

O ORÇAMENTO NO BRASIL: DAS EMENDAS IMPOSITIVAS AO DEVER DE EXECUÇÃO DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O debate político no Congresso Nacional acerca da inserção de alguma dose de impositividade ao orçamento público brasileiro não é tão novo, havendo uma série de iniciativas nesse sentido ao longo dos anos, embora somente em tempos recentes se tenha visto o implemento de reformas no sistema orçamentário, inaugurando um ciclo de alterações que introduziram o orçamento impositivo no país. Várias propostas de mudança na Constituição foram interpostas buscando a solução para o processo orçamentário no Brasil, mas geralmente incorporavam soluções isoladas ou sem o devido aprofundamento, localizando-se mais na disputa por maior parcela de poder político e menos na preocupação de efetivamente aperfeiçoar o orçamento público como vetor democrático da sociedade. A verdade é que as reflexões que circundam o orçamento impositivo no Brasil têm negligenciado aspectos cruciais referentes ao trato jurídico da matéria. Destituído de maturação e discussão ampla, tal importante questão situou-se quase que exclusivamente nos meandros do debate político.

Se, na origem, as teorias que se debruçaram sobre a natureza jurídica do orçamento estiveram sempre envoltas por conflitos entre Parlamento e Governo, os dias atuais parecem não revelar dinâmica tão distante. De todo modo, para além do quadro político subjacente, é preciso, agora, revigorar o orçamento no espaço jurídico. Com efeito, busca-se neste capítulo aferir as mudanças no processo orçamentário brasileiro implementadas a partir de reformas no texto constitucional, notadamente com a EC nº 86, de 2015, que fixou a inédita previsão de emendas parlamentares individuais impositivas, e, sobretudo, as EC nº 100 e 102, de 2019, estendendo tal

regime às emendas coletivas, além de estatuir expressamente o dever de execução obrigatória das programações orçamentárias, à luz do § 10 do art. 165 da CF/88,⁴⁴⁴ fornecendo nova estrutura ao orçamento no Brasil, o que agora se passa a ver.

4.1 AS RAÍZES DA IMPOSITIVIDADE ORÇAMENTÁRIA NA ORDEM JURÍDICA NACIONAL

Com o passar de seu percurso histórico, o orçamento público auferiu notável relevância, convertendo-se em peça estrutural da nação e instrumento para a devida satisfação dos deveres assumidos pelo Estado junto à sociedade. Não à toa se pode afirmar que “nenhum ato da vida do Estado tem importância igual à da elaboração do orçamento”, como já dizia Viveiros de Castro,⁴⁴⁵ razão pela qual são inoportunas as interpretações que o rebaixam à lei formal desprovida dos efeitos materiais típicos dos atos de cunho normativo produzidos pelo Parlamento. O processo orçamentário, já se sabe, de modo algum teria o condão de retirar a dignidade da lei do orçamento, mas, ao contrário, só a reforça. Por isso é que, junto com o tratamento diferenciado conferido às leis orçamentárias, o texto constitucional, ao clarificar o procedimento de tramitação dos projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual, conforme dispõe o art. 166, § 7º, que “aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo”. Ou seja, disposto o processo constitucional orçamentário, é certo que, no que não couber peculiar regra aplicável às normas do orçamento, ter-se-á sincronia com o procedimento normal de feitura das leis, o que remete a um produto que perfaz efeitos análogos às demais espécies normativas.

Indubitavelmente, para além de todas as premissas jurídico-teóricas expostas ao longo desta investigação, das quais seguramente se pode constatar a juridicidade da concepção de impositividade da lei orçamentária e a conseqüente inadequação

⁴⁴⁴ Anunciando o exposto, é forçoso notar a mudança que já se passa a considerar, como diz Abraham: “Para aqueles que ainda insistiam na tese da facultatividade da execução orçamentária através do modelo de orçamento autorizativo, o ano de 2019 foi determinante. As Emendas Constitucionais nº 100 e nº 102 trataram especificamente da execução orçamentária e trouxeram ao texto constitucional inovação relevantíssima dentro do assunto. Antes, porém, importante recordar que a semente desta mudança havia sido plantada quatro anos antes, pela Emenda Constitucional nº 86/2015, originária da PEC nº 358/2013, que à época ficou conhecida como ‘PEC do Orçamento Impositivo’ [...]” (ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 324, grifo do autor).

⁴⁴⁵ CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. *Tratado dos impostos: estudo theorico e pratico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1910. p. 3.

do modelo meramente autorizativo, é válido ver que, também no plano jurídico-normativo, existe previsão suficiente no ordenamento pátrio a certificar que, até mesmo antes de qualquer reforma constitucional sobrevinda, nunca foi atenuado no âmbito da matéria orçamentária o rigor requerido na aplicação do princípio da legalidade e a integridade da função legislativa, parâmetros aos quais se atém o orçamento público durante todo o seu ciclo de desenvolvimento. Em nenhum momento, frise-se, há qualquer indicativo ao longo dos dispositivos constitucionais de que a lei produzida seja de cumprimento facultativo. Ao contrário, a sistemática constitucional estabelecida para o orçamento impõe o dever de observância da lei, assim como as demais, em uma dinâmica, embora tensional, afeita à teleologia do fenômeno orçamentário. Assevera Marcus Abraham, nessa mesma perspectiva, que já se vê o dever da execução do orçamento no texto original da Constituição de 1988 tanto por uma interpretação sistemática e histórica como pela análise literal da previsão constitucional que adota a expressão *fixação* de despesa no seu § 8º do art. 165, configurando um plano de realização mandamental, ressalvadas as hipóteses de restrições financeiras, legais, técnicas ou materiais.⁴⁴⁶

Com efeito, não bastassem todas as demais questões fartamente abordadas ao longo deste estudo, que desde o início atestam a inadequação da aplicação de um modelo de orçamento meramente autorizativo que confira poder não controlável à esfera executiva em detrimento do equilíbrio das funções estatais, importa igualmente notar que, no âmbito interno, há tempos essa arcaica estrutura não guarda qualquer sustentação jurídico-normativa. De fato, a partir da avaliação acurada do texto original da Constituição de 1988, em conjunto com a visão integral das premissas jurídicas que forjam o Estado constitucional contemporâneo, já se pode verificar o perecimento daquela obsoleta noção do orçamento autorizativo. Ocorre, entretanto, que tal modelo permaneceu sendo aplicado no país, dele advindo um subterfúgio distorcido que se tornou pano de fundo para a utilização de mecanismos de flexibilização. Refutou-se, na prática, o orçamento como lei da qual decorre o vínculo de seu cumprimento. Esse panorama, associado à insatisfação parlamentar diante do rebaixamento das suas funções no processo orçamentário, especialmente em razão dos contingenciamentos reiterados de suas emendas, impulsionou um surgimento crescente de propostas de reforma constitucional em prol de algum dever de cumprimento da lei do orçamento.

O que deveria ser óbvio, então, tornou-se objeto de discussão por meio de projetos de reformulação do sistema orçamentário pátrio, embora, no plano jurídico, como já dito, do texto originário da Constituição de 1988 já adviesse a

⁴⁴⁶ ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 328-329.

impositividade da lei do orçamento. Aliás, Estevão Horvath afirma que o mau uso dos mecanismos necessários ao processo de execução do orçamento público fez com que as propostas de emenda constitucional voltadas à impositividade orçamentária fossem vistas como necessárias, quando, verdadeiramente, tratava-se de instrumentos redundantes.⁴⁴⁷ Na mesma linha, José Mauricio Conti há tempos advertia ser necessário reconhecer a natureza impositiva à lei orçamentária, abandonando-se aquela antiga tese da lei meramente formal ou autorizativa, noção que, de longe, não mais se coaduna com o sistema de planejamento governamental, o que tornaria desnecessárias emendas constitucionais para criar o orçamento impositivo se deste depende a concretização das ações conforme planejadas.⁴⁴⁸ Eugênio Greggianin, ainda, afirma que orçamentos não são meramente autorizativos ou indicativos, mas determinantes, legitimando-se na lei orçamentária um atributo que lhe confere a qualidade de norma que deve ser executada, por isso tratativas de alteração constitucional só reiteram o já previsto, embora ainda perdurasse a prática administrativa do orçamento autorizativo.⁴⁴⁹

De todo modo, perceberam-se mudanças posteriores na Constituição Federal de 1988, estabelecendo expressamente uma nova dinâmica no âmbito do orçamento público brasileiro, seja pela pioneira previsão das emendas parlamentares impositivas (EC nº 86/2015), ou, ainda, em momento seguinte, com a ampliação desse regime para alcançar as emendas coletivas, bem como a explicitação do dever de execução das programações orçamentárias (EC nº 100/2019 e EC nº 102/2019). Vê-se, assim, o intento do constituinte reformador em direção a suplantar, de algum modo, o caráter orçamentário autorizativo. Por outro lado, em que pese a reação levada a cabo pelo Parlamento só em tempos recentes, muito se debatia no Congresso sobre estratégias de refrear a utilização excessiva dos mecanismos de flexibilização e as tradicionais formas de contingenciamento de emendas aplicados pelo Executivo. Parlamentares de situação e oposição acirravam debates, impulsionando propostas, mesmo de forma descoordenada, que visavam à mudança no sistema. Prevaleceu, inicialmente, uma primeira solução que vingou em meados de 2015, cuja origem remonta, no entanto, a quinze anos antes, quando da Proposta e Emenda à Constituição (PEC) nº 22, de 2000. A longa tramitação já revela o clima de instabilidade política que desde sempre acompanha a relação entre Parlamento e Governo na gestão do orçamento pátrio.

⁴⁴⁷ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 211.

⁴⁴⁸ CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 191-192.

⁴⁴⁹ GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 164.

Aliás, mesmo antes das iniciativas encampadas no sentido da reformulação do texto da Constituição já é possível constatar uma primitiva disposição legislativa, em sede infraconstitucional, concernente ao Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 135/1996, que trazia proposta de alteração da Lei nº 4.320/1964, visando a estatuir normas gerais de direito financeiro, no intuito de regulamentar o art. 165, § 9º, da Constituição, oportunidade em que, embora tangencialmente, foi ventilada a questão do orçamento público impositivo. Na sua redação original, assim dispunha o art. 98 do aludido PLC nº 135/1996: “Ao julgar que crédito orçamentário, relativo a atividade-fim ou projeto, não é mais necessário, não devendo a despesa ser realizada, o Poder Executivo deverá solicitar, mediante projeto de lei, a anulação do referido crédito”.⁴⁵⁰ Também Rodrigo Faria recorda que o substitutivo ao PLC nº 135/1996, da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, tratou, no art. 88, da anulação de créditos orçamentários, a se observar: “O Poder Executivo deverá solicitar, mediante projeto de lei, a anulação de crédito orçamentário relativo a projeto que não pretenda executar no exercício”, e, ainda, o art. 92 conferiu prazo para a apreciação: “Os projetos de lei de abertura de créditos adicionais e de anulação de créditos orçamentários deverão ser apreciados pelo Poder Legislativo no prazo máximo de quarenta e cinco dias”. Vê-se, destarte, que já estava a se falar, em princípio, de um regime de execução obrigatória da lei orçamentária, de modo que, nos termos propostos, para o Poder Executivo deixar de executar o crédito, conforme previsto na lei orçamentária, deveria ser encaminhado ao Congresso Nacional projeto de lei de anulação, a ser apreciado em 45 dias, findo o qual haveria de ser incluído na ordem do dia para a devida deliberação.⁴⁵¹ Marcelo Vaz Ferreira, analisando o tema, diz que a aprovação do PLC nº 135/1996 poderia ter sido uma possível solução, porém, após a LRF, diversos dispositivos daquele projeto de lei ficaram superados, tornando-se prejudicado o seu avanço.⁴⁵²

O revigoramento do caráter orçamentário impositivo viria mesmo adiante, por meio de sucessivas propostas de reforma do texto constitucional para promover algum grau de obrigatoriedade à execução do orçamento. É o que se pode observar desde os idos de 1999, com a iniciativa do Senador Iris Rezende, por meio da PEC nº 77/1999. A proposta, dentre algumas outras medidas, acrescia à Constituição Federal o § 10 do art. 165, nos termos a seguir: “As dotações consignadas na lei orçamentária anual serão de execução obrigatória em no mínimo oitenta por cento,

⁴⁵⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar nº 135*, de 1996. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/21517>. Acesso em: 4 jan. 2022.

⁴⁵¹ FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 126.

⁴⁵² FERREIRA, Marcelo Vaz. *Orçamento impositivo no Brasil*, p. 36.

até o nível de projeto, ressalvadas as anulações previamente autorizadas mediante lei”. A citada proposta previa, ainda, no seguinte § 11, que os projetos referentes às anulações mencionadas submeter-se-iam necessariamente ao regime aplicável às proposições que tivessem por objeto as medidas previstas no art. 167, VI, da Constituição Federal, que afirma restarem vedados a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos sem prévia autorização legislativa. Embora ainda incipiente, a proposta indicava um segmento parlamentar já àquela época afeito à modificação de cenário, o que pode ser visto, inclusive, a partir da exposição de motivos dessa primitiva idealização:

A despeito, porém, dessa lúcida preocupação dos constituintes de 1988, a lei orçamentária anual, segundo velha tradição, continua sendo executada apenas parcialmente. É o que o Poder Executivo, à falta de clara definição legal, entende que a lei orçamentária anual tem caráter meramente autorizativo, não sendo, portanto, lei em sentido material, de modo a serem as políticas públicas nela estabelecidas de execução obrigatória. Ora, forçoso é convir em que, a partir dessa interpretação, termina-se conferindo ao Poder Executivo uma desmesurada margem de discricionariedade, que não raro descamba para a arbitrariedade, ao longo do processo de execução orçamentária. Em face dessa realidade, tem-se mostrado de pouca ou nenhuma valia qualquer esforço de deputados e senadores no sentido de incluir na lei orçamentária anual projetos de interesses de seus Estados ou regiões, pois o Poder Executivo os executa se quiser. Casos têm ocorrido, até mesmo, em que projetos já em andamento são paralisados, simplesmente porque o parlamentar que viabilizou a sua inclusão na lei orçamentária anual contrariou interesses do Poder executante. Enfim, salvo no que se refere às chamadas despesas fixas, o Governo executa da lei orçamentária anual apenas aquilo que lhe aprouver.⁴⁵³

No ano seguinte, dois outros projetos para alterar o texto constitucional foram apresentados, quase que simultaneamente, tentando também emplacar o orçamento impositivo no Brasil. Um deles foi a PEC nº 28/2000, do Senador Pedro Simon, que trazia a determinação de que o Presidente encaminhasse ao Congresso mensagem caso desejasse propor anulação de créditos orçamentários não executados durante a vigência da lei orçamentária anual. Desse modo, buscava-se acrescentar no art. 166 da Constituição Federal de 1988 o § 9º, a saber: “O Presidente da República enviará mensagem ao Congresso Nacional para propor anulação dos créditos orçamentários ou adicionais que não serão executados no decorrer do exercício”. Trata-se, pois, de versão impositiva moderada, inserindo o Parlamento como participante das alterações no curso da execução do orçamento em caso de anulação de gastos. A tentativa, de se observar, voltou-se a todo o orçamento, mas da

⁴⁵³ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 77*, de 1999. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/41963>. Acesso em: 4 jan. 2022.

exposição de motivos se pode ver que o imbróglio se situava, principalmente, na parcela referente às emendas. Não se verifica propriamente uma consideração mais coerente no sentido de promover maior racionalidade ao processo de alocação das despesas, sejam oriundas de emendas ou diretamente da iniciativa executiva. De todo modo, a inquietação parlamentar já se fazia visível à época, como se extrai das razões expandidas na aludida proposta:

As nossas leis orçamentárias, tal como vêm sendo postas em prática, não passam de uma grande “peça de ficção”. Pouco, ou nada, valem os esforços de mobilização dos órgãos competentes para a montagem de um projeto coerente a ser encaminhado ao Congresso Nacional. Pouco, ou nada, vale o tempo despendido pelas lideranças partidárias em intermináveis negociações para conciliar os justos e legítimos pleitos das bancadas com assento no Congresso Nacional. Nada disso é levado em consideração pelo Poder Executivo na hora de executar a programação orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional. Na verdade, a programação orçamentária tem-se prestado mais como instrumento de barganha política do que realmente como instrumento de solução dos graves problemas que afligem a população. Quando o Poder Executivo tem interesse em aprovar, no Congresso Nacional, projetos que se mostram altamente polêmicos, logo surge a possibilidade de liberação de recursos para execução desta ou daquela obra, sob o argumento de que suas reivindicações são meritórias. Assim, o Poder Executivo tem executado os orçamentos ao longo dos anos de acordo com seus interesses, negando a segundo plano – ou mesmo desconsiderando – prioridades aprovadas pelo Congresso Nacional, particularmente decorrentes de emendas parlamentares. Esse procedimento tem resultado em, pelo menos, duas graves distorções: de um lado, faz letra morta a vontade dos congressistas, expressa nas emendas; de outro, torna inócua a participação do Congresso Nacional no processo de apreciação e de execução orçamentária, violando a harmonia que deve haver entre os Poderes, na medida em que a prerrogativa parlamentar, embora exercitada, não tem sido efetivamente respeitada.⁴⁵⁴

