



Instituto Federal de Brasília  
*Campus Brasília*  
Curso Tecnologia em Gestão Pública

Abílio da Cruz Ramos Neto  
Miriam Souza do Prado Santos

**ORÇAMENTO IMPOSITIVO:** Uma análise das aplicações das Emendas de Bancadas

Abílio da Cruz Ramos Neto  
Miriam Souza do Prado Santos

**ORÇAMENTO IMPOSITIVO:** Uma análise das aplicações das Emendas de Bancadas

Monografia apresentado ao Curso de Tecnologia em Gestão Pública do Campus Brasília do Instituto Federal de Brasília como requisito parcial para obtenção de título de Tecnólogo em Gestão Pública

Orientador: Prof. Dr. Paulo Eduardo Nunes de Moura Rocha

Brasília  
2021

ABÍLIO DA CRUZ RAMOS NETO  
MIRIAM SOUZA DO PRADO SANTOS

**ORÇAMENTO IMPOSITIVO:** Uma análise das aplicações das Emendas de Bancadas

Monografia apresentado ao Curso de Tecnologia em Gestão Pública do Campus Brasília do Instituto Federal de Brasília como requisito parcial para obtenção de título de Tecnólogo em Gestão Pública

Orientador: Prof. Dr. Paulo Eduardo Nunes de Moura Rocha

Aprovado em: (dia) (mês) (ano)

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Paulo Eduardo Nunes de Moura Rocha – Orientador

---

Nome do segundo componente da banca – Orientador(a)

---

Nome do terceiro componente da banca – Orientador (a)

## RESUMO

Este trabalho de Conclusão de Curso tem por objetivo compreender, analisar e comparar às aplicações de recursos públicos provenientes das emendas de bancadas estaduais no período de 2017 a 2020, incluída a fase anterior e posterior à promulgação da Emenda Constitucional nº100/2019.

A pesquisa buscou apresentar a evolução, a verificação a normatização e a utilização das emendas Bancadas impositivas, movimentação e execução de emendas parlamentares realizados entre 2017 e 2020, assim foi possível detectar que a regulamentação Emendas Bancadas Estadual Impositivas, identificar as mudanças de processos os dados orçamentários e suas alterações ao longo do exercício a fim de contribuir para o aperfeiçoamento dos procedimentos adotados.

**Palavras-chave:** Emendas de Bancada Estadual. Orçamento Público. Recursos. Leis Orçamentárias. Parlamentares.

## ABSTRACT

This Course Completion work aims to understand, analyze and compare the applications of public resources from the amendments of state benches in the period 2017 to 2020, including the phase before and after the enactment of Constitutional Amendment No. 100/2019.

The research sought to present the evolution, verification, standardization and use of tax benches amendments, movement and execution of parliamentary amendments carried out between 2017 and 2020, thus it was possible to detect that the regulation of State Tax Bench Amendments, identify process changes and data and their amendments throughout the year in order to contribute to the improvement of the procedures adopted.

**Keywords:** State Bank Amendments. Public budget. Resources. Budget Laws. Parliamentarians.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Execução de Emendas Parlamentares de Bancadas Estaduais no período.....	8
Tabela 2 – Execução de bancadas estaduais executadas em 2017.....	9
Tabela 3 – Emendas de bancadas estaduais executadas em 2018 .....	11
Tabela 4 – Emendas de bancadas estaduais executadas em 2019 .....	22
Tabela 5 – Emendas de bancadas estaduais executadas em 2020 .....	88

## LISTA DE FIGURAÇÕES

Gráfico 1– Comparativo entre Receita Corrente Líquida e Receita Corrente Líquida do Projeto de Lei Orçamentário .....	7
Gráfico 2– Comparativo dos valores Reservados, Aprovados e Empenhados.....	51
Gráfico 3– Comparativo dos valores Empenhados, Líquidados e Pagos.....	60

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA .....	10
2.2. Tramitação Orçamentária no Congresso Nacional.....	15
2.3. Orçamento Impositivo brasileiro .....	21
3 METODOLOGIA.....	26
4 AS EMENDAS DE BANCADA ESTADUAIS DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA.....	29
4.1 Histórico e elementos precedentes ao Orçamento Impositivo brasileiro .....	29
4.2 Emendas Constitucionais institucionalizadas do Orçamento Impositivo.....	35
4.2.1 <i>Emenda Constitucional nº 86/2015</i> .....	35
4.2.2 <i>Emenda Constitucional nº 100/2019</i> .....	38
4.3 As Emendas de bancadas estaduais na Lei de Diretrizes Orçamentárias .....	42
5. ANÁLISE DOS DADOS .....	51
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	58
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E LEGAIS .....	62
ANEXOS .....	65

## 1 INTRODUÇÃO

O Orçamento Público é o plano financeiro em que são englobados os valores de receitas e despesas a serem realizadas pela Administração Pública em determinado ano fiscal. É a diretriz que orienta e determina a destinação, alocação e aplicação das verbas públicas em ações governamentais, políticas públicas, prestações de serviços e medidas de interesse social. “O orçamento público é o documento que consolida as estimativas das receitas e despesas do governo. Nesse sentido, o orçamento pode ser considerado como um plano que orienta as decisões do governo sobre mobilização e o destino a ser dado aos recursos a serem extraídos da sociedade.” (AVRITZER e ANASTASIA, 2006, p. 207).

O Governo Federal ao ser instituído apresenta suas intenções e o plano de governo para os próximos anos de sua gestão, nesta ocasião, o Orçamento Público instrumentaliza e viabiliza financeiramente as medidas governamentais ao passo em que define o perfil e a alocação de recursos públicos, assim denominado processo orçamentário. “O orçamento público resolve um problema recorrente no governo, isto é, a definição do perfil de alocação de seus recursos. Problemas recorrentes no governo tendem a gerar soluções institucionalizadas. Esse processo institucionalizado de alocação de recursos públicos é chamado de “processo orçamentário”. (AVRITZER e ANASTASIA, 2006, p. 207).

Na década de 1980, à Assembleia Nacional Constituinte de 1987 inseriu ao texto da Constituição de 1988 a prerrogativa ao Poder Legislativo em atuar, modificar, aprimorar e sugerir emendas à proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, esta medida põe fim a política orçamentária vigente de centralização das decisões no Governo Federal, assim como, atribuiu representatividade e democratização ao processo orçamentário. “A Assembleia Constituinte de 1987 almejou modificar a estrutura de governança do processo orçamentário, com intuito de tornar esse processo mais transparente e democrático. Com esse intuito objetivou-se restaurar a influência do Legislativo nas decisões e deliberações sobre o orçamento público.” (AVRITZER e ANASTASIA, 2006, p. 210).

A Constituição de 1988 ao passo em que atribui competências orçamentárias legislativas também fixa normas, condições e medidas operacionais ao processo de orçamentação pública, estas disposições são elencadas em seção própria, iniciada no artigo 165 (cento e sessenta e cinco) indo até o artigo 169 (cento e sessenta e nove). Deste modo, podemos compreender que os assembleístas-constitucionais atribuíram importância e essencialidade à temática orçamentária, principalmente ao fixar disposições disciplinares e gerais ao processo de orçamentação, bem como, a delimitação de competências e responsabilidades aos agentes públicos.

Os congressistas objetivados em tornar compulsória as destinações de verbas para suas emendas orçamentárias aprovaram e promulgaram no ano de 2015 a Emenda Constitucional nº 86/2015 (EC-86/2015). Esta modificação inclui ao texto constitucional a obrigatoriedade ao Governo Federal, no ato da gestão e alocação de recursos financeiros, executar os valores fixados nas emendas legislativas não sendo incluídas em contingenciamentos ou instrumentos congêneres que visem condicionar e retardar a destinação de verbas.

A promulgação da EC-86/2015 foi o resultado de articulações e acordos entre parlamentares, assim como, a consumação de propostas antigas e atuais em tramitação no Congresso Nacional especialmente a proposta 358/2013.

O Congresso reúne-se nesta terça-feira (17), ao meio-dia, para promulgar a Emenda Constitucional 86, que torna impositiva a execução das emendas individuais dos parlamentares ao Orçamento da União. O texto tem como origem a Proposta de Emenda à Constituição 358/2013 (ou PEC 22-A/2000, no Senado), que ficou conhecida como a PEC do Orçamento impositivo. (SENADO FEDERAL, 2015)

Os parlamentares além de apresentarem emendas ao texto em formato individual podem encaminhar modificações ao dispositivo orçamentário por meio das emendas de bancadas estaduais, isto é, os representantes dos estados, em conjunto, poderão deliberar e indicar em que condições serão realizados os dispêndios em suas unidades da federação.

Os congressistas no ano de 2019 estenderam à obrigatoriedade da execução orçamentária às emendas de bancadas estaduais, materializada pela Emenda Constitucional nº 100/2019 (EC-100/2019), deste modo, seja a proposição individual ou de bancada estadual o Poder Executivo deverá destinar recursos a este fim, segundo os congressistas estas medidas põem fim a prática de formação de maioria e de beneficiamento dos deputados e senadores fiéis ao Governo Federal em prejuízo aos legisladores de oposição. “O Congresso Nacional promulgou, em sessão solene, a emenda constitucional número 100/19, que torna obrigatória a execução das emendas apresentadas pelas bancadas estaduais ao Orçamento federal”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

Mediante ao contexto legal apresentado, em especial a obrigatoriedade na realização das emendas parlamentares de bancadas estaduais, foi elaborada a seguinte pergunta de pesquisa: Com a aprovação da Emenda da Constitucional nº 100/2019 que torna obrigatória a execução das emendas de bancadas estaduais, quais foram os resultados e impactos gerados em decorrência da edição deste normativo?

Tendo por base os elementos e condições apresentadas anteriormente este Trabalho de Conclusão de Curso tem por objetivo compreender e analisar as aplicações de recursos públicos provenientes das emendas de bancadas estaduais no período de 2017 a 2020, incluída a fase anterior e posterior à promulgação da Emenda Constitucional nº100/2019.

Com vistas em alcançar e atingir os objetivos fixados anteriormente, delimitamos sequências e desencadeamentos lógicos que serão processados no decorrer desta pesquisa, sendo assim elencados os objetivos específicos:

a) Apresentar e detalhar o processo orçamentário público federal, bem como, os principais dispositivos normativos que atuam direta e indiretamente nesta dinâmica;

b) Conceituar o Orçamento impositivo, compreender seu funcionamento, variantes e objetivos;

c) Apresentar o histórico, condições e demais fatores que levaram à institucionalização do Orçamento impositivo.

d) Analisar e comparar a execução orçamentária no período de 2016 a 2020 tendo por objeto de estudo as emendas parlamentares de bancadas.

O estudo e abordagem da temática orçamentária justificam-se pela sensibilidade que há na alocação e destinação dos recursos públicos, especialmente em ações e políticas públicas de interesse social. Quanto ao estudo orçamentário à luz da impositividade da execução das emendas de bancadas estaduais, a importância fundamenta-se nas mudanças ocorridas nos últimos anos quanto ao arcabouço legal orçamentário e o processo de execução dos recursos públicos provenientes destas proposições, em especial EC-100/2019.

A estruturação dos capítulos foi disposta de maneira em que se permite uma melhor compreensão lógica do desencadeamento de informações; em primeiro plano apresentamos a conceituação e disposições gerais elementares do Orçamento Público brasileiro desde sua elaboração pelo Poder Executivo indo até a tramitação legislativa no Congresso Nacional.

Após esta apresentação introdutória adentramos no objeto de estudo deste trabalho o Orçamento Impositivo, em seção própria são apresentadas a conceituação, tipologias e as formas de operacionalização dessa sistemática. Findada tal fase, imediatamente em sequência, apresentamos às emendas constitucionais que incluíram ao arcabouço legal orçamentário a obrigatoriedade na execução de recursos das emendas parlamentares tanto aquelas de cunho individual quanto aquelas de origem coletiva (bancada estadual).

Na sequência explanamos as condições e os pormenores fundamentais para execução das emendas parlamentares de bancadas estaduais, realizaremos ainda a análise e a consolidação de dados e informações obtidas por meio de endereços oficiais, tais como: Portal da Transparência da Câmara dos Deputados, SIGA BRASIL, portal de transparência pública do Senado Federal, às Leis de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, bem como a Emenda Constitucional de nº100/2019 sendo estes os elementos e condições essenciais para interpretação da dinâmica orçamentária. Concluído este levantamento e apuração dessas

informações, realizaremos nossa avaliação e considerações finais fundamentadas nos limites e condições apresentados pelos dados extraídos obtidos.

## **2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

Como afirmado anteriormente, esta pesquisa visa abordar e pormenorizar a dinâmica do processo orçamentário público brasileiro, com ênfase na impositividade das emendas de bancadas estaduais. Para a materialização destes elementos, assim como a progressividade de ideias e conceitos, organizamos nesta seção os principais conceitos fundamentados e os normativos legais regulamentares deste processo.

O Referencial Teórico desta pesquisa foi estruturado em três tópicos de abrangência global e específica, no primeiro tópico apresentamos os conceitos primários e iniciais do Orçamento Público e suas atribuições. No segundo tópico, por sua vez, apresentamos o processo legislativo orçamentário no Congresso Nacional, comissões e relatorias. No último tópico abordamos a vertente e denominação de Orçamento Impositivo, com as principais tipologias e operacionalização.

### **2.1 O Orçamento Público**

O Orçamento público é o conjunto de programas temáticos que visam promover, fomentar e operacionalizar os serviços públicos, a realização de obras, investimentos e políticas públicas de interesse econômico e social. De maneira concomitante, é atribuído ao Orçamento público à função de plano financeiro, no qual são compreendidos os valores referentes à expectativa de receitas e o limite máximo de despesas. “Todo ano o governo elabora, então, um documento que prevê em detalhes as receitas disponíveis e as despesas previstas para o ano. Esse documento é o orçamento público.” (GADELHA, 2017, p. 6).

Com a ascensão dos militares ao poder em 1964, uma nova política de sistemática autoritária e antidemocrática foi instituída, em razão deste processo o Governo Federal ampliou seus poderes e prerrogativas, ao passo em que ocorria o esvaziamento e minimização das iniciativas e prerrogativas do Poder Legislativo no trato da matéria orçamentária. “O regime que derivou do Movimento de 1964 assumiu características marcadamente autoritárias, com reflexos no equilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo, em especial na questão das competências no processo orçamentário.” (GIACOMONI, 2010, p. 44).

Neste período qualquer iniciativa legislativa que resultasse em mudanças ou proposições que viesse a modificar ou até mesmo incluir novas despesas e ampliação dos valores daquelas já existentes era vedada, pois a realização destas medidas era exclusiva do

Poder Executivo, a regulamentação desta medida é fixada pelo artigo 67 da Constituição Federal de 1967.

Além das medidas elencadas acima, também caberia ao Governo Federal realizar a proposição das leis orçamentárias, abertura de créditos, concessão de benefícios e vencimento dos servidores, assim como, ações que resultasse na criação e ampliação das despesas públicas, deste modo o Governo Federal centraliza todo o processo de elaboração e gestão do Orçamento Público.

Art. 67 - É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

§ 1º - Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo. (BRASIL, 1967).

Com a decadência dos governos militares associado ao descrédito da sociedade nas decisões e condições políticas à época, o então Presidente-General Ernesto Geisel inicia o processo de abertura política, em que resultou no retorno da democracia representativa ao arcabouço social-político-institucional, entre esta fase e à segunda metade do mandato do Governo José Sarney é realizada a composição da Assembleia Nacional Constituinte em 1987, colegiado parlamentar soberano responsável pelo regimento e deliberação da nova constituição.

Os parlamentares ao realizarem os primeiros debates e deliberações compreenderam a magnitude e a necessidade da inserção ao texto constitucional da temática orçamentária, especialmente na delimitação de competências e responsabilidades dos Poderes Republicanos, ao passo em que acreditavam que estas medidas restauraram as competências sucumbidas pela Carta Constitucional de 1967. “Em 5 de outubro de 1988, o país recebeu, então, sua sétima Constituição. Desde as primeiras discussões, o tema orçamentário mereceu grande atenção dos constituintes, pois era visto como símbolo das prerrogativas parlamentares perdidas durante o período autoritário”. (GIACOMONI, 2010, p. 45).

De maneira concomitante ao processo de fixação de competências e responsabilidades aos agentes públicos, os legisladores constitucionais também agregaram a estrutura orçamentária instrumentos voltados ao planejamento e a gestão dos recursos financeiros, com maior grau de racionalidade e eficiência. Estes instrumentos são: a) Plano Plurianual (PPA) em que agremia e inclui as despesas de capital e os dispêndios continuados, assim como, às condições que orientarão edição da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual; b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); c) Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Constituição de 1988 reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, ao tornar obrigatória a elaboração de planos plurianuais abrangendo as despesas de capital e demais programas de duração continuada. Substituindo os orçamentos plurianuais de investimentos previstos na legislação anterior, os planos plurianuais orientarão a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, bem como a apresentação de emendas por parte dos legisladores. (GIACOMONI, 2010, p. 53)

O gerenciamento e operação do Orçamento Público ocorrem por meio da edição e aprovação do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA, no qual, possuem especificidades, características e objetivos distintos, no entanto, atuam de maneira integrada e convergente formando assim o sistema integrado de planejamento e orçamento. “O PPA, a LDO e a LOA dão suporte à elaboração e execução orçamentária brasileira. Esses instrumentos regem o ciclo orçamentário no Brasil e são estritamente relacionados entre si, formando um sistema integrado de planejamento e orçamento [...]” (GADELHA, 2017, p. 11).

O Plano Plurianual é um dos mecanismos de planejamento da estrutura orçamentária brasileira, seu foco, é apresentar os objetivos, metas e às políticas adotadas pelo governo para os próximos quatro anos, atua como base para os demais dispositivos que virão em seguida a sua apresentação e aprovação, sendo eles LDO e LOA. A execução do PPA é finalizada no primeiro ano de mandato do governo sucessor o que permite continuidade dos projetos e a manutenção de bens e serviços até o desenvolvimento do PPA do novo governo instituído. “[...] o PPA tem a função de estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital [...] é o instrumento de planejamento estratégico das ações do governo para um período de quatro anos”. (NASCIMENTO, 2010, p. 108).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, estabelece metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, atuando na interligação entre o orçamento anual e o Plano Plurianual. Quanto à Lei Orçamentária Anual sua missão é prever os valores de receitas e fixar as despesas que serão executadas no ano fiscal, incluem-se em seu texto as divisões orçamentárias, fiscal, de investimentos e da seguridade social em conjunto formam o orçamento anual, todas estas previsibilidades devem estar em consonância com o texto aprovado na LDO e no PPA.

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

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

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual [...].

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

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

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

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 1988)

O Orçamento Público, além dos elementos acima citados possui fases e processos paralelos que integrados formam e compõem o chamado Ciclo Orçamentário, este conjunto de processos é dotado de características ímpares e sucessivas, que a cada desencadeamento de ações são gerados dados e informações que subsidiam as fases sucessoras, são elas: a) Fase de Elaboração, b) Aprovação, c) Execução e d) Avaliação e Controle. “[...] a articulação de um conjunto de processos, dotados de características próprias, que se sucedem ao longo do tempo e se realimentam a cada novo ciclo” (SANCHES, 2007, p. 187).

Fase de elaboração: fase inicial do ciclo orçamentário, os órgãos, entidades, unidades e subunidades componentes da estrutura governamental deverão realizar estudos e consolidar suas documentações para a formação de seus orçamentos, com destaque, a recursos que visem superar as necessidades da organização, que viram a compor o Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA. “Nessa etapa, há uma grande interação entre o órgão central e as unidades orçamentárias para que se identifiquem as necessidades a serem contempladas na PLOA, na medida das possibilidades.” (GADELHA, 2017, p. 25).

Fase de aprovação: o Poder Executivo encaminha ao Congresso Nacional os projetos de lei ao orçamento, a primeira proposta encaminhada é o PPA, em seguida a LDO e, por fim, a LOA em datas e períodos determinados pela Constituição Federal. A Casa Legislativa receberá até 31 de agosto o Projeto a Lei Orçamentária Anual, a partir desta data o Congresso Nacional deverá deliberar e remeter os autos do processo ao Governo Federal até o dia 22 de dezembro do mesmo ano para que assim o Chefe do Executivo realize a apreciação (Sanção ou veto).

