deputados, foi renumerada em PEC nº 353 de 2013 e, posteriormente ao seu desmembramento pela Comissão de Constituição e Justiça, novamente renumerada em PEC nº 358 de 2013. Ao longo dessas constantes remessas e fatiamentos da proposta original, perdeu-se a vinculação do Orçamento integralmente impositivo, para passar a vincular tão somente as emendas parlamentares individuais. Assim, a proposta que já havia recebido a alcunha de PEC do Orçamento Impositivo, teve de ser rebatizada em PEC das Emendas Parlamentares Individuais Impositivas. (CARVALHO FERREIRA, 2017, p. 221-230)

Seguindo sua aprovação por quase unanimidade⁷ na Câmara dos Deputados, a PEC nº 358 deu gênese à conhecida EC nº 86 de 2015. Os principais aspectos da nova redação da Constituição estão localizados no artigo 165, §§ 9º e 11º, que prevêm a obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares individuais no importe de 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior, considerando-se metade desses valores a ações de serviços públicos de saúde. O §18º do mesmo artigo aborda a impessoalidade da execução das emendas individuais, de forma que a liberação de recursos as atenda igualmente, independentemente da autoria por membro da coalizão governista ou da oposição. (CARVALHO FERREIRA, 2017, p. 228-230; SANTOS; GASPARINI, 2021, p. 366)

Impende destacar que o Legislador Constituinte Derivado acrescentou algumas hipóteses que relativizam a imunidade total dessas emendas ao contingenciamento. O § 12º do artigo 165 faculta a não execução das emendas quando houver impedimento de ordem técnica, ao passo que o dispositivo do § 17º esclarece que essa possibilidade de contingenciamento é, na verdade, apenas um contingenciamento parcial. O impedimento de ordem técnica deve ser entendido como a estimativa de não se reeditar a receita líquida atingida no exercício financeiro anterior, de forma que o cumprimento da meta de resultado fiscal seja ameaçado. Nesta hipótese, portanto, pode o Executivo reduzir o montante de execução das emendas até a mesma proporção de 1,2% da receita total. Ou seja,

⁷ Conforme o histórico de votações disponível no sítio da Câmara dos Deputados, na primeira votação, a PEC nº 358 foi aprovada sem oposição formal de qualquer partido e apenas 6 deputados votaram contrariamente ao projeto. Na segunda votação, opuseram-se à PEC as bancadas do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e do Partido Comunista do Brasil (PCdoB).

na verdade, não se trata de um contingenciamento nos mesmo termos da LRF, e sim de um ajuste do mesmo percentual da despesa a uma nova e inesperada realidade arrecadatária de receitas (CARVALHO FERREIRA, 2017, p. 228-230; SANTOS; GASPARINI, 2021, p. 366).

Santos e Gasparini (2021, p. 365) advertem que, considerando a materialidade do número de emendas individuais, a previsão de execução orçamentária impositiva diz muito mais respeito ao empenho e pagamento do percentual de 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior, do que ao número total de emendas. Dessa forma, este percentual ficaria reservado a cada ano para posterior execução, o que resguarda ao Executivo uma margem de discricionariedade acerca de quais emendas pretende ele executar.

"Cumpre destacar que a redação do §11º, disciplina que não são as emendas individuais que se tornam obrigatórias, mas sim a execução orçamentária e financeira do percentual estipulado. A prova disso é que serão incluídas na LOA mais emendas (1,2% da RCL do PLOA) do que serão executadas (1,2% da RCL do ano anterior), salvo raríssimas exceções em que a RCL prevista no PLOA seja menor do que a RCL do exercício anterior"(SANTOS *et al*, 2021, p. 365)

Importante destacar que a Emenda Constitucional nº 86/2015 foi acompanhada de uma importantíssima atualização na Resolução nº 1 de 2006-CN, que modificou substancialmente o seu texto. A Resolução nº 3 de 2015-CN alterou não menos que 12 (doze) artigos da Resolução de 2006 e a maioria dessas edições se deu no sentido de flexibilizar a sistemática orçamentária anterior à luz dos novos artigos do texto constitucional.

Merecem menção, especificamente, as partes da Resolução nº 03 de 2015-CN que, para além de incorporar as novidades da EC nº 86 de 2015, enfraqueceram o controle sobre a propositura das emendas de comissão e das emendas individuais. Com relação às emendas de comissão, o artigo 44 da Resolução dobra o número de propostas que cada comissão tem direito (passando, portanto, de quatro a oito). Além disso, mudanças no artigo 45 diversificaram consideravelmente a margem de incidência das emendas de remanejamento neste contexto. A redação passou de "As emendas de remanejamento somente poderão propor acréscimos e cancelamentos em dotações (...) **no âmbito da mesma subárea temática e mesmo grupo de natureza de despesa**" (grifou-se) para "somente poderão propor acréscimos e cancelamentos em dotações (...) no âmbito do mesmo órgão orçamentário e do mesmo grupo de natureza de despesa". A

desvinculação da propositura à mesma subárea temática representa uma desconfiguração do propósito intrínseco das emendas de comissão.

Já com relação às emendas individuais, a norma regimental parece ter agido no sentido de fragilizar o papel do parecer preliminar na coordenação vestibular do Orçamento. No artigo 53, a Resolução revoga o inciso III, que previa a possibilidade de instituição de programação prioritária ao objeto das emendas coletivas pelo parecer preliminar. Os artigos 50 e 51 da Resolução, cumulativamente, desoneram a propositura de emendas individuais da observância dos fundamentos pré-estabelecidos pelo parecer preliminar. Essa medida, à primeira vista, possui o condão de enfraquecer ainda mais o Relator-Geral, que é o responsável pela elaboração do relatório preliminar. Chama a atenção o fato de apenas as emendas individuais terem sido desvinculadas do parecer preliminar, mantendo-se as emendas de Relator-Geral sob a tutela deste documento.

