

# REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 7 | N. 1 | ENERO/JUNIO 2020 | ISSN 2362-583X  
SANTA FE | ARGENTINA | PERIODICIDAD SEMESTRAL

Revista oficial de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo  
formada por las siguientes instituciones:



RED DOCENTE  
EUROLATINOAMERICANA  
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



## Impedimentos à execução do orçamento impositivo e o prejuízo ao planejamento da atividade do Estado

### *Impediments to the execution of the imposing budget and the damage to the planning of the State's activity*

LUIZ ALBERTO BLANCHET I, \*

<sup>I</sup> Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba, Brasil)

blanchet@blanchet.adv.br

<https://orcid.org/0000-0003-1163-0342>

MARIANE YURI SHIOHARA LUBKE I, \*\*

<sup>I</sup> Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba, Brasil)

marishio@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-1999-9024>

**Recibido el/Received:** 03.06.2020 / June 3<sup>rd</sup>, 2020

**Aprobado el/Approved:** 24.09.2020 / September 24<sup>th</sup>, 2020

#### RESUMO:

As emendas constitucionais n. 86, de 17 de março de 2015, n. 100, de 26 de junho de 2019 e n. 105, de 12 de dezembro de 2019 instituíram e disciplinaram modalidades e formas de execução do chamado “orçamento impositivo”, caracterizado pela obrigatoriedade de execução de programação orçamentária proveniente de emendas parlamentares individuais e de bancadas de Estado ou do Distrito Federal. Destaca-se o papel que as emendas parlamentares exercem para a governabilidade do País no contexto do presidencialismo de coalizão e que a criação do orçamento impositivo não foi capaz de afastar

#### ABSTRACT:

*Constitutional amendments no. 86, of March 17, 2015, n. 100, of June 26, 2019 and no. 105, of December 12, 2019, instituted and disciplined modalities and forms of execution of the so-called “mandatory budget”, characterized by the mandatory execution of budgetary programming from individual parliamentary amendments and from State or Federal District benches. It highlights the role that parliamentary amendments play for the governance of the country in the context of coalition presidentialism, and that the creation of the imposing budget was not able to remove political patronage and still causes*

Como citar este artículo | *How to cite this article:* BLANCHET, Luiz Alberto; LUBKE, Mariane Yuri Shiohara. Impedimentos à execução do orçamento impositivo e o prejuízo ao planejamento da atividade do Estado. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 7, n. 1, p. 93-112, ene./jun., 2020. DOI 10.14409/redoeda.v7i1.9300.

\* Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba-PR, Brasil). Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGD/PUCPR) e Membro Catedrático da Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst), Sócio do escritório Blanchet Advogados Associados. E-mail: blanchet@blanchet.adv.br.

\*\* Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba-PR, Brasil). Mestre pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Professora do Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA). Sócia do Escritório Shiohara Lubke Advogados Associados. E-mail: marishio@hotmail.com.



o clientelismo, provocando ainda, uma interferência no planejamento da atividade do Estado, especialmente no tocante à execução de políticas públicas.

**Palavras-chave:** orçamento impositivo; presidencialismo de coalizão; clientelismo; planejamento; políticas públicas.

*an interference in the planning of the state's activity, especially with regard to the implementation of public policies.*

**Keywords:** imposing budget; coalition presidentialism; patronage; planning; public policies.

## SUMÁRIO:

**1.** Introdução; **2.** Das emendas parlamentares individuais à constitucionalização do “orçamento impositivo”; **3.** Orçamento autorizativo, emenda impositiva e sua operacionalização técnica; **4.** Impedimentos de ordem política à execução do orçamento impositivo e o prejuízo ao planejamento da atividade do Estado; **5.** Conclusões; **6.** Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

O orçamento impositivo foi introduzido no ordenamento constitucional no ano de 2015 como a panaceia à liberação casuística que envolvia a execução das programações orçamentárias decorrentes de emendas parlamentares. A partir de então, a execução dessas programações deve ocorrer de forma equitativa, observando critérios objetivos e imparciais que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas, independentemente de autoria (CF, ar. 166, § 12).

Analisando os dados referentes ao percentual de execução das programações orçamentárias impositivas entre os anos de 2015 até o ano de 2019, constata-se que nunca superou a marca dos 50% (cinquenta por cento). Visando justamente entender esse baixo índice, o artigo aponta como as emendas parlamentares são inseridas no orçamento para posterior operacionalização. Inobstante não se desconsidere que o processo de execução das emendas envolva questões complexas de ordem técnica com vistas a resguardar princípios orçamentários, licitatórios e de responsabilidade fiscal que ofereçam parâmetros para a correta aplicação de recursos públicos, existe, entretanto, uma barreira anterior que impede ou seleciona quais serão as emendas executadas.

Nesse sentido, o ano de 2019 foi sintomático ao expor dois episódios políticos que permearam o tema do orçamento impositivo: a liberação de valores expressivos de emendas parlamentares às vésperas da votação da proposta de emenda à constituição que visava alterar a previdência social, e a queda de braços travada entre o poder legislativo e executivo na aprovação da lei de diretrizes orçamentárias para o ano de 2020 no tocante a quem pertenceria a indicação da ordem de execução das emendas.

Esse complexo jogo político, contudo, tem como efeito colateral a interferência no planejamento da atividade do Estado, que fez incluir no seu orçamento tais programações parlamentares, tanto do ponto de vista da União (concedente), quanto dos



beneficiários (estados, distrito federal, municípios e entidades privadas) que provavelmente aguardam os bens e serviços prometidos nas emendas a fim de dar continuidade às políticas públicas essenciais à sociedade.

## 2. DAS EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS À CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO “ORÇAMENTO IMPOSITIVO”

Escrito no contexto da transição democrática e no aguardo da promulgação da Constituição de 1988, o texto que inaugura as discussões sobre o presidencialismo de coalizção no Brasil do Professor Sérgio Abranches, assinala a existência de um “pluralismo de valores”<sup>1</sup>, caracterizado pela diversidade de grupos sociais com diferentes identidades culturais, regionais e expectativas institucionais, cujas aspirações não são passíveis de ser totalmente absorvidas pela via representativa. A insatisfação de parte desses grupos, representados pelos partidos políticos e os respectivos membros do poder legislativo eleitos, leva a uma instabilidade governamental, que pode ser mitigada pela formação de uma “coalizção”, de um consenso, ou ao menos, de uma maioria que permita a governabilidade do poder executivo.