A fase da aprovação se inicia a partir do recebimento do PLOA pelo Congresso Nacional, até 31 de agosto. Por sua vez, o Poder Legislativo tem até o dia 22 de dezembro para aprovar a peça orçamentária e devolvê-la ao Poder Executivo para que o Presidente da República sancione (ou vete) o Projeto de Lei, agora já aprovado pelo Congresso. (GADELHA, 2017, p. 26)

Fase de execução: O Governo Federal ao sancionar e publicar o Projeto de Lei Orçamentário atribui ao dispositivo o status de Lei Orçamentária efetiva, nas condições e limites aprovados o texto da lei deverá ser efetivamente executado. “Nesse momento [Execução Orçamentária], o orçamento é efetivamente colocado em prática. O governo executará as despesas na realização dos objetivos propostos no PPA, priorizados na LDO e quantificados na LOA.” (GADELHA, 2017, p. 27).

Fase de avaliação e controle: Iniciado o processo de execução orçamentária é necessário avaliar e comparar se a alocação e destinação dos recursos públicos encontram-se fiéis ao texto normativo aprovado. Concomitante a este processo, os agentes públicos realizarão balanços, relatórios e confecção de documentos que apresentem as reais condições da execução orçamentária, estes documentos serão encaminhados ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas da União, instituições responsáveis pela fiscalização dos gastos e despesas públicas.

Finalmente, na fase de avaliação e controle, parte da qual ocorre concomitantemente à execução, são produzidos os balanços, segundo as normas legais pertinentes à matéria. Estes são apreciados e auditados pelos órgãos auxiliares do Poder Legislativo (Tribunal de Contas e assessorias especializadas) e as contas julgadas pelo Parlamento. Integram também essa fase as avaliações realizadas pelos órgãos de coordenação e pelas unidades setoriais com vistas à realimentação do processo de planejamento. (SANCHES, 2007, p. 189)

O Orçamento Público brasileiro, como exemplificado anteriormente, possui três dispositivos legais especializados voltadas ao processo orçamentário de maneira global, tais dispositivos são submetidos à apreciação e modificações do Congresso Nacional, finalizada apreciação e tramitação legislativa o Projeto de Lei Orçamentário segue ao Poder Executivo e assim torna-se Lei Orçamentária. Além destes dispositivos o Orçamento Público também é regulamentado por dispositivos acessórios e complementares ao Ciclo Orçamentário, dentre estes dispositivos estão as principais: a) Lei 4.320/1964, b) Decreto-Lei 200/1967 e c) Lei de Responsabilidade Fiscal – 101/2000.

A Lei 4.320/1964 disciplina no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, normas gerais de cunho financeiro e orçamentário, assim como, fixa ferramentas de controle e balanços dos respectivos entes federativos, este dispositivo foi abrangido pela Constituição Federal de 1988 com status de lei complementar. “Com 115 artigos, a Lei de Finanças Públicas foi considerada revolucionária à época de sua sanção e teve dispositivos alterados poucas vezes desde então, a última delas em maio de 1982. Ela foi recepcionada como lei complementar pela Constituição de 1988.” (CASTRO, 2014).

O Decreto-Lei 200/1967, por sua vez, dispõe e regulamenta a organização da Administração Pública Federal, deste modo determina que os atos administrativos do Poder Executivo sejam ensejados de edição de programas gerais, setoriais e regionais de duração

plurianual. Deste modo, a Lei nº 4.320/64 e o Decreto-Lei nº 200/67 possuem efetividade na política orçamentária brasileira, especialmente nas medidas voltadas para a programação e execução das despesas públicas. “Como se sabe, a forma regular de programação e execução da despesa pública é aquela disciplinada pela Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, e pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e suas alterações posteriores.” (SANCHES, 2007, p. 207.).

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, por seu turno, fixa normas específicas para o trato, da gestão e responsabilidade da condução fiscal, mediante ação planejada, transparente, em que visem prevenir riscos que levem ao desequilíbrio das contas públicas, também estabelece metas e resultados entre receitas e despesas, a LRF atua como dispositivo complementar a Carta Magna de 1988.

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000)

Diante do exposto, podemos compreender que o Orçamento Público brasileiro é o complexo de ações, condições, prazos e ciclos processuais que envolvem subunidades, unidades, entidades e órgãos dos três Poderes da República, estas estruturas ao realizem seus respectivos estudos orçamentários encaminharão tais informações ao Poder Executivo, que por sua vez, consolida os dados e às informações compondo os autos do Projeto de Lei Orçamentário a ser enviado ao Congresso Nacional.

Cada um dos dispositivos orçamentários possuem competências, medidas e objetivos específicos, todavia em sincronia e harmonia compõe o sistema orçamentário brasileiro, sendo o PPA o dispositivo de maior abrangência e complexidade, a LDO atua como dispositivo intermediário e o elo entre o planejamento futuro e a execução anual dos recursos, por fim, a LOA é o dispositivo que operacionaliza e destina os recursos a serem arrecadados e empenhados para o pagamento de despesas obedecidos os limites e condições do PPA e da LDO.

## **2.2. Tramitação Orçamentária no Congresso Nacional**

O Poder Executivo ao englobar os orçamentos de órgãos e entidades de sua competência, incluídas ainda, às propostas orçamentárias dos demais Poderes da República

consolida estes documentos em único texto, compondo assim a proposta anual ao orçamento. Finalizado este ajuntamento o Governo Federal encaminhará ao Poder Legislativo o projeto de lei orçamentário, que seguirá para Comissão Mista de Plano, Orçamento e Fiscalização – CMO, colegiado especializado e competente para apreciação, discussão e deliberação legislativa.

A Comissão Mista de Orçamento é o colegiado permanente em que reúne Deputados Federais e Senadores constituídos por 40 (quarenta) membros fixos, sendo 30 (trinta) deputados e 10 (dez) senadores. A mesa do Congresso Nacional estabeleceu critérios de representações e preenchimento das vagas na comissão de orçamento, em consonância aos critérios de representatividade.

A CMO é constituída por 40 membros titulares, sendo 30 deputados e dez senadores, com igual número de suplentes. Em fevereiro de cada ano, iniciada a sessão legislativa, a mesa do Congresso Nacional estabeleceu as representações dos partidos ou blocos parlamentares na Comissão Mista, respeitados o critério da proporcionalidade partidária. (GIACOMONI, 2010, p. 277)

A direção da CMO é exercida por presidente e vice-presidentes, eleitos entre os membros, com mandato anual e alternância entre os membros da Câmara e do Senado Federal. A alternância entre os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal também é exercida no âmbito da eleição, isto é, com a inicialização da legislatura a primeira eleição ficará a cargo dos senadores que ocuparam a presidência e a vice-presidência, aos representantes da Câmara dos Deputados serão atribuídas a primeira e terceira vice-presidência.

Direção - A direção da Comissão Mista é constituída por um presidente e três vice-presidentes, eleitos por seus pares, com mandato anual e serão exercidas, a cada ano, alternadamente, por representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. A primeira eleição, no início de cada legislatura, para presidente e 2º vice-presidente, recairá em representantes do Senado Federal e a de 1º e 3º vice-presidentes em representantes da Câmara dos Deputados. (GIACOMONI, 2010, p. 278).

As relatorias, geral e de diretrizes orçamentárias, têm por critério de escolha a indicação de parlamentares não pertencentes à mesma Casa Legislativa, partido ou bloco parlamentar do Presidente da Comissão Mista, sendo escolhidos alternadamente membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. “(ii) o relator do projeto de lei do plano plurianual será designado, alternadamente, dentre representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, não podendo pertencer ao mesmo partido ou bloco parlamentar do presidente.” (GIACOMONI, 2010, p. 278).

Os regramentos, normas e dispositivos regimentais possibilitam que tanto deputados quanto senadores, a cada legislatura, possam ser indicados e exercer de maneira única às relatorias geral, de projeto de Lei Orçamentária Anual, de Projeto de Diretrizes Orçamentárias

e do Plano Plurianual, em consonância e obediência a alternatividade de membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

(iv) as funções de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual e relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias serão exercidas, a cada ano, alternadamente, por representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Cada parlamentar somente poderá, em cada legislatura, exercer uma vez uma das seguintes funções: relator-geral, relator da receita e relator setorial do projeto da LOA; e relator do projeto da LDO e do PPA. (GIACOMONI, 2010, p. 278).

As relatorias da CMO são compostas por quatro relatores, com competências e atribuições específicas, sendo elas, a) relator geral, b) relator da receita do projeto de lei ao orçamento anual, c) relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e d) relator do projeto de lei do plano plurianual, o exercício de tais relatórios é condicionada a indicação das lideranças partidárias.

Relator - A indicação e a designação dos Relatores observarão as seguintes disposições: (i) as lideranças partidárias indicarão o relator-geral e o relator da Receita do projeto de lei orçamentária anual, o relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e o relator do projeto de lei do plano plurianual [...] (GIACOMONI, 2010, p. 278).

A Comissão Mista possui a prerrogativa de apresentar emendas e aprimoramentos ao texto orçamentário, operacionalizada por meio de instrumentos específicos que permitem refinar e aprimorar o projeto de lei, sendo elas: a) emendas ao texto, b) emendas à receita e c) emendas à despesa. Cada uma destas proposições apresenta condições, particularidades e características próprias que visam modificar e alterar o texto em debate tendo por meta aperfeiçoá-lo e reconsiderar pontos não agremiados pelo Poder Executivo, sendo assim definidas:

As emendas ao texto têm por objetivo, alterar e apresentar nova redação ao dispositivo, quadros, tabelas e fundamentações são revisadas ou até mesmo alteradas pelos legisladores, estas ações visam aprimorar e adequar situações e condições que o Poder Executivo tenha desconsiderado. Já as emendas à receita são voltadas para a revisão e alteração dos valores, cifras e estimativas de receitas, incluídas aquelas que poderão reduzir a receita estimada em razão da aprovação da aprovação do dispositivo orçamentário.

Ao projeto de lei orçamentária anual, cabe à apresentação de três tipos de emendas:

- texto - altera o texto do projeto de lei ou seus quadros e tabelas;
- receita - altera a estimativa da receita. Estão incluídas aqui, as emendas que propõem a redução da receita estimada em decorrência da aprovação de projeto de lei;
- despesa - acresce valor as dotações do projeto de lei; inclui novas programações e respectivas dotações; e cancela dotação do projeto de lei orçamentária.

(GIACOMONI, 2010, p. 278)

A emenda à despesa é instrumentalizada mediante a proposição de três divisões, caracterizadas pelo alcance, competências e objetivos específicos, são elas:

a) Emendas à despesa, modalidade remanejamento, tem por objeto acrescentar e incluir novas dotações ao projeto orçamentário, para tal, utiliza-se do cancelamento das dotações previstas no projeto de lei, não sendo incluídas aquelas destinadas à formação de reservas.

Remanejamento - propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto, exceto as da Reserva de Contingência.

A emenda de remanejamento somente poderá ser aprovada com a anulação das dotações indicadas na própria emenda, observada a compatibilidade das fontes de recursos; (GIACOMONI, 2010, p. 280)

b) Processo de apropriação, no qual, são promovidos acréscimos e inclusões de dotações, possui como fonte de recursos integrante da Reserva de Recursos dentre outras dotações. “Apropriação - propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de recursos integrantes da Reserva de Recursos e de outras dotações;” (GIACOMONI, 2010, p. 280).

c) Emenda por cancelamento, nesta divisão os parlamentares que compõem a Comissão Mista simplesmente poderão não autorizar a realização de despesa programada pelo Poder Executivo e assim sustando a possibilidade de realização das despesas. “Cancelamento - propõe, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto de lei orçamentária.” (GIACOMONI, 2010, p. 280).

A iniciativa de proposição ao projeto de lei ao orçamento público (PPA, LDO e LOA) é exercida mediante a instrumentalização e iniciativa das emendas de comissão, de bancada estadual e emendas individuais. Emendas de comissão: Câmara dos Deputados e Senado Federal em razão de possuírem comissões permanentes poderão realizar emendas ao projeto de lei orçamentário, nos limites e condições definidas:

a) quatro emendas, sendo duas na modalidade apropriação e duas de remanejamento; b) oito emendas, sendo quatro aos moldes de apropriação e quatro de remanejamento;

Câmara e Senado por meio de suas respectivas Mesas Diretoras possuem a prerrogativa em apresentar oito emendas, sendo quatro de apropriação e quatro de remanejamento.

Emendas de comissão - As comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados poderão apresentar:

- até quatro emendas, sendo duas de apropriação duas de remanejamento, para as comissões cuja competência esteja restrita a uma única subárea temática;
- até oito emendas, sendo quatro de apropriação e quatro de remanejamento, para as comissões cuja competência abranja mais de uma subárea temática;
- As Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados poderão apresentar quatro emendas de apropriação e até quatro de remanejamento. (GIACOMONI, 2010, p. 281)

As emendas de bancadas estaduais: deputados e senadores ao serem eleitos representam os cidadãos, os Estados e o Distrito Federal, cada Unidade da Federação possuirá uma bancada nas duas Casas Legislativas. Estas bancadas poderão sugerir modificações que visem agregar mais recursos e condições favoráveis aos seus respectivos Estados e ao Distrito Federal. As bancadas poderão apresentar ao projeto de lei orçamentário entre 15 (quinze) no mínimo e 20 (vinte) em caso máximo de emendas ao projeto, sendo qualificadas aos moldes de apropriação, na condição de remanejamento às propostas serão limitadas até 3 (três) indicações.

As proposições que poderão ser realizadas pelos congressistas, antes mesmos de serem instrumentalizadas, deverão fundamentar-se e obedecer aos critérios e condições das composições das bancadas, assim como as seguintes condições:

a) As bancadas estaduais, composta por mais de 11 (onze) parlamentares, poderão apresentar uma emenda de apropriação a cada grupo completo de 10 (dez) legisladores, além da quantidade mínima de 15 (quinze) emendas;

b) As bancadas compostas por mais de 18 (dezoito) parlamentares poderão apresentar até a quantidade de 3 (três) proposições na modalidade apropriação, no entanto, a competência para realizar tais proposições será do representante do Senado Federal.

Emendas de bancada estadual - Relativas às matérias de interesse de cada Estado ou Distrito Federal, as bancadas estaduais no Congresso Nacional poderão apresentar no mínimo 15 e no máximo 20 emendas de apropriação, além de três emendas de remanejamento, sendo que:

- as bancadas estaduais com mais de 11 parlamentares, além do mínimo de 15 emendas, poderão apresentar uma emenda de apropriação para cada grupo completo de dez parlamentares da bancada que exceder a 11 parlamentares;
- Nas bancadas estaduais integradas por mais de 18 parlamentares, caberá à representação do Senado Federal a iniciativa da apresentação de três emendas de apropriação. (GIACOMONI, 2010, p. 281).

Emendas parlamentares individuais: os congressistas de maneira individualizada poderão realizar emendas ao texto orçamentário, todavia é necessário observar o limite de 25 (vinte e cinco) proposições por parecer, isto é, os pareceres atuam como elementos limítrofes e condicionantes para realização das emendas individuais, concomitantemente os pareceres fixam os valores globais do grupo de proposições, sendo aplicadas aos projetos orçamentários do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e aos créditos adicionais.

Emendas individuais - Cada parlamentar poderá apresentar até 25 emendas ao projeto de lei orçamentária, cabendo ao parecer preliminar fixar o valor total do conjunto das emendas a serem apresentadas, por mandato parlamentar. As disposições sobre emendas, no que couber, aplicam-se aos projetos do PPA, da LDO e de créditos adicionais [...] (GIACOMONI, 2010, p. 282)

Os legisladores antes de concretizar suas propostas em observância e nos limites dos pareceres devem ainda atentar-se aos aspectos, condições e características de cada projeto, sendo assim definidos os critérios para realização das emendas legisladores:

I- Quanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias – serão realizadas mediante o estabelecimento de 5 (cinco) proposições a cada uma das comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, assim como, 5 (cinco) emendas por bancadas estaduais e 5 (cinco) por parlamentares;

II- Quanto ao Plano Plurianual – serão realizadas proposições pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em 5 (cinco) proposições, esta mesma quantidade poderá ser realizada pelas bancadas estaduais. Quanto aos congressistas de maneira individualizada poderão realizar até 10 (dez) proposições.

III- Aos créditos adicionais, por sua vez, serão realizadas por cada legislador 10 (dez) proposições ao texto orçamentário.

As disposições sobre emendas, no que couber, aplicam-se aos projetos do PPA, da LDO e de créditos adicionais, com as seguintes diferenças quanto aos quantitativos:

- ao anexo de metas e prioridades da LDO: até cinco emendas para cada uma das comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; até cinco emendas para cada bancada estadual no Congresso Nacional; e até cinco emendas por parlamentar;
- ao projeto de lei do PPA até cinco emendas para cada uma das comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; até cinco emendas para cada bancada estadual no Congresso Nacional; e até dez emendas por parlamentar;
- aos projetos de lei de créditos adicionais: até dez emendas por parlamentar. (GIACOMONI, 2010, p. 282).

Em prosseguimento com a tramitação orçamentária na Casa Legislativa, o parlamentar relator geral investido na função de autoridade conduz o processo de apreciação, modificação e deliberação orçamentária. O relator receberá os pareceres setoriais das seções temáticas, que poderão ser modificados, readequados e consolidados que posteriormente comporão o relatório geral orçamentário, que será apreciado pelo plenário da Comissão. “Parecer final - Sob a responsabilidade do relator-geral, os pareceres setoriais das áreas temáticas sofrerão consolidação e adequação dando origem ao relatório geral a ser submetido ao plenário da Comissão Mista.” (GIACOMONI, 2010, p. 283)

O relatório geral em processo de elaboração conterá os dados, informações, condições, demonstrativos e demais fundamentações utilizadas pelo Governo Federal na realização do texto de sua proposta, de maneira concomitante estará à proposta aprovada pela Comissão Mista de Orçamento com nível de detalhamento que indicará quais modificações aprovadas em relação ao texto do Poder Executivo e quais os impactos que serão gerados pela proposta, ao ser findado a proposta seguirá para apreciação do plenário.

O relatório geral será acompanhado de demonstrações contendo a proposta do Poder Executivo com as alterações determinadas pelas emendas aprovadas, na forma de um substitutivo ao projeto de lei orçamentária. Aprovado na Comissão Mista, o parecer final sofrerá sistematização e posterior encaminhamento para discussão e votação no plenário do Congresso Nacional. (GIACOMONI, 2010, p. 283)

Os congressistas integrantes da Comissão Mista de Orçamento poderão realizar destaques e modificações ao projeto de lei orçamentário, tais modificações e apontamentos serão apreciados e votados de maneira à parte do processo de apuração geral. Os destaques são voltados para realizar reduções, acréscimos, remanejamentos, recomposições, aprovações, exclusões e correção de erros percebidos na fase de apreciação.

Na fase final de deliberação parlamentar o projeto orçamentário assume status de lei, sendo encaminhado ao Poder Executivo, que assim, compreenderá e analisará a viabilidade das modificações inseridas pelos deputados e senadores, o Governo Federal no processo de apreciação poderá: endossar ou rejeitar totalmente ou em parte às condições legislativas, na ocasião de não realização de vetos por parte do Poder Executivo o projeto será sancionado e publicado no Diário Oficial.

Na eventualidade de vetos governamentais os altos do projeto serão apreciados e julgados pelos congressistas, em que baseado nas justificativas e nas condições fundamentadas pelo Poder Executivo realizará a manutenção do veto, ou realizar a derrubada do veto governamental findado estas modificações o projeto será encaminhado para sanção e publicação pelo Poder Executivo.