Ademais, uma pequena modificação no artigo 50 da Resolução nº 01 de 2006-CN ocorre na Resolução nº 03 de 2015-CN quase como um presságio da superveniente Emenda Constitucional nº 105 de 2019. A supressão da alínea "c" do artigo 50 cultivou as bases para as transferências especiais, ao deletar da propositura das emendas individuais a necessidade de "identificar a entidade beneficiada, seu endereço e o nome dos responsáveis pela direção". Essa modalidade de dotação orçamentária foi inserida no sistema brasileiro após a EC nº 105/2019, que será trabalhada em tópico a seguir.

Em resumo, a EC nº 86 de 2015 representa um dos principais marcos normativos do Ordenamento brasileiro. Em se tratando de emendas parlamentares, é cediço que a nova regra reverteu uma trajetória bem sucedida que vinha sendo consolidada desde a Resolução nº 01 de 2006. Tudo isso, foi feito em nome da natureza supostamente espúria da relação entre o Executivo e o Legislativo para executar as emendas individuais. No lugar, as medidas implementadas na Resolução nº 03 de 2015-CN sugerem um descontrole crescente do parecer preliminar sobre as emendas individuais, que se tornam doravante de execução obrigatória pelo poder Executivo.

4.2 AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 100/2019, Nº 105/2019, Nº 126/2022 E O ESCÂNDALO DO ORÇAMENTO SECRETO

Após a Emenda Constitucional nº 85 de 2015, tornou-se relativamente comum mudar as regras financeiras da Constituição Federal. Somente no ano de 2019, foram promulgadas duas emendas constitucionais tendentes a modificar o artigo 166 da Constituição. Ambas agiram no sentido de aprofundar a impositividade das emendas parlamentares já anunciada na EC nº 86 e dificultar a transparência dos recursos empenhados nestas dotações.

Uma vez criado o sistema impositivo das emendas individuais, a EC nº 100 de 2019 estendeu essa característica às emendas de bancada estadual, por meio do § 12º do artigo 166 da Constituição. No caso das emendas de bancada, todavia, o percentual da Receita Corrente Líquida a ser destinado é de 1% do montante do exercício financeiro anterior. Não obstante, além dessa previsão, a Emenda Constitucional nº 100 promoveu alguns aperfeiçoamentos pontuais na redação da Constituição, notadamente ao definir os percentuais de 0,6% e 0,5% de restos a pagar e que poderão ser considerados no cumprimento da execução financeira das programações das emendas individuais e de bancada, respectivamente. (SANTOS; GASPARINI, 2021, p. 378).

Ainda no ano de 2019, o Congresso Nacional editou uma segunda Emenda Constitucional com relação às emendas parlamentares ao orçamento. A intenção da denominada "PEC da Eficiência" (PEC nº 48/2019) era desembaraçar o repasse de valores aos entes públicos da burocracia de controle externo, considerada excessiva e prejudicial ao término e execução de grandes obras de infraestrutura. O Ministério Público Federal, contudo, em campanha contrária à PEC nº 48/2019 contestou publicamente a principal inovação da PEC, que eram as transferências especiais, atribuindo-lhe a alcunha de "PEC da Corrupção". (COELHO COSTA, 2020)

Assim que aprovada, a Emenda Constitucional nº 105 de 2019 incluiu o artigo 166-A à Constituição Federal. Esse dispositivo desmembrou as emendas parlamentares em duas modalidades, quanto à natureza da sua transparência. As (1) "transferências com finalidade definida" (artigo 166-A, inciso II) se configuram como a forma convencional de emendas parlamentares, em que as despesas são atreladas a uma programação pré-estabelecida. A novidade da EC nº 105 é a criação das chamadas (2) "transferências especiais" (artigo 166-A, inciso I), que consistem numa modalidade de repasse feito de forma direta do Tesouro nacional às entidades beneficiárias da emenda parlamentar, sem exigência de identificação, plano de trabalho ou projetos para a forma como essa despesa será investida. Toda

essa obscuridade rendeu ao instituto da transferência especial as jocosas alcunhas de "Emenda-PIX" e "PIX Orçamentário" (COELHO COSTA, 2020; PINTO, 2022)

Para os propósitos do presente trabalho, importa saber que as transferências especiais permitiram que os parlamentares apliquem os recursos do Orçamento público de forma livre e discricionária, com grande segurança de que os repasses serão efetivamente executados pela Administração. Ressalta-se que o Legislador Constituinte Derivado também trouxe algumas amarras à utilização do instituto, como a vinculação de 70% dos gastos com transferências especiais em despesas de capital (COELHO COSTA, 2020). Não obstante, a perda da transparência e, sobretudo, do encargo de vinculação programática, olvida a regularidade dessas emendas ao planejamento do Executivo.

Neste diapasão, Élide Graziane Pinto (2022) traz lume sobre a Lei nº 13.204 de 2015, que altera a Lei nº 13.019 de 2014 para mitigar a exigência de processo seletivo e impessoal como condição alocativa dos repasses oriundos de emendas parlamentares a entidades do terceiro setor. Por meio desse dispositivo, "os deputados e senadores podem escolher subjetivamente qual é o CNPJ da entidade beneficiária do repasse (...) haja vista a falta de critérios que priorizem as obras já em andamento e os projetos inscritos no planejamento das políticas públicas."