As propostas até então deflagradas se tornaram prejudicadas em razão da propositura de outro projeto que ganharia ainda maior destaque: a PEC nº 22/2000, do Senador Antônio Carlos Magalhães. A exposição de motivos da referida proposta deixaria mais claro o que se pretendia com a mudança no processo constitucional orçamentário. Em suma, deixou-se expresso que havia “forte sentimento, no âmbito do Congresso Nacional, da necessidade de se proceder a importantes alterações nas regras constitucionais relacionadas com as matérias orçamentárias”. Dentre as novas regras, vale notar, uma delas era “tornar de obrigatória execução a programação das leis orçamentárias”. A PEC nº 22/2000 almejava estabelecer um

⁴⁵⁴ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 28*, de 2000. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/44523>. Acesso em: 4 jan. 2022.

patamar forte de impositividade orçamentária. A semente que a motivou, desde o início, projetou o viés impositivo para o orçamento público na sua integralidade. Naquela ocasião, ficou novamente reforçada a insatisfação com a sujeição política em relação ao Poder Executivo, ao restarem descredenciados os esforços de mobilização na montagem do orçamento da nação, além de esvaziadas as funções do Parlamento, por não se levar em conta a programação orçamentária aprovada. Minguadas as prerrogativas do Legislativo no orçamento, tornar-se-ia este um instrumento de barganha política, arditamente usado pelo Governo para preservar a sua hegemonia e implementar sua agenda, embora em afronta ao equilíbrio entre os poderes. É o que se verifica a partir da transcrição de trecho da justificativa daquela propositura:

Na sua origem, as leis orçamentárias constituem instrumento de controle político do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo. É do Poder Legislativo a competência privativa para autorizar, em nome da sociedade, o Poder Executivo a arrecadar as receitas – criadas em lei – e a realizar as despesas necessárias ao funcionamento dos serviços públicos e outras que visem ao bem-estar coletivo. Logo, o programa de trabalho do Governo consubstanciado na lei orçamentária anual, em vez de apresentar uma visão unilateral, expressa no documento encaminhado pelo Poder Executivo, deve ser temperado com componente que consigne a visão do Poder Legislativo, refletindo, no conjunto, o compromisso de ambos os Poderes com a Nação. Se isso não ocorrer, nos deparamos com pelo menos duas situações igualmente graves: a primeira consiste na usurpação das legítimas atribuições de um dos poderes da República, o que é intolerável num regime de plenitude democrática; a segunda consiste na previsibilidade de as decisões dos agentes públicos, tomadas de forma solitária, se tornarem susceptíveis a influências externas, acopladas a interesses que não condizem com a indispensável lisura e com o bem-estar da coletividade. [...] Em razão das distorções observadas estamos sugerindo, na presente proposta de emenda constitucional, a criação de mecanismo para explicitar a natureza mandatória da lei orçamentária anual e, assim, suprir eventual lacuna que dá azo a interpretação distorcida da lei, como vem ocorrendo. [...] O que se tem em mira é restabelecer o equilíbrio entre os Poderes. As deliberações de um deles não poderão ser anuladas pelo outro.⁴⁵⁵

Daí em diante, viu-se diversas outras proposições de reformas constitucionais acompanharem a ânsia parlamentar embrionária e se aglutinarem em proposições inúmeras para conceber, em maior ou menor extensão, a execução obrigatória do orçamento, variando, porém, quanto ao objetivo pretendido, o que gerou certa falta de coordenação política.⁴⁵⁶ (i) parte das iniciativas visava tornar o orçamento

⁴⁵⁵ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 22*, de 2000. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114143>. Acesso em: 5 jan. 2022.

⁴⁵⁶ Além de propostas no sentido de maior impositividade do orçamento, outras previam, até mesmo, a extinção das emendas, sobretudo as individuais. Hélio Tollini recorda que a possibi-

inteiramente impositivo; (ii) outras abrangiam somente as emendas parlamentares; (iii) e, ainda, havia aquelas que restringiam o seu escopo em áreas temáticas específicas. De fato, não se estranha a grande diversidade das propostas no tema do orçamento impositivo e suas numerosas variantes, um tanto descoordenadas e fragmentárias. É que nem sempre os interesses parlamentares confluíam, já que o modelo autorizativo fornecia vantagem distributiva para determinados membros da coalizão. Ao longo dos anos, portanto, perceberam-se várias frentes e pouca unidade no Congresso, o que explica, de um lado, a morosa gestação do orçamento impositivo e, de outro, o reduzido êxito da quase totalidade das propostas. Até a que seria adiante aprovada, como se verá, teve seu produto final completamente desfigurado em relação à formulação inicial.

Quanto à primeira categoria, isto é, as propostas que estendiam o regime de impositividade ao orçamento na sua integralidade, podem ser destacadas várias, além das precursoras, a PEC nº 77/1999 (Sen. Iris Rezende), a PEC nº 28/2000 (Sen. Pedro Simon) e a PEC nº 22/2000 (Sen. Antônio Carlos Magalhães), vistas atrás. No âmbito da Câmara dos Deputados igualmente foram impulsionadas outras iniciativas. É o caso da PEC nº 421/2001 (Dep. Miro Teixeira), que imprimia caráter mandatório à lei orçamentária anual, prevendo a inclusão do art. 165-A na CF/88 para estabelecer que “a programação constante da lei orçamentária anual terá obrigatoria execução, salvo se aprovado projeto de lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República”, a quem caberia pedir autorização ao Congresso Nacional para suspensão ou cancelamento, total ou parcial, de dotação. Também a PEC nº 527/2002 (Dep. Euler Moraes), que incluía o inciso XII no art. 167 da CF/88, vedando “o bloqueio, o contingenciamento e o cancelamento, totais ou parciais, de créditos orçamentários ou adicionais”, salvo se devidamente autorizado por via legislativa. A PEC nº 169/2003 (Dep. Jaime Martins), ainda, propunha acrescentar à Constituição Federal o art. 165-A, explicitando que a despesa autorizada na lei orçamentária “é de execução obrigatória, em consonância com os programas e as metas estabelecidas no plano

lidade de os parlamentares apresentarem emendas individuais à proposta orçamentária é tema polêmico desde que o Congresso recuperou suas prerrogativas na Constituição de 1988. Mas, em um sistema no qual a demanda concreta suplanta os princípios políticos em todos os níveis federativos, há forte resistência dos parlamentares a qualquer tentativa de eliminar tal prerrogativa (TOLLINI, Hélio Martins. Aprimorando as relações do Poder Executivo com o Congresso Nacional nos processos de elaboração e execução orçamentária. *Cadernos Aslegis*, n. 34, p. 213-236, 2008. p. 224-225). Após episódios de desvio das verbas públicas (*anões do orçamento* em 1993 e *sanguessugas* em 2006), as emendas parlamentares individuais ao orçamento progressivamente foram sendo deslegitimadas e, por vezes, combatidas. A propósito, a CPI do Orçamento de 1994 propôs até mesmo a sua extinção, recomendação que foi repetida adiante pela CPI das Ambulâncias em 2006. A solução adotada, porém, foi diversa, tendo prevalecido o interesse na permanência do referido instituto.

plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e nos demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais”. A PEC nº 281/2008 (Dep. Luiz Carlos Hauly), por sua vez, trazia determinação no § 9º do art. 165 da Lei Maior de 1988 que “as receitas previstas na lei orçamentária anual para a realização da sua programação serão de execução obrigatória, vinculadas às despesas nela previstas”. Outrossim, a PEC nº 330/2009 (Dep. Roberto Rocha) previa a alteração da CF/88 com o “estabelecimento de programas de execução obrigatória”, e outras medidas. A PEC nº 189/2012 (Dep. Wandenkolk Gonçalves), ainda, incluía o inciso XII no art. 167 da CF/88, no sentido de vedar “o bloqueio ou contingenciamento de dotações orçamentárias consignadas na lei orçamentária anual, bem assim dos créditos suplementares e especiais aprovados pelo Poder Legislativo”.⁴⁵⁷

Ganha destaque especial, também, o grupo daquelas proposições referentes à impositividade orçamentária no âmbito exclusivo das emendas parlamentares. No Senado Federal, a PEC nº 2/2000 (Sen. José Alencar) buscava inserir o art. 166-A na CF/88, pactuando expressamente que “a programação constante da lei orçamentária anual, decorrente de emendas de parlamentares, é de execução obrigatória”. Por sua vez, na Câmara dos Deputados, a PEC nº 481/2001 (Dep. Wellington Dias) acrescia o inciso XII ao art. 167 da Carta Maior, para vedar “o bloqueio ou contingenciamento de dotações orçamentárias, relativas a emendas ao projeto de lei orçamentário de autoria, isolada ou coletiva, de Membros do Congresso Nacional”. A PEC nº 385/2005 (Dep. Marcondes Gadelha), ademais, buscava incluir o art. 165-A na CF/88, tornando “obrigatória a execução dos créditos constantes da lei orçamentária anual, resultantes das emendas parlamentares individuais e coletivas”. Previsão similar havia na PEC nº 96/2007 (Dep. Wandenkolk Gonçalves), ao estabelecer que “os recursos incluídos na lei orçamentária anual em decorrência da aprovação das emendas serão de execução obrigatória”. É de se notar, na mesma linha, a PEC nº 46/2007 (Dep. Flaviano Melo), que acrescentava o § 3º-A ao art. 166 da Constituição Federal, prevendo que “dotações orçamentárias que resultarem de emendas individuais não poderão ser objeto de contingenciamento”. A PEC nº 321/2009 (Dep. Jair Bolsonaro

⁴⁵⁷ Tendo em vista o número significativo de proposições sobre o tema, não se quer esgotar todas, obviamente. Busca-se aqui, com efeito, proceder a um compilado sobre algumas das principais medidas apresentadas pertinentes ao objeto deste estudo, sobretudo a partir do ano 2000, desconsiderando-se, ainda, as proposições inativas. A pesquisa foi feita nos portais eletrônicos da Câmara dos Deputados (www.camara.leg.br) e do Senado Federal (www.senado.leg.br). O referido marco temporal serve como ponto de partida, pois nele teve início a proposta (PEC nº 22/2000) que levou a cabo a primeira modificação no sistema orçamentário brasileiro quanto ao estabelecimento expresso de regime de impositividade, a começar pela EC nº 86/2015. Daí em diante, outras alterações implementadas, sobretudo com a EC nº 100/2019 e a EC nº 102/2019.

à época), igualmente, prescrevia a determinação voltada ao “caráter obrigatório das emendas parlamentares de iniciativa individual”. Também a PEC nº 201/2012 (Dep. Ricardo Izar), que acrescia o § 9º ao art. 166 da Carta de 1988, para estatuir que “as emendas individuais à lei orçamentária anual devem ser empenhadas prioritariamente pelo Poder Executivo”. Assim como a PEC nº 192/2012 (Dep. Márcio Moreira), que acrescentava os §§ 9º, 10 e 11 ao art. 166 da Constituição Federal de 1988, considerando ser “de execução obrigatória as despesas originárias de emendas ao projeto de lei orçamentária anual”. E, ainda, a PEC nº 232/2012 (Dep. Antônia Lúcia), que acrescenta inciso XII ao art. 167 da Lei Maior de 1988, no intuito de vedar “o bloqueio ou contingenciamento de dotações constantes da lei orçamentária, resultantes de emendas Parlamentares”.⁴⁵⁸

Por fim, vale considerar as propostas restringindo a impositividade em áreas temáticas específicas. No âmbito do Senado Federal, a PEC nº 9/2002 (Sen. Marina Silva), tentava alterar dispositivos da Constituição, mudando a configuração da LOA, ao tempo que estipulava ser de “execução obrigatória a programação de despesas do orçamento social”. A PEC nº 24/2003 (Sen. Paulo Paim) acrescia o inciso XII ao art. 167 da CF/88 no intuito de vedar “o bloqueio ou contingenciamento das dotações do orçamento da seguridade social”. Na Câmara dos Deputados, por sua vez, a PEC nº 313/2000 (Dep. Clementino Coelho) alterava o art. 166 da Lei Maior, estabelecendo que “a programação constante da lei orçamentária anual, decorrente de emendas parlamentares, quando destinadas à cobertura financeira de gastos nas áreas de educação e saúde, é de execução obrigatória”. É de se notar, ainda, a PEC nº 20/2011 (Dep. Mandetta), que acrescia o § 9º ao art. 166 da Constituição, determinando que as dotações orçamentárias destinadas à saúde e à educação, incluídas ou acrescidas por meio da aprovação de emendas individuais parlamentares, “serão executadas em sua totalidade, sob pena de crime de responsabilidade”. Registre-se, também, a PEC nº 152/2012 (Dep. José Airton), que incluía o inciso XII no art. 167 da CF/88, para vedar “o bloqueio ou contingenciamento de dotações orçamentárias, consignadas na lei orçamentária anual, resultantes de emendas parlamentares”, referente à cobertura, neste caso, das despesas com educação, saúde e assistência social.

⁴⁵⁸ O ímpeto parlamentar para garantir a aplicação das despesas decorrentes de emendas pode já ser visto desse grupo de propostas – e não foram poucas – que buscaram, diretamente, conceber índole especial exclusivamente a tal espécie, mesmo que não fosse dado igual tratamento ao restante do orçamento. Destarte, gradativamente, viu-se o Parlamento direcionar iniciativas para o que mais lhe interessava. Não por outra razão, a primeira reforma aprovada, convertida na EC nº 86/2015, embora nascida da PEC nº 22/2000, que previa impositividade a todo o orçamento, teve o seu objeto reduzido e findou no regime impositivo voltado só para as emendas individuais.

Todas essas propostas, e outras que ainda surgiriam, especialmente sob o impulso seguinte à primeira reforma aprovada, circundavam o tema no âmbito do Parlamento brasileiro. Dentre todo o extenso rol de proposições, a PEC nº 22/2000 foi a que inicialmente logrou certo êxito, embora de modo parcial, na implementação do orçamento impositivo. Seu texto inicial fixava que toda a programação da norma orçamentária seria de execução obrigatória. Em longo percurso, foi recebida seis anos depois na Câmara dos Deputados, passando a tramitar como PEC nº 565/2006, com o projeto severamente modificado na casa revisora. A intenção de conferir natureza impositiva ao orçamento, a propósito, passou a abranger tão somente as emendas parlamentares e, ainda, apenas aquelas de autoria individual, resultando em visível redução do objeto. O debate ressurgiu adiante em 2013, depois de retornar aprovada do Senado, devolvendo a tramitação na Câmara como PEC nº 353/2013, convertida posteriormente na PEC nº 358/2013. Do que sobrou do texto original, deixou de ser a PEC do orçamento impositivo para verdadeiramente se tornar a PEC das emendas individuais impositivas, incorporadas por meio da EC nº 86/2015. James Giacomoni afirma, inclusive, que o Poder Executivo não enxergava com bons olhos a proposta e obstruía seu trâmite, o que também explica a longa jornada até o seu desfecho, além, obviamente, da própria complexidade da matéria e das notáveis dissensões havidas no Parlamento, daí por que, com a intensificação dos embates, redirecionou-se o texto somente para a parcela das emendas individuais.⁴⁵⁹ Veja-se, porém, a minuta original da PEC nº 22/2000, que propunha a inclusão do art. 165-A na CF/88, a seguir:

Art. 165-A. A programação constante da lei orçamentária anual é de execução obrigatória, salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação.

§ 1º A solicitação de que trata o *caput* deste artigo somente poderá ser formulada até cento e vinte dias antes do encerramento da sessão legislativa e será acompanhada de pormenorizada justificativa das razões de natureza técnica, econômico-financeira, operacional ou jurídica, que impossibilitem a execução.

§ 2º A solicitação poderá, ainda, ser formulada a qualquer tempo, nas situações que afetem negativamente a arrecadação da receita, de calamidade pública de grandes proporções, ou ainda nas previstas no art. 137, inciso II.

§ 3º Em qualquer das hipóteses, as solicitações tramitarão no Congresso Nacional em regime de urgência.

§ 4º Não havendo deliberação do Congresso Nacional, no prazo de trinta dias, a solicitação será considerada aprovada.

⁴⁵⁹ GIACOMONI, James. *Orçamento público*, p. 307.

§ 5º A não execução de programação orçamentária, nas condições previstas neste artigo, implica crime de responsabilidade.

