



ALECE ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA
DO ESTADO
DO CEARÁ

DEMOCRACIA ORÇAMENTÁRIA E
REPRESENTAÇÃO LEGISLATIVA: O CASO
DO CEARÁ NO DEBATE NACIONAL SOBRE
EMENDAS IMPOSITIVAS

AUDIC CAVALCANTE MOTA DIAS

Fortaleza-CE

2025

EDIÇÕES
INESP
DIGITAL



ALECE ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA
DO ESTADO
DO CEARÁ



DEMOCRACIA ORÇAMENTÁRIA E REPRESENTAÇÃO LEGISLATIVA: O CASO DO CEARÁ NO DEBATE NACIONAL SOBRE EMENDAS IMPOSITIVAS

AUDIC CAVALCANTE MOTA DIAS

Fortaleza-CE

2025

**EDIÇÕES
INESP**
DIGITAL



Copyright by Inesp © 2025
INSTITUTO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE O
DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO CEARÁ - INESP

Diretor-Executivo do Inesp
João Milton Cunha de Miranda

Articulador
Ernandes do Carmo

Assistente Editorial
Valquíria Moreira / Rachel Garcia

Supervisão de Design
Valdemice Costa de Sousa (Valdo)

Capa, Projeto Gráfico e Diagramação
Valdério da Costa

*** DISTRIBUIÇÃO GRATUITA ***

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS ÀS EDIÇÕES INESP.
A presente obra não poderá ser comercializada e sua reprodução, total
ou parcial, por quaisquer meios reprográficos ou digitais, deverá ter a
autorização prévia das Edições Inesp.

Catalogado por Daniele Sousa do Nascimento CRB-3/1023

D541d Dias, Audic Cavalcante Mota.
Democracia orçamentária e representação legislativa [livro eletrônico]:
o caso do Ceará no debate nacional sobre emendas impositivas / Audic
Cavalcante Mota Dias. – Fortaleza: ALECE, INESP, 2025.
149 p. : il. ; 2200 KB ; PDF

Inclui tabelas e anexo.
ISBN 978-65-6094-080-2

1. Orçamento público – Brasil. 2. Execução orçamentária. 3. Direito
Constitucional. I. Ceará. Assembleia Legislativa. Instituto de Estudos e
Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado. II. Título.

CDD 341.383

Palavra do Presidente da Alece

A democracia não é um estado de maturidade nacional e institucional que se instala, e se preserva pela sua própria natureza, sem que precisemos nos manter vigilantes a fim de combater ataques e construí-la cotidianamente.

E como as gerações mudam, os jovens de hoje precisam aprender com os jovens de ontem que o Parlamento é a expressão mais fiel do poder democrático da população. Os debates, os perfis dos e das parlamentares, as leis produzidas, são resultados do que somos na nossa essência.

Manifesto gratidão aos meus pares, cujos votos me colocaram à frente do Legislativo cearense exatamente nesta celebração de 190 anos do Parlamento. Celebração que é o resultado da continuidade de um processo democrático iniciado em 1835, e é cheio de ranhuras, a exemplo de ditaduras, golpes, uma cruel pandemia, e o doloroso incêndio do Plenário 13 de Maio – o coração dos nossos mandatos. Ranhuras que vamos enfrentando, resistindo e nos reconstruindo com bravura.

Não somos mais a Província do Ceará. Contudo, não podemos esquecer, foi lá que o senador José Martiniano de Alencar plantou a semente da casa em que agora podemos ver germinar uma comissão temática dos direitos e defesas da mulher cearense – um marco moderno e necessário.

Portanto, com firmeza, gentileza, educação e ternura, respeitamos o passado, para construir um futuro melhor. A assembleia que chega aos 190 anos como uma das mais transparentes do país deverá trabalhar para ser a mais transparente do Brasil.

Porque nosso passado e nosso futuro é ousar. O Ceará, que é referência na educação brasileira, não vê fronteiras como barreiras, mas sim como desafios a serem superados. E seguiremos em frente. Tenham certeza.

Deputado Estadual Romeu Aldigueri

PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

Palavra do Diretor-Executivo do Inesp

O Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará (Inesp), criado em 1988, é um órgão técnico e científico de pesquisa, educação e memória. Ao idealizar e gerenciar projetos atuais que se alinhem às demandas legislativas e culturais do estado, objetiva ser referência no cenário nacional.

Durante seus mais de 30 anos de atuação, o Inesp prestou efetiva contribuição ao desenvolvimento do estado, assessorando, por meio de ações inovadoras, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alece). Dentre seus mais recentes projetos, destacam-se o Edições Inesp e o Edições Inesp Digital, que têm como objetivos editar livros, coletâneas de legislação e periódicos especializados. O Edições Inesp Digital obedece a um formato que facilita e amplia o acesso às publicações de forma sustentável e inclusiva. Além da produção, revisão e editoração de textos, ambos os projetos contam com um núcleo de design gráfico.

O Edições Inesp Digital já se consolidou. A demanda por suas publicações alcançou uma marca de 5 milhões de downloads. As estatísticas demonstram um crescente interesse nas publicações, com destaque para as de Literatura, Ensino, Legislação e História, estando a Constituição Estadual e o Regimento Interno entre os primeiros colocados.

Democracia Orçamentária e Representação Legislativa: O Caso do Ceará no Debate Nacional sobre Emendas Impositivas é mais uma obra do diversificado catálogo de publicações do Edições Inesp Digital, que, direta ou indiretamente, colaboram para apresentar respostas às questões que afetam a vida do cidadão.

Professor Dr. João Milton Cunha de Miranda
DIRETOR-EXECUTIVO DO INESP

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO.....	15
1.1 Análise da evolução do orçamento público nas Constituições do Brasil	16
1.2 Estado Federal criado pela Constituição Federal de 1988 e suas características	21
1.3 Origem do orçamento autorizativo à consolidação do orçamento impositivo.....	24
1.4 Competências institucionais dos poderes como expressão do sistema de freios e contrapesos	26
1.4.1 <i>Competências do Poder Executivo quanto à programação orçamentária.....</i>	28
1.4.2 <i>Competências do Poder Legislativo quanto à programação orçamentária.....</i>	30
1.5 Princípio da reserva do possível, da vedação ao retrocesso social e do mínimo existencial na programação orçamentária.....	34
1.6 Orçamento público após a Constituição Federal de 1988.....	37
1.6.1 <i>Emendas parlamentares impositivas individuais</i>	42
1.6.2 <i>Emendas parlamentares impositivas de bancada de parlamentares.....</i>	43

2 PRINCÍPIO DA SIMETRIA E A EXPERIÊNCIA DOS ESTADOS BRASILEIROS NA EXECUÇÃO IMPOSITIVA DE EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS	49
2.1 Aplicação do princípio da simetria para os procedimentos das emendas parlamentares individuais impositivas.....	50
2.2 Análise comparativa nos 27 estados brasileiros e vivências da adoção de emendas parlamentares individuais impositivas.....	55
2.3 Judicialização dos percentuais específicos de emendas parlamentares estaduais impositivas perante o Supremo Tribunal Federal.....	66
2.4 Análise comparativa da destinação das emendas parlamentares individuais impositivas estaduais quanto à vinculação determinada pelo princípio da simetria	77
3 ORÇAMENTO IMPOSITIVO E A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DO CEARÁ.....	85
3.1 Análise da trajetória histórica das emendas parlamentares no estado do Ceará e importância do Programa de Cooperação Federativa	86
3.2 Produto Interno Bruto do Estado do Ceará, concentração de renda e representação democrática para solucionar tal problema.....	98
3.3 Proposta de Emenda Constitucional nº 2/2015; Proposta de Emenda Constitucional nº 6/2019 e Proposta de Emenda Constitucional nº 11/2021: origem e tramitação.....	102
3.4 Debate travado em relação às propostas de emendas à Constituição do Estado do Ceará e últimas atualizações sobre o assunto no cenário do parlamento estadual	111
4 CONCLUSÃO	119
5 REFERÊNCIAS.....	125
6 ANEXO.....	151

INTRODUÇÃO

Esta narrativa está inserida no grupo de pesquisa Relações Econômicas, Políticas, Jurídicas e Ambientais na América Latina (REPJAAL), vinculado à linha de pesquisa Estado Democrático de Direito no Brasil e à área de concentração em Direito Constitucional Público e Teoria Política, do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza (PPGD – Unifor). Os estudos se pautam na estruturação do orçamento público brasileiro a partir da implantação da natureza impositiva para as emendas parlamentares individuais a respeito da legislação orçamentária, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2015 e como isso repercutiu em cada um dos estados brasileiros, seguindo ou não o princípio da simetria de acordo com os parâmetros estipulados pela norma constitucional, com atenção principal ao estado do Ceará.

Hodiernamente tem se destacado o debate sobre orçamento público, haja vista que dele são originadas e financiadas as políticas públicas sociais, além de estar diretamente relacionada a temas como cidadania, alcance do mínimo existencial, vedação ao retrocesso social, efetivação dos programas de governo e controle das contas públicas. É certo que se tem de compreender que a gestão do orçamento público deve ter como finalidade precípua o atendimento das necessidades mais prementes do cidadão e da sociedade, para que com isso se atinjam os objetivos da república federativa brasileira, com a execução, dessa forma, do Estado Democrático de Direito, cujo conteúdo está fixado no texto constitucional federal.

O Poder Executivo exerce a função típica de elaborar a Lei Orçamentária Anual, e o Poder Legislativo possui a capacidade de elaborar emendas para intervir nas medidas sugeridas. Contudo, quando as emendas parlamentares não possuem caráter impositivo, não há obrigatoriedade na execução de tais emendas, e isso acaba sendo usado como mecanismo de barganha política, em que os parlamentares aprovam ou desaprovam os textos propostos de acordo com suas negociações políticas, afastando-se do interesse público propriamente dito, o que resulta em prioridade às propostas de situação em relação às propostas dadas pela oposição.

Diante dessa sistemática, o Poder Judiciário pode controlar materialmente os textos ligados ao orçamento público, quanto à especificação do caráter impositivo dado às emendas parlamentares individuais, por serem consideradas normas de reprodução obrigatória¹, seguindo o princípio da simetria, segundo o qual os entes federados devem seguir os parâmetros estipulados pela legislação constitucional.

¹ Conforme é conceituado no decorrer do trabalho científico, normas de repetição obrigatória e de imitação são aquelas instituídas pela Constituição Federal que materialmente devem ser observadas pelas Constituições Estaduais e Municipais, diante do princípio da simetria, podendo vir a sofrer controle de constitucionalidade: “Em se tratando de reprodução, pelo constituinte decorrente, de normas da Constituição da República de observância compulsória por parte das unidades federadas, a jurisprudência constitucional admite a utilização da ação direta de inconstitucionalidade estadual para efeito de fiscalização concentrada de constitucionalidade de leis ou atos normativos locais. [...] Note-se que somente a questão de interpretação de normas centrais da Constituição da República, de repetição obrigatória na Constituição Estadual, é que autoriza a admissão do recurso extraordinário (STF AgR-RE 353.350), pois, independentemente de estarem ou não reproduzidas na Carta Estadual, incidem na ordem local” (Costa, 2013, online).

Essa narrativa mostra como funciona a formação do orçamento público brasileiro, para, especificamente, entender como cada estado federativo regulamenta suas medidas orçamentárias, em que se traz um embate doutrinário e jurisprudencial sobre o assunto, para delimitar, especificamente, como o estado do Ceará está propondo regulamentar o orçamento impositivo por meio das emendas parlamentares, dando mais abrangência de atuação ao Poder Legislativo.

Para garantir a validade das informações alcançadas nos sites das Assembleias Legislativas Estaduais, realizamos duas pesquisas junto à Consultoria Técnica Legislativa, por meio da Diretoria da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, as quais são citadas em detalhes no contexto da narrativa, respectivamente a Pesquisa nº 43/2021² e a Pesquisa nº 13/2022³. Destacamos que a análise se refere ao período compreendido entre os anos de 2015 e 2022, pois, antes da Emenda Constitucional nº 86/2015, qualquer proposta de emenda impositiva seria considerada inconstitucional, já que não existe constitucionalismo superveniente na legislação brasileira. Outra discussão abordada refere-se à pesquisa nº 83/2022⁴, que trata acerca do quantitativo de emendas e seus respectivos valores e destinações, protocoladas por cada parlamentar no ano de 2021 para execução no ano de 2022, o que visa, principalmente, substituir o antigo modelo do Programa de Cooperação Federativa (PCF), instituído no âmbito da Administração Pública do Estado do Ceará, que nasceu sem natureza orçamentária.

Analizamos historicamente o sistema orçamentário brasileiro, com destaque ao papel dos Poderes Executivo e Legislativo no âmbito do processo orçamentário, com o confronto dos princípios da reserva do possível, do mínimo existencial e da vedação ao retrocesso social na programação orçamentária, dada a importância de se garantir efetivamente aquele núcleo intangível que compõe o conjunto de prestações mínimas necessárias à sobrevivência e, além disso, a uma existência digna. Tornando-se obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, no limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL), a ser partilhado isonomicamente entre todos os parlamentares em exercício, devendo metade desse percentual, ser destinado a ações e serviços públicos de saúde.

Nesse sentido, pelo princípio da simetria, as normas constitucionais que tratam sobre a regulamentação orçamentária dos entes federados são de observância obrigatória, visto que possuem a finalidade de implementar, na prática, os direitos fundamentais e os objetivos principais do Estado Democrático brasileiro. As legislações estaduais também são comparativamente analisadas no segundo capítulo em relação à destinação das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, além de trazer ao presente estudo a discussão judicial da matéria perante o Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente quanto aos parâmetros fixados pela Constituição Federal.

Percebe-se que, na seara orçamentária dos dias de hoje, não há mais espaço para escolhas discricionárias injustificadas, tanto no estabelecimento do conteúdo das leis orçamentárias, que são parametrizadas pelos objetivos e valores constitucionais, quanto em sua execução, que passa a ser obrigatória e vinculante

2 Inteiro teor da pesquisa em anexo.

3 Inteiro teor da pesquisa em anexo.

4 Inteiro teor da pesquisa em anexo.

para o administrador público, não sendo possível a realização de contingenciamentos, remanejamentos ou cancelamentos de despesas orçamentárias de maneira imotivada.

Assim, os compromissos fixados na lei orçamentária, principalmente aqueles destinados a realizar valores constitucionais dos direitos sociais e fundamentais, não podem ser remanejados nem sofrer contingenciamentos ou cancelamentos de acordo com a conveniência do gestor público, em face da vedação ao retrocesso social, como ficou afirmado pelas decisões do Supremo Tribunal Federal.

Também se destaca que, além da mera autorização arrecadatória, a proposta orçamentária da despesa pública deve ser submetida ao crivo do Parlamento, que é formado por representantes dos cidadãos, para a autorização da execução de gastos na forma da lei. Do contrário, seria conferir preponderância ao Poder Executivo sobre o Legislativo, em afronta ao princípio republicano do equilíbrio entre os poderes.

Assim, busca-se aumentar a efetividade de atuação dos poderes públicos, para garantir que o mínimo existencial seja alcançado e todas as regiões, principalmente aquelas menos abastadas e favorecidas, tenham suas carências atendidas, com a efetivação dos direitos fundamentais sociais, que são a finalidade máxima da destinação do orçamento público estatal.



1 SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

Incia-se a discussão sobre o tema pesquisado, por meio desta dissertação, com a proposta de fazer um relato histórico e analítico da formação do orçamento público, como se dá sua evolução diante das muitas Constituições instituídas no Estado brasileiro, desde a primeira república até a atualidade, com destaque para os principais pontos que justificam as determinações recentes sobre a programação orçamentária.

Ademais, explica-se como o Estado brasileiro é dividido em entes federados, com a demonstração da autonomia existente entre eles, o que não afasta a interligação entre as competências específicas e residuais de cada um, fazendo com que, mesmo com essa autonomia, os entes tenham o dever de seguir uma orientação coerente em suas determinações.

A partir disso, também se discute a competência conferida aos três poderes que formam o Estado Democrático brasileiro, quais sejam: Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, com a descrição de qual a importância de cada um deles para a criação, a regulamentação e o controle do orçamento público estatal, diante da aplicação do sistema de freios e contrapesos, que possui a finalidade de equilibrar e manter estável a atuação dos três poderes, de maneira independente e harmônica.

Após entender como se dá a estruturação do orçamento público, é importante citar os objetivos principais que fundamentam a necessidade de uma programação bem formulada, a partir dos princípios da reserva do possível, do mínimo existencial, bem como da vedação ao retrocesso social, tendo em vista que o orçamento público visa garantir uma distribuição de renda que atenda às necessidades básicas da sociedade, em busca da efetivação dos direitos sociais afirmados constitucionalmente, tanto os já consolidados quanto os que ainda não foram plenamente efetivados.

Por fim, este primeiro capítulo discute, de maneira preliminar, como se dá o funcionamento do orçamento público após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Adentra-se ao tema com a instituição das emendas parlamentares impositivas individuais ou coletivas, que trouxeram um caráter de “obrigatoriedade” à parte das programações sociais constitucionais, repercutindo isso na esfera constitucional dos entes federados.

1.1 Análise da evolução do orçamento público nas Constituições do Brasil

Antes de abordar com propriedade a influência que cada texto constitucional possuiu sobre a formação da estrutura do orçamento público brasileiro, é preciso entender que tais normas se basearam em sistemas já aplicados em outros Estados soberanos, com suas devidas adaptações para conseguir se adequar às necessidades impostas em cada momento histórico da experiência brasileira. Sendo assim, em análises comparadas, se leva em consideração o contexto socioeconômico e histórico no qual se insere a legislação estudada.

No caso brasileiro, a Lei Suprema, ao escolher sua base fundamental, sofreu influências diretas de países como Estados Unidos, Alemanha e França. Em diferentes contextos históricos, outros países também influenciaram a legislação brasileira, “a exemplo da Polônia, cuja influência foi tão significativa que inspirou a elaboração da Constituição de 1937, razão pela qual foi até mesmo apelidada de “polaca”, pois, tal como a Constituição polonesa de 1921, não passou por uma Constituinte e foi outorgada pelo Chefe do Executivo, atribuindo-lhe poderes praticamente ilimitados” (Lira Neto, 2013, p. 317-318).

Para o estudo sobre a formulação de uma legislação orçamentária, alguns países possuem bons exemplos comparativos, tais como Portugal, Itália, Alemanha, Estados Unidos e Inglaterra; muito embora não seja objeto deste trabalho a análise comparada, é importante trazer para a discussão algumas ordenações que influenciaram a estruturação das relações orçamentárias brasileiras.

Conforme afirma Maciel Carlos Antunes (2018, p. 221), “a legislação relacionada à estrutura do orçamento público ainda é influenciada pelas normas aplicadas em outros países, como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), “que teve como referenciais o budget enforcement act (EUA), o Tratado de Maastricht (Europa) e o Fiscal Responsibility Act (Nova Zelândia)”. Complementando o assunto, o mesmo autor afirma que novos projetos brasileiros, destinados à mensuração de desempenho e planejamento do orçamento, estão sendo inspirados em leis do governo dos Estados Unidos da América, citando: “o Government Performance and Results Act of 1993 (GRPA 1993) e o Government Performance and Results Modernization Act de 2010 (GRPA Modernization Act 2010) determinam que as agências federais apresentem planejamento estratégico para execução de suas ações e estabeleçam metas e meçam os resultados” (Antunes, 2018, p. 224).

Ao trazer um comparativo, também atual, entre Brasil e Portugal, Fernando Aquino Scaliante (2020, p. 193) discute um dos temas principais desta narrativa, que seria como o orçamento público é direcionado para o desenvolvimento de políticas públicas locais, em que traz como resultado que as duas estruturas são simétricas, salvo as diferenças entre a aplicação de um sistema federativo no caso do Brasil e um sistema central no caso de Portugal: “em relação ao sistema orçamentário, a composição dos documentos previsionais de ambos os países se assemelham. A relação de correspondência, quanto ao conteúdo, não é total, mas as suas funcionalidades são semelhantes”.

Portanto, a legislação comparada influenciou tanto a origem das ordenações aplicadas no Brasil sobre a estruturação do orçamento público quanto ainda influencia em diversos aspectos envolvendo o

tema. Por isso, é importante ter em mente que, desde a origem, as ordens aplicadas pela legislação brasileira, até o momento, seguem alguns preceitos trazidos por outros Estados soberanos, respeitadas as diferenças nas legislações de cada lugar. Aliás, outra questão ainda a ser levantada diz respeito ao processo parlamentar utilizado para aprovação/rejeição de determinada lei no ordenamento jurídico, que pode contribuir tanto de forma positiva quanto negativa para a análise comparada, apesar das peculiaridades parlamentares de cada país.

Sintetizamos a ideia de que é preciso contextualizar para melhor se compreender a formulação orçamentária, ou seja, é preciso considerar a época de sua realização e o sistema de governo escolhido. Sendo assim, por óbvio, em um sistema parlamentarista, o paradigma escolhido será necessariamente diferente do modelo utilizado no sistema presidencialista, de modo que a investigação sobre a história do orçamento brasileiro permite a compreensão do contexto histórico-político do país, analisando desde sua raiz até os dias atuais.

O conceito clássico de orçamento público o define como instrumento que tem como objetivo organizar todas as despesas e receitas para delimitar os gastos consoantes aos recursos arrecadados. Aliomar Baleeiro (2006, p. 411) assim define orçamento público:

O ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo por certo período e pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do País, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Nessa organização orçamentária, alguns gastos são definidos como prioritários, como os gastos previstos com saúde e educação, no entanto, essas precedências devem estar previstas no texto constitucional. Porém, a Constituição Federal traz apenas disposições orçamentárias de forma genérica, haja vista que suas especificidades fazem parte de três leis ordinárias que regulamentam o orçamento em si, cuja iniciativa é sempre do Poder Executivo⁵.

Em cada legislatura, que consiste nos quatro anos de Administração Pública de determinado gestor, uma lei é apresentada pelo Poder Executivo contendo as diretrizes básicas de acordo com o plano de governo proposto para aquela gestão específica. Essa lei é chamada de Plano Plurianual (PPA) e engloba também as metas e os objetivos a serem alcançados. Sua vigência, no entanto, apenas começará a contar a partir do ano seguinte à sua aprovação, já que no primeiro ano da nova administração valerá a lei da legislatura anterior, conforme estipulado pelo art. 165, I e § 1º da CF/88⁶.

5 Art. 163, CF/88. Lei complementar disporá sobre: I – finanças públicas; [...] Art. 163-A, CF/88. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público (Brasil, 1988).

6 Art. 165, CF/88. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; [...] §1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (Brasil, 1988).

A próxima lei aplicada ao orçamento é a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que trata das metas e dos objetivos anuais a serem seguidos pela Administração Pública durante o período de um ano. Nessa lei, há pouco espaço para inovação, em que se devem conter as regras baseadas na previsão constitucional, sem margens para alteração, tal como previsto no art. 165, §2º da CF/88⁷. De iniciativa do Poder Executivo, essa lei funciona como um ajuste anual das metas determinadas no Plano Plurianual, pensado de maneira estratégica, com o fito de aplicar metas sólidas e consistentes.

Por último, a Lei Orçamentária Anual é responsável por definir regras específicas de gestão orçamentária. Nela deverão estar contidos não somente metas e objetivos, mas para onde os recursos deverão ser destinados, incluindo valores e programações de ações públicas, diante do mandamento estipulado pelo art. 165, §2º da CF/88⁸. A elaboração dessa peça orçamentária pode ter a cooperação de outros poderes, o que enseja uma observação especial às emendas parlamentares individuais, que farão inserções de destinações específicas, as quais são abordadas detalhadamente mais à frente neste trabalho.

As três redações supracitadas ilustram como funciona o raciocínio brasileiro para lidar com as destinações dos recursos públicos na atualidade. No entanto, nem sempre essa foi a lógica utilizada pelos gestores ao elaborar a peça orçamentária. Há de se lembrar de que “o Brasil hoje é consolidado constitucionalmente como uma República federativa, baseada em um Estado Democrático de Direito, mas nem sempre foi assim. Em regimes de governo mais autoritários, com viés antidemocrático, o paradigma a ser seguido era completamente diferente, como, por exemplo, no período das primeiras Constituições brasileiras” (Giacomoni, 2002, p. 52).

Antes de haver a formalização das definições orçamentárias dentro do texto constitucional, as regras quanto à elaboração do orçamento ficavam em uma espécie de limbo jurídico, sem regulamentação específica. Na primeira Constituição, datada de 1824, chamada de Constituição Imperial, “foi que se introduziram as definições textuais relativas ao orçamento” (Dalpiaz, 2020, p. 3). A iniciativa, tanto naquela época quanto agora, permanece do Poder Executivo, nos termos do já citado art. 165, *caput* da CF/88 (Brasil, 1988); o ente responsável pela elaboração e execução da peça orçamentária concede uma atuação exacerbada do Executivo nesta seara.

Acrescente-se que já em 1824, no Brasil Império, os gastos públicos deveriam ter sua aplicação definida em lei. Essa e outras previsões legais fazem parte do conjunto de regras utilizadas para moderar as funções de outros Poderes, especialmente o Executivo. No caso, a lei que elaboraria o orçamento deveria ter a aprovação dos membros do Poder Legislativo, mesmo, naquele momento, o Brasil não sendo ainda uma república federativa. No entanto, apesar de a Constituição Imperial ter sido formulada em 1824, o orçamento público apenas foi desenvolvido anos depois, em 1827.

7 Art. 165, §2º, CF/88. A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Brasil, 1988).

8 Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...] § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Brasil, 1988).

A Constituição seguinte, de 1891, já havia sido instituída durante o período republicano e trouxe mudanças significativas em relação ao orçamento. No primeiro tempo, a competência para sua elaboração passou a ser do Poder Legislativo, e houve inovação quanto à fiscalização das contas públicas, o que não acontecia no período constitucional passado (art. 34 da CF/1891)⁹. Com isso, deu-se início a uma nova fase de gestão das contas públicas, que contava com o protagonismo do Legislativo.

Nessa fase de controle das contas públicas e fiscalização da aplicação dos recursos, “o primeiro Tribunal de Contas¹⁰ foi criado visando auxiliar o Poder Legislativo na vistoria dos gastos” (Giacomoni, 2002, p. 55). Anos após a edição da Constituição de 1891, o Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, o qual organiza o Código de Contabilidade da União, surgiu com o intuito de organizar a despesa e as receitas, os órgãos coletadores, bem como os limites impostos ao Poder Executivo na hora de formular e aplicar as regras financeiras.

Importante destacar que o Decreto nº 4.536/1922¹¹ determinava que a Contabilidade da União compreendesse todos os atos que correspondessem às contas de gestão do patrimônio do país e ao controle das receitas e despesas federais. Nesse contexto, prevê-se que a fiscalização ficaria a cargo do Tribunal de Contas e a responsabilidade pela organização, orientação e registro de todos os atos de escrituração das repartições federais fosse da Diretoria Central de Contabilidade da República. O Decreto ainda dispunha que o exercício financeiro coincidia com o ano civil, bem como disciplinava a forma e o nível de classificação da receita, da despesa e de vários aspectos próprios à área pública, tais como a dívida ativa, a demonstração das despesas de exercícios anteriores, com a indicação de sua natureza e do exercício a que pertenciam, e o resultado da execução do orçamento.

Muito embora permanecesse com o Poder Legislativo a competência para a elaboração da lei orçamentária, o Decreto nº 4.536/1922¹² determinava que o governo deveria enviar à Câmara dos Deputados, até 31 de maio de cada ano, a proposta dispendo sobre a despesa e o cômputo da receita, para fundamentar a iniciativa da lei de orçamento. Na realidade, o Código de Contabilidade da União “expressou o resultado dos esforços de organização e sistematização para se produzir uma contabilidade realmente informativa, uma vez que, ainda que não houvesse transparência, os governantes já demonstravam preocupação com o destino do dinheiro público” (Lock; Pigatto, 2005, p. 162-181).

Posteriormente, na Constituição de 1934, o país vivia um sistema de Estado completamente diferente do que era e do que seria. Nessa época, “o Brasil vivenciou a ruptura com o sistema democrático, que nem sequer havia sido plenamente consolidado – no formato conhecido atualmente – no período

9 Art 34 – Compete privativamente ao Congresso Nacional:

1º) orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro.

10 Sobre a natureza jurídica do Tribunal de Contas da União, Manoel Coracy Dias (Conpedi, 2017) explica que é um órgão de natureza administrativa, com pressupostos originários destinados à fiscalização das contas públicas, que funciona de maneira auxiliar, com fins de orientação, do Poder Legislativo, pois a sua função é auxiliar o Congresso Nacional no controle externo que lhe é típico, sobre a atividade financeira e orçamentária da União.

11 Art. 1º A Contabilidade da União, compreendendo todos os actos relativos ás contas de gestão do patrimonio nacional, á inspecção e registro da receita e despesa federaes, é centralizada no Ministerio da Fazenda, sob a immediata direcção da Directoria Central de Contabilidade da Republica e fiscalização do Tribunal de Contas.

12 Art. 13. O Governo enviará à Câmara dos Deputados, até 31 de maio de cada anno, a proposta de fixação da despesa, com o calculo da receita geral da Republica, para servir de base à iniciativa da lei de orçamento.

pós-império. O cenário político brasileiro, liderado por Getúlio Vargas, sofreu influência direta da crise americana da queda da bolsa de Nova York, em 1929. A crise econômica vivida pelo país norte-americano teve um efeito cascata no restante do mundo, inclusive no orçamento brasileiro” (Correa Júnior; Oliveira Júnior, 2018, p. 7).

Durante a vigência dessa Constituição, o Legislativo brasileiro perde um pouco do protagonismo conquistado na Constituição anterior, em que repassou a competência para iniciar e elaborar o processo legislativo orçamentário ao chefe do Poder Executivo. A aprovação, no entanto, ficaria a cargo do Poder Legislativo, que contaria com o auxílio do já criado Tribunal de Contas. Observa-se que, “mesmo com a centralização da estrutura organizacional no Executivo, havia o equilíbrio de funções entre os Poderes, o que é um pressuposto basilar da teoria de freios e contrapesos” (Rocha, 2008, p. 16).

A colaboração entre os Poderes para elaboração e votação do orçamento, permaneceu durante a vigência da Constituição seguinte, decretada em 1937, de forma oficial, embora sua realização prática nunca tenha de fato ocorrido. Para ilustrar como era o aparelhamento de estrutura administrativa, órgãos e orçamento paralelo foram criados com o intuito de concluir o planejamento dos recursos públicos, com destaque para o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) (Conti, 2020, p. 61).

É importante ressaltar que, com o início do Estado Novo, ocorreu uma série de transformações no aparelho de Estado, tanto na forma quanto em sua dinâmica de funcionamento, “sendo o DASP o instrumento através do qual se pretendia estabelecer maior intersectorialidade na Administração Pública, em que se organiza e racionaliza o serviço público, inclusive através da adoção do sistema de mérito” (Costa, 2008, p. 829-874).

A Constituição seguinte, promulgada em 1946, marcou o fim do período de elaboração unilateral do orçamento e o retorno da ordem democrática. Sua construção e aprovação passaram a contar com o equilíbrio de atividades entre os dois Poderes envolvidos: Executivo e Legislativo. A participação dos legisladores se limitava à proposição de emendas, contudo as emendas propostas não exigiam os cancelamentos compensatórios, ou seja, não precisavam garantir a neutralidade da opressão através do cancelamento de outra despesa. Também merece destaque “o fato de que o Tribunal de Contas, que havia sido criado como órgão auxiliar de controle das contas, passou a ter suas determinações estabelecidas na Constituição Federal” (Giacomoni, 2002, p. 55).

Nos anos que se seguiram, especialmente a partir de 1964, com o Regime Militar marcadamente autoritário, o quadro de descontrole em relação à proposição de emendas levou a União a editar lei inédita de controle dos gastos públicos, qual seja a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que impôs sérias restrições à possibilidade de emendar e estabeleceu normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

Em continuidade às orientações consolidadas pelas legislações citadas anteriormente, a Constituição de 1967, em seu art. 67, agravou o desequilíbrio entre os Poderes Legislativo e Executivo quanto às suas competências envolvendo a formação do orçamento público, pois retirou as prerrogativas legislativas de propostas de emendas às normas destinadas ao controle das contas públicas, impossibilitando a discussão de propostas importantes, nos termos explicados por Soares e Matos (2012, p. 158):

Por este instrumento foi retirada do Legislativo a prerrogativa de apresentar leis ou emendas que criassem aumento de despesa, inclusive, relativos à matéria orçamentária. Cabia ao Legislativo homologar o que já estava determinado, incumbindo-lhe apenas, analisar (ou conhecer) e aprovar (ou seja, homologar).

Em busca de solução para isso, foi proposta a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que alterou diversos pontos dessa Constituição, contudo continuou limitando a atuação do legislativo na proposta de emendas de matéria orçamentária.

Sob a vertente da redemocratização e a instituição de um Estado Social, a Constituição Federal de 1988, que ainda é o texto constitucional em vigor, trouxe diversas alterações aos preceitos anteriormente aplicados, ampliando consideravelmente a participação do Poder Legislativo no processo de estruturação do orçamento público, ao permitir a criação de emendas aos textos constitucionais. Com a Lei Maior atual, os planos plurianuais tiveram de expor suas destinações, com objetivos ligados a efetivar os direitos fundamentais sociais trazidos pela legislação constitucional, bem como tornou obrigatório o encaminhamento anual da Lei de Diretrizes Orçamentárias ao Congresso Nacional, para análise e elaboração de propostas (Guimarães Filho, 1999).

Outro ponto crucial das alterações trazidas pela Constituição de 1988 foi a aplicação do princípio da totalidade ou unidade, ou universalidade orçamentária, fundamentado na ideia de que todos os órgãos públicos, independentemente do ente federado, devem se basear na política orçamentária criada pelo texto constitucional, ajustando-se a um método único.

1.2 Estado Federal criado pela Constituição Federal de 1988 e suas características

O Estado Federal, ou seja, o modelo federalista de poder é um mecanismo de organização pública, composto por diversos entes políticos independentes e autônomos mediante o reconhecimento dos poderes de auto-organização, autorregulação e autogoverno para cada um dos entes, criando suas próprias ordens internas, por meio de suas Constituições. Nesse contexto, explica a Escola Nacional de Administração Pública (Gadelha, 2017, p. 9):

Federação, Estado Federal ou Estado Federativo é aquele em que há uma participação dos Estados-Membros no poder central por meio de uma das câmaras que compõem o Poder Legislativo. Nesta forma de Estado, os Estados-Membros possuem autonomia política, que é o poder de auto-organização mediante um poder constituinte próprio. Não existe, portanto, hierarquia entre Estados-Membros e União.

Diferentemente do que acontece em um “poder central”, o pacto federativo se baseia em subdivisões administrativas, que originam múltiplos polos políticos autônomos, regidos por uma normatização própria. O Brasil é composto por diversos entes federados, quais sejam: União, estados, municípios e

Distrito Federal. Todos eles possuem autonomia de poder político e competências específicas, delegadas de maneira expressa ou residual pela Constituição Federal de 1988. Ou seja, a principal característica do sistema federalista é a divisão de poder e competências entre os entes: “Os Estados-membros são unidades que possuem capacidade de auto-organização e autoadministração e que, entretanto, não são dotadas de soberania e se sujeitam a uma Constituição Federal” (Scalante, 2020, p. 46).

Logo, o federalismo é um mecanismo de fragmentação do poder, em diversos entes públicos e políticos, normalmente consolidado em países de grande extensão territorial e com disparidades étnicas e culturais, o que faz com que seja necessária a distribuição de poderes locais específicos para atender às demandas de seu povo.

Destaca-se, assim, que os entes federados são autônomos e independentes, não havendo uma espécie de submissão hierárquica entre eles. Em razão disso, são prerrogativas excepcionais aquelas que estipulam a intervenção de um ente em detrimento de outro, por exemplo: a intervenção da União em relação a determinado município. Modesto (2016, p. 152) ensina como se dá a organização jurídica dentro do pacto federativo:

A Federação brasileira não é apenas um pacto político. É também um complexo normativo coordenado, que reúne ordens jurídicas distintas, delimitadas segundo o âmbito territorial de validade. Essa é a base para classificar, no sistema jurídico brasileiro, as normas em nacionais, federais, estaduais, municipais ou distritais.

Contudo, o que consolida os poderes e as competências dos entes são suas constituições internas, que devem se submeter à hierarquia de aplicação das normas jurídicas. Sendo assim, é preciso entender que os entes federados não possuem uma relação hierárquica, mas suas normas constituidoras sim; deve existir tanto uma consonância entre as orientações trazidas pelos textos quanto uma simetria entre eles.

Sobre o assunto, Bonavides (2018, p. 363) explica que:

Há uma garantia institucional do “mínimo intangível” na autonomia dos entes federados, visto que as “vontades legislativas inferiores”, ou seja, as normas criadas pelos entes federados, não podem confrontar os textos consolidados pela Constituição Federal, diante da legitimidade, hierarquia, eficácia e supremacia das normas constitucionais.

Conclui-se, em decorrência disso, que há uma proteção em relação a possíveis lesões cometidas pelas Constituições dos Estados-membros e dos municípios, caso seus textos não venham a observar as orientações normativas de hierarquia superior.

Kelsen (1998), ao explicar sua teoria pura do direito, afirma que o sistema jurídico funciona de maneira escalonada, em que existe um grau de hierarquia entre as normas legisladas dentro do Estado, no qual a Constituição ocupa o ápice dessa força, sendo fundamentada pela norma hipotética fundamental que advém do poder constituinte soberano e, por causa disso, derroga as orientações dadas aos institutos

normativos inferiores, devendo mitigar aqueles dispostos contrários à norma constitucional. Sobre a estrutura escalonada da ordem jurídica, afirma Kelsen (1998, p. 155):

A ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da conexão de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, que foi produzida de acordo com outra norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por sua vez, é determinada por outra; e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental – pressuposta. A norma fundamental – hipotética, nestes termos – é, portanto, o fundamento de validade último que constitui a unidade desta interconexão criadora. Se começarmos levando em conta apenas a ordem jurídica estadual, a Constituição representa o escalão de Direito positivo mais elevado. A Constituição é aqui entendida num sentido material, quer dizer: com esta palavra significa-se a norma positiva ou as normas positivas através das quais é regulada a produção das normas jurídicas gerais.

Observa-se, então, o motivo pelo qual as Constituições locais dos Estados-membros federados devem obedecer, pelo menos materialmente, aos pressupostos trazidos pela legislação constitucional, e isso não se difere quanto à formação do orçamento público estatal, suas destinações e objetivos. É nesse contexto que, nas próximas seções, aborda-se o controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal, o qual, ao considerar a supremacia da norma constitucional, avalia as leis de disposições orçamentárias estaduais e controla os percentuais de repasses e as destinações específicas, de acordo com o mandamento superior.

No mesmo sentido, José Afonso da Silva (2014) explica que isso acontece porque a Constituição, como o próprio nome já diz, é o texto constituidor do Estado, e isso traz sua validade e legitimidade, devendo ser considerado o texto supremo e fundamentador de todo o ordenamento jurídico pátrio.

É por essa razão que o equilíbrio entre os três poderes estatais, ou seja, Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário, é essencial para o regular funcionamento e autonomia dos entes federados, pois as limitações dos poderes e das competências acontecem exatamente por meio da aplicação conectada entre esses três poderes. Nesse sentido, pondera Scaliante (2020, p. 52) que “o controle mútuo do poder é essencial em uma Federação, tendo em conta o seu mecanismo de fiscalização recíproca, que previne a concentração indevida de poder e reforça a busca pela interdependência federativa democrática”.

Com efeito, a divisão de poderes, deveres e funções é limitada pelas atribuições conferidas pelos três poderes, sendo um mecanismo de limitação de o próprio poder estatal, em que se fundamenta o sistema criado por Montesquieu (2005), baseando-se nas ideias de Locke e de Aristóteles, chamado de “*checks and balances*” (freios e contrapesos). Essa teoria estipula que a criação de três poderes, harmônicos e independentes entre si, traria um controle contra um possível poder arbitrário e centralizador; dessa forma, foram distribuídas funções típicas e atípicas para cada um desses poderes.

O sistema de freios e contrapesos trata-se do mecanismo de garantia de que cada poder exercerá suas funções sem extrapolar os limites e atribuições de outro poder, evitando abusos, ao funcionar de maneira harmônica e organizada. Pela importância que esse sistema tem no controle do poder do Estado, bem como na garantia dos direitos e liberdades individuais e nos direitos das minorias, é considerado um dos pilares do Estado Democrático de Direito, pois é por meio desse controle que é possível garantir a efetivação das propostas públicas do governo, estipuladas no texto constitucional.

Diante disso, a Constituição Federal consolida essa teoria logo em seu art. 2º, atestando: “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (Brasil, 1988). Por conseguinte, quando se trata de orçamento público, observa-se a razão pela qual o Poder Executivo manda sua proposta, que deverá ser analisada e aprovada pelo Poder Legislativo e poderá sofrer regulação de sua constitucionalidade por parte do Poder Judiciário, o que demonstra o mecanismo de freios e contrapesos em sua teorização legal, dentro da temática em questão.

Mas por que falar de federalismo? Porque é a partir da distribuição de competências entre os Estados-membros que se organiza o orçamento público brasileiro, já que são as legislações estaduais que impõem as destinações orçamentárias, na busca de efetivar os objetivos direcionados a cada ente.

É possível afirmar, a partir disso, que o modelo criado visa permitir a cada ente federado atender às demandas locais; sendo assim, a distribuição do orçamento público deve se preocupar em atender aos princípios fundamentais, garantindo o “bem comum”, em favorecimento ao desenvolvimento social. Esses preceitos são manifestamente trazidos como objetivos da federação brasileira, no art. 3º da Constituição Federal¹³.

1.3 Origem do orçamento autorizativo à consolidação do orçamento impositivo

A fim de entender a importância do orçamento público para a consolidação dos princípios norteadores do Estado Democrático de Direito brasileiro, com o alcance das necessidades básicas das minorias sociais, primeiramente se deve entender qual a natureza jurídica do orçamento e quais as diferenças entre o orçamento autorizativo e o orçamento impositivo.

Ao adentrar na discussão a respeito da natureza jurídica do orçamento público, torna-se essencial investigar, mesmo que de maneira superficial, a doutrina clássica dos precursores do pensamento das questões em comento, que seriam Laband (1838-1918), Duguit (1859-1928) e Jèze (1869-1953). Laband consolida a ideia de que o orçamento é uma legislação em sentido formal e não material, quanto ao critério contudístico, já que faz referência a atos administrativos submetidos às burocracias vigentes. Duguit, em contrapartida, faz a divisão do orçamento público em duas partes, quanto ao orçamento das receitas e quanto ao orçamento das despesas, em que o primeiro se consolida como ato administrativo,

13 Art. 3º, CF. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988).

e o segundo possui forma de lei material, a reiterar a criação de ordens tributárias e especificar a destinação de verbas. Por último, Jêze preceitua que o orçamento público é instituído por lei, mas é apenas uma condição que pode vir a ser colocada em prática, ou não; sendo assim, atua como ato político (Aguiar, 2019).

O orçamento público, de acordo com a doutrina clássica brasileira, só pode ser instituído por meio de legislação formal, assim como a legislação tributária, por exemplo, que para instituir um tributo precisa atender ao princípio da legalidade, ou seja, ter uma lei anterior que o institua. Logo, o orçamento público é instituído através de uma legislação formal, podendo ter caráter autorizativo ou impositivo. Nesse sentido, Bonesso (2012, p. 219) delinea o seguinte:

Entende-se, assim, que o orçamento é uma lei formal pela disciplina originada na Constituição, em seção diferente das próprias leis, devendo, também ser considerada uma lei especial, ‘mas seu conteúdo é de mero ato de administração, porque fixa as despesas públicas e prevê as receitas públicas, não podendo versar sobre outra matéria que não seja a orçamentária.