Insistimos em denunciar que o principal atrativo desse instrumento é a liberdade irrestrita de escolha, para além do dever de licitar, provar economicidade ou mesmo justificar o regular emprego do recurso público. Trata-se de uma hipótese anômala de adjudicação direta do objeto contratual, sem seguir sequer o rito de motivação para a dispensa e para a inexigibilidade previsto no artigo 26 da Lei 8.666/1993. (PINTO, 2022)

Existe, portanto, preocupação tanto com a transparência como com o planejamento das emendas aprovadas em regime de transferências especiais. A intenção de conferir maior eficiência à execução orçamentária, diante do excesso de controle, se afigura legítima *a priori*. Sem embargo, é plausível denotar que as transferências especiais levam isso ao extremo. No mais, a obrigatoriedade constitucional de compatibilidade das emendas parlamentares com o planejamento pré-existente da LDO e do Plano Plurianual se viu vilipendiada pela autonomia exagerada que passa a ser conferida à propositura dessas emendas após a EC nº 105 de 2019.

Antes de discutir pormenorizadamente o reflexo das Emendas Constitucionais na norma regimental da CMO, é preciso mencionar a existência da

EC nº 109 de 2021 — ainda que brevemente. Isso porque, embora a EC nº 109/21 afete alguns dispositivos constitucionais relacionados ao sistema financeiro, não os faz de forma pertinente às emendas parlamentares, que são o objeto do presente trabalho. A mencionada edição da Constituição teve por objeto principal a adequação e preparação da estrutura fiscal para a situação calamitosa decorrente da Pandemia de SARS-CoV-2 no Brasil nos anos de 2020 e 2021.

Essas três emendas constitucionais foram condensadas em uma única edição regimental. Por meio da Resolução nº 02 de 2021-CN, dois artigos da Resolução nº 01 de 2006-CN foram modificados. A mais importante dessas novidades normativas foi a inclusão do inciso IV ao artigo 53 da resolução, que autorizou "o relator-geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto". Ou seja, o relator do Orçamento passa, pela primeira vez desde 1995, a poder incluir novas dotações ao PLOA, ao invés de apenas efetuar emendas corretivas como era o caso até então.

Portanto, a Resolução nº 02 de 2021-CN restabeleceu grande parte da autonomia do Relator-Geral no que concerne à sua capacidade de influenciar a despesa pública. Inclusive, a nova redação empodera o relator de tal forma que lhe faculta promover estas dotações com pouca transparência, através da ocultação dos identificadores da entidade beneficiária (conhecida na propositura da emenda apenas pelo seu CNPJ), bem como pela ocultação do indicador de resultado primário. Élica Graziane Pinto (2022) denuncia o caráter centralizador deste modelo orçamentário na figura do Relator-Geral:

A analogia mais próxima do que tem ocorrido na realidade brasileira seria a do relator geral como uma espécie de banco sendo demandado por titulares de crédito ali depositados de forma privada (indicações secretas seriam esses saques ao cofre daquele banco para alocação livre). Precisamos nos preocupar com o risco de o orçamento público se comportar como uma espécie de banco que disponibiliza cerca de R\$20 bilhões/ano em depósitos de parlamentares para sacarem e aplicarem privadamente como bem entenderem. (PINTO, 2022)

Isso criou uma situação em que, para além da perda de controle externo sobre as emendas individuais, o Relator-Geral pode agir novamente como um ator político dedicado à compensação das emendas individuais não aprovadas. Isso tudo, em um desenho orçamentário no qual o Executivo tem pouca margem de barganha para contingenciar gastos impertinentes ou imoderados. Colocando numa

perspectiva histórica, é como se fossem vários avanços das resoluções da CMO em mais de 20 anos, regredindo a um modelo de participação do Relator-Geral semelhante ao que se desenhava antes de 1995 quando do escândalo dos Anões do Orçamento. Diante de todas essas alterações na estrutura da CMO, como se pode constatar, a ruptura com o modelo orçamentário em 2015 gerou certa instabilidade na administração financeira do país. Ainda no final de 2022, uma nova alteração na Constituição criou novas disposições acerca dos regimes orçamentários das emendas parlamentares.

No alvorecer das eleições de 2022, consagrado vitorioso o candidato de oposição, Luiz Inácio Lula da Silva (PT), durante o período constitucional de transição de governo, foi amplamente debatida uma Proposta de Emenda à Constituição capaz de viabilizar despesas orçamentárias prometidas na campanha já no orçamento de 2023. Nesse sentido, em dezembro daquele ano, promulgou-se a denominada PEC da Transição.

Conforme restou amplamente divulgado, o principal objetivo da PEC da Transição foi pavimentar a vereda da dissolução do Teto de Gastos — implementado sob o Governo Michel Temer (PMDB). Sem embargo, a edição constitucional estabeleceu simultaneamente uma poderosa bateria de alterações nas disposições pertinentes às emendas parlamentares, especialmente com relação ao artigo 166 da Constituição. O §9º do referido artigo foi reformado para elevar a 2% da receita corrente líquida o limite de gastos com emendas individuais. Incluiu-se um §9º-A para especificar que destes 2% da RCL, 1,55% pertenceriam à Câmara dos Deputados e 0,45% ao Senado federal. No mais, também houve aumento do percentual dos restos a pagar com as emendas individuais, atualizando-o de 0,6% a 1% da RCL.⁸

A publicação da EC nº 126 de 2022 no Diário Oficial da União foi apenas alguns dias após a publicação da Resolução nº 01 de 2022-CN no mesmo veículo da imprensa oficial, o que sugere a existência de uma relação causal entre ambas. Nesse contexto, a Resolução mencionada altera novamente a Resolução nº 01 de 2006-CN em seus artigos 53 e 69-A. Com a nova redação, 50% das emendas de Relator-Geral passam a ser obrigatoriamente executadas em ações e serviços públicos de saúde, educação e assistência social. Além disso, o §3º do art. 69-A

⁸ Chama a atenção que a elevação do percentual dos restos somente atingiu as emendas individuais, preservando-se o percentual de 0,5% reservado às emendas de bancada estadual.

passa a vincular as emendas de Relator-Geral a uma proporção quantitativa com relação aos proponentes dos gastos:

Art. 169-A: ...