§ 6º Do projeto de lei orçamentária anual, bem como do autógrafo encaminhado para sanção do Presidente da República, não constarão receitas cujas leis que as autorizem tenham o início de vigência posterior à data prevista no inciso III do § 6º do art. 166.⁴⁶⁰

Conforme razões da PEC nº 22/2000, intentava-se coibir o que foi chamado até de *ditadura do Poder Executivo em matéria orçamentária*, referindo-se à histórica discricionariedade na execução do orçamento. Até mesmo a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) não foi suficiente para conter o inadequado quadro orçamentário que se instalou, mantendo-se sempre presente a flexibilidade ao longo da execução da lei orçamentária em favor do Executivo.⁴⁶¹ A proposta, porém, não obteve apoio, o que já se previa pelas repercussões políticas que emanariam de uma reforma dessa envergadura. O fato é que, após longos quinze anos de tramitação, teve a sua essência desconstituída, restrita às emendas individuais, com aprovação na forma da Emenda Constitucional nº 86/2015.⁴⁶² A mudança, ao fim, não repercutiu o efeito que adviria de sua redação primitiva, considerando o reducionismo do objeto no curso de sua apreciação. Sem alterar propriamente a natureza do orçamento em si, só trouxe mais uma categoria, concernente às emendas parlamentares individuais, dentre as hipóteses que excepcionavam a liberalidade na execução do orçamento.

As alterações mais significativas na proposta foram aplicadas em 2013, após o Substitutivo capitaneado pelo Dep. Édio Lopes, na Câmara dos Deputados, com parecer da Comissão Especial constituída no curso da PEC nº 565/2006. Na ocasião, restou fundamentado que a perspectiva do orçamento impositivo surgia no cenário brasileiro imbuída de duas ideias-força: a primeira, mais ampla, diante da necessidade de resgatar a credibilidade do planejamento público e da instituição

⁴⁶⁰ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114143>. Acesso em: 5 jan. 2022.

⁴⁶¹ SILVA, José de Ribamar Pereira da. Orçamento impositivo: a execução obrigatória da despesa aperfeiçoaria a gestão pública? *Orçamento Público em Discussão*, Brasília: Senado Federal / Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, n. 01, 2013. p. 1.

⁴⁶² Apesar de aprovada em 2015, importa ainda observar: “Tendo em vista a demora na apreciação da PEC, seu texto básico foi incluído no art. 52 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 – LDO 2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013), não tendo sido vetado. O mesmo aconteceu na aprovação da LDO 2015 (arts. 54 a 65 da Lei nº 13.080, de 02 de janeiro de 2015). Em função disso, desde o início de 2014, as disposições do regime de execução do orçamento impositivo das emendas individuais estão em plena vigência” (GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 18).

orçamentária, tendo em conta a rotineira frustração das expectativas legítimas da sociedade sobre um orçamento comumente chamado de *peça de ficção*; e a segunda, restrita ao corpo legislativo, centrada na insatisfação de parlamentares pelo recorrente adiamento ou falta de execução das emendas. Em que pese o diagnóstico feito no Parlamento, o encaminhamento se dirigiu só para a segunda vertente, operando-se significativa redução do objeto, nos termos da conclusão do Substitutivo apresentado:

Nossa proposta é tornar obrigatória a execução financeira de montante que compreenda programações oriundas de emendas individuais, compatíveis com as prioridades definidas na LDO, cujo papel é servir de elo entre o sistema de planejamento e orçamento, conforme preconizado na Carta Magna. É necessário que as emendas que comporão a programação de execução obrigatória atendam a critérios de um planejamento abrangente traduzido nas prioridades selecionadas na LDO. Havendo harmonia das emendas com as prioridades governamentais, conferir-lhe caráter de execução obrigatória é uma decisão política que envolve, sobretudo, a definição de salvaguardas. Se a elaboração do orçamento estiver correta quanto às estimativas de receitas e ao conjunto de encargos, atendida a meta de resultado primário, não há razão para deixar de conferir caráter preferencial para as emendas parlamentares [...] Quanto a tornar obrigatória a execução de toda programação constante da LOA, salvo solicitação do Presidente da República de contingenciamento ou cancelamento, entendemos que em virtude da elevada rigidez atualmente existente na programação da LOA, conforme destacado em Nota Técnica da Consultoria de Orçamento desta Câmara dos Deputados e na apresentação da Secretária de Orçamento Federal, o mais prudente é limitar essa obrigatoriedade a um subconjunto das despesas, qual sejam, as programações introduzidas na LOA por intermédio de emendas individuais.⁴⁶³

A questão de fundo que motivava a nova sistemática, a rigor, encontrava-se na forma como o contingenciamento vinha sendo utilizado, em especial pelas brechas proporcionadas a partir do excesso de autorizações na lei orçamentária, bem como pelo acúmulo dos restos a pagar, ficando livre o Poder Executivo para poder escolher as dotações que seriam executadas, mediante liberação dos recursos condicionada a questões que ultrapassavam aspectos meramente técnicos ou legais. Assim, o jogo político da seleção pública de verbas deslocava-se do Congresso para os gabinetes ministeriais ou a Casa Civil, com tal discricionariedade na execução a resultar em uma concentração de poder financeiro na esfera executiva, sujeitando-se o Legislativo à necessidade de permanente barganha para liberação das emendas. No Substitutivo apresentado, apesar de o regime impositivo proposto não mais

⁴⁶³ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Substitutivo apresentado à Proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=332451. Acesso em: 8 jan. 2022.

guardar relação com o orçamento na sua integralidade, como tinha sido idealizado originalmente na PEC nº 22/2000, houve, porém, referência expressa no sentido de resguardar: (i) o realismo orçamentário; e (ii) a compatibilidade das emendas impositivas às prioridades da LDO. A proposta reformulada incluía na CF/88 o § 10 ao art. 165: “A previsão de receita e a fixação da despesa no projeto e na lei orçamentária devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal”, assim também como previa o § 10 ao art. 166: “É obrigatória a execução orçamentária, de forma isonômica, da programação prioritária incluída em lei orçamentária por emendas individuais, observado anexo de metas e prioridades que integrará a lei prevista no art. 165, II [...]”. Esses referidos condicionantes, contudo, foram retirados do texto final na sequência da tramitação, cada vez mais restrita às emendas individuais, até o desfecho com a EC nº 86/2015.

A crítica principal, como se detalhará, foi a de que o Poder Legislativo teve a chance de instituir efetivamente o orçamento impositivo no país, mas preferiu defender os interesses parlamentares e assegurar a execução da cota individual das emendas ao orçamento.⁴⁶⁴ Por outro lado, não deixa de transparecer um horizonte possível de superação da antiga concepção da lei orçamentária meramente autorizativa. Questão crucial, desse modo, é a que se instaura: seria a aprovação do modelo impositivo das emendas individuais apenas um ato isolado do Congresso Nacional, em busca da garantia de execução das emendas, nisto parando o seu movimento reacionário, ou refletiria o começo de uma rearticulação política em torno da moralização da lei do orçamento, capaz de alterar o estado de acomodação desde sempre encampado na gestão orçamentária brasileira? O arranjo reformulado, mesmo em escopo limitado, abriria uma janela de oportunidade para uma reestruturação mais profunda, que há de ocorrer, em maior ou menor grau, a depender da continuidade e do alcance do resgate da participação política do Parlamento no processo orçamentário.⁴⁶⁵

⁴⁶⁴ As emendas impositivas ingressam em um contexto de disputa política entre os Poderes Legislativo e Executivo pelos recursos orçamentários. Como reação do Parlamento, veio mera impositividade das emendas individuais. A irresignação é compartilhada por Ana Carla Bliacheriene: “Eis que surge da cartola de Suas Excelências, deputados e senadores, a solução: o orçamento impositivo à brasileira” (BLIACHERIENE, Ana Carla. Orçamento impositivo à brasileira. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Direito financeiro, econômico e tributário*: homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 53).

⁴⁶⁵ Certamente, o orçamento impositivo, nesses moldes em que iniciado, deixa dúvidas quanto ao seu real progresso. Eugênio Greggianin delinea dois cenários extremados: (i) num cenário pessimista, o Executivo centraliza ainda mais o poder decisório na elaboração e execução do orçamento, exceto quanto às emendas individuais, pois, de um lado, a reforma estaria reconhecendo a natureza meramente autorizativa das demais despesas na LOA, e, de outro, amplia-se o desinteresse da participação parlamentar naquilo que não diz respeito à execução das emen-

4.2 A PREVISÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS NO SISTEMA PÁTRIO

A partir do advento da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, promovendo alterações nos arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal de 1988, pretendeu-se modificar a histórica relação que demarcou a dinâmica entre os Poderes Executivo e Legislativo no âmbito do processo orçamentário brasileiro, ao se prever nova sistemática emergente com a estipulação do regime de execução obrigatória da programação orçamentária decorrente de emendas parlamentares, restringindo-se o comando, no entanto, às emendas de autoria individual, naquilo que passou a ser chamado de orçamento impositivo no Brasil. Embora assim designado, a verdade é que o modelo proveniente da EC nº 86/2015 inovou apenas em parcela diminuta do orçamento, tornando impositivas só as emendas parlamentares individuais. Assim, seria prematuro falar propriamente em orçamento impositivo se tal viés, até então, não era extensível a toda a lei orçamentária, refletindo mais a ânsia parlamentar de ter a realização, senão do orçamento, pelo menos de suas emendas individuais.⁴⁶⁶ De toda forma, refletiu um padrão inédito que se iniciava na sistemática orçamentária do país.

O novo desenho conferido pela EC nº 86/2015 teve o propósito de impedir a utilização das emendas parlamentares como instrumento de barganha do Executivo

das individuais; e (II) num cenário otimista, a reforma estaria refletindo apenas uma etapa de um processo político de retomada de prerrogativas do Legislativo, e as mudanças, apesar de limitadas, seriam o embrião de futuras alterações voltadas à busca de critérios universais e balizadores da execução orçamentária e da efetividade dos instrumentos de políticas públicas (GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 159-163).

⁴⁶⁶ A preocupação com as emendas individuais não é novidade no âmbito parlamentar e revela que a atuação do órgão legislativo no contexto orçamentário, por vezes, afasta-se da visão democrática de poder cooperativo no planejamento estatal para dar lugar a demandas individualizadas por meio de emendas. A EC nº 86/2015 reforça o exposto, direcionando-se a esse enfoque. A inquietação é externada também por José Mauricio Conti: “A redução da participação parlamentar na elaboração do orçamento às emendas parlamentares, com o sistema de ‘cotas’ já institucionalizado, já é por si só uma grave distorção no processo orçamentário, que mitiga a importância da participação do Congresso Nacional na elaboração do orçamento federal. Deixa-o de lado na discussão sobre a definição da alocação de recursos orçamentários para as principais políticas públicas, limitando sua participação à inserção de despesas que pouco representam, se considerado o orçamento como um todo, ainda que envolvam altas somas de dinheiro público. Isso deturpa a atuação parlamentar, que volta suas preocupações para atender a demandas locais e específicas de setores e grupos, os chamados interesses ‘paroquiais’, o que tem sido duramente criticado, e não sem razão” (CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 238, grifos do autor).

junto ao Congresso. Também nesse contexto se encontrava a pretensão parlamentar de garantir o poder de alocação do quinhão gerado a partir das emendas, reduzindo o debate que deveria se situar em plano democrático superior, vale dizer, na própria rediscussão do papel do Parlamento no processo orçamentário em coparticipação junto ao Executivo. A despeito das competências formais de cada um dos poderes em âmbito orçamentário, o impulso reacionário avesso a um modelo mais abrangente poderia estar formando um pacto político divisório, reservando-se ao Legislativo, de forma exclusiva, o orçamento impositivo das emendas individuais, e delegando-se todas as demais programações ao Executivo, ignoradas no debate parlamentar.⁴⁶⁷

De toda forma, com a estipulação do regime de execução obrigatória voltado inicialmente para as emendas individuais, um significativo choque ocorreria na antiga prática de contingenciamento de emendas para aprovação de matérias de interesse do Executivo junto ao Parlamento. No fundo, o problema nunca esteve só no âmbito das emendas individuais. Ao contrário, estas eram apenas a ponta do *iceberg*, a parte mais visível de um cenário desarmônico na gestão das finanças públicas do país. Mas, se a adoção do orçamento impositivo no Brasil, nos moldes como efetivamente foi implementado por meio das emendas parlamentares individuais, por um lado, não prestigiou toda a lei orçamentária, transparecendo as motivações políticas por trás da reformulação nascente, de outra banda, foi o arroubo embrionário de uma tendência em curso no sentido cada vez mais crescente da impositividade do orçamento público. De fato, seria pouco provável que formatação mais adequada fosse alcançada de imediato, nada impedindo avanços e ajustes sucessivos ao modelo em reformulação.

Importa registrar que o campo de atuação das emendas parlamentares é específico, consoante limites definidos na Carta de 1988, vedando-se sua incidência no âmbito das despesas obrigatórias constantes da lei do orçamento, notadamente os gastos com pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais, salvo nas hipóteses de erro ou omissão (art. 166, § 3º, da CF/88). A previsão está reforçada nas diretrizes orçamentárias, como prevê o art. 76 da LDO 2023 (Lei nº 14.436/2022), fixando que “as emendas individuais e coletivas somente poderão alocar recursos para programação de natureza discricionária”, não podendo incidir, desse modo, sobre programação destinada a despesa financeira ou primária obrigatória. É que a lei orçamentária engloba despesas obrigatórias e discricionárias em seu bojo, em função da existência ou não de dispositivos constitucionais ou de leis prévias que as determinem. Nas despesas obrigatórias, há fundamento normativo

⁴⁶⁷ GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 170-171.

anterior, por isso as autorizações orçamentárias, nesse caso, somente quantificam e reconhecem despesas já legisladas (despesas constitucionais ou legais obrigatórias). Por sua vez, nas despesas discricionárias, a lei orçamentária constitui a sua fonte primeira, ostentando mesmo a condição de fundamento jurídico do gasto (a abranger os programas de gestão e os programas finalísticos). Para as despesas obrigatórias a execução já decorre da natureza da despesa criada por lei precedente. Diferente é a abordagem nas despesas discricionárias, as quais possuem o seu fato gerador na lei orçamentária e se sujeitam a possíveis contingenciamentos. Para estas últimas, enfim, é que se dirige a aplicação das emendas, que agora se tornam impositivas.

Disso provêm duas notas preliminares a serem feitas. A primeira é que, diante da tendência de crescimento atualmente vista nas despesas obrigatórias, na prática, toda essa intrincada questão que envolve o orçamento impositivo acaba se fixando em parcela reduzida da lei, atinente ao campo de atuação das despesas discricionárias, pois, em grande parte, o orçamento já está afetado com vinculações constitucionais e gastos obrigatórios, como lembra Edilberto Pontes Lima.⁴⁶⁸ Aliás, James Giacomoni afirma que, no orçamento brasileiro, aproximadamente 90% das despesas primárias são de execução obrigatória, e o restante é formado por gastos quase obrigatórios, como aqueles direcionados ao custeio dos órgãos, unidades e entidades.⁴⁶⁹ Tendo em vista essa constatação, críticas comumente são levantadas no intuito de questionar a relevância do debate acerca do orçamento impositivo, por considerar que pouco ou quase nenhum efeito atualmente produziria, uma vez que somente reduzida parcela do orçamento seria objeto dos efeitos advindos de sua natureza autorizativa. Como também apontam David Menezes e João Pederiva, se atualmente a maior parte do orçamento público é realmente de execução obrigatória e representa cerca de 90% das despesas totais, a ideia de torná-lo impositivo incidiria sobre praticamente 10% do montante global, no qual a discricionariedade ainda seria limitada pela vinculação de determinadas receitas a áreas específicas.⁴⁷⁰

⁴⁶⁸ A maior parte do orçamento, como diz Pontes Lima, já é de execução obrigatória, como as despesas com pessoal, as transferências a estados e municípios, os pagamento de juros, a amortização da dívida pública etc. Até a maioria das despesas de custeio é de execução obrigatória, não havendo como deixar de pagar contas de água, luz, serviços de limpeza, entre outras, para o funcionamento da máquina pública. Restaria só parte do custeio, principalmente referente a novos programas, além do investimento público, em que haveria uma discricionariedade tão somente relativa, pois muitos projetos dependem de investimentos de duração continuada, tornando muito difícil interrompê-los (LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre o orçamento impositivo, p. 5).

⁴⁶⁹ GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, prefácio, p. IX.

⁴⁷⁰ MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. Orçamento impositivo: elementos para discussão. *Revista Administração Pública e Gestão Social*, v. 7, n. 4, p. 178-186, 2015. p. 180.

Se analisado de modo superficial, tal argumento até tenderia a reduzir a importância da discussão sobre as emendas impositivas, por se situarem exatamente nessa parcela diminuta do orçamento.