Sobre o assunto, Harada (2012) explica que no Brasil a lei orçamentária difere das demais leis, já que sua validade perdura pelo prazo determinado de um ano, trazendo-lhe um aspecto meramente formal. Por causa disso, sustenta-se a tese de que a Lei Orçamentária atua como um “ato-condição”. “Portanto, entre nós, o orçamento é uma lei ânua, de efeito concreto, estimando as receitas e fixando as despesas, necessárias à execução da política governamental” (Harada, 2012, p. 65). Sendo assim, primordialmente, havia um caráter meramente autorizativo.

Diante dessa distinção, antes da promulgação das Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, o orçamento público possuía caráter meramente autorizativo quanto ao poder das emendas parlamentares individuais, ou seja, mesmo que a legislação orçamentária trouxesse a previsão de determinados gastos e destinações para as despesas, os gestores administrativos não seriam obrigados a obedecer às emendas parlamentares individuais; sendo assim, a legislação poderia autorizar, mas a execução de determinado repasse orçamentário não era imposto aos gestores públicos. Contudo, com o advento das citadas emendas, entende-se que uma parcela do orçamento público passou a ter caráter impositivo, respeitado os limites constitucionais.

Com base nisso, é importante analisar cada uma dessas legislações. No ano de 2015, com a Emenda Constitucional nº 86, as emendas individuais propostas por parlamentares eleitos democraticamente deixaram de ter caráter meramente autorizativo e passaram a assumir uma vertente impositiva. Foi a partir disso que se acrescentou ao texto constitucional os parâmetros, que são mais bem discutidos na segunda e terceira seções desta dissertação, com a inclusão do parágrafo 11 do art. 166 da Constituição Federal. Logo após, no ano de 2019, foi implementada a Emenda Constitucional nº 100, que criou as emendas de bancadas parlamentares, que trouxe para elas também o caráter impositivo, conforme fica determinado no parágrafo 12, também do art. 166, da Constituição Federal (Brasil, 1988), ao afirmar

que a garantia de execução das emendas individuais parlamentares também se aplica às programações incluídas, em percentual específico de emendas a serem apresentadas pelas bancadas parlamentares.

Deve-se ter em mente que o caráter impositivo trazido por essa legislação não abrange a peça orçamentária na totalidade, ao contrário, alberga apenas percentuais mínimos da peça orçamentária, em que o Executivo continua com a preponderância da estruturação do orçamento público estatal. Contudo, dentro dos parâmetros trazidos pelos citados parágrafos do art. 166, da Constituição Federal, as emendas parlamentares criadas passam a ter caráter mandatório.

Contudo, qual a importância dessa modificação? A mudança na natureza jurídica orçamentária trazida para alguns parâmetros em específico, que modificou o caráter meramente autorizativo para o “orçamento impositivo”, trouxe um efeito prático muito benéfico para a implementação das ações governamentais voltadas ao atendimento de demandas sociais, as quais efetivam a representação democrática do Legislativo. Logo, ao trazer caráter mandatório, a Constituição Federal deu um aspecto mais relevante ao processo executivo e legislativo das leis orçamentárias, o que fez com que as medidas aplicadas se tornassem mais efetivas, em virtude da obrigatoriedade de execução dos percentuais trazidos pelas emendas parlamentares individuais e de bancada, o que tornou a gestão pública mais eficiente.

Bonesso (2012) explica que o texto de 1988 trouxe uma “constituição orçamentária”, em que a legislação investiu na abertura para a participação social e democrática, trazendo a preocupação não só de arrecadar, mas também de garantir a implementação de medidas públicas assistenciais em todas as esferas de poder, em busca de alcançar aquelas minorias de difícil acesso. É a partir disso que a impositividade trazida, anos depois, pelas emendas constitucionais, ensejou ainda mais esse caráter garantidor.

O cerne da presente narrativa é discutir, especificamente, os parâmetros trazidos pela Constituição que se tornaram impositivos a partir da consolidação das referidas emendas, bem como em sua repercussão na esfera dos outros entes federados, ajustando a relação entre Executivo e Legislativo.

1.4 Competências institucionais dos poderes como expressão do sistema de freios e contrapesos

O ordenamento jurídico é adepto de princípios e valores que servem de base legal para a tomada de decisões. Regras e princípios, no entanto, diferem entre si quanto aos objetivos pretendidos, mas se igualam para fins de hierarquia, de acordo com a doutrina majoritária¹⁴. Isso ocorre basicamente pela unidade de composição da Constituição Federal, de onde se extrai que “essas regras se complementam

¹⁴ Aprofundando essa temática, cumpre citar a diferenciação feita pela doutrina clássica sobre o conceito de princípios e regras. Dworkin (2002), um dos predecessores das teorias a respeito do assunto, a partir de uma discussão sobre a completude do ordenamento jurídico, afirma que os princípios possuem natureza de normas jurídicas, mas materialmente possuem conteúdo mais abrangente, visto que, na ausência de uma lei, ou seja, de uma regra, os aplicadores do Direito não poderiam simplesmente se valer da discricionariedade, teriam que observar todo o ordenamento jurídico e estariam limitados às prerrogativas trazidas pelos princípios; já as regras, para o autor, deveriam ser aplicadas pela lógica do “tudo ou nada”. Buscando aprimorar as ideias criadas por Dworkin, Alexy (2017) argumenta que a diferença entre as regras e os princípios se dá porque estes últimos são “mandados de otimização”, pois na aplicação do Direito, devem ser adotadas todas as medidas possíveis para a aplicação dos conteúdos trazidos pelos princípios, conciliando as possibilidades jurídicas das possibilidades fáticas; em decorrência disso, os princípios possuem graus de satisfação, podendo ser atendidos de forma mais ampla ou de maneira menos ampla. Sendo assim, os princípios podem limitar a aplicação das regras, que são aplicadas pela ordem de validade, principalmente quando ponderadas a partir da possibilidade de aplicação de outras regras.

entre si no que couber. Cada uma dentro de sua alçada de atuação, embora princípios se constituam de normas com maior grau de abstração” (Torres, 2002, p. 77).

O dinamismo do ordenamento jurídico brasileiro permite a modificação de suas normas para acompanhar as mudanças de comportamento da sociedade, desde que respeitados os trâmites necessários para a alteração legislativa, seja constitucional ou infraconstitucional. Entretanto, “a observação se faz quanto à imutabilidade de determinadas regras constitucionais, o que interessa neste trabalho, ao Sistema Federativo Brasileiro e à instituição do sistema de freios e contrapesos, já que implicam uma distribuição de competências entre os diversos entes da federação, que são diferentes núcleos de poder” (Carvalho, 2013, p. 177), bem como na participação dos poderes constitucionais.

As funções de Estado são estruturadas conforme o sistema escolhido por cada país. No Brasil, a organização brasileira é separada por funções, divididas e denominadas, de comum conhecimento, em Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. A rigidez das regras que ditam “a relação entre eles não é absoluta, haja vista que permanece a ideia de complementariedade em vez de separação rigorosa” (Bühler, 2017, p. 31).

A ideia central se situa em cada um desses órgãos exercerem funções específicas, para que haja melhor desempenho das atividades estatais. Seria de extrema dificuldade atribuir a organização administrativa de todo um Estado a um só órgão. Semelhante situação de centralização de governança ocorria quando o sistema escolhido era o absolutista, no qual havia a concentração de poder em um só órgão ou pessoa. As primeiras revoluções a formar o contraponto ao sistema absolutista foram a Revolução Francesa e a Americana e, no que diz respeito ao fortalecimento do parlamentarismo, foi a Constituição inglesa (Antonacci, 2016).

Não obstante, as noções de legislar, administrar e julgar, todas concentradas em um órgão só, tornariam inviável o exercício democrático e constituiriam a má execução dos serviços públicos. Nesse contexto, as três funções descritas poderiam ser facilmente exercidas por órgãos próprios, cujo trabalho seria executá-las tipicamente, em organização tríplex. A natureza de julgar fica a cargo do Poder Judiciário, a de legislar, ao Poder Legislativo e a de administrar, ao Poder Executivo. Com essa divisão, há de se ressaltar que a organização estatal fica comprometida com a independência funcional de cada uma dessas entidades. Ou seja, se cada uma exercer suas responsabilidades típicas de forma equilibrada, tem-se um Estado harmonioso na realização da coisa pública, combatendo a concentração de poder nas mãos de um ente apenas. O combate aos abusos de poder “se consolidou nas democracias ocidentais, marcadas pelo fim da maioria das monarquias absolutistas, perdurando até os dias atuais” (Camargo, 2017, p. 31).

O desenho da estrutura institucional dos poderes foi realizado de modo a garantir a independência no exercício das funções típicas, bem como a assegurar funções atípicas, muitas delas de controle recíproco, com vistas à contenção de poder através dos mecanismos de freios e contrapesos. Assim, com esse equilíbrio de forças, através do sistema de freios e contrapesos, um poder não se sobrepõe a outro, pois um poder controla a atuação do outro. Para isso, a Lei Maior definiu instrumentos específicos, dentre os quais, do ponto de vista orçamentário, pode-se destacar a prerrogativa de iniciativa e o poder de

veto dados ao Poder Executivo. Por outro lado, tem-se a aprovação e o controle atribuídos ao Poder Legislativo e, nesse contexto, há um balanceamento equilibrado entre a atuação dos dois poderes na formação da estrutura do orçamento público. Sendo assim, “o Poder Executivo tem a prerrogativa de propor o projeto com a programação orçamentária, por meio do qual apresenta e formaliza seu plano de governo, enquanto o Poder Legislativo tem a atribuição de apreciar os projetos apresentados, podendo modificá-los, de maneira à efetivamente participar das decisões de governo e, inclusive, reformular as políticas propostas e estabelecer diferentes ou novas diretrizes para realização de gastos” (Falcão, 2006, p. 253-274).

Os órgãos estatais atualmente não exercem apenas suas funções próprias, mas também desempenham outras funções chamadas de atípicas, ou seja, próprias de outros órgãos. Existe certa tendência à independência na seara estatal, por isso se busca exercer as três funções (legislativa, judiciária e executiva) em uma única esfera/órgão, em sentido material. A argumentação discorrida até agora utilizou como base as funções típicas exercidas por cada um dos poderes. No entanto, cada um deles exerce funções atípicas que não são as originariamente definidas para suas alçadas. Como exemplo, para “o Poder Judiciário, é quando este emite normas administrativas de sua competência para organizar sua estrutura administrativa ao mesmo tempo em que executa esses atos de gestão para gerenciar e governar os órgãos sob sua jurisdição” (Camargo, 2017, p. 53).

Para o Poder Executivo, julgar processos administrativos de seus próprios servidores e os recursos é um exemplo clássico de suas funções atípicas jurisdicionais. Quando este emite decretos e medidas provisórias cujo objetivo é regulamentar e editar atos legislativos de sua competência, desempenha papéis típicos do Poder Legislativo, e assim segue o círculo de atividades que complementam os papéis de cada um. Ao Poder Legislativo, as funções legiferante e fiscalizatória são, sem dúvida, suas atribuições típicas, mas este pode desempenhar o papel orçamentário e financeiro, típico da Administração Pública, implicando obrigatoriedade de despesas vinculadas aos mandatos parlamentares, um dos temas deste trabalho.

1.4.1 Competências do Poder Executivo quanto à programação orçamentária

Inicialmente, cabe lembrar que o orçamento público, no Brasil, possui o papel de controle dos recursos financeiros produzidos pela sociedade, os quais devem retornar para essa mesma sociedade na forma de bens e serviços públicos. Aliás, como visto, “a preponderância do orçamento público pode ser observada, inclusive, através de previsões constantes em todas as Constituições federais e também nas estaduais, além de constarem nas Leis Orgânicas dos municípios, o que consagra prescrições sobre a programação como categoria do orçamento público, desde a época do império até os dias atuais” (Pires, 2006, p. 16-15).

Portanto, a programação orçamentária dos recursos públicos é um dos mecanismos administrativos mais importantes do Poder Executivo e sofreu diversas modificações ao longo do tempo, sempre em busca de seu aperfeiçoamento, com vistas a dar maior efetividade aos anseios sociais.

Sob o enfoque histórico, pode-se dizer que houve hegemonia do Poder Executivo nas decisões sobre a origem e o destino dos recursos, ou seja, o controle sobre recursos públicos no Brasil ocorreu na base do próprio Estado. Na realidade, o controle se limitava aos aspectos formais, sem qualquer relação com a avaliação do cumprimento de metas do próprio governo. Aliás, nem sempre se colocou expressamente no orçamento público todas as receitas e gastos públicos, assim como não se propagou acerca do papel do orçamento público no desenvolvimento do capitalismo no Brasil (Ianni, 2009; Guardia, 1997 apud Salvador, 2014).

Dois argumentos fundamentais se destinam a justificar a competência do Poder Executivo em relação à elaboração e execução da programação orçamentária. O primeiro deles diz respeito à ideia de eficiência, ao se atribuir ao Governo, e não ao Parlamento, as condições técnicas essenciais e necessárias para dispor das informações suficientes para a formulação da proposta e, por conseguinte, abranger também a fase de execução, em que será realizada tanto a arrecadação quanto os gastos dos recursos previstos. O segundo argumento, de aspecto eminentemente jurídico, é o que considera meramente autorizativo o ato do Poder Legislativo de aprovação da lei orçamentária, “eis que não teria aptidão para gerar efeitos jurídicos típicos de normas gerais e abstratas, por ter caráter materialmente administrativo, razão pela qual somente o Poder Executivo poderia intervir na fase de execução orçamentária” (Conti, 2020, p. 27-35).

Sabe-se que, embora a autorização orçamentária seja a principal exigência para a realização dos gastos públicos, o simples fato de determinada despesa estar prevista na lei orçamentária não obriga o gestor a efetivá-la, haja vista que o texto legal deixou margem para o contingenciamento parcial em caso de não ingresso da receita estimada ou não realização da meta fiscal buscada, ou ainda por outras razões de ordem fática, técnica ou jurídica que justifiquem a inexecução orçamentária na sua integralidade, restando ao gestor, quando dessas situações imprevistas ou excepcionais, escolher determinados gastos como prioridade. De fato, “ainda que seja pré-requisito para a realização de despesas públicas, a lei orçamentária não impõe necessariamente a realização de determinada despesa quando houver justificativa para a realização de contingenciamento, remanejamento ou cancelamento” (Abraham, 2021, p. 268).

Tem o Poder Executivo a iniciativa orçamentária em sentido estrito, ou seja, é do Executivo a competência para estabelecer a proposta orçamentária que o parlamento tomará como fundamento ou orientação. Assim, de modo geral, “é do Executivo a iniciativa legislativa da proposta orçamentária, independentemente de qualquer alteração por parte do Legislativo, tendo em vista que a elaboração da proposta é matéria de competência privativa do chefe do Poder Executivo” (Conti, 2020, p. 27-35).

A programação orçamentária, portanto, é elaborada pelo Poder Executivo, que a executa ou não, após a autorização do Legislativo. Porém, não é o Legislativo que define na integralidade em que, quando e quanto o gestor público irá gastar, mas apenas autoriza que a maior parte da programação seja realizada pelo Executivo. O Poder Executivo possui, assim, “o título de principal agente do ciclo orçamentário, em que cabem ao Legislativo as funções externas de controle, tanto por intermédio da votação do projeto quanto da execução da programação, mas não a modificação da decisão política orçamentária” (Conti, 2020, p. 27-35).

Essa dinâmica segundo a qual o Poder Executivo deve decidir sozinho sobre o contingenciamento de determinadas dotações tem causado divergências entre as dotações previstas no texto legal aprovado e o que realmente é executado. Desse modo, percebe-se que a prática orçamentária do Brasil tem adotado o modelo de um orçamento apenas autorizativo, contudo, muitas vezes, os maiores problemas surgem após a aprovação da lei, especialmente em relação à sua execução parcial e à limitação de dotações através de decretos do Poder Executivo, sem a respectiva anuência do Poder Legislativo.

Observa-se, portanto, que há necessidade de instrumentos que permitam ao Poder Legislativo, no uso de suas atribuições constitucionais, compartilhar com o Poder Executivo as decisões sobre o que deve ou não ser executado no orçamento. Por outro lado, caso alguma programação, por razões de ordem técnica, financeira, econômica ou jurídica, não possa ser executada, o Executivo, com acentuado poder sobre as questões relativas às receitas e apropriações de despesas, deve solicitar ao Legislativo nova autorização para realizar seu cancelamento, colocando fim à exclusiva função do Executivo na condução das finanças do governo. Tal fluxo não implicaria “engessar o Poder Executivo em termos de execução orçamentária, mas devolver ao Poder Legislativo, a efetividade de suas prerrogativas estabelecidas na própria Constituição quanto à definição da destinação dos recursos públicos” (Perezino, 2008, p. 87).

Desse modo, fica evidente o sentido de conferir o caráter de guia de todo o sistema de organização do poder financeiro estatal ao Poder Executivo, para esculpir força ativa centralizadora a esse poder, enquanto dispõe de um orçamento no qual o Poder Legislativo aprovou e, mesmo assim, pouco participa de sua execução. Manifesta, portanto, “a concentração de poder com o Executivo sobre a execução orçamentária, o que predomina em suas decisões sobre a definição dos gastos públicos, ocasionando certo desequilíbrio entre a atuação dos poderes quando se trata da estruturação dos gastos públicos, o que pode ocasionar insegurança dentro da balança do sistema de freios e contrapesos” (Conti, 2020, p. 27-35).

1.4.2 Competências do Poder Legislativo quanto à programação orçamentária

Muito embora tenha contribuído com importantes alterações quanto à distribuição das competências em matéria orçamentária, a primeira fase do período republicano (1889-1930), especialmente com a Constituição de 1891, não teve muitas previsões sobre orçamento (Soares; Matos, 2012).

Ao longo da história do Brasil, viveu-se, majoritariamente, sob a égide de regimes autoritários, nos quais o orçamento nada mais era do que a expressão do Poder Executivo, de modo que somente a partir da Constituição Federal de 1988, se deu maior destaque ao orçamento público, ocasião em que se procura recuperar seu papel de garantir o planejamento estratégico, a programação de ações e a definição de metas, dispondo sobre suas regras gerais em capítulo próprio. Nesse contexto, “criaram-se o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e unificaram-se os orçamentos anuais (fiscal, da seguridade social e de investimento das estatais) relativamente ao orçamento geral da União” (Garcia, 2000, p. 431).

Com o contexto de autoritarismo histórico da época, queriam os constituintes instituir um mecanismo que evidenciasse as pretensões dos gastos do Governo, que se conectasse com as ações implementadas ao longo do tempo pelo governo e que, ao mesmo tempo, organizasse e permitisse intervenções dos parlamentares nos orçamentos, além de proporcionar um processo contínuo de avaliação e controle das despesas públicas.

Após anos de regimes autoritários, em que o Congresso Nacional viu seus poderes reduzidos e os orçamentos eram apreciados por pura formalidade, visto que não se podia emendá-los substancialmente, os constituintes criaram um texto que exigia que o Poder Executivo informasse as prioridades na destinação dos recursos públicos e seus propósitos de investimentos, dispondo textualmente que a Lei Orçamentária Anual não conterà dispositivo estranho “à previsão da receita e fixação da despesa”. Note-se a expressão “fixação”, e não “autorização” da despesa, retirando a submissão do Legislativo à preeminência desmedida do Executivo (Abraham, 2021).

Em uma época de inflação persistente em ascensão, na qual a democratização tinha exposto diversas demandas sociais, o Legislativo tentava canalizá-las e sistematizá-las nos programas, ações e metas governamentais. Aliás, “a crise do regime autoritário prolongou-se por quase uma década, em razão, entre outros fatores, da perda de legitimidade dos dirigentes políticos militares, do considerável crescimento das pressões em favor da democracia e da insuficiência do planejamento normativo e reducionismo econômico praticado pelos governos” (Garcia, 2000, p. 433).

Tal situação foi revelada não apenas pelo conteúdo dos artigos da Constituição Federal de 1988 (artigos 165, 166 e 167), bem como pela localização do assunto na estrutura organizacional do texto constitucional, haja vista que integram o Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II – Das Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos. Há verdadeira hierarquia de instrumentos normativos de planejamento orçamentário integrado (Iaroszski, 2021).

Desse modo, percebe-se que, mesmo depois da democratização, o autoritarismo que permeou o contexto histórico brasileiro deixou marcas profundas, de maneira que não se consideraram os avanços sobre os processos de governo e práticas de planejamento que intentavam proporcionalizar as questões políticas, organizacionais, econômicas, dentre outras. Nem mesmo se levou em consideração a diversidade dos atores sociais nos espaços de ampliação da democracia, o aumento da produção, o surgimento de novas tecnologias, a ascensão da comunicação e a mudança dos valores culturais, que poderiam ter informado as formulações dos constituintes.

A Constituição Federal de 1988 trouxe preceitos inovadores para a gestão pública, notadamente com a valorização do planejamento através da criação do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), assim como através da definição detalhada sobre a composição da Lei Orçamentária Anual (LOA), “o que permitiu uma análise objetiva em relação à inclusão de todas as receitas e despesas que compõem o orçamento” (Giacomoni, 2021, p. 208).

A partir da Constituição Federal de 1988, a participação do Poder Legislativo passou a ser determinante na elaboração do orçamento público ao lado do Poder Executivo, conferindo maior legitimidade e efetividade ao processo democrático nas finanças públicas brasileiras. Acrescente-se também que “a

Constituição de 1988 trouxe importantes competências orçamentárias para o Legislativo, como, por exemplo, a submissão do orçamento das empresas estatais e da seguridade social à análise dos parlamentares” (Lochagin, 2016, p. 60-67).

Outro aspecto que merece destaque é que a Constituição Federal deu importantes funções à Comissão Mista de Orçamento (CMO), à qual compete analisar e emitir parecer sobre os projetos de lei do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA), assim como de créditos adicionais, sobre as contas apresentadas pelo presidente da República anualmente, sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais constitucionalmente previstos, além de acompanhar e fiscalizar o orçamento, sem prejuízo da atuação de outras comissões de cada uma das casas do Congresso Nacional, conforme art. 166 da Constituição Federal¹⁵.

Contudo, a Constituição de 1988 não estabeleceu o conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, deixando a definição para constar em lei complementar sobre a matéria, que veio a ser editada em maio de 2000, com “a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), a qual traduz a importância do planejamento como núcleo da programação orçamentária” (Vignoli; Funcia, 2014, p. 17).

A definição de um novo modelo orçamentário significou a ampliação das prerrogativas do Legislativo, o que assegurou sua efetiva participação em todo o processo de planejamento do gasto público e, por conseguinte, ampliou a democratização das políticas públicas ao estabelecer o papel preponderante do Poder Legislativo na definição da programação orçamentária do Estado.

Aliás, o texto constitucional de 1988, franqueou ao Poder Legislativo o poder de decisão em relação à criação de despesas e à interposição de emendas à proposta orçamentária do Executivo, trazendo dessa maneira um sopesamento entre as funções dadas aos dois poderes e reduzindo o desequilíbrio da atuação dada a eles (Iaroszeski, 2021).

Não há dúvida acerca da relevância do papel do Poder Legislativo quanto ao orçamento público, tanto através do controle quanto por meio de suas propostas de emenda ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem (art. 166, §2º e 3º, CF), como também através da aprovação da abertura de créditos adicionais (art. 167, V, §3º, CF) e da transferência de recursos entre dotações orçamentárias (art. 167, VI, CF) (Lochagin, 2016).

Observa-se, portanto, que o orçamento passou a ostentar caráter jurídico, político e econômico, isto é, embora seja elaborado respeitando técnicas econômicas, financeiras e contábeis, traduz-se através de norma jurídica oriunda do Poder Executivo, mas votada e aprovada pelo Legislativo. Hodiernamente, “o orçamento público é um imperioso mecanismo a serviço da gestão e controle das finanças do Estado por meio da ferramenta do planejamento” (Abraham, 2021, p. 88).

¹⁵ Art. 166, CF/88. 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. § 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados: I – examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República; II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58 (Brasil, 1988).

Contudo, nada autoriza a afirmação de que o Poder Legislativo não possui relevantes papéis constitucionais em relação ao orçamento público, haja vista que sua função não se limita ao exercício do controle democrático do Poder Executivo, mas também de intervir e decidir sobre suas propostas. Aliás, os parágrafos 2º e 3º do artigo 166 da Constituição dispõem literalmente acerca da competência do Legislativo para modificar a proposta encaminhada pelo Executivo, nos limites constitucionais.¹⁶ Também é competência do Poder Legislativo aprovar a abertura de créditos adicionais (art. 167, V e §3º, CF/88)¹⁷ ou a transferência de recursos entre as dotações orçamentárias (art. 167, VI, CF/88)¹⁸, de modo a preservar a integridade da participação legislativa no processo orçamentário.

Destaca-se ainda que seja evidente a competência do Poder Legislativo quanto à execução orçamentária, uma vez que, do contrário, o próprio texto constitucional teria estabelecido tal designação como competência privativa do chefe do Executivo, sem qualquer interferência por parte do parlamento. Ora, pela autoridade constitucional conferida ao Legislativo, de quem depende a aprovação da lei orçamentária, nada mais natural que dele também possam depender as alterações, conferindo-lhe o texto maior a necessária legitimidade advinda da autorização pelos representantes do povo em um regime democrático (Conti, 2020, p. 60-67).

Não foi à toa que o texto constitucional dispôs sobre a competência do Poder Legislativo quanto à elaboração, aprovação e controle do orçamento. Por óbvio, “atribuiu-se competência para a aprovação da lei orçamentária ao Legislativo; é natural que ele também possa realizar alterações, pois, do contrário, reduziria o papel do Legislativo a uma função meramente inexpressiva de representar uma formalidade” (Lochagin, 2016, p. 60-67). A evolução da participação do Legislativo no procedimento orçamentário ensejou duas Emendas Constitucionais, nº 86/2015 e nº 100/2019, que se tornaram parte do orçamento público de execução obrigatória.

1.5 Princípio da reserva do possível, da vedação ao retrocesso social e do mínimo existencial na programação orçamentária

Em um Estado de Direito, as necessidades fundamentais da sociedade devem estar presentes no texto constitucional, seja implícita ou explicitamente, as quais traduzirão o conteúdo e a extensão dos direitos fundamentais e sociais prioritários, que não apenas devem constar nas leis orçamentárias, mas, também, ser executadas em sua integridade. Assim, “o orçamento público manifesta as decisões

16 Art. 166, CF/88. 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. [...] § 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional. § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou III – sejam relacionadas: a) com a correção de erros ou omissões; ou b) com os dispositivos do texto do projeto de lei (Brasil, 1988).

17 Art. 167, CF/88. São vedados: [...] V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes; [...] § 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62 (Brasil, 1988).

18 Art. 167, CF/88. [...] VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa; (Brasil, 1988).

democraticamente fixadas sobre os gastos públicos segundo ideais definidos como prioritários” (Abraham, 2021, p. 78).

A conquista de direitos sociais e o reconhecimento dos direitos e garantias fundamentais no texto constitucional representaram, para o Estado brasileiro, avanço na ordem democrática e social, o que caracteriza a defesa desses direitos humanitários como inerentes aos seres humanos. Sua adoção elevou a luta pelos direitos sociais a outro nível, não apenas redacional, mas de concretização prática. Nesse contexto, “os direitos sociais previstos na redação constitucional precisam de mecanismos de aplicação, até mesmo porque de nada adiantaria a simples previsão sem que houvesse consigo o próprio instrumento para sua defesa” (Bester, 2005, p. 325).

A implementação de políticas públicas faz parte da condução afirmativa dos direitos sociais no Brasil, e a responsabilidade por essa efetivação é dos três poderes de forma harmoniosa. Ao Legislativo, cumpre legislar para criar e regulamentar direitos; ao Executivo, executar as políticas criadas; e ao Judiciário, julgar, quando provocado, de acordo com a lei aplicável a cada caso, de modo que todas essas ações, dentro da esfera de cada Poder, “devem respeitar os direitos sociais fundamentais, que na realidade funcionam como base para os demais direitos, eis que ordenam valores que se espalham por todo o ordenamento jurídico e direcionam a atuação dos poderes públicos” (Sarlet, 2009, p. 147).

Ocorre, entretanto, que “o Estado possui limitação de recursos financeiros ao passo que as necessidades sociais são ilimitadas, de modo que as determinações constitucionais são confrontadas com a possibilidade orçamentária, o que originou a teoria dos custos dos direitos ou o princípio da reserva do possível, por meio do qual os direitos fundamentais somente existem quando há recursos financeiros suficientes para provê-los” (Abraham, 2021, p. 307-317).

Pompeu e Marques (2022) explicam a teoria dos custos dos direitos, segundo a qual o Estado precisa ter uma relação tributária responsável com seu povo, para conseguir arcar com os custos orçamentários necessários para a efetivação dos direitos sociais. Segundo os referidos autores, a obra “O custo dos direitos”, de Cass Robert Sustein e Stephen Holmes, é um convite para refletir “acerca dos custos orçamentários dos direitos, sobretudo diante da escassez de recursos, o que exige cobrança tributária e investimentos responsáveis por parte do Estado, bem como pagamento de tributos por parte dos contribuintes” (Pompeu; Marques, 2022, p. 7). Pompeu e Marques (2022, p. 8) concluem que:

A qualificação dos direitos como investimentos públicos possibilita um olhar mais atento sobre a imposição responsável e justa dos direitos. Importa fiscalizar se o dinheiro aplicado na tutela de direitos beneficia a população em geral ou sua grande maioria, e não apenas a um pequeno grupo detentor de privilégios. Como os direitos são protegidos até certo limite, e esse limite depende de decisões orçamentárias sobre o destino de recursos públicos escassos, a sua compreensão como investimento pode influenciar na formação da agenda de compromissos do Estado.

Partindo dessa premissa, a aplicação do previsto na lei deve obrigatoriamente estar de acordo com as dotações orçamentárias. Assim, de nada adianta criar direitos sem recursos para efetivá-los. A implementação de políticas públicas depende diretamente da previsão desses gastos dentro do orçamento. No entanto, independentemente da situação atual em que se encontra um Estado, este jamais poderá retroceder ao retirar direitos consolidados na Constituição Federal. Além disso, não se pode utilizar a cláusula da reserva do possível diante das prestações que compõem o mínimo existencial, que estaria blindado ante qualquer descumprimento por parte do poder público.

Em contrapartida ao princípio da reserva do possível, o que possibilita um rico debate teórico sobre o assunto, é importante discorrer sobre o princípio da vedação ao retrocesso social, implícito no ordenamento jurídico pátrio, que não permite que os entes públicos diminuam ou deixem de efetivar garantias que já foram concedidas à sociedade.

Inclusive, o Supremo Tribunal Federal ratificou, mais uma vez, em julgado recente, a importância desse princípio no cenário constitucional, decisão monocrática exarada pelo ministro Gilmar Mendes, no dia 18 de dezembro de 2022, em que “aceitou petição apresentada pelo partido Rede Sustentabilidade para autorizar a exclusão do teto de gastos dos recursos destinados ao pagamento do Auxílio Brasil de R\$ 600. O programa voltará a se chamar Bolsa Família a partir do ano que vem” (Piovesan, 2022, online), pois a exclusão das verbas destinadas ao auxílio do teto de gastos torna viável a continuidade da prestação, garantindo a continuidade do benefício social.

Ana Luiza Castro (2018) leciona que a vedação ao retrocesso social deve ser assegurada pelos três poderes, como função precípua que busca trazer estabilidade às garantias de desenvolvimento social. Assim, antes de adotar qualquer medida, deve ser observado se essa escolha irá restringir ou flexibilizar algum direito social em vigor, pois, caso isso aconteça, tal medida é ilegítima e não pode ser colocada em prática.

Esse princípio se fundamenta na ideia de que o Estado Democrático de Direito brasileiro visa colocar em prática medidas sociais que garantam a dignidade e a qualidade de vida para seus cidadãos, em que traz preceitos mínimos, reconhecidos constitucionalmente como “mínimo existencial”, para que esses objetivos sejam alcançados, conforme explicam Pompeu e Pimenta (2015, p. 223):

O núcleo essencial do mínimo existencial inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana (AC. 590/04, do TC) deve ser garantido. Este princípio busca evitar o arbítrio do legislador, bem como do poder executivo ao exercer função legislativa, com o fim de breçar planos políticos que enfraqueçam os direitos fundamentais.

Logo, qualquer ato que venha restringir ou diminuir a aplicação de algum direito social fundamental já consolidado deverá ser afastado, com o fito de proteger os preceitos constitucionais e evitar qualquer tipo de retrocesso (Castro, 2018). É em decorrência desse princípio que o Poder Judiciário, ao exercer sua função típica de controle de constitucionalidade, deverá afastar qualquer medida que prejudique um direito já garantido, em que se faz um sopesamento com o princípio da reserva do possível, visto

que as garantias que já se encontram em vigor possuem uma prioridade, não sendo permitida involução nesse sentido.

Outro ponto importante para se considerar é a existência do mínimo existencial, caracterizado como o núcleo intangível que compõe o conjunto de prestações mínimas necessárias à sobrevivência e a uma existência digna, de forma que o descumprimento de tais deveres do Estado, estabelecidos no texto constitucional, exterminaria exatamente aqueles direitos reconhecidamente essenciais, o que demonstraria a falência do próprio Estado (Abraham, 2021).

Com essa lógica em vista, “a organização orçamentária deve prever recursos suficientes para que haja a execução dos direitos sociais previstos, em que se estabelecem metas prioritárias condizentes com as funções sociais, como saúde e educação” (Castro, 2014, p. 142). Ao longo dos anos, os gastos mínimos das receitas correntes líquidas com tais direitos considerados necessários foram modificados por meio de emendas constitucionais para se adaptar aos anseios sociais e às receitas e despesas.

No entanto, nem sempre o planejamento orçamentário converge com as carências sociais. Em muitas situações, o órgão encarregado do direcionamento de verbas desconhece por completo ou tem pouco conhecimento dos fatores que levam as mazelas sociais a continuar existindo. Isso pode acontecer por dados incorretos ou pela demora na reunião dos dados empíricos. Em razão disso, deve ser assegurada a participação cidadã na condução do orçamento público, inclusive, como mecanismo contra as injustiças sociais, capaz de avançar a pauta de demandas distributivas, de acesso a serviços públicos e de efetivação dos direitos fundamentais (Lavalle, 2011).

Não obstante, por diversas vezes, o poder responsável por executar o orçamento justifica a falta de ações afirmativas por não possuir capacidade econômica adequada para tanto, o que causa sempre algum déficit na aplicação de políticas públicas.

Assim, de acordo com a teoria da reserva do possível, ao poder público apenas pode ser exigido aquilo que, razoavelmente, possa ser cumprido dentro da capacidade econômica do Estado. Tal argumento não merece prosperar à vista do que preceituam as regras para as modificações das leis. A lei orçamentária, de natureza ordinária, permite modificações em seu cerne caso suas disposições não se encontrem em total conformidade com os anseios sociais, com situações de imprevisibilidade e contingenciamento. Além disso, não se podem ignorar os preceitos constitucionais sob o argumento de limitações orçamentárias ou da reserva do possível, haja vista que é dever dos poderes públicos dar efetividade aos direitos fundamentais de índole social (Abraham, 2021).

Não parece razoável que o Estado, responsável por elaborar o orçamento e as políticas públicas que visem atender a demandas sociais, utilize argumentos para não os efetivar, visto que isso acarretaria grave retrocesso social. Portanto, é de competência desse mesmo ente público equilibrar e compatibilizar as demandas com a capacidade econômica, o que revela argumento suficiente para a necessária impositividade das programações orçamentárias, tanto em relação às escolhas dos gastos quanto à respectiva execução.

1.6 Orçamento público após a Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 deixou claras as atribuições de cada poder, assim o planejamento orçamentário brasileiro passou a ser expresso por meio de três leis de iniciativa do Poder Executivo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme art. 165 da CF/88.

Nesse sentido, diversas modificações foram inseridas em relação às finanças públicas a partir da vigência da Carta de 1988, quando restou estabelecida a obrigatoriedade das várias esferas do governo adotar instrumentos inovadores de planejamento e orçamento, inclusive em relação ao controle da gestão dos recursos públicos (controles interno e externo), desempenhado tanto por órgãos internos da própria Administração Pública como por órgãos pertencentes ao Legislativo (Tribunais de Contas) e pelo próprio Legislativo, além do Ministério Público. A Constituição Federal, portanto, “alargou o conceito de fiscalização, na medida em que o controle não seria exercido apenas pelo cidadão, mas também por agentes políticos (representantes eleitos) e servidores públicos através de denúncias” (Salvador; Teixeira, 2014, p. 24).

O Plano Plurianual (PPA) pode ser traduzido como o alicerce do plano de governo, expondo diretrizes, objetivos e metas da administração não apenas em relação aos gastos, mas também quanto aos investimentos. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) representa a ligação entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), o que possibilita ao Poder Legislativo analisar as prioridades para o exercício seguinte. Já a Lei Orçamentária Anual (LOA) deve conter previsão sobre a destinação dos recursos previstos na composição dos programas, projetos e atividades, especificados conforme as diretrizes estabelecidas na LDO, a qual, por sua vez, deve observância às prioridades delineadas no PPA (Vignoli; Funcia, 2014).

Além das previsões genéricas acerca do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual como instrumentos de planejamento, a Constituição de 1988 estabeleceu a edição de Lei Complementar para fixar os princípios das finanças públicas (art. 163, da CF/88), e foi a partir daí que, em 4 de maio de 2000, foi sancionada a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), cujo foco foi o equilíbrio das contas públicas, o que estabeleceu mecanismos para a regulação das contas públicas e determinou metas e limites para gerência das receitas e despesas, bem como moralizou a execução dos investimentos públicos através de ações planejadas, gestão compartilhada, disciplina e transparência (Vignoli; Funcia, 2014).

Portanto, apesar da determinação constitucional (§ 9º, do art. 165, da CF/88) de que caberia à lei complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização das peças de planejamento, o PPA não teve sua regulamentação definida na Lei de Responsabilidade Fiscal, o que tornou o Poder Executivo responsável por sua definição propriamente e trouxe dificuldades para a fiscalização do Poder Legislativo ante a ausência de critérios objetivos para sua elaboração, o que demonstra mais uma vez a problemática envolvendo a exacerbação do papel do Executivo na elaboração da estruturação do orçamento público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal ampliou sobremaneira as atribuições da LDO, na medida em que determinou que ela devesse dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas (art. 4º, inciso I, alínea a); sobre os critérios e a forma de limitação de empenho, a ser efetivado quando a arrecadação da receita comprometer os resultados primário e nominal pretendido (4º, inciso I, alínea b); sobre as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (4º, inciso I, alínea e); sobre as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (4º, inciso I, alínea f); sobre a forma de utilização e o montante da reserva de contingência, definida com base na receita corrente líquida, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (5º, inciso III), além de apresentar o Anexo de Metas Fiscais (4º, § 1º) e o Anexo de Riscos Fiscais (4º, § 3º), dentre outras medidas (Andrade, 2005).

Em relação à LOA, a LRF (art. 5º) repetiu a previsão constitucional ao determinar que o projeto de Lei Orçamentária Anual deva ser elaborado de forma compatível com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. No entanto, também ampliou, ainda que de forma menos abrangente, seu quadro de atribuições ao dispor que ela deveria apresentar demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais (art. 5º, inciso I); expor a reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definida com base na Receita Corrente Líquida, seria estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 5º, inciso III, alínea a); mostrar todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão (art. 5º, §1º); apresentar separadamente o refinanciamento da dívida pública (art. 5º, §2º), dentre outras atribuições e vedações, como a que impede que seja consignada dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no Plano Plurianual ou em lei que autorize sua inclusão (art. 5º, § 5º) (Andrade, 2005).

Observa-se que a materialização do orçamento público se dá por meio das leis orçamentárias, que são de iniciativa privativa do Poder Executivo. Enviados ao Poder Legislativo, “os projetos de leis orçamentárias seguirão o rito do processo legislativo, quando os parlamentares poderão apresentar emendas desde que compatíveis com o PPA” (Abraham, 2021, p. 88-93).

As atribuições orçamentárias dos Poderes Executivo e Legislativo deveriam ser complementares, contudo percebe-se que tal discussão resulta sempre na polêmica quanto ao caráter do orçamento, se impositivo ou autorizativo, ou seja, não se discute a natureza do orçamento público sem refletir acerca da relação entre os poderes. Cumpre esclarecer que o ordenamento jurídico brasileiro combina elementos de ambos os aspectos. Aliás, convém assinalar que “o Brasil tem assumido uma configuração política que alguns cientistas políticos chamaram de presidencialismo de coalizão, em que o presidente da República faz alianças com diversos partidos, a fim de obter maioria no Congresso e aprovar suas propostas, ou seja, a proposta orçamentária depende diretamente de negociações políticas” (Abraham, 2021, p. 88-93).

Acontece que, na prática, a estrutura política brasileira se configura de maneira a estimular essas alianças entre políticos e coligações entre partidos, o que faz com que esse presidencialismo de coalizão se torne a regra dentro do engendramento complexo das relações políticas internas, dentro do Congresso Nacional. Sendo assim, o presidencialismo de coalizão é um problema a ser enfrentado quando

se trata de orçamento público, visto que muitos parlamentares negociam suas propostas de emenda de acordo com suas alianças, desse modo deixam de se preocupar com o objetivo principal do projeto, que deveria ser a consolidação dos direitos fundamentais básicos à sociedade, como saúde e educação.

Entretanto, pela maneira como se articula o funcionamento da estrutura política da república federativa brasileira, é difícil afastar a formação dessas alianças e coalizões. Por essa razão, criar alguns parâmetros mínimos, com normas de reprodução obrigatória, faz com que os interesses particulares dificilmente possam se sobrepor aos interesses da coletividade.

Para entender em que se fundamenta o presidencialismo de coalizão, é necessário fazer um breve relato para expor o caráter do sistema eleitoral brasileiro. O sistema político é extremamente complexo, consolidado por uma república parlamentarista, de representação indireta, em que o eleitorado, detentor da soberania estatal, seleciona seus candidatos por meio de partidos políticos, os quais possuem natureza de pessoa jurídica de direito privado.

Esse cenário de “presidencialismo de coalizão” se inseriu na República federativa brasileira com a promulgação do Texto Maior de 1988, período que sucedeu à ditadura militar e definiu a transição democrática no país. Sendo assim, o processo democrático consiste nas eleições livres dos membros dos Poderes Executivo e Legislativo, por meio de ordens partidárias, que se formam, na prática, desde aquele momento, mediante acordos interpessoais, o que envolve o interesse público (Guimarães, 2020).

A expressão “presidencialismo de coalizão” foi criada pelo cientista político Sérgio Abranches, ao apresentar como se dava o desenho institucional do sistema político brasileiro e o emaranhado de relações dentro dele, visto que se consolida de maneira híbrida, com uma fusão de características parlamentaristas e presidencialistas. O estudioso afirmava que o principal dilema do presidencialismo brasileiro estava na interação existente entre os poderes Executivo e Legislativo, diante das relações internas que compõem cada um, individualmente, o que fazia com que as negociações entre os dois poderes ficassem difíceis, em alguns momentos, principalmente quando um dos polos é situação e o outro, oposição (Abranches, 2018).

A Constituição brasileira, em seu art. 17 (Brasil, 1988), estipula a natureza dos partidos políticos e determina que tenham um caráter nacional, ou seja, que seus órgãos de direção estejam registrados em pelo menos um terço dos estados, sem contar que concede a autonomia para que tais partidos criem suas regulamentações internas, por meio dos estatutos partidários. Logo, o sistema eleitoral é o reflexo da vontade popular, através da escolha de sua representação política (Gonçalves; Ortolan, 2012).

Destaca-se que entender que o funcionamento da sistemática política brasileira se dá por meio de partidos políticos é essencial para compreender como se dão as federações partidárias. Acontece que, após a instituição de um partido político novo, este sozinho, de maneira unitária, não possui força suficiente para concorrer, com paridade de forças, com partidos maiores, consolidados há mais tempo.