[...] o presidente da República recebe o projeto de lei aprovado e julgando-o, no todo ou em parte [...] deve vetá-lo, total ou parcialmente. Para isso, o presidente terá o prazo de 15 dias úteis a contar da data do recebimento do projeto, além de 48 horas para comunicar ao presidente do Senado Federal as razões do veto. O veto parcial ou total deverá ser apreciado em sessão do Congresso Nacional e votado num prazo não superior a 30 dias. Com o voto da maioria absoluta dos deputados e senadores em escrutínio secreto, o veto será rejeitado, e o projeto aprovado anteriormente pelo Legislativo retornará ao Executivo para promulgação. No caso de manutenção de veto parcial, o projeto será promulgado pelo presidente sem a parte vetada. (GIACOMONI, 2010, p. 271)

Por tanto, o Orçamento Público brasileiro é o complexo financeiro-administrativo, jurídico-legal, político-institucional em que são destinados e alocados recursos públicos em ações governamentais, políticas públicas, serviços públicos e investimentos de interesses sociais, ao passo em que associa transparência e previsibilidade às medidas do Poder Executivo.

### **2.3. Orçamento Impositivo brasileiro**

A Constituição de 1988 atribui aos parlamentares à prerrogativa de modificar, emendar e incluir novas condições ao projeto de lei orçamentário encaminhado pelo Poder Executivo, visando ainda reverter medidas, condições e aspectos não abordados pelo Governo Federal em sua proposta. O processo de extensão das atribuições e competências parlamentares, no que tange a temática orçamentária, resultou no aguçamento e na manutenção dos interesses legislativos nas finanças públicas. “Com a retomada, por parte do Poder Legislativo, de prerrogativas no âmbito das definições orçamentárias [...] cresceu o interesse dos parlamentares com os rumos das finanças públicas, especialmente com a programação e a execução das despesas.” (GIACOMONI, 2010, p. 288).

Aprovadas as emendas parlamentares nos limites e condições fixadas no texto orçamentário, o Governo Federal no pleno exercício de suas funções deve realizar nas condições e medidas agremiadas pela Lei Orçamentária Anual às ações governamentais esperadas. Todavia no decorrer do exercício fiscal o Poder Executivo poderá utilizar de contingenciamentos e limitações de empenhos, a fim de equilibrar os valores de receitas e despesas.

Com o passar das décadas o processo orçamentário sofre questionamentos, ou seja, os créditos autorizados por meio de lei orçamentária, aliado às emendas parlamentares inseridas ao dispositivo orçamentário seriam passíveis de contingenciamento financeiro?

O Poder Executivo ao iniciar o processo de execução orçamentária, no desencadear da alocação dos recursos os valores referentes às proposições parlamentares eram inseridas no contingenciamento orçamentário e financeiro ou até mesmo utilizadas como elemento para formação de base parlamentar governista, isto é, o Governo Federal priorizaria a execução dos valores atribuídos por membros de sua base aliada em detrimento daqueles que faziam oposição a sua gestão.

Os parlamentares objetivados em modificar esta prática e tornar compulsória a execução de suas emendas orçamentárias passaram a propor mudanças na execução do Orçamento público que permitisse que a execução fosse realizada nos moldes e condições aprovadas pelo Congresso Nacional, deste modo iniciava-se às primeiras discussões sobre o Orçamento Impositivo.

Um dos assuntos em pauta no debate brasileiro atual é a adoção do chamado orçamento impositivo, que, em poucas palavras, visa obrigar o Poder Executivo a executar a programação orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo. Diversas proposições sobre o tema tramitam no Congresso Nacional. (LIMA, 2003, p. 5)

O Orçamento Impositivo, como afirmado em parágrafos anteriores, é o dispositivo atrelado a estrutura orçamentária que visa tornar compulsória a plena execução das receitas

públicas voltadas para emendas parlamentares. A impositividade orçamentária possui três divisões específicas, sendo elas: a) Modalidade extrema, b) Modalidade intermediária e c) Modalidade flexível, cada uma destas divisões caracterizam-se por intransitividades e condições específicas de operacionalização.

Numa versão extrema, trata-se de obrigar o governo a executar integralmente a programação orçamentária definida pelo Congresso Nacional. Numa versão intermediária, para a não-execução de parte da programação, exige-se a anuência do Congresso. Versões mais flexíveis determinam a obrigatoriedade de implementar apenas parte do orçamento, deixando alguma margem para o Executivo decidir sobre a implementação ou não. (LIMA, 2003, p. 6)

Na fase preliminar de estudos e viabilidade operacional é necessário analisar e eleger as modalidades aptas e alinhadas aos interesses e condições institucionais, pois cada espécie resultará em tendências e condições diversas no processo de execução orçamentária, sendo as principais modalidades:

a) Modalidade extrema, o Poder Legislativo autorizará o Poder Executivo a viabilizar e operacionalizar a Lei Orçamentária aprovada em sua integridade, todavia, em caso de necessidades o Congresso Nacional não poderia realizar a revisão ou alteração do texto orçamentário já aprovado. Em casos de readequação orçamentária ou de condições que ensejem a mudança na programação orçamentária, nem mesmo o Congresso Nacional poderia reconsiderar as condições aprovadas, o que poderia potencializar ainda mais a situação em análise. “O modelo extremo é improvável, pois, segundo esse modelo, quem detém o poder de autorizar que determinado gasto seja realizado – o Congresso – não detém o poder de autorizar que ele não seja mais feito.” (LIMA, 2003, p. 6).

b) Modalidade intermediária, o Poder Executivo no processo de gestão e execução das finanças públicas, ao identificar a probabilidade de ocorrência de frustração de receitas e aumento das despesas em proporção maior às receitas, poderia solicitar ao parlamento a não execução do texto orçamentário aprovado. “Numa situação intermediária, o governo poderia deixar de executá-las em razão de receitas abaixo do esperado ou do crescimento inesperado de outras despesas prioritárias.” (LIMA, 2003, p. 6).

c) Modalidade flexível, às despesas compreendidas no Orçamento Público teriam duas divisões: a primeira compreenderia as despesas elegíveis de execução obrigatória voltada para manutenção e custeio da Administração Pública; a segunda em contraponto a primeira compreenderia os gastos e despesas passíveis de discricionariedade, em que o Governo Federal teria liberdade em executá-las de acordo com suas prioridades e anseios. “Versões mais flexíveis determinam a obrigatoriedade de implementar apenas parte do orçamento, deixando alguma margem para o Executivo decidir sobre a implementação ou não.” (LIMA, 2003, p. 6).

Paralelamente a modalidade flexível, o Governo Federal ao identificar possíveis lombos, quedas futuras de arrecadação ou até mesmo caso fortuito, poderia suspender a alocação dos recursos financeiros, e assim no processo de prestação de contas o Poder Executivo apresentaria justificativas e condições que determinaram tal tomada de decisão, o Poder Legislativo analisaria as considerações apontadas pelo governo. Na ocasião de insuficiência de mecanismos comprobatórios ou até mesmo à materialidade da situação e concretização das mudanças a serem implantadas, o Congresso Nacional poderia abrir processo punitivo aos agentes públicos.

Um caso ainda menos rígido é a situação que autoriza o Executivo a não realizar determinadas despesas sempre que fatos supervenientes ocorrem. Caberia ao executor apenas explicar ao Congresso a razão de não ter executado certos créditos incluídos no orçamento. O modelo poderia permitir que o Congresso pudesse impor algum tipo de sanção ao Poder Executivo desde que não se convencesse da real necessidade de anular a despesa prevista. (LIMA, 2003, p. 7).

O modelo adotado no Brasil assemelha-se ao modelo flexível, pois permite condições e situações que poderiam embasar a não alocação dos recursos ou até mesmo a suspensão da destinação das verbas. A Emenda Constitucional nº 85/2015 altera e inclui ao artigo 166 da Constituição Federal de 1988 a obrigatoriedade na execução de 1,2 % da receita corrente líquida incluída no projeto do Poder Executivo, metade deste valor será destinada aos serviços de saúde pública, sendo impedidas a sua execução em condições técnicas.

Art. 166.....

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

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (BRASIL, 2015).

Às décadas de 1980 e 1990 o Brasil atravessa por grandes problemas de ordem econômica, financeira, política e orçamentária, o que resultava em dificuldades e limitações ainda maiores para a Administração Pública e para sociedade brasileira. Neste período mudanças foram adotadas por todas as gestões federais, João Figueiredo, José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco adotaram medidas que tentavam controlar a inflação, ajustar os gastos públicos e ao mesmo tempo promover a retomada econômica, sendo o Plano Real do Governo Itamar Franco o único em êxito geral.

O sucesso do Plano Real projeta e sustenta a eleição do então Ministro da Fazenda do Governo Itamar Franco o sociólogo Fernando Henrique Cardoso (FHC), Fernando ao assumir a Presidência da República reforça os ideais de manutenção e a promoção de novas medidas de ajuste fiscal, agenda de reformas estruturantes e liberais na economia. Na gestão FHC foi

desenvolvida e aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal 101/2000 (LRF) que fixava normas de finanças públicas voltadas para responsabilização dos agentes públicos na condução administrativa-fiscal.

Com a institucionalização da LRF correntes de estudiosos e especialistas acreditam que o dispositivo de responsabilidade fiscal inseriu ao arcabouço legal a impositividade na execução orçamentária, a justificativa para este entendimento está no fato que a não alocação de recursos públicos seria permitida na ocasião de identificação e de possíveis condições que levassem ao comprometimento das metas fiscais, o aumento das despesas obrigatórias e fragilidade para o alcance das metas de superávit primário e nominal fixadas pela LDO.

Há os que defendem, assim, que, com esse mecanismo, a LRF introduziu o orçamento impositivo no Brasil, pois o único caso que justificaria a não implementação integral do orçamento seria o da dificuldade com o alcance das metas fiscais. Nas demais situações, a execução dos créditos orçamentários seria obrigatória. (LIMA, 2003, p. 8).

Correntes contrárias, a este entendimento, acreditam que a Lei de Responsabilidade Fiscal não modificou ou até mesmo alterou o processo orçamentário no tocante a sua governança, mas sim associa ao arcabouço legal-orçamentário mecanismos de responsabilização dos agentes públicos e políticos quanto o gerenciamento, utilização e aplicação dos recursos públicos, o que diverge do entendimento de execução globalmente obrigatória de recursos autorizados pelo Congresso Nacional.

Na prática, não se observam alterações – desde o advento da LRF – no modo de proceder do Poder Executivo quanto à implementação ou não de determinados créditos orçamentários. Prevalece, em síntese, a interpretação de que o orçamento é meramente autorizativo e que determinado crédito orçamentário pode não ser executado por discricionariedade do Poder Executivo. (LIMA, 2003, p. 8).

Deste modo, embora a Lei de Responsabilidade Fiscal fixe condições que em caso de comprometimento das metas fiscais o ritmo da execução orçamentária poderia ser alterado e até mesmo revisto em condições fixadas e determinadas em lei, não sendo elencadas em seu conteúdo outras possibilidades de impedimento ou até mesmo a imposição da execução do orçamento. A impositividade orçamentária tornou-se plenamente regulamentada e operacionalizada mediante a promulgação das emendas constitucionais nº 86/2015, volta para obrigatoriedade nas emendas individuais, e à nº 100/2019 voltada aplicação orçamentária compulsória em proposições de bancadas estaduais.

### 3 METODOLOGIA

O processo de realização, desenvolvimento e consolidação de trabalhos acadêmicos e científicos necessitam desde sua fase inicial perpassando por todas as suas divisões indo até a apresentação de suas conclusões, de elementos, condições e características que visem comprovar a veracidade do estudo em análise.

Desde modo, procedimentos e técnicas são primordiais para a validação do estudo de maneira global, assim como, dos resultados encontrados no decorrer da pesquisa, este arcabouço é denominado metodologia. “A Metodologia é a aplicação de procedimentos e técnicas que devem ser observados para construção do conhecimento, com o propósito de comprovar sua validade e utilidade nos diversos âmbitos da sociedade.” (PRODANOV e FREITAS, 2013, p. 14).

Quanto aos instrumentos de pesquisa, procedimentos metodológicos e resultados obtidos por este Trabalho de Conclusão de Curso, são assim detalhados:

a) Quanto à abordagem: a monografia em apresentação é qualificada e enquadrada nos moldes e condições característicos da abordagem qualitativa, pois não utilizamos no desenvolvimento deste trabalho instrumentos, mecanismos, ferramentas ou métodos estatísticos para obtenção de dados e informações, sendo estes elementos não convertidos em números.

b) Pesquisa qualitativa: considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Esta não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. (PRODANOV e FREITAS, 2013, p. 70).

Os dados e informações obtidos por esta pesquisa são totalmente descritivos, em razão de relatamos a operacionalização do processo orçamentário público tendo por foco à execução das emendas orçamentárias de bancadas estaduais, ao passo em que descrevemos de maneira fidedigna e original às informações dispostas em portais do Poder Executivo e Legislativo, paralelamente realizaremos o contraponto entre estas informações e os percentuais fixados pela Emenda Constitucional nº 100/2015.

Os dados coletados nessas pesquisas são descritivos, retratando o maior número possível de elementos existentes na realidade estudada. Preocupa-se muito mais com o processo do que com o produto. Na análise dos dados coletados, não há preocupação em comprovar hipóteses previamente estabelecidas, porém estas não eliminam a existência de um quadro teórico que direcione a coleta, a análise e a interpretação dos dados. (PRODANOV e FREITAS, 2013, p. 70)

b) Quanto à natureza: o Trabalho de Conclusão de Cursos é de natureza aplicada, pois em seu processo de desenvolvimento gerar novos conhecimentos e abordagens voltados para o estudo e análise do Orçamento Público brasileiro, especialmente no que se refere à participação

legislativa neste processo. “b) pesquisa aplicada: objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais.” (PRODANOV e FREITAS, 2013, p. 51).

c) Quanto aos objetivos: são classificados em exploratórios, pois buscamos compreender a temática e a dinâmica orçamentária pública na perspectiva do Orçamento impositivo de maneira a compreender e analisar em que condições são operacionalizados os recursos destinados às emendas parlamentares.

a) Pesquisa exploratória: quando a pesquisa se encontra na fase preliminar, tem como finalidade proporcionar mais informações sobre o assunto que vamos investigar, possibilitando sua definição e seu delineamento, isto é, facilitar a delimitação do tema da pesquisa; orientar a fixação dos objetivos e a formulação das hipóteses ou descobrir um novo tipo de enfoque para o assunto. Assume, em geral, as formas de pesquisas bibliográficas e estudos de caso. (PRODANOV e FREITAS, 2013, p. 51)

d) Quanto aos procedimentos: os procedimentos técnicos utilizados nesta pesquisa classificam-se em bibliográfico, pois um dos pilares fundamentais são às fontes e publicações extraídas de livros, acervos e demais conteúdos apresentados em periódicos específicos e restritos a temática orçamentária, isto é, são ideias e conteúdos elementares para imersão no conteúdo orçamentária.

a) Pesquisa bibliográfica: quando elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de: livros, revistas, publicações em periódicos e artigos científicos, jornais, boletins, monografias, dissertações, teses, material cartográfico, internet, com o objetivo de colocar o pesquisador em contato direto com todo material já escrito sobre o assunto da pesquisa. (PRODANOV e FREITAS, 2013, p. 54)

Concomitantemente aos procedimentos técnicos bibliográficos estão os procedimentos de pesquisa documental, isto é, nosso Trabalho de Conclusão utiliza-se de informações e conceituações retiradas de sites oficiais que disponibilizam integralmente e sem qualquer tratamento prévio às informações pertinentes a execução e alocação orçamentária pelo Poder Executivo, fiscalizada e acompanhada pelo Poder Legislativo.

b) Pesquisa documental: a pesquisa documental, devido a suas características, pode ser confundida com a pesquisa bibliográfica. Gil (2008) destaca como principal diferença entre esses tipos de pesquisa a natureza das fontes de ambas as pesquisas. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições de vários autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental baseia-se em materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. (PRODANOV e FREITAS, 2013, p. 54)

A fim de identificar o impacto dos dispositivos legais constitucionais que se referem ao orçamento impositivo das emendas aprovadas ao PLOA, foram observados os dados referentes às dotações orçamentárias oriundas das emendas individuais aprovadas ao PLOA no período

2011-2016, para que pudesse ser feita uma análise comparativa entre o período de caráter autorizativo e impositivo.

## **4 AS EMENDAS DE BANCADA ESTADUAIS DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA**

O Governo Federal e os Congressistas possuem atribuições e competências próprias e comuns no que tange ao trato da matéria orçamentária. O Poder Executivo elabora e encaminha ao Congresso Nacional o Projeto de Lei que visa apresentar o perfil fiscal e orçamentário de sua gestão para exercício financeiro subsequente, os parlamentares analisam a proposta, apresentam emendas e autorizam o Governo Federal a executar o projeto encaminhado e apreciado pela Casa Legislativa.

As emendas parlamentares além de representarem modificações de caráter exclusivo também poderão apresentar características inclusivas e ampliadas de aplicação de recursos públicos, não abordados pelo governo em sua proposta. Aprovadas as medidas incluídas pelos legisladores, o texto final seguirá para sanção do Presidente da República. Sancionada a Lei Orçamentária Anual (LOA), o Poder Executivo iniciará o processo de execução dos recursos públicos, baseada e fiel ao texto do dispositivo legal.

As emendas feitas ao Orçamento Geral da União, denominado de Lei Orçamentária Anual (LOA) – enviada pelo Executivo ao Congresso anualmente –, são propostas por meio das quais os parlamentares podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram durante seu mandato, tanto junto aos estados e municípios quanto a instituições. Tais emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo. (PONTUAL, 2012)

No decorrer dos anos após o processo de redemocratização brasileiro, aliado ao maior espaço de participação dos deputados e senadores no processo de destinação de recursos públicos, os congressistas passaram a deliberar medidas que vieram ao encontro de regulamentar o processo de execução das propostas legislativas ao Orçamento Público, sem que assim fossem chanceladas e executadas a critério do Governo Federal.

Nas duas últimas décadas, medidas que vieram a tornar obrigatória a execução das emendas parlamentares não foram aprovadas ou apreciadas pelas duas Casas Legislativas. Outras serviram de base para as Emendas Constitucionais nº 85 do ano de 2015 e a nº 100 do ano de 2019, medidas estas que institucionalizaram o processo obrigatório de execução.

### **4.1 Histórico e elementos precedentes ao Orçamento Impositivo brasileiro**

A Carta Magna de 1988 representou em termos legais, institucionais, político-institucionais a materialização dos anseios, das necessidades e à esperança em um novo Brasil após sucessivos Governos Militares. O novo regramento constitucional, ao passo em que

promovia a mudança de regime governamental-institucional contemplou em seu arcabouço novas abordagens e perspectivas, especialmente aquelas voltadas à temática orçamentária e financeira pública associada à ampliação da participação legislativa neste processo.

No entanto, às indicações parlamentares ao projeto orçamentário não encontravam efetividade no prazo e nas condições determinadas pela lei orçamentária. Isto é, o Governo Federal incluía as indicações legislativas no contingenciamento de verbas e até mesmo privilegiava aquelas relacionadas aos membros do grupo político alinhado ao Poder Executivo. O que resultava em enfraquecimento do Poder Legislativo quanto à política orçamentária, e assim no decorrer dos anos ensejou em debates e reflexões quanto a possível alteração no processo orçamentário brasileiro: “A cada novo contingenciamento promovido pelo Poder Executivo surgem discursos, debates e proposições para alterar o processo orçamentário brasileiro e ampliar a força do parlamento.” (LIMA, 2003, p. 9).

Os congressistas determinados e motivados em alterar a maneira na qual o Governo Federal abordava, tratava e executava as emendas parlamentares, passaram a promover debates e deliberações que permitissem modificar o cenário. Consoante a estes debates surgem às primeiras deliberações que vieram a tornar compulsória e obrigatória a destinação das verbas resultantes das emendas legislativas individuais resultando na Emenda Constitucional nº 86/2015.

Entre as várias proposições apresentadas a precedente foi a do Senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA), a Emenda Constitucional nº 22/2000, em que estabelecia e determinava que toda a programação orçamentária aprovada em lei seja executada de maneira obrigatória, incluída as emendas parlamentares. Todavia, em caso de contingenciamento, cancelamento e outras medidas semelhantes, a estes instrumentos, caberiam ao Presidente da República solicitar ao Congresso Nacional a adoção destas medidas. Assim, a proposta de Antônio Carlos inserida a impositividade orçamentária a toda a programação orçamentária e não somente aos indicativos legislativos.