A questão do excesso de despesas obrigatórias não é fator ignorável, refletido na baixa margem para o planejamento orçamentário, tema que ainda será tratado à frente. Por agora, porém, basta afirmar que não merece guarida qualquer conclusão no sentido de rebaixar a importância do tema sob o pretexto de serem supostamente tímidos os efeitos práticos decorrentes da migração para o paradigma do orçamento impositivo, em especial no escopo das emendas parlamentares. De fato, fosse mesmo pequena a relevância dessa discussão não se veria tanta celeuma há anos marcando o debate na arena política. Em primeiro lugar, importa destacar que os impactos da sistemática de uma lei orçamentária meramente autorizativa vão muito além das cifras e dos valores nela autorizados, estando em jogo a própria harmonia entre os poderes e a integridade das funções constitucionalmente delineadas no âmbito da atividade financeira estatal, como fartamente explanado ao longo desta análise. Em segundo lugar, o montante total atribuído às emendas parlamentares, e ao próprio conjunto dos gastos discricionários no orçamento, ainda que possam ser considerados minoritários se comparados com o orçamento global, não deixam de ser significativos em termos absolutos, sendo tais valores suficientes para influenciar as relações de poder.⁴⁷¹ Em terceiro lugar, seja qual for a despesa no orçamento, é certo que a lei necessita ser plenamente respeitada, por aderência aos princípios democráticos e em reverência aos direitos fundamentais, dependentes da sua execução. Por tudo isso, o excesso de despesas obrigatórias, ainda que indesejável, seguramente não torna inviável a impositividade do orçamento, do contrário estar-se-ia a conceber a possibilidade de não se concretizar os recursos orçamentários e reduzir-lhes a relevância pelo fato de não atingirem parcela mais significativa do orçamento, o que seria um disparate.

⁴⁷¹ Sobre este ponto, a propósito, vale observar que, conforme o *Manual de Emendas ao Orçamento da União para 2023*, o valor total reservado no PLOA 2023 para as emendas individuais foi de R\$ 11,7 bilhões, que corresponde ao limite financeiro das emendas, por congressista, de cerca de R\$ 19,7 milhões. Por sua vez, o valor global previsto para as emendas coletivas de bancada estadual apresentadas ao PLOA 2023 foi de R\$ 7,7 bilhões, correspondendo a cada bancada um valor de R\$ 285 milhões, se adotado o critério de divisão igualitária. Para as emendas de comissão, não há limite financeiro para a apresentação de emendas por Comissões. Já quanto às emendas de relator, ficou consignado um total de R\$ 19,4 bilhões. Tudo isso revela, só quanto às emendas, um valor grandioso a ser considerado, mesmo que componha percentual minoritário em relação ao montante do orçamento, hábil a causar enormes impactos na dinâmica entre os poderes. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2023/emendas/Manual_Emendas.pdf. Acesso em: 11 jan. 2023.

Com isso se conecta a segunda nota que se quer destacar, antes ainda da análise da reforma, mormente para se evitar eventual interpretação equivocada que se possa extrair da noção de despesas obrigatórias e discricionárias. É preciso ter em mente que tal denominação não significa o dever de execução apenas das primeiras, em contrapartida ao cumprimento facultativo das demais. A lei orçamentária impõe o compromisso de execução para ambas. A classificação em despesas *obrigatórias* e *discricionárias* não induz certo privilégio nestas últimas no sentido de se conceber uma faculdade para não executar a programação orçamentária, mas apenas está a dizer sobre a existência ou não de um vínculo obrigacional anterior à lei do orçamento. Em outras palavras: nas despesas obrigatórias, o crédito orçamentário é decorrência de norma constitucional ou legal antecedente, tendo efeitos declaratórios a inclusão na lei orçamentária, a refletir obrigação preexistente, sem a possibilidade, em regra, de juízo político sobre a oportunidade do gasto; já nas despesas discricionárias, por não advir de norma anterior que lhe circunscreva completamente, a sua determinação se exprime a partir do próprio processo de planejamento e orçamento, agora com efeitos constitutivos, respeitadas, evidentemente, as balizas constitucionais. Desse modo, se nas despesas obrigatórias a cogência de sua execução deriva da legislação prévia, nas despesas discricionárias tal imposição não deixa de havê-la, mas decorre dos efeitos materiais da lei do orçamento, daí não ser possível sua livre inexecução.⁴⁷²

Ocorre que, na gestão orçamentária pátria, as despesas discricionárias foram alvo de inúmeros abusos por contingenciamentos imotivados, sejam ou não despesas de emendas parlamentares. Esse panorama não foi integralmente alcançado pela EC nº 86/2015, que se ateve à imposição de um novo regime somente no contexto das emendas parlamentares de autoria individual. Com efeito, após a reforma instalada, abriu-se margem, na prática, para acolher a lei do orçamento com

⁴⁷² “Observe-se que a denominação de despesas ‘discricionárias’ na LRF, em contraposição às despesas obrigatórias, que decorrem de determinação constitucional ou legal (LRF, art. 17), pode dar a impressão de não existir compromisso de execução, por não serem obrigatórias, o que não é verdade. Nas despesas obrigatórias, a cogência de sua execução deriva da legislação criadora de direitos subjetivos, passível de execução judicial forçada. O fato de despesas discricionárias não possuírem essa característica não significa que possam deixar de ser executadas sem justificação. Despesas discricionárias, enquanto não contingenciadas, devem ser executadas, exceto impedimento justificado. É a lei orçamentária que constitui o vínculo e impulsiona a ação do Estado ao atingimento de objetivos e metas, aspecto que confere força própria e valoriza a aprovação da lei orçamentária. A presunção legal de que os orçamentos devem ser executados afasta a hipótese de o gestor omitir-se. [...] Se as despesas discricionárias fossem de execução apenas ‘facultativa’, não haveria necessidade de ato determinando o contingenciamento” (GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 36).

a presença de três ordens de despesas primárias: (i) despesas obrigatórias; (ii) despesas discricionárias; e (iii) despesas discricionárias de execução impositiva. Em que pese deva ser toda a lei orçamentária efetivamente cumprida, sem a possibilidade do desprezo de qualquer das programações aprovadas pelo Parlamento, o fato é que a mudança do sistema orçamentário brasileiro, ao contrário do inicialmente previsto, voltou-se apenas para objeto reduzido, referente às despesas consignadas pelas emendas parlamentares individuais, e nisso ignorou que as demais disposições da lei orçamentária deveriam também conservar a mesma natureza, uma vez que, discricionárias ou obrigatórias, as despesas orçamentárias não presumem uma execução facultativa. Com o escopo reduzido, restou aprovado o texto final da EC nº 86/2015, a se notar especialmente a partir dos §§ 9º a 11, acrescentados ao art. 166 da Constituição Federal de 1988:

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

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

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

No que tange ao limite financeiro, dos debates na Câmara, ainda sob a PEC nº 565/2006, fixou-se o total de 1% da receita líquida corrente do exercício anterior. No retorno ao Senado Federal, elevou-se tal índice a 1,2%, e assim permaneceu até a aprovação do texto conclusivo em 2015, conforme o novo § 9º incluído no art. 166 da CF/88.⁴⁷³ Como pontua Eugênio Greggiani, a imposição de limitação financeira às emendas individuais teve por finalidade combater uma tendência de crescimento desses montantes e respondeu ao interesse fiscal do Governo de conter, desde logo, a atividade congressual, uma solução tecnocrática da relação Executivo-Legislativo na fixação dos gastos públicos. Por outro lado, do ponto de vista jurídico e político, a

⁴⁷³ Vale ressaltar que os restos a pagar provenientes dessa programação orçamentária impositiva poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira, nos termos do art. 166, § 17, da CF/88. Na redação original da EC nº 86/2015 esse aproveitamento seria até o limite de 0,6% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, em se tratando das emendas parlamentares individuais. Hoje, tal percentual subiu para 1%, após a vinda da EC nº 126/2022.

limitação paramétrica representou, em certa medida, uma renúncia de prerrogativa ao que constou originalmente na Constituição Federal de 1988. No fundo, as alterações estruturais do orçamento passam a depender de emendas coletivas, ou de emendas de relator, o que, na prática, já vinha acontecendo.⁴⁷⁴ Vale notar, ainda, que a recente EC nº 126/2022 alterou as regras permanentes para cálculo e distribuição dos valores das emendas impositivas de autoria individual, elevando o limite para 2% da receita líquida corrente, nos termos da nova redação dada ao art. 166, § 9º, da CF/88:

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

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

Importa observar que, do montante total das emendas individuais impositivas, metade deve ser destinado às ações e serviços públicos de saúde (art. 166, § 9º, da CF/88). E, como previu o § 10 incluído no art. 166 da Constituição, as programações definidas por essas emendas passam a constituir o piso mínimo respectivo, a que se refere o art. 198, § 2º, I, da CF/88, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. As programações oriundas de emendas individuais na área de saúde, em geral, atendem a demandas por transferências voluntárias específicas e localizadas, de modo que, enquanto as despesas para tal área no planejamento da lei orçamentária concentram-se em gastos de custeio, as incluídas por emendas voltam-se, sobretudo, para investimentos. Regis Fernandes de Oliveira afirma, ainda, que os gastos para a área da saúde tendem a ocupar mesmo os 50% do valor das emendas individuais, a menos que extrapolem o limite mínimo obrigatório por lei para a espécie, o que não se presume. Na prática, então, apenas metade das emendas parlamentares converter-se-ia em gastos discricionários sob o regime especial de impositividade, já que a outra metade será praticamente obrigatória, por já ter destinação afetada.⁴⁷⁵

A impositividade da execução das emendas parlamentares individuais pode ser afastada diante da eventual ocorrência de impedimentos de ordem técnica, como atualmente se encontra previsto no § 13 do art. 166 da Constituição Federal. A LDO 2023 (Lei nº 14.436/2022), nos termos do seu art. 72, explicita que se entende por impedimento de ordem técnica “a situação ou o evento de ordem fática ou legal que

⁴⁷⁴ GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 133-134.

⁴⁷⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 620.

obste ou suspenda a execução da programação orçamentária”. No § 2º do mesmo dispositivo estão listadas como hipóteses de impedimentos de ordem técnica, sem prejuízo de outras identificadas em ato do Executivo federal: a ausência de projeto de engenharia aprovado pelo órgão setorial responsável pela programação, nos casos em que for necessário; a ausência de licença ambiental prévia, quando for também necessária; a não comprovação dos recursos orçamentários e financeiros suficientes para a conclusão do projeto com funcionalidade que permita o imediato usufruto dos benefícios pela sociedade; a incompatibilidade com eventual política pública aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação; a incompatibilidade do objeto da despesa com os atributos da ação orçamentária; e os impedimentos cujo prazo de superação inviabilize o empenho no exercício; dentre outras.

Vale salientar, também, que existe a possibilidade de contingenciamento das emendas impositivas, se verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá eventualmente resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, a teor do § 18 do art. 166 da CF/88. Nesse caso, o total dos gastos de emendas impositivas será reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias. De um lado, a sistemática demonstra que as emendas impositivas não são absolutamente imunes ao contingenciamento,⁴⁷⁶ mas, de outro, tal ocorrência se dá excepcionalmente e na mesma proporção das demais despesas discricionárias. Estabeleceu-se, destarte, um critério de isonomia, até então inexistente, de modo que o Executivo não pode mais eleger emendas como alvo principal dos contingenciamentos. Sob tal aspecto residiria a defesa da reforma, apesar do reducionismo do seu objeto, levando a crer que o fim almejado não teria sido o de constituir um regime privilegiado, mas o de assegurar um tratamento uniforme para a execução das emendas individuais. Fosse tal justificativa acompanhada da recuperação do papel do Parlamento no processo orçamentário, até se admitiria tal argumento, mas a atuação deste dirigida cada vez mais às emendas, relegando a pauta de maior interesse nacional e voltando-se quase

⁴⁷⁶ O risco fiscal e a possibilidade de escassez de recursos, sobretudo, diante do excesso de gastos obrigatórios, têm sido um dos argumentos que emperram o avanço para o orçamento impositivo. A possibilidade de contingenciamento nas despesas de execução impositiva, como concebida, seguindo critérios isonômicos e feita de modo proporcional, reduz aquela preocupação. Inclusive, José de Ribamar Silva e Eugênio Greggianin afirmam que, “válido esse raciocínio, isso indicaria que não haveria óbice para a expansão do modelo impositivo ao conjunto de todas as despesas discricionárias, não somente às emendas individuais” (GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José de Ribamar Pereira da. O orçamento impositivo das emendas individuais: disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015. *Orçamento em Discussão*, Brasília: Senado Federal / Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, n. 16, 2015. p. 32).

exclusivamente para o quinhão que o conecta às bases eleitorais e lhe confere poder político, revela que o intento parlamentar não esteve totalmente livre de aspirações menos nobres.

De todo modo, esse quadro não deixa de produzir o efeito positivo de ser mais uma via de contenção dos históricos contingenciamentos sem critérios implementados pelo Executivo. Também ficou expresso que as programações impositivas seguirão critérios para uma execução equitativa, atendendo-se igualmente às emendas apresentadas, independentemente da autoria, a refletir um tratamento imparcial, nos termos do disposto no § 19 do art. 166 da CF/88. A autonomia prejudicada do Poder Legislativo ante a ostensiva manipulação da execução orçamentária das emendas decorria, a rigor, do bloqueio destas no início do exercício e de uma liberação seletiva posterior que resultava no atendimento desigual, sem quaisquer critérios equitativos. Ocorre que, após aprovadas, as emendas ao orçamento deixam a ser *do parlamentar* – quando, a bem da verdade, nunca deveriam assim ser consideradas – e passam a constituir a própria lei orçamentária, como expressão da vontade geral, adquirindo densidade jurídica bastante. Na verdade, as dotações incluídas por meio de emendas parlamentares não perdem a natureza de verba pública, daí por que jamais deveriam ter alguma vinculação pessoal com a figura daquele que propôs sua destinação. Tal premissa torna-se violada, seja quando os membros do Parlamento direcionam suas funções para uma atuação clientelista personificada como estratégia de poder, seja na conduta arbitrária do Executivo ao promover um tratamento seletivo das emendas por critérios não uniformes atrelados à pessoa do parlamentar. À margem do primeiro quadro, a EC nº 86/2015 implantou certa barreira ao segundo desvio.

O fato é que, apesar do reducionismo da reforma nesse primeiro momento, deixando de se direcionar à impositividade do orçamento público em sua totalidade para se fixar em parcela incapaz de produzir mudanças estruturais de maior monta,⁴⁷⁷ ainda assim se pode dizer que foi inaugurado no orçamento público

⁴⁷⁷ É o que se extrai da lição de Fernando Scaff: “[...] o Congresso aprovou a Emenda Constitucional 86, que criou a curiosa figura do Orçamento impositivo à brasileira, pois ao invés de aprovar uma norma que realmente obrigasse o Poder Executivo a cumprir as leis orçamentárias, foi aprovada uma emenda constitucional que obriga o Poder Executivo a cumprir as emendas parlamentares, que se caracterizam como uma pequena parte do orçamento, e vinculada a interesses eleitorais dos próprios parlamentares. A bem da verdade, em face de tantos limites impostos aos parlamentares para dispor de matéria orçamentária eles tinham duas alternativas: ou propunham verdadeira reforma constitucional orçamentária, estabelecendo poderes para que pudessem efetivamente gerir os recursos públicos, ou criavam meia-sola apenas para cuidar de seus interesses eleitorais – o que acabou prevalecendo. Uma pena. Para usar expressão popular, vê-se que a montanha pariu um rato. Poderiam ter ousado mais” (SCAFF, Fernando Facury. *Crônicas de direito financeiro*, p. 229).

brasileiro um ciclo que abriu caminho para reformas posteriores, especialmente vistas em momentos de enfraquecimento político do Executivo. Seguindo, assim, uma tendência de reforço à índole orçamentária impositiva no Brasil, nova mudança foi visualizada no regime das emendas, agora por intermédio da EC nº 100, de 2019, abrangendo na cláusula de impositividade também as emendas de bancada dos parlamentares de Estados e do Distrito Federal. Em outros termos, é possível dizer que passaram a ser impositivas não somente as emendas parlamentares de autoria individual, mas, igualmente, os gastos fixados por meio de emendas parlamentares coletivas de bancada. E não só isso: a EC nº 100/2019 teve objeto ampliado no curso de sua tramitação ao absorver disposições voltadas a todo o orçamento, não se fixando só nas emendas. Esse ponto será visto no tópico seguinte, focando-se aqui a continuidade do regime das emendas.