O grau de dificuldade na formação de um consenso entre a pauta do poder executivo e as aspirações do poder legislativo é diretamente proporcional ao número de partidos existentes ou com representação no Congresso Nacional: quanto mais numerosos os partidos, mais interesses deverão ser compatibilizados em prol da formação dessa coalizção. Infelizmente, o ajuste de uma agenda que atenda simultaneamente as prioridades do poder executivo e legislativo não é obtido exclusivamente pela discussão ideológico-partidária e eleição de pontos prioritários que encaminhem o Brasil ao atingimento, em última análise, do desenvolvimento nacional (art. 3º, II da CF), como pela distribuição de cargos e emendas parlamentares.

Destarte, a formação do consenso em sistemas presidencialistas multipartidários como o brasileiro tem um alto custo; tanto do ponto de vista da formação política da alta e média cúpula diretiva do poder executivo e da administração indireta, cujas nomeações, por vezes, cedem às pressões político-partidárias em detrimento de outros requisitos importantes, como a qualificação técnica para os cargos; quanto do ponto de vista orçamentário e financeiro, por meio da inserção no orçamento para posterior execução de emendas parlamentares por vezes dissociadas do contexto de planejamento das políticas públicas prioritárias em nível federal, estadual e municipal.

Alguns mecanismos para o combate das duas práticas acima enumeradas vêm sendo introduzidos no ordenamento jurídico. Por exemplo, para garantir a necessária

<sup>1</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizção: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.



qualificação para o exercício de cargos estratégicos nas empresas estatais, a Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016 impôs regras claras para nomeação de administradores de empresas públicas e sociedades de economia mista, como a formação acadêmica compatível para o cargo indicado e a comprovação de experiência profissional (art. 17). E para garantir que as emendas parlamentares inseridas no orçamento sejam efetivamente executadas, criou-se, em nível constitucional, a figura do “orçamento impositivo”<sup>2</sup>, cuja evolução passa-se a explanar.

A possibilidade de apresentação de emendas projeto de lei do orçamento da União encontra fundamento legal na própria Constituição; somente serão aprovadas se compatíveis com o plano plurianual e se indicarem os recursos necessários, sempre provenientes de anulação de despesa (art. 166, §3º, I e II). Destinadas a atender os pleitos provenientes das bases eleitorais de deputados e senadores, as emendas parlamentares individuais passaram a ser ter o caráter de execução obrigatória a partir da lei de diretrizes orçamentárias do ano de 2014<sup>3</sup>. Essa obrigatoriedade se operava tanto no plano da execução orçamentária quanto financeira e deveria ser “equitativa”, ou seja, deveria atender de forma igualitária e impessoal as emendas apresentadas, independente da autoria. Tal previsão foi repetida na lei de diretrizes orçamentárias do ano de 2015<sup>4</sup>.

A partir da lei de diretrizes orçamentárias do ano de 2016 (aprovada no ano de 2015) houve a inclusão das emendas parlamentares de execução obrigatória provenientes de bancada estadual, além da continuidade de previsão das emendas individuais<sup>5</sup>. Ainda no ano de 2016, foi aprovada a Emenda Constitucional n. 86, conhecida como emenda do “orçamento impositivo”, que, ao alterar os arts. 165, 166 e 198, em síntese, tornou obrigatória a execução de programação orçamentária proveniente de emendas parlamentares individuais no percentual de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, sendo que a metade deste percentual deve se destinar a ações e serviços públicos de saúde (CF, art. 166, § 9º e 11). Ainda, a redação original da Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015 previa a possibilidade de não execução das programações orçamentárias provenientes

---

<sup>2</sup> O termo “orçamento impositivo” será utilizado para designar, de maneira genérica, as emendas parlamentares individuais e de bancada dos estados e do distrito federal que refletem programações orçamentárias de execução obrigatória a partir das Emendas Constitucionais n. 86/2015 e 100/2019.

<sup>3</sup> BRASIL. Lei 12.919, de 24 de dezembro de 2013. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020. Art. 52.

<sup>4</sup> BRASIL. Lei 13.080, de 2 de janeiro de 2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113080.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020. Art. 68.

<sup>5</sup> BRASIL. Lei n. 13.242, de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13242.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13242.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020. Arts. 57 a 70.



de emendas individuais caso ocorressem “impedimentos de ordem técnica” e definia o que se entendia por execução “equitativa” dessas programações (CF, art. 166, §§ 12 e 18)<sup>6</sup>.

A alteração constitucional previu, ainda, a necessidade de edição de lei complementar que disponha sobre “critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório para a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares” (art. 165, §9º, III da CF).

Após a regulamentação constitucional da matéria, a lei de diretrizes orçamentárias dos anos de 2017<sup>7</sup> e 2018<sup>8</sup> e 2019<sup>9</sup> continuaram a fazer previsão sobre a execução obrigatória de emendas parlamentares individuais e de bancada estadual, sendo que em 26 junho de 2019 foi promulgada a Emenda Constitucional n. 100, que tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira de emendas parlamentares de bancada estadual e do Distrito Federal, nos mesmos moldes das emendas parlamentares individuais, diferindo-se apenas no percentual a ser investido: 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os mesmos critérios para execução equitativa e impedimentos de ordem técnica previstos para as emendas individuais (CF, art. 165, §§ 12 e 13). Essa emenda ainda conferiu nova definição sobre a execução equitativa das programações orçamentárias, caracterizando-se pela observância de “critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente de autoria” (CF, art. 166, §19).

A Emenda Constitucional n. 102, de 26 de setembro de 2019 promoveu a inclusão dos §§ 11 a 15 ao art. 165, disciplinando as emendas individuais e de bancada, com especial preocupação à execução daquelas que ultrapassem um período orçamentário. Por fim, a Emenda Constitucional n. 105, de 12 de dezembro de 2019 incluiu o art. 166-A, com a previsão de que as emendas individuais impositivas poderão alocar recursos aos entes federativos por meio de transferência “especial” ou “com finalidade definida”. No primeiro caso, haverá transferência de recursos ao ente federado beneficiado independente de celebração de convênio ou instrumento congênere, sendo que pelo menos 70% (setenta por cento) dos recursos deverão ser aplicados em despesas de capital

<sup>6</sup> Os §§ 12 e 18 do art. 166 da Constituição Federal incluídos pela Emenda Constitucional n. 86/2015 tiveram sua redação alterada pela Emenda Constitucional n. 100/2019.