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. (SENADO FEDERAL, 2000).

O deputado Jaime Martins (PFL/MG) apresentou no ano de 2003 a Emenda Constitucional nº 169, em que determinava a obrigatoriedade na execução e alocação integral da programação orçamentária fixada em lei, e determinava ainda ao Poder Executivo em caso de detecção de possíveis frustrações de receitas ou de impossibilidade na concretização das despesas, que solicitaria no prazo de até quatro meses antes do término do exercício financeiro solicitará ao Congresso Nacional modificação na Lei Orçamentária Anual.

A PEC nº 169, de 2003, do deputado Jaime Martins, também obriga o Poder Executivo a implementar integralmente a programação orçamentária. [...] em caso de frustração da receita prevista ou outra impossibilidade de execução da despesa, o Poder Executivo encaminhe ao Congresso Nacional, até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro, proposta de alteração da Lei Orçamentária. (LIMA, 2003, p. 9)

Os legisladores também deliberaram sobre proposições voltadas para modificação e inclusão na Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial, a proposta do deputado Reginaldo Germano (PFL/BA). O Projeto de Lei Complementar nº 87/2013 buscava estabelecer a alocação dos recursos públicos autorizados em lei, em caso de constatações de riscos de comprometimento das metas e do resultado fiscal, o Governo Federal estaria autorizado a realizar a limitação de empenho das dotações, todavia, o cancelamento efetivo seria chancelado pelo Congresso Nacional.

Outra proposta é a que altera a LRF (Projeto de Lei Complementar nº 87, de 2003) e estabelece a obrigatoriedade da execução total do orçamento. Pela proposta, apenas em caso de risco de comprometimento das metas de resultado fiscal é que se autoriza a limitação de empenho das dotações. O cancelamento definitivo, por sua vez, só seria possível se fosse constatada a inviabilidade financeira da execução. Em ambas as situações seriam necessárias a autorização prévia do Congresso Nacional. (LIMA, 2003, p. 9)

Medidas semelhantes ao do deputado Reginaldo Germanos foram apreciadas pelo Poder Legislativo, dentre elas a Emenda Constitucional nº 481/2001 elaborada pelo deputado Wellington Dias (PT/PI). A proposta do deputado piauiense visava incluir as proposições parlamentares orçamentárias no grupo das obrigações financeiras impassíveis de contingenciamento, isto é, as emendas parlamentares não seriam objeto de contingenciamento do Poder Executivo. A medida também fixava a vedação completa de limitações de empenhos e cancelamento de emendas congressistas. Diferente dos elementos anteriores, o texto de Wellington Dias focava nas emendas parlamentares enquanto às anteriores voltasse para toda a programação total.

Há ainda outras proposições, como a que veda que o contingenciamento incida sobre as emendas dos parlamentares (PEC nº 481, de 2001). A proposta não estabelece necessidade de autorização, mas, sim, a vedação completa de que se limitem empenhos ou se cancelem emendas de membros do Congresso Nacional. (LIMA, 2003, p. 10).

Em 2010 o então Presidente Lula consegue um feito nunca antes visto na história brasileira, pois foi eleito, reeleito e ainda conseguiu eleger a sucessora e então candidata Dilma Rousseff. Lula e o Partido dos Trabalhadores – PT acreditavam que com a eleição de Dilma as

políticas públicas, modo de condução, perfil de gestão e os êxitos alcançados no Governo Lula seriam mantidos e aprimorados ao longo dos quatros anos de gestão.

No ano de 2013, após intensas tratativas entre o Governo Federal, parlamentares governistas e opositores à Presidente da República Dilma Rousseff sancionou a Lei nº 12.919/2013 que dispõe das diretrizes para a elaboração e execução da LOA do ano de 2014. Na lei é estabelecida a obrigatoriedade na execução das emendas individuais, observados os critérios de equidade e o valor percentual a ser efetivado. Sendo assim, o Governo Federal institucionalizou a obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares individuais por meio da inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014.

Art. 52. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, que terá identificador de resultado primário 6 (RP-6), 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 execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165, da Constituição Federal. (BRASIL, 2013)

No ano de 2015, após 14 (catorze) anos de debates, tramitações e articulações, os congressistas aprovaram e promulgaram a Emenda Constitucional nº 86/2015, que alterou os artigos 165, 166 e 198 da Carta Constitucional, o que tornou impositiva a execução das emendas individuais até o limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida, tendo por base o exercício financeiro anterior. Enquanto no ano 2014 a obrigatoriedade na execução das emendas foi estabelecida pela edição da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em 2015 os parlamentares optaram em concretizar esta obrigação ao texto constitucional.

Art.166.....  
 .....  
 § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.  
 § 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. (BRASIL, 2015)

Para o exercício fiscal de 2016, primeiro com a aprovação da Emenda Constitucional nº 85/2015, o Governo Federal ainda determinava e fixava às condições e obrigatoriedade na execução dos recursos provenientes das emendas parlamentares individuais, de maneira equitativa vedada favorecimentos e preferências. Os órgãos e entidades da Administração Pública federal deveriam adotar e utilizar mecanismos que visassem operacionalizar de maneira plena às programações legislativas.

Art. 57. O regime de execução estabelecido nesta seção tem como finalidade garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens e serviços decorrentes de emendas parlamentares, independentemente de autoria.

Parágrafo único. Os órgãos de execução devem adotar todos os meios e medidas necessários à execução das programações decorrentes de emendas de que trata esta Seção.

Art. 58. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, das programações decorrentes de emendas de que trata esta seção. (BRASIL, 2015)

Neste período os congressistas afastaram permanentemente a Presidenta da República Dilma Rousseff por meio do processo de *impeachment*. Pelo rito constitucional o então Vice-Presidente da República Michel Temer assumiu o Governo Federal. Embora tenha ocorrido o afastamento da Presidente e a ascensão do Vice-Presidente ao cargo, Dilma sancionou a LDO para o ano de 2016, que além de fixar a obrigatoriedade das emendas individuais estendeu a mesma medida às emendas de bancadas estaduais.

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.

§ 1º O empenho a que se refere o caput restringe-se ao valor global aprovado por meio de emendas de bancada estadual.

§ 2º O pagamento a que se refere o caput restringe-se ao montante efetivamente liquidado.

§ 3º Os restos a pagar relativos a programações decorrentes de emendas de bancada estadual inscritos até o exercício de 2015 poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no caput. (BRASIL, 2015)

As emendas de bancadas são aquelas em que os deputados e senadores representantes dos Estados e do Distrito Federal atuam na apresentação de propostas ao Orçamento Público Federal para destinação de recursos federais em ações, obras, serviços e políticas públicas nos entes políticos representados. Os parlamentares, motivados em tornar efetiva a alocação das bancadas, passaram a realizar estudos, apresentar projetos de leis, modificações constitucionais entre outros mecanismos que viesse a obrigar o Governo Federal a integralizar a destinação das verbas públicas aos indicativos legislativos.

Em 2017 o Presidente da República, Michel Temer, continua a política de fixação na Lei de Diretrizes Orçamentárias a obrigatoriedade na execução das emendas de caráter individual quanto àquelas provenientes das bancadas estaduais. Embora os textos legais anteriores determinassem a destinação de valores de 0,6 (seis décimos por cento) da receita corrente líquida (RCL), o parágrafo 1º do artigo 72 da Lei nº 13.408/2016 determinava que as emendas seriam apresentadas ao Projeto de Lei Orçamentária de 2017 limitado ao percentual de 0,8 % (oito décimos por cento) tendo por base o ano fiscal de 2016.

Art. 72. A obrigatoriedade de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual compreendidas nas ações constantes da Seção I do Anexo de Prioridades e Metas e aprovadas na Lei Orçamentária de 2017 compreende, no exercício de 2017, cumulativamente, o empenho e o pagamento correspondentes a 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício de 2016.

§ 1º As emendas de que trata o caput serão apresentadas ao Projeto de Lei Orçamentária de 2017 no limite de 0,8% (oito décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no Projeto encaminhado pelo Poder Executivo, distribuído de forma equitativa entre os Estados e o Distrito Federal. (BRASIL, 2016)

Entre o ano de 2016 ao ano de 2020 as Leis de Diretrizes Orçamentárias fixaram tanto condições e porcentagens para o processo de execução das emendas parlamentares de caráter individual, quanto àquelas originárias de bancadas estaduais. No ano de 2019, os congressistas promulgam a Emenda Constitucional nº 100/2019 em que fixam a obrigatoriedade na execução das emendas provenientes das bancadas estaduais.

A Emenda Constitucional de nº100/2019 eleva a status constitucional as proposições orçamentárias resultantes de emendas de bancadas, determina às condições, formas e percentuais a serem obedecidos no processo de alocação e destinação de recursos integralizados pelo Governo Federal, sendo equivalente ao processo realizado com as emendas individuais, no entanto, com limitado a 1% da receita corrente líquida referente ao ano fiscal predecessor.

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

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019). (BRASIL, 1988).

Com isso, podemos concluir que embora a Constituição de 1988 atribuísse aos parlamentares a prerrogativa em atuar, promover mudanças e inserir sugestões de destinação de recursos federais, tal medida não se encontrava em plena instrumentalização. Seja por razões de contingenciamento de recursos ou até mesmo a execução daquelas provenientes de membros da coligação política do Governo Federal, o que tornava a emendas legislativas em meros instrumentos de negociação e formação de maioria.

Deste modo, com mobilização e articulação política os congressistas passaram a inserir ao texto constitucional a obrigatoriedade na execução de suas emendas, sejam elas individuais ou de bancadas (coletivas) o que resultou nas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, anteriormente a estas modificações a caracterização de obrigatoriedade ficava a cargo da Lei de Diretrizes Orçamentárias sendo renovada a cada ano.

## 4.2 Emendas Constitucionais institucionalizadas do Orçamento Impositivo

Em capítulos anteriores apresentamos detalhadamente os conceitos e características dos três principais elementos que estruturam esta pesquisa acadêmica: Orçamento Público, tramitação na Casa Legislativa e o Orçamento Impositivo. Na ocasião tendo este último o elemento próprio, isso é, a impositividade como objeto de estudo, com ramificações características e condições.

Com a Carta Constitucional de 1988 mudanças foram inseridas ao processo orçamentário público brasileiro, e os instrumentos voltados para o planejamento e para as finanças públicas foram uma das condições e instrumentos acrescidos ao arcabouço legal-orçamentário. Especificamente abordado por este trabalho, o Poder Legislativo passa a atuar efetivamente na sistemática orçamentária brasileira. No decorrer dos últimos anos e décadas o Governo Federal e Poder Legislativo estavam em constantes articulações para execução das Emendas Parlamentares individuais e coletivas.

O Governo Federal utilizava-se das emendas como mecanismos de formação de maiorias e de convencimento dos deputados e senadores para aprovação de matérias, manutenção de vetos e derrubadas de matérias que não seriam de interesse do Governo. Com isso, os parlamentares brasileiros passaram a articular instrumentos e dispositivos legais que viessem a tornar compulsórias as destinações de recursos indicados pelos parlamentares, que seriam operacionalizados pelo Poder Executivo. Determinados em modificar este processo de barganha em troca de votos os parlamentares aprovam às Emendas Constitucionais nº 86 do ano de 2015 e nº 100 de 2019, sendo estes os normativos legais e normativos que inserem ao processo orçamentário a execução obrigatória das proposições legislativas.

### 4.2.1 Emenda Constitucional nº 86/2015

A Emenda Constitucional nº 86 determina que as emendas parlamentares orçamentárias devam ser operacionalizadas até o limite de 1,2% da receita corrente líquida empenhada no exercício fiscal anterior. No primeiro ano de execução orçamentária com a vigência do novo dispositivo, aplicado o critério de 1,2 % da receita corrente líquida, os valores absolutos aplicados foram da ordem de R\$ 9,7 bilhões.

O texto obriga o Poder Executivo a executar as emendas parlamentares ao Orçamento até o limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no ano anterior. Em 2015, isso significou quase R\$10 bilhões (R\$ 9,69 bilhões) em emendas. Metade do valor deverá ser aplicada na saúde, o que inclui o custeio do Sistema Único de Saúde (SUS). Na conta, não estão incluídos gastos de pagamento de pessoal e encargos sociais. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015).

A Emenda Constitucional nº 86 alterou a redação dos artigos 165, 166 e 198 da Carta Magna de 1988. Tais modificações inseriram ao texto legal medidas que devam ser adotadas pela Administração Pública para efetivação e aplicação dos recursos em obediência às deliberações congressistas.

O artigo 165 da Constituição Federal delega ao Poder Executivo a iniciativa em elaborar e apresentar ao parlamento os dispositivos legais referentes ao orçamento, todavia, a Emenda nº 86 inclui nova redação ao inciso III (terceiro) do parágrafo 9º. A modificação realizada fixa que lei complementar irá determinar critérios para a execução equânime das receitas públicas, assim como, quais os procedimentos a serem instrumentalizados na ocasião de impedimentos de ordens técnicas, legais, contábeis, financeiras e de limitações das programações.

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

§ 9º Cabe à lei complementar:

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166. (BRASIL, 1988)

No parágrafo 10 (décimo) à Emenda nº 86 determina que a burocracia estatal possui a responsabilidade em executar as programações orçamentárias aprovadas, ao passo em que deverá adotar meios, condições, mecanismos e demais medidas prioritárias favoráveis para viabilização e efetivação na entrega de bens e serviços desejados pela população.

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

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. (BRASIL, 1988)

O artigo 166 (cento e sessenta e seis) define que os projetos de lei ao PPA, LDO e LOA, incluído os créditos e demais suplementações, serão apreciados pela Câmara e Senado Federal em conformidade com os regramentos e regimentos comuns. As modificações realizadas pela Emenda nº 86, neste artigo, ocorrem no parágrafo 9º em que determina e fixa o percentual de 1,2 % da receita corrente líquida do projeto orçamentário para a aprovação de emendas individuais, sendo que metade deste percentual será aplicado em políticas públicas, ações e serviços públicos na área da saúde.

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

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015). (BRASIL, 1988)

O parágrafo 10º (décimo) do artigo 166, por sua vez, atenta que a execução e alocação dos recursos públicos das emendas individuais não poderão ser destinadas para pagamentos de pessoal ou encargos sociais. “§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.” (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015) (BRASIL, 1988).

O disposto no parágrafo 11º (décimo primeiro) possui similaridade com o parágrafo 9º, assim definido: é obrigatória a execução das programações limitadas a 1,2% dos valores da corrente líquida destinada, tendo o exercício anterior como referência, reforçando ainda a necessidade de edição de dispositivo complementar para implantação e definição de critérios e condições para execução equitativa.

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

O último artigo alterado pela Emenda Constitucional nº 86 é o artigo 198, este dispositivo estabelece que as ações, serviços e políticas públicas de saúde serão operacionalizados de maneira regionalizada e hierarquizada, observada as diretrizes firmadas nos parágrafos seguintes. Por formar uma rede federal de ações voltadas para saúde, União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem destinar e aplicar recursos mínimos para materialização destas ações, a alteração realizada pela EC 86/2015 fixa os valores de 15% a serem aplicados pela União nesse setor.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000):  
I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015). (BRASIL, 1988).

Sendo assim, podemos compreender que a Emenda Constitucional nº 86 de 2015 realizou mudanças significativas ao arcabouço orçamentário brasileiro, além de fixar os valores de emendas individuais a serem destinados pela União ao sistema de saúde.

Em conjunto com estas modificações, a EC 86 atribuiu mais uma competência à lei complementar determinada pelo artigo 166, parágrafo 9º: o dispositivo complementar deverá

incluir em seus instrumentos que fixem critérios para execução equânime, medidas que permitem contornar impedimentos de ordem técnica e legal, assim como, condições para o cumprimento de restos a pagar, limitações de recursos de caráter obrigatório. Por fim a EC 86 alterou dispositivo e incluiu novas medidas para que assim fossem plenamente realizadas as condições fixadas na lei orçamentária.

#### **4.2.2 Emenda Constitucional nº 100/2019**

Os congressistas em 2015 atribuíram às emendas de caráter individual a obrigatoriedade de execução, nas condições e moldes fixados em lei aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Poder Executivo. Em 2019 os parlamentares estenderam esta obrigatoriedade às indicações coletivas (bancadas), e com isso, tanto as emendas individuais quanto às emendas de bancadas deverão ser executadas plenamente pelo Poder Executivo, ressalvadas questões técnicas e legais.

Anteriormente a aprovação da Emenda Constitucional nº 100 (EC-100/2019), no ano de 2016, o Governo Federal, após negociações com os congressistas, fixou por meio de artigos próprios na Lei de Diretrizes Orçamentárias a aplicação dos valores destinados pelas emendas individuais e aquelas provenientes das bancadas estaduais. Foram determinados os percentuais a serem obedecidos no processo de execução, em que às emendas individuais aprovadas em lei orçamentária teriam o empenho e o pagamento corresponde a 1,2 % da receita corrente líquida.

Art. 64. A obrigatoriedade de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais aprovadas na lei orçamentária compreende, no exercício de 2016, o empenho e o pagamento correspondentes a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício de 2015. (BRASIL, 2015)

Quanto às indicações provenientes das bancadas estaduais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias aprovada em 2015, para execução no ano de 2016, fixou e determinou que no processo de execução orçamentário o empenho e o pagamento para tais emendas possuiriam valores correspondentes a 0,6% da receita corrente líquida (RCL) do exercício anterior.

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. (BRASIL, 2015)

Deste modo, a cada novo ano o Governo Federal deveria incluir esta obrigatoriedade ao texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias em cada novo exercício, isto é, os congressistas necessitavam realizar acordos com o Poder Executivo para a materialização destas proposições. Os parlamentares no decorrer dos anos passaram a apresentar medidas, projetos de leis e demais dispositivos que viessem a tornar fixa a obrigatoriedade na destinação dos recursos indicados

pelas bancadas estaduais, tendo por base este contexto e condições, em 2019 o Congresso Nacional promulga a Emenda Constitucional nº 100.

A emenda constitucional determina a fixação da porcentagem de 1% da receita corrente líquida baseada no exercício imediatamente anterior, especificamente o exercício fiscal de 2020, primeiro ano após a promulgação da EC 100/2019, os valores serão correspondem a 0,8% da RCL. “Art. 2º O montante previsto no § 12 do art. 166 da Constituição Federal será de 0,8% (oito décimos por cento) no exercício subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional”. (BRASIL, 2019)

A Emenda Constitucional nº 100 também modifica o artigo 165 (cento e sessenta e cinco) parágrafo nº 10 (dez), no qual determina à Administração Pública a prerrogativa em executar as programações estabelecidas e fixadas por lei orçamentária, ao passo em que adotará medidas, condições e instrumentos que garantam a efetiva oferta de bens e serviços demandados pela sociedade brasileira: “§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.” (BRASIL, 1988).

Outra modificação realizada foi à inclusão no parágrafo 12 (doze) da fixação de garantia prevista no parágrafo de nº 11 (onze) incluídas pelas emendas originárias de bancadas de Estados e do Distrito Federal, com percentagem fixa de até 1% (um) por cento das receitas correntes líquidas, observados o exercício financeiro anterior.

Outra modificação realizada pela EC-100/2019 incluiu ao parágrafo nº 12 (doze) a garantia de execução determinada pelo parágrafo 11 (onze), em que estende a obrigatoriedade na execução das emendas provenientes de bancadas estaduais e do Distrito Federal, no entanto com empenho de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior.

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

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (BRASIL, 1988).

A EC-100/2019, além da fixação de percentagens a serem aplicadas, modificou e acrescentou ao artigo 165, inciso III (três) da Constituição de 1988, examinada acima, a disposição de que a lei complementar também regulamentará os critérios de execução das emendas de bancada estadual, ao citar o novo parágrafo 12º do art. 166. da Constituição Federal.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:  
§9º Cabe à lei complementar:

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (BRASIL, 1988).