Sendo assim, diversos cientistas políticos afirmam que as próprias normas criadoras dos partidos políticos incentivam a necessidade da formação de coligações entre eles, hoje intituladas federações partidárias, pois a partir disso conseguem ficarem mais fortes para uma possível disputa eleitoral,

tendo mais tempo de propaganda eleitoral, por exemplo, e após eleitos os candidatos conseguem maior amplitude de atuação e de propostas aceitas dentro do Congresso Nacional (França, 2013).

Em estudo realizado por Raphael Parzianello Portelinha (2015, p. 192), chegou-se à conclusão de que o sistema político brasileiro é abarcado por um “federalismo partidário”, em que há uma desigualdade na distribuição de forças partidárias em todo o território nacional. A problemática envolvendo essa situação é que as alianças passam a ocorrer a partir dos interesses particulares das peças políticas ali envolvidas, o que deixa de lado possíveis alianças por meio de interesses ideológicos, que efetivariam a vontade popular que elegeu os representantes.

Não há como solucionar tais problemas de maneira simples, tanto é que diversos estudiosos se propõem a pensar em respostas para tal indagação diariamente, mas uma maneira de conseguir resguardar, minimamente, a vontade popular é exatamente com a vinculação de normas de repetição obrigatória e a observância dos limites constitucionais impostos pela legislação em vigor. Sendo assim, no caso do orçamento público, a observância dos parâmetros criados pela Lei Maior é uma forma de se contrapor aos interesses particulares ressaltados por meio da formação desmedida de alianças entre políticos e partidos.

Desta feita, em retomada da discussão sobre a atuação desproporcional do Poder Executivo em relação ao Poder Legislativo, tem-se que, em um contexto de “presidencialismo de coalizão”, na prática, há um embate dinâmico entre os representantes desses dois poderes, em que as alianças firmadas estipulam quais emendas propostas serão aprovadas ou não, como acontece no caso do orçamento público, o que torna o equilíbrio de atuação entre os referidos dois poderes cada vez mais complexo, conforme explica Geralda Miranda (2013, p. 70):

A influência da dinâmica majoritária estadual sobre as disputas legislativas federais afetam negativamente a dinâmica entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, na medida em que imprime na representação congressional um caráter federativo, isto é, orientado para os interesses estaduais; ao contrário, a influência da dinâmica majoritária federal propiciaria melhores condições de governabilidade, na medida em que constituiria, desde as eleições, alinhamentos partidários nacionais em torno das políticas propugnadas pelo futuro presidente e denotaria coordenação nacional das estratégias eleitorais por parte dos partidos.

Não se desconhece a existência do novo instrumento das emendas constitucionais já citadas, que tornam parte do orçamento público de execução obrigatória, reforçando a representação democrática e diminuindo a dependência integral dos mandatos parlamentares para a aprovação/destinação e respectiva execução de emendas parlamentares impositivas ao orçamento.

Segundo a teoria de estruturação do orçamento público, percebe-se que a criação das leis orçamentárias possui ligação direta com o presidencialismo de coalizão, visto que as normas são propostas pelo Poder Executivo e após isso, analisado e aprovado pelo Poder Legislativo, com a possibilidade de propostas de emendas. Sérgio Abranches (1988), ao explicar o conflito existente entre os dois poderes, argumenta

que existe uma fragmentação das forças políticas representadas no Congresso Nacional, bem como é dado um poder de atuação inflacionado ao Executivo, o que também é muito perceptível quando se trata de orçamento público.

Em face disso, na prática, observa-se que, quando a formação política de um desses poderes é contrária à do outro, pode dificultar o atendimento das demandas de determinado ente federado. No que compete à aprovação de emendas orçamentárias, isso não difere, pois geralmente as propostas aprovadas são aquelas dadas pela situação, mesmo que a oposição ofereça um parâmetro mais condizente com os critérios constitucionais.

Portanto, verifica-se que a formação de alianças, dentro do Executivo e do Legislativo, determina quais propostas serão aprovadas e com que prioridade serão tramitadas, sendo perceptível a necessidade da garantia de que as propostas atenderão ao interesse público e, com isso, conseguirão efetivar os direitos fundamentais que trazem como objetivos a serem alcançados.

A problemática reside no fato de que essas coalizões se formam muito mais por interesses pessoais de gestão interna de cada poder do que pela preocupação com o interesse público. É por causa disso que Gustavo Capellini (2018) intitula como “*pork barrel*” o fenômeno de distribuição de recursos entre os Poderes Executivo e Legislativo, visto que esta depende necessariamente de barganhas parlamentares.

Logo, dentro dessa perspectiva de alianças por meio do presidencialismo de coalizão, no plano federal, além das indicações ministeriais, outro mecanismo pelo qual o presidente obtém apoio legislativo é através das emendas orçamentárias. Assim, a programação orçamentária é elaborada pelo Executivo e enviada para discussão e votação no Congresso. Durante a etapa de discussão, cada parlamentar tem o direito de propor emendas individuais ao orçamento, o que altera as programações contidas na proposta do Executivo ou mesmo cria novas programações. Quase todas as emendas individuais são aprovadas, contanto que respeitem alguns limites quantitativos e requisitos técnicos mínimos. Após a aprovação da peça orçamentária pelo Congresso, “a execução depende do poder discricionário do Executivo, e esse juízo de conveniência e oportunidade é utilizado para recompensar deputados aliados e gerenciar sua coalizão de governo” (Giacomoni, 2021, p. 261-265).

É importante observar que a distribuição dos valores totais das dotações por parlamentar ocorre de maneira uniforme, isto é, cada parlamentar tem a prerrogativa de propor emendas ao orçamento de maneira igualitária, desde que atendidos os critérios constitucionais. Entretanto, a questão se estabelece em outro momento do ciclo orçamentário, qual seja, quando da execução das emendas.

Assim, tanto a liberação da emenda quanto seu descontingenciamento sempre se realizou de modo seletivo, discricionário e negociado. Dessa maneira, “sob a ótica do presidencialismo de coalizão, enquanto o Executivo viabiliza seu projeto de governo, os parlamentares atendem a suas bases eleitorais, notadamente através da indicação para cargos públicos e da execução de emendas” (Rego, 2015, p. 53). Contudo, mesmo que viabilize a governabilidade, inequivocamente, esse modelo induz ao excesso de acordos, com a conseqüente perda de eficiência das ações públicas.

A partir dessa conjuntura, surgiu o debate acerca da natureza do orçamento público brasileiro, resultando na promulgação das Emendas Constitucionais nº 86/2015 (Brasil, 2015) e nº 100/2019 (Brasil, 2019), conhecidas como emendas do orçamento impositivo, as quais preveem a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais e de bancada, respectivamente. Por essa razão, é importante diferenciar as emendas genéricas, que são muitas vezes objetos de barganha política por disputa de poder, das emendas parlamentares individuais impositivas, tratadas com maior segurança jurídica, diante de seu caráter obrigatório.

1.6.1 Emendas parlamentares impositivas individuais

De modo geral, emendas parlamentares são proposições legislativas definidas pelos deputados (federais e estaduais) e senadores durante a tramitação de um projeto de lei elaborado pelo Executivo, especialmente os projetos do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Portanto, as emendas parlamentares são instrumentos que permitem aos legisladores a realização de alterações no orçamento anual, isto é, são rubricas previstas no orçamento público que os parlamentares direcionam para a realização de projetos de sua escolha. Assim, emendas parlamentares individuais são mecanismos por meio dos quais os parlamentares buscam inserir no orçamento público suas demandas locais, de suas bases eleitorais (Abraham, 2021).

Como mencionado, a Constituição Federal, embora tenha devolvido aos parlamentares o direito de propor emendas, algo que não existia nas Constituições anteriores, atribuiu competência privativa ao Poder Executivo para a propositura das leis orçamentárias. Porém, é do Poder Legislativo, a atribuição de apreciar os projetos apresentados, realizando alterações por intermédio de emendas parlamentares, observadas as limitações impostas no texto constitucional, o que revela a vontade do constituinte de atribuir ao Legislativo a participação no direcionamento dos gastos públicos (Santos; Gasparini, 2020).

Em outras palavras, é por meio das emendas que os parlamentares conseguem controlar e aperfeiçoar a proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo, no intuito de melhorar a destinação das verbas públicas. Nesse sentido, a participação direta dos parlamentares nessas decisões é feita por meio das emendas, de modo que a Constituição deu ao Congresso Nacional a competência para analisar e adequar o texto do projeto de Lei Orçamentária Anual, o que reconhece a efetiva participação dos parlamentares através da proposição de emendas para a destinação de recursos para as regiões carentes e priorizam as áreas mais necessitadas, como saúde, educação, ciência, tecnologia, entre outras. Isso coloca em prática os princípios constitucionais descritos como necessários para garantir o “mínimo existencial”.

Contudo, ao considerar a vultosa concentração de poder de liberação da execução das emendas parlamentares pelo Poder Executivo, além da frequente utilização dessa prerrogativa como instrumento de negociação em busca de votos dos parlamentares, dentro do contexto de “presidencialismo de coalizão”, surgiu à ideia de fortalecimento do Poder Legislativo na alocação dos recursos públicos através do chamado orçamento impositivo, que dá o caráter de efetivação obrigatória para as emendas propostas pelos parlamentares e devidamente acatadas (Praça, 2013).

Assim, ainda no final da década de 1990, iniciou-se um debate no Congresso Nacional para tornar a execução orçamentária impositiva através da apresentação da primeira proposta de emenda constitucional; no entanto, foi a PEC nº 358/2013, conhecida como “PEC do Orçamento Impositivo”, que deu origem à Emenda Constitucional nº 86/2015, que alterou o artigo 198 da Constituição e inseriu alguns parágrafos e incisos aos artigos 165 e 166, relativos, por exemplo, à vinculação de recursos para a aprovação e também para a execução de emendas parlamentares individuais impositivas (Santos; Gasparini, 2020).

A Emenda Constitucional nº 86/2015 (Brasil, 2015) instituiu para aprovação o limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. Já com relação à execução orçamentária e financeira, o percentual é o mesmo, porém tem como base de cálculo a Receita Corrente Líquida do ano anterior, que normalmente é menor que a receita prevista no projeto encaminhado. Aqui vale destacar a limitação financeira que obsta a propositura por parlamentares de alterações de maior vulto financeiro no projeto de lei orçamentária.

Aliás, sobre limitação financeira, vale citar a previsão contida na Emenda nº 86/2015, acerca da possibilidade de utilização dos restos a pagar para fins de cumprimento da execução financeira das emendas individuais, até o limite de 0,6% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior, aumentando o total de emendas individuais que não serão executadas, haja vista que o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida é o mesmo tanto para as emendas novas quanto para as velhas (restos a pagar de exercícios anteriores), bem como dispôs sobre a possibilidade de contingenciamento das programações incluídas por emendas (Santos; Gasparini, 2020). Também merece destaque que a exceção prevista na Emenda Constitucional nº 86/2015, para a execução obrigatória, ocorre nos casos de impedimentos de ordem técnica.

1.6.2 Emendas parlamentares impositivas de bancada de parlamentares

Como o próprio nome sugere as emendas coletivas, ao contrário das emendas parlamentares individuais, de autoria de apenas um parlamentar, são proferidas por grupos de parlamentares da mesma bancada, ou até de bancadas diferentes, ou ainda pelas comissões permanentes do Congresso Nacional, e têm como finalidade a incorporação no respectivo orçamento do governo. Portanto, “as emendas parlamentares de bancada são emendas coletivas, de autoria das bancadas estaduais ou regionais” (Pereira; Mueller, 2002, p. 290).

Após a promulgação da Emenda Constitucional nº 100/2019 (Brasil, 2019), os artigos 165 e 166 da Constituição Federal foram novamente alterados para determinar, dentre outras mudanças, que passariam a ser de execução obrigatória e corresponderiam a 1% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior as programações orçamentárias provenientes de emendas de bancada de parlamentares. Dispôs também sobre o percentual de 0,5% de restos a pagar, que pode ser considerado para fins de cumprimento da execução financeira das programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de

estado ou do Distrito Federal. Também prescreveu sobre a possibilidade de contingenciamento dessas programações, espelhando o modelo previsto para as emendas individuais (Abraham, 2021).

Embora o foco da Emenda Constitucional nº 100/2019 tenha sido a execução obrigatória das emendas de bancada, o texto também impôs à Administração, sem se limitar às emendas parlamentares, o dever de executar obrigatoriamente as programações orçamentárias, como forma de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (Romano, 2020), conforme é possível observar a partir do texto trazido pelo §10, do art. 165, da CF/88 (Brasil, 1988).

Ainda que possam até configurar certa desvantagem na corrida parlamentar por créditos orçamentários, “as emendas coletivas ao orçamento esculpíram, na realidade, um espaço institucional a ser aproveitado até mesmo pelos parlamentares de oposição” (Praça, 2013, p. 127).

A coalizão existente entre os parlamentares faz com que as emendas coletivas virem objeto de barganha política, o que favorece os interesses individuais e, conseqüentemente, faz com que apenas os projetos propostos por políticos de situação sejam aprovados, desrespeitando os princípios democráticos. É por causa disso que a criação de um orçamento impositivo, que retira o caráter meramente autorizativo da programação orçamentária, favoreceu uma maior segurança em relação à estrutura do orçamento, o que atende também aos interesses da minoria e faz com que as propostas de políticos de oposição também sejam acatadas, favorecendo o diálogo entre posição e oposição, conforme explica Capellini (2018, p. 34):

Há tempos se discute a questão do contingenciamento e da discricionariedade do Poder Executivo, o que motivou parlamentares a aprovarem em março de 2015 a Emenda Constitucional nº 86 (EC nº 86/2015), que alterou (artigos 165, 166 e 198) a Constituição Federal, a fim de tirar o caráter autorizativo da programação orçamentária para dar lugar ao orçamento impositivo. A medida representa uma alternativa para limitar ações discricionárias que possam representar conflitos de interesse, e assim limitar a barganha envolvendo os Poderes Executivo e Legislativo no processo orçamentário. A principal mudança promovida consiste na reserva de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL), contida na proposta orçamentária originalmente apresentada pelo Executivo, como um limite a ser destinado para emendas parlamentares individuais na Lei Orçamentária Anual. Assim, esse percentual já deve ser considerado pelo Executivo desde o início do planejamento orçamentário, pois estará sujeito a alteração via emendas legislativas. Para emendar, os congressistas devem respeitar os requisitos constitucionais, conforme §9º do art. 166 da CF/88, que destina metade do percentual referido para despesas com ações e serviços públicos de saúde.

Sendo assim, a ideia de orçamento impositivo – criada no ano de 2015, com o advento da Emenda Constitucional nº 86 – não vincula, necessariamente, o Poder Executivo às leis orçamentárias, mas determina que as emendas parlamentares individuais sejam observadas, pois são vinculadas aos interesses eleitorais dos parlamentares, o que observa, assim, a vontade popular soberana e atende aos mais

diversos grupos sociais, com “a possibilidade de a população potencialmente beneficiada pelas emendas individuais passar a intervir como parte processual interessada” (Pederiva; Pederiva, 2015, p. 5).

Mister registrar que a Proposta de Emenda à Constituição nº 2/2015 deu origem à EC nº 100/2019, quando previa como obrigatória apenas a execução da programação orçamentária de emendas coletivas ao projeto de Lei Orçamentária no limite de 1% da Receita Corrente Líquida. Contudo, tal proposta de emenda sofreu diversas modificações na Comissão Especial encarregada da análise do texto, quando ampliaram o dever de execução aos programas e metas prioritárias do orçamento.

A discussão em torno do orçamento autorizativo e do orçamento impositivo ultrapassa o debate sobre a efetividade do planejamento do gasto público, sobretudo porque o orçamento público é instrumento de planejamento que regula e limita as obrigações financeiras no âmbito da atuação estatal, o que permite a todos os cidadãos opinar e controlar as políticas públicas traduzidas em programações orçamentárias (Assis, 2020).

À vista do exposto, claro está que não se podem conferir poderes ilimitados ao Executivo para elaborar e executar o orçamento público conforme seus interesses e conveniência, reduzindo o papel do Legislativo e retirando-lhe a prerrogativa constitucional quanto à definição da destinação dos recursos públicos, ou seja, de fixar a despesa pública e não de autorizar tão somente, conforme dispõe textualmente o §8º do artigo 165 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Com as chamadas emendas do orçamento impositivo, especialmente com a promulgação da Emenda Constitucional nº 100/2019, restou superada qualquer interpretação que remeta à ideia de que o orçamento público possui caráter meramente autorizativo, uma vez que foi assentada a execução obrigatória das programações orçamentárias em sua integralidade, ou seja, transcendendo inclusive as emendas parlamentares, para assegurar efetivamente a entrega de bens e serviços à sociedade e a garantia dos direitos fundamentais mínimos (Abraham, 2021).

Aliás, o §10 do art. 165, incluído pela Emenda Constitucional nº 100/2019, evidenciou a alteração da natureza do orçamento brasileiro, estendendo a impositividade para a totalidade da programação¹⁹. Posteriormente, ainda no ano de 2019, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 102, que dispôs sobre regras na execução orçamentária impositiva quanto à subordinação às metas fiscais ou limites de despesas, à possibilidade de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados e ainda quanto à sua aplicação exclusivamente em relação às despesas primárias discricionárias.

Considerando que a função instrumental do Estado é atender às necessidades públicas e promover a realização do bem comum, e tanto seu pressuposto de validade quanto as metas a serem alcançadas devem ser extraídas do texto constitucional, o orçamento público deve ser utilizado como mecanismo de desenvolvimento, para dar maior eficiência e planejamento na utilização do erário, em busca de garantir que os recursos sejam direcionados para os interesses dos cidadãos (Abraham, 2021).

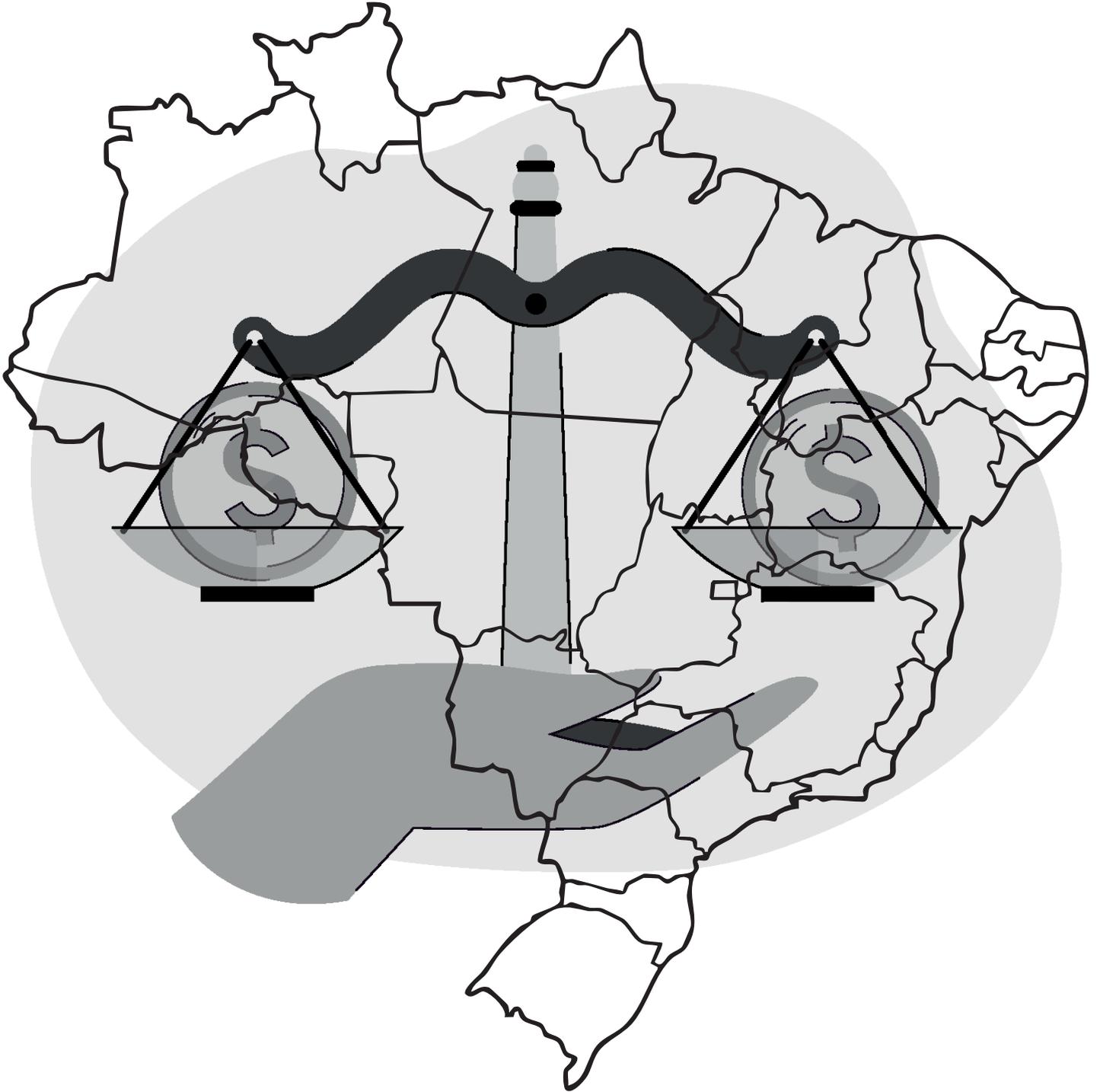
¹⁹ Art. 165 [...] § 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019).

Por fim, sobreleva a constatação de que as disposições tanto da Emenda Constitucional nº 86/2015 quanto das Emendas Constitucionais nº 100 e 102/2019 podem ser aplicadas em estados e municípios, desde que haja previsão em suas Constituições e leis orgânicas, segundo a ideia de hierarquia material das normas constitucionais.

Portanto, as assembleias legislativas e as câmaras municipais podem definir despesas específicas a serem executadas pelo Executivo, observados os preceitos da Constituição Federal, para atender ao princípio da simetria, como se discorre na próxima seção desta dissertação.

Diante desse cenário, com base nos preceitos que fundamentam a formação do orçamento público brasileiro, a competência dos três poderes com a expressão do sistema de freios e contrapesos, para atender ao objetivo maior do Estado Democrático brasileiro de garantir a efetivação dos direitos sociais constitucionais, a partir do princípio do mínimo existencial e da vedação ao retrocesso social, ponderado com a reserva do possível, é importante entender a simetria existente entre as normas jurídicas, principalmente quanto às normas de reprodução obrigatória.

Em razão disso, no próximo capítulo visamos explicar melhor o contexto de presidencialismo de coalizão na qual a formação política brasileira está inserida para, a partir disso, salientar como o Poder Executivo ainda possui predominância na elaboração das normas orçamentárias e como a aplicação do princípio da simetria para as normas de reprodução obrigatória, em todos os entes federados, pode equilibrar a atuação dos três poderes nessa temática, em atuação conjunta com o controle de constitucionalidade aplicado pelo Supremo Tribunal Federal, como se estuda adiante.



2 PRINCÍPIO DA SIMETRIA E A EXPERIÊNCIA DOS ESTADOS BRASILEIROS NA EXECUÇÃO IMPOSITIVA DE EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS

Nesse capítulo realizamos uma análise detalhada e comparativa das normas orçamentárias aplicadas em todos os estados brasileiros, com o fito de demonstrar quais destes seguem os parâmetros impositivos trazidos pela Constituição Federal e quais as diferenciações teóricas e práticas daqueles que ainda não seguem tais especificações. Vale ressaltar, de antemão, a dificuldade no alcance dos dados no Rio Grande do Sul.

A análise comparativa das legislações aplicadas em cada estado tem relação direta com a consolidação do princípio da simetria, em que as normas internas de cada ente federado devem seguir os preceitos norteadores e os parâmetros trazidos pela legislação constitucional, no sentido de consolidar a hierarquia das normas constitucionais e trazer maior segurança jurídica para a eficiência da gestão pública.

A partir da aplicação do princípio da simetria, é possível equilibrar melhor e reconhecer a participação de cada um dos três poderes estatais – Executivo, Legislativo e Judiciário – na formação do orçamento público e como o Judiciário, por meio de sua função típica de controle de constitucionalidade, pode reger e garantir a obediência das normas de reprodução obrigatória, caso das normas orçamentárias de caráter impositivo.

Ademais, para confirmar os dados obtidos nos sites das assembleias legislativas estaduais, solicitamos duas pesquisas, junto à Consultoria Técnica Legislativa, por meio da Diretoria da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, quais sejam: pesquisa nº 43/2021 e pesquisa nº 13/2022. Essas duas pesquisas foram representadas em quadros comparativos, organizados em ordem alfabética, onde estão disponibilizadas as legislações pertinentes às emendas parlamentares individuais de cada estado da Federação, dispendo a respeito da regulamentação do orçamento impositivo estadual.

Por fim, esta seção traz adiante uma análise comparativa da destinação das emendas parlamentares individuais impositivas estaduais, especificando a temática nesse sentido.

2.1 Aplicação do princípio da simetria para os procedimentos das emendas parlamentares individuais impositivas

A concepção do princípio da simetria ocorreu bem antes da atual Carta Constitucional, quando se estabeleceu, no art. 13, III, da Constituição de 1967,²⁰ que os poderes constituintes estaduais observassem as normas acerca do processo legislativo previstas na Constituição Federal. Desse modo, por exemplo, em relação à competência para propor projetos de lei, se a Constituição Federal atribuir iniciativa de lei em relação à determinada matéria ao presidente da República, as Constituições Estaduais não podem deixar de prever competência análoga ao governador do estado (Souza Neto; Sarmiento, 2012).

Há, no entanto, quem acredita que a origem remonta à edição do Ato Institucional nº 2, de 1965, que estendeu aos Estados-membros o conteúdo normativo dos arts. 3º, 4º, 5º e 25 (art. 32)²¹. As referidas normas versavam sobre a iniciativa legislativa de projetos de lei em relação à matéria financeira, que seria exclusiva do presidente da República para projetos sobre a criação de cargos públicos, aumento de vencimentos e despesas, aprovação de projetos de lei por decurso de prazo e paridade da remuneração dos três poderes. O parágrafo único do artigo 32 traduziria mais claramente a introdução conceitual do princípio da simetria ao sujeitar os Estados-membros de forma indireta às normas que disciplinam a organização da União, sem recurso às normas de pré-organização que expressamente disciplinam os entes locais na própria Constituição Federal (Costa, 2019).

Em que pese qualquer acepção acerca da procedência do princípio da simetria no ordenamento jurídico do país, “a definição pode ser traduzida genericamente como a adoção, pelos Estados-membros ou outros entes federados, de modelos normativos constitucionalmente estabelecidos para a União” (Leoncy, 2011, p. 4). Desta feita, o reflexo de tal princípio se traduz na harmonização material das normas, em que a legislação de hierarquia inferior se adapta e passa a seguir a orientação consolidada pelas normas de hierarquia superior, como referência.

Costuma-se confundir a conceituação e a aplicação prática do princípio da simetria com a mera utilização da União como paradigma para os Estados-membros, o que gera confusão entre a aplicação do modelo federal e o modelo constituinte. Isso acontece porque o princípio da simetria utiliza como parâmetro as normas de hierarquia constitucional, advindas do poder constituinte, a partir de restrições impostas pelo Supremo Tribunal Federal em seu controle de constitucionalidade, e essas mesmas normas possuem como destinatário o ente federado da União. Contudo, não é correto confundir a relação que se dá entre os entes federados e a aplicação do princípio da simetria na resolução de questões sem solução aparente, conforme explica Léo Ferreira Leoncy (2011, p. 10):

20 Art. 13 – Os estados se organizam e se regem pelas Constituições e pelas leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes: [...] III – o processo legislativo; (Brasil, 1967).

21 Art. 32 – As normas dos arts. 3º, 4º, 5º e 25 deste Ato são extensivas aos estados da Federação.
Parágrafo único – Para os fins deste artigo, as assembleias emendarão as respectivas Constituições, no prazo de sessenta dias, findo o qual aquelas normas passarão no que couber, a vigorar automaticamente nos estados.

Distribuindo as condutas aos seus verdadeiros responsáveis, pode-se dizer que, nas decisões baseadas no postulado da ‘simetria’: (a) a União sequer toma parte na restrição propriamente dita da autonomia estadual, (b) a qual é de fato perpetrada pelo Supremo Tribunal Federal (que, como se sabe, faz às vezes de Tribunal da Federação, e não da União), que, por sua vez, (c) nada mais faz do que se valer de um paradigma do constituinte para viabilizar a criação de uma norma implícita com vistas à resolução de uma questão federativa sem solução constitucional evidente.

Desta feita, o princípio da simetria não visa centralizar o poder estatal, dentro do modelo de federação, o que se objetiva com sua aplicação nas decisões de controle de constitucionalidade é harmonizar o texto constitucional aos interesses do próprio constituinte, em busca de garantir maior segurança jurídica. Entretanto, muitos são os críticos que afirmam que a simetria não é um princípio, mas sim um pressuposto aplicado para motivar as decisões do Supremo Tribunal Federal, o que acaba causando uma assimetria dentro do Estado Federal, já que, de acordo com Leonam Liziero (2019), esse princípio concede um poder exagerado à União, ao desequilibrar a autonomia e a independência dos demais entes federados.

A despeito disso, as críticas que afirmam que o princípio da simetria confronta a autonomia estatal são desmedidas, pois, na prática, o que se verifica é uma maior atuação por parte dos Estados-membros. No caso da criação das emendas impositivas parlamentares, por exemplo, se os parâmetros descritos pela Constituição Federal forem seguidos, tanto os representantes do Executivo quanto os representantes do Legislativo ganham espaço para propor diferentes projetos para efetivação de políticas públicas estaduais, o que traz o potencial de atender não só às comunidades das grandes capitais, como também das regiões mais “esquecidas”.

Diante de tal contexto, os parâmetros constitucionais valorados pelo princípio da simetria, na estruturação do orçamento, que gera um controle a partir disso, são limitações benéficas ao bom funcionamento das políticas públicas e à eficaz distribuição de verbas; e isso não faz com que os Estados-membros percam sua autonomia e independência, até porque essa autonomia nada mais é que um “conjunto de competências formais passíveis de restrições materiais” (Leoncy, 2011, p. 15).

Houve, portanto, uma partilha do poder do Estado entre os demais entes federados, promovida pela Constituição Federal de 1988, através da técnica de competências legislativas concorrentes e competências materiais ou administrativas comuns, de modo que foram impostas algumas limitações implícitas e explícitas decorrentes da aplicação do princípio da simetria aos entes subnacionais (Oliveira; Araújo, 2020).

Ainda que existam inúmeras e inequívocas restrições à auto-organização dos estados a exprimir certo centralismo, do ponto de vista jurídico não resta dúvida de que há vinculação dos estados aos limites instituídos pelo texto constitucional federal, pelo menos materialmente, diante da hierarquia das orientações constitucionais, que acabam por vincular todo o ordenamento jurídico pátrio (Souza Neto; Sarmiento, 2012).

De modo geral, as limitações decorrentes do princípio da simetria são as atinentes ao processo legislativo de elaboração das Constituições Estaduais e suas emendas, as decorrentes da partilha federativa de competência legislativa, as que advêm das normas endereçadas especificamente aos estados, as que se referem às normas constitucionais genericamente dirigidas aos poderes públicos, que vinculam os estados e aquelas resultantes de normas endereçadas à União, que podem também obrigar os estados (Souza Neto; Sarmiento, 2012).

Além dessas limitações previstas no texto constitucional, diversas outras foram consideradas implícitas mediante julgamentos do Supremo Tribunal Federal, como as referentes ao processo legislativo²², especialmente as que tratam das iniciativas de leis²³, as normas relativas a impedimentos e prerrogativas dos agentes políticos e servidores públicos²⁴, aquelas que se referem à atividade fiscalizatória realizada pelo Poder Legislativo²⁵, dentre outras.

Em relação à aplicabilidade do princípio da simetria ao processo legislativo das leis orçamentárias, o Supremo Tribunal Federal entende serem tais normas de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual, em que é defeso ao legislador estadual criar, por exemplo, um instituto de direito financeiro ou inovar em relação à Constituição Federal na previsão que obriga o Poder Executivo a executar emendas impositivas de origem parlamentar ao projeto de Lei Orçamentária Anual²⁶, de acordo com determinado percentual.

22 Ao observar o teor da decisão da ADI nº 1.434, de relatoria do Ministro. Sepúlveda Pertence, julgado no dia 10.11.1999, e publicado no dia 25 fev. 2000; verifica-se que a Corte Suprema resolveu por julgar prejudicada a ADI, por entender pela inconstitucionalidade material dos preceitos trazidos pela Constituição Estadual, visto que não foram observadas as orientações estipuladas pela Lei Maior Federal, desrespeitando a harmonia entre os entes federados e a hierarquia das normas jurídicas pátrias, conforme o seguinte trecho: “1. As regras básicas do processo legislativo federal são de absorção compulsória pelos Estados-membros em tudo aquilo que diga respeito – como ocorre às que enumeram casos de iniciativa legislativa reservada – ao princípio fundamental de independência e harmonia dos poderes, como delineado na Constituição da República. 2. Essa orientação – malgrado circunscrita em princípio ao regime dos poderes constituídos do Estado-membro – é de aplicar-se em termos ao poder constituinte local, quando seu trato na Constituição estadual traduza fraude ou obstrução antecipada ao jogo, na legislação ordinária, das regras básicas do processo legislativo, a exemplo da área de iniciativa reservada do executivo ou do judiciário: é o que se dá quando se eleva ao nível constitucional do Estado-membro assuntos miúdos do regime jurídico dos servidores públicos, sem correspondência no modelo constitucional federal, como sucede, na espécie, com a equiparação em vencimentos e vantagens dos membros de uma carreira – a dos Procuradores Autárquicos – aos de outra – a dos Procuradores do Estado: é matéria atinente ao regime jurídico de servidores públicos, a ser tratada por lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, II, c)” (Brasil, 2000).

23 Na decisão que julgou a ADI nº 1.275, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado no dia 16.5.2007 e publicado no Dje dia 8 jun. 2007, ficou reafirmado que as criações legislativas advindas do chefe do Poder Executivo devem seguir o princípio da simetria (Brasil, 2007). Na ADI nº 725, de relatoria do Ministro Moreira Alves, julgado no dia 15.12.1997, e publicado no Dje dia 4 set. 1998, restou reafirmado que a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul deveria seguir os mandamentos da Constituição Federal, também pela aplicação do princípio da simetria (Brasil, 1998).

24 Na decisão da ADI nº 3.647, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, julgado em 17.9.2007, com publicação no Dje no dia 16.05.2008, ficou afirmado que a Constituição Estadual deveria seguir os mesmos critérios aplicados para as hipóteses de ausência do chefe do Poder Executivo trazido pela Constituição Federal, diante do princípio da simetria (Brasil, 2008); ADI nº 1.172, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, julgado em 19.03.2003, com Dje do dia 25 abr. 2003, afirmando que a Lei Orgânica do Distrito Federal estava seguindo os preceitos constitucionais, pela simetria, e que os servidores locais deveriam seguir as mesmas regras dos servidores federais (Brasil, 2003);

25 Na decisão da ADI nº 3046, de relatoria da Ministra Sepúlveda Pertence, julgada no dia 15.4.2004, com Dje no dia 28.05.2004, restou afirmado sobre a competência fiscalizatória do Poder Legislativo: “2. A fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é um dos contrapesos da Constituição Federal à separação e independência dos Poderes: cuida-se, porém, de interferência que só a Constituição da República pode legitimar. 3. Do relevo primacial dos “pesos e contrapesos” no paradigma de divisão dos poderes, segue-se que à norma infraconstitucional – aí incluída, em relação à Federal, a constituição dos Estados-membros –, não é dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra, ou princípio da Lei Fundamental da República. 4. O poder de fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é outorgado aos órgãos coletivos de cada câmara do Congresso Nacional, no plano federal, e da Assembleia Legislativa, dos estados; nunca, aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou apresentação) de sua Casa ou comissão. III. Interpretação conforme a Constituição: técnica de controle de constitucionalidade que encontra o limite de sua utilização no raio das possibilidades hermenêuticas de extrair do texto uma significação normativa harmônica com a Constituição” (Brasil, 2004);

26 Na decisão da ADI 6308 – MC Ref, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, Plenário, julgado no dia 29.06.2020, com DJe dia 13.08.2020, ficou reafirmado que as normas da Constituição Federal sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória e, por causa disso, devem seguir o princípio da simetria, devendo ser replicadas pela legislação estadual e municipal: “As normas da CF/1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual. Aplicabilidade do princípio da simetria na espécie. Precedentes. 6. Medida

A respeito da discussão sobre a hierarquia entre as normas que vinculam as orientações ao conteúdo material das leis constitucionais, existem as “normas de reprodução obrigatória”, assim denominadas pela doutrina, que são aquelas de observância compulsória, que decorrem da subordinação imposta pelos princípios consagrados na Lei Maior. Exemplo disso é o mandamento trazido pelo art. 25 da CF/88²⁷, que estipula que o texto constitucional estadual observará materialmente os princípios da Constituição Federal, por um processo de “transplantação” (Dias; Gonçalves, 2017).

Nesse sentido, conforme explicam Dias e Gonçalves (2017), o poder constituinte aplicado pelos entes federados em suas ordens, a exemplo dos estados, não é originário, pois decorre do texto constitucional, sendo assim não possui livre poder de organização e gestão. A partir disso, fundamenta que o conjunto de limitações impostas aos entes federados pode ser denominado de “normas de observância obrigatória”, que são leis limitadoras da autonomia de cada ente. A esse respeito, afirmam Dias e Gonçalves (2017, p. 93) que:

As normas de reprodução obrigatória revelam um comando limitador do poder constituinte decorrente, responsável pela elaboração das Constituições Estaduais, enquanto vedam que sejam estabelecidas normas constitucionais estaduais contrárias ou diferentes do paradigma estabelecido na Constituição Federal. Tais normas decorrem da imposição do princípio da simetria, ou do conteúdo nítido de norma com caráter nacional obrigatório. As normas de reprodução obrigatória, quando expressas, garantem maior estabilidade e segurança às limitações impostas ao poder constituinte decorrente, por serem mais facilmente aferidas.

É dessa vinculação material às normas de reprodução obrigatória que se fundamenta o princípio da simetria, que deve ser observado e é constantemente aplicado pelo controle de constitucionalidade realizado pelo Supremo Tribunal Federal, corte possuidora da função típica de resguardar os textos constitucionais. Dessa maneira, a sistemática do controle de constitucionalidade é importante para resguardar a observância dessa simetria material entre as leis instituidoras dos entes federados, conforme a harmonização de suas orientações.

É possível afirmar, então, que as normas de reprodução obrigatória são utilizadas como parâmetros fundamentais para o controle de constitucionalidade aplicado nas Constituições dos Estados-membros e nas Leis Orgânicas municipais, sendo consideradas conexas à Constituição Federal. Em razão disso, Modesto (2016, p. 153) ensina que:

cautelar deferida, para que, até o julgamento definitivo da presente ação direta, as previsões constantes dos §§ 3º, 3º-A, 4º, 6º, 7º, 8º e 9º, do art. 113, da Constituição do Estado de Roraima, acrescidos pelas Emendas Constitucionais nº 41/2014 e nº 61/2019, dos §§ 1º, 2º, 4º, 5º e 6º, do art. 24, da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), e do art. 8º da Lei nº 1.371/2020 (Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2020), ambas do estado de Roraima, observem os limites impostos pela Constituição Federal para as emendas parlamentares impositivas, individuais e coletivas, com as alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019 (art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, e art. 2º da EC nº 100/2019)” (Brasil, 2020).

27 Art. 25, CF/88. Os estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição (Brasil, 1988).

As normas de reprodução obrigatória independem de transcrição nas Constituições Estaduais, por exemplo, para sua aplicabilidade, as quais podem ser expressas ou implícitas, pois mesmo que não sejam enunciadas são consideradas integrantes do texto constitucional estadual, em virtude do princípio da simetria; portanto, “as normas de reprodução não admitem a existência de normas constitucionais locais contrárias ou diferenciadas ao paradigma estabelecido na Constituição Federal”.

Nessa conjuntura, os órgãos competentes do Poder Judiciário para exercer o controle de constitucionalidade, seja ele o Tribunal de Justiça, em controle abstrato das Constituições Estaduais, ou o Supremo Tribunal Federal, em controle concentrado, devem seguir o princípio da simetria e respeitar as normas de reprodução obrigatória.

Para entender o controle de constitucionalidade, é preciso ter em mente que a Constituição Federal é dotada de supremacia, enquanto possui superioridade em relação às demais fontes do ordenamento jurídico, e todas as normas jurídicas são limitadas materialmente por ela. Diante disso, o Poder Judiciário, em sua função típica, deve garantir a supremacia constitucional, e desenvolve isso por meio do controle de constitucionalidade e suas múltiplas facetas (Dimoulis; Lunardi, 2016). Sobre o assunto, Barroso (2012, p. 78) salienta a legitimidade do controle de constitucionalidade aplicado pelo Poder Judiciário:

Se a Constituição tem status de norma jurídica, cabe ao Judiciário interpretá-la e aplicá-la. Ainda quando decida conflitos de natureza política, os critérios e métodos dos órgãos judiciais e das cortes constitucionais são jurídicos. Em uma proposição: o Judiciário, ao interpretar as normas constitucionais, revela a vontade do constituinte, isto é, do povo, e a faz prevalecer sobre a das maiorias parlamentares eventuais.

É possível afirmar, ante tal contexto, que o controle de constitucionalidade visa proteger não só a consolidação do Estado Democrático de Direito, para assegurar a manutenção do texto constitucional, como também a garantia do mínimo existencial e todas as prerrogativas inerentes a esse princípio, por meio da defesa dos direitos fundamentais nas decisões judiciais, o que equilibra e harmoniza a maneira com que o Direito é interpretado e colocado em prática.

A proteção da ordem constitucional nada mais é do que a busca pela defesa do próprio Estado, por meio de uma sistemática complexa, cheia de institutos, em sentido amplo e global. Desta feita, a Constituição brasileira se preocupa com aspectos sociais, por meio da consolidação de direitos fundamentais; por essa razão, o controle de constitucionalidade não visa apenas preservar os interesses da Lei Suprema, mas também proteger os direitos fundamentais e preservar a representação democrática, a partir da garantia de tais prerrogativas.

Nesse contexto, investigamos como a Corte Suprema aplica sua função de controle de constitucionalidade ao analisar os textos constitucionais estaduais quanto às propostas legislativas ligadas ao orçamento público, o que faz valer o princípio da simetria e busca alcançar os objetivos intrínsecos do Estado Democrático brasileiro.

Assim, com o advento das Emendas à Constituição Federal nº 86/2015 e nº 100/2019, que trataram sobre emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária (individuais e coletivas) e fixaram limites em relação à Receita Corrente Líquida, os estados ficaram vinculados aos percentuais estabelecidos no texto previsto na Carta Maior, por serem consideradas normas de reprodução obrigatória.

De outro modo: a competência da União para legislar sobre Direito Financeiro e Orçamento se limita à edição de normas gerais, em que cabe a estados, Distrito Federal e municípios a normatização específica sobre a matéria, considerada as peculiaridades locais e respeitados os limites máximos impostos nas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, que devem ser seguidos como parâmetros, mas acabam sendo flexibilizados na prática.

Nesse diapasão, em consonância com o modelo central apresentado pela Constituição Federal, vários estados criaram ou pretendem criar as chamadas emendas parlamentares individuais impositivas, o que impõe à Administração o dever de executar obrigatoriamente as programações orçamentárias, para garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, sendo o objetivo principal da impositividade dada a determinadas normas orçamentárias, consideradas de reprodução obrigatória.

2.2 Análise comparativa nos 27 estados brasileiros e vivências da adoção de emendas parlamentares individuais impositivas

O orçamento público, que no Brasil é materializado através da Lei do Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), é um instrumento para atendimento dos direitos fundamentais e sociais mediante planejamento e execução orçamentária, como dever e responsabilidade do administrador público, representante do interesse popular.