§ 3º As indicações do Relator-Geral das programações referidas no caput, obedecerão, em relação ao valor previsto no § 1º, do art. 53, a seguinte proporção:

I - até 5% oriundas de indicações conjuntas do Relator-Geral e do Presidente da CMO;

II - até 7,5% oriundas de indicações da Comissão Diretora do Senado Federal, formalizadas pelo respectivo Presidente ao Relator-Geral;

III - até 7,5% oriundas de indicações da Comissão Diretora da Câmara dos Deputados, formalizadas pelo respectivo Presidente ao Relator-Geral;

IV - até 23,33% oriundas de indicações cadastradas pelos senadores, obedecendo a proporcionalidade partidária e cabendo ao líder do partido a formalização ao Relator-Geral; e

V - até 56,66% oriundas de indicações cadastradas pelos deputados, obedecendo a proporcionalidade partidária e cabendo ao líder do partido a formalização ao Relator-Geral."

Como se pode ver, embora a Emenda Constitucional nº 126 de 2022 tenha potencializado o percentual dos gastos em emendas impositivas, ao que tudo indica, a Resolução nº 01 de 2022-CN agiu para mitigar a excessiva discricionariedade que vinha sendo atribuída às emendas de Relator-Geral e que alimentava o escândalo do orçamento secreto.

Dessa maneira, de 2019 em diante, observou-se um fortalecimento incremental do modelo orçamentário inaugurado pela EC nº 86 de 2015. Por meio das ECs nº 100 e 105 de 2019 a impositividade foi estendida às emendas coletivas e ainda se estabeleceu possibilidades de reduzir sobremaneira a transparência e o planejamento das despesas orçamentárias. A EC nº 126 de 2022 segue esse padrão, ao alargar o *pool* de recursos da receita corrente líquida reservado às emendas impositivas. Nesse sentido, a Resolução nº 01 de 2022, embora não desafie muitas das qualidades essenciais do modelo orçamentário vigente, de certa forma mitiga a trajetória de fortalecimento daquela sistemática, por incluir algumas vinculações à utilização das emendas de Relator-Geral.

Sem embargo, como restará fundamentado no item 4.3, as atribuições desproporcionais do Relator-Geral do Orçamento foram extintas do Ordenamento brasileiro através de um julgamento no Supremo Tribunal Federal.

4.3 O JULGAMENTO DA ADPF Nº 854 PELO STF EM 2022 E OS NOVOS DESAFIOS A SEREM ENFRENTADOS

Para concluir este trabalho, com relação aos regimes orçamentários das emendas parlamentares, deve-se analisar com maior exatidão a ADPF nº 854, julgada no Supremo Tribunal Federal em 2022. Ainda que o julgamento não constitua norma regimental ou constitucional, ele influi sobremaneira no processamento das emendas à LOA, sobretudo na capacidade do relator de influenciar a despesa pública.

Isso porque a *ratio decidendi* fixada pelo precedente constitucional constitui norma jurídica vinculante no Ordenamento pátrio. Essa constatação é, na verdade, controvertida, porquanto uma série de juristas questiona a teoria dos motivos determinantes e sua inserção no Ordenamento jurídico brasileiro. Sem embargo, tal discussão escaparia do propósito deste trabalho. Neste texto, basta reconhecer que o Acórdão oriundo do julgamento da ADPF nº 854/2022 modificou consideravelmente o ciclo orçamentário das emendas parlamentares e produziu efeitos na organização político-administrativa do país. No mais, ao adotar a teoria dos motivos determinantes, estamos acompanhados de forte tendência da Academia jurídica brasileira (Cf. MITIDIERO, 2023)

O Acórdão relatado pela ministra Rosa Weber em 2022 é, na realidade, fruto da consolidação em um único julgamento de 4 ADPFs conexas: a ADPF nº 850 (protocolada pelo partido Cidadania); a ADPF nº 851 (protocolada pelo Partido Socialista Brasileiro — PSB); a ADPF nº 854 (protocolada pelo Partido Socialismo e Liberdade — PSOL); e a ADPF nº 1.014 (protocolada pelo Partido Verde — PV).

O voto da relatora consiste em uma análise assaz criteriosa da evolução geral do arcabouço regimental da CMO, que teria produzido a conjuntura do orçamento secreto. A ministra enfatiza que, desde a LDO 2020, a rubrica RP-9 vinha sendo utilizada para inserir dotações orçamentárias na LOA por meio de emendas do Relator-Geral. Conforme já vimos no item 4.2, essa possibilidade decorre da inclusão do artigo 53, inciso IV na Resolução nº 1 de 2006-CN, o que resgatou a possibilidade de o relator do Orçamento acrescentar emendas com novas dotações ao PLOA. Isso tudo em oposição à situação vigente desde 1995, em que o Relator-Geral somente poderia promover pequenas correções nos gastos pré-existentes.