<sup>7</sup> BRASIL. Lei n. 13.408, de 26 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13408.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13408.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020. Art. 72.

<sup>8</sup> BRASIL. Lei n. 13.473, de 8 de agosto de 2017. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Lei/113473.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/113473.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020. Arts. 58 a 66.

<sup>9</sup> BRASIL. Lei n. 13.707, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Lei/113707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/113707.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020. Arts. 61 a 71.



(art. 166-A, §§ 2º e 5º). A efetivação da segunda modalidade de transferência se dá por meio de celebração de convênio ou instrumento congênere, com objeto definido.

A inserção de dispositivos na Constituição que tornam obrigatória a execução do orçamento no tocante às emendas parlamentares suscita a discussão sobre o caráter meramente autorizativo da lei orçamentária, que adiante passa a se expor.

### 3. ORÇAMENTO AUTORIZATIVO, EMENDA IMPOSITIVA E SUA OPERACIONALIZAÇÃO TÉCNICA

Muito embora o planejamento da atividade do Estado não se resume a elaboração da lei orçamentária (art. 165, §1º da Constituição), essa é, em última análise, o instrumento que estabelece uma programação (ainda que voltada ao campo financeiro) que possibilita a materialização de prestações eleitas pelo Estado destinadas à satisfação das necessidades da sociedade<sup>10</sup>. Do equilíbrio entre receitas e despesas, o planejamento, no plano orçamentário, tem como característica marcante a impossibilidade de realização de despesa sem o prévio empenho (art. 60 da Lei 4.320, de 17 de março de 1964), donde se extrai a regra de que a despesa que não está prevista na lei do orçamento não pode ser executada, mesmo que haja recursos financeiros.

E a despesa prevista na lei orçamentária tem execução obrigatória? Esse é o cerne da discussão em relação a sua natureza: autorizativa ou impositiva/mandatária. A natureza meramente autorizativa do orçamento resulta da existência de uma certa “discricionariedade”<sup>11</sup> na execução das despesas, como, por exemplo, a técnica de contingenciamento, que consiste na suspensão ou até na inexecução de parte da programação das despesas previstas na lei orçamentária em razão da insuficiência na arrecadação de receitas<sup>12</sup>.

Nesse sentido, o art. 9º da Lei Complementar 101/2000 prevê a possibilidade de limitação de empenho e movimentação financeira quando, ao final do bimestre, a

<sup>10</sup> Para Eros Grau, a atuação do Estado está estritamente vinculada ao seu planejamento. Através dele, o Estado prevê comportamentos, formula objetivos e estabelece meios para alcançá-los. Tem como principal característica a visão prospectiva no contexto de uma *Constituição dirigente*, onde o direito não é apenas a representação da ordem estabelecida (o presente), mas também daquilo que está porvir (previsão de comportamentos futuros. GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1998**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 347.

<sup>11</sup> O termo discricionariedade foi utilizado entre aspas, pois, a rigor, é princípio da atuação administrativa aplicável a situações nas quais a lei não estabeleceu forma definida de qual deve ser a opção do agente da Administração, garantindo uma certa liberdade de decidir com vistas a conferir a solução mais oportuna e conveniente ao interesse público diante do caso concreto. BLANCHET, Luiz Alberto. **Direito Administrativo. O Estado, o Particular e o Desenvolvimento Sustentável**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 3).

<sup>12</sup> Como ressalta Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy: “Não pode o gestor gastar mais do que arrecada. Nesse sentido, há certa ficção na previsão de receitas, em contrapartida a impressionante realismo na fixação de despesas. Estas últimas, certas, dependem daquelas primeiras, contingenciais. É essa tensão, entre a certeza da despesa e a expectativa da receita, que se resolve por nosso modelo orçamentário, *autorizativo*, (...)”. GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O tema do orçamento impositivo no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista da AJURIS**. v. 41, n. 134, p. 59, jun. 2014. Disponível em: <<http://ajuris.kingghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/195>>. Acesso em: 26 abr. 2019.



realização da receita não puder comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecido no anexo de metas fiscais da lei de diretrizes orçamentárias, “ressalvadas as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias” (art. 9º, §2º da Lei Complementar 101/2000)<sup>13</sup>.

Por outro lado, a lei orçamentária não pode ser uma peça de ficção em razão de uma excessiva discricionariedade em sua execução. Renata Porto Adri destaca que o plano [ato jurídico que corporifica o planejamento], apesar de ser flexível e reversível, não pode ser alterado de modo arbitrário pelos administradores, sob o pretexto da satisfação do interesse público, sob pena de violação dos princípios da boa-fé, lealdade e dos direitos e garantias fundamentais<sup>14</sup>. Corroborando o entendimento mencionado, José Mauricio Conti reconhece o caráter material da lei orçamentária, visto que seus dispositivos contêm autorizações, proibições e determinações que vinculam o agir do administrador em busca do cumprimento das metas e objetivos estabelecidos<sup>15</sup>.

Mostra-se realmente um contrassenso ao planejamento garantir grande margem discricionariedade ao Executivo para execução de uma lei cujo processo de elaboração se vincula à discussão direta com a sociedade e trilha o caminho da aprovação pelo poder legislativo, restando prejudicado o direito à transparência da gestão fiscal<sup>16</sup>. A lei orçamentária é peça fundamental para a execução do planejamento, sendo de todo prudente que seja cumprida em sua máxima fidelidade, sem grandes contingenciamentos ou alterações, posto que refletirá que a atividade de planejamento foi realizada de maneira adequada à realidade. Até porque a lei orçamentária, em tese, dá forma à vontade da sociedade que foi previamente consultada sobre seus termos<sup>17</sup>, no delineamento de uma democracia deliberativa<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Como exemplo, o Decreto Federal n. 9.943, de 30 de julho de 2019, ao alterar o Decreto Federal 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, estabeleceu novos limites de movimentação e empenho, bem como de pagamento de dotações da Lei Orçamentária de 2019 e de restos a pagar que especifica, utilizando-se da técnica de contingenciamento de aproximadamente 1,44 bilhão em despesas previstas.

<sup>14</sup> ADRI, Renata Porto. **O planejamento da Atividade Econômica como Dever do Estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 119.