Antes de adentrar propriamente ao assunto, é importante diferenciar as emendas parlamentares individuais das emendas parlamentares coletivas ou de bancada. Conforme explica o portal do próprio Senado Federal (Pontual, 2022, online):

As emendas individuais são de autoria de cada senador ou deputado. As de bancada são emendas coletivas, de autoria das bancadas estaduais ou regionais. Emendas apresentadas pelas comissões técnicas da Câmara e do Senado são também coletivas, bem como as propostas pelas Mesas Diretoras das duas Casas.

Nesse sentido, esta pesquisa se direcionou ao estudo das emendas individuais, de autoria dos senadores e dos deputados, a fim de criar novas propostas e direcionar melhor o orçamento público para as necessidades regionais do estado que representam. É preciso entender que, com a impositividade concedida às normas orçamentárias, as propostas ligadas ao repasse de verbas ganharam mais ênfase e efetividade para alcançar regiões de difícil acesso que o poder público, muitas vezes, não consegue prestar assistência como deveria, pelas próprias limitações territoriais e pela dificuldade em atender a todas as comunidades.

O modelo de execução orçamentária impositiva proposta desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015, se alastrou pelos outros entes federativos, os quais, fundamentados no princípio da simetria, passaram a editar normas seguindo o mesmo conteúdo, com algumas diferenças, pelo que se percebe a depender das necessidades apresentadas por cada região, o que é a seguir detalhado.

Para a análise dos percentuais de distribuição de verbas aplicados em cada estado, é preciso ter em mente os parâmetros estipulados pela legislação constitucional federal para, a partir disso, analisar quais critérios foram adotados, quais entes seguiram o princípio da simetria e replicaram as normas de repetição obrigatória e para onde tais verbas estão sendo destinadas, a fim de assim investigar se a estruturação do orçamento público está atingindo sua finalidade primordial de efetivar os direitos fundamentais sociais.

Em face de tal contexto, cumpre relembrar que os artigos 165 e 166 da Constituição Federal estipulam os seguintes parâmetros como limites a serem destinados para as emendas parlamentares individuais na Lei Orçamentária Anual, quais sejam: 1) Reserva de 1,2% da Receita Corrente Líquida; 2) Destinação de metade do percentual referido para despesas com ações e serviços públicos de saúde. Sendo assim, passa-se à investigação de quais leis estaduais seguiram as normas de repetição obrigatória e seus parâmetros específicos.

Para a realização das análises, pesquisamos a existência e o percentual de emendas parlamentares impositivas ao orçamento geral de cada estado, através dos sites institucionais da assembleia legislativa de cada um, onde se averiguaram as propostas de emendas constitucionais em trâmite e também as já aprovadas; analisamos também as legislações propostas por parte do Poder Executivo, de maneira excepcional, como ocorreu no estado do Ceará, por exemplo, para que assim tais textos legislativos pudessem ser comparados e ponderados.

Em complemento a essa pesquisa detalhada nos portais de cada assembleia legislativa dos estados brasileiros, com o fito de entender como os entes federados estão interpretando e seguindo os critérios instituídos pela Constituição Federal, foram solicitadas duas pesquisas, junto à Consultoria Técnica Legislativa, por meio da Diretoria da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, respectivamente a Pesquisa nº 43/2021 e a Pesquisa nº 13/2022, que confirmaram os dados que já haviam sido obtidos nos sites oficiais dos estados brasileiros, complementando algumas informações.

A primeira pesquisa, de nº 43/2021, conferiu um enfoque principal para as medidas propostas e aplicadas no estado do Ceará, o qual, como se vê mais adiante, ainda não teve nenhuma emenda constitucional estadual aprovada sobre o assunto, por isso tal pesquisa é mais bem detalhada posteriormente.

Em contrapartida, a segunda pesquisa, de nº 13/2022, merece maior ênfase para ser discutida neste tópico, visto que, mesmo tendo sido elaborada pela Consultoria Técnica da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, trouxe em seus resultados a equiparação e atualização da legislação dos estados do Brasil, em relação a emendas parlamentares individuais, para viabilizar a execução do orçamento impositivo, com a disponibilização do texto das normas em quadro comparativo, reajustado a partir das averiguações feitas nos portais das assembleias legislativas de cada estado e apresentado no final do presente tópico, com os respectivos resultados.

Explica-se que, com a inserção do orçamento impositivo por meio da aprovação das Emendas Constitucionais nº 86/2015 e, posteriormente, nº 100/2019 e nº 102/2019, as emendas parlamentares individuais e de bancada ganharam mais efetividade, pois foi imposto ao poder público o dever de executar obrigatoriamente as programações orçamentárias, com a finalidade de entregar, da melhor forma, bens e serviços à sociedade.

Dessa maneira, por força constitucional, parte das emendas propostas por parlamentares será obrigatoriamente executada, fazendo com que propostas minoritárias que possivelmente nunca seriam discutidas no cenário político comum começassem não só a ser discutidas, mas também a ser aprovadas e tivessem sua execução obrigatória. É em razão disso que, na prática, a impositividade dada ao orçamento público é tão importante, por ter se tornado prerrogativa do mandato de cada parlamentar.

Há benefícios nessa proposta porque os parlamentares terão a garantia de execução de um limite percentual de emendas parlamentares individuais, para serem obrigatoriamente executadas, oportunizando que demandas políticas pontuais, que possivelmente nunca seriam discutidas no cenário político comum, começassem a ser discutidas, bem como aprovadas, atingindo localidades de difícil acesso.

A fito de exemplo, cumpre lembrar que metade do valor das emendas criadas deve ser destinada às programações da área de saúde; sendo assim, se um município do interior do estado do Ceará precisar de ambulâncias, e a emenda parlamentar individual impositiva definir a vinculação obrigatória para o atendimento dessa solicitação, o recurso será transferido aos outros entes federados para atender a tal finalidade, garantindo que aquela necessidade seja suprida, com a assistência da população local. Com isso, confirma-se que a impositividade do orçamento público alcançou maior garantia do mínimo existencial e das outras prerrogativas dos direitos fundamentais constitucionais.

Nessa seara, cumpre analisar quais estados seguem os padrões constitucionais e quais são aqueles que não seguem. Para iniciar a análise de quais medidas foram patrocinadas por cada estado, são citados aqueles que adotaram os parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal para a programação da Lei Orçamentária Anual, a fim de seguir, assim, o princípio da simetria e fazer valer as normas de reprodução obrigatória. Em seguida, analisamos todos os estados que não seguiram tais parâmetros e adotaram propostas de maneira “livre” e desvinculada da Lei Maior.

No estado do Amapá, a Emenda Constitucional nº 59/2019 (Amapá, 2019), que alterou os arts. 175 e 176 da Constituição Estadual, para tornar obrigatória a execução de parte da programação orçamentária, determinou a obrigatória execução orçamentária e financeira das programações em montante correspondente até o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que 25% do percentual definido serão destinados a ações e serviços públicos de saúde. Logo em seguida, a Emenda Constitucional nº 60 (Amapá, 2019) modificou o §11º do art. 176 da Constituição Estadual, em que dispôs ser obrigatória a execução da programação orçamentária e financeira das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, mas manteve os termos da legislação anterior.

No estado do Amazonas, duas Emendas à Constituição Estadual, nº 95/2016 (Amazonas, 2016) e nº 101/2018 (Amazonas, 2018), obrigaram a execução das emendas orçamentárias impositivas individuais

até o percentual de 1,2% da Receita Corrente Líquida a ser realizada no exercício vigente; desse montante, deve ser aplicado o percentual mínimo de 12% estipulado por lei nas ações destinadas aos serviços públicos de saúde, e o mínimo constitucional de 25% na educação. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 102/2018 (Amazonas, 2018) estabeleceu um cronograma para a execução das programações orçamentárias e financeiras, qual seja: o primeiro terço das emendas impositivas seria executado no segundo trimestre do exercício financeiro; o segundo terço, no terceiro trimestre do exercício financeiro; e o terceiro terço, no último trimestre do exercício financeiro.

Em 2021, a Emenda Constitucional nº 126 (Amazonas, 2021) modificou a redação anterior ao estabelecer para as emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária o percentual de 1,2% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior, sendo que a metade do respectivo percentual deverá ser destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Em Goiás, a Emenda à Constituição Estadual nº 57/2018 (Goiás, 2018) dispôs que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária seriam no limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que 70% desse percentual devem ser destinados a ações e serviços públicos referentes às vinculações constitucionais, em referência à consolidação do mínimo existencial e ao investimento em saúde pública.

Em seguida, a Emenda Constitucional nº 58/2018 (Goiás, 2018) determinou para as emendas individuais limites distintos nos anos 2019, 2020, 2021, 2022 e seguintes em relação à Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior: para o exercício de 2019, 0,5%, sendo a totalidade desse valor destinada à saúde; para o exercício de 2020, 0,6%, sendo a totalidade desse valor também destinada à saúde; para o exercício de 2021, 0,7%, sendo a totalidade desse valor destinada a ações e serviços públicos referentes às vinculações constitucionais; para o exercício de 2022 e seguintes, 0,8%, sendo a totalidade desse valor também destinada a ações e serviços públicos referentes às vinculações constitucionais.

Posteriormente, tais percentuais foram alterados pela Emenda Constitucional nº 59/2019 (Goiás, 2019), que dispôs para o exercício de 2020, o percentual de 0,7%, sendo a totalidade desse valor destinada à saúde e à educação; para o exercício de 2021, o percentual de 0,9%, sendo 70% desse valor destinado à saúde e à educação; para o exercício de 2022 e seguintes, o percentual de 1,2%, sendo 70% desse valor destinado à saúde e à educação.

Vale destacar que, ainda em 2019, a Emenda Constitucional nº 63 (Goiás, 2019) estabeleceu que as programações orçamentárias estipuladas para as emendas parlamentares individuais são de execução obrigatória, independentemente de análise técnica. Também no Mato Grosso do Sul, o percentual estabelecido na Carta Estadual, após a Emenda à Constituição nº 78/2017 (Mato Grosso do Sul, 2017), para as emendas impositivas, é de 1,2% da Receita Corrente Líquida prevista no projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo.

No Pará, em 2013, foi protocolada a Proposta de Emenda Constitucional nº 6 (Pará, 2013) para alterar e acrescentar disposição sobre a execução obrigatória da programação constante na lei orçamentária. Tal proposta previa que da programação da execução orçamentária anual constasse o correspondente

a 1% da Receita Corrente Líquida para emendas parlamentares individuais. No entanto, tal proposta foi arquivada.

Em 2014, o art. 204-A foi acrescido à Constituição estadual pela Emenda Constitucional nº 61 (Pará, 2014), por meio do qual se passou a prever o percentual de 1,2% da receita líquida de impostos, deduzidas as despesas constitucionais e as vinculadas, nas áreas de saúde e de educação, o que seria convertido em emendas parlamentares impositivas a serem apresentadas pelo conjunto dos parlamentares que compõem o colegiado da Assembleia Legislativa do Pará.

A respeito das emendas constitucionais implantadas no estado do Pará, vale ressaltar que, mesmo que obedçam ao limite percentual proposto pela Constituição Federal, essas legislações já nasceram inconstitucionais, visto que antes do ano de 2015, ainda não havia o instituto das emendas parlamentares individuais impositivas, que surgiu apenas com a promulgação da EC nº 86/2015. É por isso que se afirma que não há constitucionalismo superveniente no ordenamento jurídico brasileiro, já que, mesmo que o texto dessas normas possa ser considerado válido diante do entendimento constitucional atual, foi criado em período anterior, devendo ser reformulado ou atualizado.

No estado da Paraíba, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício financeiro estadual de 2022, encaminhada pelo Poder Executivo e aprovada no final de 2021, estabeleceu o percentual para as emendas parlamentares impositivas de 0,4% da Receita Corrente Líquida, muito embora ainda esteja em tramitação a Proposta de Emenda à Constituição nº 4/2019 (Paraíba, 2019), que propõe o limite de 1,2% da receita corrente líquida.

Vale destacar ainda, em relação à Lei Orçamentária Anual de 2020, que o Poder Executivo daquele estado editou o Decreto nº 41.199, de 26 de abril de 2021 (Paraíba, 2021), estabelecendo regras para a execução das emendas parlamentares impositivas, o que criou alguns procedimentos, com base nos quais órgãos e entidades da Administração Pública estadual deverão manter controles próprios de verificação da conformidade de registro sobre alterações, limites e cronogramas das emendas, a fim de garantir a segurança na execução das emendas parlamentares individuais impositivas. Registra-se que, mesmo sem uma proposta de emenda constitucional aprovada, eles implementam as emendas parlamentares individuais impositivas na Lei Orçamentária Anual, atingindo a finalidade proposta, apesar de não haver nada formalizado.

No Paraná, a Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2019 (Paraná, 2019) prevê a obrigação do Poder Executivo de executar as emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária no percentual de até 1,2% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior.

A Constituição do estado de Rondônia já dispõe de previsão acerca das emendas parlamentares individuais ao Projeto de Lei Orçamentária desde o ano de 2015, no limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. No ano de 2021, a Emenda Constitucional nº 148 (Rondônia, 2021) acrescentou a obrigatoriedade de destinação do referido percentual para ações e serviços públicos de saúde.

Por fim, em relação aos estados que obedeceram aos parâmetros constitucionais, quanto ao estado do Tocantins, o texto constitucional estadual estabelecia inicialmente, com a Emenda Constitucional nº 27/2014 (Tocantins, 2014), o montante correspondente a 1% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior para as emendas parlamentares individuais impositivas. Contudo, mais recentemente, com a Emenda Constitucional nº 43/2021 (Tocantins, 2021), o percentual foi ampliado para 1,2% da Receita Corrente Líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo.

Agora, passamos à análise dos estados que não se orientaram pelas normas constitucionais de repetição obrigatória e estabeleceram seus próprios parâmetros para a programação das leis orçamentárias anuais, a partir das emendas individuais de caráter impositivo, ofertadas pelos parlamentares e, em poucos casos, pelos chefes do Poder Executivo.

A Constituição do Estado do Acre estabeleceu base de cálculo distinta ao dispor acerca da obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira das emendas individuais no montante de 20% da reserva de contingência prevista no projeto de Lei Orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 48/2017 (Acre, 2017).

No entanto, a Emenda Constitucional nº 55/2019 (Acre, 2019) alterou a redação anterior para dispor que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no montante global de R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais) na previsão de recursos da receita tributária estimada no projeto de Lei Orçamentária Anual, encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que 50% desse montante, R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais), deveriam ser destinados a ações e serviços públicos de educação, saúde e segurança pública e o restante destinado a quaisquer áreas. Portanto, observa-se que o estado do Acre não atende a um percentual específico, mas sim, a montante de valores a serem repassados.

Mais recentemente, foi protocolada e se encontra em tramitação a Proposta de Emenda Constitucional nº 3/2021 (Brasil, 2021), que pretende estabelecer nova alteração a fim de ampliar o montante global para R\$ 24.000.000,00 (vinte e quatro milhões de reais) da previsão de recursos da receita tributária estimada no projeto de Lei Orçamentária Anual encaminhada pelo Poder Executivo. Assim, modifica-se também a possibilidade de destinação do percentual de 50% desse montante, que poderá ser destinado a ações e serviços públicos de infraestrutura, educação, saúde e segurança pública, e o restante destinado a quaisquer áreas.

Em Alagoas, a Emenda Constitucional nº 42/2019 (Alagoas, 2019) tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais em montante correspondente a 1,0% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior. Em 2020, a Emenda Constitucional nº 47 (Alagoas, 2020) deliberou que a alocação de recursos por meio de emendas parlamentares deve se dar por transferência especial ou com finalidade definida, em que dispôs que pelo menos 70% daquelas sejam aplicadas em despesas de capital.

No estado da Bahia, as emendas parlamentares individuais passaram a gozar de impositividade após a Emenda Constitucional nº 18/2014 (Bahia, 2014), que prevê o montante correspondente a 0,33% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior. Deve-se considerar que, no estado da Bahia, como a legislação foi proposta antes da promulgação da EC nº 86/2015 e, no Brasil, não é aceito o

constitucionalismo superveniente, mesmo que os limites legais constitucionais tivessem sido observados, essa norma estadual estaria inconstitucional.

No Distrito Federal, a Emenda à Lei Orgânica nº 85/2014 acrescentou as emendas parlamentares individuais impositivas ao texto, incluindo os §§ 15, 16 e 17 ao art. 150 da Lei Orgânica, que determinou o seguinte limite: “As emendas individuais dos Deputados Distritais ao projeto de Lei Orçamentária Anual são aprovadas até o limite de 2% da receita corrente líquida nele estimada”. Logo após, surgiram novas emendas à lei orgânica, que acrescentaram novas redações aos citados parágrafos, como a PELO nº 91/2015, a PELO nº 109/2018 e a PELO nº 118/2020, mas mantiveram o mesmo limite aplicado, desde 2014 (Distrito Federal, 1993).

No Espírito Santo, inicialmente, duas propostas de Emenda à Constituição Estadual, nº 8/2019 e nº 9/2019 (Espírito Santo, 2019), em tramitação na assembleia legislativa, definiam como parâmetro o valor equivalente a 0,4% da Receita Corrente Líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo. A nova proposta de Emenda à Constituição nº 18/2019 (Espírito Santo, 2019) determina o percentual de 0,5% para as emendas parlamentares individuais, sobre a Receita Corrente Líquida prevista no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo.

No estado do Maranhão, a Emenda Constitucional nº 55/2008 (Maranhão, 2008) acrescentou o art. 136-A ao texto constitucional daquele estado, para prever que a programação incluída por emenda parlamentar na Lei Orçamentária Anual é de execução obrigatória em sua totalidade, sem fazer referência a percentual. Contudo, a Emenda Constitucional nº 90/2020 (Maranhão, 2020), modificou a redação do art. 136-A e determinou a aprovação das emendas parlamentares individuais até o limite de 0,86% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior, em que se previu a obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira mínima da metade desse percentual.

No Mato Grosso, após a Emenda Constitucional nº 82/2019 (Mato Grosso, 2019), a Constituição Estadual passou a dispor no §15 do art. 164 que as emendas parlamentares individuais serão de execução obrigatória até o limite de 1,0% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior e que, pelo menos, 50% da destinação dessa verba deveria ser destinadas a áreas ligadas ao mínimo existencial, a exemplo de saúde, educação, esporte e cultura.

Em 2020, a Emenda Constitucional nº 89 (Mato Grosso, 2020) estabeleceu que a alocação de recursos mediante emendas parlamentares deve se dar por transferência especial ou com finalidade definida, e dispôs, inclusive, que pelo menos 50% daquelas sejam aplicadas em despesas de capital.

No estado de Minas Gerais, por sua vez, desde o ano de 2018, após a edição de Emenda à Constituição nº 96 (Minas Gerais, 2018), restou estabelecida a execução orçamentária e financeira obrigatória das programações incluídas por emendas parlamentares individuais em montante correspondente a 1,0% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior. No entanto, na mesma Emenda, estabeleceu-se um cronograma progressivo para o cumprimento obrigatório da programação orçamentária incluída por emendas individuais na Lei do Orçamento Anual, determinada pelo art. 139 da Constituição Estadual, em que no ano de 2019, as emendas individuais seriam aprovadas no limite de 0,7% da Receita Corrente Líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo; no ano de 2020,

seria aprovadas no limite de 0,8% da Receita Corrente Líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo; em 2021, seriam aprovadas no limite de 0,9%; e, no ano de 2022, no limite de 1,0%; porém, em todos esses anos a destinação de 50% desse percentual seria para ações e serviços públicos de saúde. Posteriormente, em 2019, a Emenda Constitucional nº 100 (Minas Gerais, 2019), designou novamente o percentual de 1,0% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior para as emendas individuais, sem essa característica de cronograma progressivo.

No estado de Pernambuco, ainda em 2013, a Emenda Constitucional nº 36 (Pernambuco, 2013) estabeleceu a obrigatoriedade de execução dos créditos constantes da Lei Orçamentária Anual, resultantes de emendas parlamentares, financiados exclusivamente com recursos consignados na reserva parlamentar instituída para dar cobertura às referidas emendas. Em 2018, a Emenda Constitucional nº 44 (Pernambuco, 2018), dentre outras regras, previu que, quando a emenda parlamentar for destinada a município, a transferência independe 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.

No ano seguinte, 2019, a Constituição do estado já foi modificada pela Emenda Constitucional nº 47 (Pernambuco, 2019), que garantiu a execução das dotações decorrentes de emendas parlamentares individuais à Lei Orçamentária Anual no montante equivalente a 0,5% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior ao do encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

Sobre o tema, no estado do Piauí, em 2013, a Emenda Constitucional nº 42 (Piauí, 2013) determinou a obrigatoriedade da execução dos créditos resultantes de emendas parlamentares, financiadas exclusivamente com recursos consignados na reserva parlamentar instituída para dar cobertura às referidas emendas. Em 2021, a Emenda Constitucional nº 58/2021 (Piauí, 2021) estabeleceu 0,6% da Receita Corrente Líquida fixada no Projeto de Lei Orçamentária Anual ao exercício seguinte, para as emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, em que se determinou que 30% do valor devem ser destinados obrigatoriamente para saúde, educação e cultura.

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro aprovou a Proposta de Emenda Constitucional nº 17/2019 (EC nº 75/2019) (Rio de Janeiro, 2019), que alterou os artigos 209 e 210 da Constituição Estadual para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas parlamentares individuais até 0,37% da Receita Corrente Líquida estadual prevista pelo Executivo.

No estado do Rio Grande do Norte, a Emenda Constitucional nº 14/2015 (Rio Grande do Norte, 2015) fixou o limite de 0,5% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior para as emendas parlamentares individuais impositivas. Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 21/2020 (Rio Grande do Norte, 2020) dispôs que a alocação de recursos por meio de emendas parlamentares deve se dar por transferência especial ou com finalidade definida, em que se deliberou que pelo menos 70% daquelas sejam aplicadas em despesas de capital.

O estado de Roraima estabeleceu, após a Emenda Constitucional nº 41/2014 (Roraima, 2014), que as emendas parlamentares individuais ao Projeto de Lei Orçamentária Anual serão aprovadas até o limite de 2% da Receita Corrente Líquida nele estimada. Em 2019, a Emenda Constitucional nº 61

(Roraima, 2019) determinou que a execução das emendas parlamentares impositivas individuais e coletivas, independentemente da autoria, observará os princípios da impessoalidade e da isonomia.

Já em 2020, a Emenda Constitucional nº 71 (Roraima, 2020) estabeleceu que a alocação de recursos mediante emendas parlamentares deve se dar por transferência especial ou com finalidade definida, em que se deliberou que pelo menos 70% daquelas sejam aplicadas em despesas de capital. Observa-se, no tópico a seguir, a respeito da judicialização da discussão sobre o padrão constitucional a ser aplicada também nas Constituições estaduais, que foi julgada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6308, de relatoria do ministro Roberto Barroso, tratando sobre a aplicação das emendas parlamentares individuais impositivas no estado de Roraima, na qual o pretório excelso julgou pela inconstitucionalidade das normas estaduais por não observarem os limites disciplinados pela Constituição Federal, bem como por terem sido instituídas antes de 2015, e não ser cabível o constitucionalismo superveniente no ordenamento jurídico brasileiro.

No estado de Santa Catarina, desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 74/2017 (Santa Catarina, 2017), as emendas individuais de parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária estão limitadas a 1% da Receita Corrente Líquida prevista no projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo. Destaque-se que, em 2020, a Emenda Constitucional nº 78 (Santa Catarina, 2020) dispôs sobre a possibilidade de pagamento das emendas parlamentares de forma parcelada até o final de cada exercício financeiro.

No estado de São Paulo, no ano de 2017, a Emenda Constitucional nº 45 (São Paulo, 2017) estabeleceu a obrigatória execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais em montante de 0,3% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior. Vale dizer que, em 2021, a Emenda Constitucional nº 50 (São Paulo, 2021) previu que a alocação de recursos por meio de emendas parlamentares deve se dar por transferência especial ou com finalidade definida, em que se dispôs também que pelo menos 70% daquelas sejam aplicadas em despesas de capital.

A Constituição do Estado de Sergipe determinou após a Emenda Constitucional nº 48/2019 (Sergipe, 2019), que as emendas parlamentares individuais ao Projeto de Lei do Orçamento Anual deveriam executar obrigatoriamente no mínimo o equivalente a 0,35% da Receita Corrente Líquida estimada, a partir do exercício de 2020, e no mínimo o equivalente a 1% da Receita Corrente Líquida estimada, a partir do exercício de 2023. Embora o percentual referido não tenha sido alterado, a Emenda Constitucional nº 53/2020 (Sergipe, 2020) dispôs sobre algumas regras em relação à alocação dos recursos por meio de emendas, as quais determinaram que pelo menos um terço dos recursos das emendas parlamentares individuais de caráter impositivo deve ser destinado a ações e serviços públicos de saúde.

Por fim, vale frisar as medidas que vêm sendo adotadas no estado do Ceará, foco da presente narrativa, em um contexto diferente do aplicado nos outros estados, em que ainda não foi aprovada nenhuma emenda parlamentar, que estabelecesse parâmetros específicos para a estruturação do orçamento público estadual e a vinculação de cada verba, havendo apenas propostas que até o momento, continuam sendo discutidas na assembleia legislativa.

A primeira proposta foi protocolada ainda no ano de 2015, a PEC nº 2/2015 (Ceará, 2015), proposta pelo então deputado estadual Audic Mota, representante do Partido Movimento Democrático Brasileiro, e subscrita pela maioria absoluta do Parlamento, desarquivada posteriormente através da PEC nº 06/2019 (Ceará, 2019), para alterar os artigos 204 e 206 da Constituição Estadual e assim tornar obrigatória à execução da programação orçamentária no percentual de 0,9% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior.

Em 2021, o governo do estado do Ceará enviou a proposta de Emenda Constitucional nº 11/2021 (Ceará, 2021), que previu o percentual de 0,27% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior para as emendas parlamentares individuais ao Projeto de Lei Orçamentária, em que se deliberou que a metade desse percentual deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde e educação. Contudo, até dezembro de 2022, nenhuma das propostas foi votada ainda, o que evidencia o estado do Ceará como um dos poucos que ainda não dispõem de previsão constitucional sobre o tema, situação que expõe uma lacuna na legislação estadual e deixa à mercê das negociações e coalizões políticas o repasse e a organização da estrutura orçamentária.

Destaca-se que não foram encontradas informações sobre as legislações orçamentárias e suas respectivas programações para o estado do Rio Grande do Sul. Em resumo, sobre o conteúdo acima exposto, o quadro sinótico a seguir esclarece, ressaltando que os estados foram organizados em ordem alfabética para facilitar a compreensão do leitor:

Quadro 1 - Compilado de legislações orçamentárias por cada Estado brasileiro

ESTADO	PEC ou EC	PERCENTUAL
Congresso Nacional	EC nº 86/2015	1,20% (da Receita Corrente Líquida prevista na LOA) para emendas individuais.
Acre	EC nº 48/2017, EC nº 55/2019, EC nº 3/2021	Montante <u>global</u> de 24 milhões de reais da previsão de recursos da receita tributária estimada no Projeto de Lei Orçamentária Anual encaminhada pelo Poder Executivo.
Alagoas	EC nº 42/2019, EC nº 47/2020	1,0% (da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior) para emendas individuais
Amapá	EC nº 59/2019, EC nº 60/2019	1,2% (da Receita Corrente Líquida prevista na LOA) para emendas individuais.
Amazonas	EC nº 95/2016, EC nº 101/2018, EC nº 102/2018, EC nº 126/2021	1,2% (da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior) para emendas individuais.

ESTADO	PEC ou EC	PERCENTUAL
Bahia	EC nº 18/2014	0,33% (da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior) para emendas individuais.
Ceará	PEC nº 2/2015, PEC nº 6/2019, PEC nº 11/2021	0,9% e 0,27% (da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior).
Distrito Federal	PELO nº 85/2014, PELO nº 91/2015, PELO nº 109/2018 e PELO nº 118/2020	2% da Receita Corrente Líquida.
Espírito Santo	PEC nº 08/2019, PEC nº 9/2019, PEC nº 18/2019	0,5% sobre a Receita Corrente Líquida.
Goiás	EC nº 57/2018, EC nº 58/2018, EC nº 59/2019, EC nº 63/2019	1,20% (da Receita Corrente Líquida prevista na LOA) para emendas individuais.
Maranhão	EC nº 90/2020	0,86%
Mato Grosso	EC nº 82/2019	1,00%
Mato Grosso do Sul	EC nº 78/2017	1,20%
Minas Gerais	EC nº 96/2018, EC nº 100/2019	1,00%
Pará	EC nº 61/2014	1,20%
Paraíba	PEC nº 4/2019	1,20%
Paraná	PEC nº 6/2019	1,20%
Pernambuco	EC nº 36/2013, EC nº 44/2018, EC nº 47/2019	0,50%
Piauí	EC nº 42/2013, EC nº 58/2021	0,60%
Rio de Janeiro	EC nº 75/2019	0,37%
Rio Grande do Norte	EC nº 14/2015, EC nº 21/2020	0,50%
Rondônia	EC nº 95/2015, EC nº 148/2021	1,20%
Roraima	EC nº 41/2014, EC nº 61/2019, EC nº 71/2020	1,20%
Santa Catarina	EC nº 74/2017, EC nº 78/2020	1,00%
São Paulo	EC nº 45/2017, EC nº 50/2021	0,30%
Sergipe	EC nº 48/2019, EC nº 53/2020	0,35%
Tocantins	EC nº 27/2014, EC nº 32/2017, EC nº 35/2017, EC nº 43/2021	1,00%

Fonte: *Elaborado pelo autor.*

Conforme o exposto foi possível para o próprio autor produzir a tabela acima, a partir da síntese dos dados capturados nos endereços eletrônicos das assembleias legislativas dos estados brasileiros, com a racionalização dos percentuais obtidos em cada emenda parlamentar impositiva proposta/acetada. Esses dados foram equiparados com aqueles obtidos e citados nas Pesquisas nº 43/2021 e nº 13/2022, elaboradas pela Consultoria Técnica da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

Como se observa no quadro apresentado, a maioria dos estados já possui legislação sobre o tema, o que reconheceu a força vinculativa do orçamento, ainda que limitada a percentuais distintos para cada estado, conforme as necessidades básicas apresentadas por cada região, para atender à prestação de bens e serviços às comunidades locais, aumentando a efetividade prática das políticas públicas. Decorrem, em sua maioria, da edição da Emenda Constitucional nº 86/2015, que iniciou a ideia de impositividade das emendas parlamentares individuais, complementando-se posteriormente pelas Emendas Constitucionais nº 100/2019 e nº 102/2019, conforme explicado anteriormente, as quais trouxeram a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais ao nível federal, em que se utilizou como fundamento principal o princípio da simetria, cujos parâmetros adotados pela legislação federal deveriam se repetir nas normas mais específicas, mesmo que respeitada a autonomia existente entre os entes federativos.

2.3 Judicialização dos percentuais específicos de emendas parlamentares estaduais impositivas perante o Supremo Tribunal Federal

Os artigos 1º²⁸ e 18²⁹ da Constituição Federal de 1988 elegeram como forma de Estado o federalismo, que se caracteriza pela divisão vertical do poder entre as diversas entidades políticas autônomas, em que se evidencia uma escolha democrática baseada na descentralização das competências legislativas. No modelo brasileiro, “o federalismo ganhou contornos diferentes em razão da preponderância das competências federais, de modo que grande parte da organização estadual e dos mecanismos institucionais são impostos pelo governo federal, eis que afetos à simetria no âmbito normativo” (Costa, 2019, p. 31-62).

Na seara financeira, a Constituição Federal de 1988 prevê de modo detalhado a atuação estatal, ao designar aos entes federados menores (estados, Distrito Federal e municípios) a competência complementar em relação às normas gerais estabelecidas pelo texto da Lei Maior. Tal circunstância não significa homogeneidade, “mas tão somente indica uma fonte limitadora ao poder constituinte decorrente, na medida em que impede que sejam estabelecidas normas materialmente contrárias, assimétricas ou diferentes do paradigma estabelecido na Constituição Federal” (Abraham, 2021, p. 39-93).

Há, no entanto, de se atentar para o texto constitucional quanto à previsão de participação efetiva e determinante do Poder Legislativo na adequação das leis orçamentárias, de iniciativa do Poder Executivo,

28 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] (Brasil, 1988).

29 Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (Brasil, 1988).

no sentido de assegurar a efetividade das normas orçamentárias tanto no momento da elaboração quanto na aprovação e execução, as quais devem traduzir valores constitucionalmente considerados essenciais.

Assim, ao contemplar as despesas públicas consideradas basilares, a materialização do orçamento também deve passar a ser exigível perante o Judiciário, que nada mais faz do que determinar o cumprimento de uma prestação de natureza fundamental, assim considerada pela Constituição Federal. De outro modo: “à atuação do Poder Judiciário corresponde à necessidade de proteção de um direito fundamental ou social assim reconhecido pelo texto constitucional” (Abraham, 2021, p. 274-288).

Aqui se mostra importante distinguir “judicialização” de “ativismo judicial”. O primeiro termo traduz a transferência para o Poder Judiciário da decisão sobre questões relevantes para a sociedade. O segundo diz respeito à atuação de juízes em relação ao exercício do controle político-normativo por meio de decisões judiciais, expandindo poderes institucionais ao exercer o controle dos atos do Legislativo e do Executivo, o que tem recebido críticas pelo protagonismo do Poder Judiciário.

Quanto à aplicação do princípio da simetria para harmonizar os parâmetros estabelecidos pela Constituição Federal, o papel do Poder Judiciário é exatamente buscar alcançar este equilíbrio, quando a atuação do Executivo e do Legislativo, por si só, não conseguir atingir tais parâmetros, com atenção às necessidades básicas das populações locais das regiões de cada localidade. Em razão disso, defende-se que a aplicação do princípio da simetria pelo controle de constitucionalidade não se trata de ativismo judicial, pois não cria algo novo e desconectado da Lei Suprema, mas sim, da judicialização de questão importante para conseguir alcançar a efetividade de políticas públicas básicas, principalmente quando se refere à saúde, como se viu no tópico anterior.

A crítica aqui, relacionada ao ativismo judicial, trata-se da ideia de que o Poder Judiciário, por meio de suas decisões, possa dar novos entendimentos sobre como dirimir determinados casos concretos, o que cria uma normatização a respeito de determinada matéria, como se estivesse exercendo a função atípica de legislar. É por isso que se faz importante definir quais são os limites de intromissão do Judiciário em relação ao processo parlamentar (Ramos, 2015).

Segundo Streck (2016), um dos maiores estudiosos sobre ativismo judicial, afirma que uma das prerrogativas sobre o assunto é exatamente a “criação do novo”, ou seja, para existir o ativismo, é necessário que a decisão judicial crie algo novo, diferente do já contextualizado na norma constitucional vigente. Seguindo esse entendimento, não seria possível encarar a judicialização do orçamento público impositivo como uma forma de ativismo judicial, visto que as disposições sobre a matéria estão regulamentadas na Constituição Federal, a partir das emendas aprovadas desde 2015.

De acordo com Miranda (2020), o ativismo judicial se confunde com a ideia de neoconstitucionalismo, em que Constituições com o viés mais rígido permitem uma atuação “onipresente” dos tribunais constitucionais. Contudo, a Suprema Corte brasileira não atua de maneira una e indivisível; na verdade, na maior parte de suas decisões, principalmente aquelas relacionadas ao orçamento público impositivo, observa-se a preocupação em contextualizar as lacunas deixadas pelo Executivo e Legislativo sobre o assunto.

Quando se fala da aplicabilidade dos parâmetros expressos na Lei Constitucional em relação à programação orçamentária, fala-se de normas de repetição obrigatória que devem ser observadas e respeitadas materialmente por todas as normas do ordenamento jurídico pátrio; sendo assim, não há de se falar em ativismo judicial quando o Poder Judiciário está simplesmente aplicando o princípio da simetria, a partir da hierarquia das normas constitucionais pela própria natureza de seu texto (Dias, 2022).

Em sua tese de doutorado, Marcelo Labanca Corrêa de Araújo (2008, p. 168-169) criou três conceitos para o princípio da simetria quando aplicado nas decisões judiciais, a depender do “teor da decisão”:

- 1) Simetria impositiva, um modelo federal de reprodução obrigatória para os outros entes;
- 2) Simetria facultativa, com a opção de aplicar o modelo federal;
- 3) Simetria vedatória, quando o Supremo Tribunal Federal determina a vedação na reprodução do modelo federal.

No caso dos parâmetros implementados pelas emendas constitucionais do orçamento público, a própria natureza das normas de reprodução obrigatória traz a característica da aplicação de uma “simetria impositiva” por parte do Supremo Tribunal Federal em seu controle de constitucionalidade, sem que isso gere ativismo judicial, já que a corte possui autonomia suficiente para suprir as lacunas existentes quando os outros poderes não conseguirem supri-las, que é exatamente o caso dos estados que aplicam as emendas parlamentares individuais em percentuais diferentes daqueles expressos na Lei Maior, o que deve ser harmonizado de pronto pelo pretório excelso.

Adentrando ao assunto, no caso das emendas de caráter impositivo, a utilização do princípio da simetria escapa às críticas acerca do protagonismo do Supremo Tribunal Federal no delineamento da federação brasileira. É que a aplicação compulsória das normas direcionadas à União decorre da partilha federativa de competência legislativa, que reserva à União a competência para editar normas gerais de Direito Financeiro e também sobre orçamento, como especifica o art. 24, incisos I e II, e § 1º, da CF (Brasil, 1988)³⁰, além da previsão de reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da Lei Orçamentária Anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório, nos termos do art. 165, § 9º, da CF (Brasil, 1988)³¹, não resultando tão somente do entendimento da corte³².

30 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II – orçamento; [...] § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais (Brasil, 1988).

31 Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: § 9º Cabe à lei complementar: I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual; II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. 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.

32 A decisão da ADI 6308, do STF, discute a aplicação de normas estaduais que tratam de emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária, afirmando que as normas da Constituição Federal sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo parlamentar estadual, devendo ser aplicado o princípio da simetria, nos seguintes termos: “1. Ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Constituição do Estado de Roraima, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (para o exercício de 2020) desse mesmo ente federado. As normas impugnadas estabelecem, em síntese, limites para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamar diferente do imposto pelo art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, e pelo art. 2º da EC nº 100/2019. 2. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, e § 1º, da CF/1988). Reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre

Ademais, a competência concorrente não exclui a competência suplementar dos estados, que podem atender às suas peculiaridades dentro dos limites estabelecidos no texto geral, em que preserva as vantagens do regime federativo. É importante entender que não existe hierarquia entre os entes federativos, contudo há de ser aplicada a hierarquia das normas para garantir os limites da discricionariedade administrativa entre os entes. Portanto, observa-se a impositividade da execução orçamentária apenas em relação aos recursos financeiros correspondentes às verbas originárias de emendas apresentadas pelos deputados e nos limites percentuais estabelecidos pela Constituição Federal, onde se consolida a simetria.

Sobre a observância pelos demais entes federados em relação aos limites impostos no texto da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal já assentou entendimento de que as leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, em respeito ao princípio da simetria, não podem destoar dos parâmetros fixados pela Lei Maior, como se pode notar no Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 422, do estado do Espírito Santo, de relatoria do ministro Luiz Fux, de competência do Tribunal Pleno, disponibilizada no Diário de Justiça Eletrônico no dia 9 de setembro de 2019, conforme se observa nos trechos da ementa abaixo transcrita (Brasil, 2019, online):

A Constituição Federal reserva ao Poder Executivo, a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, o que, em respeito à separação dos Poderes, consubstancia norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, por simetria. A inserção nos textos constitucionais estaduais dessas matérias, cuja veiculação por lei se submeteria à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, subtrai a este último a possibilidade de manifestação. Precedentes: ADI 584, rel. min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 9/4/2014; e ADI 1.689, rel. min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 2/5/2003. 2. O artigo 167, IV, da Constituição Federal veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos previstos nesse dispositivo e em outras normas constitucionais. Isso porque o estabelecimento de vinculações de receitas orçamentárias, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal, cerceia o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo. Precedentes: ADI 1.759, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 20/8/2010; ADI 1.750, rel. min. Eros Grau, Plenário, DJ de 13/10/2006. 3. O artigo 218, § 5º, da Constituição Federal faculta aos Estados-membros e ao Distrito Federal a vinculação de parcela de suas receitas orçamentárias a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica. Precedentes: ADI

elaboração da Lei Orçamentária Anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/1988). 3. A figura das emendas parlamentares impositivas em matéria de orçamento público, tanto individuais como coletivas, foi introduzida no Estado de Roraima antes de sua previsão no plano federal, que só ocorreu com as ECs nº 86/2015 e 100/2019. Legislação estadual que dispôs em sentido contrário às normas gerais federais então existentes sobre o tema, o que não é admitido na seara das competências concorrentes. Inexistência de constitucionalidade superveniente no Direito brasileiro. 4. Não bastasse isso, apesar de a Constituição Federal ter passado a prever as emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária, fixou limites diferentes daqueles que haviam sido adotados pelo Estado de Roraima. As normas da CF/1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual. Aplicabilidade do princípio da simetria na espécie. Precedentes (STF – ADI: 6308 RR 0085720-45.2020.1.00.0000, Relator: Roberto Barroso. Data de Julgamento: 29/06/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/08/2020) (Brasil, 2022).

550, rel. min. Ilmar Galvão, Plenário, DJ de 18/10/2002; e ADI 336, rel. min. Eros Grau, Plenário, DJ de 17/9/2010; e ADI 3.576, rel. min. Ellen Gracie, plenário, DJ de 2/2/2007. 4. O artigo 197, § 2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo determina a destinação anual de percentual da receita orçamentária estadual ao fomento de projetos de desenvolvimento científico e tecnológico, hipótese que encontra fundamento no artigo 218, § 5º, da Constituição Federal. 5. O artigo 41 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Espírito Santo determina a destinação anual de percentual da arrecadação do ICMS a programas de financiamento do setor produtivo e de infraestrutura dos Municípios ao norte do Rio Doce e daqueles por ele banhados, consubstanciando afronta ao disposto no artigo 167, IV, da Constituição Federal, que não permite a vinculação da receita de impostos estaduais a programas de desenvolvimento regional. 6. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 41 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Espírito Santo (STF, ADI 422, Relator: Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado: 23/08/2019, DJe: 09-09-2019).

Sendo assim, resta devidamente atestado pelo julgado citado, que a Constituição Federal concedeu ao Poder Executivo, a responsabilidade de estabelecer as leis de diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, o que, dentro da sistemática federalista de separação de poderes, consubstancia normas de repetição obrigatória pelos demais entes, diante do princípio da simetria. Logo, não restam dúvidas de que os parâmetros estabelecidos constitucionalmente devem ser devidamente observados e seguidos pelos estados.