Em seu voto, a Ministra Rosa Weber argumenta que as emendas geradas pela rubrica RP 9 não possuem previsão constitucional e ludibriam o princípio da transparência do Orçamento público ao inserirem dotações cujos requerentes

oficiais eram distintos dos requerentes oficiosos. Ou seja, a crítica foi frontalmente direcionada à característica compensatória das emendas de Relator-Geral. Na verdade, o voto da Ministra Relatora Rosa Weber pode ser interpretado como altamente saudosos à redação original da Resolução nº 1 de 2006-CN:

A nova disciplina tinha como principal objetivo reduzir a concentração de poderes nas mãos do Relator-Geral, apontado como "componente vital do esquema". Por isso mesmo, a resolução congressual proibiu as emendas do relator que importassem em novas despesas, restringindo o papel de tais emendas apenas à função de corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal. Além disso, as tarefas do Relator-Geral foram descentralizadas entre os relatores adultos e as subcomissões temáticas.(BRASIL, 2022, p. 37)

A principal objeção levantada no voto sequer aparenta ter fundo jurídico. Como se lê na decisão, a problemática de base do escândalo do "Orçamento secreto" não foi necessariamente a sua ocultação, e sim o percentual exagerado que essas emendas passaram a tomar do Orçamento público da União. O aumento impressionante de propositura das emendas de Relator-Geral não respeitou nenhum dos limites quantitativos estabelecidos para as emendas individuais. Segundo relatório do Tribunal de Contas da União referenciado pela Ministra Relatora, em comparação com o triênio 2017-2019, no ano de 2020, houve aumento de 523% das emendas apresentadas, as quais elevaram o valor global da despesa com emendas em 379%.

No mais, a ministra também se fundamentou no Princípio Republicano, materializado pelo zelo à coisa pública e pelo jeito impessoal de governar. Neste compasso, conclui a relatora que as emendas de Relator-Geral, quando utilizadas na finalidade compensatória supra descrita, partilham a despesa pública como se cada parlamentar fosse dela "dono" em um quinhão personalístico. A este respeito, pontuou que:

Verifica-se que o relator-geral do orçamento figura apenas formalmente como autor da programação orçamentária classificada sob o indicador RP 9. Quem detém, de fato, o poder de decidir quais serão o objeto e o destino final dos valores previstos nessa categoria orçamentária (RP 9), como restou evidenciado pelo TCU, são apenas os Deputados Federais e Senadores da República agraciados, por meio de acordos informais, com indicações dos órgãos e entidades a serem contemplados com as dotações previstas naquela categoria de programação (emendas de relator). (BRASIL, 2022, p. 65)

Não se pode deixar de reconhecer no entendimento da Exma. Ministra Relatora uma visão particular da política brasileira, que, muito embora ainda popular em alguns círculos, é também um tanto superada na academia. O excerto acima

expõe uma visão pessimista da política nacional, que é adotada em todo o voto da ministra. É evidente que existe uma carga considerável de denúncia ao uso das emendas parlamentares, como se tal instituto não fosse permitido no Ordenamento brasileiro ou fosse de alguma forma moralmente condenável. Esta concepção da política brasileira resgata muitos elementos encontrados na teoria do Presidencialismo de Coalizão — sobre a qual se dissertou no capítulo 2.

Na mesma senda, o julgamento da ADPF nº 854/2022 finaliza com a fixação de uma tese, que repercute sobremaneira no processamento futuro das emendas parlamentares de Relator-Geral:

As emendas do Relator-Geral do orçamento destinam-se, exclusivamente, à correção de erros e omissões, nos termos do art. 166, § 3o, III, alínea “a”, da Constituição Federal, vedada a sua utilização indevida para o fim de criação de novas despesas ou de ampliação das programações previstas no projeto de lei orçamentária anual. (BRASIL, 2022, p. 95)

Portanto, a ADPF nº 854/2022, no afã de encerrar a prática deletéria do Orçamento secreto, resgatou o postulado dos artigos 16, §1º e 17, da Resolução nº 2 de 1995-CN acerca das emendas de relator. Na prática, o que se verificou com a ADPF nº 854/2022 foi uma declaração de inconstitucionalidade do artigo 53, IV, da Resolução nº 01 de 2006-CN, inserido pela Resolução nº 02 de 2021-CN.

A este respeito, convém destacar três particularidades sobre o regime orçamentário hodierno, que se encontra totalmente aberto à construção nos anos futuros. A primeira particularidade diz respeito à intervenção do Supremo Tribunal Federal numa Resolução interna do Congresso Nacional, cuja constitucionalidade deveria oportunamente ser discutida em trabalhos futuros.

No entanto, ainda mais relevante do que isso, mostra-se uma pesquisa empírica sobre os processos históricos que levaram ao Orçamento secreto. Há indícios de uma possível causalidade entre o surgimento do Orçamento impositivo e o escândalo de ressurgimento das emendas de relator. A última observação nesse particular reforça esta hipótese: desde a confecção da LDO 2024, tem sido denunciada a utilização de uma segunda rubrica análoga em obscuridade à RP 9. Trata-se das emendas RP 2, cuja inserção no PLOA se dá no âmbito dos Ministérios, portanto, reforçando-se a característica compensatória das emendas de relator num diálogo ainda mais direto com o poder Executivo.

5 CONCLUSÃO

Através da análise cronológica dos principais elementos normativos que moldam a evolução histórica do atual processo legislativo orçamentário, é possível identificar quais marcos se afiguram como mais relevantes para o escopo da pesquisa. Neste compasso, sobrepõem-se os diferentes normativos para criar entre eles algumas zonas de intersecção, onde se identificam os Regimes Orçamentários das emendas parlamentares.