<sup>15</sup> CONTI, José Mauricio. **Levando o direito financeiro a sério**. São Paulo: Blucher, 2016, p. 118.

<sup>16</sup> DALLARI, Adilson Abreu. Orçamento Impositivo. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 326-327.

<sup>17</sup> O Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001 -, que, em seu art. 44, prevê como condição obrigatória para aprovação na Câmara Municipal das propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, a realização de debates e audiências públicas. Ou seja, é condição de prosseguibilidade do processo de planejamento orçamentário municipal, a realização de consulta pública sobre o seu conteúdo. A respeito do tema: BERNARDO, Leandro Ferreira; SHIOHARA, Mariane Yuri. Planejamento sustentável da atividade econômica: a participação social como condição de prosseguibilidade. In: XXII Encontro Nacional do CONPEDI/Unicuriúba, 2013, Curitiba. **Anais... XXII Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito**. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux - Funjab, 2013. p. 44-59.

<sup>18</sup> Rafael Antônio Baldo destaca a emergência da crise da democracia representativa no contexto do Estado Liberal, onde a ampliação dos direitos civis e políticos dos cidadãos não resolveu dois grandes problemas dos regimes democráticos, quais sejam: a representatividade deficitária das minorias e a responsabilização





Entretanto, na medida em que a Constituição destaca a obrigatoriedade de execução de determinadas programações no universo da lei orçamentária - emendas parlamentares individuais e de bancada estadual ou do Distrito Federal (art. 166, §§11 e 12) -, reconhece, *contrario sensu*, que as demais programações orçamentárias são meramente autorizativas. Logo, insere-se na lei orçamentária autorizativa, emenda parlamentar impositiva cuja execução deve obedecer a requisitos de ordem técnica previstos na própria Constituição, deferindo-se à lei complementar dispor sobre critérios técnicos para execução equitativa, procedimentos adotados quando houver impedimentos legais e técnicos e o cumprimento de restos a pagar e limitação das realizações de caráter obrigatório relativos às emendas parlamentares individuais e de bancada (CF, art. 165, §§9º, III e 11, II)<sup>19</sup>.

A operacionalização técnica das emendas parlamentares envolve uma série de atos, atos administrativos e materiais. Dentre os atores, elenca-se inicialmente os parlamentares responsáveis pelas indicações orçamentárias; as entidades concedentes e beneficiárias das emendas, além empresas que serão as responsáveis pela efetiva entrega dos bens ou serviços à sociedade. Em relação aos atos administrativos, quando os recursos a que se referem as emendas forem transferidos com finalidade definida, necessariamente deverá ser firmado convênio ou instrumento congênere (CF, art. 166-A, II)<sup>20</sup>. Nesse caso, os gestores público e o privado devem cumprir uma série de requisitos de ordem técnica para garantir, ao final, a efetivação da emenda parlamentar destinada.

Os beneficiários, que nem sempre são órgãos ou entidades da administração direta ou indireta, devem observar as normas e peculiaridades atinentes a execução de projetos financiados com recursos públicos, tais como a necessidade de abertura de conta bancária específica para movimentação dos recursos recebidos, impossibilidade de realização de pagamento antecipado, designação de um fiscal para acompanhamento do convênio, etc. Ainda, não raras vezes, a concedente deixa de efetuar os pagamentos devidos, inscrevendo os empenhos em restos a pagar ou simplesmente os cancela.

Sob o ponto de vista do beneficiário da emenda parlamentar, nota-se que os aspectos procedimentais para sua execução são complexos e envolvem não somente as questões de direito orçamentário e financeiro, mas também requisitos técnicos relativos a cada plano de trabalho, tais como as especificidades do projeto básico e o orçamento detalhado em planilhas no caso de obras de engenharia; o termo descritivo capaz de garantir a competitividade do certame e a qualidade do bem a ser adquirido por meio do procedimento licitatório, etc.

---

deficitária dos eleitos, dando margem as discussões sobre democracia deliberativa. BALDO, Rafael Antônio. Democratização do orçamento público pela legalidade, legitimidade e economicidade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, v. 8, n. 1, p. 695-696, 2018.

<sup>19</sup> Em que pese tratar-se de norma de eficácia limitada e a aludida lei complementar ainda não ter sido editada, a lei de diretrizes orçamentárias vigente para o ano de 2020 (Lei n. 13.898, de 11 de novembro de 2019) e uma portaria interministerial (Portaria Interministerial n. 43, de 04 de fevereiro de 2020) trouxeram delineamentos gerais relativos aos aspectos técnicos que orientem a execução das emendas parlamentares.

<sup>20</sup> Ao contrário, a execução de emendas parlamentares alocadas no orçamento por meio de transferência especial independe de celebração de convênio ou de instrumento congênere e os respectivos recursos financeiros serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, (art. 166-A, I e §2º, I).



O concedente, por seu turno, deve realizar a análise inicial sobre os planos de trabalho apresentados, a fim de verificar se há algum impedimento de ordem técnica que obste a execução da programação orçamentária de determinada emenda parlamentar<sup>21</sup>. Constatando não haver nenhum impedimento, há que se verificar se as programações orçamentárias disponíveis são suficientes ou, eventualmente, se se deve efetuar algum tipo de alteração orçamentária para garantia da execução. Ainda, sendo o responsável pela transferência dos recursos, o concedente deve acompanhar a execução do convênio, realizar os pagamentos devidos e, ao final, proceder à avaliação do cumprimento do objeto pactuado, impondo, inclusive, as sanções previstas em caso de inadimplemento.

Todo processo de operacionalização das emendas individuais e de bancadas estaduais deve ser transparente não somente sob o ponto de vista dos órgãos envolvidos, de controle interno e externo, mas também para sociedade, que é a efetiva destinatária dos bens e serviços. Nesse aspecto, dois pontos merecem ser destacados: a necessidade de divulgação, pelo concedente, dos principais dados relativos às emendas e seu processo de execução (transparência ativa)<sup>22</sup>, bem como a possibilidade de realização de pedidos de acesso à informações (transparência passiva), visto que o processo se submete à Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011).