Aliás, em julgados mais recentes, o Supremo Tribunal Federal ratificou o mesmo entendimento, manifestando-se especificamente sobre a figura das emendas parlamentares impositivas em matéria de orçamento público, tanto individuais quanto coletivas, em que assenta que a legislação estadual não pode dispor em sentido contrário às normas gerais federais então existentes sobre o tema, conforme pode ser visto na leitura do inteiro teor da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6308, de relatoria do ministro Roberto Barroso, de competência do Tribunal Pleno, com data de publicação no Diário de Justiça eletrônico em 15 de junho de 2022, resumido pela seguinte ementa (Brasil, 2022, online):

1. Ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Constituição do Estado de Roraima, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (para o exercício de 2020) desse mesmo ente federado. As normas impugnadas estabelecem, em síntese, limites para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamar diferente do imposto pelo art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, e pelo art. 2º da EC nº 100/2019. 2. Caracterização do perigo na demora. Riscos à gestão e ao planejamento público, que são agravados pelo quadro de calamidade em saúde pública gerado pela pandemia de Covid-19. 3. Plausibilidade do direito alegado. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, e § 1º, da

CF/1988). Reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da Lei Orçamentária Anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/1988). 4. A figura das emendas parlamentares impositivas em matéria de orçamento público, tanto individuais como coletivas, foi introduzida no Estado de Roraima antes de sua previsão no plano federal, que só ocorreu com as ECs nº 86/2015 e 100/2019. Legislação estadual que dispôs em sentido contrário às normas gerais federais então existentes sobre o tema, o que não é admitido na seara das competências concorrentes. Inexistência de constitucionalidade superveniente no Direito brasileiro. 5. Não bastasse isso, apesar de a Constituição Federal ter passado a prever as emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária, fixou limites diferentes daqueles que haviam sido adotados pelo Estado de Roraima. As normas da CF/1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual. Aplicabilidade do princípio da simetria na espécie. Precedentes. 6. Medida cautelar deferida, para que, até o julgamento definitivo da presente ação direta, as previsões constantes dos §§ 3º, 3º-A, 4º, 6º, 7º, 8º e 9º, do art. 113, da Constituição do Estado de Roraima, acrescidos pelas Emendas Constitucionais nº 41/2014 e nº 61/2019, dos §§ 1º, 2º, 4º, 5º e 6º, do art. 24, da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), e do art. 8º da Lei nº 1.371/2020 (Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2020), ambas do Estado de Roraima, observem os limites impostos pela Constituição Federal para as emendas parlamentares impositivas, individuais e coletivas, com as alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019 (art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, e art. 2º da EC nº 100/2019). 7. Aplicação do art. 11, § 1º, da Lei nº 9.868/1999, para fixar como termo inicial de produção dos efeitos da presente medida cautelar o dia 1º de agosto de 2019, data de entrada em vigor da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), do estado de Roraima (STF – ADI: 6308 RR 0085720-45.2020.1.00.0000, Relator: Roberto Barroso. Data de Julgamento: 06/06/2022, Tribunal Pleno, DJe: 15/06/2022).

Essa decisão é relevante, pois, conforme se observa no teor da ementa colacionada, em decisão unânime, o pretório excelso declarou a inconstitucionalidade das regras do estado de Roraima que regulamentavam, em suas emendas parlamentares individuais impositivas, parâmetros distintos daqueles determinados pela Lei Maior. Diante disso, restou julgada procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6308. A ação não foi de iniciativa do Poder Legislativo, mas do governador do estado de Roraima, que estava inconformado com o patamar de 2% aplicado pelas Emendas à Constituição Estadual nº 41/2014 e nº 61/2019, com base na Receita Corrente Líquida, em superação do patamar previsto na Constituição Federal, que é de 1,2% (Portal STF, 2022a).

Vale ressaltar que, independentemente do teor da primeira emenda implementada, por ela ter sido criada antes de 2015, por sua própria natureza, já nasceu inconstitucional, visto que naquele momento ainda não existia orçamento público impositivo; dentro desse contexto, caso o Supremo Tribunal Federal

aceitasse a validade dessa primeira emenda estadual, estaria realizando ato de ativismo judicial. Esse foi o entendimento do ministro Luis Roberto Barroso em seu voto, afirmando que o constituinte estadual de Roraima inovou em 2014 ao prever a possibilidade de execução de emendas parlamentares, já que a medida ainda não havia sido constitucionalizada nesse momento; esse fato, segundo o ministro, não convalidou as normas questionadas, pois o posicionamento do STF é de que não há possibilidade de constitucionalidade superveniente (Portal STF, 2022a, online).

Abrem-se parênteses aqui, então, para explicar que todas as emendas parlamentares estaduais mencionadas no tópico anterior, criadas e implementadas antes da outorga da Emenda Constitucional nº 86/2015, são inconstitucionais de pleno Direito, não sendo possível nem sequer discutir sua validade, pois o ordenamento jurídico pátrio não permite a constitucionalidade superveniente, ou seja, uma norma não entra em vigor de maneira inconstitucional e, posteriormente, torna-se constitucional, o que seria extremamente inseguro para a validação das normas de caráter supremo.

Um bom exemplo a ser citado quanto a não possibilidade da constitucionalidade superveniente foi o julgamento da Emenda à Constituição do estado de Santa Catarina nº 70/2014, que tentou impor ao Poder Executivo, a obrigatoriedade na execução das normas do orçamento público impositivo, o que ocasionou afronta ao princípio da separação dos poderes estatais e deturpou o entendimento firmado de que a lei orçamentária teria caráter meramente formal, não possuindo esse viés obrigatório para consolidação de garantias fundamentais.

No julgamento da demanda, jamais seria possível julgar pela validade da questão, atestando a constitucionalidade da norma, haja vista que, naquele momento, a natureza jurídica do orçamento público não comportava o caráter impositivo e, conseqüentemente, a obrigatoriedade das normas. A partir desse entendimento, o Supremo Tribunal Federal ratificou a inconstitucionalidade dos artigos 120-A e 120-B da Constituição Catarinense, em Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo governo do estado de Santa Catarina.

O interessante foi que a ministra Cármen Lúcia destacou em seu voto, conforme fica demonstrado a seguir, a impossibilidade da aplicação de um orçamento impositivo, já que este entrava em contrariedade com a norma constitucional da época, o que eleva a natureza formal e meramente autorizativa do ordenamento jurídico do orçamento público naquele momento, apesar da finalidade democrática que isso poderia ensejar, exatamente porque não seria possível admitir a constitucionalidade superveniente.

Fundamentando essa ideia da impossibilidade da constitucionalidade superveniente, a ministra Cármen Lúcia deixou claro que não seria possível aplicar o princípio da anterioridade para a ideia da impositividade (Brasil, 2021, online):

Não obstante a anterioridade da discussão doutrinária sobre a impositividade – ou não – da lei orçamentária, as alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019 trouxeram expressamente o cuidado sobre a questão das emendas impositivas, de caráter vinculativo, salvo comprovado impedimento de ordem técnica. [...]

Os §§ 9º a 20 do art. 166 da Constituição da República enumeraram percentuais específicos para as emendas impositivas, de execução obrigatória. Buscou-se, assim, compatibilizar a discricionariedade a ser permitida ao Executivo para a definição de políticas públicas e a importância do Legislativo na elaboração do orçamento, harmonizando e reequilibrando a função de cada um dos Poderes.

Nessa decisão, o Supremo Tribunal Federal revalidou o entendimento de que a Constituição da República, ao prever os percentuais específicos para as emendas impositivas, de execução obrigatória, buscou conciliar a discricionariedade do Executivo na definição de políticas públicas com a importância da participação do Legislativo na elaboração do orçamento, contrabalançando a função de cada um dos Poderes; criou-se, desta maneira, equilíbrio entre os dois poderes, para que assim se evite uma atuação exacerbada por parte do Executivo na formação da programação orçamentária, conforme pode ser visto no teor da decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5274, de relatoria da ministra Cármen Lúcia, de competência do Tribunal Pleno, com publicação no Diário de Justiça eletrônico no dia 30 de novembro de 2021 (Brasil, 2021, online):

1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, antes das Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019, manifestavam-se pelo caráter meramente formal e autorizativo da lei orçamentária. 2. Ao enumerarem percentuais específicos para as emendas impositivas, de execução obrigatória, os §§ 9º a 20 do art. 166 da Constituição da República buscaram compatibilizar a discricionariedade do Executivo e a importância do Legislativo na elaboração do orçamento, harmonizando e reequilibrando a divisão entre os Poderes. As Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019 reforçaram o anterior caráter autorizativo das previsões orçamentárias, nos termos da norma constitucional originária, modificada desde as alterações da Constituição da República. 3. A norma questionada, promulgada em 18.12.2014, foi inserida na Constituição de Santa Catarina antes das modificações promovidas no art. 166 da Constituição da República, sem observar sequer os limites estipulados pelas Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019. Inexistência de constitucionalidade superveniente. 4. Ao impor ao Poder Executivo a obrigatoriedade de execução das prioridades do orçamento, a Emenda à Constituição de Santa Catarina n. 70/2014 contrariou o princípio da separação dos poderes e a regra constitucional do caráter meramente formal da lei orçamentária até então em vigor na Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os arts. 120-A e 120-B da Constituição de Santa Catarina (STF, ADI 5274, Relatora: Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 19/10/2021, DJe: 30/11/2021).

Em outra decisão recente do Supremo Tribunal Federal, restou declarada, mais uma vez, a constitucionalidade dos dispositivos expressos como parâmetros pela emenda do orçamento impositivo, que implementaram novo piso de custeio para ações e serviços públicos de saúde, inicialmente para a

União, mas que pode ser utilizado como referência para os outros entes federados, diante da aplicação do princípio da simetria para a harmonização dos efeitos materiais das decisões judiciais, em garantia da segurança jurídica, como pode ser visto no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5595 (Portal STF, 2022b).

Dentre os dispositivos questionados, discutiram-se as regras de transição e aplicação anual de recursos mínimos em ações e serviços de saúde. Quanto a isso, a Procuradoria Geral da República esclareceu que os percentuais a serem estabelecidos não poderiam ser menores ou limitar, de alguma maneira, aqueles já aplicados anteriormente, pois caso isso acontecesse poderia causar uma redução no financiamento nos serviços públicos de saúde, com impacto de viés nacional no Sistema Único de Saúde (SUS). Para justificar esse entendimento, o órgão esclareceu que a redução do percentual em relação ao parâmetro anterior ocasionaria grave retrocesso social, o que usurparia não só o direito à vida, à saúde, à dignidade, mas também a própria proporcionalidade e vedação ao retrocesso, que se almeja para alcançar maior efetividade na entrega de bens e serviços para a sociedade.

Cumprir destacar que, apesar da alegação da Procuradoria Geral da República, o ministro Alexandre de Moraes entendeu que adotar a progressividade nos índices, como medidas de transição, seria constitucional, para viabilizar a efetividade prática das medidas, convergindo com o objetivo principal do texto normativo constitucional de aplicar uma matéria fiscal do Estado em favor dos serviços públicos de saúde (Portal STF, 2022b).

Nesse caso, percebe-se que há uma preocupação central na obrigatoriedade da execução das normas quanto à destinação específica para a área de saúde, visto que o segundo parâmetro a ser aplicado pela Constituição Federal, a ser detalhado neste tópico, como cada estado vem destinando essas verbas conforme suas necessidades, é exatamente para implementar a garantia desse direito essencial. Em razão disso, a maioria das emendas parlamentares de caráter impositivo, ligadas à área da saúde, quando submetida ao crivo do controle de constitucionalidade, são declaradas válidas. Sobre essa decisão, explica Flávia Maia (2022, online):

A maioria dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) votou pela constitucionalidade do orçamento impositivo da saúde previsto na Emenda Constitucional 86/2015. A regra determina que emendas de parlamentares na área da saúde são de execução obrigatória e permite que recursos destinados a tais ações sejam levados em consideração para o cumprimento do gasto mínimo da União. O tema esteve em julgamento no plenário virtual até segunda-feira (17/10). Com esse resultado, os ministros entendem que a alteração legislativa com a forma de cálculo e dos percentuais mínimos não viola o direito essencial à saúde. A decisão do colegiado derrubou a liminar proferida pelo relator, Ricardo Lewandowski, que, em 2017, havia suspenso os efeitos da norma. Na prática, a constitucionalidade do Supremo assegura a validade da emenda até a sua revogação, em 2016, pela emenda do Teto de Gastos. Porém, ainda não está claro pelos votos proferidos a extensão e a aplicação da decisão. Portanto, segundo fontes consultadas pelo JOTA, há grandes chances de que embargos de declaração

sejam apresentados para que os pontos da decisão sejam aclarados. A Ação Direta de Inconstitucionalidade 5595 foi ajuizada pela Procuradoria-Geral da República (PGR) e questiona dois artigos da emenda: o 2º e o 3º. Para a PGR, os dispositivos reduziram o financiamento federal para ações e serviços públicos de saúde mediante piso anual progressivo para custeio. O artigo 2º dispõe que a União precisa aplicar anualmente um percentual de 15% em ações e serviços públicos de saúde e traz as porcentagens progressivas de aplicação. Já o 3º determina que as despesas com ações e serviços públicos de saúde custeados com a parcela da União proveniente da exploração de petróleo e gás natural serão computadas para o cumprimento das porcentagens de execução em saúde do artigo 2º. No entanto, o artigo 2º foi revogado pela Emenda Constitucional 95/2016, do Teto de Gastos. Em seus votos, os ministros não definem como serão os efeitos concretos da decisão pela constitucionalidade. Em uma análise preliminar, segundo fontes consultadas pelo JOTA, a constitucionalidade do artigo faz com que ele seja válido até a revogação da norma – ou seja, da execução orçamentária do exercício de 2014 até dezembro de 2016, quando o artigo foi revogado. No entanto, não há indicativos nos votos de como isso será feito.

Portanto, o poder de auto-organização dos Estados-membros é mitigado pelo princípio da simetria, que determina que prerrogativas, sujeições, poderes, estruturação básica, competências e modo de agir dos poderes locais devem seguir o paradigma traçado para a União Federal. Contudo, as particularidades locais não foram aniquiladas pela simetria, tendo em vista que as diferentes unidades federadas podem se organizar de forma individualizada desde que sejam observados os limites impostos no Texto Maior, uma vez que a lei orçamentária continua, em sua maior parte, sendo essencialmente de índole prospectiva e autorizativa, excluídas as despesas de natureza obrigatória como repasses em percentuais mínimos para os setores de saúde e educação. Isso fundamenta a discricionariedade e autonomia dos entes federados, o que cria um embate teórico, embora ratifique os limites de sua aplicabilidade.

Também é importante reconhecer que a utilização do princípio da simetria para justificar a observância aos percentuais específicos estipulados para as emendas parlamentares impositivas, de execução obrigatória, previstos nas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, na realidade, busca compatibilizar a discricionariedade do Poder Executivo para a definição de políticas públicas com a importância do Poder Legislativo na elaboração da peça orçamentária, conciliando e harmonizando as funções dos respectivos Poderes³³.

Destaque-se também que as Emendas Constitucionais nº 86 de 2015 e nº 100 de 2019, trouxeram o protagonismo do Poder Legislativo na distribuição de recursos orçamentários, por meio da possibilidade de criação de emendas, dado o modelo de elaboração e execução do orçamento público no país; mesmo após a Constituição Federal de 1988, o papel principal dessa estruturação é de responsabilidade do Poder Executivo. Entretanto, conforme restou possível observar neste tópico, ao Poder Judiciário

33 STF – ADI: 5274 SC 0000444-22.2015.1.00.0000, Relator: Cármen Lúcia. Data de Julgamento: 19/10/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 30/11/2021.

cabe harmonizar a interação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, para aplicar os padrões constitucionais estipulados desde 2015.

Assim, a instituição do orçamento impositivo fortalece a autonomia do Legislativo não apenas quanto a seu papel de criador das normas, como também de protagonista do processo de execução de políticas públicas essenciais ao bem-estar da população, para equilibrar sua participação em conjunto com a elaboração das normas orçamentárias por parte do Executivo. Na prática, quando os parlamentares que compõem o Legislativo têm suas propostas de emendas aprovadas, com o caráter impositivo que se dá para elas na atualidade, eles conseguem efetivar as políticas públicas a que esses recursos se destinam, para conseguir alcançar localidades comumente esquecidas, de difícil acesso, já que os representantes do Legislativo são aptos a figurar os interesses de todos os eleitores, inclusive, os das regiões mais afastadas.

Por fim, outra medida a ser comentada como possibilidade de estruturação da lei orçamentária estatal é o orçamento participativo, que se consolida como mecanismo direto de colaboração popular e faz um levante das necessidades apresentadas pela população de cada localidade para, a partir disso, decidir como o orçamento e as políticas públicas serão programadas. Tem-se a intenção de descobrir a necessidade de cada setor, o que é uma estratégia interessante, onde alguns estados adotaram uma sistemática parecida e o orçamento foi distribuído com percentuais proporcionais para setores diferentes, em busca de atender melhor às carências da comunidade.

Dessa maneira, o orçamento participativo é um instrumento de “participação cidadã” em que a distribuição da arrecadação pública depende diretamente das decisões da população. Moreira (2015, p. 90) explica a formulação do orçamento participativo no Brasil contemporâneo como uma modalidade de manifestação democrática:

Em sua natureza, o orçamento participativo é identificado como uma política pública de gestão que propugna à participação. Política de gestão que pretende assumir um discurso democrático do tipo direto, isto é, de compartilhamento de decisões que antes estavam adstritas às prerrogativas do mandato representativo.

Em seu funcionamento, o orçamento participativo é definido por meio de “critérios gerais” e “critérios técnicos”, cujos participantes decidem como as contribuições serão repassadas. Muitos estados estão adotando esse modelo de “orçamento participativo”, contudo esse sistema padece de constitucionalidade, visto que a população, diretamente, não é parte legítima para propor emendas parlamentares individuais impositivas.

Por mais que os princípios da soberania popular e da busca pela efetivação dos direitos sociais sejam válidos, a prerrogativa de estruturar o orçamento público é prioritariamente da União, sendo derogada aos outros entes da Federação, conforme confirmado pelas decisões judiciais, não cabendo tal prerrogativa à iniciativa popular. Por isso, é possível afirmar que a estruturação e a execução do orçamento público por meio de emendas parlamentares individuais impositivas fortalecem a representação democrática.

2.4 Análise comparativa da destinação das emendas parlamentares individuais impositivas estaduais quanto à vinculação determinada pelo princípio da simetria

Para finalizar esta seção, cumpre analisar como o princípio da simetria está sendo aplicado também em relação ao segundo parâmetro especificado pela Constituição Federal, sendo a destinação de metade das verbas das emendas parlamentares impositivas para a área de saúde pública. Como se viu no tópico anterior, muitas das decisões ligadas às ações diretas de inconstitucionalidade fazem referência à destinação para a área de saúde porque a norma constitucional se preocupou em garantir o investimento material para esse âmbito, em âmbito federal, harmonizando seus efeitos para os outros entes federados.

O princípio da simetria se caracteriza pela uniformização das normas jurídicas e da estruturação e competências dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário dos Estados. Consoante restou demonstrado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no tópico anterior, as normas da Constituição Federal de 1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual, em razão da aplicabilidade do princípio da simetria, para trazer, para o âmbito local, a metodologia, os critérios, os limites e as exigências técnicas definidas para a apresentação de emendas impositivas junto ao processo legislativo orçamentário.

Os §§ 9º aos 20 do art. 166 da Constituição Federal (Brasil, 1988), ao enumerar percentuais específicos para as emendas impositivas, de execução obrigatória, conciliaram o poder discricionário do Executivo com o relevante papel do Poder Legislativo na elaboração da programação orçamentária, de modo a manter o equilíbrio entre os Poderes. Ademais, os dispositivos constitucionais citados exigem que metade do percentual das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária seja destinada a ações e serviços públicos de saúde, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

Como as referidas normas são de observância obrigatória pelos demais entes federados, por simetria, são importantes analisar as legislações estaduais também em relação à destinação das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, haja vista que toda e qualquer disposição dos entes da federação que não observe esse paralelismo no traçado normativo referente à vinculação da metade do percentual das referidas emendas para aplicação em ações e serviços públicos de saúde poderá ter sua constitucionalidade questionada quanto a esse aspecto, por meio dos remédios constitucionais existentes, como a propositura de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Inicia-se, assim, a análise dos estados brasileiros que observam essa previsão de vinculação de metade dos valores percentuais destinados para investimentos na área da saúde. Nesse tópico, não será possível analisar cada ente de maneira objetiva, como os critérios metodológicos aplicados no tópico em que se analisaram os percentuais, pois, quanto à destinação dada aos repasses de verbas nas leis orçamentárias, foram adotados diversos critérios diferentes daqueles trazidos pela lei constitucional, visto que muitos estados decidiram investir em diversas áreas, não vinculando as verbas apenas para a saúde pública. Sendo assim, faz-se a análise das medidas adotadas por cada estado, citando cada uma na ordem alfabética.

No estado do Acre, a Constituição Estadual dispõe que metade do valor referente às emendas individuais ao projeto de lei orçamentária deveria ser destinada a ações e serviços públicos de educação, saúde e segurança pública, e o restante destinado a quaisquer áreas. Está em tramitação a Proposta de Emenda à Constituição nº 3/2021 (Acre, 2021), que prevê a possibilidade de destinação desse montante para ações e serviços públicos de infraestrutura, educação, saúde e segurança pública, e o restante destinado a quaisquer áreas.

No estado de Alagoas (2013), a Constituição Estadual prevê que metade do percentual das emendas parlamentares individuais será destinada a ações e serviços públicos de saúde. Contudo, a medida aplicada ainda é do ano de 2013, não podendo ser considerada plenamente válida, mesmo que materialmente atingindo os efeitos a que se propõe, visto que não existe constitucionalismo superveniente no Direito brasileiro; em decorrência disso, espera-se uma reformulação normativa no Estado de Alagoas.

Já no Amapá (2019), a Constituição do Estado prevê que o percentual de 25% do montante das emendas parlamentares individuais será destinado a ações e serviços públicos de saúde, ou seja, valor um pouco inferior ao do padrão estabelecido pela norma federal, podendo ter seus efeitos harmonizados.

No estado do Amazonas (2020), inicialmente, o texto constitucional determinava que do montante das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária deverá ser aplicado o percentual mínimo de 12% estipulado por lei nas ações destinadas aos serviços públicos de saúde, e o mínimo constitucional de 25% na educação. Contudo, em 2021, a Constituição Estadual passou a determinar que metade do montante das emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária deverá ser destinada a ações e serviços públicos de saúde, seguindo o parâmetro constitucional vigente.

Na Bahia (1989), o texto constitucional estadual é silente quanto a qualquer destinação das emendas parlamentares individuais impositivas e deixa de disciplinar sobre norma de reprodução obrigatória, o que é curioso, pela dimensão do estado e pelas possíveis necessidades no atendimento básico das demandas locais, restando essa lacuna a ser solucionada por algum dos três poderes locais.

No Ceará, a Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2019 (Ceará, 2019), proposta pelo então deputado estadual Audic Mota, do partido Movimento Democrático Brasileiro, dispõe em seu texto que metade do percentual destinado às emendas parlamentares individuais deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde ou de combate à seca. De antemão, a Proposta de Emenda Constitucional nº 11/2021 (Ceará, 2021), enviada pelo Poder Executivo, prevê que metade do percentual das emendas parlamentares individuais deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde e de educação, em que também se seguiu o patamar estipulado pela norma constitucional.

No Distrito Federal, a destinação de verbas é estabelecida pelo §16 do art. 150 da Lei Orgânica (Distrito Federal, 1993), em que as verbas referentes às emendas parlamentares individuais impositivas são destinadas a “investimentos, manutenção e desenvolvimento do ensino ou a ações e serviços públicos de saúde, infraestrutura urbana e assistência social destinada à criança e ao adolescente”, contudo sem determinação específica do percentual ou dos valores a serem destinados a cada setor.

No estado do Espírito Santo (2019), a proposta de Emenda à Constituição Estadual nº 8/2019 prevê a destinação das emendas parlamentares individuais impositivas na seguinte proporção: 20% para ações e serviços públicos de saúde, 15% para ações e serviços públicos na segurança pública e 15% para ações e serviços públicos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Já a proposta de Emenda à Constituição nº 9/2019 transfere à lei complementar a previsão acerca dos critérios para a execução equitativa da programação orçamentária das emendas parlamentares individuais, ficando silente quanto à destinação dos recursos. No ano de 2019, a nova proposta de Emenda à Constituição nº 18/2019 tampouco prevê qualquer destinação das emendas parlamentares individuais impositivas.

No estado de Goiás (1989), a Constituição Estadual estabelece para o exercício de 2022, que 70% do montante destinado às emendas individuais ao projeto de lei orçamentária deve ser destinados à saúde e à educação, ultrapassando o marco da Lei Maior, o que não seria algo prejudicial para o estado, que prioriza mais ainda o investimento no âmbito da saúde pública da região; contudo, conforme o viés do princípio da simetria, também deveria ser equiparado com os padrões constitucionais, mas nesse caso haveria a ambiguidade com a vedação ao retrocesso social, em uma discussão bem específica sobre o tema.

No Maranhão (2019), o texto constitucional não vincula qualquer destinação em relação às emendas parlamentares individuais, sendo o mesmo caso do estado da Bahia, em que resta uma lacuna jurídica a ser sanada sobre o assunto por um dos três poderes, ou do equilíbrio harmônico da atuação entre eles, a depender da necessidade local da comunidade.

No estado do Mato Grosso (1989), a previsão constitucional é que até 50% dos recursos relacionados à execução da programação orçamentária das emendas parlamentares poderão ser destinados a áreas e setores diversos, desde que respeitada a destinação de pelo menos 50% às seguintes áreas e nos respectivos percentuais mínimos: 12% para a saúde, 25% para a educação, 6,5% em esporte e 6,5% exclusivamente em projetos relacionados ao fomento de atividades e políticas culturais locais e/ou regionais. Destaca-se que essa distribuição “organizada” é um projeto interessante, pois busca atender não só às necessidades locais, como distribuir a renda conforme a carência de cada setor, o que atende às minorias de maneira específica.

No estado do Mato Grosso do Sul (1989), a Constituição Estadual exige que metade do percentual previsto para as emendas parlamentares individuais impositivas seja destinada a ações e serviços públicos de saúde, seguindo exatamente o padrão previsto constitucionalmente.

Em Minas Gerais (2022), também o texto constitucional determina que 50% do montante referente às emendas parlamentares individuais devem ser destinados a ações e serviços públicos de saúde.

No estado do Pará (1989), a Constituição Estadual dispõe apenas que do montante destinado às emendas parlamentares devem ser deduzidas as despesas constitucionais e as vinculadas, nas áreas de saúde e educação, no entanto, nada prevê sobre a destinação das respectivas emendas, ficando silente sobre o assunto, o que deve ainda ser regulamentado por proposta do Poder Executivo ou Legislativo, em suas atuações.

Na Paraíba (1989), embora a Constituição Estadual ainda não contenha dispositivo que preveja emendas parlamentares impositivas, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), para o exercício financeiro de 2022, encaminhada pelo Poder Executivo, estabeleceu que metade do percentual destinado às emendas parlamentares individuais de execução obrigatória deveria ser dirigida a ações e serviços públicos de saúde, seguindo os parâmetros federais das normas de reprodução obrigatória.

No estado do Paraná (1989), ainda não há previsão constitucional em relação às emendas parlamentares individuais, e a proposta de Emenda à Constituição nº 6/2019, em tramitação, prevê a execução obrigatória de emendas parlamentares e também silencia quanto à destinação dos recursos, vedando apenas o pagamento de pessoal ou encargos sociais, o que não é suficiente para regulamentar o investimento em qualquer âmbito social, principalmente na área da saúde pública, foco do legislador constitucional e daqueles que instrumentam suas normas.

No estado de Pernambuco (1989), a Constituição Estadual contém previsão sobre a obrigatória execução dos créditos constantes da Lei Orçamentária Anual, no entanto, não há previsão sobre a destinação dos recursos, o que deixa uma lacuna, de toda forma, na maneira de como as verbas serão distribuídas para atender às necessidades públicas locais básicas, principalmente no âmbito da saúde.

Sobre o tema, no estado do Piauí (1989), a previsão constitucional estabelece que 30% do valor das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória devem ser destinados obrigatoriamente para saúde, educação e cultura, ou seja, estabelece parâmetro abaixo do estabelecido constitucionalmente, para ainda ser dividido entre outras áreas, o que torna muito inferior o investimento no âmbito principal, que seria o da saúde pública.

Em relação ao estado do Rio de Janeiro (1989), a Constituição Estadual determina que no mínimo 30% dos recursos das emendas parlamentares individuais sejam destinados para serviços de saúde e no mínimo 30% para educação, o que não é o padrão previsto constitucionalmente, mas se trata de uma proposta interessante, já que atende consideravelmente ao investimento de duas áreas de grande apoio para crescimento e atendimento do bem-estar social da comunidade local.

No Rio Grande do Norte (1989), tampouco há previsão constitucional de destinação dos recursos das emendas parlamentares individuais impositivas, mas apenas vedação de sua utilização para despesas com pessoal e encargos sociais relativos a ativos, inativos e pensionistas, bem como para o pagamento de encargos referentes ao serviço da dívida. No ano de 2020, foi inserida previsão constitucional determinando que a alocação de recursos mediante emendas parlamentares deve se dar por transferência especial (com pelo menos 70% aplicados em despesas de capital), ou com finalidade definida, mas não se delimitou tal finalidade.

No estado de Rondônia (1989), a Constituição Estadual determina que metade do percentual destinado às emendas parlamentares individuais ao Projeto de Lei Orçamentária deve ser dirigida para ações e serviços públicos de saúde, seguindo o padrão constitucional vigente.

Em Roraima (1991), o texto da Constituição Estadual não faz referência à destinação das emendas parlamentares; dispõe unicamente que a alocação de recursos através de emendas parlamentares deve

se dar por transferência especial ou com finalidade definida e que pelo menos 70% daquelas sejam aplicadas em despesas de capital, o que é um valor considerável para o investimento com as necessidades públicas sociais; contudo, não atende ao princípio da simetria e ao interesse do legislador constitucional de garantir o investimento no âmbito do serviço público de saúde.

Em Santa Catarina (1989), tampouco há disposição constitucional prevendo qualquer destinação das emendas parlamentares, o que é uma lacuna perigosa, como a deixada por outros estados, a exemplo da Bahia e do Maranhão, já que a área de saúde é um dos principais investimentos de um estado, os quais devem ser regulamentados pelo poder competente.

No estado de São Paulo (1989), desde 2018, metade do percentual referente às emendas parlamentares individuais deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde, em atendimento ao padrão constitucional. Mais recentemente, a Constituição Estadual passou a dispor que a alocação de recursos por meio de emendas parlamentares deve se dar por transferência especial (com pelo menos 70% aplicados em despesas de capital) ou com finalidade definida.

A Constituição do Estado de Sergipe (2005) havia inicialmente determinado de modo bem específico que as emendas parlamentares individuais somente teriam caráter impositivo quando destinadas a investimentos ou ações nas seguintes áreas e observado o seguinte percentual máximo definido: saúde (30%); educação (20%); infraestrutura (20%); assistência social (10%); outras áreas (20%). Contudo, em 2020, o texto constitucional foi modificado e passou a dispor que pelo menos um terço dos recursos das emendas parlamentares individuais de caráter impositivo deve ser destinado a ações e serviços públicos de saúde. Ou seja, o estado de Sergipe é mais um exemplo de localidade em que há distribuição de verbas conforme a necessidade local, na busca de atender a cada uma das carências apresentadas pelas minorias, o que consiste em um sistema assistencialista bem interessante.

Por último, quanto ao estado do Tocantins (2012), o texto constitucional estadual é silente em relação à destinação das emendas parlamentares individuais impositivas, deixando novamente uma lacuna perigosa, a exemplo de outros estados, que deve ser sanada pelo poder competente. Para terminar a análise, em relação ao estado do Rio Grande do Sul, não foram localizadas informações.

Em face de tudo que foi exposto nesta seção, é possível observar a importância da aplicação do princípio da simetria para garantir a harmonia e a consonância das estipulações orçamentárias locais com o texto constitucional, equilibrando, dessa maneira, a atuação dos três poderes e diminuindo uma possível exacerbação do Poder Executivo em relação aos demais, no momento de elaborar as normas ligadas ao orçamento público estatal.

Ou seja, o Poder Legislativo ampliou seu poder de atuação a partir do caráter impositivo dado às emendas parlamentares, que anteriormente eram meramente autorizativas, logo estavam na legislação orçamentária, mas poderiam ser obedecidas ou não; agora, após esse viés de impositividade aplicado pela Constituição Federal, com a consolidação das Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, os representantes do Legislativo ganharam mais autonomia e efetividade para angariar seus projetos assistenciais por meio de emendas constitucionais estaduais e para aplicar tais projetos de maneira

prática, fazendo com que serviços sociais variados, dos básicos aos complexos, alcancem as mais diversas localidades, inclusive aquelas comumente esquecidas.

Portanto, neste capítulo foi possível entender que a impositividade dada às emendas parlamentares estaduais conseguiu efetivar, na prática, princípios fundamentais como o mínimo existencial, o direito à saúde, a vedação aos retrocessos sociais e diversos outros implícitos ou explícitos no texto constitucional, o que demonstra a importância de tais medidas, que não só trouxeram uma alteração na interpretação da natureza jurídica do orçamento público – de autorizativo para impositivo – como também trouxeram o atendimento da carência das minorias, nas mais diversas localidades do país.

Foi visto que uma das formas de garantir a aplicabilidade do citado princípio e maior segurança jurídica dos parâmetros estipulados constitucionalmente para implementação das emendas parlamentares impositivas em cada estado, é a função típica do Poder Judiciário de exercer seu controle de constitucionalidade, harmonizando as legislações locais aos textos constitucionais, de natureza de reprodução obrigatória, judicializando os parâmetros nas normas orçamentárias e replicando os mesmos nas normas estaduais.

Após o estudo minucioso das legislações estaduais a respeito do orçamento público e da obrigatoriedade da imposição das emendas parlamentares individuais, percebemos que o estado do Ceará é um dos únicos que não possui nenhuma emenda parlamentar impositiva aprovada, apenas propostas em trâmite, não sendo nada definitivo a respeito do assunto. Existem propostas que continuam sendo discutidas desde o ano de 2015, mas nada foi aprovado ainda, o que deixou margem para as negociações ocorrerem de forma quase aleatória, diante de acordos e negociações com base nas coligações firmadas pelas forças políticas internas.

Diante do exposto, no próximo capítulo, dedicamos a explicar o atual contexto da estruturação do orçamento público no estado do Ceará, com o início da discussão a respeito da implantação do Programa de Cooperação Federativa e sua evolução, que ocorreu diametralmente com as propostas de emendas impositivas acerca da estruturação do orçamento público estatal.



3 ORÇAMENTO IMPOSITIVO E A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DO CEARÁ

Nessa narrativa, visamos discutir uma maior delimitação para a temática abordada, ao explorar a participação do Poder Legislativo na formulação e execução do orçamento público no estado do Ceará. A partir do Programa de Cooperação Federativa (PCF), criado pelo Poder Executivo em 2007, como instrumento administrativo de natureza *sui generis* que buscava equilibrar a atuação do Executivo e do Legislativo para execução de despesas já previstas no orçamento, a indicação desses repasses era feita durante a efetivação da execução orçamentária, e não durante a apreciação da Lei Orçamentária Anual (LOA) pelo parlamento.

Até 2015, ano de promulgação da Emenda Constitucional nº 86, esse instrumento permaneceu sem maiores debates no parlamento cearense, quando surgiram as primeiras propostas de emendas à Constituição Estadual versando sobre a criação de emendas parlamentares individuais impositivas para execução obrigatória de parte da peça orçamentária estadual. Logo, o PCF não possuía caráter orçamentário em seu nascedouro, pois era matéria de viés administrativo com alteração apenas no ano de 2021 quando passou a constituir parte do orçamento público do estado, o que retardou as discussões a respeito dos parâmetros constitucionais estipulados desde 2015.

Diante disso, esta seção também se propõe a discutir os marcos legais ocorridos no PCF, notadamente as Leis Complementares Estaduais nº 234 e nº 243, ambas de 2021, que concederam a natureza orçamentária ao programa. Também serão analisadas as três PECs em discussão no parlamento cearense, duas oriundas do Legislativo e uma oriunda do Executivo, que iniciaram o debate da inclusão no texto constitucional estadual relativo às emendas parlamentares individuais impositivas, inegavelmente influenciadas pela EC nº 86/2015 e EC nº 100/2019, expressas na Lei Maior.

Para implementar a pesquisa apresentada neste terceiro capítulo, analisa-se a concentração de renda do estado, a partir das pesquisas disponibilizadas pelo Instituto de Pesquisa Estratégica Econômica do Ceará (Ipece), para analisar os parâmetros de renda das comunidades locais, a representatividade democrática, a saúde, os direitos sociais a serem alcançados e as metas do orçamento público nesse contexto.

Portanto, iniciamos a discussão explorando o Programa de Cooperação Federativa (PCF). Logo após, discutimos especificamente a origem e a tramitação de duas propostas que iniciaram o debate sobre o assunto na Assembleia Legislativa cearense, quais sejam: PEC nº 2/2015 e PEC nº 6/2019; além da tramitação de uma proposta de origem do executivo: PEC nº 11/2021. Por fim, trazemos o debate

travado em relação às propostas de emendas à Constituição do Estado do Ceará, com a análise dos pareceres dos órgãos legislativos e jurídicos, e quais são as últimas atualizações sobre o assunto no cenário do parlamento estadual.

3.1 Análise da trajetória histórica das emendas parlamentares no estado do Ceará e importância do Programa de Cooperação Federativa

Antes da instituição da natureza impositiva das emendas parlamentares, que substituiu o viés meramente autorizativo para alguns parâmetros expressos na Constituição Federal, o Poder Executivo do Estado do Ceará criou, ainda no ano de 2007, primeiro ano do governo Cid Gomes, quando este era filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), através do Decreto nº 28.841, publicado no Diário Oficial do Estado do Ceará, no município de Fortaleza, no dia 23 de agosto de 2007, Série 2, Ano 10, nº 160 (Ceará, 2007), o Programa de Cooperação Federativa (PCF), com o propósito de fortalecer as ações municipais voltadas para a melhoria das condições de vida da população cearense, no âmbito da Administração Pública do estado, não sendo nesse momento uma matéria de caráter orçamentário.

No início da execução do Programa de Cooperação Federativa, a fragilidade era tamanha que, além de possuir sua previsão por meio de instrumento utilizado privativamente pelo chefe do Poder Executivo, como é o decreto, e não através de lei, a norma nem sequer indicava o cronograma de desembolso ou fazia referência aos limites para a transferência de recursos públicos estaduais; exatamente por isso se identificava como matéria meramente administrativa, com caráter *sui generis*. No entanto, órgãos da imprensa noticiavam a liberação por parte do Executivo da quantia a ser indicada de até R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) por deputado, passando já em 2008, um ano após seu lançamento oficial, a ser de R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais) por parlamentar e, somente em 2014, a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) para cada membro da assembleia estadual.

Entretanto, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015, foi criado o caráter obrigatório para a execução das emendas parlamentares individuais impositivas, nos limites aplicados pela Constituição Federal. Em razão disso, ante essa inclusão na norma constitucional com incidência direta na União, com reflexo para os outros entes federados, em observância ao princípio da simetria, deveria ter se iniciado a discussão, dentro do cenário cearense, da possibilidade de implementação do mecanismo de emendas parlamentares individuais impositivas para execução obrigatória de parte do orçamento público. E isso foi feito, duas propostas de emendas à Constituição Estadual foram protocoladas pelo Legislativo e uma pelo Executivo, visando à discussão da matéria, desde o ano de 2015.

Contudo, a sistemática atualmente em vigor do PCF, que em seu nascedouro foi um programa benéfico para a execução do orçamento cearense, tornou-se um entrave para que essas propostas tramitassem, ao retardar uma possível alteração à Constituição Estadual que pudesse realmente afirmar as medidas das emendas parlamentares individuais impositivas, o que traria maior segurança jurídica à execução de parcela do orçamento público estadual.

Sobre a mudança na natureza jurídica do programa, que começou meramente administrativa, com caráter *sui generis*, atuando de maneira paralela às possíveis emendas parlamentares impositivas – que nunca chegaram a ser aprovadas no estado do Ceará –, conforme as aprovações do governo do estado, o que acabava trazendo certa insegurança jurídica, pela própria inerência de barganha política existente nesse contexto, somente em 2021 a instituição do Programa de Cooperação Federativa (PCF) se deu por lei, através da edição da Lei Complementar nº 234 (Ceará, 2021), em que o chefe do Poder Executivo estadual foi autorizado a promover o desenvolvimento de ações, no âmbito do Programa de Cooperação Federativa, por meio da transferência de recursos consignados no orçamento anual do estado por emendas parlamentares.

Ressalte-se que a referida lei dispôs, inclusive, sobre a possibilidade de transferência dos recursos repassados fundo a fundo, ou seja, depositados na conta do Tesouro Municipal ou diretamente em conta de fundo público mantido pelo município, o que reduz drasticamente os obstáculos burocráticos para liberação dos recursos orçamentários de atendimento das emendas parlamentares, dificultando, assim, possíveis desvios de verbas e aumentando a efetividade da gestão pública.

A tramitação de tais legislações resultou no aprimoramento do programa, mesmo sem obedecer ao princípio da simetria, por ausência de texto constitucional ou mesmo por não seguir o valor dos parâmetros estabelecidos pela legislação constitucional vigente, situação que ocasiona um ato de “esmagamento” do Executivo em relação ao Legislativo.

A Lei Complementar nº 234, por meio da proposição nº 1/2021, com data de autuação em 3 de fevereiro de 2021, começou a dar ensejo à alteração da natureza jurídica firmada ao Programa de Cooperação Federativa, em que se dispôs sobre as normas aplicáveis à transferência especial de recursos financeiros no âmbito do programa, na busca de instituir ação de fortalecimento do Programa de Cooperação Federativa, que pretendeu criar uma modalidade de transferência de recursos para os municípios beneficiados com recursos desse programa. Tinha-se a finalidade de desenvolver ações e políticas públicas que propiciassem melhores condições de vida para a população cearense, principalmente aquelas pessoas com maior apelo social, consideradas “minorias”.

Logo após, o Decreto nº 34.036, de 16 de abril de 2021, publicado no Diário Oficial do Estado, Série 3, ano 13, nº 89, de autoria do Poder Executivo, propôs uma nova atualização sobre a implantação do Programa de Cooperação Federativa, em que o estado passou a conferir, em suas ferramentas oficiais, ampla transparência às transferências de recursos decorrentes da legislação proposta, cabendo aos municípios beneficiários que também assim procedessem, ao disponibilizar em plataformas próprias todas as informações e dados relativos ao recebimento e execução dos recursos transferidos com a Lei Complementar nº 243 (Ceará, 2021), oriunda da proposição nº 16/2021, com data de autuação em 19 de maio de 2021, que alterou a Lei Complementar nº 234 (2021, online):

A proposta, aprovada com uma emenda do deputado Jeová Mota (PDT) e uma subemenda do deputado Renato Roseno (PSol), objetiva promover alterações na referida Lei, trazendo ao seu texto regras mais claras quanto à forma de operacionalização da

transferência especial de recursos no âmbito do PCF, garantindo, assim, segurança jurídica ao procedimento.

A Instrução Normativa Conjunta da Casa Civil/Sefaz/Seplag/CGE/PGE nº 1/2021, publicada no Diário Oficial do Estado do Ceará, Série 3, Ano 13, nº 194, no dia 23 de agosto de 2021, define as rotinas operacionais do Programa de Cooperação Federativa, previsto na Lei Complementar nº 234, de 9 de março de 2021, com redação alterada pela Lei Complementar nº 243, de 31 de maio de 2021, que especifica:

As propostas de emendas parlamentares no âmbito do Programa de Cooperação Federativa – PCF, ao Projeto da Lei Orçamentária Anual, serão apresentadas em consonância com o estabelecido no art. 204 da Constituição do Estado do Ceará e com a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, observando-se as regras estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e na estrutura do Plano Plurianual – PPA.

Sobre a temática, vale a pena citar a conceituação expressa no próprio manual de orientações do Programa de Cooperação Federativa (PCF), atualizado em 2022, elaborado pelo governo do estado do Ceará, na gestão da governadora Maria Izolda Cela de Arruda Coelho, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), pela Secretaria de Planejamento e Gestão, onde afirma que “é um programa instituído no âmbito da Administração Pública do estado do Ceará com o propósito de fortalecer as ações municipais voltadas para a melhoria das condições de vida da população cearense” (Ceará, 2022, p. 6); como exemplo, a pavimentação de ruas, a construção de praças, a construção de “areninhas”, dentre outros projetos do governo do estado, que podem advir de emendas propostas também pelo parlamento.