Como se verificou ao longo do capítulo 3, a CRFB/88 restabeleceu no Ordenamento brasileiro a participação ativa do Legislativo na formação do Orçamento público federal, permitindo a apresentação de emendas parlamentares. No entanto, para além de atribuir capacidade infringente ao Congresso Nacional, a Constituição não disciplinou, sozinha, grandes procedimentos da apreciação do orçamento na sua etapa legislativa. Até que a Resolução nº 01 de 1991-CN entrasse em vigor, prevaleciam apenas regras informais e consuetudinárias que haviam se desenvolvido gradualmente na própria Comissão. Portanto, é relevante considerar a Constituição de 1988 como o primeiro marco normativo de interesse para este estudo e a Resolução nº 01 de 1991-CN como o segundo.

Subsequentemente, em resposta ao crescimento do escândalo da CPMI dos Anões do Orçamento, surgiram duas novas resoluções para a CMO — a Resolução nº 01 de 1993-CN e a Resolução nº 02 de 1995-CN. A Resolução de 1993 possui natureza transitória, pois limitou-se a promover ajustes pontuais na resolução anterior. Por outro lado, a norma de 1995 foi uma tentativa legítima de incorporar as recomendações do relatório final da CPMI, de forma que criou a figura das emendas coletivas visando desincentivar o uso das emendas individuais. Foi também neste contexto que o Relator-Geral do Orçamento perdeu sua capacidade de inserir novas despesas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). De acordo com os artigos 16, §1º e 17, as emendas de relator somente poderiam ser utilizadas para correção de erros ou omissões de natureza técnica. Por isso, a Resolução nº 02 de 1995-CN é considerada o terceiro marco normativo dos regimes orçamentários.

Vimos que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2001), embora de pertinência adjacente ao objeto da pesquisa, criou a possibilidade de

contingenciamento dos gastos pelo Poder Executivo. Esse fator é crucial para compreender os regimes orçamentários, pois influencia diretamente no uso das emendas parlamentares como objeto de negociação entre os poderes, culminando na discussão do orçamento impositivo no Brasil. Após a promulgação da LRF, a Comissão Mista de Orçamentos (CMO) emitiu duas resoluções adicionais: a Resolução nº 01 de 2001 e a Resolução nº 01 de 2003. A primeira buscou alinhar o processo orçamentário com as disposições contidas na LC nº 101, enquanto a segunda realizou adaptações menores na primeira. Assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Resolução nº 01 de 2001-CN representam o quarto e o quinto marcos normativos que impactam diretamente o ciclo das emendas parlamentares, enquanto a Resolução nº 01 de 2003-CN pode ser desconsiderada.

No início dos anos 2000, a CPMI das Ambulâncias expôs o escândalo das sanguessugas, envolvendo as "emendas-rachadinha", que geraram preocupações acerca das emendas parlamentares e dúvidas sobre as emendas coletivas. Isso resultou na Resolução nº 01 de 2006-CN. Essa norma teve como objetivo fortalecer os relatores setoriais, estabelecer uma Relatoria das Receitas para o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e reduzir a influência do Relator-Geral, evitando o domínio da Comissão Mista de Orçamentos (CMO) por grupos políticos, como ocorrido em escândalos anteriores. Além disso, a resolução criou o Comitê de Avaliação das Receitas (CAR) e o Comitê de Admissibilidade das Emendas (CAE), estabelecendo um controle detalhado para emendas de remanejamento, de apropriação e de cancelamento. A principal conquista da resolução de 2006 foi a sistematização em um único documento de todas as etapas, prazos e disposições do processo legislativo orçamentário no âmbito da CMO. A Resolução nº 01 de 2006-CN teve um impacto positivo e duradouro na história jurídico-financeira do Brasil, consolidando-se como o sexto marco normativo relevante para este estudo.

A estabilidade da Resolução nº 1 de 2006-CN pode ser evidenciada pelo fato de que entre 2006 e 2015 não houve relevante modificação no ciclo orçamentário das emendas. Neste período, apenas resoluções foram promulgadas na Comissão Mista de Orçamentos (CMO), porém, nenhuma delas com alterações substanciais. Tanto a Resolução nº 03 de 2008-CN quanto a Resolução nº 02 de 2013-CN realizaram pequenos ajustes ao artigo 26 da Resolução de 2006, portanto, podem ser desconsideradas em nosso estudo.

A mudança mais significativa surgiu em 2015 com a promulgação da Emenda Constitucional nº 86, a qual introduziu a figura do Orçamento impositivo. Essa nova configuração orçamentária destinou 1,2% da receita corrente líquida para a execução das dotações das emendas parlamentares individuais, que agora estão isentas de contingenciamento. A EC nº 86 teve um impacto profundo na dinâmica orçamentária e influenciou a promulgação da Resolução nº 03 de 2015-CN. Essa resolução modificou consideravelmente a Resolução de 2006, desempenhando um papel significativo na reestruturação do sistema orçamentário. Portanto, a Emenda Constitucional nº 86/2015 e a Resolução nº 03 de 2015-CN podem ser considerados outros dois marcos normativos para a definição dos regimes orçamentários.