A Emenda Constitucional incluiu nova redação ao parágrafo nº 14 (catorze), no qual atribui aos órgãos responsáveis pela execução orçamentária a responsabilidade em observar os limites, condições e fundamentos básicos autorizados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias quanto à possibilidade de inexecução orçamentária, impedimentos de ordens financeiras e demais inviabilização relacionadas à alocação e destinação de recursos públicos.

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (BRASIL, 1988).

O parágrafo 16 (dezesseis), acrescido por modificações pela EC-100/2019, dispõe que a União não poderá condicionar a execução ou destinação de recursos provenientes de programação orçamentária, inclusive aquela em que destina recursos a Estados, Municípios e ao Distrito Federal, não sendo condicionada a execução e destinação de recursos financeiros a adimplência do ente destinatário, assim como, a inclusão destes fatores na base de cálculo da receita corrente líquida.

§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (BRASIL, 1988)

O pagamento de programações provenientes das dotações orçamentárias estabelecidas nos parágrafos 11(onze) e 12 (doze) serão considerados plenamente executados até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida, tendo por referência o exercício anterior, na perspectiva das emendas individuais. O pagamento resultante do processo de indicações e proposições de bancadas terão limite mínimo de até 0,5 % (meio) por cento da receita corrente líquida destinada. O pagamento de restos a pagar de exercícios anteriores poderá ser contabilizado para fins de cumprimento destes limites:

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019). (BRASIL, 1988)

No decorrer do processo de operacionalização e alocação dos recursos públicos, se ocorrer a reavaliação e reestimativa de receitas e despesas, e resultará na possibilidade de não cumprimento das metas fiscais fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Poder Executivo poderá proceder com a redução dos montantes estabelecidos nos parágrafos 11 (onze) e 12 (doze) até a proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019). (BRASIL, 1988)

A Emenda Constitucional nº 100/2019 além de atribuir medidas que venham a tornar obrigatória a execução das emendas de bancadas estaduais, bem como, as percentagens voltadas para receita de corrente líquida, também determina que a edição de lei complementar que estabeleça de critérios e condições que permitam a execução equitativa e impessoal das emendas parlamentares. “§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.” (BRASIL, 1988).

O último dispositivo alterado pela Emenda Constitucional nº 100, o parágrafo 20 (vigésimo), determina que às programações fixadas pelo parágrafo 12 (décimo segundo) em que resultarão na aplicação em investimentos de duração continuada, a cada novo exercício financeiro esta indicação deverá ser renovada. Esta medida permite a continuidade dos investimentos e futuramente a conclusão de obras e serviços demandados pela sociedade.

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

Diante ao exposto, podemos compreender que o Orçamento Impositivo brasileiro foi regulamentado pelas Emendas Constitucionais nº 85/2015 e nº 100/2019, ao passo em que inseriu ao texto constitucional a obrigatoriedade na execução das emendas parlamentares individuais e de bancadas estaduais, respectivamente.

O denominado Orçamento Impositivo não alterou a metodologia, estrutura, características e condições presentes no Orçamento Público brasileiro até o presente momento,

isto é, com a inserção da obrigatoriedade o sistema orçamentário permaneceu autorizativo não sendo plenamente obrigatória a execução do texto aprovado pelo Congresso Nacional, mas sim a obrigatoriedade na obediência dos limites e condições fixadas em lei.

### **4.3 As Emendas de bancadas estaduais na Lei de Diretrizes Orçamentárias**

No primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff, o Poder Executivo e os congressistas passaram a negociar condições e mecanismos que viabilizassem a execução obrigatória de recursos públicos provenientes de emendas parlamentares. Como apresentado nas seções anteriores, estas medidas resultaram na aprovação das Emendas Constitucionais nº 86 de 2015 e nº 100 de 2019, respectivamente tornam obrigatória a destinação de verbas para as proposições de caráter individual e de bancadas estaduais.

Anteriormente à promulgação destes dispositivos a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual constituía-se em arcabouço normativo de regulamentação e determinação da execução das proposições parlamentares, o foco desta pesquisa está justamente na observância das regras e dos percentuais destinados ao atendimento das emendas de bancadas estaduais.

Deste modo, apresentaremos a seguir os principais elementos e condições que vieram a operacionalizar a destinação e ao atendimento das proposições legislativas ao texto orçamentário, tais elementos formam as Reservas de Contingência, estes fundos são composições específicas destinadas a separação de recursos ao atendimento das demandas parlamentares.

A Lei de Diretrizes Orçamentária, para o ano de 2015, determina que execução das emendas individuais seja executada de maneira equitativa e impessoal nos limites e condições fixadas pelo próprio dispositivo orçamentário, fixada ainda, a percentagem de 1,2% da receita corrente líquida do exercício anterior. “Art. 56. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação referente a emendas individuais aprovadas na lei orçamentária, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício de 2014.” (BRASIL, 2015).

Art. 64. A obrigatoriedade de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais aprovadas na lei orçamentária compreende, no exercício de 2016, o empenho e o pagamento correspondentes a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício de 2015. (BRASIL, 2015)

O dispositivo nº 13.242/2015 também agrêmia quais às condições e fatores a serem adotados pela Administração Pública no decorrer do exercício-orçamentário-financeiro, assim como, os percentuais destinados à obediência aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal para o atendimento de passivos contingentes e aos riscos e eventos fiscais imprevisos nos valores de 2,2% do Projeto e Lei Orçamentária, o valor de 1% da receita corrente líquida e o valor de 1,2% do Projeto de Lei.

Art. 12. A Reserva de Contingência, observado o inciso III do caput do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, será constituída, exclusivamente, de recursos do Orçamento Fiscal, equivalente no Projeto e na Lei Orçamentária de 2016 a, no mínimo, 2,2% (dois inteiros e dois décimos por cento) e 1% (um por cento) da receita corrente líquida, respectivamente, sendo pelo menos 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da Reserva, no Projeto de Lei, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal (BRASIL, 2015).

A Lei nº 13.424/2015, no artigo 68, fixa também às condições e formas de execução das emendas parlamentares de bancadas deverão constar na Seção I do Anexo de Metas e Prioridades incluídas e fixadas por dispositivo legal orçamentário. O pagamento e empenho são fixados em 0,6% da receita corrente líquida realizada no exercício-financeiro-orçamentário do ano de 2015.

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.

§ 1º O empenho a que se refere o caput restringe-se ao valor global aprovado por meio de emendas de bancada estadual.

§ 2º O pagamento a que se refere o caput restringe-se ao montante efetivamente liquidado.

§ 3º Os restos a pagar relativos a programações decorrentes de emendas de bancada estadual inscritos até o exercício de 2015 poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no caput. (BRASIL, 2015).

No mês de dezembro de 2016 é aprovada e sancionada a Lei Orçamentária nº 13.408/2016 fixam condições e diretrizes para o ano-exercício de 2017, engloba ainda condições e medidas a serem realizadas nos moldes estabelecidos. No artigo 68, assim como a LDO do ano de 2015, ocorreu a fixação de 1,2% dos valores originários da receita corrente para empenho e pagamento das emendas individuais aprovadas em lei, neste caso não ocorreram mudanças significativas no exercício fiscal.

Art. 68. A obrigatoriedade de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais aprovadas na lei orçamentária compreende, no exercício de 2017, o empenho e o pagamento correspondentes a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício de 2016. (BRASIL, 2016)

Quanto às emendas de bancadas, o referido dispositivo fixa à obrigatoriedade na destinação e execução dos recursos compreendidos nas ações estabelecidas na Seção I do Anexo de Prioridades e Metas, tanto o empenho quanto os pagamentos serão compreendidos na percentagem de 0,6% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício orçamentário do ano de 2016. Tais emendas ao serem incluídas ao Projeto de Lei Orçamentária do exercício 2017 poderiam ser ampliadas em 0,2% da RCL condicionadas ao não comprometimento das metas fiscais.

Art. 72. A obrigatoriedade de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual compreendidas nas ações constantes da Seção I do Anexo de Prioridades e Metas e aprovadas na Lei Orçamentária de 2017 compreende, no exercício de 2017, cumulativamente, o empenho e o pagamento correspondentes a 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício de 2016.

§ 1º As emendas de que trata o caput serão apresentadas ao Projeto de Lei Orçamentária de 2017 no limite de 0,8% (oito décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no Projeto encaminhado pelo Poder Executivo, distribuído de forma equitativa entre os Estados e o Distrito Federal.

§ 2º O empenho a que se refere o caput restringe-se ao valor global aprovado por meio de emendas de bancada estadual, observado o disposto no § 5º.

§ 3º O pagamento a que se refere o caput restringe-se ao montante efetivamente liquidado, observado o disposto no § 5º.

§ 4º Os restos a pagar relativos a programações decorrentes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no caput.

§ 5º O montante previsto no caput poderá ser ampliado em 0,2% (dois décimos por cento) da receita corrente líquida a que se refere o caput caso seja verificado, no relatório de que trata o art. 137, relativo ao segundo quadrimestre, que há previsão de atendimento da meta fiscal estabelecida no art. 2º sem a necessidade de limitação de empenho e do limite de despesa primária constante no art. 3º. (BRASIL, 2016).

§ 6º Até 30 de novembro de 2017, o Poder Executivo poderá incluir as programações constantes de créditos adicionais abertos com identificador de resultado primário 7 (RP 7) ou decorrentes das alterações feitas na forma da alínea "a" do inciso III do § 1º do art. 43 na lista constante da Seção I do Anexo de Prioridades e Metas, observado o disposto no § 6º do art. 43. (Incluído pela Lei nº 13.539, de 2017) (BRASIL, 2016).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, para o ano de 2017, determina que a composição da Reserva de Contingência ocorra por meio de recursos oriundos do Orçamento Fiscal, sendo equivalente ao Projeto de Lei Orçamentário- PL e na Lei Orçamentária Anual- LOA a percentagem mínima de 2,8% e 1% da Receita Corrente Líquida respectivamente, a percentagem de pelo menos 1,8% da Reserva no Projeto de Lei será considerada como despesa primária. Enquanto no ano de 2016 os valores foram respectivamente de 2,2% do Projeto de Lei e valor de 1% da Receita Corrente Líquida e o valor de 1,2% do Projeto de Lei, demonstra que de um exercício financeiro para outro foi identificada a necessidade de incremento e tornar mais robusta a reserva de contingenciamento.

Art. 13. A Reserva de Contingência, observado o inciso III do caput do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, será constituída, exclusivamente, de recursos do Orçamento Fiscal, equivalente no Projeto e na Lei Orçamentária de 2017 a, no

mínimo, 2,8% (dois inteiros e oito décimos por cento) e 1% (um por cento) da receita corrente líquida, respectivamente, sendo pelo menos 1,8% (um inteiro e oito décimos por cento) da Reserva, no Projeto de Lei, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal. (BRASIL, 2016)

Em 8 de agosto de 2017 é aprovada a Lei nº 13.473/2017, este dispositivo institui o regulamento e diretrizes para o orçamento anual do ano de 2018, diferentemente dos dispositivos anteriores caracteriza-se pela disposições de caráter sucintos, atuando de maneira a instrumentalizar a política fixada pelo PPA. Na Seção de X do regime de execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais e de bancada estadual, iniciada no artigo de nº58, fixar de maneira ampla a garantia da efetiva entrega à sociedade dos bens e dos serviços decorrentes de emendas individuais ou de bancada estadual, independentemente de autoria. O artigo de nº 66 determina que as emendas parlamentares destinadas à implantação, gestão, aquisição e manutenção de equipamentos e sistemas de videomonitoramento urbano, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, poderão ser executadas mediante contrato de Parceria Público Privado – PPP.

Art. 58. O regime de execução estabelecido nesta Seção tem como finalidade garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens e dos serviços decorrentes de emendas individuais ou de bancada estadual, independentemente de autoria.

Art. 59. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, das programações decorrentes de emendas de que trata esta Seção.

[...]

Art. 60. As programações de que trata esta Seção não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

[...]

Art. 62. O identificador da programação incluída ou acrescida mediante emendas de que trata esta Seção, que constará dos sistemas de acompanhamento da execução financeira e orçamentária, tem por finalidade a identificação do proponente da inclusão ou do acréscimo da programação.

Art. 63. Para o cumprimento dos prazos previstos nos incisos III e IV do § 14 do art. 166 da Constituição, prevalece à data que ocorrer primeiro.

[...]

Art. 64. Os autores das emendas de que trata esta Seção deverão indicar, nos prazos estabelecidos pelo Poder Executivo, os beneficiários específicos e a ordem de prioridade para efeito da aplicação dos limites de execução, com vistas ao atendimento do disposto no art. 58.

[...]

Art. 65. A obrigatoriedade de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual aprovadas na Lei Orçamentária de 2018 com RP 7 compreende, no exercício de 2018, cumulativamente, o empenho e o pagamento, sem prejuízo da aplicação do disposto do § 3º do art. 59.

[...]

Art. 66. As emendas parlamentares destinadas à implantação, gestão, equipamentos e sistemas de vídeo monitoramento urbano, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, poderão ser executadas mediante contrato de Parceria Público Privada.

Art. 67. (VETADO). (BRASIL, 2017)

Neste intervalo de artigos, iniciado no artigo 58 indo até o artigo de nº 66, podemos compreender que mesmo em seção especial para tratar de emendas individuais e de bancadas estaduais a determinação legal fixa às condições gerais e amplas preconizando apenas os elementos superficiais, ficando a cargo da Emenda Constitucional nº 100/2019 e Lei Orçamentária Anual o detalhamento da execução e destinação de verbas públicas. Quanto a Reserva de Contingência sua fundamentação é balizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo recursos de sua formação originados do Orçamento Fiscal, e que terão o percentual de 0,2 (dois) décimos.

Art. 12. A Reserva de Contingência, observado o inciso III do caput do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, será constituída, exclusivamente, de recursos do Orçamento Fiscal, equivalente, no Projeto e na Lei Orçamentária de 2018, a, no mínimo, dois décimos por cento da receita corrente líquida constante do referido Projeto. (BRASIL, 2017).

Em 14 de agosto de 2018 é aprovada a Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 13.707/2019 para o exercício orçamentário de 2019, este dispositivo assemelha-se ao texto aprovado anteriormente, pois também a redação e agremiação de seus artigos apresentam-se de maneira sucinta e resumida. O artigo 62 por sua vez, simplesmente reforça a execução financeira das emendas de bancadas e aquelas de caráter individual, de modo que não privilegie grupos ou parlamentares individualmente, assim como, a limitação de execução em caso de comprometimento das metas de resultado primário e metas determinadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 62. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, das programações decorrentes de emendas de que trata esta Seção.  
 § 1º Considera-se execução equitativa a execução das programações que atenda, de forma igualitária e impessoal, às emendas apresentadas, independentemente da autoria.  
 § 2º A obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira de que trata o caput compreende, cumulativamente, o empenho e pagamento, observado o disposto no § 16 do art. 166 da Constituição e no § 2º do art. 68.  
 § 3º Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado primária estabelecida no art. 2º, os montantes de execução obrigatória das programações de que trata esta Seção poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas primárias discricionárias. (BRASIL, 2018).

Neste exercício a Reserva de Contingência, no qual visa obedecer aos limites e condições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo por fonte de recursos os recursos advindos do Orçamento Fiscal, fixados em 0,2% por cento da receita corrente líquida do Projeto Orçamentário. “Art. 12. A Reserva de Contingência, observado o inciso III do caput do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, será constituída, exclusivamente, de recursos do Orçamento Fiscal, equivalente, no Projeto e na Lei Orçamentária de 2019, a, no mínimo, dois décimos por cento da receita corrente líquida constante do referido Projeto.” (BRASIL, 2018).

No dia de 11 de novembro de 2019, mediante a aprovação e sanção da Lei nº 13.898/2019, é regulamentada às diretrizes orçamentárias para o ano de 2020, sendo este o primeiro ano em que serão instrumentalizadas a execução das emendas individuais e de bancadas estaduais de maneira concomitante. No artigo 62 o regramento legal determina a competência de a Administração Pública viabilizar e promover de maneira eficaz e efetiva a plena viabilidade e entrega de bens e serviços fomentados por meio das programações orçamentárias regidas pela Lei Orçamentária. “Art. 62. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.” (BRASIL, 2018).

A execução das emendas proveniente de indicações de bancadas estaduais será executada nos moldes, condições e limites fixados pela Emenda Constitucional nº 100, do ano de 2019, ao passo em que agrêmia o empenho e o pagamento não viabilizando demais condições e normas fixadas em dispositivos complementares. A execução e destinação de recursos públicos serão operacionalizadas em três condições:

- a) As programações serão destinadas a primeiro momento a projetos em andamento,
- b) Programações orçamentárias prolongadas deverão ser renovadas a cada novo exercício e
- c) Procedimentos e prazos de avaliação e divulgação de impedimentos caberá ao Poder Executivo, sendo 90 dias após a publicação da lei orçamentária.

Art. 68. A garantia de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual aprovadas na Lei Orçamentária de 2020 com RP 7 observará o disposto na Emenda Constitucional nº 100, de 2019, compreendendo, cumulativamente, o empenho e o pagamento, sem prejuízo da aplicação do disposto do § 3º do art. 63.

§ 1º As programações de que trata o caput serão destinadas, preferencialmente, a projetos em andamento.

§ 2º As programações de que trata o caput, quando versarem sobre o início de investimentos com duração superior a um exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão do investimento.

§ 3º Os procedimentos e prazos de avaliação e divulgação de impedimentos das emendas de bancada estadual serão definidos por ato próprio do Poder Executivo, observado o limite de noventa dias após a publicação da lei orçamentária. (BRASIL, 2019).

Quanto a Reserva de Contingência em obediência à Lei nº 13.898/2019 e aos limites e condições determinados no artigo 5º inciso III da Lei de Responsabilidade Fiscal fixa em valores mínimos de 0,2% (dois décimos), valor este semelhante ao fixado em anos anteriores.

Art. 13. A Reserva de Contingência, observado o disposto no inciso III do caput do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, será constituída, exclusivamente, de recursos do Orçamento Fiscal, que equivalerão no Projeto e na Lei Orçamentária de 2020, a, no mínimo, dois décimos por cento da receita corrente líquida constante do referido Projeto.

§ 1º Não serão consideradas, para fins do disposto no caput, as eventuais reservas:

I - à conta de receitas próprias e vinculadas;

II - para atender programação ou necessidade específica.

§ 2º Para fins de utilização dos recursos a que se refere o caput, considera-se como evento fiscal imprevisto, a que se refere a alínea “b” do inciso III do caput do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, a abertura de créditos adicionais para o atendimento de despesas não previstas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária de 2020. (BRASIL, 2019)

No decorrer dos exercícios orçamentários abordados por esta pesquisa, em que se inicia no ano de 2017 e se perfaz até o ano de 2020, às Leis de Diretrizes Orçamentárias de cada um dos anos apresentam condições especiais para execução das emendas parlamentares de bancadas estaduais.

Com vistas em realizar uma análise completa, referente ao processo de execução das Emendas de Bancadas Estaduais, realizamos a inclusão nesta pesquisa dos principais dados e disposições fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo esta inclusão denominada Anexo1 – Demonstrativos das Leis de Diretrizes Orçamentárias 2017 a 2020, tal medida foi necessária uma vez que o nível e a quantidade de informações seriam maiores do que a disposição permitida nesta página. Sendo assim, a seguir detalharemos os pontos elementares em que cada uma das LDOs no período de 2017 a 2020 abordou em relação às Emendas de Bancadas Estaduais.

Quanto a Reserva de Contingência regulamentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal no inciso III do artigo 5º, a LDO para o ano de 2017 fixou como condições a sua composição os valores de no mínimo 2,8% do Projeto de Lei Orçamentário (PLO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), assim como o valor de 1% da receita corrente líquida. Como medida de apuração do resultado primário foi fixado percentual mínimo 1,8% da Reserva de Contingência fixada no PLO e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Para o ano-exercício de 2018, a Reserva de Contingência foi regulamentada de maneira sucinta e objetiva, em que determinou sua composição baseada em recursos oriundos do Orçamento Fiscal correspondentes a 2% da Receita Corrente Líquida do Projeto de Lei.