O manual explica que, por meio do programa, “o Poder Executivo promove o desenvolvimento de ações, através da transferência de recursos consignados no orçamento anual do estado por emendas parlamentares” (Ceará, 2022, p. 7), ou seja, o governo atua a partir do ensejo do Poder Legislativo, que pode se dar por meio de: 1) transferência especial, que não necessita de celebração de convênios e congêneres, pois os recursos são depositados diretamente na conta da Prefeitura e há prestação de contas perante o Tribunal de Contas do Estado; 2) finalidade específica, que necessita de termo de ajuste celebrado entre as partes, em que os recursos são geridos através do “e-parcerias” e há prestação de contas à Secretária de Planejamento e Gestão.

Conforme seu decreto instituidor, o PCF possuía o propósito de fortalecer as ações municipais voltadas para a melhoria das condições de vida da população cearense, com natureza *sui generis*, sendo um sistema único, totalmente diferente de tudo que já havia sido criado em outros estados brasileiros, tanto por sua inovação quanto por fortalecer a barganha por parte do Poder Executivo, principalmente no âmbito administrativo, o que leva em conta a necessidade de harmonização desse programa por meio do sistema de freios e contrapesos.

O Programa de Cooperação Federativa (PCF) permite, até hoje, aos deputados estaduais a possível liberação de recursos financeiros por meio de requerimentos para obras nos municípios nas áreas

de saúde, educação, cultura, esporte, habitação, saneamento, dentre as mais diversas, criando uma relação de repasse de parcela de poder do Executivo ao Legislativo, o que possibilita aos parlamentares estaduais investirem um valor específico em seus projetos, bem como destinar políticas públicas assistenciais às áreas de seu interesse. Isso gera uma maior interação entre os poderes indicados, apesar de o programa não conseguir evitar a atuação exacerbada do Executivo, que inevitavelmente, na prática, pode utilizar o programa para autorizar ou não as propostas que tinham possível relevância para o governo, confundindo propostas com barganha política.

Pelo referido programa, os recursos indicados pelos deputados estaduais na forma de emendas são transferidos para os municípios ou para órgãos do estado, não podendo ser contempladas entidades privadas nem utilizadas tais emendas para o pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, bem como com pensionistas, além de encargos referentes ao serviço da dívida, “visto que o programa possui a finalidade de efetivar os direitos mínimos existenciais da sociedade cearense, e esse processo se inicia por meio dos municípios, com a apresentação de suas necessidades para os parlamentares” (Ceará, 2022, p. 8):

O gestor municipal, a partir da identificação de problemas que assolam sua região, deverá buscar na Assembleia Legislativa do Estado, através dos deputados estaduais que atuam em seus territórios, a priorização de ações no orçamento público do estado que venham a concorrer para a solução da problemática enfrentada pelos municípes. A ideia é que estas ações fortaleçam aquelas previstas no orçamento municipal de forma a trazer uma maior eficácia, bem como propiciar um alinhamento estratégico entre os dois entes. Assim, o processo inicia-se ainda durante a elaboração e apreciação da Proposta Orçamentária Anual para o exercício seguinte.

Logo, percebe-se a preocupação do parlamento em resolver os problemas locais apresentados pelos municípios do estado do Ceará, que consultam seus representantes, ou seja, deputados estaduais, para buscar implementar propostas de atendimento às necessidades de cada região. Tudo isso é feito por meio de emendas parlamentares ao orçamento anual, em que o governo do estado, representando o Executivo, destina recursos ao projeto de lei orçamentária, de acordo com o montante definido na legislação orçamentária anual, dirigida às emendas propostas pelos deputados estaduais segundo o patamar disponibilizado pelo Programa de Cooperação Federativa (PCF).

A partir da atuação do Poder Executivo, a proposta orçamentária é analisada pelo Poder Legislativo, por isso se afirma que o programa visa também harmonizar o sistema de freios e contrapesos inerentes aos três poderes. Diante disso, os parlamentares podem apresentar uma ou mais emendas solicitando a distribuição de recursos, ou pedindo a anulação de verbas, da ação orçamentária consignada para o programa, com a solicitação do repasse dos montantes para os setores de interesse específicos. Por fim, o governo do estado sanciona a Lei Orçamentária Anual, publicada com as emendas aprovadas, passando a constar no orçamento público do estado do Ceará.

Ressalta-se que isso ocorre desde o ano de 2021 quando o programa deixou de ter o caráter meramente administrativo e passou a integrar o orçamento público, com a promulgação das Leis Complementares Estaduais nº 234 e 243, que trouxeram natureza orçamentária ao programa. Vale apontar que, para o ano de 2022, na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Ceará, foi definido o valor de R\$ 46.000.000,00 (quarenta e seis milhões de reais) para ação de PCF, correspondendo R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) para cada deputado estadual.

Conforme é habitual no cenário político nacional, a maneira como se distribui a competência decisória sobre os recursos públicos está diretamente relacionada a questões políticas; ocorre que, mesmo que o orçamento contemple questões de natureza jurídica e econômica, não deixa de possuir o viés político, haja vista que, como ainda não foi aprovada no estado do Ceará a obrigatória execução orçamentária das emendas parlamentares, a efetiva execução das emendas, inclusive no âmbito do PCF, depende de tensões e negociações políticas entre o Executivo e o Legislativo.

Isso ocorre dentro do cenário de coalizão existente entre os poderes, o que eleva o contexto de barganha política, uma vez que, na prática, o governo do estado tende a acatar as propostas dos parlamentares que lhe são favoráveis, principalmente antes do PCF se tornar parte integrante do orçamento público estatal, trazendo mais transparência e segurança jurídica ao programa.

Além disso, o decreto que estabeleceu o Programa de Cooperação Federativa previa muitos entraves burocráticos no processo para a liberação dos recursos das indicações administrativas parlamentares, o que implicava atrasos e paralisações de obras públicas e prejuízos ao erário, como também a morosidade e as inúmeras exigências do procedimento burocrático eram utilizadas como instrumentos de barganha junto às secretarias estaduais e demais órgãos governamentais. Atualmente, esse contexto mudou, o programa está mais bem elaborado e sua execução acontece no decorrer do exercício orçamentário para efetivação de ações específicas.

Na teoria, “o deputado estadual autor da emenda no orçamento anual pleiteia o desbloqueio das verbas das emendas parlamentares executadas através do Programa de Cooperação Federativa (PCF) à Secretaria Executiva do Conselho Gestor do Programa de Cooperação Federativa, por intermédio de ofício, a fim de que seja dado início ao respectivo procedimento de liberação dos recursos, mediante o qual se indicam: 1) Município beneficiário; 2) Ação ou projeto de interesse público a ser desenvolvido segundo os termos de sua emenda; e 3) Valor a ser transferido, com o limite do teto firmado para cada ano” (Ceará, 2022, p. 10).

Cumprir citar, desse modo, em busca de direcionar o tema para o cenário prático do estado do Ceará, a Pesquisa nº 83/2022, elaborada pela Consultoria Técnica Legislativa (CTLegis), da Diretoria da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, que traz a quantidade de emendas, seus valores e possível destinação, protocoladas por cada parlamentar no ano de 2021, dentro do Programa de Cooperação Federativa do Estado, para execução no ano de 2022.

A pesquisa indica que, no ano de 2021, foram protocoladas um total de 1.181 emendas originárias, além de outras cinco emendas modificativas, todas com parecer favorável dentro do PCF. Em tabela elaborada pela Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação (COFT), da Assembleia Legislativa

do Estado, adaptada pela CTLegis e disponibilizada na referida Pesquisa nº 83/2022, há a indicação da quantidade de emendas que cada um dos parlamentares cearenses protocolou, em ordem alfabética:

Quadro 2 - Quantidade de emendas protocoladas por cada parlamentar cearense

PARLAMENTAR	QUANTIDADE DE EMENDAS	EMENDAS
ACRISIO SENA	33	0563, 0583, 0590, 0591, 0640, 0641, 0642, 0643, 0644, 0645, 0646, 0647, 0648, 0649, 0650, 0651, 0652, 0667, 0670, 0672, 0674, 0675, 0677, 0679, 0681, 0682, 0690, 0692, 0694, 0697, 0699, 0700, 0702
ADERLANIA NORONHA	1	615
AGENOR NETO	36	0423, 0610, 0734, 0758, 0771, 0961, 1007, 1015, 1018, 1020, 1022, 1024, 1026, 1028, 1034, 1035, 1036, 1042, 1044, 1045, 1047, 1048, 1052, 1054, 1062, 1063, 1065, 1066, 1073, 1076, 1082, 1083, 1084, 1085, 1086, 1180;
ANDRÉ FERNANDES	10	0007, 0133, 0179, 0502, 0597, 0611, 0612, 0709, 0711, 0715;
ANTONIO GRANJA	7	0613, 0616, 0617, 0618, 0619, 0620, 0630;
APÓSTOLO LUIZ HENRIQUE	15	0361, 0365, 0371, 0376, 0380, 0385, 0389, 0393, 0414, 0506, 0507, 0531, 0533, 0537, 0539;
AUDIC MOTA	32	0484, 0605, 0607, 0727, 0728, 0729, 0730, 0731, 0732, 0733, 0736, 0738, 0739, 0742, 0743, 0745, 0748, 0749, 0751, 0753, 0755, 0769, 0773, 0774, 0775, 0995, 1009, 1011, 1016, 1023, 1029, 1039;
AUGUSTA BRITO	26	0417, 0419, 0501, 0555, 0561, 0562, 0564, 0567, 0568, 0570, 0571, 0573, 0577, 0578, 0579, 0584, 0586, 0704, 0705, 0706, 0707, 0708, 0713, 0714, 0716, 0717;
BRUNO PEDROSA	12	0235, 0796, 0797, 0798, 0799, 0801, 0802, 0803, 0806, 0810, 0812, 0816;
DANNIEL OLIVEIRA	68	0343, 0348, 0418, 0445, 0446, 0447, 0448, 0449, 0450, 0451, 0452, 0453, 0454, 0455, 0456, 0457, 0458, 0459, 0460, 0461, 0462, 0463, 0464, 0465, 0466, 0467, 0468, 0469, 0470, 0471, 0472, 0473, 0474, 0475, 0476, 0490, 0492, 0494, 0497, 0498, 0500, 0503, 0523, 0524, 0525, 0526, 0528, 0529, 0532, 0534, 0535, 0536, 0538, 0540, 0541, 0542, 0543, 0544, 0545, 0546, 0547, 0548, 0549, 0550, 0551, 0791, 0793, 0794;

PARLAMENTAR	QUANTIDADE DE EMENDAS	EMENDAS
DAVID DURAND	4	0712, 0898, 1021, 1040;
DELEGADO CAVALCANTE	8	0300, 0301, 0306, 0309, 0311, 0321, 0325, 0327;
DR. CARLOS FELIPE	39	0008, 0043, 0140, 0148, 0437, 0438, 0442, 0443, 0444, 0477, 0478, 0479, 0480, 0481, 0482, 0483, 0486, 0487, 0489, 0491, 0495, 0508, 0509, 0510, 0576, 0580, 0582, 0585, 0614, 0621, 0622, 0625, 0628, 0656, 0657, 0658, 0659, 0661, 0662;
DRA. SILVANA	3	1163, 1175, 1176;
EDILARDO EUFRÁSIO	6	0527, 0530, 0566, 0569, 0572, 0575;
ELMANO DE FREITAS	10	0092, 1032, 1041, 1050, 1059, 1081, 1087, 1089, 1090, 1092;
ÉLVIDO ARAÚJO	2	0420, 1117;
ERIKA AMORIM	67	0002, 0010, 0029, 0031, 0032, 0033, 0034, 0035, 0036, 0037, 0038, 0039, 0040, 0041, 0042, 0045, 0046, 0049, 0051, 0052, 0055, 0057, 0058, 0059, 0060, 0094, 0095, 0096, 0097, 0098, 0099, 0100, 0101, 0102, 0103, 0105, 0106, 0107, 0108, 0110, 0111, 0112, 0114, 0117, 0119, 0120, 0121, 0122, 0123, 0125, 0126, 0127, 0128, 0129, 0130, 0131, 0135, 0137, 0138, 0139, 0141, 0142, 0170, 0171, 0174, 0703, 0882;
EVANDRO LEITÃO	11	0756, 0759, 0760, 0761, 0762, 0763, 0765, 0766, 0768, 0770, 0772;
FÁBIO GALVÃO	9	0511, 0513, 0515, 0517, 0520, 0522, 0574, 0654, 1019;
FERNANDA PESSOA	19	0233, 0601, 0602, 0780, 0782, 0783, 0784, 0785, 0786, 0787, 0788, 0852, 0881, 0884, 0911, 0919, 0927, 0931, 0941;
FERNANDO HUGO	2	0684, 0687;
FERNANDO SANTANA	35	0005, 0023, 0044, 0050, 0053, 0054, 0056, 0061, 0113, 0115, 0134, 0143, 0149, 0150, 0151, 0152, 0153, 0154, 0156, 0158, 0160, 0161, 0162, 0163, 0164, 0165, 0166, 0167, 0168, 0169, 0207, 0211, 0213, 0214, 0485;

PARLAMENTAR	QUANTIDADE DE EMENDAS	EMENDAS
GUILHERME LANDIM	71	0218, 0236, 0237, 0238, 0239, 0240, 0241, 0242, 0243, 0244, 0245, 0246, 0247, 0248, 0249, 0250, 0251, 0252, 0253, 0254, 0255, 0256, 0257, 0258, 0259, 0260, 0261, 0262, 0263, 0264, 0265, 0267, 0268, 0269, 0270, 0271, 0272, 0274, 0277, 0278, 0279, 0281, 0283, 0285, 0286, 0287, 0288, 0290, 0296, 0298, 0299, 0303, 0305, 0307, 0313, 0316, 0318, 0324, 0328, 0404, 0406, 0416, 0559, 0560, 0718, 0720, 0721, 0722, 0723, 0725, 0726;
HEITOR FERRER	4	0382, 0387, 0408, 0412;
JEOVÁ MOTA	46	0062, 0063, 0090, 0091, 0093, 0354, 0400, 0402, 0410, 0421, 0422, 0426, 0427, 0428, 0429, 0430, 0431, 0433, 0434, 0435, 0436, 0552, 0553, 0554, 0556, 0558, 1064, 1091, 1097, 1100, 1102, 1103, 1104, 1105, 1106, 1107, 1108, 1109, 1110, 1111, 1113, 1121, 1122, 1124, 1125, 1126;
JOÃO JAIME	11	0192, 0194, 0195, 0196, 0202, 0205, 0209, 0889, 0891, 0893, 0895;
JÚLIO CÉSAR FILHO	24	0291, 0332, 0701, 0724, 0829, 0910, 0913, 0915, 0918, 0921, 0929, 0932, 0933, 0943, 0944, 0951, 0970, 0984, 0986, 0989, 0996, 1001, 1005, 1177;
LEONARDO ARAÚJO	3	0009, 0226, 0227;
LEONARDO PINHEIRO	12	0014, 0024, 0439, 0581, 0592, 0603, 0604, 0606, 0608, 0740, 0744, 1174;
LUCÍLVIO GIRÃO	20	0003, 0004, 0006, 0136, 0155, 0159, 0223, 0225, 0424, 0425, 0432, 0441, 0493, 0593, 0594, 0595, 0596, 0598, 0599, 0600;
MANOEL DUCA	8	0499, 0504, 0512, 0514, 0516, 0518, 0519, 0521;
MARCOS SOBREIRA	50	0302, 0304, 0308, 0310, 0312, 0317, 0319, 0322, 0326, 0329, 0330, 0331, 0333, 0334, 0337, 0338, 0339, 0341, 0345, 0346, 0347, 0349, 0350, 0353, 0355, 0356, 0359, 0362, 0364, 0367, 0369, 0370, 0373, 0374, 0377, 0383, 0384, 0388, 0390, 0391, 0395, 0397, 0398, 0399, 0401, 0403, 0405, 0413, 0415, 0737;

PARLAMENTAR	QUANTIDADE DE EMENDAS	EMENDAS
MOISÉS BRAZ	45	0201, 0208, 0234, 0275, 0623, 0624, 0627, 0629, 0719, 0750, 0752, 0757, 0764, 0776, 0777, 0779, 0781, 0789, 0809, 0814, 0817, 0819, 0820, 0823, 0825, 0835, 0839, 0841, 0844, 0846, 0885, 0896, 0897, 0900, 0903, 0905, 0909, 0922, 0958, 0960, 0964, 0968, 0976, 0982, 0991;
NELINHO	67	0011, 0012, 0013, 0104, 0109, 0116, 0124, 0132, 0228, 0230, 0231, 0232, 0266, 0273, 0276, 0280, 0282, 0284, 0289, 0292, 0293, 0294, 0295, 0314, 0320, 0323, 0335, 0340, 0342, 0344, 0351, 0358, 0653, 0655, 0660, 0663, 0664, 0665, 0666, 0668, 0669, 0671, 0673, 0676, 0678, 0680, 0683, 0685, 0686, 0688, 0689, 0691, 0693, 0696, 0698, 0888, 0916, 0946, 0949, 0953, 0988, 0998, 1002, 1006, 1008, 1010, 1179;
ORIEL NUNES FILHO	17	0144, 0145, 0146, 0336, 0352, 0357, 0360, 0363, 0366, 0368, 0372, 0375, 0378, 0381, 0386, 0392, 0396;
OSMAR BAQUIT	10	0315, 0565, 0631, 0632, 0633, 0635, 0636, 0637, 0638, 0639;
RENATO ROSENO	67	0488, 0609, 0634, 0795, 0808, 0811, 0815, 0821, 0822, 0824, 0826, 0827, 0831, 0833, 0834, 0836, 0838, 0840, 0843, 0845, 0847, 0848, 0849, 0850, 0851, 0853, 0854, 0855, 0856, 0857, 0858, 0859, 0860, 0861, 0862, 0863, 0864, 0865, 0866, 0867, 0868, 0869, 0870, 0871, 0872, 0873, 0874, 0875, 0876, 0877, 0878, 0879, 0880, 0887, 0890, 0892, 0904, 0907, 0923, 0926, 0930, 0934, 0938, 0942, 0945, 0948, 1027;
ROMEU ALDIGUERI	24	0118, 0172, 0176, 0184, 0185, 0186, 0187, 0188, 0189, 0191, 0193, 0197, 0198, 0200, 0210, 0212, 0215, 0216, 0217, 0219, 0220, 0221, 0222, 0224;
SALMITO	19	0902, 0906, 0908, 0980, 0993, 0999, 1003, 1012, 1014, 1017, 1025, 1031, 1037, 1043, 1049, 1053, 1058, 1061, 1067;

PARLAMENTAR	QUANTIDADE DE EMENDAS	EMENDAS
SÉRGIO AGUIAR	43	0229, 0695, 0735, 0741, 0746, 0754, 0767, 0778, 0790, 0792, 0800, 0804, 0805, 0807, 0813, 0818, 0828, 0830, 0832, 0837, 0842, 0947, 0956, 0959, 0967, 0971, 0975, 0978, 0983, 0990, 0997, 1000, 1004, 1013, 1030, 1033, 1038, 1046, 1051, 1057, 1069, 1088, 1178;
SOLDADO NOELIO	8	0297, 0505, 0589, 0710, 0886, 1055, 1056, 1070;
TIN GOMES	5	0190, 0204, 0206, 0626, 0747;
TONY BRITO	38	0199, 0203, 0496, 0883, 0894, 0899, 0901, 0912, 0914, 0917, 0920, 0924, 0925, 0928, 0935, 0936, 0937, 0939, 0940, 0950, 0952, 0954, 0955, 0957, 0962, 0963, 0965, 0966, 0969, 0972, 0974, 0977, 0979, 0981, 0985, 0987, 0992, 0994;
WALTER CAVALCANTE	61	0001, 0015, 0016, 0017, 0018, 0019, 0020, 0021, 0022, 0025, 0026, 0027, 0028, 0030, 0047, 0048, 0064, 0065, 0066, 0067, 0068, 0069, 0070, 0071, 0072, 0073, 0074, 0075, 0076, 0077, 0078, 0079, 0080, 0081, 0082, 0083, 0084, 0085, 0086, 0087, 0088, 0089, 0147, 0157, 0173, 0175, 0177, 0178, 0180, 0181, 0182, 0183, 0379, 0394, 0407, 0409, 0411, 0440, 0557, 0587, 0588.
QUEIROZ FILHO	73	0973, 1060, 1068, 1071, 1072, 1074, 1075, 1077, 1078, 1079, 1080, 1093, 1094, 1095, 1096, 1098, 1099, 1101, 1112, 1114, 1115, 1116, 1118, 1119, 1120, 1123, 1127, 1128, 1129, 1130, 1131, 1132, 1133, 1134, 1135, 1136, 1137, 1138, 1139, 1140, 1141, 1142, 1143, 1144, 1145, 1146, 1147, 1148, 1149, 1150, 1151, 1152, 1153, 1154, 1155, 1156, 1157, 1158, 1159, 1160, 1161, 1162, 1164, 1165, 1166, 1167, 1168, 1169, 1170, 1171, 1172, 1173, 1181
TOTAL	1.181	

Fonte: *Elaborado pelo autor.*

Então, a partir da análise da tabela transcrita, com base na Pesquisa nº 83/2022, é possível ter uma noção de quantos foram os requerimentos de cada parlamentar na Casa Legislativa no ano de 2021, em busca de implementar medidas para atingir a finalidade de seu eleitorado, com a destinação de verbas para atender às mais diversas localidades, com atenção ao propósito do mínimo existencial.

Ressalta-se que esse número total de 1.181 emendas é referente a uma quantidade total, não se identificando quais eram relativas especificamente ao Programa de Cooperação Federativa (PCF), bem como não foi encontrado o valor específico solicitado em cada emenda, muito menos qual seria sua destinação, mas pressupõe-se que seja para o atendimento das necessidades básicas do eleitorado de cada representante.

Não obstante a isso, por intermédio de uma pesquisa junto ao *Sistema de Orientações Financeiras* (Siof), foi possível encontrar os valores da execução orçamentária das emendas relacionadas ao PCF, assim como o órgão em que foram aplicadas, tanto na modalidade especial como na modalidade específica.

O quadro a seguir, adaptado a partir da referida pesquisa, com base nos relatórios do Siof, traz a seguinte informação para a execução orçamentária do PCF em sua modalidade especial, para o ano de 2022:

Quadro 3 - Execução orçamentária do Programa de Cooperação Federativa (PCF), na modalidade especial, em 2022

ÓRGÃO	VALOR	PERCENTUAL
SECRETARIA DA INFRAESTRUTURA	R\$ 700.000,00	1,63%
SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL	R\$ 600.000,00	1,40%
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	R\$ 1.040.000,00	2,42%
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	R\$ 400.000,00	0,93%
FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	R\$ 17.322.173,00	40,28%
SECRETARIA DOS RECURSOS HÍDRICOS	R\$ 250.000,00	0,58%
SUPERINTENDÊNCIA DE OBRAS HIDRÁULICAS	R\$ 377.827,00	0,88%
CASA CIVIL	R\$ 100.000,00	0,23%
SECRETARIA DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E EDUCAÇÃO SUPERIOR	R\$ 1.150.000,00	2,67%
SECRETARIA DO ESPORTE E JUVENTUDE	R\$ 440.000,00	1,02%
SECRETARIA DAS CIDADES	R\$ 11.190.000,00	26,02%

ÓRGÃO	VALOR	PERCENTUAL
SUPERINTENDÊNCIA DE OBRAS PÚBLICAS	R\$ 7.845.000,00	18,24%
SECRETARIA DA PROTEÇÃO SOCIAL, JUSTIÇA, CIDADANIA, MULHERES E DIREITOS HUMANOS	R\$ 885.000,00	2,06%
SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TRABALHO	R\$ 550.000,00	1,28%
SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE	R\$ 150.000,00	0,35%
TOTAL	R\$ 43.000.000,00	

Fonte: *Elaborado pelo autor.*

Para a estruturação orçamentária do PCF em sua modalidade específica, haja vista a execução também no ano de 2022 apresenta-se o seguinte quadro:

Quadro 4 - Execução orçamentária do Programa de Cooperação Federativa (PCF), na modalidade específica, em 2022

ÓRGÃO	VALOR	PERCENTUAL
FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	R\$ 800.000,00	40,0%
SECRETARIA DAS CIDADES	R\$ 900.000,00	45,0%
SUPERINTENDÊNCIA DE OBRAS PÚBLICAS	R\$ 300.000,00	15,0%
TOTAL	R\$ 2.000.000,00	

Fonte: *elaborado pelo autor.*

Portanto, a soma dos valores a serem executados no ano de 2022, até a data da realização da referida pesquisa, ou seja, novembro de 2022 totalizou R\$ 45.000.000,00 (quarenta e cinco milhões de reais); levando em conta o que já foi dito anteriormente, que o valor aprovado para o PCF em 2022 é de R\$ 46.000.000,00 (quarenta e seis milhões de reais), as medidas estão dentro das previsões orçamentárias do estado do Ceará, ainda que não obedeçam aos critérios burocráticos exigidos pela Constituição Federal e seus parâmetros, conforme o princípio da simetria. Ressalta-se que os dados coletados na pesquisa não descartam a possibilidade da existência de outras emendas parlamentares que não tenham sido localizadas no momento da coleta de informações.

Cumprir observar que as verbas destinadas ao cumprimento dos requerimentos ligados ao Programa de Cooperação Federativa, por serem determinadas utilizando como parâmetro um valor específico e não

um percentual acaba não se adequando aos padrões financeiros de valorização da moeda, não seguindo a inflação e outros critérios financeiros tributários. Por causa disso, o PCF não pode ser confundido com a implementação de emendas parlamentares individuais impositivas, que seguem um padrão de percentual específico, determinado pela legislação constitucional vigente.

Percebe-se que o Programa de Cooperação Federativa (PCF), lançado ainda em 2007, foi importante para se iniciar a discussão a respeito da execução de parcela do orçamento público estadual. Contudo, desde 2015, a discussão no cenário estadual deveria ter enveredado para a implantação de emendas parlamentares individuais nos termos da legislação constitucional, com os parâmetros trazidos pela chamada PEC do Orçamento Impositivo (Emenda Constitucional nº 86/2015), ao estabelecer, em atuação paralela ao PCF, certa vinculação de recursos para a execução de parte do orçamento público. Porém, o funcionamento do programa acaba retardando a análise, em paralelo, das propostas de emenda à Constituição Estadual que visam implantar esse sistema de emendas parlamentares individuais.

3.2 Produto Interno Bruto do Estado do Ceará, concentração de renda e representação democrática para solucionar tal problema

Este tópico visa apresentar e analisar uma pesquisa baseada nos dados obtidos pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), que avalia o Índice de Desenvolvimento Humano e a concentração de renda do estado, para com isso avaliar como a implementação de possíveis emendas parlamentares individuais, bem como, paralelamente, avaliar como possíveis requerimentos feitos ao Programa de Cooperação Federativa podem vir a ampliar o desenvolvimento humano territorial e reduzir a concentração de renda, na busca de atender às necessidades básicas dos mais diversos municípios.

Importante iniciar a discussão com a avaliação dos índices econômicos do estado do Ceará, disponibilizados pela Diretoria de Estudos Econômicos (Diec) do Ipece, que servem para subsidiar a elaboração de políticas públicas, assim como guiar a discussão em outros setores, como os de cunho social. Competem à Diec: 1) estudos e diagnósticos em diversos setores da economia cearense; 2) assessorias técnicas que norteiam políticas, programas e projetos governamentais de desenvolvimento econômico do estado; 3) metodologias e técnicas de concepção, elaboração e cálculos das Contas Regionais no estado e municípios (Ipece, 2022, online).

Para o estudo em questão, utiliza-se de base o Produto Interno Bruto (PIB) do Estado do Ceará³⁴ nas Óticas da Produção e da Renda do ano de 2020, que foi o último disponibilizado pela Diretoria de Estudos Econômicos do Ipece, divulgado no ano de 2022, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que concluiu que em 2020 o PIB cearense chegou a R\$ 166.915.000.000,00 (cento e sessenta e seis bilhões, novecentos e quinze milhões de reais), sofrendo forte retração em relação aos

34 "O PIB estadual é calculado pela ótica da produção e pela ótica da renda. A ótica da produção é calculada pelo Valor Adicionado Bruto por atividade econômica, somado aos impostos, líquidos de subsídios. A ótica da renda apresenta o PIB como resultado da soma da remuneração dos fatores de produção, isto é, remuneração dos empregados, mais o Rendimento Misto Bruto, mais o Excedente Operacional Bruto, mais o total dos impostos, líquidos de subsídios, sobre a produção e importação. Os dados são compatíveis com o Sistema de Contas Nacionais referência 2010, e estão, portanto, consoantes com o novo manual System of National Accounts 2008, SNA 2008" (Ipece, 2022, online).

anos anteriores, principalmente quando comparado ao ano de 2019, com variação real negativa de -5,72%, conforme se observa (Ipece, 2022, p. 2):

Em 2020, o PIB cearense chegou a R\$ 166,915 bilhões. Na comparação com 2019, a economia registrou uma forte retração em volume (variação real) de -5,72%. O PIB per capita chegou a R\$ 18.168,00. Quanto aos setores econômicos, a agropecuária, única a apresentar expansão, registrou um crescimento real de 13,67%. Na direção contrária, os Serviços caíram -5,75%, enquanto a Indústria Geral recuou, em volume, -9,55% na comparação entre os anos de 2020 e 2019. Na atividade agropecuária, a principal contribuição para o resultado positivo veio da agricultura. No setor de Serviços, o recuo é explicado pelas retrações nas atividades da Administração Pública, do Comércio e do segmento de Alojamento e Alimentação. Já na Indústria, os segmentos da Transformação e de Eletricidade, gás, água e esgoto foram os principais responsáveis pelo desempenho negativo do setor. Com os resultados recentes, a composição estrutural da economia cearense ficou a seguinte: serviços (76,33%), indústria geral (17,16%) e agropecuária (6,51%). No tocante à renda agregada, a composição ficou a seguinte: remunerações (46,70%), Excedente Operacional Bruto e Rendimento Misto Bruto (39,97%) e Impostos, líquidos de subsídios sobre a produção e a importação (13,33%).

Mesmo com essa retração, o Ceará apresentou uma posição relevante no PIB em âmbito nacional no ano de 2020, com participação de 2,19%, ao ocupar a 13^a posição no país e a terceira na região Nordeste. Portanto, o estado do Ceará possui relevância dentro do cenário econômico nacional, principalmente quando se direcionam os interesses para a região Nordeste, apesar da concentração de renda em setores específicos, como o da agropecuária, a qual foi o único a apresentar extensão significativa quando comparado a setores de prestação de serviços e indústria.

A evolução dos dados referentes ao Produto Interno Bruto brasileiro, disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), desde 2002 até 2019, demonstra a relevância do estado do Ceará para a economia da Região Nordeste, em virtude de seu considerável montante patrimonial, o que não significa que sua população tem acesso igualitário a esses valores, sendo importante analisar os índices sociais para ter um parâmetro de como os recursos estão sendo distribuídos para a comunidade, se de maneira equilibrada ou não.

Por essa razão, também se faz necessário analisar o Índice de Desenvolvimento Social (IDS), a fim de que se possa fazer um comparativo entre a “soma de todos os bens e serviços finais produzidos” pelo estado e como esse montante é distribuído entre sua população, para realizar uma síntese dos indicadores sociais, com base nas pesquisas apresentadas pela Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipece. Competem à Disoc: 1) estudos e diagnósticos em educação, saúde, habitação, saneamento, segurança pública, serviços sociais, pobreza e microfinanças; 2) assessorias técnicas que norteiam políticas, programas e projetos do governo estadual; 3) metodologias e técnicas de concepção, elaboração, monitoramento e avaliação de políticas sociais (Ipece, 2022, online).

A última síntese de indicadores sociais disponibilizada pelo Ipece para o estado do Ceará foi a do ano de 2019³⁵, que será utilizada de base para averiguação das condições sociais em que se encontram as populações dos municípios e do estado na totalidade, com ênfase nas carências básicas. Ao analisar diretamente a distribuição de renda e a pobreza monetária da população cearense, enfoque central de estudo deste tópico, percebe-se que o rendimento domiciliar *per capita* do estado do Ceará, sendo a medida de rendimento mensal domiciliar médio alcançado pela divisão do rendimento de todas as fontes de renda pelo número de moradores do domicílio, é superior à média comum da região Nordeste e, de modo geral, também superior quando comparado com os números em âmbito nacional, em consideração ao período adotado pela pesquisa, do ano de 2012 ao ano de 2019 (Ipece, 2019, p. 57):

Considerando todo o período, ou seja, entre 2012 e 2019, o Ceará apresentou uma taxa de crescimento da renda média de 16,7%, crescimento superior ao observado para o Brasil, de 7,8%, e Nordeste, de 10,6%. O rendimento domiciliar per capita médio aumentou de um valor de R\$ 804 em 2012, para R\$ 939 em 2019. Neste ínterim, é possível verificar o efeito da recessão de 2015 e 2016. No Brasil e no Nordeste, reduções de valores médios foram observadas em 2015. No Ceará, esse efeito de redução é observado em 2016, apresentando também uma recuperação mais rápida, comparada às demais dimensões geográficas, nos anos seguintes.

Entretanto, ao averiguar distintos recortes geográficos, há nítidas disparidades internas a respeito da distribuição de renda no território cearense, em que se demonstra que as áreas rurais possuem rendimento domiciliar médio muito inferior àquele apresentado pelos mesmos parâmetros das áreas urbanas, que são mais desenvolvidas economicamente, até pelo comércio mais acalorado, com circulação de pessoas e produtos (Ipece, 2019, p. 57-58):

Em 2019, o rendimento domiciliar per capita médio na capital cearense foi de R\$1.617, valor que chega a ser mais de 70% superior à média estadual de R\$ 939. Em áreas rurais, o valor médio do rendimento domiciliar per capita foi de R\$ 425, menos da metade do valor médio estadual. No período considerado, o rendimento domiciliar per capita médio na capital cearense teve um crescimento de 15,8%, tendo crescido 7,8% apenas entre 2018 e 2019. Na RMF (excluindo o município da capital), esse crescimento foi de 14% entre 2012 e 2019. Destaca-se que o maior crescimento no período ocorreu em áreas urbanas no interior do estado, com aumento no valor médio de 20,6%. Por fim, o rendimento médio em áreas rurais do interior, que já era o menor do território cearense, teve o menor crescimento no período, de 9,8% entre 2012 e 2019.

35 "A presente edição do documento foi um produto do trabalho realizado pela Equipe da Diretoria de Estudos Sociais com apoio dos pesquisadores do Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas (CAPP), onde foram realizadas análises de indicadores utilizando como base os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) e seus Suplementos" (Ipece, 2019, p. 2).

Porém, apenas esses dados não são suficientes para demonstrar, efetivamente, a disparidade de renda existente entre a população cearense. A pesquisa realizada pelo Ipece em relação ao índice de desenvolvimento social do estado do Ceará confirma que, entre os anos de 2014 e 2019, ou seja, no período após a recessão econômico-financeira sofrida em âmbito nacional, como resquício do cenário mundial, é possível afirmar que os “ricos ficaram mais ricos e os pobres ficaram mais pobres”, pois “neste subperíodo, de 2014 a 2019, a renda dos 10% mais ricos cresceu 4,2%, enquanto a renda dos mais pobres caiu 3,7%” (Ipece, 2019, p. 59).

Os resultados dessas pesquisas apontam que o território cearense, apesar de ser um estado rico monetariamente, de acordo com seu PIB, também possui um crescimento na desigualdade de renda de sua população, em diversas circunstâncias, situação que não é possível de abordar apenas em um tópico deste trabalho de dissertação. A indagação que se faz é: como superar tal problema da desigualdade social?

Essa é uma pergunta que aceita muitas respostas, já que para solucionar as disparidades de renda presentes em uma população é necessária a mudança de diversos aspectos dentro de determinada região, desde as sistemáticas de governo aplicadas até a mentalidade das pessoas que convivem naquela localidade. Contudo, é possível afirmar que uma opção válida é a movimentação parlamentar para tentar resolver as disparidades existentes, por meio da representação democrática.

Os deputados estaduais, ao proporem as emendas parlamentares impositivas, por exemplo, ou então ao abrirem requerimento através de ofício para o Programa de Cooperação Federativa, representam os interesses das mais diversas localidades, notadamente aquelas que os elegeram, favorecendo assim a população como um todo, em sua minoria e maioria. Vale lembrar que o objetivo primordial de tornar o orçamento público impositivo, em vez de meramente autorizativo ou por meio de PCF, é exatamente a possibilidade de executar parte das verbas públicas para setores específicos, atendendo às mais diversas populações, para angariar assim o direito à vida, à saúde, à educação, ao combate à seca, como necessidades prementes do estado do Ceará.

Veja-se que, mesmo com todo o avanço feito no âmbito do PCF, a partir das legislações recentes referentes ao programa, no ano de 2022, o percentual destinado ao setor de saúde pública foi inferior à metade da verba total, ou seja, a destinação foi inferior ao percentual mínimo exigido no âmbito constitucional para esse setor, que deverá ser atendido por ocasião futura de adequação da Constituição Estadual aos termos da lei suprema, obedecendo ao princípio da simetria, por ser norma de reprodução obrigatória.

Sobre o assunto, Oliveira e Ferreira (2017) explicam que o objetivo principal de um Estado Democrático de Direito é suprir as carências de seu povo, e o sistema financeiro deve atuar de maneira organizada a fim de implementar as políticas públicas necessárias para atingir tais objetivos, garantindo a qualidade de vida dos cidadãos, a partir da efetivação do mínimo existencial, do direito à saúde e de outros direitos sociais. Nesse diapasão, acrescentam Oliveira e Ferreira (2017, p. 184):

Para tanto, a atividade financeira do Estado desenvolve-se com base no instrumento fundamental do orçamento público, que nada mais é do que um pacto de confiança

por meio do qual o povo defere aos seus governantes parcela de seus recursos para que estes sejam utiliza-dos em prol do bem-estar das necessidades prementes sociais.

Todavia, não é raro que o orçamento público seja utilizado como instrumento de disputa de poder, principalmente no contexto de exacerbação do Poder Executivo, sendo confundido no cenário de negociações em que se encontra o jogo político nacional e estadual; por essa razão, a impositividade expressada pelas emendas parlamentares individuais, nos termos estabelecidos pela norma constitucional, são extremamente eficazes para consolidar os direitos fundamentais sociais, atingindo as localidades mais distantes e esquecidas, como as regiões de seca do estado do Ceará, diminuindo expressivamente as disparidades sociais e econômicas existentes (Oliveira; Ferreira, 2017).

Casteli (2018) explica a ideia de “poder local” dentro da sistemática das emendas parlamentares individuais, afirmando que é uma forma de “descentralização do Poder estatal” em que há uma outorga no processo de tomada das decisões públicas e a sociedade ganha maior participação, já que seus representantes podem defender suas necessidades em sessão no plenário e alcançar um repasse de verbas específicas para setores estratégicos, como na área de saúde.

Por causa disso, é importante a implementação de emendas impositivas parlamentares para poder efetivar, na prática, os direitos sociais mais diversos, em garantia do mínimo existencial e da dignidade humana para a população, no sentido de reduzir as disparidades existentes e distribuir melhor os montantes inerentes ao orçamento público.

Diante disso, no estado do Ceará já tramitam algumas propostas de emendas à Constituição Estadual, para tentar implantar as emendas parlamentares individuais ao sistema orçamentário cearense, extinguindo o já existente e em vigor Programa de Cooperação Federativa, que em muito dista dos parâmetros expressos na norma constitucional, seja no montante despendido, na qualidade do recurso, na impositividade e nos entraves técnicos existentes.

3.3 Proposta de Emenda Constitucional nº 2/2015; Proposta de Emenda Constitucional nº 6/2019 e Proposta de Emenda Constitucional nº 11/2021: origem e tramitação

Como se sabe, as emendas parlamentares individuais são bastante usadas pelo Poder Executivo para a busca de apoio legislativo, o que pode afetar o arranjo político e a agenda das casas legislativas, especialmente através dos contingenciamentos que seguem mais a lógica política do que a macroeconômica. Assim, “a liberação das emendas parlamentares individuais sempre foi instrumento de coesão da base de apoio político ao Executivo, ou seja, mecanismo de cooptação de apoio na medida em que considera o caráter autorizativo da Lei Orçamentária para condicionar a execução das emendas à votação pelos parlamentares dos projetos de seu interesse, o que faz com que as propostas possam vir a ser objeto de barganha política” (Abraham, 2021, p. 88-93).

Esse cenário retrata o presidencialismo de coalizão, uma vez que se busca a governabilidade por meio da formação de coalizões entre os diferentes partidos políticos no gerenciamento da máquina estatal, para garantir a maioria na aprovação das matérias de interesse do Poder Executivo mediante a troca de recursos para cumpri-las e a distribuição das recompensas por sua conquista, tornando possíveis projetos objeto de disputa de poder político.

Portanto, o Executivo possui a prerrogativa, caso seja de seu interesse, de usar deliberadamente as emendas parlamentares ao orçamento como mecanismo para coordenar e disciplinar sua coalizão com o Legislativo, firmando acordos e negociações, tendo em vista “ser dele a competência de liberação de recursos para execução das despesas previstas na lei orçamentária, o que permite favorecimentos na escolha de quais emendas devem ser executadas ou não, de acordo com conveniências político-partidárias” (Lochagin, 2016, p. 137-143).

Muito embora tradicionalmente as competências orçamentárias do Poder Executivo sejam bastante amplas, o surgimento do orçamento impositivo (de execução obrigatória) conferiu ao Poder Legislativo meio para operacionalizar sua participação nas decisões sobre a execução orçamentária, a fim de equilibrar e harmonizar a interação entre os poderes, como mecanismo de freios e contrapesos. Evidentemente, “não se excluiu a atividade administrativa de execução da despesa da seara material de competência do Poder Executivo, mas proporcionou ao Poder Legislativo maiores condições de delimitar o poder daquele para modificar uma política por ele decidida anteriormente, ou seja, apenas conferiu maior eficácia à decisão política parlamentar” (Lochagin, 2009, p. 135-143).

Assim, a instituição do orçamento impositivo buscou equilibrar a correlação de forças entre os Poderes Executivo e Legislativo, ainda que seja reduzido em parte o espaço de barganha do Executivo com o parlamento, em busca da equidade no nível de empenho entre os partidos da base de apoio e da oposição na execução orçamentária. Ressalta-se que, nas questões de decisões em que os dois poderes entram em conflito de ideias, como, por exemplo, a definição dos percentuais corretos e da destinação das verbas públicas de caráter impositivo, o Poder Judiciário também poderá atuar para dirimir tais questões, via Ação Direta de Inconstitucionalidade, que regula os termos da legislação estadual aplicando o princípio da simetria.

Destaca-se que um dos principais objetivos buscados com a implementação da emenda parlamentar individual com caráter impositivo no estado do Ceará é garantir a efetivação da representação democrática nessa região, validando e atingindo os interesses das minorias e da oposição, visto que as proposições criadas por meio dessas emendas, ao seguir os termos das normas constitucionais, tornam obrigatório o atendimento das demandas suscitadas, alcançando localidades de difícil acesso, onde normalmente as políticas públicas mais amplas não conseguem chegar.

No Ceará, a primeira proposta com potencial para instituir equidade na execução das emendas individuais e melhorar a qualidade da gestão orçamentária através do reforço às prerrogativas parlamentares surgiu com a Proposta de Emenda Constitucional nº 2, emitida no ano de 2015, que propunha alterar os arts. 204 e 206 da Constituição Estadual, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária específica (Ceará, 2015). Protocolada em 20 de fevereiro de 2015, a PEC nº 2 teve a

assinatura de 17 parlamentares cearenses e foi lida na 11^a Sessão Ordinária da 1^a Sessão Legislativa da 29^a Legislatura da Assembleia Legislativa do Ceará.