Nesse enfoque específico do regime impositivo das emendas parlamentares, após quatro anos do implemento inicial do regime das emendas de autoria individual por meio da EC nº 86/2015, foi estendido tal modelo a partir da EC nº 100/2019 com aplicação de idêntica sistemática para as emendas de índole coletiva provenientes de bancadas dos Estados ou do Distrito Federal. Vale lembrar, o poder de emenda parlamentar está disposto no art. 166 da CF/88 e atualmente regulado na Resolução nº 01/2006 do Congresso Nacional, havendo previsão de suas modalidades conforme autoria (individuais, coletivas ou de relator). As emendas coletivas são originárias de comissões, conforme cada área temática e representando interesse nacional, ou de bancadas estaduais, no interesse dos respectivos entes federativos, relacionadas às obras mais estruturantes. Para esta última espécie, isto é, as emendas parlamentares de bancada, a EC nº 100/2019 trouxe a obrigatoriedade de sua execução. Vale notar que a referida reforma, que teve origem na PEC nº 02/2015 (Dep. Hélio Leite), em sua versão inicial, contemplava a extensão genérica do regime de impositividade para todas as emendas coletivas (de bancadas estaduais e de comissões), restringindo-se posteriormente o seu campo de incidência, como se extrai das razões do Parecer da Comissão Especial ao proferir análise do Substitutivo que alterou o texto original:

Não foi definido parâmetro para a execução obrigatória das emendas de comissão, dadas as seguintes características: a) as emendas de comissão necessariamente devem ter alcance nacional, confundindo-se em boa medida com as programações do projeto de lei orçamentária; b) os princípios que regem sua execução seguem a regra geral do art. 165, ou seja, dependem da convergência de seu objeto com as políticas públicas estratégicas e prioritárias do PPA e da LDO; c) em compensação, não existe limitação constitucional quanto ao montante de emendas de comissão que podem ser apresentadas.⁴⁷⁸

⁴⁷⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Substitutivo apresentado à Proposta de Emenda à Constituição nº 02, de 2015*. Disponível em:

Considerando o exposto, foi estipulada na EC nº 100/2019 a aplicação do regime de impositividade às emendas de bancadas, com premissas similares e a mesma lógica que foi adotada para as emendas individuais, mas com menor valor financeiro, em até o limite de 1% da receita líquida corrente, nos termos do novo § 12 do art. 166 da CF/88, salvo nos casos de impedimentos de ordem técnica. A rigor, o revigoramento das emendas coletivas no processo orçamentário brasileiro não é algo propriamente inédito, sendo possível ver que, a partir da EC nº 86/2015, nas leis de diretrizes orçamentárias dos exercícios seguintes já passava a considerar a previsão expressa da extensão do regime de impositividade para as emendas de bancada.⁴⁷⁹ A mudança do texto constitucional consolidou uma prática absorvida por reflexo do regime impositivo preexistente das emendas individuais. De todo modo, a EC nº 100/2019 alargou de forma expressa o modelo impositivo para contemplar a execução das emendas de bancadas estaduais, à luz do art. 166 da CF/88, *in verbis*:

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

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

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

Ao final daquele mesmo ano, outra reforma daria contornos mais robustos à prerrogativa parlamentar de emendas ao orçamento, por meio da EC nº 105, de 2019, até pejorativamente apelidada de *Emenda PIX*, oriunda da PEC nº 61/2015 (Sen. Gleisi Hoffmann), convertida na PEC nº 48/2019 na Câmara. Na ocasião, promoveu-se nova alteração na Constituição, com o acréscimo do art. 166-A, para

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=946494. Acesso em: 12 jan. 2022.

⁴⁷⁹ A propósito, a LDO 2016 (Lei nº 13.242/2015), prescrevia no art. 58 que: “É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, das programações decorrentes de emendas de que trata esta Seção”. A seção a que alude o dispositivo continha emendas individuais (Subseção II), bem assim emendas de bancada estadual (Subseção III). Para estas, o art. 68: “A obrigatoriedade de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual constantes da Seção I do Anexo de Prioridades e Metas e aprovadas na lei orçamentária compreende, no exercício de 2016, cumulativamente, o empenho e o pagamento correspondentes a 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício de 2015”.

autorizar a transferência de recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por emendas individuais ao orçamento, com a possibilidade de alocação direta por: (i) transferência especial; ou (ii) transferência com finalidade definida. No primeiro caso, os recursos são repassados diretamente ao ente federado beneficiário, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênera, integrando o patrimônio deste no ato da transferência financeira. Deve a aplicação se operacionalizar em programas finalísticos de competência do Poder Executivo do respectivo ente (art. 166-A, § 2º, da CF/88). No segundo caso, os recursos são vinculados à programação da emenda parlamentar e aplicados nas áreas de competência constitucional da União (art. 166-A, § 4º, da CF/88). Em ambos os casos, vedada a aplicação dos recursos transferidos no pagamento de despesas com pessoal, ou, ainda, de encargos referentes ao serviço da dívida (art. 166-A, § 1º, da CF/88). Assim, o processo orçamentário, já incorporado o regime de impositividade estabelecido para as emendas de autoria individual (EC nº 86/2015) e de bancadas estaduais (EC nº 100/2019), viabilizou para a primeira delas, pela EC nº 105/2019, a transferência direta de recursos públicos federais.

A medida foi imposta sob a justificativa de aprimorar e desburocratizar a execução das emendas parlamentares, visando a maior agilidade em homenagem à autonomia dos Estados e dos Municípios beneficiários, tornando-se estes titulares dos recursos transferidos via alocação direta do parlamentar. Evita-se, ainda, que os entes federativos tenham que apresentar projetos e celebrar convênios para o recebimento das verbas, desvinculando-se a União da análise de tais instrumentos, assim como da fiscalização e da consequente prestação de contas. A sistemática, pois, se resume ao repasse direto de recursos federais aos fundos de participação dos beneficiários, mediante emendas individuais. Na verdade, o regime jurídico agora previsto para as referidas transferências reflete a mobilização parlamentar de levar às suas bases recursos do orçamento público federal, não sendo inimaginável, porém, um risco nele embutido, ante a elevação da discricionariedade no uso dos recursos.⁴⁸⁰

Atualmente, o montante total que foi reservado inicialmente no projeto de lei orçamentária anual (PLOA) de 2023 para emendas individuais foi de R\$ 11,7 bilhões, enquanto para emendas de bancadas estaduais o valor foi de R\$ 7,7 bilhões. Já para emendas de comissão, como visto antes, não há limite financeiro. Por fim,

⁴⁸⁰ No julgamento da ADPF 854 no STF, quando da apreciação do caso do *Orçamento Secreto*, assim se vê em trecho do voto da Min. Rel. Rosa Weber: “A transferência da titularidade desses valores aos Estados e Municípios, realizada sem as condicionantes próprias aos convênios, sem vinculação a qualquer programa governamental, nem referibilidade a nenhuma meta ou objetivo, caracteriza verdadeiro *cheque em branco*, expondo esses recursos à manipulação política e às práticas de corrupção” (STF, ADPF 854-DF, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 09.01.2023).

às emendas de relator ficou consignado um total de R\$ 19,4 bilhões.⁴⁸¹ Esses valores foram, ainda, posteriormente modificados quando da aprovação da lei orçamentária anual (LOA) de 2023 (Lei nº 14.535/2023). Para as duas últimas espécies (emendas de comissões e de relator-geral), embora não lhes seja comunicável o regime de impositividade, como estabelecido para as emendas individuais e de bancadas estaduais, a partir de 2019 foi dado impulso à tentativa de extensão desses efeitos. Inicialmente, por meio da estipulação na LDO 2020 (Lei nº 13.898/2019), no art. 6º, § 4º, de indicadores de resultado primário para emendas de comissão (RP 8) e para emendas de relator (RP 9), além das utilizadas para emendas individuais (RP 6) e para emendas de bancadas estaduais (RP 7), medida com vistas ao controle da execução, adotada daquele ano em diante. Após a providência preparatória, a LOA 2022 (Lei nº 14.303/2022), no art. 4º, § 8º, ampliou mais o regime impositivo das emendas, ao vincular o cancelamento das dotações orçamentárias oriundas de despesas RP 8 (emendas de comissões) e RP 9 (emendas de relator) à anuência dos seus autores, no âmbito do Legislativo.

Submetida a matéria à análise da Suprema Corte quando do julgamento das ADPF nº 850, nº 851, nº 854 e nº 1.014, no emblemático caso do *orçamento secreto*, restou fulminada a pretensão parlamentar, firmando-se que “as emendas do relator-geral do orçamento destinam-se, exclusivamente, à correção de erros e omissões”, nos termos do art. 166, § 3º, III, “a”, da Constituição Federal, e, ainda, “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”, assentando-se, por fim, a ressalva: “afastado o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator-geral do orçamento”.⁴⁸² De todo modo, é visível um processo de reconfiguração das regras orçamentárias e de alteração da relação entre Executivo e Legislativo, acomodada até então no orçamento autorizativo. A mudança, iniciada com o regime impositivo das emendas, tem a continuidade reforçada, agora, a partir do dever de execução das programações orçamentárias posto no art. 165, § 10, da CF/88, a se ver.

⁴⁸¹ Valores conforme dados oficiais: BRASIL. Congresso Nacional. *Manual de Emendas ao Orçamento da União para 2023*. Instruções para elaboração de emendas ao PLN 32/2022-CN. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2023/emendas/Manual_Emendas.pdf. Acesso em: 11 jan. 2023.

⁴⁸² STF, ADPF 854-DF, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 09.01.2023.

4.3 O DEVER EXPLÍCITO DE EXECUÇÃO DAS PROGRAMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Seguindo uma tendência de reforço à índole impositiva do orçamento público no Brasil, é de se observar que a EC nº 100, de 26 de junho de 2019, ao tempo que, como visto antes, estendeu a cláusula de impositividade para abranger, junto às emendas parlamentares individuais, igualmente as emendas de bancadas estaduais, trouxe também outra inovação ainda mais relevante, consagrando o modelo impositivo no sistema pátrio. É que a referida reforma teve o objeto ampliado no decorrer de sua tramitação, passando a incorporar disposições voltadas a todo o orçamento público, sem se limitar às emendas parlamentares. Assim, ao contrário da EC nº 86/2015, cuja proposta, oriunda da PEC nº 22/2000, previa originalmente a impositividade a todo o orçamento e teve aprovação restrita às emendas individuais, a EC nº 100/2019, por sua vez, fez um caminho inverso, trazendo inicialmente a impositividade de forma exclusiva para as emendas de bancada estaduais, e, em desfecho, o seu objeto foi significativamente ampliado, com disposições dirigidas a todo o orçamento. É o que se pode ver do novo § 10, acrescentado ao art. 165 da Constituição Federal:

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

A inovação advinda da EC nº 100/2019 consagrou o que agora, sim, pode-se efetivamente chamar de orçamento impositivo no Brasil,⁴⁸³ não mais fragmentário

⁴⁸³ A respeito da EC nº 100/2019, é valiosa a doutrina de Marcus Abraham, que corrobora a noção de que se está a falar agora de um modelo impositivo no Brasil direcionado ao orçamento em seu todo: “Apesar de o foco da EC nº 100/2019 ser a execução obrigatória das emendas de bancadas estaduais e distrital (e assim está literalmente ementado no texto publicado no DOU de 27/06/19, pág. 1), a partir de uma leitura mais atenta à redação desta emenda constitucional, percebemos que um de seus dispositivos – o novo § 10 do artigo 165 – impõe à Administração, sem se limitar às emendas parlamentares (como originariamente proposto na PEC 02/2015), o dever de executar obrigatoriamente as programações orçamentárias, para garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Não obstante sempre termos nos manifestado pela obrigatoriedade da execução orçamentária na sua integralidade desde o texto original da Constituição Federal de 1988 (exceto nos casos de restrições financeiras, legais, técnicas ou materiais), a nós nos parece que esta mudança constitucional afasta de vez qualquer dúvida sobre o caráter meramente ‘autorizativo’ do orçamento público, como muitos sustentavam, e reconhece, de maneira expressa e literal, o modelo de execução obrigatória integral do orçamento público, tradicionalmente conhecido por ‘orçamento impositivo’” (ABRAHAM, Marcus. Sobre a Emenda Constitucional nº 100: a certeza da impositividade orçamentária. *Coluna JOTA*, 4 jul. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/>

com um regime exclusivo em relação às emendas parlamentares, mas extensível a todo o orçamento público. Se, na origem, intencionava tornar obrigatória apenas a execução da programação orçamentária oriunda de emendas de bancadas estaduais e distrital, em sua conclusão, entretanto, o projeto sofreu significativa alteração, o que ampliou consideravelmente o escopo da norma original. A referida alteração transcende as emendas parlamentares para atingir, em regra, a todo o orçamento público. O novo § 10 do art. 165 da CF/88 se coloca em disposição constitucional anterior ao art. 166 das emendas e traz regime geral, não havendo mais como defender diferenciação para normas de mesma natureza. Desse modo, inverte-se a interpretação: em vez de o orçamento ser meramente autorizativo, salvo no que há regime de impositividade, agora o dever de execução torna-se a cláusula geral para todo o orçamento (art. 165), apenas havendo regra específica para as emendas parlamentares com o intuito de assegurar-lhes o tratamento isonômico em sua aplicação (art. 166). No fundo, é certo que antes da EC nº 100/2019 o dever de execução da lei do orçamento já se revelava em análise constitucional sistêmica, como já visto. O que a reforma fez foi explicitar obrigação que sempre existiu, mas que a prática no Brasil dele se afastou.

A EC nº 100/2019 adveio da PEC nº 02/2015, que foi apresentada em 10 de fevereiro de 2015 pelo Dep. Hélio Leite. A tramitação ficou parada por mais de três anos, ressurgindo em 25 de fevereiro de 2019 com requerimento de inclusão na ordem do dia. O interregno se explica, de um lado, pelo arrefecimento no ímpeto parlamentar depois da EC nº 86/2015, e, de outro, contribuiu o fato de o tema da impositividade orçamentária situar-se no contexto da denominada *pauta-bomba* que o Parlamento detinha em mãos à época do *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff. Novos quadros se apresentaram no ambiente político, notadamente em torno da agenda de governo após a assunção do Presidente Jair Bolsonaro, tornando-se irremediável o ressurgimento do debate sobre uma maior impositividade do orçamento público.⁴⁸⁴ O momento de demonstração de força política do Parlamento

coluna-fiscal/sobre-a-emenda-constitucional-no-100-a-certeza-da-impositividade-orcamentaria-04072019. Acesso em: 13 nov. 2019).

⁴⁸⁴ Sobre aquele momento político, registre-se a nota de José Mauricio Conti: “O que se depreende, na essência da questão, e que permite compreender o aspecto político a ela subjacente, é que se está diante de uma disputa de poder financeiro entre o Legislativo e o Executivo. O primeiro querendo fazer prevalecer a lei orçamentária que foi por ele aprovada; e o segundo defendendo a manutenção de sua margem de discricionariedade para alterá-la. O que explica a rápida aprovação em momento de tensão e disputa política, em que os envolvidos se esmeram em demonstrações de força nessa verdadeira ‘queda de braço’ que faz do Direito Financeiro um ringue para a luta” (CONTI, José Mauricio. Disputa de poder traz o orçamento impositivo de volta ao debate. *Coluna Fiscal JOTA*, 18 abr. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/disputa-de-poder-traz-o-orcamento-impositivo-de-volta-ao-debate-18042019>. Acesso em: 14 nov. 2019).

revigorou as discussões que foram interrompidas desde novembro de 2015, retomando fôlego em aprovação-relâmpago: cerca de apenas um mês após retomada, a PEC nº 02/2015 foi pautaada no Plenário da Câmara e aprovada na sessão extraordinária em 26 de março de 2019, obtendo uma votação em primeiro turno amplamente favorável e, depois da quebra do interstício para o segundo turno no mesmo dia, teve a sua aprovação confirmada, seguindo para o Senado Federal, a qual passou a tramitar na forma da PEC nº 34/2019. Aprovado o Substantivo que conferiu redação final ao texto e pautaada a matéria no Plenário em 3 de abril de 2019, teve votação favorável esmagadora no primeiro turno no Senado, também confirmada em iguais proporções no segundo turno. Com novo ajuste no texto, a PEC nº 34/2019 voltou à Câmara, recebendo folgada aprovação em primeiro e segundo turnos em 5 de junho de 2019, tendo por finalizado o seu acelerado processo de formação com a EC nº 100/2019, promulgada em 26 de junho de 2019.

Perscrutando os caminhos trilhados pela reforma até se chegar ao comando constitucional que firmou o dever de execução das programações orçamentárias, vê-se que, no momento em que a PEC nº 02/2015 foi encaminhada para análise pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, a concepção embrionária de tornar impositivas tão somente as emendas de bancada passou a conviver com a inclusão de novos dispositivos que se direcionaram ao art. 165 da CF/88. Até então, não se verificava a ideia de ampliação do objeto, mas o Substitutivo apresentado na Câmara pelo Dep. Carlos Henrique Gaguim, ao final de 2015, propôs a inclusão de quatro novos parágrafos no art. 165 da Constituição Federal: o princípio do realismo da lei orçamentária (§ 10); a execução obrigatória de programações que integrem políticas e metas prioritárias, observados o PPA e a LDO (§ 11); a explicitação do dever de execução das referidas programações abrangidas pelo parágrafo anterior (§ 12); e a publicação de relatórios para fins de controle do cumprimento da obrigação (§ 13).⁴⁸⁵ Aprovado parecer da Comissão Especial em 25 de novembro de 2015, a tramitação ficou parada até 25 de fevereiro de 2019, quando foi apresentado requerimento de

⁴⁸⁵ Eis a redação proposta, consoante dispunha originalmente o primeiro Substitutivo ao texto da PEC nº 02/2015: “[...] § 10. A previsão de receita e a fixação da despesa no projeto e na lei orçamentária devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal; § 11. Considera-se obrigatória, ressalvado impedimento técnico e observadas as limitações fiscais, a execução de programações que integrem políticas públicas e metas prioritárias, observado o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias; § 12. O dever de execução das programações abrangidas pelo parágrafo anterior tem como propósito garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, devendo a administração adotar os meios e medidas necessários à implementação do programa de trabalho; § 13. Os órgãos de execução deverão publicar, nos termos de lei complementar, relatórios que permitam o acompanhamento e a verificação do cumprimento do disposto nos §§ 10 e 12, inclusive a divulgação de eventuais impedimentos e respectivas medidas de saneamento”.