Utilizando as ferramentas disponíveis, verificou-se o baixo índice de execução financeira das emendas parlamentares nos anos de 2015 a 2019, inobstante a partir do orçamento de 2016 ter havido a constitucionalização das emendas parlamentares impositivas:

Ano*	Valor empenhado	Valor pago	Percentual de execução financeira
2015	R\$ 3.381.787.645,94	R\$ 24.122.908,08	0,71%
2016	R\$ 7.223.283.967,83	R\$ 1.964.365.191,13	27,19%
2017	R\$ 10.704.235.747,00	R\$ 2.243.560.992,67	20,95%
2018	R\$ 11.307.101.377,77	R\$ 5.120.743.367,62	45,28%
2019	R\$ 12.973.770.235,32	R\$ 5.741.813.192,48	44,25%

Fonte: <http://www.portaltransparencia.gov.br/emendas>

\*Os dados anteriores ao ano de 2014 não estão disponíveis para consulta.

<sup>21</sup> Exemplificativamente, a Lei n. 13.898/2019, traz como impedimento de ordem técnica “a ausência de projeto de engenharia aprovado pelo órgão setorial responsável pela programação, quando couber” (art. 62, §2º, I).

<sup>22</sup> Nesse sentido o Portal da Transparência federal, gerido pela Controladoria Geral da União, disponibiliza uma ferramenta específica para a pesquisa e análise das emendas parlamentares ([www.portaltransparencia.gov.br/emendas](http://www.portaltransparencia.gov.br/emendas)): a quantidade de emendas criadas, empenhadas, pagas, a distribuição por área de atuação, por localidade, por bancadas estaduais, pesquisa de um convênio específico ou de um parlamentar específico, conferindo ampla acessibilidade aos dados.



Os percentuais acima calculados demonstram objetivamente que o orçamento impositivo não tem sido capaz de alcançar “o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”, na dicção do que propõe o §10 do art. 65 da Constituição<sup>23</sup>. A inexecução orçamentária e financeira das emendas parlamentares em patamares tão elevados não encontra raízes em impedimentos exclusivamente de ordem técnica, mas também política (em sentido partidário), em prejuízo do planejamento da atividade do Estado, conforme adiante se exporá.

#### 4. IMPEDIMENTOS DE ORDEM POLÍTICA À EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO E O PREJUÍZO AO PLANEJAMENTO DA ATIVIDADE DO ESTADO

A execução das programações orçamentárias decorrentes das emendas impositivas se torna ainda mais complexa diante da gama de emendas apresentadas<sup>24</sup>. Em termos técnicos, deve haver uma sincronia entre as ações do concedente e beneficiário das emendas parlamentares para possibilitar sua execução tempestiva, tentando-se evitar ao máximo a inscrição em restos a pagar ou mesmo o cancelamento das programações realizadas, que prejudicam sobremaneira o planejamento anteriormente realizado pelo Estado e frustram o objetivo de “impositividade” trazido na própria Constituição.

Ocorre, contudo, que os dados anteriormente apresentados a título de percentual executado das programações orçamentárias decorrentes de emendas parlamentares é muito baixo, não alcançando, em nenhum ano analisado, 50% (cinquenta por cento). Inobstante o rigor da legislação vigente para que uma emenda seja efetivamente “paga”, ou seja, para que haja a efetiva execução orçamentária e financeira, não é crível que apenas requisitos de ordem técnica sejam os responsáveis por números tão baixos.

Para fundamentar a posição defendida, qual seja, de que os requisitos de ordem técnica não são os únicos fatores que influenciam a efetiva execução do orçamento impositivo, destaca-se dois episódios amplamente veiculados na mídia que indicam que as questões de ordem política são determinantes para a “liberação” ou não das emendas parlamentares, inobstante impositivas.

<sup>23</sup> Esclarece-se que, inobstante os valores inscritos em restos a pagar possam ser pagos no exercício financeiro subsequente, tais valores serão contabilizados no ano em que foram pagos, para fins de atingimento dos percentuais fixados na Constituição para serem executados a título de emendas impositivas (CF, art. 165, §17).

<sup>24</sup> Em termos absolutos referente ao ano de 2019, cada um dos 594 parlamentares (513 deputados federais e 81 senadores) podiam apresentar até 25 emendas orçamentárias individuais, e as 26 bancadas estaduais e a do Distrito Federal da Câmara e do Senado podiam apresentar até 6 emendas, ou seja, 14.850 emendas individuais e 324 emendas de bancada estadual e do Distrito Federal, totalizando a possibilidade de apresentação de até 15.174 emendas para o orçamento de 2019. Pelos dados disponíveis no Portal da Transparência da Controladoria Geral da União, no ano de 2019 foram criadas 8.150 emendas num total empenhado de R\$ 12,97 bilhões e pagos R\$ 5,74 bilhões (dados disponíveis em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/emendas?ano=2019>>. Acesso em 26 abr. 2020).



O primeiro episódio gira em torno da votação em primeiro turno na Câmara dos Deputados da “reforma da previdência”, em julho de 2019. A Proposta de Emenda à Constituição n. 06, de 20 de fevereiro de 2019, conhecida como “PEC da reforma da previdência”, foi enviada para apreciação do Congresso Nacional pelo Exmo. Sr. Presidente Jair Messias Bolsonaro em fevereiro de 2019. Em condições de ser apreciada em primeiro turno na Câmara dos Deputados, o cenário para aprovação da referida proposta naquela Casa Legislativa era incerto, dada as grandes alterações que traria ao sistema previdenciário brasileiro, como o aumento da idade e tempo de contribuição para aposentadoria.

No mês da mencionada votação (julho de 2019), houve o empenho de emendas parlamentares impositivas no valor de R\$ 3 bilhões de reais, que destoou de maneira extrema dos valores empenhados no decorrer do ano de 2019, conforme abaixo se demonstra:

Mês	Número de emendas	Valor empenhado
Janeiro	8.886	0,00
Fevereiro	1.865	0,00
Março	474	1.740.762,00
Abril	1.917	-440.875
Maiο	839	254.423.898,00
Junho	1.731	1.518.029.275,00
<b>Julho</b>	<b><u>3.123</u></b>	<b><u>3.044.622.149,00</u></b>
Agosto	2.142	354.803,625,00
Setembro	2.343	701.836.774,00
Outubro	2.666	558.548.00.,00
Novembro	4.293	2.625.870.519,00
Dezembro	6.408	3.914.436.104,00

Fonte: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>

Note-se, que dos meses de janeiro a maio, o valor aproximado empenhado a título de emendas impositivas foi de R\$ 256 milhões de reais; no mês que antecedeu a votação, o valor passou para R\$ 1,5 bilhões de reais, atingindo aproximadamente o dobro - R\$ 3 bilhões - no mês em que a votação ocorreu na Câmara dos Deputados. O valor empenhado no mês de julho só foi superado em dezembro, último mês para empenho das emendas impositivas.