Sendo assim, podemos observar que a LDO para o ano de 2017 apresenta um nível de detalhamento maior e até confuso quanto aos elementos que serão fonte de recursos para a constituição da Reserva de Contingência. Quanto ao ano de 2018, o texto legal determina a composição de recursos baseada em porcentagem menor do que aquela fixada no exercício anterior, tendo por base de cálculo a Receita Corrente Líquida do Projeto de Lei.

A execução das emendas de bancadas estaduais, tanto na LDO de 2017 quanto na LDO 2018 foram qualificadas como de caráter obrigatório, isto é, no ato da execução o Governo Federal deverá utilizar-se de critérios impessoais sem qualquer condicionamento para sua viabilização . O exercício de 2017 detalha a nível minucioso os percentuais mínimos para a

execução das emendas parlamentares, sendo o valor de 0,6% da receita corrente líquida realizada em 2016.

As emendas parlamentares de bancadas ao serem apresentadas ao Projeto de Lei Orçamentária de 2017 foram limitadas ao percentual de 0,8% da Receita Corrente Líquida prevista, em caso de atendimento pleno da meta fiscal poderia ocorrer a ampliação em até 0,2% dos valores das emendas. Para o ano-exercício de 2018 ocorreram mudanças em relação ao exercício anterior, estas mudanças não fixam percentuais mínimos ou máximos de execução, mas sim qualifica de maneira genérica o processo de destinação de verbas para atendimento das demandas parlamentares de bancadas estaduais, a nova base de cálculo é fundamentada na Receita Corrente Líquida.

Em ambos os exercícios foram fixados condicionantes para a execução das emendas parlamentares, tais limitações são de ordem técnica e de arrecadação, todavia este possível contingenciamento ocorreria mediante a redução proporcional dos montantes.

Nos parágrafos anteriores realizamos a análise e explanação dos principais elementos que regem a operacionalização das emendas parlamentares de bancadas estaduais à luz da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Com vistas a prosseguir com esta análise apresentaremos os principais regramentos e medidas adotadas pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios de 2019 e 2020.

Quanto à formação da Reserva de Contingência regulamentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2019 fixou a porcentagem de 0,2% da Receita Corrente Líquida originária do Projeto de Lei Orçamentária. A Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2020 fixou de maneira semelhante ao texto do ano da LDO de 2019, sendo o valor mínimo de 0,2% da Receita Corrente Líquida do Projeto de Lei Orçamentário.

A LDO de 2019 estabelece a criação de reservas específicas para o atendimento das emendas parlamentares de bancadas, a formação deste fundo orçamentário ocorrerá mediante ao montante da execução obrigatória de emendas individuais ao orçamento do ano de 2018, tendo por base o artigo de nº 111 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

A LDO de 2020 foi a primeira Lei de Diretrizes após a aprovação e promulgação da Emenda Constitucional nº100 de 2019, dispositivo que torna obrigatória as emendas parlamentares de bancadas estaduais. As diretrizes orçamentárias de 2020 fixou a criação de reservas específicas na LOA 2020 destinada ao atendimento das proposições parlamentares de bancadas estaduais, deste modo tanto o exercício de 2019 quanto o exercício de 2020 a realização de fundo específico para proposições legislativas é o elemento comum de ambos os exercícios.

Em ambos os exercícios na ocasião de limitação de recursos, assim como, problemas de ordem técnica, o Governo Federal no processo de alocação e de destinação de recursos públicos para as emendas parlamentares de bancadas estaduais poderá realizar a limitação de recursos na proporção e condições necessárias para a superação da dificuldade orçamentária, todas as emendas parlamentares de bancadas serão de caráter discricionário.

Tendo por base os elementos e condições acima apresentados podemos inferir que no decorrer dos últimos exercícios, isto é, no período do ano de 2017 ao ano de 2020 às Leis de Diretrizes Orçamentárias foram elementos cruciais para a efetivação e operacionalização das Emendas de Bancadas estaduais.

Em razão de o Orçamento Público possuir dinamismo e particularidades específicas, ao longo dos anos modificações foram realizadas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias sejam elas por motivos de adequação financeira, atendimento das metas fiscais dentre outras condições, tais medidas resultaram no decorrer do período em modificações nas regras de execução das emendas de bancadas estaduais.

O biênio 2017 e 2018 quanto ao regramento para execução das emendas de bancadas estaduais, possuíam semelhança quanto à regulamentação da destinação obrigatória de verbas públicas para o atendimento das demandas parlamentares de bancada estadual, todavia esta semelhança resumia-se a este ponto.

Enquanto em 2017 havia a previsibilidade percentual cumulativa, empenho e pagamento, na ordem de 0,6% da receita corrente líquida realizada no exercício de 2016, podendo haver incremento em até 0,2%, desde que obedecido o atendimento da meta fiscal determinada para o corrente ano. No ano-exercício de 2018, tais medidas não foram abordadas pelos legisladores brasileiros sendo este o primeiro exercício a ocorrer mudanças na forma de execução das emendas de bancada estaduais, isto é, a base de cálculo para o ano em referência passou a ser composta pelo IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.

Neste período, o Presidente Michel Temer enviou ao Congresso Nacional a proposta de limitação dos gastos públicos tendo por meta o equilíbrio das contas públicas, fundamentada no controle rígido dos gastos e despesas públicas, aprovada a medida foi convertida na Emenda Constitucional 95.

A emenda modificou a forma como o Poder Executivo abordas as despesas e receitas, deste modo somente alguns elementos e condições estaria fora do novo regramento, quanto ao Poder Legislativo e a as proposições ao Orçamento Público, passaram a ser executadas tendo por referência o ano-exercício anterior corrigido pelo índice IPCA. Para o ano-exercício de 2019 o processo de execução das proposições de bancadas estaduais seguiu o rito fixado pela

LDO de 2018, isto é, baseado na destinação de verbas do exercício anterior corrigida pela inflação.

O ano de 2020 foi o primeiro ano em que a Emenda Constitucional nº 100/2019 passou a vigorar e efetivamente reger o exercício-orçamentário, todavia a LDO para 2020 reitera em linhas gerais a efetiva entrega de recursos orientados e fixados pelos deputados e senadores. Paralelamente a este instrumento a Emenda nº100 complementa o texto fixado pela Lei de Diretrizes, isto é, determina a porcentagem de 0,8 % no primeiro ano e progredindo até 1,0% nos exercícios subseqüentes.

## 5. ANÁLISE DOS DADOS

A seguir apresentaremos os principais resultados e informações obtidos no decorrer do processo de elaboração desta pesquisa, deste modo serão detalhados os dados originários da Lei de Diretrizes Orçamentárias, execução das Emendas Impositivas de Bancadas Estaduais e informações disponibilizadas pelo Portal da Transparência do Governo Federal, Siga Brasil do Senado Federal e acompanhamento da execução Orçamentária da Câmara dos Deputados.

No primeiro momento apresentamos um quadro resumo de detalhamento em que constaram: Ano, quantidade de emendas, Receita Corrente Líquida, valores autorizados, empenhados, liquidados, pago no exercício, resto a pagar e total pago.

Como afirmado no decorrer desta pesquisa, nosso objetivo é analisar o período de execução das emendas de bancadas estaduais anteriores e posteriormente a aprovação da Emenda Constitucional nº 100/2019, regramento em que torna obrigatória a execução das proposições parlamentares de bancadas estaduais ao Orçamento Público.

Tabela 1-Execução de Emendas Parlamentares de Bancadas no período

Autor (Tipo)	Bancada Estadual (2017)	Bancada Estadual (2018)	Bancada Estadual (2019)	Bancada Estadual (2020)
Quantidade de Emendas	54	102	240	546
RCL	727.254.323.970	805.348.403.470	905.658.590.000	744.982.205.708
Autorizado	6.066.363.319	3.071.155.338	4.579.969.644	5.927.298.253
Empenhado (Exec.)	3.582.497.686	2.849.888.463	4.433.590.021	5.863.241.414
Liquidado	836.002.122	1.129.170.999	1.550.873.360	3.451.248.224
Pago do Exercício	783.207.800	1.083.841.456	1.538.577.483	3.427.318.442
RAP Pago	-	1.094.744.821	1.163.076.287	1.644.200.388
Pago Total	783.207.800	2.178.586.277	2.701.653.770	5.071.518.830

Fonte: Siga Brasil. Elaborado pelos autores

No primeiro ano de análise de nossa pesquisa, exercício 2017, foram realizadas 54 emendas ao texto orçamentário, tendo por valor reservado na Receita Corrente Líquida R\$

727.254.323.970,00 quanto aos valores autorizados foram destinados R\$ 6.066.363.319,00 sendo empenhados neste exercício R\$ 3.582.497.686,00, liquidados R\$ 836.002.122,00, tendo por valores pagos R\$ 783.207.800,00. A percentagem de execução entre Receita Corrente Líquida e o autorizado no Projeto de Lei foi da ordem de 0,80%, quanto ao empenhado em relação ao exercício o valor foi da ordem de 0,49%, neste exercício não houve restos a pagar, e deste modo o valor total pago em 2017 foi de R\$ 783.207.800,00.

Tabela 2-Emendas de bancadas estaduais executadas em 2017

Emendas de bancadas	
Quantidade de Emendas	54
RCL PLOA (a)	R\$ 758.320.000.000
RCL do Exercício (b)	R\$ 727.254.323.970
Autorizado Leg. (0,8% da RCL PLOA) (c.)	R\$ 6.066.560.000
Emendas aprovadas (d)	R\$ 6.066.363.319
% Aut. / RCL PLOA (e=d/a)	0,80%
0,6 % da RCL do exercício (f)	R\$ 4.363.525.944
0,8% da RCL do exercício (g)	R\$ 5.818.034.592
Empenhado (de 0,6 a 0,8% da RCL do exercício) (h)	R\$ 3.582.497.686
% Empenhado /RCL do Exercício (i=h/b)	0,49%
Pago do Exercício (l)	R\$ 783.207.800
% Pago/RCL do Exercício (m=l/b)	0,11%
Pago RP (n)	R\$ 1.644.200.388
% Pago RP / RCL do Exercício (o=n/b)	0,23%
Pago Total (inclui RP) (p=l+n)	R\$ 2.427.408.188
% Pago Total / RCL do Exercício (q=p/b)	0,33%

Fonte: Elaborado pelos autores

No segundo ano de abordagem, exercícios 2018 foram realizadas 102 emendas ao texto orçamentário, um aumento de 48 emendas a mais em relação ao ano anterior. Quanto aos valores da Receita Corrente Líquida o valor reservado foi de R\$ 805.348.403.470,00 aumento de R\$ 78.094.079.500,00; aos valores autorizados foram de R\$ 3.071.155.338,00, este valor foi de R\$ 2.995.207.98,00 a menor em relação ao exercício 2017.

Ainda em 2018 os valores empenhados foram na ordem de R\$ 2.849.888.463,00 comparado ao exercício de 2017 este valor ficou R\$ 732.609.223,00 a menor em relação ao atual exercício. Os valores liquidados R\$ 1.129.170.999,00, este valor foi R\$ 293.168.877 a maior que o valor fixado no exercício anterior, os valores pagos no exercício foi de R\$1.083.841.456,00 um incremento de R\$ 300.633.656 a mais em relação ao realizado no ano anterior, a particularidade neste exercício está o valor das verbas destinadas aos Restos a Pagar efetivamente pagos foi de R\$ 1.094.744.821,00, o percentual autorizado e Receita Corrente Líquida autorizado no PLOA o valor foi de 0,39%. Já o empenhado em relação à Receita Corrente do Exercício o valor figurou em 0,35%, o percentual de valores pagos e Receita

Corrente foi de 0,13%, enquanto o pagamento de restos a pagar juntamente com receita corrente líquida do exercício o valor foi de 0,14% já a relação pagamento total / RCL do exercício foi 0,27%, por fim o pagamento total deste exercício foi de R\$ 2.178.586.277,00, valor este R\$ 1.395.378.477,00 a mais em comparação ao ano anterior.

Tabela 3 – Emendas de bancadas estaduais executadas em 2018

Emendas de bancadas	
Quantidade de Emendas	102
RCL PLOA (a)	R\$ 783.518.595.000
RCL do Exercício (b)	R\$ 805.348.403.470
Empenhado 2017 (b1)	R\$ 3.582.497.686
Reserva LDO (Emendas empenhadas 2017 X IPCA - 4,49%) (c.)	R\$ 3.743.351.832
Emendas aprovadas (d)	R\$ 3.071.155.338
% Aut. / RCL PLOA (e=d/a)	0,39%
Despesa Empenhada (h)	R\$ 2.849.888.463
% Empenhado /RCL do Exercício (i=h/b)	0,35%
Pago do Exercício (l)	R\$ 1.083.841.456
% Pago/RCL do Exercício (m=l/b)	0,13%
Pago RAP (n)	R\$ 1.094.744.821
% Pago RP / RCL do Exercício (o=n/b)	0,14%
Pago Total (inclui RP) (p=l+n)	R\$ 2.178.586.277
% Pago RP / RCL do Exercício (o=n/b)	0,14%
Pago Total (inclui RP) (p=l+n)	R\$ 2.178.586.277
% Pago Total / RCL do Exercício (q=p/b)	0,27%

Fonte: Elaborado pelos autores

Para o exercício de 2019, foram realizadas 240 emendas parlamentares sendo 138 emendas a mais em relação ao exercício anterior, quanto aos valores de Receita Corrente Líquidas destinadas foram de R\$ 905.658.590.000,00, valores estes R\$ 100.310.186.530 a mais em relação ao texto orçamentário anterior. Os valores autorizados destinados para emendas foram de R\$ 4.579.969.644,00, em comparação ao texto legal do exercício anterior houve incremento de R\$ 1.508.814.306,00.

Os recursos empenhados foram da ordem de R\$ 4.433.590.021,00, valor ampliado em R\$ 1.583.701.558,00, quanto ao liquidado os montantes foram na ordem de R\$ 1.550.873.360,00, valor a maior em relação ao exercício foi de R\$ 421.702.361. Quanto aos valores Pagos no Exercício, RAP Pago e Pago Total, foram respectivamente R\$ 1.538.577.483, R\$ 1.163.076.287 e R\$ 2.701.653.770, incrementos na ordem de R\$ 454.736.027, R\$ 68.331.466 e R\$ 523.067.493.

As relações percentuais foram: Autorizado e RCL PLOA 0,35%, Empenhado /RCL do Exercício 0,49%, Pago/RCL do Exercício 0,17% Pago RP / RCL do Exercício 0,13% Pago Total / RCL do Exercício 0,17%.

Tabela 4 – Emendas de bancadas estaduais executadas em 2019

Emendas de bancadas	
Quantidade de Emendas	240
RCL PLOA (a)	R\$ 846.700.000.000
RCL do Exercício (b)	R\$ 905.658.590.000
Empenhado 2017 (b1)	R\$ 2.849.888.463
Reserva LDO (Emendas empenhadas 2018 X IPCA - 4,87%) (c.)	R\$ 2.988.678.031
Emendas aprovadas (d)	R\$ 4.579.969.644
% Aut. / RCL PLOA (e=d/a)	0,35%
0,6 % da RCL do exercício (f)	R\$ 54.339.515.400
0,8% da RCL do exercício (g)	R\$ 72.452.687.200
Despesa Empenhada (h)	R\$ 4.433.590.021
% Empenhado /RCL do Exercício (i=h/b)	0,49%
Pago do Exercício (l)	R\$ 1.538.577.483
% Pago/RCL do Exercício (m=l/b)	0,17%
Pago RP (n)	R\$ 1.163.076.287
% Pago RP / RCL do Exercício (o=n/b)	0,13%
Pago Total (inclui RP) (p=l+n)	R\$ 2.701.653.770
% Pago Total / RCL do Exercício (q=p/b)	0,17%

Fonte: Elaborado pelos autores

O último exercício orçamentário, ano 2020, as emendas de bancadas parlamentares forma na ordem de 546, os valores reservados na Receita de Corrente Líquida foram da ordem de R\$ 744.982.205.708,00, recursos autorizados foram de R\$ 5.927.298.253,00, os valores empenhados foram de R\$ 5.863.241.414,00, liquidados R\$ 3.451.248.224,00; quanto aos dados relacionados ao Pago dos Exercícios, Resto a Pagar Pagos são de R\$ 1.644.200.388,00 e Pago Total de R\$ 2.701.653.770,00.

O exercício orçamentário de 2020 seguiu a tendência de aumento nos números das emendas, foram aumentadas em 306 em relação ao exercício 2019, a Receita Corrente Líquida foi a maior em R \$160.676.384.292,00. O autorizado houve incremento de R\$1.347.328.609,00, no quesito empenhado foram na ordem R\$ 1.429.651.393,00, quanto aos liquidados o acréscimo foi de R \$1.900.374.864,00. Os montantes dos Pagos do Exercício, RAP Pago, Pago Total, tiveram incrementos respectivos na ordem de R\$ 1.888.740.959, R\$ 481.124.101,00 e R\$ 2.369.865.060,00.

Quanto aos percentuais foram da ordem de: Aut. / Exercício Anterior 0,65%; Empenhado /RCL do Exercício 0,79%, Pago/RCL do Exercício 0,46% Pago RP / RCL do Exercício 0,22%.

Tabela 5 – Emendas de bancadas estaduais executadas em 2020

Emendas de bancadas	
Quantidade de Emendas	546
RCL PLOA (a)	R\$ 882.462.067.000
RCL do Exercício (b)	R\$ 744.982.205.708

EC 100 (0,8% da RCL Exercício Anterior) (Art. 2º EC 100) (c.)	R\$ 7.245.268.720
Emendas aprovadas (d)	R\$ 5.927.298.253
% Aut. / Exercício Anterior (Art. 2º EC 100) (e=d/a)	0,65%
0,6 %da RCL do exercício (f)	R\$ 446.989.323.425
0,8% da RCL do exercício (g)	R\$ 595.985.764.566
Empenhado (h)	R\$ 5.863.241.414
% Empenhado /RCL do Exercício (i=h/b)	0,79%
Despesa Liquidada (j)	R\$ 5.863.241.414
Pago do Exercício (l)	R\$ 3.427.318.442
% Pago/RCL do Exercício (m=l/b)	0,46%
Pago RP (n)	R\$ 1.644.200.388
% Pago RP / RCL do Exercício (o=n/b)	0,22%
Pago Total (inclui RP) (p=l+n)	R\$ 5.071.518.830

Fonte: Elaborado pelos autores

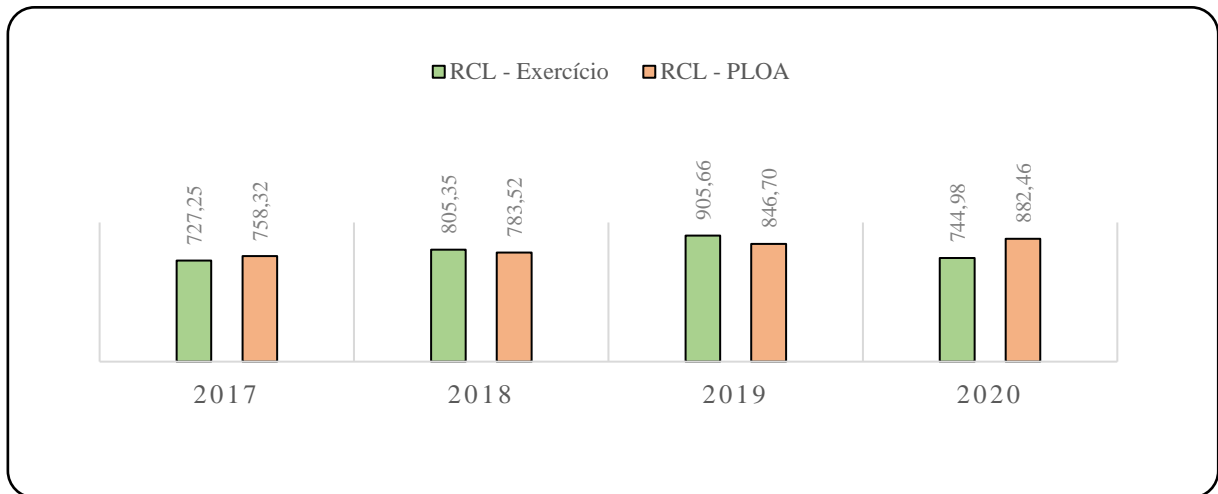
Deste modo, apresentamos acima como se comportou ao longo dos anos o processo de execução das Emendas de Bancadas Estaduais, englobando condições, percentuais e montantes relacionados ao número de emendas apresentadas, Receita Corrente Líquida determinada pelo Projeto de Lei Orçamentário Anual e do Exercício, associado a isso apresentamos os valores das despesas liquidada, pago no exercício, restos a pagar e total pago.