Inclusão de pauta, tendo breve alteração, com os §§ 11 e 12 aglutinados, sem a explicitação de programações que integrem políticas públicas e metas prioritárias.⁴⁸⁶ As razões para a ampliação do objeto da PEC nº 02/2015, como se vê na justificativa para o Substitutivo do Dep. Carlos Gaguim, são reveladoras da noção do orçamento impositivo no país, conforme transcrição a seguir, de significativa relevância:

A elaboração e aprovação do projeto de lei orçamentária segue o rito constitucional, que atribui poder de iniciativa ao Executivo e possibilidade de alteração do projeto pelo Legislativo por meio de emendas. Ao apreciar o projeto, o Legislativo preserva a maior parte das programações e, paralelamente, inclui outras dotações, por meio de emendas, em geral destinadas a investimentos específicos em estados/DF e municípios, ou programas sociais. Não faz sentido, portanto, definir responsabilidade ou dever de execução apenas para as programações incluídas por emendas, uma vez que, teoricamente, o interesse público e do próprio Legislativo está na execução de todas as políticas públicas veiculadas pelo orçamento aprovado, e não apenas do subconjunto incluído pelas emendas. [...] Com base no exposto, concluímos por um Substitutivo que acresce novas disposições ao art. 165 da CF, na forma de princípios gerais aplicáveis a todo o orçamento. Essas disposições explicitam o dever genérico de execução (não parametrizado) como um fundamento aplicável ao conjunto de programações estratégicas e prioritárias definidas no PPA e na LDO. Ficam ressalvados impedimentos, o que inclui as limitações fiscais, premissa que permite ao Executivo manter o equilíbrio orçamentário. [...] A ampliação do regime de obrigatoriedade de execução quebra o círculo vicioso do orçamento autorizativo, e ajuda a superar a inércia e a discricionariedade do gestor. Ampliado para o conjunto de programas e metas prioritárias, a medida pode ensejar a uma nova dinâmica na administração pública, valorizando o debate e o acompanhamento de metas e resultados. A responsabilidade pela execução incentiva, com o tempo, a busca de orçamentos mais realistas e focados em metas e resultados, o que pode trazer maior eficiência na execução.⁴⁸⁷

⁴⁸⁶ Nesse sentido, a versão que chegou ao Senado Federal, especificamente quanto às alterações propostas para o art. 165 da CF/88, após a conclusão parcial dos trabalhos na Câmara: “§ 10. A previsão de receita e a fixação da despesa no projeto e na lei orçamentária devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal; § 11. O dever de execução das programações orçamentárias tem como propósito garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, e a administração deve adotar os meios e as medidas necessários à implementação do programa de trabalho; § 12. Os órgãos de execução deverão publicar relatórios que permitam o acompanhamento e a verificação do cumprimento do disposto nos §§ 10 e 11 deste artigo, inclusive a divulgação de eventuais impedimentos e respectivas medidas de saneamento”. Mais adiante, esse texto sofreria novo ajuste, com desfecho no dever de execução das programações orçamentárias.

⁴⁸⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Substitutivo apresentado à Proposta de Emenda à Constituição nº 02, de 2015*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=946494. Acesso em: 12 jan. 2022.

Encaminhado ao Senado Federal em 27 de março de 2019, o texto recebeu nova análise, agora sob a PEC nº 34/2019. Em linhas gerais, houve anuência quanto à necessidade de ampliação do objeto da reforma e pontuais alterações, com parecer aprovado na Comissão de Constituição e Justiça em 3 de abril de 2019, e relatoria do Sen. Esperidião Amin. Além da retirada anterior do dever de execução restrito às políticas públicas e metas prioritárias constantes da LDO e do PPA, foi excluída a previsão expressa do princípio do realismo orçamentário, bem como o regramento sobre os relatórios de acompanhamento do dever de execução. Desse modo, dos dispositivos inicialmente acrescidos ao art. 165 da CF/88 remanesceu um só, renumerado para o § 10, dando redação final conforme posteriormente aprovada na EC nº 100/2019. A justificativa para o novo Substitutivo apresentado no Senado evidenciou que se estaria efetivamente a estabelecer o orçamento impositivo no Brasil, por isso considerou a necessidade de explicitação dos seus termos, mantendo-se, no entanto, o dever de execução das programações orçamentárias. Veja-se, pois, trecho da motivação:

Como se observa pela tramitação da proposta, o escopo inicial foi modificado de tal forma a ampliar o propósito original. A inclusão das alterações no art. 165 da Constituição Federal transcendem as emendas parlamentares atingindo todo o orçamento público. Parece-nos trazer à pauta mais uma vez a discussão sobre a impositividade integral do orçamento público. Dizemos “parece” porque nossa leitura não permite uma interpretação direta e clara sobre o que se pretende, como ordena a legística. Essa falta de clareza não traz ganhos para a sociedade brasileira. Assim, entendemos que essa parte da proposta deveria ser melhor debatida no parlamento para que avançássemos tanto em um novo modelo orçamentário quanto em um texto que fosse fidedigno a essa intenção. A título de informação, resgatamos o trecho do texto original da PEC 22/2000, cujo primeiro signatário era o Senador Antônio Carlos Magalhães, que visava atribuir caráter impositivo a todo o orçamento. Em nossa percepção, trata-se de proposta mais simples e direta ao intuito de tornar impositivo todo o orçamento público. [...] Ressalte-se que o caminho percorrido pela PEC 34/2019 é completamente inverso ao que ocorreu na PEC 22/2000. Em 2000, a proposta original propunha a execução obrigatória de toda a programação e foi aprovada, ao final, em 2015, para que apenas as emendas individuais recebessem tal grau de imposição (EC 86/2015). Hoje, o caminho vai de um conjunto limitado de programações para o orçamento como um todo. Nesse contexto, poderíamos apresentar uma proposta similar à da PEC 22/2000 ou uma mais complexa que considerasse metas físicas e não financeiras, critérios de endividamento e progressividade de limites, porém, nos ativemos ao espírito do texto encaminhado pela CD. Para tanto, sugerimos um parágrafo no art. 165, com redação mais clara e objetiva, no lugar dos três apresentados (§§ 10, 11 e 12).⁴⁸⁸

⁴⁸⁸ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 34*, de 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135983>. Acesso em: 14 jan. 2022.

As duas Casas do Congresso, enfim, convergiram no sentido de que estaria o orçamento público a migrar para o modelo impositivo, havendo o claro intuito de prosseguir na implementação do novo regime. Tendo em vista as alterações feitas no Senado e a repercussão quanto ao alcance do art. 165 da CF/88, novos debates foram travados na Câmara, que optou por fatiar a reforma, aprovando o texto com a inclusão do § 10 ao art. 165 da CF/88, como estabelecido pelo Senado, dando forma à redação final da EC nº 100/2019. Ato contínuo, porém, passou a tramitar PEC paralela para fins de regulamentação do dispositivo nascente, originando-se a PEC nº 98/2019, convertida adiante na EC nº 102/2019. O Parecer conclusivo quando do desfecho da PEC nº 34/2019 e o seu fatiamento na PEC nº 98/2019, novamente da lavra do Dep. Carlos Henrique Gaguim na Câmara, foi aprovado em 4 de junho de 2019, sepultando definitivamente a já ultrapassada natureza autorizativa do orçamento público, alçado, agora, a novo patamar jurídico, nos termos das razões expostas:

A PEC aprovada pelo Senado Federal promoveu algumas mudanças no texto original, preservadas, no entanto, as balizas conceituais da versão da Câmara dos Deputados. Deve-se ressaltar que o art. 165 da Constituição Federal aplica-se a todas as programações da lei orçamentária, enquanto que o art. 166 trata basicamente das emendas à lei orçamentária. A inclusão do § 10 no art. 165 da Constituição Federal enuncia, no direito pátrio, o dever jurídico de execução das programações orçamentárias destinadas a prover a entrega de bens e serviços à sociedade. Identifica-se aqui uma importante inflexão relativamente à prática e à cultura orçamentária atual, que aceita como facultativa a execução pelo gestor do programa de trabalho, ainda que inexistente impedimento fiscal ou técnico. No modelo autorizativo, o ordenador não se considerava responsável pela execução das programações, tampouco se via obrigado a justificar sua inação, o que favorece a inércia e a falta de eficiência do setor público. [...] Após a aprovação da PEC nº 34/2019 pelo Senado Federal, foram suscitadas algumas dúvidas em face da redação dada ao § 10 do art. 165, ao dispor sobre o dever de execução. Visto de forma isolada, poderia ser interpretado como de execução obrigatória irrestrita. Assim, entendido como um dever absoluto, sem qualquer ressalva justificada, o dispositivo poderia levar à compreensão de que todas as programações impositivas deixariam de integrar a base de incidência do contingenciamento, aumentando-se a rigidez do gasto e dificultando-se o cumprimento das metas (art. 9º da LRF) e do teto para a despesa primária (EC nº 95/2016). Ficaria assim dificultada a eficácia dos principais instrumentos de ajuste fiscal. Diante disso, julgamos conveniente inserir no Substitutivo parágrafos que esclarecem o alcance da norma, determinando-se que o dever de execução das programações: a) não dispensa o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas, nem impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais; b) não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados; c) aplica-se exclusivamente às despesas discricionárias. Nesses casos, as leis de

diretrizes orçamentárias aprovadas pelo Congresso Nacional disciplinarão as exceções ao dever de execução. [...] A nova abordagem do papel do orçamento público implica o compromisso de devolução à sociedade de bens e serviços, em contrapartida à tributação, cabendo sua aplicação plena às programações que integram programas temáticos ou finalístico. Resgata-se assim, com algumas variações, a intenção original da PEC do orçamento impositivo do Senado (PEC 22/2000), que tornava cogente a execução de toda a lei orçamentária (não apenas das emendas). De fato, se o Legislativo vota todo o orçamento, não há sentido em se considerar o dever de execução apenas para as programações incluídas por emendas. O interesse público e do próprio Legislativo está na execução de todas as políticas públicas veiculadas pelo orçamento aprovado.⁴⁸⁹

Remetida ao Senado Federal em 26 de junho de 2019, a PEC nº 98/2019, então fatiada para sequência dos desdobramentos da PEC nº 34/2019, e agora com os dispositivos acrescentados pela Câmara para fins de delimitação do alcance do § 10 do art. 165 acrescentado pela EC nº 100/2019, recebeu ulterior análise com parecer do Sen. Cid Gomes, aprovado em 28 de agosto de 2019. A essa altura, diante da maturação dos debates, a tramitação no Senado nem se situou na revisão do texto da Câmara no que concerne ao orçamento impositivo, já que a PEC nº 98/2019 tinha outros temas também nela inseridos, como algumas regras que impactavam recursos entre entes federativos, atraindo as atenções para o debate nesse ponto. Inalterada quanto ao tema da impositividade, manteve-se a regulação inserida pela Câmara do § 10 do art. 165 da CF/88 e, após rápida tramitação, a PEC nº 98/2019 foi convertida na EC nº 102, de 26 de setembro de 2019, que, ao incluir os §§ 11 a 15 no art. 165 da CF/88, definiu o novo modelo, delimitando o dever da Administração de executar as programações orçamentárias (art. 165, § 10, da CF/88) nos seguintes termos:

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

I – subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II – não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III – aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

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

⁴⁸⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 34-A*, de 2019, oriunda do Senado Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2197160>. Acesso em: 14 jan. 2022.

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

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

§ 15. A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira.

O sentido maior do § 10 do art. 165 da CF/88, inserido pela EC nº 100/2019, complementado pela EC nº 102/2019, indubitavelmente, é mesmo incorporar a ideia do orçamento impositivo em sua totalidade, em versão ainda moderada. A conclusão se firma não só pela análise do texto final da reforma, mas ao longo de toda a sua tramitação, em que se vislumbraram as fundamentações do constituinte reformador nas várias exposições de motivos, que gradativamente revelaram a perspectiva do novo modelo impositivo para o orçamento brasileiro, cujo berço se deu há quase vinte anos, à época da PEC nº 22/2000, da qual surgiu adiante a EC nº 86/2015 como semente para a mudança. O novo regramento, portanto, confere definitivamente as bases para um ponto de inflexão na cultura orçamentária brasileira. De fato, se o administrador não estava impelido a justificar sua inação, a partir da nova reforma há explícito dever quanto ao efetivo cumprimento das programações do orçamento.

Previsto na origem como uma proposta constituinte que alargaria as hipóteses de impositividade da lei orçamentária exclusivamente para as despesas de emendas parlamentares, o arquétipo agora ampliado para toda a lei orçamentária sedimenta na ordem interna a natureza jurídica impositiva do orçamento público. Não há, pois, como conceber antiga modelagem do orçamento pátrio depois de tão importantes inovações no processo constitucional orçamentário, após as progressivas reformas por meio das Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019 e nº 102/2019. Essa concepção renovada do caráter impositivo do orçamento brasileiro já vem sendo compartilhada na doutrina financeira nacional, como se pode notar da lição de Valdecir Pascoal:

A Emenda Constitucional nº 100, que acaba de ser promulgada, vem com o propósito de conferir maior efetividade e credibilidade ao orçamento público brasileiro. Divulgada como uma proposta que apenas alargaria as hipóteses de impositividade (obrigatoriedade) da lei orçamentária – especificamente em relação às despesas decorrentes de emendas parlamentares de bancadas estaduais e distrital (as emendas individuais já são impositivas desde a EC 86/2015) –, a EC 100 vai muito além e, a rigor, tem o condão de alterar substancialmente a própria natureza jurídica do orçamento em sua

totalidade. [...] Tal norma foi inserida na parte do texto constitucional (art. 165) que trata do orçamento público, alcançando a totalidade da relevante parcela atinente às chamadas despesas primárias discricionárias (investimentos novos, transferências voluntárias ainda não conveniadas, por exemplo), e não apenas as despesas derivadas de emendas parlamentares. A partir desse novo regramento pode-se dizer que a natureza do orçamento público no Brasil passa a ser, em regra, impositiva.⁴⁹⁰

De fato, é imperioso reconhecer que o orçamento público ganha nova estatura jurídica para ingressar em dimensão que suplanta a obsoleta visão da lei meramente autorizativa que não gera ao administrador público o dever *prima facie* de sua concreta realização. Também Marcus Abraham diz que, querendo ou não, o texto constitucional passou a tornar obrigatória a execução orçamentária na sua integridade, deixando-se inequívoco o dever da Administração de executar as programações orçamentárias para garantir o efetivo atendimento das necessidades do cidadão, no que denominou o constituinte derivado de *entrega de bens e serviços à sociedade*, na forma do § 10 do art. 165 da Constituição Federal de 1988. Afirma o autor que a mudança afasta de vez qualquer dúvida remanescente sobre o superado caráter meramente autorizativo do orçamento brasileiro, ao se reconhecer, de maneira expressa e literal, o modelo de execução obrigatória integral do orçamento público. Nas palavras de Abraham:

De tudo o que se viu nesta seção, sobretudo com as inovações constitucionais introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 100/2019 e 102/2019, é razoável afirmar que se tornou literalmente obrigatória a execução plena do orçamento, e não apenas as provenientes de emendas parlamentares individuais ou de bancada, uma vez que o novo § 10 do art. 165 impõe à Administração, sem se limitar às emendas, o dever de executar obrigatoriamente as programações orçamentárias, para garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade e, em seguida o § 11 estabelece as exceções ao orçamento impositivo, a fim de assegurar o equilíbrio fiscal. Vivemos durante décadas sob a égide da teoria do orçamento autorizativo. Mas, assim como “Roma não foi construída em um único dia”, também as novas versões das relações entre Poderes na realização dos gastos públicos necessitarão de certo tempo de maturação e acomodação entre nós, para se tornar inegável a natureza impositiva da execução orçamentária.⁴⁹¹

No que se refere ao regime constitucional definido para o orçamento público impositivo, na forma do detalhamento trazido pela EC nº 102/2019, algumas

⁴⁹⁰ A visão do autor é cristalina e explícita o viés impositivo do orçamento brasileiro, cuja real aplicação dependerá do padrão de conduta dos agentes públicos para efetivamente levarem a cabo essa nova sistemática. Para aprofundamento: PASCOAL, Valdecir. *Um novo orçamento público?*, 1 jul. 2019. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/artigo/show/id/374/autor/3>. Acesso em: 11 set. 2019.