O segundo episódio girou em torno da aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2020. A Lei Federal n. 13.898, de 11 de novembro de 2019 (lei de diretrizes orçamentárias para o ano de 2020), após regular tramitação no Congresso Nacional, foi sancionada com vetos. Em especial, destaca-se o veto a duas passagens: 1) os itens 3 e 4 da alínea c do § 4º do art. 6º, que previa a impositividade na execução das emendas apresentadas pelas comissões permanentes da Câmara e do Senado e pelo relator-geral da peça orçamentária; e, 2) o art. 64, que conferia a prerrogativa aos autores das emendas parlamentares para realizar “as indicações e priorizações das programações com identificador de resultado primário<sup>25</sup>”. Na prática, a manutenção desses artigos retiraria a possibilidade de o Presidente da República indicar a ordem de prioridade na execução das emendas no importe de 30 bilhões de reais, que ficaria a cargo do relator-geral do orçamento.

Diante da manutenção do veto aos Itens 3 e 4 da alínea c do § 4º do art. 6º e ao art. 64 da Lei Federal n. 13.898, de 11 de novembro de 2019, o Congresso Nacional apresentou o Projeto de Lei n. 51, de 03 de dezembro de 2019, que reincluiu tais itens à lei de diretrizes orçamentárias de 2020 (Lei n. 13.898, de 11 de novembro de 2016). O mencionado projeto de lei foi sancionado com vetos, transformando-se na Lei n. 13.957, de 11 de novembro de 2019<sup>26</sup>.

Caberia ao Congresso Nacional apreciar os vetos à Lei n. 13.957, de 11 de novembro de 2019, em especial, ao art. 64-A, que retirava novamente das mãos do chefe do poder executivo a possibilidade da indicação da ordem de prioridade na execução das emendas. A derrubada do veto ao mencionado artigo importaria na perda do poder de barganha do executivo na liberação das emendas, uma vez que a indicação da ordem de execução ficaria a cargo do relator-geral do orçamento.

Novamente, a necessidade de formação de uma coalizão para a manutenção do veto se impunha. E para tanto, o poder executivo enviou três projetos de lei ao Congresso Nacional (Projeto de Lei do Congresso Nacional n. 2, 3 e 4, todos de 03 de março de 2020) com o objetivo de regulamentar a execução do orçamento impositivo de maneira a apaziguar os ânimos dos parlamentares, garantindo, assim, a manutenção do veto ao art. 64-A da Lei n. 13.957, de 11 de novembro de 2019.

<sup>25</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem nº 569**, de 11 de novembro de 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-569.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-569.htm)>. Acesso em 24 abr. 2020.

<sup>26</sup> Razões do veto ao art. 64-A: “O dispositivo proposto é contrário ao interesse público, pois é incompatível com a complexidade operacional do procedimento estabelecer que as indicações e priorizações das programações com identificador de resultado primário derivado de emendas sejam feitas pelos respectivos autores. Além disso, o prazo de 90 dias para consecução do empenho, referido no § 1º do art. 64-A, é conflitante com o disposto no inciso II do § 11 do art. 165 da Constituição, segundo o qual o dever de execução das programações orçamentárias não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente comprovados”. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem nº 710**, de 18 de dezembro de 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-710.htm)>. Acesso em 24 abr. 2020.



Esses dois episódios brevemente relatados revelam a dimensão que as emendas parlamentares exercem no contexto da governabilidade. A previsão constitucional do orçamento impositivo não foi capaz, até o momento, de assegurar seu “propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade” (art. 165, §10 da Constituição Federal), perpetrando-se, ao menos para o ano de 2020 a hegemonia poder executivo na indicação das prioridades (políticas) das emendas a serem executadas, permanecendo com a prerrogativa de determinar que o empenho seja realizado em momentos que o governo carece de apoio do poder legislativo para votação de temas importantes e que não encontram consenso ou adesão “voluntária”.

Diante desse quadro, discussões conceituais sobre o coronelismo e clientelismo bem desenvolvidas por José Murilo de Carvalho voltam a ter relevância. A introdução do federalismo republicano em substituição ao centralismo do Império conferiu poderes aos governadores dos estados, que, por serem eleitos e não mais nomeados não poderiam ser simplesmente substituídos pelo Imperador, dando origem a formação de suas próprias oligarquias locais, a partir do poder dos antigos coronéis e seus redutos de domínio em um sistema político denominado “coronelismo”<sup>27</sup>. Ou seja, o poder central e ilimitado anteriormente deferido ao Imperador de nomear ou remover o governador da província ao seu próprio talante não mais se repete na República, devendo o Presidente iniciar o sistema de “coalizões”, baseados, à época, em barganhas entre o governo e coronéis para a manutenção do poder daquele<sup>28</sup>.

Em complemento ao fenômeno do coronelismo, porém, com ele não se confundindo, o clientelismo “indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto”<sup>29</sup>. Na ordem das ideias postas, a eleição e manutenção dos governos estaduais na Primeira República (1889-1930) foi baseado no sistema coronelista, onde o apoio conferido pelos coronéis ao governante era obtido a partir do clientelismo, ou seja, em troca da concessão de determinados benefícios públicos desprovidos de critérios de impessoalidade.

A antiga prática do clientelismo perdura até os dias atuais, sob “trajes” jurídicos. A exemplo, os cargos em comissão (CF, art. 37, II e V), que a rigor, prescindem de qualquer

---

<sup>27</sup> A origem do termo guarda suas origens no Coronel, posto mais alto da hierarquia da Guarda Nacional no Império, instituição que ligava os proprietários rurais ao governo. Com o advento da República, a Guarda perdeu sua natureza militar, porém os coronéis continuaram concentrando poderes de negociação com os governadores, a fim de que seus “pleitos” chegassem por meio desses até o presidente da república em um complexo sistema de negociação. SHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 53-55.