Os dados e informações utilizados para elaboração das tabelas de 1 a 5 foram retiradas de *sites* e portais oficiais do Governo Federal, Câmara dos Deputados e Senado Federal, assim como a solicitação de informações complementares realizadas por meio da Lei de Acesso a Informação – Lei nº 12.527/2011 e das Leis Orçamentárias, LOA e LDO.

A seguir, por meio de gráficos apresentaremos os comparativos de Receita Corrente Líquida do Exercício em contraponto a Receita Corrente Líquida fixada no Projeto de Lei Orçamentário Anual, em segundo momento os valores de Reservados, Aprovados e Empenhados, e por fim, Comparativos dos valores Empenhados, Liquidados e Pagos.

Este conjunto de informações gráficas associados aos elementos informados anteriormente, tabelas de 1 a 5, nos permitiram compreender de maneira completa e global como ocorreu o processo de viabilização e destinação de verbas para as Emendas de Bancadas Estaduais.

Gráfico 1 – Comparativo Receita Corrente Líquida do Exercício e Receita Corrente Líquida do Projeto de Lei Orçamentário Anual

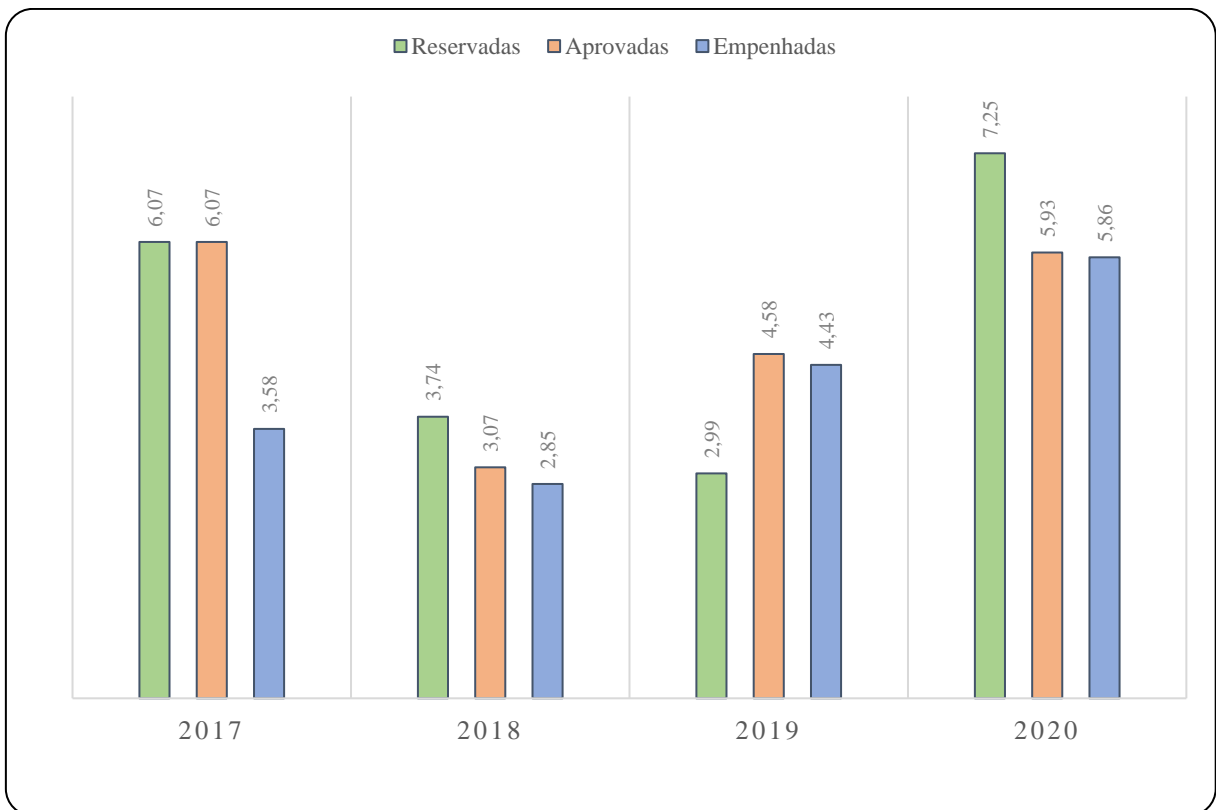


Fonte: Dados da Pesquisa. Elaborado pelos autores

Com a apresentação do gráfico 1 – Comparativo Receita Corrente Líquida do Exercício e Receita Corrente Líquida buscamos evidenciar os montantes previstos e fixados na Receita Corrente Líquida do ano-exercício 2017 juntamente com os valores fixados no Projeto de Lei Orçamentário Anual. Deste modo, de maneira clara podemos observar que no ano de 2017 a RCL do Exercício foi de R\$ 727 bilhões os valores correspondentes ao PL foi de R\$ 758 bilhões reais, o que correspondeu a 0,95% de compatibilidade.

Em 2018 os valores foram respectivamente, a RCL do exercício e RCL-PLOA, foram de R\$ 805,35 e R\$ 738,52 bilhões de reais, que em valores percentuais correspondem a 0,91% da execução prevista. Já o ano de 2019 os valores foram quanto a RCL do exercício: R\$ 905,66 reais e RCL – PLOA R\$ 846,70 reais em valores percentuais correspondem a 0,93%, enquanto que para o ano de 2020 os valores foram de R\$ 744,98 reais e R\$ 882,46, tendo por porcentagem de execução 0,84%.

Gráfico 2 – Comparativos dos valores Reservados, Aprovados e Empenhados.



Fonte: Dados da Pesquisa. Elaborado pelos autores

No gráfico acima buscamos comparar os valores denominados em Reservados, Aprovados e Empenhados, para o ano de 2017 os valores foram respectivamente de R\$ 6,07 bilhões de reais tanto para os critérios reservados quanto aprovados, e por sua vez o valor de R\$ 3,58 bilhões de reais de empenho.

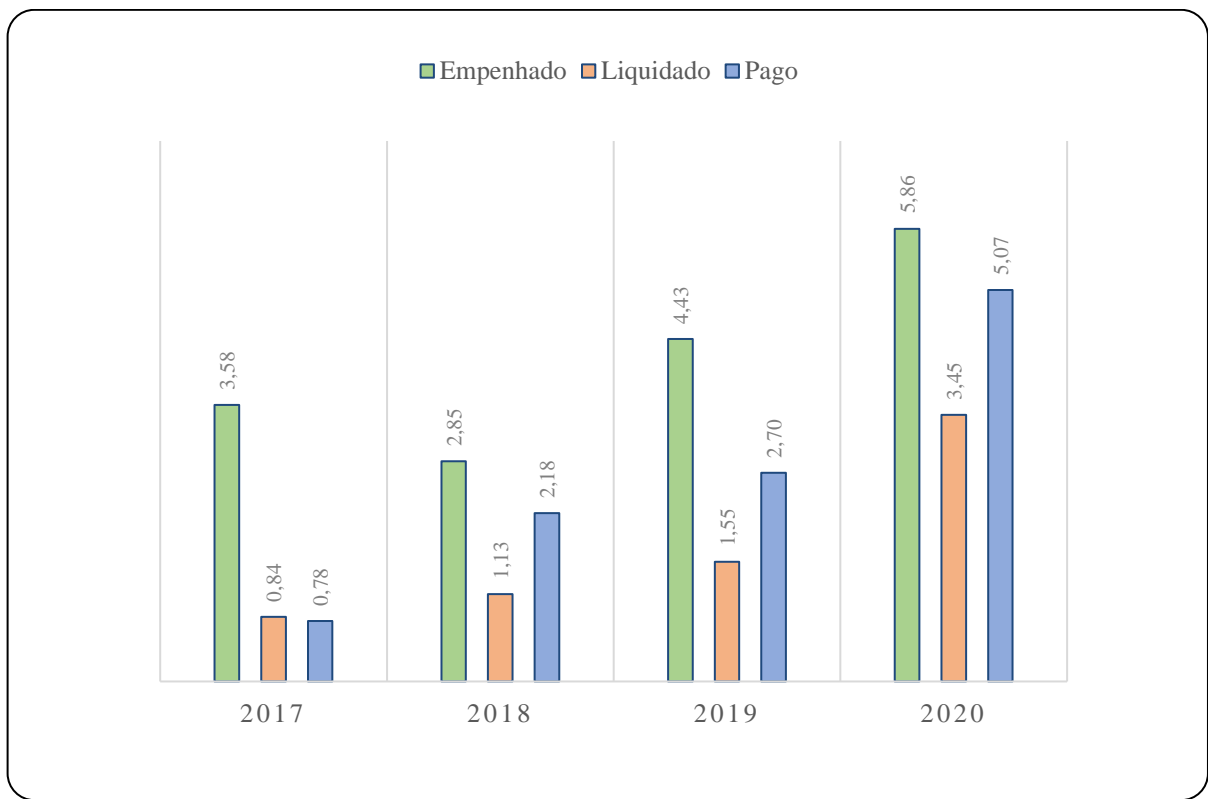
Em um primeiro momento o aprovado para gasto foi equivalente ao fixado em reservado, não teve a mesma compatibilidade em termos empenhados, o que representa 0,58% de valores previstos.

O ano de 2018 foi um ano atípico em relação ao ano de 2017, sendo R\$ 3,74 bilhões de reais a título de Reservados, R\$ 3,07 bilhões a título de Aprovados e R\$ 2,85 bilhões de reais, sendo em números percentuais equivalentes aos valores Aprovados e Empenhados na ordem de 0,95%. O último ano de análise, 2020, e o primeiro com o regramento da Emenda Constitucional nº 100/2019 os valores foram de R\$ 7,25 bilhões para o Reservado, R\$ 5,93 bilhões Aprovado e R\$ 5,86 bilhões de reais Empenhados, tendo a relação percentual de 0,98%.

O exercício de 2020 foi o ano que têm mais números absolutos quanto à temática. Reservada sendo superadas pelo ano de 2017 no tocante as cifras de aprovados e empenhados. O ano de 2018 possuiu os valores de reservado a menor que o ano de 2017 e 2020, toda via os valores de Aprovados e Empenhados foram menores em relação ao todos os anos em

comparação, toda via 2019 apresenta números de Reservado a menor que os demais anos, mas apresentou condições de Aprovado e Executado maiores que 2017 e 2018.

Gráfico 3 – Comparativos dos valores Empenhados, Liquidados e Pagos.



Fonte: Dados da Pesquisa. Elaboradas pelos autores.

Quanto ao observado no gráfico acima podemos inferir, quanto ao Empenhado houve aceleração e aumento nos índices de valores reais, tendo pequena desaceleração em 2018, ficando 73 milhões a menor que o ano anterior. Em referência ao Liquidado no decorrer dos anos ocorreram aumentos sucessivos, sem que haja diminuição, do mesmo modo podemos compreender os valores do denominado Pago que também apresentaram alta no período, sendo todos os exercícios superados pelo ano de 2020, ano este que a Emenda Constitucional nº100 modifica as regras de execução das emendas de bancadas estaduais.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa de conclusão de curso buscou apresentar como ocorrem as aplicações de recursos públicos provenientes das emendas de bancadas estaduais, no período de 2017 a 2020, incluída a fase anterior e posterior à promulgação da Emenda Constitucional nº100/2019. As emendas impositivas de bancadas estaduais são instrumentos de proposições que visam alterar e aprimorar a redação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O processo orçamentário brasileiro apresenta características, condições e elementos que englobam tanto a participação do Governo Federal quanto à cooperação e responsabilização do Poder Legislativo, seja na fase de debates e aprimoramentos, assim como na operacionalização e fiscalização na alocação dos recursos públicos. A viabilização da participação legislativa no processo orçamentário ocorre por meio da apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentário, encaminhado pelo Poder Executivo, na qual visa inserir, retirar ou até mesmo rever condições não abordadas pelo Governo Federal, uma vez aprovado e sem a realização de vetos formarão a Lei Orçamentária Anual (LOA).

As emendas parlamentares poderão alterar tanto a receita estimada, quanto a despesa fixada no orçamento, sendo tais emendas classificadas em:

- a) Emendas individuais: de autoria de apenas um parlamentar;
- b) Emendas de bancadas estaduais: propostas por um conjunto de parlamentares do mesmo estado ou região;
- c) Emendas de comissão: de autoria das comissões permanentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional;
- d) Emendas de relatoria: propostas por parlamentar relator de projetos que instituem ou alteram o orçamento.

A emenda constitucional nº 86/2015 (EC-86/2015), que alterou os artigos 165 e 166 da Constituição Federal de 1988, instituiu o chamado orçamento impositivo. Segundo este dispositivo, há a obrigatoriedade de aprovação de emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária anual até o limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) prevista no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo para aquele exercício financeiro. O dispositivo legal além de inserir a obrigatoriedade a execução orçamentária e financeira também determina que metade dos percentuais serão destinados às ações voltadas aos serviços de saúde pública.

Sendo assim, ao realizarmos um breve regresso à seção introdutória deste trabalho, nos deparamos com o questionamento basilar e elementar que solidifica tal pesquisa: Com a aprovação da Emenda da Constitucional nº 100/2019 que torna obrigatória a execução das emendas de bancadas estaduais, quais foram os resultados e impactos gerados em decorrência da edição deste normativo?

Podemos identificar mudanças no processo de execução e na legislação voltada para regulamentação das emendas parlamentares de bancadas estaduais, tais modificações ao serem comparadas aos elementos determinados pelas LDOs anteriores apresenta-se pela plenitude e maior nível detalhamento de informações, assim como as condições em que poderá haver o contingenciamento de recursos.

Os recursos serão repassados diretamente ao ente o estado, nessa modalidade, os recursos pertencerão à bancada efetiva transferência financeira e serão aplicados em programações temáticas. Assim com a disponibilização a Transferências na Plataforma, e na automatização do processo. Porém, através especificação da despesa, afasta-se dos contribuintes e do público em geral o conhecimento da atividade e da política financeira aprovada pelo nas emendas de define assim o parlamento prioriza os recursos, tais recursos repassados ao pertencer da bancada terão ampla liberdade de aplicação. Consequentemente, desenvolve-se por meio de criar barreiras ao controle do próprio parlamento sobre os recursos repassados e retira a competência dos órgãos de controle.

Anteriormente os regramentos e condições de execução das emendas estavam dispostos apenas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e eram modificados anualmente. Com as emendas constitucionais nº 85 de 2006 de nº 100 de 2019, as emendas de bancadas estaduais se consolidaram como matéria obrigatória e livre de condições discricionárias de execução por parte do Governo Federal.

Em resposta aos objetivos gerais e específicos, compreender, analisar e comparar às aplicações de recursos públicos provenientes das emendas de bancadas estaduais no período de 2017 a 2020, podemos assim responde-los:

A Emenda Constitucional nº 100/2019 buscou atribuir critérios e condições para a execução das emendas parlamentares de bancadas estaduais, desde modo o Governo Federal deverá destinar recursos independentemente de partidos, parlamentares e situações, sejam elas favoráveis ou contrárias aos interesses governamentais. Em outras palavras podemos afirmar que a obrigatoriedade na execução das emendas esvaziou e minimizou quaisquer condições para a manipulação de votações e formação de maiorias em troca de aplicação de recursos, o que em última análise representou o fortalecimento do parlamento.

Dentre as principais alterações legislativas, que visam inserir a medida objeto de estudo deste trabalho, podemos destacar, a Emenda de nº 100/2019 que inclui aos artigos 166 da Constituição de 1988, em seu parágrafo nº 12, na qual estende a obrigatoriedade de execução de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior para as programações orçamentárias provenientes de emendas de bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal, além da previsibilidade de edição de Lei Complementar que estabelecerá critérios de execução das emendas.

Quanto aos resultados alcançados, podemos confirmar que ao longo dos exercícios financeiro-orçamentários a Emenda Constitucional de nº100/2019 viabilizou e estabeleceu um novo patamar, assim como um ambiente favorável a execução equânime e fiel ao texto

orçamentário aprovado, e em última instância esvaziou possíveis manobras governamentais que teriam por base a troca de votações por execuções e destinação de recursos públicos.

Regressando à conceituação apresentada na seção Orçamento Impositivo, fazemos uso da explanação do professor Edilberto Lima, na qual apresenta as principais variantes de orçamento impositivo. Tendo por base esta conceituação podemos identificar que no Brasil foi adotada a modalidade impositiva flexível, uma vez que tanto no texto das LDOS anteriores a promulgação da Emenda nº 100/2019 já estava determinada que em caso de identificação de caráter técnico, de comprometimento das metas fiscais, assim como, outras condições que viesse de conflito ao programado no processo de elaboração do Orçamento Público o Governo Federal poderia realizar o contingenciamento de recursos, na proporção e nas quantidades necessários para a superação da problemática financeira-orçamentária, o que nos baliza para tal conclusão.

No decorrer desta pesquisa identificamos limitações e impedimentos que inviabilizaram a obtenção de informações, dados e condições necessárias para o acompanhamento da execução orçamentária de maneira rápida e tempestiva. Para contornarmos tais limitações, fizemos uso da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, Lei de Acesso da Informação, o que nos permitiu ter contato com dados e informativos fidedignos e oficiais quanto ao processo de execução das Emendas de Bancadas Estaduais.

Deve-se lembrar que o amplo acesso à informação como consta no capítulo I da Constituição Federal – dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos -, inciso XXXIII do artigo 5 diz que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Como medida de sugestão voltada para pesquisas futuras, acreditamos ser essencial e de grande valia o prosseguimento do estudo do Orçamento Impositivo brasileiro, seja realizando abordagens baseadas na Emenda Constitucional nº100 /2019 seja pela Emenda Constitucional nº 86/2015. A importância da continuidade do estudo está em como se comporta nos próximos exercícios a destinação de verbas públicas para o atendimento das demandas parlamentares, assim como, a materialização e efetivação das ações nos Estados e Municípios brasileiros.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E LEGAIS

AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

BORGES, A. C. C. S. Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle - Nota Técnica 42/2019. Senado Federal, 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/pec-34-2019-que-201caltera-os-arts.-165-e-166-da-constituicao-federal-para-tornar-obrigatoria-a-execucao-da-programacao-orcamentaria-que-especifica201d>>. Acesso em: 07 Jun 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 28 Fev 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 24 Fev 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.**, 2000. 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: 16 mai. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de Março de 2015. **Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica**, 2015. 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: 13 Agosto 2020.

BRASIL. Lei nº 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.**, Brasília-DF, 30 Dez 2015.

BRASIL. Lei nº 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**, Brasília-DF, 26 dez de 2016.

BRASIL. Lei nº13.473, de 8 de agosto de 2017. **Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências.**, Brasília-DF, 8 ago 2017.

BRASIL. Lei nº 13.707, 14 de agosto de 2018. **Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências**, Brasília-DF, 14 ago 2018.

BRASIL. Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019. **Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências.**, Brasília-DF, 11 nov 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de Junho de 2019. **Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.**, 2019. 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: 08 Junho 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei Complementar PLP 87/2003. **Projetos de Lei e Outras Proposições**, 2003. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=129506>>. Acesso em: 08 Jan 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Congresso promulga orçamento impositivo para emendas de bancada. **Câmara dos Deputados**, 2019. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/noticias/560870-CONGRESSO-PROMULGA-ORCAMENTO-IMPOSITIVO-PARA-EMENDAS-DE-BANCADA>>. Acesso em: 13 Mar 2020.

CASTRO, A. Jango sancionou a Lei de Finanças Públicas, em vigor há 50 anos. **Senado Notícias**, 2014. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/03/24/jango-sancionou-lei-de-financas-publicas-em-vigor-ha-50-anos#:~:text=A%20Lei%204.320%2F1964%20tamb%C3%A9m,ainda%20Lei%20de%20Contabilidade%20P%C3%ABlica.&text=Ela%20foi%20recepcionada%20como%20lei%20>>. Acesso em: 12 Agosto 2020.