⁴⁹¹ ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 334, grifo do autor.

notas são, por fim, necessárias. É que a impositividade, claro, não é absoluta, daí por que na própria sistemática constitucional ficou especialmente ressalvado seu campo de atuação. Nesse sentido foi que o § 11 do art. 165 incorporou alguns condicionantes ao dever de execução das programações orçamentárias, a saber: (i) subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais (art. 165, § 11, I), o que revela a possibilidade da ocorrência de contingenciamentos, para fins de equilíbrio fiscal, já que não se trata de vinculações constitucionais ou gastos obrigatórios; (ii) não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados (art. 165, § 11, II), indicando, de um lado, a existência de restrições que justificam a inexecução da lei, e, de outro, a evidência de que, só nas hipóteses de impedimento com base legal, e não por mera vontade política, será permitida a não realização da programação orçamentária; e (iii) aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias (art. 165, § 11, III), pois seria inócuo ou redundante atribuir tal regime às despesas obrigatórias, ao passo que há de se reconhecer que todas as despesas discricionárias são alcançadas nesse novo dispositivo, não restritas, assim, aos programas prioritários e estratégicos definidos no PPA e na LDO, porquanto tal regra, antes prevista, não seguiu aprovada.⁴⁹²

O que muda, no fundo, é a retirada da flexibilidade que havia na prática de o Executivo escolher entre executar ou não uma programação orçamentária, sem que houvesse o dever de justificar o impedimento, e apenas admissível agora os de ordem técnica ou outra hipótese legalmente consentida. Destarte, enunciado o orçamento impositivo para as programações orçamentárias, deve o gestor adotar todos os meios voltados para a implantação do programa de trabalho. Como diz Maurício Barros, a elaboração das leis orçamentárias consubstancia o dirigismo constitucional no campo das finanças públicas, representando os meios com os quais o Estado planeja a sua atuação, e atinge seu grau máximo de concretude no momento da execução da LOA com a aplicação concreta dos recursos do Estado na efetivação de direitos. Nesses termos, como bem demonstra o autor, o orçamento anual densifica os programas constitucionais, nele estando materializadas as prioridades

⁴⁹² Sintetiza Rodrigo Faria, ao abordar o alcance da EC nº 102/2019: “[...] complementou o disposto no § 10 do art. 165, aclarando o alcance do dispositivo, ao estabelecer que o ‘dever de execução’ aplicar-se-ia exclusivamente às ‘despesas primárias discricionárias’. Em termos simples e diretos: estendeu-se a obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias para *todas as despesas discricionárias*” (FARIA, Rodrigo Oliveira de. O redesenho das instituições orçamentárias, a explosão das emendas de relator-geral RP-9 e o julgamento do orçamento secreto pelo STF. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 13, e2302, p. 1-24, 2023. p. 10-11).

do Governo, após regular anuência parlamentar, para a aplicação dos escassos recursos públicos, o que deverá ser realizado sempre em prol das finalidades constitucionais do Estado, sendo essas mesmas finalidades que tornam exequíveis as programações do orçamento.⁴⁹³

Não parece razoável, à revelia de todo o sistema articulado de planejamento e orçamentação, viciar a execução por uma liberalidade que não encontra freios, ante a atuação arbitrária do administrador quando da violação à lei sem qualquer amparo jurídico, faculdade que subverte, de forma unilateral e fora dos quadrantes da norma, o conjunto de prioridades incorporadas nos montantes de cada programação posta no orçamento. Ao contrário, decisivamente o sistema orçamentário brasileiro reconhece, agora, a natureza impositiva da lei – toda a lei, e não fragmentos no escopo específico das emendas parlamentares –, gravando-a com o dever constitucional direcionado ao gestor de executar as disposições orçamentárias e adotando os meios e as medidas necessários, para a garantia da efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Consolidado o orçamento impositivo no Brasil por força do novo § 10 do art. 165 da CF/88, resta indagar: haverá vontade política para cumpri-lo? É que, a bem da verdade, o dever sempre existiu, na medida em que não se extrai da Constituição qualquer dispositivo que confira respaldo jurídico à adoção do modelo autorizativo no Brasil, como sempre foi implementado. Vale dizer, o vício nunca esteve propriamente na norma, mas nos agentes que conduziram uma gestão desvirtuada do orçamento público. Direto ao ponto: o problema não é lei, são os atores. O sistema constitucional orçamentário já fornecia condições suficientes para o responsável desempenho da atividade financeira estatal, com atribuições harmônicas devidamente compartilhadas entre os poderes que, levadas fielmente a cabo, resultariam em quadro diverso. Mas a lei não resolve tudo. Prescinde do agente que a opere e observe o seu real espírito. Descabe, dessa maneira, deslocar para a norma o que esta será sempre incapaz de substituir: a conduta humana. Dessa óbvia lição se extrai o mister da administração e de seus agentes na formação de um orçamento público que efetivamente seja levado a sério. A mudança oriunda da EC nº 100/2019 e da EC nº 102/2019, enfim, precisa ser acompanhada de uma renovada cultura de planejamento e orçamentação no país.

⁴⁹³ BARROS, Maurício. Orçamento e discricionariedade. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 987.

4.4 À GUISA DE CONCLUSÃO: O PANORAMA DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL

Ultimada a análise dos elementos que sustentam atualmente a inserção do regime de impositividade ao orçamento público no Brasil, é possível fazer um balanço geral do modelo que se encontra estabelecido e traçar algum prognóstico na direção de sua efetiva aplicação. À primeira vista, logo após o advento da reforma nascente oriunda da EC nº 86/2015, uma das maiores críticas levantadas naquele momento foi quanto ao reducionismo do seu objeto, muito embora as programações orçamentárias incluídas por emendas parlamentares, em essência, sejam equivalentes às demais dotações constantes do orçamento como um todo, já que igualmente aprovadas pelo órgão legislativo. Nessa linha, aliás, já se tinha anteriormente defendido a existência de um patente desvio naquela sistemática embrionária do orçamento impositivo no país, a desafiar avanços subsequentes.⁴⁹⁴ O modelo que surgia limitou-se a combater a inexecução da lei em pequena parcela do orçamento. Sob o prisma institucional, poderia refletir um possível retrocesso à participação do Parlamento no campo das finanças públicas, a despeito das competências a este atribuídas pela Constituição de 1988. E, ainda, a PEC do Orçamento Impositivo, da qual se originou a EC nº 86/2015, não teve o condão de efetivamente alterar a natureza do orçamento, como pretendido.

A reforma inaugural, ao introduzir expressamente o dever de execução do orçamento em relação às emendas parlamentares individuais, *a contrario sensu*, abriu margem para a errônea compreensão de que as demais programações não inscritas em tal sistemática poderiam ser livremente não executadas. De fato, se avaliada a EC nº 86/2015 em interpretação estrita literal, portanto, até se teria reforçada a natureza autorizativa do orçamento, ressalvado tão somente o regime impositivo das emendas parlamentares individuais, além das despesas constitucionais e legais já obrigatórias. Do contrário, houvesse o dever de execução para as demais programações tornar-se-ia despicienda a reforma, na medida em que o texto constitucional não deve conter palavras inúteis, sob pena de minguar a sua própria força normativa. É por considerar

⁴⁹⁴ Em obra anterior, alertava-se: “Paradoxalmente, a PEC do orçamento impositivo, convertida na EC 86/2015, que deveria ter como objetivo o que o nome indica, isto é, pressupor maior impositividade das normas orçamentárias no intuito de sua concretização, induz o efeito inverso. É que, ao fixar o dever de execução obrigatória apenas para as emendas individuais, a reforma parece cancelar o modelo orçamentário autorizativo nas demais despesas não marcadas pelo regime privilegiado das emendas impositivas” (FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. *Orçamento público e separação de poderes no Estado constitucional democrático brasileiro*, p. 176).

autorizativo o orçamento que se justificaria o regime especial às emendas. Embora tal noção não resista a uma interpretação constitucional sistêmica, o fato é que a EC nº 86/2015 assumiu o gravoso risco da dubiedade e conciliou a continuidade da prática orçamentária autorizativa, em contraposição ao objetivo inicial da reforma.

Na apreciação da ADI nº 4.663 no STF, aliás, chegou o ministro Marco Aurélio a constatação equivalente, manifestando-se no sentido de rechaçar esse tendencioso raciocínio que poderia ser gerado de forma temerária pelo novo instituto. Afirmou o ministro que o tratamento orçamentário deve ser linear, inclusive quanto à proposta do Executivo, não apanhando apenas as emendas parlamentares. Daí por que deu interpretação conforme a Constituição para assentar que não seria possível endossar a natureza simplesmente autorizativa da lei do orçamento, a ponto de reconhecer a vinculação somente às emendas individuais e não no tocante ao orçamento público como um todo. Indubitavelmente, por força da EC nº 86/2015 elevou-se o risco de estar revigorada a natureza autorizativa da lei orçamentária, já que o silêncio quanto ao restante do orçamento, na parte não especificamente gravada com o regime de impositividade, tal qual as emendas individuais agora passariam a gozar, manteria o *status quo*, a cancelar o que a prática orçamentária nacional vinha desde sempre aplicando. Veja-se, assim, trecho do voto em que o ministro Marco Aurélio reconhece suposto vício na reforma, consignando a melhor interpretação a ser dela extraída:

O que houve? Quanto às emendas parlamentares, receando-se, justamente, a generalização do caráter autorizativo do orçamento, previu-se a vinculação, mas isso não quer dizer que não exista quanto ao orçamento em geral. Presumiu-se que não haveria necessidade – vamos falar assim – de alertar ao Executivo, quanto à vinculação, no tocante ao que propôs, porque, considerada a ordem natural das coisas, observaria a vinculação. Então, tendo a dar interpretação conforme aos preceitos constitucionais, para assentar que não houve tratamento desigual. Ocorreu, quanto às emendas parlamentares, a explicitação do que é fruto do próprio sistema, porque o cidadão, por exemplo, conta com o direito de peticionar e pedir informações, quanto ao que aprovado pela Casa Legislativa, ao Poder Executivo. Não chego a ministrar ao doente o que entendo ser um veneno. [...] é bom que se proclame e que o Supremo venha a adotar posição definitiva a respeito – que o orçamento não é algo simplesmente formal, lírico, ficando à discrição do Poder Executivo observar, ou não, as políticas públicas nele previstas em termos de aplicação de recursos.⁴⁹⁵

Ainda em sede de debates quando do julgamento da ADI nº 4.463 no Supremo Tribunal Federal, ao reportar à EC nº 86/2015 para reconhecer-lhe possível mácula e consignar que todo o orçamento público passe a ter a natureza mínima vinculante, o ministro Luiz Fux também chegou a se manifestar no sentido da

⁴⁹⁵ STF, ADI 4.663, voto do Min. Marco Aurélio, DJ 31.12.2014.

ocorrência de violação à separação de poderes decorrente da nova sistemática de um modelo de orçamento impositivo exclusivo às emendas parlamentares. Naquela oportunidade, o Ministro da Suprema Corte, além de defender a acepção da força vinculante da lei orçamentária, pautou-se no sentido de refutar uma impositividade só para as emendas individuais, reconhecendo ser preciso a observância integral das normas orçamentárias, sejam emanadas da proposta do Executivo ou decorrentes de emendas do Legislativo. Ao comentar o tema em obra doutrinária que investiga o orçamento brasileiro à luz da jurisprudência do STF, o ministro Luiz Fux reforça seu posicionamento exposto na ADI nº 4.663 e elucida um caminho de superação ao orçamento autorizativo:

É que, à luz da necessária harmonia entre os poderes políticos (CF, Art. 2º), todas as normas previstas na versão promulgada da lei orçamentária anual, sejam elas emanadas da proposta do Poder Executivo ou de emenda apresentada pelo Poder Legislativo, devem ser observadas com o mesmo grau de vinculação pela Administração Pública. [...] Novas vozes, porém, inspiradas nos princípios da Separação de Poderes (CF, art. 2º), da legalidade orçamentária (CF, art. 165, *caput* e inc. I a III) e da democracia (CF, art. 1º, *caput*), têm apontado para a necessidade de se conferir força vinculante ao orçamento público, como forma de reduzir o incontrastável arbítrio do Poder Executivo em prol da imposição de um dever relativo – e não verdadeiramente absoluto, saliente-se – de observância das normas do orçamento anual.⁴⁹⁶

Também Regis Fernandes de Oliveira ponderou que o texto aprovado da EC nº 86/2015, totalmente desfigurado em relação à PEC nº 22/200, demonstrou que o Congresso Nacional teve em suas mãos a vontade política de instituir o orçamento impositivo no país, mas preferiu somente defender os interesses dos parlamentares, chegando a afirmar que o remédio teria sido desastroso, pois atendeu a aspirações políticas dos parlamentares e reservou ao Executivo a mesma margem de discricção que já possuía para cumprir ou não o restante do orçamento.⁴⁹⁷ Fernando Scaff, por seu turno, denominou *orçamento impositivo à brasileira* a curiosa figura das emendas individuais impositivas, indicando uma involução no sistema orçamentário, porque, em vez de estatuir uma norma que obrigasse o Governo a cumprir a lei orçamentária, foi aprovada reforma que o impelia a cumprir pequena parte do orçamento e vinculada a interesses eleitorais dos próprios parlamentares, podendo-se ter ousado mais.⁴⁹⁸

Por sua vez, Eduardo Martins Lima e Priscilla Ramos Viana afirmaram que, como o resto do orçamento permaneceria tão autorizativo quanto antes, ressalvadas as despesas não contingenciáveis, mantinha-se a possibilidade de o Executivo atuar, destarte, de forma discricionária, na liberação ou não das demais dotações,

⁴⁹⁶ FUX, Luiz. Orçamento público na jurisprudência do STF, p. 44-45.

⁴⁹⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 624.

⁴⁹⁸ SCAFF, Fernando Facury. *Crônicas de direito financeiro*, p. 229.

recaído-se, mais uma vez, no habitual desprestígio do Poder Legislativo, com a sua própria anuência.⁴⁹⁹ Eugênio Greggianin e José de Ribamar Silva, a propósito, apontaram que a maneira como foi feita a alteração da Constituição, declarando-se explicitamente a obrigatoriedade de execução tão somente das programações derivadas de emendas, autorizaria a conclusão, quanto às demais programações, de que estas teriam caráter autorizativo, e, assim, a PEC do orçamento impositivo, em vez de valorizar a função programática no âmbito de todo o conjunto de iniciativas e investimentos públicos, poderia estar consagrando um perigoso poder discricionário de execução da parcela mais relevante das programações orçamentárias, mas que, assim como as emendas, igualmente são aprovadas no Legislativo e mereciam igual tratamento.⁵⁰⁰ Roberto Piscitelli, ainda, alertou que a manutenção daquele antigo modelo, além de favorecer o *establishment* de qualquer governo, tornava-se conveniente para o baixo clero e para os interesses paroquiais, que se beneficiam com a negociação das migalhas que consolidariam o poder local e asseguravam o contínuo do sistema partidário e eleitoral de vigência secular, desstituído de conteúdo ideológico ou programático.⁵⁰¹

Ana Carla Bliacheriene, ao observar a blindagem que se processou na EC nº 86/2015 direcionada apenas às emendas parlamentares individuais, asseverou que, na verdade, após anos de inércia, restou ao Parlamento *legislar em causa própria*, desfigurando o instituto do orçamento impositivo e convertendo a regra aprovada num equivalente a uma verba de gabinete.⁵⁰² Não que as emendas parlamentares sejam um problema em si, quando potencialmente poderiam ser um instrumento para uma destinação mais democrática dos recursos públicos, mas, como também diz Gabriel Lochagin, restringir o orçamento impositivo à questão das emendas na forma como elas foram configuradas não contribuiria para contornar o problema da focalização dos debates parlamentares dissociado das questões realmente estruturantes e de maior monta nacional.⁵⁰³ José Mauricio Conti, em lúcida ponderação, ao mesmo tempo que reconhecia ter sido melhor mesmo a aprovação da PEC original extensível a toda a lei orçamentária, dado que a EC nº 86/2015, restrita às emendas, evidenciaria a ação oportunista do Congresso no intuito de priorizar as destinações patrocinadas

⁴⁹⁹ LIMA, Eduardo Martins; VIANA, Priscilla Ramos Netto. As relações entre o Executivo e o Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro: considerações sobre a Emenda Constitucional 86/2015. *Revista Direito Tributário e Financeiro*, v. 2, n. 2, p. 199-220, 2016. p. 216.

⁵⁰⁰ GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José de Ribamar Pereira da. O orçamento impositivo das emendas individuais, p. 8.

⁵⁰¹ PISCITELLI, Roberto Boccaccio. *Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2007. p. 4.

⁵⁰² BLIACHERIENE, Ana Carla. Orçamento impositivo à brasileira, p. 68.