Após a EC nº 86/2015, duas novas emendas constitucionais foram promulgadas no mesmo ano de 2019: a EC nº 100 e a EC nº 105. A primeira teve repercussão considerável na matriz fiscal do país, vez que estendeu o tratamento da impositividade às emendas parlamentares coletivas, reservando-as o percentual de 1% da receita corrente líquida. Por sua vez, a EC nº 105/19 teve por contribuição a instituição das transferências especiais, que ficaram vulgarmente conhecidas como "Emendas-PIX" por consistirem em dotação oriunda de emendas parlamentar em que o beneficiário da emenda é designado apenas pelo seu número de inscrição no CNPJ. Por fim, impende também ressaltar que 2019 foi o ano em que a Lei nº 13.898 de 2019 (LDO 2020) resgatou a possibilidade de o Relator-Geral do Orçamento propor emendas tendentes a incluir novas despesas à LOA – no lugar de fazer apenas ajustes técnicos. Considerando todas essas inovações no ciclo orçamentário, sobressaltam-se as duas emendas como o nono e o décimo marco normativo relevante para a definição dos regimes.

Em 2021, houve a Emenda Constitucional nº 109 e a Resolução nº 02 de 2021-CN. Quanto à Emenda 109, ela ajustou a matriz financeira para comportar o rombo fiscal oriundo da Pandemia de SARS-CoV-2, repercutindo no teto de gastos orçamentários. Por isso, tem pouca relevância à discussão acerca das emendas parlamentares. Já com relação à Resolução nº 02 de 2021-CN, esta serviu para condensar num único diploma todas as atualizações do sistema financeiro ocorridas desde 2019 através de emendas constitucionais. Nesta senda, a norma regimental editou consideravelmente a Resolução nº 01 de 2006-CN para fazer refletir nos procedimentos internos da CMO as novas regras fiscais. Dentre outras alterações relevantes dessa resolução, destaca-se a reestruturação do artigo 144 para

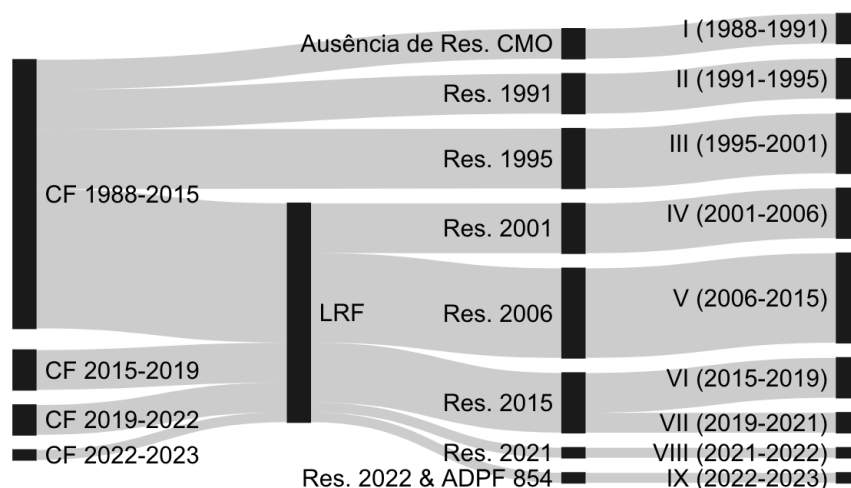
restabelecer a capacidade de inclusão de despesas por meio das emendas de relator. Este é, portanto, o décimo primeiro marco normativo dos regimes orçamentários.

Os próximos marcos dos regimes orçamentários a serem considerados no trabalho são a Emenda Constitucional nº 126 de 2022 e a Resolução nº 1 de 2022-CN. Estes dois diplomas foram publicados no Diário Oficial da União com poucos dias de diferença, o que sugere tratarem-se de uma modificação em conjunto da matriz fiscal brasileira. Também em 2022, foi julgada a ADPF 854/22 no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Esta decisão, como vimos, ao fixar a tese de inconstitucionalidade das emendas de Relator-Geral, estabeleceu sua *ratio decidendi* com força de norma ao Ordenamento brasileiro. A partir deste julgamento, retorna-se o poder de emenda do Relator-Geral do orçamento ao seu estado pré-2021, de forma a impossibilitá-lo de aumentar a despesa pública. Assim sendo, a EC nº 126/2022, a Resolução nº 1 de 2022-CN e a ADPF 854/22 são os três últimos marcos normativos capazes de influenciar os regimes orçamentários das emendas parlamentares.

Em síntese, considera-se a existência de 13 marcos normativos relevantes para fins de mapeamento dos regimes orçamentários das emendas parlamentares. Observando-se a interseccionalidade entre essas normas de diferentes classes, chega-se ao número de 9 regimes orçamentários: (1) O primeiro regime entre 1988 e 1991; (2) entre 1991 e 1995; (3) entre 1995 e 2001; (4) entre 2001 e 2006; (5) entre 2006 e 2015; (6) entre 2015 e 2019; (7) entre 2019 e 2021; (8) entre 2021 e 2022; e (9) entre 2022 e 2023.

A figura a seguir exemplifica a relação entre os diferentes marcos normativos, demonstrando os regimes orçamentários resultantes da concomitância entre eles. Na primeira coluna, tem-se as 4 configurações da Constituição Federal de 1988 apontadas nos capítulos 3 e 4 como influentes à discussão. Na segunda coluna, tem-se a Lei Complementar 101/2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que influenciou a prática do contingenciamento de gastos. Na terceira coluna, evidenciou-se a evolução das 6 resoluções da CMO mais importantes, destacando-se o período de 1988 a 1991 como um momento sem norma regimental neste âmbito. Na última coluna, enumeram-se os 9 regimes orçamentários encontrados.

Figura 1 – Ilustração dos Regimes Orçamentários



Fonte: Elaboração própria

Após uma análise detalhada dos nove regimes orçamentários, podemos estabelecer alguns padrões de comportamento entre eles. Observa-se o caráter *sui generis* do I regime, por ser o único com lacuna normativa tão importante no âmbito das resoluções da CMO. Neste regime, prevalecia a proeminência da figura do Relator-Geral, situação que se manteve no segundo regime, ainda que com uma atenuação da liberalidade no trato das emendas individuais por meio de uma regulamentação do seu uso em número e em valor global.