Dentre os deputados estaduais que propuseram a PEC nº 2/2015, estavam: o autor, Audic Mota, líder do PMDB; Walter Cavalcante, PMDB; Danniell Oliveira, PMDB; João Jaime, DEM; Heitor Ferrer, PDT; Aderlândia Noronha, SD; Dra. Silvana, PMDB; Tomas Holanda, PPS; Capitão Wagner, PR; Roberto Mesquita, PV; Carlos Matos, PSDB; Ely Aguiar, PSDC; Wellington Landim, PROS; Gony Arruda, PSD, Elmano de Freitas, PT; Naumi Amorim, PSL; Fernando Hugo, SD. Posteriormente, com a saída de alguns parlamentares da Casa Legislativa, outros deputados estaduais complementaram as assinaturas necessárias para a tramitação da proposta, quais sejam: Agenor Neto, MDB; Delegado Cavalcante, PSL; Guilherme Landim, PDT; Leonardo Araújo, MDB; Romeu Aldigueri, PDT; Sérgio Aguiar, PDT; Soldado Noélio, PROS; Tin Gomes, PDT; e Vitor Valim, PROS.

Contudo, mesmo em decorrência do novo paradigma constitucional que tratou das emendas parlamentares de caráter individual, sendo a Emenda Constitucional nº 86/2015, a PEC proposta no Ceará enfrentou a resistência do Executivo estadual, que possuía o apoio da ampla maioria dos parlamentares estaduais – mais de 35 parlamentares ao todo (Mota, 2022) –, de modo que a proposta nem sequer obteve parecer da Procuradoria da Assembleia Legislativa, sendo arquivada no fim daquela legislatura, como determina o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Ceará (Ceará, 2018).

Na legislatura seguinte, em abril de 2019, foi protocolado requerimento de desarquivamento da PEC nº 2/2015, passando a referida Proposta de Emenda à Constituição do Estado do Ceará a ter o nº 6/2019³⁶. Em 10 de abril de 2019, na 33^a Sessão Ordinária da 1^a Sessão Legislativa da 30^a Legislatura da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, o requerimento foi lido em Plenário e, posteriormente, encaminhado à Procuradoria da Casa para emissão de parecer. A manifestação da Procuradoria da Assembleia Legislativa do Ceará (2019)³⁷, órgão de assessoramento técnico do parlamento cearense, em relação à Proposta de Emenda Constitucional nº 6/2019, foi clara, enfática e objetiva quanto à constitucionalidade da proposição, com destaque aos pontos fundamentais do texto normativo.

Alguns foram os deputados estaduais que assinaram a proposta, possibilitando seu trâmite perante a Casa Legislativa, quais sejam: André Fernandes, Bruno Gonçalves, Jeová Mota, Fernanda Pessoa, Érika Amorim, Antônio Granja, Renato Roseno, Evandro Leitão, Augusta Brito, Carlos Felipe, David Durand, Nezinho Farias.

Inicialmente, o pronunciamento da Procuradoria da Assembleia apontou que a PEC nº 6/2019 não pretendia instituir o orçamento impositivo na totalidade, mas tão somente a impositividade das emendas individuais dos deputados estaduais ao projeto da LOA do estado do Ceará, obedecendo ao limite de 0,9% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo e também a eventuais impedimentos técnicos, ou seja, o percentual aplicado estava um pouco abaixo daquele firmado como referência pela norma constitucional, que seria de 1,2%.

36 Texto em anexo, seguido do parecer da Procuradoria.

37 Documento em anexo.

Em seguida, “o parecer destaca que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consagra o caráter autorizativo da lei orçamentária, entendendo sua natureza formal, no entanto, cita que o Supremo” (Brasil, 2019, p. 23) já sinaliza para uma alteração em seu entendimento, alocando parte da verba pública como destinação obrigatória a determinados setores da sociedade, assim apontando:

É de bom alvitre ressaltar que O PRÓPRIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL JÁ SINALIZA A SUA INCONFORMIDADE COM O ATUAL MODELO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, como bem sintetiza o ministro Marco Aurélio em Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.663/RO: ‘a lei orçamentária ganha, então, contornos do faz de conta. Faz de conta que a casa do povo aprova certas destinações de recursos, visando às políticas públicas, sendo que o Executivo tudo pode, sem dizer a razão. Não concordo com esse enfoque’.

Mais adiante, o Supremo Tribunal Federal (Brasil, 2019, p. 24-25) confirma a criação da impositividade para as emendas parlamentares, com o aumento da representação democrática para atingir os objetivos versados às mais diversas localidades:

No julgamento do Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.663/RO [5], os insígnies membros do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – repita-se: irrisignados com o atual modelo de execução orçamentária, mas a ele aprisionados pela impossibilidade de o Poder Judiciário (mesmo a mais alta Corte do País) inovar a legislação – advogaram fervorosamente uma vinculação mínima do orçamento, impondo ao executivo a obrigação de ao menos justificar a sua inobservância, recusando, de modo expresso, o seu caráter simplesmente autorizativo. [...] Não é demais observar que o STF não mais precisa inovar a legislação sobre o assunto, haja vista a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, desde 2014 (Lei nº 12.919/2013), ter trazido uma novidade para disciplinar a programação e execução orçamentária: o orçamento impositivo. Torna-se obrigatória, nos moldes da legislação federal, a execução orçamentária e financeira das emendas individuais inseridas na Lei Orçamentária Anual – LOA, 2014, que correspondam a 1,2% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior, sendo que metade deste percentual será destinada a serviços públicos de saúde. A LDO 2019, é bem verdade, apenas estabeleceu, em seu art. 62, ser “obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, das programações decorrentes de emendas de que trata esta Seção”.

Em seguida, a Procuradoria destaca em seu parecer a concordância do Supremo Tribunal Federal com a participação mais efetiva do Poder Legislativo na determinação das ações governamentais, inclusive ressaltando a possibilidade de controle judicial das políticas públicas, sobretudo em relação àquelas

relacionadas à área da saúde e, dentro do contexto social cearense, o combate à seca, em que rejeita até mesmo a aplicação da “teoria da reserva do possível”³⁸, amplamente aceita em outros casos.

Logo após, a opinião do órgão de assessoramento técnico da Assembleia Legislativa revela que a PEC não ofende o princípio da separação dos Poderes, pois mesmo que a impositividade aplicada pelas emendas parlamentares possa vir a “engessar” a atuação do governo do estado, com a diminuição da atuação do Executivo, segundo o parecer, isso deve ser visto “como qualidade e não defeito, tendo em vista que, ainda que esse poder seja o maior responsável pela condução da execução orçamentária, o equilíbrio com o Legislativo traz maior eficiência à Administração Pública como um todo, em que merece destaque o disposto literalmente no parecer emitido (Ceará, 2021d, p. 37-58) :

Sendo o orçamento uma lei, aprovada para estabelecer a destinação dos gastos durante todo o exercício financeiro, o que se espera é seu fiel cumprimento, de modo que, no final do exercício, o que nele está previsto seja efetivamente executado. Reduzir a flexibilidade e diminuir a discricionariedade do Poder Executivo na execução orçamentária (“engessando-o”) é medida adequada para atingir este objetivo, que dá maior previsibilidade, credibilidade e transparência à lei orçamentária, além de segurança jurídica à Administração Pública e a toda a sociedade. A flexibilidade é inerente ao processo de execução orçamentária, mas deve orientar-se para cumprir o estabelecido na lei orçamentária em seu aspecto essencial, limitando-se a proceder aos ajustes que se façam imprescindíveis para adaptar o orçamento às imprevisibilidades surgidas no decorrer do exercício financeiro. Não se pode concluir que exigir o cumprimento de uma lei tal como aprovada seja motivo de ineficiência administrativa, pelo contrário. A segurança jurídica e a credibilidade conferida à lei, nessa hipótese, são razões para tornar mais eficiente a Administração Pública. Não há de se cogitar, portanto, malferimento ao princípio da separação dos poderes; arrisca-se palpitar, ao revés, que a PEC nº 06/2019 conduzirá ao seu reforço, além de se ter observado uma simetria no que tange à regulação do orçamento impositivo no que tange ao modelo federal criado por intermédio da Emenda Constitucional nº 86/2015.

A decisão, inclusive, afirma que o princípio da simetria consolida a ideia de que não há malferimento ao princípio da separação de poderes, haja vista que a harmonização do modelo federal com os outros entes federados também coloca em prática, no âmbito da segurança jurídica, a harmonização buscada pela sistemática de freios e contrapesos. E assim restou concluído o parecer, que atesta a constitucionalidade da proposta de Emenda Constitucional e afirma que os padrões estabelecidos atendem às necessidades básicas apresentadas pelo estado do Ceará (Ceará, 2021d, online):

38 A teoria da reserva do possível afirma que os direitos fundamentais sociais devem ser efetivados pelo Estado, sendo de interesse público primordial, contudo essa efetivação depende diretamente da disponibilidade orçamentária, o que, de maneira bastante problemática, não pode ser dirimido pelo Poder Judiciário, sendo de competência originária do Executivo e do Legislativo (ACAFF, 2005). Contudo, como guardião da Constituição e dos preceitos norteadores desse texto, é de competência do Poder Judiciário cobrar e garantir que os direitos fundamentais sejam garantidos, pelo menos no limite do mínimo existencial, considerando também a vedação ao retrocesso social, sendo diversos os julgados buscando consolidar a simetria entre o texto constitucional e sua aplicação nas constituições estaduais.

Em face do exposto, entendemos que o projeto de EMENDA CONSTITUCIONAL nº 06/2019 encontra-se em perfeita harmonia com os ditames jurídico-constitucionais e de técnica legislativa, pelo que somos de PARECER FAVORÁVEL à sua normal tramitação nesta Assembleia Legislativa.

Por fim, é importante a transcrição da ementa do entendimento propalado pela Procuradoria da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Ceará, 2019, online):

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 06/2019. ALTERA OS ARTS. 204 E 206, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, PARA TORNAR OBRIGATÓRIA A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DE EMENDAS INDIVIDUAIS DOS DEPUTADOS ESTADUAIS AO PROJETO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL NO LIMITE DE 0,9% DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA PREVISTA NO PROJETO ENCAMINHADO PELO PODER EXECUTIVO, SALVO IMPEDIMENTOS DE ORDEM TÉCNICA. PARECER FAVORÁVEL. REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DO POVO. DEMOCRACIA. FORTALECIMENTO DO PODER LEGISLATIVO. 1. Não se trata de orçamento impositivo como um todo, mas de impositividade das emendas individuais que limitam e especifica. 2. O STF se pronunciou sobre a constitucionalidade do orçamento impositivo, mas apenas no que tange ao percentual progressivo criado para aplicação em ações e serviços públicos de saúde. Incontestável tendência nos pronunciamentos da corte suprema a autorizar a conclusão pela sua constitucionalidade. 3. Engessamento das ações governamentais. Inocorrência. Violação ao princípio da separação dos poderes. Inocorrência. Reforço ao princípio a que se refere. 4. Necessidade de alteração do percentual constante no art. 1º da PEC nº 06/2019, a integrar o art. 204, §6º, da Constituição Estadual. Equívoco de redação.

Seguindo o trâmite regimental, ainda em 2019, após a emissão do parecer da Procuradoria, a PEC nº 6/2019 foi encaminhada para a Comissão de Constituição, Justiça e Redação, sendo designado como relator da proposta o deputado Julio César Filho, líder do governo. Somente em 20 de dezembro de 2021, o relator exarou parecer em sentido contrário à regular tramitação da proposição, por entender que esta se encontraria prejudicada e a ideia do parlamentar, autor da citada PEC, já estaria sendo atendida pela proposta do Poder Executivo, não prestando maiores justificativas a respeito do assunto. Contra o referido parecer, foi apresentado recurso ao Plenário da Assembleia Legislativa, pendente de apreciação até a presente data.

Logo, no ano de 2021, anexou-se a Proposta de Emenda Constitucional nº 11/2021, de autoria do Poder Executivo, à Proposta de Emenda Constitucional nº 6/2019, por tratarem de matérias correlatas. A diferença entre a proposta enviada pelo governo (PEC nº 11/2021) e a PEC nº 6/2019 se dá

basicamente em relação ao percentual, que nesta é de 0,9% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior e naquela é de 0,27%³⁹.

Conforme já analisado neste trabalho de dissertação, as duas PECs propostas pelo Legislativo deixaram de atender ao princípio da simetria, não observando o texto constitucional em sua integralidade, por fixarem percentuais aquém do estipulado pela Constituição Federal. Contudo, note-se que essas propostas, oriundas do Poder Legislativo estadual, foram intentadas antes dos precedentes judiciais do Supremo Tribunal Federal, que delimitaram o entendimento sobre o assunto. Enquanto a última PEC, proposta pelo Executivo, mesmo encaminhada após os referidos precedentes judiciais, fixou valores ainda menores do que o proposto pelos deputados estaduais, recaindo em grave contrassenso.

Assim como nas propostas anteriores, o então governador Camilo Santana, do Partido dos Trabalhadores (PT), justificou sua proposta afirmando que, até aquele presente momento, o orçamento público do estado do Ceará era meramente autorizativo, o que implica a não obrigatoriedade na execução das despesas previstas na Lei Orçamentária Anual, o que torna necessária a implantação do orçamento impositivo, pois com este se propõe o estabelecimento de um pacto de cooperação e de compartilhamento de responsabilidades entre os Poderes Executivo e Legislativo, para alcançar um equilíbrio de atuação entre eles, tornando a representação democrática mais eficiente.

Em parecer emitido pela Procuradoria da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, por intermédio de Mensagem nº 8.802, de 15 de dezembro de 2021, do Poder Executivo, o procurador competente entendeu que o caráter impositivo do orçamento garante o viés prático das políticas governamentais, ampliando a efetividade dos atos da Administração Pública, em que atesta: “uma vez que o ente central da Federação já elaborou uma regra geral para tratar do orçamento impositivo, compete aos estados e ao Distrito Federal confeccionar suas normas específicas, para tratar de suas peculiaridades, conforme propõe agora o chefe do Poder Executivo do estado do Ceará”.

Sobre a justificativa a respeito do percentual aplicado para a propositura de possíveis emendas parlamentares impositivas, não observar necessariamente o mesmo percentual expresso na Constituição Federal, de 1,2%, a Procuradoria (Ceará, 2021c, online) explicou o que segue:

[...] as normas insculpidas na Constituição Federal que versam sobre direito financeiro e orçamento público são de observância obrigatória pelas Cartas dos Estados da Federação, a única restrição para o Constituinte reformador do estado seria a de propor um limite superior ao previsto no âmbito federal, o que não ocorreu no caso *sub oculi*.

Logo, só poderia ser considerado inconstitucional se os valores ultrapassassem os limites constitucionais, pois os valores a menor são apenas um reflexo da necessidade apresentada por cada região; sobre o assunto, fundamenta (Ceará, 2021c, online):

39 O inteiro teor da PEC nº 11/2021 e de seu parecer segue em anexo.

Pois bem! Há quem sustente que as despesas obrigatórias, quer por determinação constitucional, quer legal, já encurtam por demais o contingenciamento das despesas públicas; o acréscimo, portanto, de 1,2% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior, isso no âmbito federal, acarretaria o engessamento do modo de execução orçamentária. Com a devida *venia*, não se endossa tal pensamento. Decerto, o percentual de despesas obrigatórias previsto na PEC enviada pelo Poder Executivo não foi elevado e determina, de modo expresso, o cômputo do valor destinado às ações e serviços públicos de saúde e educação, a serem implementadas via emendas individuais dos deputados estaduais ao projeto da LOA, para fins de cumprimento dos recursos mínimos que devem ser aportados nessas áreas, que possuem vinculações constitucionais, o que acaba por resultar, na prática, em um comprometimento orçamentário ainda menor.

Ante o exposto, o parecer foi favorável à normal tramitação da proposta perante a Casa legislativa. Logo após, seguindo o trâmite burocrático necessário, a proposta do Executivo também foi submetida ao crivo de análise da Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Assembleia Legislativa do Estado, em que coube ao deputado Júlio César Filho averiguar e votar a demanda.

É interessante comentar que o próprio teor do voto exarado pela comissão compara as duas propostas analisadas, a PEC nº 6/2019 e a PEC nº 11/2021, ao abordar especificamente a similitude de conteúdo entre elas, mas destacando a diferença de percentual firmado em cada uma, sob a justificativa de que o Executivo seria o poder típico para definir e realizar o prévio exame técnico a respeito do impacto orçamentário, bem como o Direito Financeiro e planejamento da Administração Pública estatal, conforme segue (Ceará, 2021c, online):

Inicialmente, vale esclarecer que existe, à fl. 06, despacho do Departamento Legislativo desta Casa informando que existe a Proposta de Emenda Constitucional, de nº 06/2019, de autoria do Deputado Audic Mota, e que este deve ser anexado à PEC em análise, visto que tratam sobre o mesmo assunto. Em relação à análise em conjunto, ressaltamos que a proposta do nobre parlamentar tem conteúdo similar à proposta governamental. Entretanto, ao analisarmos ambas, notamos que os percentuais definidos são distintos e, por incorrerem em impacto orçamentário, bem como direito financeiro e planejamento do ente estatal, necessitariam de prévio exame técnico. Diante desse entendimento, a proposta do governo possui o caráter técnico para definição do percentual e, portanto, merece prosperar sobre a proposta do parlamentar, tendo em vista que a Proposição nº 06/2019 não apresenta a mesma especificidade técnica. A matéria em apreciação é de competência concorrente da União com os estados e Distrito Federal, conforme o previsto no art. 24, I, da Constituição Federal de 1988, uma vez que lida sobre direito financeiro. Além disso, vale ressaltar que lida com a organização político-administrativa de ente público, estando, portanto, inserida na competência do ente respectivo para tal autoadministração, nos termos do art. 18

deste mesmo diploma. Portanto, verifica-se a devida competência do estado do Ceará para legislar sobre o assunto supracitado.

Sendo assim, diferentemente do parecer que havia sido emitido a respeito da PEC nº 6/2019, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) apresentou parecer favorável sobre a proposição, nos seguintes termos (Ceará, 2021c, online):

Diante do exposto, convencido da legalidade e constitucionalidade da PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 11/2021, oriunda da Mensagem nº 8.802, apresentamos o PARECER FAVORÁVEL à regular tramitação da presente Proposição. Ademais, em relação à Proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019, identificamos que a mesma se encontra prejudicada pelos motivos supracitados.

Portanto, é nítido o debate existente sobre qual a proposta de Emenda à Constituição Estadual mais apta a aplicar o regime de emendas parlamentares impositivas, em que parte do orçamento público se torna de execução obrigatória, obedecendo a determinada destinação para setores específicos, bem como discutindo qual o percentual mais favorável a ser aplicado, conforme com as necessidades apresentadas pela população cearense. Destaca-se que, de acordo com o princípio da simetria, é possível entender que o percentual mais favorável é aquele igual ao determinado pela norma constitucional, de 1,2%, ou o mais próximo desse referencial, em busca de maior consolidação da representação democrática para efetivar os direitos sociais fundamentais.

Foi dentro desse contexto de debate político que a então governadora do estado do Ceará, Maria Izolda Cela de Arruda Coelho, por meio do Ofício nº 93/2022⁴⁰, emitido no dia 20 de outubro de 2022, solicitou a devolução da PEC nº 11/2021 para a realização de uma nova análise da Casa Civil do Governo do Estado do Ceará (Ceará, 2021c). O documento foi aprovado em discussão única no dia 26 de outubro de 2022. Diante disso, a proposta aguarda a reanálise do respectivo órgão, o que faz com que o orçamento público impositivo ainda não tenha sido aprovado e devidamente aplicado no estado do Ceará até o momento atual, janeiro de 2023.

Por fim, infelizmente, o momento político de discussão de uma proposta capaz de reforçar as prerrogativas parlamentares nas discussões acerca do orçamento público no estado do Ceará, em que as emendas parlamentares possam efetivamente exercer o papel de instrumento de democratização da destinação dos recursos públicos para atender às necessidades percebidas por seus representantes, não foi realmente aproveitado, razão pela qual ainda aguarda um rearranjo institucional através da votação das propostas de emendas constitucionais estaduais para permitir maior participação do Poder Legislativo na execução orçamentária.

40 Inteiro teor do documento em anexo.

3.4 Debate travado em relação às propostas de emendas à Constituição do Estado do Ceará e últimas atualizações sobre o assunto no cenário do parlamento estadual

As propostas de emendas à Constituição Estadual relacionadas ao orçamento impositivo, que se baseiam principalmente no princípio da simetria, observaram os parâmetros constitucionais, mesmo que com um percentual variável, conforme a necessidade estatal constatada, e trouxeram para o Parlamento a discussão da obrigatoriedade do pagamento das emendas que tratam a respeito das verbas indicadas para projetos assistenciais e a que os parlamentares possuem direito, a partir do Programa do Pacto de Cooperação Federativa (PCF).

Ao iniciar o debate sobre o tema, no dia 11 de fevereiro de 2015, o então deputado Audic Mota propôs a Emenda Constitucional nº 2 (Ceará, 2015), para que fossem alterados os artigos 204 e 206, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária. Nessa proposta, o parlamentar idealizou que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária poderiam ser aprovadas no limite de 0,9% da Receita Corrente Líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que metade desse valor deveria ser encaminhado aos serviços públicos de saúde ou de combate à seca, seguindo assim os parâmetros estipulados pela lei, com suas devidas adaptações às necessidades do estado do Ceará.

Ressalta-se que na proposta se afirmou que seria obrigatória a execução orçamentária e financeira, diante dos padrões estipulados constitucionalmente, ou seja, o critério do percentual de verbas a serem consideradas impositivas, bem como a destinação que as proposições adaptaram no texto da Lei Maior, para valorizar não só os investimentos na área da saúde, como também minimizar os efeitos causados pela seca no estado do Ceará, não sendo exigida a execução obrigatória apenas para casos excepcionais, como os impedimentos de ordem técnica, por exemplo.

Nas justificativas trazidas pelo deputado estadual para a implementação de tal proposta, foi explicado o interesse em efetivar o mínimo existencial, com a determinação de destinação específica para os recursos; também se ressaltou a necessidade de maior participação do Poder Legislativo na formação da estrutura orçamentária, que trouxe maior controle para os atos do Executivo, os quais seguem o sistema de freios e contrapesos, conforme pode ser visto a seguir (Ceará, 2015, online):

O orçamento impositivo, além de fazer prevalecer os interesses do cidadão, também fortalece o Legislativo, uma vez que o texto prevê que todas as emendas parlamentares aprovadas pela assembleia legislativa sejam pagas pelo governo. Esta proposta representará um avanço significativo no planejamento público brasileiro, e sem ele os legislativos ficam sem autonomia, principalmente na votação da LDO e da LOA. Tendo em vista que o orçamento continua sendo uma peça de ficção, pois quando chega o final do ano, constata-se que o governo executou uma pequena porcentagem do que foi aprovado. É na LDO que o governo define as metas e prioridades da Administração Pública, uma previsão global dos gastos e investimentos para o ano seguinte. O que se vai gastar, onde, como e por quê. A LDO é como se fosse à receita que o governo vai

seguir no momento da execução financeira, ou seja, das compras, obras e pagamentos de produtos e serviços para todas as instâncias da Administração Pública. [...] Diante do exposto, concluímos que a alteração dos art. 204 e 206 da CE, para tornar obrigatória a execução de programação orçamentária dará autonomia ao Parlamento por tornar as emendas impositivas, legitimando de modo irrefutável, a necessidade de aprovação desta proposta de emenda à Constituição do Estado do Ceará.

Diante disso, cumpre afirmar que todas as propostas que vieram após essa primeira discussão seguiram as mesmas ideologias, para pensar no interesse público e na obrigatoriedade de reprodução das normas constitucionais quanto ao orçamento, por serem consideradas normas de reprodução obrigatória, pelas questões envolvendo o princípio da simetria e a aplicabilidade das legislações jurídicas de patamar hierárquico mais elevado.

Após essa proposta de emenda em 2015, o mesmo deputado cobrou a retomada da discussão a respeito do assunto, com a proposta da Emenda Constitucional nº 6 (Ceará, 2019), em que pediu o desarquivamento da citada proposta nº 2, ratificando os mesmos argumentos a respeito da importância do debate proposto, o que, conforme visto no tópico anterior, acabou não sendo aprovada, em face do parecer técnico contrário emitido pela CCJ.

Na proposta de Emenda à Constituição Estadual nº 6, no ano de 2019, foi esclarecido que não se vislumbra aplicar, no estado do Ceará, um orçamento impositivo na totalidade, mas, sim, aplicar a impositividade das emendas individuais, permitidas constitucionalmente e ratificadas pelas decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto. Inclusive, no parecer da Procuradoria da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará emitido no dia 14 de maio de 2019, as autoridades competentes em avaliar a proposta afirmaram que o projeto segue em “perfeita harmonia” com os ditames constitucionais e jurídicos, dando parecer favorável para seu trâmite (Ceará, 2019).

Sobre o assunto, o portal de notícias Diário do Nordeste (2019, online) publicou matéria sobre o parecer favorável da Procuradoria nos seguintes termos: “Texto do deputado Audic Mota determina que 0,9% da receita, deverá ser destinada a emendas parlamentares. Matéria segue para CCJ, mas ainda não tem previsão para ser analisada. Se aprovada, vai ao Plenário 13 de Maio”. A entrevista afirma que o parlamentar justificou a proposta afirmando que será um avanço significativo no planejamento público e dará mais autonomia ao legislativo, bem como instituirá a ordem constitucional ao contexto estadual, mesmo que com uma pequena alteração no percentual proposto.

Para transigir novamente sobre a impositividade do orçamento público, dessa vez o chefe do Poder Executivo resolveu propor alteração na Constituição do Estado do Ceará, a fim de tornar obrigatória a execução da programação orçamentária; para tanto, trouxe o Projeto nº 11 (Ceará, 2021c) ao debate dentro do parlamento estadual, com destaque para a diferença mais notória entre as proposituras, que se trata do percentual adotado em cada uma delas.

Desta feita, o primeiro comentário que se enseja sobre essa proposta é a respeito de quem a elaborou. Se uma das críticas à ausência de legislação específica a respeito do assunto é exatamente a exacerbação

da participação do Poder Executivo na formação do orçamento público, o que pensar de uma proposta ensejada por esse próprio poder?

Pois bem, a ideia de conferir obrigatoriedade à execução das emendas individuais almeja tornar exatamente o Poder Legislativo mais participante na estruturação do orçamento, o que restou afirmado, inclusive, pelos pareceres emitidos pela Procuradoria da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, que traz um equilíbrio primordial para a harmonia do sistema de freios e contrapesos, em que um poder controla o outro e vice-versa. Sendo assim, deve-se entender a crítica quanto à propositura dessa última emenda.

Apesar disso, tal proposta também possui a finalidade de equilibrar os poderes, pois traz a previsão do orçamento impositivo, conforme justifica o então governador do estado do Ceará, Camilo Santana, na Mensagem nº 8802, de 15 de dezembro de 2021. Contudo, visa um percentual inferior ao determinado pelas outras proposições, o que pode ensejar maior insegurança jurídica ao sistema, já que o mais recomendado seria seguir um padrão próximo ou igual ao da Lei Maior (Ceará, 2021c, online):

Através desta proposta, pretende-se alterar o art. 204 da Constituição Estadual, para prever a execução obrigatória, sob certas condições, das programações orçamentárias resultantes de emendas parlamentares individuais, passando-se, com isso, a fazer parte da realidade constitucional e orçamentária do estado, o denominado orçamento impositivo. Sabe-se que, até hoje, o orçamento no estado do Ceará é apenas autorizativo, o que implica a não obrigatoriedade de execução das despesas previstas na lei orçamentária aprovada pela assembleia legislativa. Com o orçamento impositivo, propõe-se o estabelecimento de um pacto de cooperação e de compartilhamento de responsabilidades entre os Poderes Executivo e Legislativo na tocante à definição do destino dos recursos públicos de uma forma que possa assegurar, na maior medida possível, o atendimento das necessidades da população.

Além disso, com a previsão do orçamento impositivo, busca-se fortalecer a autonomia e reconhecer a importância do Legislativo cearense não só no seu papel de criador da norma, mas também de ator direto do processo de execução de políticas públicas essenciais ao bem-estar do cidadão. Com esta proposição, passa-se, então, a prever, na Constituição do Estado, na parte em que trata de orçamento, que, a partir do exercício de 2024, as emendas individuais aos projetos de lei orçamentária estadual corresponderão a um percentual definido da Receita Corrente Líquida do estado, previstas no projeto enviado pelo Poder Executivo, sendo a metade desse percentual destinada às ações e serviços públicos de saúde e de educação. Além disso, estabelece-se a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das programações resultantes das referidas emendas, conforme critérios definidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Entretanto, a proposta nº 11, quando comparada com a proposta nº 6, está muito divergente em alguns pontos. A principal divergência é quanto ao percentual aplicado, que seria de 0,27% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior, sendo metade desse valor destinada a serviços públicos de saúde e educação, ou seja, deixando de lado a discussão sobre a diminuição dos efeitos drásticos da seca no estado do Ceará. Quanto a isso, mesmo a CCJ se manifestando a respeito do assunto e explicando que tal percentual deve ser determinado pelo Executivo, o Poder Legislativo é apto a propor novas emendas e modificar tal percentual, para utilizar como referência a norma de reprodução obrigatória aplicada no âmbito federal, seguindo o princípio da simetria e do Supremo Tribunal Federal.

Sendo assim, verifica-se que a aplicação da medida proposta pelo Executivo traz um percentual muito abaixo do referencial trazido pela própria Constituição Federal e que vem sendo aplicado também pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Diante desse cenário, em que nenhuma das propostas citadas foi devidamente votada, ainda sem estar em vigor, o assunto se tornou alvo de diversos debates e reuniões, conforme pode ser visto em diversas publicações nas redes sociais dos envolvidos e portais de notícias, o que se demonstra adiante.

Começa-se a citar os debates travados com a fala do autor das primeiras propostas criadas sobre o assunto no estado do Ceará, deputado Audic Mota, na 97ª Sessão Ordinária, primeiro expediente, na 1ª Sessão Legislativa da 29ª Legislatura, no dia 1º de setembro de 2015, em que o autor da proposta de reforma para o orçamento impositivo no estado do Ceará defendeu suas ideias explicando a necessidade de vinculação de metade dos valores referentes às emendas individuais para que fosse destinada à saúde e aos recursos hídricos.

Em relação à proposta de Emenda nº 2, o deputado ratificou a importância de sua discussão para que, primeiramente, a Casa legislativa se tornasse “mais independente” em relação ao Executivo; em segundo plano, para fixação de parâmetros de percentuais para as emendas parlamentares do estado do Ceará, já que não havia – e ainda não há – regulamentação específica a respeito do assunto; em terceiro, um dos objetivos do projeto é que justamente metade das emendas parlamentares deve ser destinada para saúde e obras de combate à seca, que se confunde com recursos hídricos. A proposta em questão contava com o apoio de cerca de 30 deputados e, naquele momento, foi foco de debate entre os parlamentares e o governo do estado. Diante disso, o deputado refutou a importância de votar o projeto como medida de urgência, mas isso não aconteceu (Dias, 2015).

No mesmo discurso, o deputado complementou que o destaque para a discussão acerca da imposibilidade das emendas parlamentares desperta a ideia de que o repasse de verbas públicas não deve depender de meros “acertos e negociações” entre os poderes, devendo passar a ser lei, uma garantia constitucional, para que os deputados possam, de maneira independente, fazer as suas reivindicações, tendo certeza de quanto serão os valores destinados às emendas parlamentares, podendo destinar verba aos municípios mais afetados, preocupando-se com a questão da seca e podendo organizar a destinação desses recursos (Dias, 2015).

No ano seguinte, no dia 30 de março de 2016, foi publicada matéria no portal da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (2016), em que o deputado Audic Mota comentou a retirada de pauta

da proposta relacionada ao orçamento impositivo. No texto, o parlamentar afirma que a matéria possui ampla aceitação na Assembleia Legislativa e que, em virtude de um acordo feito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, a tramitação da proposta teria sido retirada de pauta temporariamente, fortalecendo ainda mais as negociações existentes entre os poderes. Portanto, o deputado reforçou a importância da votação da proposta, prometendo observar os prazos acordados e pressionando o governo do estado a votar a emenda até o meio do ano de 2016.

No ano de 2021, após a proposta do governo que deu ensejo ao Projeto de Emenda nº 11, o citado deputado Audic Mota concedeu outra entrevista para o portal da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (2021b, online), pois pediram sua opinião, visto que o debate a respeito da obrigatoriedade do orçamento público está em destaque desde 2015, ocasião em que ressaltou novamente a necessidade de aprovar a “PEC do orçamento impositivo”, nos seguintes termos:

O deputado Audic Mota (PSB) salientou, durante a sessão plenária presencial e remota da Assembleia Legislativa desta quarta-feira (03/11), a necessidade de avançar na votação da proposta de emenda à Constituição (PEC) do orçamento impositivo. O parlamentar explicou que a proposta de nº 06/19, de autoria dele, diz respeito ao orçamento impositivo de emendas de bancada e prevê a execução obrigatória desse tipo de emenda. Segundo Audic Mota, o governo do estado enviou projetos de lei para a Casa buscando diminuir as burocracias da máquina estatal e acelerar a aprovação da PEC. ‘Mesmo aprovados, esses projetos não surtiram efeito. Teve a boa vontade do Executivo, mas a burocracia é imensa’, assinalou. O deputado explicou que, quando são destinadas emendas de plenário para determinadas áreas e municípios, devido à grande burocracia das secretarias, a verba demora muito tempo a chegar. ‘Não são muitos os recursos vindos de emendas de bancadas, mas é o suficiente para mudar a situação de um município pequeno e, portanto, deveríamos buscar mais celeridade nessas questões, principalmente nessa época de pandemia’, apontou. Audic Mota ressaltou também que, dos estados, apenas Ceará e Paraíba estão aguardando a votação da PEC em plenário. ‘Ceará, que sempre foi pioneiro, está letárgico. Precisamos aprovar essa PEC antes de aprovar o orçamento de 2022’, disse. O parlamentar sugeriu ainda que secretários ligados ao orçamento viessem à assembleia legislativa esclarecer a situação da demora nas liberações das emendas de plenário. ‘Já falei com o nosso presidente, deputado Evandro Leitão (PDT), e peço celeridade nesse assunto’, afirmou. O deputado explicou ainda que existe projeto de lei, protocolado na Casa, solicitando a quebra da regra da inadimplência durante a pandemia para os municípios celebrarem convênios. ‘Ainda vivemos em pandemia e, mesmo assim, muita burocracia é exigida’, disse. Em aparte, o deputado Carlos Felipe (PCdoB) frisou que uma emenda de plenário, demora entre três e cinco anos para virar uma obra no município. ‘Numa emergência, tudo deve correr com celeridade, inclusive a quebra da inadimplência, para que os municípios consigam se reorganizar’, assinalou. O deputado Bruno Pedrosa (Progressistas)

parabenizou o pronunciamento do parlamentar e reiterou a necessidade de buscar mais celeridade na entrega de recursos das emendas de plenário.

Diante disso, ficou registrado que o deputado aprovou a atitude do Executivo em propor novamente o debate acerca do orçamento impositivo, contudo, o descaso em votar tais demandas torna o estado do Ceará um dos únicos a não ter regulamentação sobre o assunto, fazendo a ideia de “coalizão” tomar relevância dentro do cenário político estatal, o que pode ocasionar insegurança à estruturação do orçamento público cearense.

As notícias jornalísticas também se importaram em conceituar o que são as emendas impositivas e como elas alteram o mandato eleitoral dos deputados estaduais do Ceará, em matéria escrita por Felipe Azevedo, no blog Ponto Poder, do portal de notícias Diário do Nordeste (2021b), afirmando que a última proposta (PEC nº 11), formulada pelo então governador do estado, Camilo Santana, deseja aplicar R\$ 1.500.000,00 (um milhão e meio de reais) para cada um dos 46 deputados em forma de emendas obrigatórias, fazendo com que os parlamentares tivessem mais independência e verba para instituir seus projetos em suas localidades de interesse.

O deputado Júlio César Filho explicou que, até o momento, o orçamento cearense é de caráter autorizativo, o que não implica obrigatoriedade do pagamento das despesas previstas na LOA, complementando que, com essa modificação, obriga-se a execução de emendas individuais de deputados à LOA, que serão limitadas a 0,27% da Receita Corrente Líquida prevista na lei orçamentária, sendo que metade deste valor deverá ser obrigatoriamente destinada à saúde e à educação (0,13%). Sobre o que a proposta muda efetivamente para os deputados, a entrevista consolidou que “o que pode mudar é que todos os parlamentares – independentemente de ser da base ou da oposição, poderão, de forma republicana e transparente, destinar recursos para equipamentos públicos, para reformas, benfeitorias de interesse da população” (Diário do Nordeste, 2021b, online).

Ainda sobre as benesses que os projetos indicados podem trazer aos representantes do Legislativo do Estado do Ceará, matéria no portal Nordeste Notícia (2021) afirma que a proposta nº 11, emitida pelo então governador, oferece “presente de natal a deputados às vésperas de ano eleitoral”, reafirmando o montante de verba pública que ficaria sob a responsabilidade dos parlamentares para implementar as medidas que considerassem necessárias, sejam eles de oposição ou situação, facilitando o atendimento às necessidades das minorias. A matéria também afirma que, até então, “as emendas parlamentares ao orçamento não são impositivas. Por meio do Programa de Cooperação Federativa (PCF), cada deputado tem o direito de indicar o envio de R\$ 1 milhão por ano para a execução de obras ou outros projetos em municípios cearenses” (Nordeste Notícia, 2021, online).

Em 2022, por ser ano de disputa eleitoral, os deputados voltaram a pressionar o debate a respeito das emendas impositivas ao orçamento estadual, conforme explica matéria publicada no portal Diário do Nordeste (2022), em que a manchete afirma que as medidas criadas obrigam o estado a pagar pelas indicações dos parlamentares para suas bases.

Na reportagem, enquanto o então governador do estado, Camilo Santana, pretende dar prioridade para reforçar o combate à pandemia e a recuperação econômica no ano de 2022, os deputados pediram para que também fosse dada a devida urgência para os debates voltados à implantação de emendas impositivas ao orçamento para alcançarem maior participação na estruturação do orçamento público estadual. A entrevista também fez um breve relato com o histórico de propostas enviadas pelo deputado Audic Mota (Diário do Nordeste, 2022).

Cumprir destacar que o debate em questão teve grande repercussão nas eleições de 2022, com relação às questões estaduais, conforme matéria elaborada pela jornalista Letícia Lima para o portal de notícias Diário do Nordeste (2021a), visto que desde 2020 a Assembleia Legislativa Estadual deu prioridade para votar e debater assuntos relacionados com a pandemia de Covid-19 e suas medidas; contudo, com o advento da vacina e a diminuição dos efeitos da pandemia, a Casa legislativa volta a dar prioridade a outros assuntos, devendo tratar sobre o orçamento impositivo como medida de urgência.

O que se deve ter em mente é que, enquanto não houver regulamentação específica, a coalizão existente entre as interações políticas predominará, fazendo com que os pedidos de repasse de verba feitos por parlamentares da situação ganhem maior predominância e acatamento em relação aos pedidos firmados por parlamentares de oposição, pois tudo continuará funcionando em um cenário de jogos de negociações, contexto este que enseja que os interesses particulares predominem em relação aos interesses públicos e que se deixe de acatar demandas minoritárias, o que poderia acarretar uma “ditadura da maioria”⁴¹.

41 A ideia de “ditadura da maioria” se relaciona com o sistema eletivo republicano, em que os representantes são escolhidos por meio do voto de uma maioria e, a partir disso, instaura-se o medo de que apenas a vontade dessa maioria seja trazida para a discussão do parlamento, visto que se subentende que só há parlamentares escolhidos por este grupo. Por causa disso, medidas que implementem uma maior participação dos representantes das minorias diminuem a probabilidade do autoritarismo que pode ser gerado por esta “ditadura da maioria”. Silva (2008, p. 9-10) cita Habermas para conceituar essa ideia, explicando: “refere-se à supremacia da autonomia pública defendida pela vertente republicana do pensamento político. Ao falar de uma ditadura da maioria, Habermas já está assumindo que a formação política da vontade não acontece em meio a uma homogeneidade de opiniões e visões de mundo entre os membros de uma mesma comunidade política; em poucas palavras, que o dissenso deve ser assumido, senão como uma constante dos debates políticos, ao menos como uma possibilidade bastante plausível para o início dos processos decisórios da vontade popular. Quando a defesa da liberdade de autogoverno vai tão longe a ponto de suprimir as liberdades de opinião e vontade individuais, a autonomia pública acaba com a possibilidade de serem mantidas posições divergentes no interior de uma mesma comunidade e obriga todos os seus membros a assimilar coercitivamente as posições assumidas pela maioria vencedora dos embates políticos. Habermas está pensando aqui fundamentalmente na opressão de minorias políticas, étnicas e culturais existentes no interior da maior parte dos estados contemporâneos, as quais encontram na autonomia privada as garantias jurídicas para a sobrevivência de suas visões de mundo, suas línguas, suas religiões, suas tradições artísticas, etc. A supremacia da autonomia pública, assim, pode imprimir ofensas às vontades individuais, caracterizadas por políticas repressivas de imposição das visões de mundo majoritárias e de preservação coercitiva da ‘pureza’ cultural!”

4 CONCLUSÃO

A narrativa se propôs discutir a distribuição da competência decisória sobre o destino dos recursos públicos, tema ligado à representação democrática e, com isso, ao Estado Democrático de Direito, haja vista que deve consolidar o compromisso com a coletividade ao estabelecer as políticas públicas fundamentais para atender à população e consolidar o mínimo existencial, observando tanto a reserva do possível quanto à vedação ao retrocesso social. Por essa razão, a lei orçamentária, ao fixar despesas e prever receitas, possui efeito vinculante para a Administração Pública, dado seu caráter não apenas contábil, financeiro e econômico, mas também político, de estabelecer prioridades, metas e programas de ação dos Poderes Públicos.

Desse modo, o orçamento é, antes de tudo, um instrumento do exercício da democracia através do qual a sociedade, por meio de seus mandatários, exerce o direito de determinar um plano de ação das necessidades monetárias do estado em um dado período. O orçamento deve, por conseguinte, ser traduzido como a consolidação dos compromissos dos Poderes Públicos com os interesses maiores da coletividade, em busca de dar plena efetividade aos direitos fundamentais e sociais previstos na Constituição Federal.

É importante lembrar que o administrador público não é o único destinatário do orçamento público. O cidadão é parte diretamente interessada na destinação dos recursos públicos, de modo que o plano de ação governamental exposto na lei orçamentária não é obra de ficção científica nem deve conter previsões inexecutáveis, com base em receitas inexistentes ou exageradas, ou em despesas utópicas, motivadas por fins pessoais ou eleitoreiros.

Inequivocamente, as emendas ao orçamento tiveram por muito tempo importante papel na barganha política, para manter a coalizão governamental e o apoio de parlamentares nas votações de proposições de interesse do governo. Nesse sentido, com a necessidade de valorização do Congresso Nacional, quando houve ambiência política, surgiu à proposta de emenda à Constituição que criou o orçamento impositivo para emendas parlamentares individuais e de bancada, pois essa aplicação aumenta a participação e o controle de parcela de recursos por meio do Legislativo, equilibrando os poderes mediante o sistema de freios e contrapesos.

É por isso que a inovação da natureza jurídica aplicada ao orçamento público, consolidada na norma superior por meio da Emenda Constitucional nº 86/2015, fez com que este deixasse de ser meramente autorizativo e passasse a ter fração de caráter impositivo, ganhando ainda mais relevância, visto que com isso se amplia a efetividade das políticas públicas. Assim, a Emenda Constitucional nº 86/2015

implementou experiência de conteúdo impositivo no Brasil ao prever a obrigatoriedade do Poder Executivo de garantir créditos orçamentários e recursos financeiros para execução de emendas parlamentares individuais no percentual de 1,2% da Receita Corrente Líquida do ano anterior, conforme disposto no §11 do art. 166 da Constituição Federal⁴².