<sup>28</sup> CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **DADOS – Revista de Ciências sociais**. Rio de Janeiro, v. 40, n° 02, 1997, p. 229-250. p. 230.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 233.



motivação para nomeação e exoneração do indicado<sup>30</sup> continuam sendo rotineiramente ocupados por aliados políticos dos nomeantes em detrimento, por vezes, de uma desejada qualificação técnica para seu o exercício. Trata-se de prática idêntica ao sistema coronelista, onde o governador distribuía cargos em troca de apoio político dos coronéis que controlavam importantes redutos eleitorais. Os coronéis, entretanto, foram substituídos pelos “caciques” dos partidos, que, por sua vez, se utilizam das benesses governamentais obtidas para alimentar as bases de apoio regional e local dos deputados federais e senadores<sup>31</sup>.

Outro exemplo da perpetração de práticas clientelistas no cenário político contemporâneo é a liberação de emendas parlamentares aos congressistas baseada em critérios estritamente políticos (partidários), em detrimento da efetivação do orçamento impositivo introduzido na Constituição. Nesse sentido, muito embora as emendas parlamentares impositivas tenham como característica a equitatividade (CF, art. 166, §19), ou seja, a observância de critérios objetivos e imparciais em sua execução de modo a garantir intacto o princípio da impessoalidade e igualdade, demonstrou-se que pelos exemplos acima explicitados que elas continuam sendo instrumento de barganha política para sustentar o presidencialismo de coalizão<sup>32</sup>.

Os poderes legislativo e executivo continuam disputando a prioridade na indicação da ordem de execução das emendas e estas ainda são “liberadas” (empenhadas) às vésperas de importantes votações que necessitam de apoio dos congressistas.

<sup>30</sup> Três casos julgados pelo Supremo Tribunal Federal são emblemáticos no controle das nomeações presidenciais a cargos comissionados: 1) Mandado de segurança 34070 e 34071, em que se impediu a nomeação do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva para o cargo de ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República; 2) Reclamação 29508 – suspendendo decisão do Superior Tribunal de Justiça que havia permitido a nomeação de Cristiane Brasil Franciso para o cargo de Ministro do Trabalho; 3) mandado de segurança 37097, em que se impediu, em sede liminar, a nomeação do de Alexandre Ramagem para o cargo de diretor-geral da polícia federal.

<sup>31</sup> Fernando Limongi discorda de Abranches que denomina “original” o presidencialismo de coalizão no Brasil em razão da necessidade de apoio do poder “tradicional” (poder regional e local), adicionalmente as coalizões de ordem estritamente partidárias. Para Limongi, o fato do governo recorrer à formação de coalizões para obter apoio para suas iniciativas é a característica original do nosso presidencialismo, demonstrando no artigo que e “não é possível sustentar que o partidos brasileiros não são capazes de estruturar coalizões partidárias ou que o poder tradicional regule e controle os resultados eleitorais”. LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos**. - CEBRAP, São Paulo, n. 76, p. 19-20. Nov. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 04 mai. 2020.

<sup>32</sup> Carlos Pereira e Bernardo Mueller bem explicam que a ausência de sincronia entre a efetivação das receitas (arrecadação fiscal) e a necessidade de realização da despesa dá margem a um agir estratégico do poder executivo no sentido de contingenciar a liberação das emendas em razão das receitas que ingressam nos cofres públicos. Utilizando desse expediente, destacam um agir arbitrário do poder executivo na decisão sobre as emendas que de fato serão executadas: aquelas propostas por parlamentares que sistematicamente votam em projetos de interesse do governo e punindo os que não votam com a não execução das emendas propostas. Cite-se, por exemplo as análises de: PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 274, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10789.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2020.



Entretanto, as emendas parlamentares impositivas não deveriam mais figurar entre os instrumentos no rol que o poder executivo dispõe para garantir a necessária governabilidade, na medida em que a própria Constituição, por meio do poder constituinte derivado, subordinou sua execução ao preenchimento de critérios estritamente técnicos. Devem, portanto, as emendas impositivas ser executadas porque inseridas no planejamento da atividade do Estado, que tem como característica sua de natureza prospectiva, ou seja, a previsão de desenvolvimentos futuros como base para a tomada de decisões<sup>33</sup>.

Na medida em que perduram os critérios políticos (em sentido partidário) na indicação das prioridades para efetiva execução das programações orçamentárias e financeiras decorrentes de emendas parlamentares impositivas, coloca-se em xeque o próprio o planejamento da atividade do Estado anteriormente realizada por meio da lei orçamentária. Isto porque o processo de planejamento da lei orçamentária tem início com a estimativa da receita para, então, alocar-se as despesas em determinados programas, projetos e atividades, de acordo com o interesse (público) almejado. Devem ser eleitas as prioridades de execução anual, incluídos os percentuais destinados à execução obrigatória das emendas impositivas<sup>34</sup>. Daí a necessidade de se mapear as políticas públicas a serem executadas a partir do orçamento, instituindo-se mecanismos eficientes de controle e verificação de resultados, que devem guardar compatibilidade com as metas anteriormente estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e no plano plurianual.

Assim, a discricionariedade/liberalidade do poder executivo em determinar quais emendas serão empenhas e quando serão empenhadas ao arrepio do texto constitucional, desprestigia o planejamento anteriormente realizado das ações do Estado veiculadas por meio de políticas públicas no orçamento anual. Na medida em que o poder executivo escolhe casuisticamente quais emendas parlamentares serão executadas, acaba por interferir de maneira reflexa na aplicação dos recursos públicos anteriormente programados, tornando o orçamento impositivo em meramente autorizativo.

Ainda, a inexecução das emendas parlamentares sem justificativa em qualquer impedimento de ordem técnica, não prejudica somente o planejamento da atividade da

<sup>33</sup> GRAU, Eros Roberto. **Planejamento Econômico e Regra Jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais: 1978, p. 74-75.

<sup>34</sup> Ainda que se entenda que emendas parlamentares são legítimas na medida em que descentralizam as decisões sobre as aplicações orçamentárias, é preciso igualmente levar em consideração que os membros do poder legislativo devem compatibilizar o direcionamento de suas emendas com o planejamento da atividade do Estado, como forma de potencializar as políticas públicas existentes, empreendendo esforços para a aprovação de um orçamento que reflita as reais necessidades das unidades federadas e não levem simplesmente à mera satisfação de interesses político-eleitorais. A principal política pública, na visão de Comparato, é o desenvolvimento nacional, pois engloba e harmoniza todas as demais atividades governamentais. COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. In: **Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional**: estudos jurídicos em homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza. Ricardo Antônio Lucas Camargo (org.). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995, p. 78.