GADELHA, S. R. D. B. Curso Introdução ao Orçamento Público. **Repositório ENAP**, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3171>>. Acesso em: 23 Fev. 2020.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 15ª. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GONTIJO, V. et al. Emendas Parlamentares, Orçamento Impositivo e Gestão Participativa. **Biblioteca Digital Câmara dos Deputados**, 2014. Disponível em:

<<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/27382>>. Acesso em: 04 Jan 2021.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão Pública: Tributação e Orçamento, Gestão Fiscal Responsável, Lei de Responsabilidade Fiscal, Tópicos de Contabilidade Pública, Gestão Pública no Brasil, de JK a Lula, Administração Financeira e Orçamentária, Finanças Públicas nos Três Níveis de Gov.** 2ª. ed. Brasília,DF: Saraiva, 2010.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do Trabalho Científico: Método e Técnicas de Pesquisa do Trabalho Acadêmico**. 2ª. ed. Novo Hamburgo, RS: Feevale, 2013.

SANCHES, O. M. Coletânea planejamento e orçamento governamental: volume 2: o ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. **Repositório da ENAP**, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/876>>. Acesso em: 27 Fev. 2020.

SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição nº22 de 2000. **Atividade Legislativa**, Brasília - DF, 2000. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3837001&ts=1588787860579&disposition=inline>>. Acesso em: 02 junho 2020.

SENADO FEDERAL. Congresso promulga emenda do orçamento impositivo. **Senado Notícias**, 2015. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/03/17/congresso-promulga-emenda-do-orcamento-impositivo>>. Acesso em: 29 Fev. 2020.

SENADO FEDERAL. Promulgada Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos.

**Senado Notícias**, 2016. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos>>. Acesso em: 26 Agosto 2020.

SENADO FEDERAL. Siga Brasil, 2021. Disponível em:

<<http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadeo.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=SH14>>. Acesso em: 15 Jun 2021

VERGARA, C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 14<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

## ANEXOS

## ANEXO 1 - LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

Exercício Financeiro	2017	2018	2019	2020
Dispositivo Legal	Lei nº 13.408 de 26 de dezembro de 2016 - LDO 2017	Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017 - LDO 2018	Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018 - LDO 2019	Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 - LDO 2020
Reserva de Contingência	Art. 13. A Reserva de Contingência, observado o inciso III do caput do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, será constituída, exclusivamente, de recursos do Orçamento Fiscal, equivalendo no Projeto e na Lei Orçamentária de 2017 a, no mínimo, 2,8% (dois inteiros e oito décimos por cento) e 1% (um por cento) da receita corrente líquida, respectivamente, sendo pelo menos 1,8% (um inteiro e oito décimos por cento) da Reserva, no Projeto de Lei, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal.	CAPÍTULO III - DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS	CAPÍTULO III - DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS	CAPÍTULO III - DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS
	Seção X - Do Regime de Execução das Programações Incluídas ou Acrescidas por Emendas Parlamentares	Art. 12. A Reserva de Contingência, observado o inciso III do caput do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, será constituída, exclusivamente, de recursos do Orçamento Fiscal, equivalendo, no Projeto e na Lei Orçamentária de 2018, a, no mínimo, dois décimos por cento da receita corrente líquida constante do referido Projeto.	Art. 12. A Reserva de Contingência, observado o inciso III do caput do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, será constituída, exclusivamente, de recursos do Orçamento Fiscal, equivalendo, no Projeto e na Lei Orçamentária de 2019, a, no mínimo, dois décimos por cento da receita corrente líquida constante do referido Projeto.	Art. 13. A Reserva de Contingência, observado o disposto no inciso III do caput do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, será constituída, exclusivamente, de recursos do Orçamento Fiscal, que equivalerão no Projeto e na Lei Orçamentária de 2020, a, no mínimo, dois décimos por cento da receita corrente líquida constante do referido Projeto.
	Subseção I - Disposições Gerais	§ 3º O Projeto de Lei Orçamentária de 2018 conterà reservas	§ 3º O Projeto de Lei Orçamentária de 2019 conterà reservas específicas para	§ 3º O Projeto de Lei Orçamentária de 2020 conterà reservas

	específicas para atendimento de:	atendimento de programações decorrentes de emendas individuais e de bancada estadual estabelecidas no § 2º do art. 62.	específicas para atendimento de:
Art. 61. O regime de execução estabelecido nesta Seção tem como finalidade garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens e serviços decorrentes de emendas parlamentares, independentemente de autoria.	I - programações decorrentes de emendas individuais estabelecidas no § 2º do art. 59; e	§ 4º Os valores das reservas previstas no § 3º serão equivalentes, respectivamente, ao montante da execução obrigatória de emendas individuais ao Orçamento de 2018, calculado nos termos do art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e ao montante da reserva específica de que trata o inciso II do § 3º do art. 12 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017, corrigidos de acordo com o inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	I - emendas individuais, no montante equivalente ao da execução obrigatória do exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida no inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e
Parágrafo único. Os órgãos de execução devem adotar todos os meios e medidas necessários à execução das programações decorrentes de emendas de que trata esta Seção.	II - programações decorrentes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória e de despesas necessárias ao custeio de campanhas eleitorais.		II - emendas de bancada estadual de execução obrigatória, equivalente ao montante previsto no art. 2º da Emenda Constitucional nº 100, de 2019, descontados os recursos destinados ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC, de que trata o inciso II do caput do art. 16-c da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.
Art. 62. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, das programações decorrentes de emendas de que trata esta Seção.	§ 4º Os valores das reservas previstas nos incisos I e II do § 3º deste artigo serão equivalentes, respectivamente, ao montante da execução obrigatória de emendas individuais de 2017, calculado nos termos do § 11		

		do art. 166 da Constituição , e ao montante de execução obrigatória de emendas de bancada estadual de 2017, corrigidos de acordo com o inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.		
	§ 1º Considera-se execução equitativa a execução das programações que atenda de forma igualitária e impessoal as emendas apresentadas, independentemente da autoria.		Seção X - Do regime de execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais e de bancada estadual	Seção X - Do regime de execução obrigatória das programações orçamentárias
	§ 2º A obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira de que trata o caput compreende, cumulativamente, o empenho e o pagamento, observado o disposto no § 3º do art. 68 e no § 3º do art. 72.	Art. 58. O regime de execução estabelecido nesta Seção tem como finalidade garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens e dos serviços decorrentes de emendas individuais ou de bancada estadual, independentemente e de autoria.	Art. 61. O regime de execução estabelecido nesta Seção tem como finalidade garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens e dos serviços decorrentes de emendas individuais ou de bancada estadual, independentemente de autoria.	Subseção I - Disposições Gerais
	§ 3º Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida no art. 2º, os montantes previstos nos arts. 68 e 72 poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.	Art. 59. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, das programações decorrentes de emendas de que trata esta Seção.	Art. 62. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, das programações decorrentes de emendas de que trata esta Seção.	Art. 62. 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.
	Art. 63. As programações de que trata esta Seção não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.	§ 1º Considera-se execução equitativa a execução das programações que atenda de forma igualitária e impessoal as emendas	§ 1º Considera-se execução equitativa a execução das programações que atenda, de forma igualitária e impessoal, as emendas apresentadas,	Subseção II - Das programações incluídas ou acrescidas por emendas

		apresentadas, independentemente e da autoria.	independentemente da autoria.	
	Art. 67. As programações sujeitas ao regime de que trata esta Seção sujeitam-se a: I - contingenciamento, observado o disposto nos termos do § 17 do art. 166 da Constituição Federal e do § 3º do art. 62 desta Lei; § 1º O contingenciamento previsto no inciso I do caput:	§ 2º A obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira de que trata o caput compreende, cumulativamente, o empenho e o pagamento, observado o disposto no § 16 do art. 166 da Constituição e no § 2º do art. 65.	§ 2º A obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira de que trata o caput compreende, cumulativamente, o empenho e o pagamento, observado o disposto no § 16 do art. 166 da Constituição e no § 2º do art. 68.	Art. 63. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa e observados os limites constitucionais, das programações decorrentes de emendas individuais e de bancada estadual.
	I - não constitui impedimento de ordem técnica, mas suspende a execução no valor contingenciado;	§ 3º Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida no art. 2º, os montantes de execução obrigatória das programações de que trata esta Seção poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas primárias discricionárias.	§ 3º Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida no art. 2º, os montantes de execução obrigatória das programações de que trata esta Seção poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas primárias discricionárias.	§ 1º Considera-se equitativa a execução das programações que observe critérios objetivos e imparciais, independentemente da autoria.
	II - não afasta a necessidade de verificação de eventuais impedimentos de ordem técnica; e	Art. 60. As programações de que trata esta Seção não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.	Art. 60. As programações de que trata esta Seção não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.	§ 2º A obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira de que trata o caput compreende, cumulativamente, o empenho e o pagamento, observado o disposto no § 17 do art. 166 da Constituição.
		§ 2º As programações decorrentes de emenda de bancada estadual de que trata esta Seção que permanecerem com impedimento técnico após 20 de		§ 3º Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado primário estabelecida no art. 2º, os montantes de execução obrigatória

		novembro de 2018 poderão ser remanejadas de acordo com autorização constante da Lei Orçamentária de 2018.		das programações de que tratam as Subseções III e IV seguintes poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas primárias discricionárias.
Execução obrigatória das Emendas de Bancadas Estaduais	Subseção III - Das Programações Incluídas ou Acrescidas por Emendas de Bancada Estadual	Art. 65. A obrigatoriedade de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual aprovadas na Lei Orçamentária de 2018 com RP 7 compreende, no exercício de 2018, cumulativamente, o empenho e o pagamento, sem prejuízo da aplicação do disposto do § 3º do art. 59.		§ 4º As programações orçamentárias previstas nos § 11 e § 12 do art. 166 da Constituição não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica, hipótese em que se aplicará o disposto nos art. 62-A e art. 62-B. (Redação dada pela Lei nº 13.983, de 2020)
	Art. 72. A obrigatoriedade de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual compreendidas nas ações constantes da Seção I do Anexo de Prioridades e Metas e aprovadas na Lei Orçamentária de 2017 compreende, no exercício de 2017, cumulativamente, o empenho e o pagamento correspondentes a 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício de 2016.	§ 1º O empenho a que se refere o caput restringe-se ao valor global aprovado por meio de emendas de bancada estadual.		Art. 65. As emendas individuais e coletivas somente poderão alocar recursos para programação de natureza discricionária.
	§ 1º As emendas de que trata o caput serão apresentadas ao Projeto de Lei Orçamentária de 2017 no limite de 0,8% (oito décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no Projeto	§ 2º O pagamento a que se refere o caput restringe-se ao montante efetivamente liquidado.		Art. 66. O identificador da programação incluída ou acrescida mediante emendas, que constará dos sistemas de acompanhamento da execução financeira e

	encaminhado pelo Poder Executivo, distribuído de forma equitativa entre os Estados e o Distrito Federal.			orçamentária, tem por finalidade a identificação do proponente da inclusão ou do acréscimo da programação.
	§ 2º O empenho a que se refere o caput restringe-se ao valor global aprovado por meio de emendas de bancada estadual, observado o disposto no § 5º.	§ 3º Os restos a pagar relativos a programações decorrentes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no caput.		
	§ 3º O pagamento a que se refere o caput restringe-se ao montante efetivamente liquidado, observado o disposto no § 5º.	§ 4º As programações de que trata o caput , custeadas com recursos da reserva de que trata o inciso II do § 3º do art. 12, restringir-se-ão a 2 (duas) por bancada, preferencialmente dentre as constantes da Seção I do Anexo VII.	Art. 68. A obrigatoriedade de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual aprovadas na Lei Orçamentária de 2019 com RP 7 compreende, no exercício de 2019, cumulativamente, o empenho e o pagamento, sem prejuízo da aplicação do disposto do § 3º do art. 62.	Subseção IV - Das programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual
	§ 4º Os restos a pagar relativos a programações decorrentes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no caput .		§ 1º O empenho a que se refere o caput restringe-se ao valor global aprovado por meio de emendas de bancada estadual.	Art. 68. A garantia de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual aprovadas na Lei Orçamentária de 2020 com RP 7 observará o disposto na Emenda Constitucional nº 100, de 2019, compreendendo, cumulativamente, o empenho e o pagamento, sem prejuízo da aplicação do disposto do § 3º do art. 63.

	<p>§ 5º O montante previsto no caput poderá ser ampliado em 0,2% (dois décimos por cento) da receita corrente líquida a que se refere o caput caso seja verificado, no relatório de que 38 trata o art. 137, relativo ao segundo quadrimestre, que há previsão de atendimento da meta fiscal estabelecida no art. 2º sem a necessidade de limitação de empenho e do limite de despesa primária constante no art. 3º.</p>		<p>§ 2º O pagamento a que se refere o caput restringe-se ao montante efetivamente liquidado, observado o disposto no § 3º.</p>	<p>§ 1º As programações de que trata o caput serão destinadas, preferencialmente, a projetos em andamento.</p>
	<p>§ 6º Até 30 de novembro de 2017, o Poder Executivo poderá incluir as programações constantes de créditos adicionais abertos com identificador de resultado primário 7 (RP 7) ou decorrentes das alterações feitas na forma da alínea “a” do inciso III do § 1º do art. 43 na lista constante da Seção I do Anexo de Prioridades e Metas, observado o disposto no § 6º do art. 43. (Incluído pela Lei nº 13.539, de 2017)</p>		<p>§ 3º Os pagamentos de restos a pagar relativos a programações decorrentes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no caput.</p>	<p>§ 2º As programações de que trata o caput, quando versarem sobre o início de investimentos com duração superior a um exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão do investimento.</p>
			<p>§ 4º As programações de que trata o caput, custeadas com recursos da reserva de que trata o § 3º do art. 12, in fine, priorizarão projetos em andamento e restringir-se-ão a até 6 (seis) por bancada, das quais pelo menos 1 (uma) será destinada à área de educação, pelo menos 1 (uma) à de saúde e pelo menos 1 (uma) à de segurança pública.</p>	<p>§ 3º Os procedimentos e prazos de avaliação e divulgação de impedimentos das emendas de bancada estadual serão definidos por ato próprio do Poder Executivo, observado o limite de noventa dias após a publicação da lei orçamentária.</p>

			Art. 69. As emendas parlamentares destinadas à implantação e gestão de equipamentos e sistemas de vídeo monitoramento urbano, no âmbito do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, poderão ser executadas mediante contrato de Parceria Público-Privada.	§ 7º As emendas direcionadas às programações do Ministério da Educação poderão alocar recursos para qualquer programação de custeio de natureza discricionária, inclusive quando destinadas a entidades privadas de natureza filantrópica, comunitária ou confessional, nos termos da lei.
--	--	--	--	--

## ANEXO 2 - DEMONSTRATIVO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA 2017

ESPECIFICAÇÃO	TOTAL DOS ÚLTIMOS 12 MESES
<b>RECEITA CORRENTE (I)</b>	<b>R\$ 1.407.900.047,34</b>
Receita Tributária	R\$ 464.984.461,19
Receita de Contribuições	R\$ 799.732.985,81
Receita Patrimonial	R\$ 99.907.572,61
Receita Agropecuária	R\$ 18.957,16
Receita Industrial	R\$ 880.985,66
Receita de Serviços	R\$ 38.325.131,61
Transferências Correntes	R\$ 1.387.467,96
Receitas Correntes a Classificar <sup>1</sup>	-R\$ 34.592.708,21
Outras Receitas Correntes	R\$ 37.255.193,55
<b>DEDUÇÕES (II)</b>	<b>R\$ 680.645.723,36</b>
Transf. Constitucionais e Legais <sup>2</sup>	R\$ 239.656.445,05
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social <sup>3</sup>	R\$ 361.221.834,05
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor <sup>4</sup>	R\$ 13.728.814,33
Compensação Financeira RGPS/RPPS	R\$ 53.012,51
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	R\$ 3.342.762,69
Contribuição p/ PIS/PASEP	R\$ 62.642.854,74
PIS	R\$ 0,00
PASEP	R\$ 0,00
<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I - II)</b>	<b>R\$ 727.254.323,97</b>

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINF

## ANEXO 3 - DEMONSTRATIVO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA 2018

ESPECIFICAÇÃO	TOTAL ÚLTIMO 12 MESES
<b>RECEITA CORRENTE (I)</b>	<b>R\$ 1.535.662.595,33</b>
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria.	R\$ 507.174.142,21
Receita de Contribuições	R\$ 844.483.544,95
Receita Patrimonial	R\$ 111.845.745,98
Receita Agropecuária	R\$ 20.718,54
Receita Industrial	R\$ 2.056.106,53
Receita de Serviços	R\$ 42.481.695,30
Transferências Correntes	R\$ 1.235.082,44
Receitas Correntes a Classificar <sup>1</sup>	R\$ 51,72
Outras Receitas Correntes	R\$ 26.365.507,66
<b>DEDUÇÕES (II)</b>	<b>R\$ 730.314.191,86</b>

Transf. Constitucionais e Legais	R\$ 266.521.282,43
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	R\$ 380.190.382,86
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor.	R\$ 13.735.835,61
Compensação Financeira RGPS/RPPS	R\$ 51.753,73
<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I - II)</b>	<b>R\$ 805.348.403,47</b>

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINF

#### ANEXO 4 - DEMONSTRATIVO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA 2019

ESPECIFICAÇÃO	TOTAL ÚLTIMOS 12 MESES
<b>RECEITA CORRENTE (I)</b>	<b>R\$ 1.691.011.536,71</b>
Receita Tributária	R\$ 545.808.990,70
Receita de Contribuições	R\$ 853.403.750,01
Receita Patrimonial	R\$ 202.455.720,34
Receita Agropecuária	R\$ 22.075,71
Receita Industrial	R\$ 1.605.981,43
Receita de Serviços	R\$ 56.702.542,04
Transferências Correntes	R\$ 1.257.720,62
Receitas Correntes a Classificar <sup>1</sup>	-R\$ 0,36
Outras Receitas Correntes	R\$ 29.754.756,23
<b>DEDUÇÕES (II)</b>	<b>R\$ 785.352.947,12</b>
Transf. Constitucionais e Legais <sup>2</sup>	R\$ 298.259.900,11
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social <sup>3</sup>	R\$ 404.528.328,55
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor <sup>4</sup>	R\$ 13.925.228,20
Compensação Financeira RGPS/RPPS	R\$ 29.011,30
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	R\$ 3.818.454,06
Contribuição p/ PIS/PASEP	R\$ 64.792.024,91
<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I - II)</b>	<b>R\$ 905.658.590,00</b>

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINF

#### ANEXO 5 - DEMONSTRATIVO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA 2020

ESPECIFICAÇÃO	TOTAL ÚLTIMOS 12 MESES
<b>RECEITA CORRENTE (I)</b>	<b>R\$ 1.574.231.732,47</b>
Receita Tributária	R\$ 511.192.486,61
Receita de Contribuições	R\$ 801.396.133,95
Receita Patrimonial	R\$ 182.584.000,79
Receita Agropecuária	R\$ 19.455,84
Receita Industrial	R\$ 1.884.443,37
Receita de Serviços	R\$ 39.166.264,65
Transferências Correntes	R\$ 681.261,82
Receitas Correntes a Classificar <sup>1</sup>	R\$ 47,06
Outras Receitas Correntes	R\$ 37.307.638,39
<b>DEDUÇÕES (II)</b>	<b>R\$ 829.249.526,70</b>
Transf. Constitucionais e Legais <sup>2</sup>	R\$ 359.545.986,56
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social <sup>3</sup>	R\$ 386.383.502,68
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor <sup>4</sup>	R\$ 16.458.738,26
Compensação Financeira RGPS/RPPS	R\$ 30.213,95
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	R\$ 6.261.502,62
Contribuição p/ PIS/PASEP	R\$ 60.569.582,63
<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I - II)</b>	<b>R\$ 744.982.205,78</b>

FONTE: SIAFI - STN/CCONT/GEINF