O terceiro regime orçamentário das emendas é caracterizado principalmente pelo uso desenfreado das emendas coletivas. Como foi descrito no capítulo 3, as emendas coletivas acabaram sendo desvirtuadas e utilizadas, na prática, como emendas individuais. Outra tendência deste período foi o crescente isolamento do relator do Orçamento, ao impedi-lo de inserir novas dotações ao PLOA. O quarto regime repete esta tendência, mas passa a conviver com a possibilidade de contingenciamento dos gastos pelo Executivo, que até então esperava até os últimos meses do ano para empenhar as emendas.

No quinto regime, o processo legislativo orçamentário passa a ser regulamentado de forma mais sofisticada. Trata-se do regime mais longo até hoje, e o seu legado foi consolidar o arcabouço geral das relações políticas envolvendo o orçamento até 2015. Neste ano, o sexto regime orçamentário muda muito a forma

como se lida com Orçamento no Brasil, especialmente pela introdução do Orçamento impositivo para as emendas individuais. O sétimo regime asseverou as mudanças do orçamento impositivo, ampliando sua margem de incidência para as emendas coletivas.

O oitavo regime orçamentário é o responsável por reintroduzir as emendas de relator em moldes semelhantes a como elas eram utilizadas nos dois primeiros regimes. Este desenho foi efêmero e, após menos de dois anos, foi substituído pelo atual regime. Na prática, o oitavo regime influenciou a formulação de dois orçamentos (2021 e 2022). O nono regime possui um perfil ainda em construção, mas há indícios de utilização de rubricas semelhantes às aquelas manejadas pelo Relator-Geral nos regimes I, II e VIII.

6 BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ALVES, Henrique Eduardo. Orçamento respeitosamente impositivo. **Folha de São Paulo**. São Paulo, p. 1-1. 14 abr. 2013. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2013/04/1262251-henrique-eduardo-alves-orcamento-respeitosamente-impositivo.shtml>>. Acesso em: 12 ago. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. Relatório final da CPI do Orçamento. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/84896>>. Acesso em: 28 mai. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. Relatório final da CPI do Orçamento. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/84896>>. Acesso em: 28 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854. Relatora: Ministra Rosa Weber. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2022, p. 1-95.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das bases**: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

CARVALHO FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de. **O Orçamento Público Brasileiro e a Relação entre os Poderes na Gestão das Finanças Públicas com o Surgimento das Emendas Parlamentares Vinculantes**. 2017. 324 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Centro de Ciências Jurídicas (CCJ), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2017.

COELHO COSTA, Débora. **Análise crítica sobre a nova Emenda Constitucional n. 105/2019**. 2020. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/79664/analise-critica-sobre-a-nova-emenda-constitucional-n-105-2019>>. Acesso em: 05 set. 2023.

CONTI, José Maurício. **Orçamento impositivo é avanço para administração**. 2013. Consultor Jurídico. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-mai-07/contas-vista-orcamento-impositivo-avanco-a-administracao>>. Acesso em: 12 ago. 2023.

DALLAVERDE, Alexsandra Katia. **As relações entre os poderes na gestão das finanças públicas**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013. 232 p.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando M. P.. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando Magalhães Papaterra. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio

ao executivo e programas de governo. **Dados:** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. **Cadernos Aslegis**, n. 39, pp. 61-72, 2010.

GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José de Ribamar Pereira da. **O Orçamento Impositivo das Emendas Individuais:** disposições da emenda constitucional no 86, de 2015, e da Ido 2015. Brasília: Ed. Senado Federal, 2015. 43 p. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509462/OED0016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 01 jul. 2023.

LOBO TORRES, Ricardo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2018. 444 p.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **A Execução do Orçamento Público:** flexibilidade e orçamento impositivo. São Paulo: Editora Edgard Blücher Ltda., 2016. 158 p.

MARTINS, Gustavo Veloso. **Processo Legislativo Orçamentário Federal:** evolução das resoluções orçamentárias pós constituição de 1988. 2012. 111 f. Monografia (Especialização) - Curso de Curso de Orçamento Público, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados, Brasília, 2012.

MITIDIERO, Daniel. **Ratio Decidendi: quando uma questão é idêntica, semelhante ou distinta?**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

MOTTA, Fabrício; PINTO, Élide Graziane. **Gastos com segurança pública não podem ser custeados com recursos da educação**. 2023. Consultor Jurídico. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-abr-20/interesse-publico-seguranca-publica-nao-custeada-recursos-educacao>>. Acesso em: 12 ago. 2023.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados:** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados:** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2006.

PINTO, Élide Graziane. **Emendas Parlamentares:** quanto menos controláveis mais atraentes. Quanto menos controláveis mais atraentes. 2022. Consultor Jurídico. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-mai-17/contas-vista-emendas-quao-controlaveis-atraentes>>. Acesso em: 12 ago. 2023.

PRAÇA, Sérgio Rodrigo Marchiori. **A evolução de instituições orçamentárias no Brasil, 1987-2008**. 2010. 264 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PRAÇA, Sérgio Rodrigo Marchiori. Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 137-162, jun. 2011.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, v. 31, n. 1, p. 339-396, jan. 2020.

VASSELAI, Fabrício; MIGNOZZETTI, Umberto G.. O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: velhas teses, novos testes. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 3, p. 817-853, 2014.