União que deixa de executar a programação orçamentária e coloca em risco o atingimento de metas de investimento<sup>35</sup>, interferindo também na efetivação do planejamento das atividades de todos os beneficiários daquela programação, que, por vezes, reservaram dotação orçamentária e recursos financeiros para a concessão de contrapartida para execução de emenda que sequer será empenhada. Muito embora se entenda que as emendas parlamentares não sejam o meio adequado para que o Estado efetive parte de suas políticas públicas, inclusive pelo valor que elas representam no montante do orçamento geral da união (2,2% da receita corrente líquida), é inegável que seus beneficiários consideram sua execução obrigatória e, no contexto do planejamento de um município de vinte mil habitantes, por exemplo, são relevantes para a concretização ou continuidade de execução de determinadas políticas públicas.

A manipulação política na execução das programações provenientes de emendas parlamentares, portanto, não importa somente ao jogo das coalizões governamentais, mas, sob o ponto de vista do planejamento da atividade do Estado, afeta substancialmente seus beneficiários que efetivamente encontram na execução de emenda parlamentar uma importante fonte de complementação de suas políticas públicas, fazendo com que os interesses políticos interfiram diretamente na entrega de bens e serviços à população.

## 5. CONCLUSÕES

Em uma análise estritamente objetiva em relação aos índices de execução das programações obrigatórias inseridas nos orçamentos de 2016 a 2019, quando em vigor o orçamento impositivo, conclui-se que este ainda não foi capaz de se atingir sua finalidade constitucional, qual seja, ser executado a partir de critérios objetivos e imparciais. Nem mesmo a alteração constitucional foi capaz de fazer frente a sua utilização como instrumento de governabilidade, para a formação das coalizões necessárias entre o poder executivo e legislativo. Isto não significa que os elementos técnicos são desconsiderados na execução das emendas parlamentares impositivas. A legislação, entretanto, não foi capaz de neutralizar o filtro político que supera qualquer análise de ordem técnica sobre quais emendas serão executadas (aspectos intimamente ligados à autoria) e quando serão executadas.

Essa prática indesejada reacende as discussões sobre clientelismo e federação, pois privilegia a execução de emendas parlamentares de deputados e senadores alinhados ao poder executivo em detrimento do tratamento orçamentário igualitário e impessoal que deveria ser dispensado a todas as unidades federativas por meio da execução obrigatória das programações provenientes de emendas parlamentares impositivas.

---

<sup>35</sup> Como, por exemplo, pode comprometer a aplicação do percentual constitucional em ações e serviços de saúde, uma vez que as emendas executadas serão contabilizadas para esse fim (CF, art. 166, § 10 c.c. art. 198, §2º, I).



## 6. REFERÊNCIAS

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

ADRI, Renata Porto. **O planejamento da Atividade Econômica como Dever do Estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BALDO, Rafael Antônio. Democratização do orçamento público pela legalidade, legitimidade e economicidade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, v. 8, n. 1, p. 689-705, 2018.

BERNARDO, Leandro Ferreira; SHIOHARA, Mariane Yuri. Planejamento sustentável da atividade econômica: a participação social como condição de prossequibilidade. In: XXII Encontro Nacional do CONPEDI/Unicuritiba, 2013, Curitiba. **Anais... XXII Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito**. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux - Funjab, 2013. p. 44-59.

BLANCHET, Luiz Alberto. **Direito Administrativo. O Estado, o Particular e o Desenvolvimento Sustentável**. Curitiba: Juruá, 2012.

BRASIL. Decreto Federal n. 9.943, de 30 de julho de 2019. Altera o Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019, e o Decreto nº 9.702, de 8 de fevereiro de 2019, que delega a competência ao Ministro de Estado da Economia para a prática dos atos que especifica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9943.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9943.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 102, de 26 de setembro de 2019. Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc102.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc102.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 105, de 12 de dezembro de 2019. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020.



BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL. Lei 12.919, de 24 de dezembro de 2013. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL. Lei 13.707, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12919.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12919.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL. Lei 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL. Lei 13.080, de 2 de janeiro de 2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13080.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.242, de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13242.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13242.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.408, de 26 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13408.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13408.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.473, de 8 de agosto de 2017. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13473.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13473.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.707, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13707.htm)>. Acesso em: 21 abr. 2020.

BRASIL. Portaria Interministerial n. 43, de 04 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, bem como sobre procedimentos e prazos para a superação de impedimentos de ordem



técnica, em atendimento ao disposto no art. 166, §§ 9o a 19, e 166-A, da Constituição. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-43-de-4-de-fevereiro-de-2020-241408733>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança 34070-Distrito Federal. Relator Min. Gilmar Mendes, 18 mar. 2016. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ms34070.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança 34071-Distrito Federal. Relator Min. Gilmar Mendes, 18 mar. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/medida-cautelar-mandado-seguranca-34071.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação 29508-Distrito Federal. Relator Min. Carmem Lúcia, 21 jan. 2018. Disponível em: Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/rcl29508.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança 37097-Distrito Federal. Relator Min. Alexandre de Moraes, 29 abri. 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342983750&ext=.pdf>>. Acesso em: 02 mai. 2020.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **DADOS – Revista de Ciências sociais**. Rio de Janeiro, v. 40, n° 02, p. 229-250, 1997.

COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. In: **Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional: estudos jurídicos em homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza**. Ricardo Antônio Lucas Camarogo (org.). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995, p. 77-93.

CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério**. São Paulo: Blucher, 2016.

DALLARI, Adilson Abreu. Orçamento Impositivo. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 308-28.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O TEMA DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. **Revista da AJURIS**. v. 41, n. 134, p. 57-84, jun. 2014. Disponível em: <<http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/195>>. Acesso em: 26 abr. 2019.

GRAU, Eros Roberto. **Planejamento Econômico e Regra Jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais: 1978.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1998**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 04 mai. 2020



PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10789.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2020

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem nº 569**, de 11 de novembro de 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-569.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-569.htm)>. Acesso em 24 abr. 2020.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Mensagem nº 710**, de 18 de dezembro de 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-710.htm)>. Acesso em 24 abr. 2020.

SHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.