⁵⁰³ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 139-140.

pelos parlamentares, por outro lado também observava à época que seria preciso enxergar a reforma não como um casuísmo que, de fato, aparentava ser, mas sim como um possível avanço, mesmo que excessivamente tímido, para o que se esperava, que é tornar o orçamento uma lei de eficácia plena e de elevada credibilidade.⁵⁰⁴

Passados alguns anos da reforma iniciante advinda da EC nº 86/2015, pode-se vislumbrar a continuidade de trajetória de derrocada do orçamento autorizativo no Brasil. O advento da EC nº 100/2019, complementada pela EC nº 102/2019, resultou na modificação do panorama então existente, consubstanciando o dever de execução das programações orçamentárias para todas as despesas primárias discricionárias. Diante da nebulosidade da primeira reforma e das razões políticas subjacentes ao seu redirecionamento às emendas individuais, tornou-se natural certa desconfiança sobre aquela modelagem um tanto incipiente, que nasceu transversa e, conseqüentemente, precisava ser readequada. As discussões relativas ao orçamento impositivo serviram para fomentar seu prosseguimento na direção de uma maior clareza sobre o alcance e o significado de tal modelo, o que permitiu mudanças posteriores no intuito de uma harmonização com os demais fundamentos que orientam o orçamento na Lei Maior. Agora, nos termos do que dispõem os §§ 10 e 11 do art. 165 da Constituição de 1988, o núcleo da impositividade está delimitado: a Administração tem *o dever de executar as programações orçamentárias*, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a *efetiva entrega de bens e serviços à sociedade*, mandamento a ser direcionado para todas as *despesas primárias discricionárias*, ressalvados os impedimentos de ordem técnica, e subordinando-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas, não se obstruindo o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais.

Pelo que se observa, diante dos notáveis e atualizados efeitos em decorrência das Emendas Constitucionais nº 100 e nº 102, de 2019, pode-se assegurar que houve certa perda de objeto no que tange às críticas desferidas à EC nº 86/2015, já que se encontra ultrapassada aquela previsão normativa principiante que prescrevia regime de impositividade exclusivamente para emendas parlamentares individuais. Não que fosse desmerecida a rejeição à reforma inaugural manifesta à época por grande parte da doutrina financeira, na medida em que, de fato, naquela fase inicial, o orçamento impositivo estabelecido no ordenamento brasileiro trazia uma distinção juridicamente injustificável para conceber modelo impositivo com objeto reduzido e especificamente voltado apenas para as emendas parlamentares, agravando a distorção no processo orçamentário pátrio ao se institucionalizar uma

⁵⁰⁴ CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 239.

dinâmica que reforçava o abismo entre um Legislativo com funções esvaziadas e cada vez mais direcionado aos interesses paroquiais e um Executivo onipotente e detentor da inusitada faculdade de executar ou não a lei que materializa o plano orçamentário da nação. Certamente, as reflexões iniciais trouxeram benefícios ao aprimoramento do modelo, e outras continuarão ainda a produzi-lo prospectivamente, em uma sistemática inacabada, apenas iniciante.

O fato é que o complemento que veio quatro anos após a reforma inaugural encerrou a celeuma gerada inicialmente acerca do reducionismo da EC nº 86/2015 e se torna hábil a, de um lado, consolidar plenamente a natureza jurídica impositiva do orçamento público no Brasil e, de outro, fornecer uma nova chave interpretativa a todo o processo de desenvolvimento do orçamento impositivo na ordem jurídica nacional. É que, agora, transcorridos passos reais no sentido da ampliação da impositividade para toda a lei do orçamento, não mais restrita às emendas, é possível fazer um juízo ponderado para conceber a EC nº 86/2015 como etapa precursora – embora limitada ao que à época se fazia politicamente conveniente – para a formação progressiva de um ciclo de mudanças posteriores que viriam por intermédio das EC nº 100/2019 e 102/2019. Em outras palavras: aquele arquétipo inicial, se não era o ideal do ponto de vista de recuperação ampla da participação do Parlamento no processo orçamentário, foi a semente de um rearranjo político embrionário, cuja continuidade foi dada com o alargamento da impositividade para o orçamento em sua totalidade. Isso não indica, em absoluto, que não haja questões cruciais a serem aperfeiçoadas no atual modelo. Ao contrário, é necessário prosseguir no exame de vários outros aspectos, igualmente importantes, na elaboração e na execução no orçamento público, atrelados à índole impositiva deste. É justamente o que se pretende fazer na sequência desse exame.

De todo modo, pressupondo um passo a cada vez, o que importa é observar que o orçamento impositivo no Brasil, da forma como hoje se encontra estabelecido, possui a sua regulação constitucional na forma dos comandos que exprimem ordem explícita direcionada para a execução obrigatória das programações orçamentárias, seja na esfera de aplicação das emendas parlamentares, seja, mais ainda, no âmbito de incidência do orçamento em geral. O ponto é: como, enfim, deve ser compreendido o orçamento impositivo para que a cláusula geral de impositividade decorrente das Emendas Constitucionais nº 100/2019 e nº 102/2019 (art. 165, §§ 10 e 11, da CF/88) seja sinergicamente harmonizada ao regime especial que foi previamente previsto às emendas parlamentares (art. 166 da CF/88), em razão da Emenda Constitucional nº 86/2015, inicialmente no campo das emendas individuais e depois dilatado para as emendas de bancadas estaduais, todos com assento nobre constitucional? Em suma: uma vez que está sepultada a ideia de uma

sistemática privilegiada somente para as emendas parlamentares, qual a forma adequada de interpretar o orçamento impositivo que se encontra incorporado ao ordenamento brasileiro? Essa noção, então, é posta sequencialmente a seguir, em cadeia lógica que sintetiza todo o exposto.⁵⁰⁵

1. *A Administração Pública tem agora o dever de executar as programações orçamentárias, adotando-se os meios e as medidas necessários* (art. 165, § 10): a previsão transcende, pois, as emendas parlamentares e consagra a impositividade da lei orçamentária na sua integralidade, sendo regra que, invariavelmente, firma o caráter impositivo do orçamento público no Brasil.
2. *Tal dever foi imposto com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade* (art. 165, § 10): em que pese a falta de precisão do enunciado, tal dispositivo revela que o cerne desse dever de execução dos programas orçamentários se concentra no resultado, remetendo à ideia de *performance* e controle de desempenho, relacionado aos fins visados pela política pública nela veiculada, a retratar um efetivo produto à sociedade.
3. *A cláusula geral, nos termos em que idealizada, aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias* (art. 165, § 11, III): no fundo, em vez de trazer limitante, como aparentemente parece fazer, tal previsão projeta o dever de execução das programações orçamentárias incluindo todas as despesas discricionárias, não restritas aos programas prioritários definidos no PPA ou na LDO, ao mesmo tempo que seria inócua ou redundante tal disposição para as despesas obrigatórias, já vinculativas à Administração.
4. *O dever de execução não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados* (art. 165, § 11, II): isso confere as bases para um verdadeiro ponto de inflexão na cultura orçamentária brasileira, ante a obrigação de cumprimento das programações orçamentárias, cuja desoneração somente poderá se dar sob a devida justificativa e desde que haja impedimento de ordem técnica ou outra hipótese estabelecida em lei.
5. *Esse dever de execução que ora se impõe subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais* (art. 165, § 11, I): dispositivo que está a anunciar a possibilidade

⁵⁰⁵ Na Nota Técnica nº 08/2019, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados precedeu à análise dos dispositivos da PEC nº 34/2019, originária da PEC nº 02/2015, e cujos desdobramentos resultaram na aprovação das Emendas Constitucionais nºs. 100 e 102 de 2019, absorvendo o orçamento impositivo. As conclusões que agora expomos estão em linha com a aludida Nota Técnica. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2019/NT82019PEC342019.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2023.

de realização de contingenciamentos ao longo do exercício para o alcance do equilíbrio fiscal, garantindo-se flexibilidade à gestão, nos limites da lei, amoldando-se ao art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

6. É aplicável o *dever de execução das programações orçamentárias quando se tratar, também, de despesas provenientes de emendas individuais e de emendas parlamentares de bancadas estaduais e distrital* (art. 166, § 11 e § 12): em interpretação conforme a Constituição, tal previsão não configura regime privilegiado para tais espécies, mas, agora, já estabelecida a regra geral para todo o orçamento, o regime das emendas impositivas apenas induz particularidades a serem observadas para a sua correta adequação.
7. *A garantia de execução das emendas impositivas sofre limitação financeira em seu montante total, para as emendas individuais, de até 2% e, para as emendas de bancadas estaduais e distrital, de até 1% da receita corrente líquida* (art. 166, § 9º e § 12): materializa-se previsão que busca assegurar a atuação parlamentar sem que se obstrua, contudo, a iniciativa executiva.
8. *Do valor total das emendas impositivas, metade será destinada às ações e serviços públicos de saúde* (art. 166, § 9º): limitante a afetar parcela das despesas fixadas pelas emendas, direcionando-as aos investimentos em saúde, vedada a alocação em pagamento de pessoal ou encargos sociais.
9. *Se for verificado eventual risco fiscal, os montantes com emendas poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias* (art. 166, § 18): é o objetivo central do regramento especial para as emendas impositivas, que diz com a garantia de os contingenciamentos não serem mais dirigidos somente a tais espécies, ao alvedrio do Executivo, mas se farão proporcionalmente em relação ao conjunto total das despesas discricionárias do orçamento, estabelecendo-se, assim, um critério isonômico que até então não existia.
10. *E, ainda, a execução das programações de caráter obrigatório no âmbito das emendas deve ser equitativa* (art. 166, § 19): o que significa respeitar critérios objetivos e imparciais, visando ao seu atendimento linear e sem distinção político-partidária, independentemente da sua autoria, regra que complementa a anterior e revela o intuito do regime singular das emendas.

Em suma, esmerando-se em interpretação constitucional sistêmica que alinhe o modelo sob o prisma jurídico, em que pese a forma transversa como se imiscuiu na dinâmica entre os poderes, tem-se a compreensão do orçamento impositivo no Brasil: (i) de um lado, do art. 165 da CF/88, firma-se o dever de execução das programações do orçamento público, considerado no todo, com a inequívoca superação do seu

caráter autorizativo, ao consagrar, explicitamente, a execução obrigatória da lei orçamentária; e (ii) de outro lado, do art. 166 da CF/88, rechaça-se a assimetria antes existente quanto às emendas parlamentares, as quais devem ter garantida a sua execução imparcial, com vistas a evitar a prática deletéria de utilização política dos recursos públicos como forma de influenciar as decisões do Legislativo, conduta que se passa a combater por duas frentes de contenção: a execução equitativa e o contingenciamento proporcional.

Nem tudo, porém, está resolvido. Longe disso, na verdade. É que, da teoria à aplicação, os dilemas, agora, voltam-se para a efetiva implementação desse modelo orçamentário na realidade brasileira. Um passo importantíssimo foi dado no sentido da normatização explícita do caráter impositivo do orçamento público pátrio, embora tal natureza, como dito anteriormente, já emanasse do texto fixado pelo constituinte originário. A prática da gestão orçamentária, entretanto, é que se distanciou do devido processo orçamentário constitucionalizado e, agora, terá que ser renovada, o que exigirá dos poderes públicos uma atuação profícua, tanto na elaboração quanto na execução da lei do orçamento. Vale dizer, todas as fases do ciclo, ante a determinação explícita da natureza impositiva da lei orçamentária, serão severamente impactadas, o que impõe, em primeira linha, um aprimoramento nas funções que ordinariamente são desempenhadas pelo Executivo e pelo Legislativo em seara orçamentária. Os vícios que estão há tempos enraizados na atuação dos poderes públicos precisam, mais do que antes, ser enfrentados no progresso desse modelo, que, efetivamente, inaugura uma nova era no direito financeiro do país. Diverso do que se poderia até superficialmente imaginar, a imposição que ora se vislumbra, no que tange ao dever de cumprimento das programações orçamentárias, ingressa nos meandros não só da execução, mas também da elaboração do orçamento. Na lição de Edilberto Pontes Lima, pode ser vista essa complexa correlação no contexto do orçamento impositivo:

Com o orçamento impositivo, teria de haver uma mudança profunda de enfoque. Não há muito sentido em se falar de orçamento impositivo sem mudar a responsabilidade pela programação. Um Congresso que não faz a programação não tende a ter muito interesse em obrigar que ela seja integralmente cumprida. É natural que o Poder Executivo possa não a cumprir integralmente por alguma razão superveniente. Com efeito, adotar o orçamento impositivo implica, essencialmente, transferir a maior responsabilidade de programar o orçamento para o Congresso. [...] Situação diversa é a dos demais países em que a programação orçamentária é essencialmente uma peça do Poder Executivo. O parlamento, *grosso modo*, apenas toma conhecimento dela e a autoriza. As modificações que são feitas, em geral pequenas, não alteram a essência da proposta do Executivo. Tornar o orçamento impositivo, portanto, implica uma modificação ainda mais profunda que a exigência de implementação integral da

programação aprovada. Implica a mudança sobre quem decide a programação, passando o eixo de decisão para o Parlamento. Se a decisão sobre o que e quanto se gastar for tomada no âmbito do Executivo, cabendo ao Congresso apenas dar a autorização, retira-se substancialmente o incentivo de se exigir o implemento integral.⁵⁰⁶

É preciso considerar, portanto, que a impositividade orçamentária há de ser impulsionada junto com uma mudança concreta de comportamento não restrita à execução do orçamento, mas, principalmente, voltada à etapa de elaboração. Quer dizer, a eficiência do modelo vai depender, inevitavelmente, da qualidade do processo de orçamentação como um todo: do planejamento à execução. Não serão alcançados resultados efetivos sem esse avanço sistêmico, que, certamente, ainda permanece pouco amadurecido no Brasil. Concebido o orçamento com natureza impositiva, é de se presumir que suas programações não serão livremente ajustadas unilateralmente a cargo do Executivo no curso da execução – esse é o objetivo da impositividade ora lançada –, razão pela qual se exige maior zelo no momento do planejamento.

Em suma: se, no viés autorizativo, o orçamento distante da realidade implica transferência de poder para o momento da execução da lei, no orçamento impositivo tende a ocorrer deslocamento de poder para a etapa de elaboração. Por conseguinte, repercutindo o orçamento impositivo na mudança sobre quem decide a programação, é crucial que o Parlamento brasileiro assuma sua função constitucional como instância corresponsável juntamente ao Executivo, não se amesquinhando no devotamento preferencial às emendas em uma atuação voltada para seus interesses, dissociados das políticas estruturantes do país.⁵⁰⁷ A melhoria do processo orçamentário não virá só por meio da impositividade da lei, sendo necessário um refinamento da atuação do Legislativo,⁵⁰⁸ além, claro, de estratégias que propiciem à Administração uma gestão eficiente e não engessada na execução, agora, impositiva do orçamento.

⁵⁰⁶ LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre o orçamento impositivo, p. 10-11.

⁵⁰⁷ Na prática, tem sido esse o *modus operandi* parlamentar na via orçamentária: “Na ânsia de aprovar suas emendas individuais, os parlamentares empregam todos os meios a seu alcance para mantê-las no projeto orçamentário e, pouco, ou quase nenhuma atenção dispensam à peça orçamentária” (ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público*, p. 217).

⁵⁰⁸ A respeito da recuperação da função parlamentar no processo orçamentário: “Entendemos que o orçamento impositivo pode ser um caminho de maior transparência, democracia e controle dos gastos públicos. Para isso, é necessário que o Congresso Nacional deixe de ter um papel acessório em matéria orçamentária, em que se preocupa apenas com a aprovação de emendas pessoais dos parlamentares. Sua participação na elaboração e acompanhamento dos gastos públicos é de fundamental importância para o sucesso do novo modelo de execução do orçamento. De nada adianta a alteração no processo orçamentário se não vier acompanhada de uma mudança cultural entre os parlamentares [...]” (FERREIRA, Marcelo Vaz. *Orçamento impositivo no Brasil*, p. 56).

São, afinal, dois lados precisamente demarcados: é que tanto a flexibilização durante a etapa de execução do orçamento pelo Executivo quanto o descompromisso do Parlamento na formulação de políticas de maior interesse nacional são igualmente lesivos. Não se combaterá o primeiro sem afastar o segundo, já que o vício não reside unicamente na realização dos atos executórios; estes apenas dão continuidade a um processo desarmônico desde a elaboração do orçamento. De nada servirá planejar mal e ainda impor a execução desse plano, como diz Rodrigo Kanayama.⁵⁰⁹ Destarte, a impositividade não pode se converter em mera retaliação política parlamentar para a reapropriação de prerrogativas a qualquer custo, mas é preciso a construção de um ambiente favorável para o aperfeiçoamento do processo orçamentário como um todo. É essencial dar um passo além e compreender que só implantar o dever de execução não basta, sendo infrutífera a previsão se não acompanhada de um alinhamento dos poderes para o real comprometimento com o orçamento durante todo o seu ciclo de formação. É o que se vê na sequência deste estudo, saindo da teoria e aprofundando as reflexões sobre a elaboração e a execução do orçamento impositivo no Brasil.

⁵⁰⁹ KANAYAMA, Rodrigo Luís. A ineficiência do orçamento público impositivo. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, ano 7, n. 28, p. 127-144, 2009. p. 129-130.