A ausência de simetria entre os textos constitucionais, federal e estadual, tem sido um ponto sensível na relação entre os Poderes Legislativo e Executivo no âmbito do orçamento público estadual, o que gera certa disparidade de atuação entre os Poderes. Contudo, a obrigatoriedade dada à parte do orçamento público desde o ano de 2015 – que é o padrão estipulado pela Constituição Federal para a União, mas que deve ser seguido pelos outros entes federados, diante da aplicação do princípio da simetria para as normas de reprodução obrigatória, como acontece com as de caráter financeiro – torna essa disparidade entre a atuação dos Poderes muito menor, pois consegue harmonizar suas prerrogativas. Tal conjuntura não permite que o Executivo atue deliberadamente a respeito do orçamento público e possibilita ao Legislativo participar mais da programação da Lei Orçamentária Anual e conquistar os interesses daqueles que representa democraticamente.

Portanto, entender o orçamento público como peça meramente autorizativa ofende não apenas o disposto literalmente no texto constitucional, mas até mesmo o necessário equilíbrio que deve haver entre os Poderes, já que com tal interpretação dar-se-ia preponderância ao Poder Executivo sobre os demais Poderes, em desconsideração à legitimidade dos parlamentares, representantes eleitos pelo povo, desprezando os objetivos traçados na própria Constituição Federal.

Destarte, o orçamento público não é matéria discricionária e privativa do Poder Executivo, haja vista que o gestor público não pode deliberar livremente sobre a despesa pública, com base em suas ideologias políticas, econômicas e sociais, sem observar objetivos, valores e preceitos traçados no texto constitucional, por isso a proposta do orçamento impositivo para as emendas parlamentares individuais é tão importante de ser discutida em todos os estados da federação, antes da estruturação de suas leis orçamentárias anuais. Nesse sentido, mostra-se o instrumento legal hábil a garantir prerrogativas aos mandatos parlamentares, sejam eles de situação ou de oposição, representantes de maiorias ou de minorias.

Deve-se reconhecer que o Poder Legislativo exerce sua função legiferante em relação à lei orçamentária como em qualquer outra, ao consolidar um conteúdo normativo no âmbito financeiro do estado para determinado período, vinculando a Administração Pública e constituindo a expressão jurídica dos direitos e obrigações em matéria orçamentária. Notadamente, além da autorização arrecadatária, a previsão das despesas públicas na lei orçamentária deve ser submetida à apreciação do parlamento formado por representantes dos cidadãos, sobretudo porque materializam as decisões do estado para o atendimento das necessidades públicas.

42 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. [...] § 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) (Brasil, 1988).

Relevante atentar para o fato de que o próprio texto da Constituição Federal dispõe que a Lei Orçamentária Anual não conterá dispositivo estranho “à previsão da receita e à fixação da despesa” (art. 165, §8º, CF). O termo “fixação” não significa “autorização”, ou seja, fixar é muito mais que lançar provisoriamente, é determinar, estabelecer, assentar, designar, definir.

Acrescente-se ainda que o modelo republicano não outorga poderes ilimitados ao Executivo para elaborar e executar o orçamento público de acordo com suas conveniências, monopolizando o processo orçamentário e desprezando a função legiferante do Poder Legislativo, além de não permitir que se desconsiderem valores e preceitos constitucionais que revelam as escolhas axiológicas em que se funda o Estado de Direito. Assim sendo, o orçamento público, além de ser um importante instrumento de planejamento financeiro do estado, é uma ferramenta essencial de tradução do interesse público, logo, manifesta expressão da vontade democrática e dos ideais republicanos.

Desde a adoção do orçamento-programa e, mais especificamente, a criação dos instrumentos impositivos, deu-se lugar à vinculação orçamentária, que impõe a execução da programação orçamentária em sua plenitude, exceto por circunstâncias que justifiquem sua inexecução, razão pela qual não há mais espaço para escolhas discricionárias injustificadas, tanto em relação ao conteúdo das leis orçamentárias, que devem observar os parâmetros constitucionalmente estabelecidos, quanto em relação à execução orçamentária, que passou a ser obrigatória para a Administração Pública.

A instituição do orçamento público, antes de tudo, possibilitou ou deverá possibilitar ao Poder Legislativo e à sociedade na totalidade exigir dos responsáveis pela execução da programação orçamentária a adoção das providências necessárias à viabilização das ações e programas aprovados, até mesmo para cobrar o cumprimento de um cronograma para a análise de projetos e programas, a identificação de algum impedimento de ordem técnica ou a adoção de medida saneadora.

Segundo a orientação consolidada pela interpretação do princípio da simetria, as normas específicas que trouxeram o caráter impositivo a parte do orçamento público no âmbito federal devem ser replicadas para os outros entes federados, ou seja, os limites expressos na Constituição Federal também devem ser aplicados nas Constituições Estaduais, seguindo as mesmas justificativas. Diante disso, essa narrativa analisou cada uma das legislações de viés orçamentário aplicadas nos 27 estados brasileiros, incluindo o Distrito Federal, para saber quais já aplicam o instrumento das emendas parlamentares individuais impositivas e quais os critérios adotados por cada um deles.

Em conclusão a esta pesquisa, nove estados já implantaram as emendas parlamentares individuais impositivas em suas Constituições Estaduais, seguindo os limites percentuais trazidos pela Constituição Federal; em contrapartida, 17 estados não obedecem a tais parâmetros em suas Constituições Estaduais; no caso do Distrito Federal, em sua lei orgânica, apresentam-se percentuais diversos. Registra-se que o estado do Rio Grande do Sul foi o único em que não se alcançou resultado para as pesquisas, pois não foram encontradas legislações específicas que tratassem da implantação das emendas parlamentares individuais impositivas e dos parâmetros a serem adotados.

No mais, com relação à própria função instrumental do estado, que é atender às necessidades públicas e promover a realização do bem comum, tornou-se obrigatória a execução orçamentária das emendas

parlamentares individuais no percentual que especifica a Constituição Federal, pois o orçamento evidencia verdadeiro mecanismo jurídico de racionalização do processo de destinação de recursos, repleto de conteúdo ético para a realização dos direitos fundamentais e sociais na busca pela redução das desigualdades e pelo desenvolvimento da economia. Desvalorizar ou desprezar a participação parlamentar na elaboração da programação orçamentária representa retrocesso de todo o processo evolutivo na seara fiscal.

Diante da importância da aplicação da impositividade concedida pela norma constitucional ao orçamento público, o Supremo Tribunal Federal, valendo-se de sua função típica de controle de constitucionalidade e pela inerência do princípio da simetria, pode solucionar disparidades ou omissões presentes nas Constituições Estaduais quando estas não observarem os parâmetros estabelecidos pelo texto constitucional ou se mantiverem omissas em relação a eles. Diversos são os julgamentos de ações diretas de inconstitucionalidade que ensejaram a decretação da constitucionalidade dos textos estaduais ou a inconstitucionalidade dos mesmos, comumente fazendo referência à ideia de simetria a ser aplicada para as normas de reprodução obrigatória.

A judicialização da matéria na seara do Poder Judiciário não pode ser considerada um ato de “ativismo judicial”, longe disso, visto que os parâmetros a serem seguidos estão expressos na Constituição Federal, submetidos ao controle de constitucionalidade inerente ao Supremo Tribunal Federal, e devem ser seguidos, não só por serem normas hierarquicamente superiores, mas também por serem normas de reprodução obrigatória, em face do caráter político-financeiro. Assim, é função típica do Judiciário dirimir questões sobre o assunto, aplicando a simetria a ser seguida por todos os entes federados, mesmo que respeitadas a autonomia e a independência entre eles.

Vale dizer que os atos dos Poderes Públicos são presumivelmente imperativos, salvo se houver previsão do contrário no próprio ato. Com o orçamento público não é diferente. Inúmeras decisões estão concentradas na programação exposta na lei orçamentária, ou seja, no orçamento estão incontáveis escolhas políticas essenciais, de modo a revesti-lo de dimensão material, cujos efeitos espalham-se por um conjunto indeterminado e quase sempre indeterminável de indivíduos e situações jurídicas. Mais que um mero documento técnico em que constam estimativas de receitas e fixação de despesas para determinado exercício, o orçamento público é o mais importante instrumento de planejamento financeiro e uma ferramenta essencial para a mudança social, traduzindo o contexto democrático e os valores republicanos.

É por essa razão que propomos o estudo da estruturação do orçamento público no estado do Ceará, identificando a preocupação de muitos parlamentares em discutir e tramitar as propostas de emendas à Constituição Estadual que tratam sobre a implementação do “orçamento impositivo”, citando as propostas nº 2/2015, nº 6/2019, trazidas pelo então deputado estadual Audic Mota, e a última proposta nº 11/2021, emitida pelo governo do estado.

Conforme foi possível observar, o estado do Ceará, de acordo com seu Produto Interno Bruto (PIB) e suas disparidades sociais, deve ter a utilização das emendas parlamentares individuais impositivas, caso elas sejam aplicadas no estado, como uma das principais medidas aptas a diminuir tais desigualdades

e efetivar a representação democrática, por ser um instrumento de garantia dos direitos sociais, no sentido de suprir as carências apresentadas. O orçamento público é, assim, um mecanismo jurídico de racionalização do processo de destinação de recursos públicos, repleto de valores éticos e morais, cuja finalidade precípua é a realização dos direitos humanos fundamentais e o desenvolvimento social e econômico, com a redução das desigualdades sociais e a extinção da fome e da miséria da realidade brasileira.

Desde o ano de 2007, o Programa de Cooperação Federativa é utilizado pelo governo cearense como instrumento político, paralelamente ao orçamento, para destinar verbas aos municípios que apresentam requerimentos, por meio de seus parlamentares. Esse programa, até o ano de 2021, possuía natureza *sui generis*, com viés meramente administrativo, não contemplando força orçamentária para dar segurança jurídica a seus atos, o que aumentava o cenário de barganha política e disputa de poder com a utilização de projetos de políticas públicas.

É por isso que, paralelamente à atuação do Programa de Cooperação Federativa, ainda que com a aplicação da natureza orçamentária de suas medidas, tenta-se também a efetivação prática da impositividade das emendas parlamentares individuais, com a replicação no ordenamento jurídico estadual dos parâmetros estabelecidos pela norma constitucional, a fim de efetivar, de uma vez por todas, as políticas públicas necessárias às comunidades locais, com a redução de influência do Poder Executivo e maior respeito à representação democrática mediante maior atuação do Poder Legislativo.

Em razão disso, no caso do estado do Ceará, por meio de mandato parlamentar na assembleia legislativa, foi possível propor emendas à Constituição Estadual que viessem implementar a execução orçamentária de maneira obrigatória, a fim de trazer uma participação mais ativa do Legislativo para a estruturação do orçamento público, discutindo e promovendo debates sobre esse tema.

Portanto, no contexto estadual, diversas propostas de emenda à Constituição Estadual foram elaboradas para definir a aplicação das emendas parlamentares individuais impositivas, a partir de determinados limites percentuais e com destinação específica. Contudo, nenhuma dessas propostas se encontra, no momento, apta a ter sua matéria votada perante o Parlamento cearense, visto que a PEC nº 6/2019, proposta pelo Legislativo, foi arquivada, diante de parecer indicando a elaboração de proposta semelhante por parte do Poder Executivo, foi a PEC nº 11/2021. Contra esse arquivamento, foi proposto recurso ao plenário, que até então aguarda resposta.

Ademais, a proposta mais atualizada sobre o assunto foi a PEC nº 11/2021, tampouco está apta a ter sua matéria votada, pois o governo do estado do Ceará pediu a devolução de seu inteiro teor para nova análise, a ser realizada pela Casa Civil, o que faz com que as emendas parlamentares individuais impositivas ainda não tenham sido devidamente aplicadas pela Constituição do Estado do Ceará até o momento atual, dezembro de 2022. Conclui-se, assim, que o estado do Ceará é um dos únicos que ainda não aprovaram nenhuma legislação referente ao “orçamento impositivo”, deixando as discussões sobre o assunto à margem das negociações políticas inerentes ao contexto de coalizão política, o que é extremamente prejudicial e perigoso para a consolidação do interesse público. Diante disso, destaca-se como urgente a apreciação de tais medidas no estado do Ceará.

5 REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. **Direito Financeiro brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- ABRAHAM, Marcus. **Teoria dos gastos fundamentais**. Orçamento impositivo – da elaboração à execução. São Paulo: Almedina, 2021.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. *Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, Rio de Janeiro, 1988.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ABREU, Cilair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, 2015, v. 49, n. 1, p. 73-90. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241033756004>. Acesso em: 5 abr. 2021.
- ABREU, Welles Matias de; GOMES, Ricardo Corrêa. O orçamento público brasileiro e a perspectiva emancipatória: existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação? *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, 2013, v. 47, n. 2, p. 515-540. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241026045011>. Acesso em: 5 abr. 2021.
- ACRE. **Emenda Constitucional nº 48, de 27 de abril de 2017**. Altera e acresce dispositivo do art. 160 da Constituição do Estado do Acre. Rio Branco, Assembleia Legislativa do Estado do Acre, 2017. Disponível em: www.al.ac.leg.br. Acesso em: 23 jun. 2022.
- ACRE. **Emenda Constitucional nº 57, de 12 de dezembro de 2019**. Altera e acresce dispositivo do art. 160, da Constituição do Estado do Acre. Rio Branco, Assembleia Legislativa do Estado do Acre, 2019. Disponível em: http://www.legis.ac.gov.br/detalhar_emendas/57. Acesso em: 23 jun. 2022.
- ACRE. **Proposta de Emenda Constitucional nº 3/2021**. Rio Branco, Assembleia Legislativa do Estado do Acre, 2021. Disponível em: <http://www.legis.ac.gov.br/principal/9>. Acesso em: 6 jul. 2022.
- AGUIAR, Simone Coêlho. **Análise das restrições orçamentárias decorrentes da Emenda Constitucional nº 95/2016 nos gastos com educação**. Tese de Doutorado, Universidade de Fortaleza. Orientação de Gina Vidal Marcílio Pompeu. Fortaleza, 2019.
- ALAGOAS. **Constituição do Estado de Alagoas, 1989**. Maceió, Governo do Estado de Alagoas, 2013. Disponível em: https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1989/2/2_texto_integral.pdf. Acesso em: 6 jul. 2022.
- ALAGOAS. **Emenda Constitucional nº 42, de 24 de setembro de 2019**. Altera os artigos 176 e 177 da Constituição do Estado de Alagoas, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Maceió, Assembleia Legislativa Estadual, 2019. Disponível em: <https://sapl>.

al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2019/1697/emenda_constitucional_no_42-2019.pdf. Acesso em: 23 jun. 2022.

ALAGOAS. Emenda Constitucional nº 47, de 16 de junho de 2020. Acrescenta o artigo 177-A à Constituição Estadual, para autorizar a transferência de recursos estaduais a municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Maceió, Assembleia Legislativa Estadual, 2020. Disponível em: https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2020/1796/emenda_constitucional_no_47-202020_-_acrescenta_o_art._177-a_da_c.e.al.pdf. Acesso em: 23 jun. 2022.

ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

AMAPÁ. Constituição do Estado do Amapá, 2019. Macapá, Governo do Estado do Amapá, 2019. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/constituicao_estadual_amapa.pdf. Acesso em: 6 jul. 2022.

AMAPÁ. Emenda Constitucional nº 59, de 29 de outubro de 2019. Altera os arts. 175 e 176 da Constituição Estadual, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de parlamentares. Amapá, Assembleia Legislativa Estadual, 2019. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_legislacao&aba=legislacao&submenu=listar_legislacao&especie_documento=11. Acesso em: 23 jun. 2022.

AMARAL, Gustavo. Direito, escassez e escolha. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

AMAZONAS. Constituição do Estado do Amazonas, 2020. Manaus, Governo do Estado do Amazonas, 2020. Disponível em: <https://www.aleam.gov.br/wp-content/uploads/2021/09/Constituicao-05.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2022.

AMAZONAS. Emenda Constitucional nº 101, de 5 de dezembro de 2018. Acrescenta parágrafo único ao artigo 249 da Constituição do Estado do Amazonas, destinando 0,5% (cinco décimos por cento) da receita tributária, exclusivamente para assistência, valorização cultural, geração de renda, organização e promoção dos direitos dos povos indígenas. Manaus, Assembleia Legislativa Estadual, 2018. Disponível em: https://sapl.al.am.leg.br/norma/pesquisar?tipo=&numero=&ano=&data_0=&data_1=&data_publicacao_0=&data_publicacao_1=&ementa=&assuntos=17&salvar=Pesquisar. Acesso em: 23 jun. 2022.

AMAZONAS. Emenda Constitucional nº 102, de 12 de dezembro de 2018. Altera as regras atinentes à execução das emendas orçamentárias impositivas oriundas do poder legislativo e dá outras providências. Manaus, Assembleia Legislativa Estadual, 2018. Disponível em: https://sapl.al.am.leg.br/norma/pesquisar?tipo=&numero=&ano=&data_0=&data_1=&data_publicacao_0=&data_publicacao_1=&ementa=&assuntos=17&salvar=Pesquisar. Acesso em: 23 jun. 2022.

AMAZONAS. Emenda Constitucional nº 126, de 14 de julho de 2021. Altera os arts. 157 e 158 da Constituição Estadual para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares e inclui o art. 158-A ao mesmo texto constitucional, para autorizar a transferência de recursos estaduais a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual, e dá outras providências. Manaus, Assembleia Legislativa Estadual, 2021. Disponível

em: https://sapl.al.am.leg.br/norma/pesquisar?tipo=&numero=&ano=&data__0=&data__1=&data_publicacao__0=&data_publicacao__1=&ementa=&assuntos=17&salvar=Pesquisar. Acesso em: 23 jun. 2022.

AMAZONAS. **Emenda Constitucional nº 95**, de 8 de novembro de 2016. Altera os artigos 157 e 158 da Constituição Estadual, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Amazonas, Assembleia Legislativa Estadual, 2016. Disponível em: https://sapl.al.am.leg.br/norma/pesquisar?tipo=&numero=&ano=&data__0=&data__1=&data_publicacao__0=&data_publicacao__1=&ementa=&assuntos=17&salvar=Pesquisar. Acesso em: 23 jun. 2022.

ANDRADE, Maria Aparecida Menezes de. **Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o Sistema de Planejamento Governamental**. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. 2005. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/images/lrfeorcamentos.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

ANTONACCI, Leonardo. A singular Constituição inglesa: estudos em homenagem aos 800 anos da magna carta. **Revista de Ciências do Estado**, v. 1, n. 2, Minas Gerais: 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revce/article/download/5001/3069/15696>. Acesso em: 10 maio 2021.

ANTUNES, Maciel Carlos. Infomações sobre o desempenho orçamentário: estudo comparativo das normas orçamentárias no Brasil e Estados Unidos da América. **Revista Servidor Público**, Brasília, abr./jun., 2018.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **A construção da federação brasileira pela jurisdição constitucional: um estudo sobre a utilização do princípio da simetria na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Pernambuco, Faculdade de Direito do Recife, Recife, 2008.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição Constitucional e Federação: o princípio da simetria na jurisprudência do STF**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ. Portal da Assembleia. **Assembleia aprova três projetos do Poder Executivo e 32 matérias de deputados**. Fortaleza, Ceará. Publicado em: 27 maio 2021a. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/ultimas-noticias/item/94745-27052021votacao?highlight=WyJwcm9ncmFtYSIsIidwcm9ncmFtYSIsImRlIiwZGUnIiwi-J2RlIiwiY29vcGVyYVx1MDBlN1x1MDBlM28iLCJmZWRLcmF0aXZhIiwicHJvZ3JhbWEgZGUiLCJwcm9ncmFtYSBkZSBjb29wZXJhXHUwMGU3XHUwMGUzbyIsImRlIiGNvb3BlcmFcdTAwZTdcdTAwZTNvIiwZGUGY29vcGVyYVx1MDBlN1x1MDBlM28gZmVkJXJhdG12YSIsImNvb3BlcmFcdTAwZT-dcdTAwZTNvIGZlZGVyYXRpdmEiXQ==>. Acesso em: 19 jul. 2022.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ. Portal da Assembleia. **Audic Mota comenta a retirada de pauta do Orçamento Impositivo**. Fortaleza, Ceará. Publicado em: 30 mar. 2016. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/pronunciamentos-ordem-do-dia/item/51159-30-03-2016-wr>. Acesso em: 12 jul. 2022.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ. Portal da Assembleia. **Audic Mota ressalta necessidade de aprovar PEC do orçamento impositivo**. Fortaleza, Ceará. Publicado em: 3 nov. 2021b. Disponível em: <https://sigap.al.ce.gov.br/index.php/oradores-expedientes/item/98220-0311gm-audic>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ. Portal da Assembleia. **Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará**. Fortaleza, Assembleia Legislativa Estadual, 2018. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/regimento-interno>. Acesso em: 19 jul. 2022.

ASSIS, Adriana Ribeiro de. **Orçamento impositivo: as Emendas Constitucionais nº 86/2015 e 100/2019 na resolução do “problema do orçamento”**. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/download/117/88/>. Acesso em: 10 maio 2021.

ÁVILA, Humberto. **Sistema constitucional tributário**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BAHIA. **Constituição do Estado do Bahia, 1989**. Salvador, Governo do Estado da Bahia, 1989. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/constituicao-do-estado-da-bahia-de-05-de-outubro-de-1989>. Acesso em: 6 jul. 2022.

BAHIA. **Emenda Constitucional nº 18, de 30 de janeiro de 2014**. Altera os artigos 159 e 160 da Constituição Estadual, tornando obrigatória a execução da Programação Orçamentária que especifica. Salvador, Assembleia Legislativa Estadual, 2014. Disponível em: <https://www.al.ba.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao-estadual>. Acesso em: 24 jun. 2022.

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em Saúde no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Paraná, 2019, v. 27, n. 71. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/238/23862882004/>. Acesso em: 5 abr. 2021.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

BARCELOS, Carlos Leonardo Klein; CALMON, Paulo Carlos Du Pin. A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, 2014, v. 48, n. 1, p. 159-181. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241029758007>. Acesso em: 5 abr. 2021.

BESTER, Gisela Maria. **Direito Constitucional. Fundamentos teóricos**. São Paulo: Manole, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes. **História Constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BONESSO, Allaymer Ronaldo. **Curso de Direito Financeiro moderno**. Curitiba: Juruá, 2012.

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. Brasília, Senado Federal, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm. Acesso em: 1º jun. 2022.

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. Brasília, Senado Federal, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 1º jun. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 4320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, Senado Federal 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 17 fev. 2022.

BRASIL. **Projeto de Emenda Constitucional nº 3, de 2021.** Altera os arts. 14, 27, 53, 102 e 105 da Constituição Federal, para dispor sobre as prerrogativas parlamentares e dá outras providências. Brasília, Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2270800>. Acesso em: 23 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 1172/2003,** Relatora: Ministra Ellen Gracie, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Data do julgamento: 19 mar. 2003, Diário de Justiça eletrônico: 25 abr. 2003. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur96809/false>. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 1275/2007,** Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Data do julgamento: 16 maio 2007, Diário de Justiça eletrônico: 8 jun. 2007. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur5821/false>. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 1434/2000.** Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Data do julgamento: 10 nov. 1999, Diário de Justiça eletrônico: 25 fev. 2000. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur105638/false>. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 3046/2004,** Relatora: Ministra Sepúlveda Pertence, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Data do julgamento: 15 abr. 2004, Diário de Justiça eletrônico: 28 maio 2004. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur97399/false>. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 3647/2007,** Relator: Ministro Joaquim Barbosa, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Data do julgamento: 17 set.

2007, Diário de Justiça eletrônico: 16 maio 2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur88917/false>. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 422/2019 ES**, Relator: Luiz Fux, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Data do julgamento: 23 ago. 2019, Diário de Justiça eletrônico: 9 set. 2019. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/768211804/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-422-es>. Acesso em: 6 jul. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 5274 SC**, Relator: Cármen Lúcia, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Data do julgamento: 19 out. 2021, Diário de Justiça eletrônico: 30 nov. 2021. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1328431951/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-5274-sc>. Acesso em: 6 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 6308, MC-Ref**, Relator: Ministro Roberto Barroso, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Data do julgamento: 29 jun. 2020, Diário de Justiça eletrônico: 13 ago. 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur429304/false>. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 725**, Relator: Ministro Moreira Alves, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Data do julgamento: 15 dez. 1997, Diário de Justiça eletrônico: 4 set. 1998. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur113067/false>. Acesso em: 22 jun. 2022.

BRASIL. **Constituição (1824) Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Rio de Janeiro, Império, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Constituição (1891) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Rio de Janeiro, Congresso Nacional Constituinte, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Constituição (1937) Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Constituição (1946) Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Constituição (1967) Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967. Brasília, Congresso Nacional, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jan. 2022.

BÜHLER, Alex Pereira. **Orçamento público e decisão judicial sob uma perspectiva dos limites constitucionais**. Faculdade de Direito do Sul de Minas: Minas Gerais. 2017. Disponível em: <https://www.fdsu.edu.br/conteudo/dissertacoes/8aaf52b8579c5473a881d75782af44f5.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2021.

CAMARGO, Beatriz Meneghel Chagas. **A separação dos poderes e os freios e contrapeso na Constituição de 1988: a atuação do Poder Judiciário**. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo: 2017. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/20755/2/Beatriz%20Meneghel%20Chagas%20Camargo.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2021.

CAPELLINI, Gustavo de Almeida. **Execução de emendas parlamentares e orçamento impositivo brasileiro**. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, 2018.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARDOSO JR., J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**. Brasília: Ipea, 2011.

CARNEIRO, Cláudio. **Curso de Direito Tributário e Financeiro**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 20 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

CASTELI, Tatiana Mezzomo. Poder local, participação social e as emendas parlamentares individuais: uma análise à luz do princípio da subsidiariedade. TONIAL, Nadya Regina Gusella; CARVALHO, Sonia Aparecida de (Orgs.). **Reflexões interdisciplinares no Direito**. Porto Alegre, RS: Fi, 2018.

CASTRO, Ana Luiza Barroso Caracas de. **Princípio da vedação ao retrocesso social: mecanismo de controle contra a instabilidade política e preservação dos direitos fundamentais**. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade de Fortaleza, Curso de Direito, Fortaleza, 2018.

CASTRO, Karina Brandão Alves de. O papel do orçamento na efetivação dos direitos sociais. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, 2014, v. 21, n. 40, p. 131-148. Disponível em: <https://www.jfrj.jus.br/revista-sjrj/artigo/o-papel-do-orcamento-na-efetivacao-de-direitos-sociais-budget-role-social-rights>. Acesso em: 10 maio 2021.

CATARINO, João Ricardo. **Finanças públicas e Direito Financeiro**. 3 ed. Coimbra: Almedina, 2016.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. O orçamento – criação, majoração e cobrança de tributos – empréstimo público. **Revista de Direito Administrativo**, v. 16, 1949.

CEARÁ. Decreto nº 28.841, de 23 de agosto de 2007. Institui o programa de Cooperação Federativa no âmbito da administração pública do Estado do Ceará. Fortaleza, Governo do Estado, 2007. Disponível em: <https://www.cge.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/20/2018/04/DECRETO-28.841-23-de-agosto-de-2007-D.O.E-23-de-agosto-de-2007-1-1.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2022.

CEARÁ. Lei Complementar nº 234, de 9 de março de 2021a. Institui ação de fortalecimento do Programa de Cooperação Federativa – PCF. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizaotematica/orcamento-financas-e-tributacao/item/8109-lei-complementar-n-234-09-demarco-de-2021>. Acesso em: 25 nov. 2022.

CEARÁ. Lei Complementar nº 243, de 9 de março de 2021b. Altera a Lei Complementar nº 234, de 9 de março de 2021. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizaotematica/orcamento-financas-e-tributacao/item/8122-lei-complementar-n-243-31-demaio-de-2021>. Acesso em: 25 de nov. 2022.

CEARÁ. Manual de orientações: Programa de Cooperação Federativa. Governo do Estado, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2022. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2022/07/MANUAL-DE-ORIENTACOES-PROGRAMA-DE-COOPERACAO-FEDERATIVA-Transferencias-Especiais-2022.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2022.

CEARÁ. Parecer sobre o Projeto de Lei nº 138/2021 oriundo da Mensagem nº 8.753 e Emendas. 2021d, p. 37-58. Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação (COFT) da Assembleia Legislativa do Ceará. Disponível em: sistema V-DOC da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Acesso em: 24 nov. 2022.

CEARÁ. Proposta de Emenda Constitucional nº 11, de 15 de dezembro de 2021c. Altera o artigo 204 da Constituição do Estado do Ceará, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Fortaleza, Governo do Estado, 2021. Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/tramit2021/8802.htm>. Acesso em: 24 jun. 2022.

CEARÁ. Proposta de Emenda Constitucional nº 2, de 11 de fevereiro de 2015. Altera os artigos 204 e 206 da Constituição Estadual, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Fortaleza, Assembleia Legislativa Estadual, 2015. Disponível em: https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/tramit2015/ec2__15.htm. Acesso em: 24 jun. 2022.

CEARÁ. Proposta de Emenda Constitucional nº 6, de 10 de março de 2019. Desarquivamento da proposta de emenda constitucional nº 2/2015 – Altera os artigos 204 e 206 da Constituição Estadual, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Fortaleza, Assembleia Legislativa Estadual, 2019. Disponível em: https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/proposicoes/numero.php?nome=30__legislatura&tabela=projeto__emen&opcao=D. Acesso em: 6 jul. 2022.

CONTI, José Mauricio. O planejamento orçamentário da Administração Pública no Brasil. São Paulo: Blucher, 2020.

CONTIPELLI, Ernani de Paula. Solidariedade social tributária. Coimbra: Almedina, 2010.

CORRÊA JÚNIOR, Carlos Alberto da Silva; OLIVEIRA JUNIOR, Jorge Nascimento de. Evolução do orçamento público: da perspectiva contábil à gestão por resultados. *Revista Científica Semana Acadêmica*. Fortaleza, 2018. Disponível em: https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_orc_publico.pdf. Acesso em: 5 abr. 2021.

COSTA, Aldo de Campos. Normas de repetição obrigatória e de imitação. *Consultor Jurídico*, 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-mai-08/toda-prova-controle-normas-constitucionais-repeticao-obrigatoria>. Acesso em: 19 jul. 2022.

COSTA, Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da; FREIRE, Fátima Souza; GARTNER, Ivan Ricardo; CLEMENTE, Ademir. As escolhas públicas orçamentárias federais no PPA 2008-2011: uma análise da perspectiva do modelo principal-agente. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, 2013, v. 47, n. 5, p. 1089-1116. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241028538002>. Acesso em: 5 abr. 2021.

COSTA, Rennan Gustavo Ziemer da. *A incompatibilidade do princípio da simetria com a Constituição brasileira: repensando o federalismo brasileiro sob a perspectiva da auto-organização do Estado-membro e da eleição para governador em caso de dupla vacância*. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/61885/R%20-%20D%20-%20RENNAN%20GUSTAVO%20ZIEMER%20DA%20COSTA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 jan. 2022.

CRUZ, Flavio. Comentários sobre a Reforma Orçamentária de 1988. *Revista de Contabilidade Vista & Revista*, v. 4, n. 1, fev. 1992.

DALPIAZ, Renata Machado Garcia. *A importância do cenário macroeconômico para o planejamento do orçamento público an importance of macroeconomic scenario for public budget planning*. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul. 2020. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/portal-services/files/arquivo/nome/13957/fadc436a4d790ffc8a48aee48d489bd2.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

DEODATO, Alberto. *Manual de finanças públicas*. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 1967.

DIÁRIO DO NORDESTE. **Deputados pressionam para aprovar emendas impositivas ao orçamento estadual**. Entrevista do deputado Audic Mota concedida a Inácio Aguiar. Fortaleza, Ceará. Publicado em: 3 fev. 2022. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/opiniao/colunistas/inacio-aguiar/deputados-pressionam-para-aprovar-emendas-impositivas-ao-orcamento-estadual-entenda-1.3188392>. Acesso em: 15 jul. 2022.

DIÁRIO DO NORDESTE. **Eleições 2022 e regras da AL-CE devem ser foco dos deputados estaduais após recesso**. Entrevista do deputado Audic Mota concedida a Letícia Lima. Fortaleza, Ceará. Publicado em: 26 jul. 2021a. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ponto-poder/eleicoes-2022-e-regras-da-al-ce-devem-ser-foco-dos-deputados-estaduais-apos-recesso-1.3114670>. Acesso em: 13 jul. 2022.

DIÁRIO DO NORDESTE. O que são as emendas impositivas e como elas alteram o mandato dos deputados estaduais do Ceará. Entrevista do deputado Audic Mota concedida a Felipe Azevedo. Fortaleza, Ceará. Publicado em: 21 dez. 2021b. Disponível em: https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/o-que-sao-as-emendas-impositivas-e-como-elas-alteram-o-mandato-dos-deputados-estaduais-do-ceara-1.3172893?utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=socialshare. Acesso em: 15 jul. 2022.

DIÁRIO DO NORDESTE. Procuradoria da AL dá parecer favorável a orçamento impositivo. Entrevista do deputado Audic Mota concedida a Renato Sousa. Fortaleza, Ceará. Publicado em: 15 mai. 2019. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/procuradoria-da-al-da-parecer-favoravel-a-orcamento-impositivo-1.2099790>. Acesso em: 13 jul. 2022.

DIAS, Audic Cavalcante Mota. Assembleia Legislativa do Estado. 97ª Sessão Ordinária, 1º de setembro de 2015.

DIAS, Audic Cavalcante Mota. O princípio da simetria e a judicialização da matéria perante o supremo tribunal federal: experiência dos estados brasileiros na execução impositiva das emendas parlamentares individuais. *Brazilian Journal of Development*, v. 8, n. 12, 2022. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/54970/40567>. Acesso em: 4 dez. 2022.

DIAS, Manoel Coracy Saboia. A natureza jurídica do Tribunal de Contas da União da República Federativa do Brasil. VII Encontro Internacional do CONPEDI/Braga-Portugal. Teoria Constitucional. Coord. Alessandra Aparecida Souza da Silveira; Armando Albuquerque de Oliveira; José Filomeno de Moraes Filho; Thais Novaes Cavalcanti. Florianópolis: CONPEDI, 2017.

DISTRITO FEDERAL. Lei Orgânica do Distrito Federal, 1993. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>. Acesso em: 22 dez. 2022.

DWORKIN, Ronald. *Taking rights seriously*. 9. ed. Cambridge: Harvard University, 2002

ESPÍRITO SANTO. Proposta de Emenda Constitucional nº 09, de 14 de abril de 2019. Acrescenta os §§ 8º a 16 ao art. 151 da Constituição Estadual para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Vitória, Assembleia Legislativa Estadual, 2019. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=73696&arquivo=Arquivo/Documents/PEC/73696-093549496302042019-assinado.pdf#P73696>. Acesso em: 24 jun. 2022.

ESPÍRITO SANTO. Proposta de Emenda Constitucional nº 18, de 19 de junho de 2019. Acrescenta parágrafos ao art. 151 da Constituição Estadual. Vitória, Assembleia Legislativa Estadual, 2019. Disponível em: [http://www3.al.es.gov.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=76736&arquivo=Arquivo/Documents/PEC/76736-165431328118062019\(10522\)\(10517\)-assinado\(10516\)\(10520\)\(10515\)\(10514\)\(10519\)\(10521\)\(10518\).pdf#P76736](http://www3.al.es.gov.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=76736&arquivo=Arquivo/Documents/PEC/76736-165431328118062019(10522)(10517)-assinado(10516)(10520)(10515)(10514)(10519)(10521)(10518).pdf#P76736). Acesso em: 24 jun. 2022.

ESPÍRITO SANTO. Proposta de Emenda Constitucional nº 8, de 8 de abril de 2019. Altera o artigo 150 e o artigo 151 da Constituição Estadual, para tornar obrigatória a execução da programação

orçamentária que especifica. Vitória, Assembleia Legislativa Estadual, 2019. Disponível em: [http://www3.al.es.gov.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=74008&arquivo=Arquivo%2fDocuments%2fPEC%2f74008-152341080708042019\(9259\)-assinado\(9262\)\(9261\)\(9265\)\(9267\)\(9264\)\(9282\)\(9263\)\(9266\)\(9260\).pdf](http://www3.al.es.gov.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=74008&arquivo=Arquivo%2fDocuments%2fPEC%2f74008-152341080708042019(9259)-assinado(9262)(9261)(9265)(9267)(9264)(9282)(9263)(9266)(9260).pdf). Acesso em: 24 jun. 2022.

ESTELLER, Alejandro; NAVAS, Jorge; SORRIBAS, Pilar. El diseño de las cestas impositivas desde una perspectiva financiera. *Investigaciones Regionales – Journal of Regional*, Madrid, 2005, p. 69-89. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28900704>. Acesso em: 5 abr. 2021.

FACEBOOK. Deputado Audic Mota (PMDB) fala da PEC de sua autoria sobre orçamento impositivo. Fortaleza, Ceará. Publicado em: 1º set. 2015. Disponível em: https://www.facebook.com/watch/?extid=WA-UNK-UNK-UNK-IO5_GK0T-GK1C-GK2C&v=880338015384095. Acesso em: 12 jul. 2022.

FALCÃO, Joaquim. Separação dos Poderes e a independência do Poder Judiciário. *Revista de Direito Administrativo*: Rio de Janeiro, v. 243, jan. 2006.

FEDOZZI, Luciano. Cultura política e orçamento participativo. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, 2009, v. 11, n. 22, p. 385-414. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=402837806005>. Acesso em: 5 abr. 2021.

FÉLIX, Leonardo Pedro. *Evolução da contabilidade pública no Brasil*. UniCEUB – Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/5001>. Acesso em: 5 abr. 2021.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder Constituinte dos Estados-Membros*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FRANÇA, Edna Cristina Vitor. *O tamanho da coligação partidária influencia no desempenho eleitoral do candidato? Uma análise das coligações partidárias nas eleições majoritárias para prefeito nas capitais brasileiras*. Dissertação (mestrado): UFPE, Programa de Pósgraduação em Ciência Política. Mestrado Interinstitucional, IFMT. Cuiabá, 2013.

FRIAS, Paula. O impacto do orçamento impositivo de emendas parlamentares individuais e coletivas no Presidencialismo de Coalizão. *Revista Ensaios*, v. 15, jul-dez, 2019. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/ensaios/article/view/43004/pdf>. Acesso em: 5 maio 2022.

GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. *Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2017.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: o que não é e o que pode ser. Repositório do Conhecimento do Ipea – RC-IPEA, 2000. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4281>. Acesso em: 10 maio 2021.

GEA, Francisco Garcia-Fresneda. El poder impositivo de los gobiernos locales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, Madrid, 2008, n. 306, p. 165-183. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576461195009>. Acesso em: 5 abr. 2021.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GOIÁS. *Constituição do Estado do Goiás*, 1989. Goiânia, Governo do Estado de Goiás, 1989. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa__legislacao/103152/constituicao-estadual. Acesso em: 6 jul. 2022.

GOIÁS. *Emenda Constitucional nº 57, de 2 de outubro de 2018*. Altera os arts. 110 e 111 da Constituição Estadual, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Goiânia, Assembleia Legislativa Estadual, 2018. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/103143/pdf#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2057%2C%20DE,do%20%20C%20A7%203%20C%20BA%20do%20art>. Acesso em: 24 jun. 2022.

GOIÁS. *Emenda Constitucional nº 58, de 5 de dezembro de 2018*. Altera o artigo 111 da Constituição do Estado de Goiás. Goiânia, Assembleia Legislativa Estadual, 2018. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/103144/pdf>. Acesso em: 24 jun. 2022.

GOIÁS. *Emenda Constitucional nº 59, de 2 de maio de 2019*. Altera os artigos 111 e 158 da Constituição Estadual. Goiânia, Assembleia Legislativa Estadual, 2019. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/103145/pdf>. Acesso em: 24 jun. 2022.

GOIÁS. *Emenda Constitucional nº 63, de 4 de dezembro de 2019*. Altera os dispositivos da Constituição Estadual que especifica. Goiânia, Assembleia Legislativa Estadual, 2019. Disponível em: <http://bancodeleis.unale.org.br/Arquivo/Documents/legislacao/image/GO/E/E632019.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2022.

GONÇALVES, Guilherme de Salles; ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl; REIS, Felipe Andres Pizzato; ROCHA, Iggor Gomes. O sistema jurídico da democracia, representativa brasileira e o “presidencialismo de coalizão”: um mal necessário? In: SALGADO, Eneida Desiree (Org.). *Sistemas eleitorais: experiências iberoamericanas e características do modelo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GONÇALVES, Luciano Gomes; FUNCHAL, Bruno; BEZERRA, João Eudes. A influência dos ciclos políticos nos investimentos públicos em infraestrutura: um estudo nos estados brasileiros no período de 2003 a 2014. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 2017, v. 51, n. 4, p. 462-481. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/2410/241052472002/>. Acesso em: 5 abr. 2021.

GRATON, Luis Henrique Teixeira; BONACIM, Carlos Alberto Grespan; SAKURAI, Sérgio Naruhiko. Práticas de barganha política por meio da execução orçamentária federal. *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, 2020, v. 54, n. 5, p. 1.361-1.381. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/2410/241065223010/>. Acesso em: 5 abr. 2021.

GUARDIA, Eduardo Refinetti. O processo orçamentário do governo federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente. In: MEYER, Arno (Org.). **Finanças públicas: ensaios selecionados**. Brasília: IPEA. São Paulo: FUNDAP, 1997.

GUIMARÃES FILHO, Roberto de Medeiros. A evolução do planejamento federal e a participação legislativa. **Revista de Informação Legislativa**, v. 36, n. 143, jul./set., Brasília, 1999.

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. São Paulo: Blucher Open Access, 2020.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

IAROSZESKI, Cristina Elena Bernardi. **O controle do orçamento público como instrumento de responsabilidade fiscal e probidade administrativa**. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Tabela do produto interno bruto dos Estados brasileiros**. 2022. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/pib-tabelas-especiais/>. Acesso em: 18 dez. 2022.

IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Indicadores Sociais do Ceará**, 2019. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2022/04/Indicadores_Sociais_2019_.pdf. Acesso em: 18 dez. 2022.

IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Produto Interno Bruto: PIB do Ceará nas Óticas da Produção e da Renda – 2020**. 2022. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2022/11/PIB_Ceara_nas_Oticas_Producao_e_Renda2020.pdf. Acesso em: 18 dez. 2022.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. Tradução João Baptista Machado. 6 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KRELL, Andreas Joachim. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 36, n. 144, 1999.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, v. 7, 2011.

LEONCY, Leo Ferreira. “Princípio da simetria” e argumento analógico. Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2011. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-03092012-143741/publico/Leo_Ferreira_Leoncy_parcial_tese.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

LIRA NETO. **Getúlio (1930-1945): do governo provisório à ditadura do Estado Novo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

LIZIERO, Leonam. A simetria que não é princípio: análise e crítica do princípio da simetria de acordo com o sentido de federalismo no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, v. 11, n. 2. Rio de Janeiro: 2019.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *A execução do orçamento público*. São Paulo: Blucher, 2009.

LOCK, F. do N.; PIGATTO, J. A. M. A dificuldade de alinhamento entre a contabilidade pública brasileira e o Government Finance Statistics – GFS. *Revista Eletrônica de Contabilidade Curso de Ciências Contábeis UFSM*, Santa Maria, 2005, v. 1, n. 3, p. 162-181. Disponível em: <http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs2.2.2/index.php/contabilidade/article/view/161>. Acesso em: 27 jul. 2021.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. *Competências federativas na Constituição e nos precedentes do STF*. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

LYRA FILHO, João. *Controle das finanças públicas*. Rio de Janeiro: Livro, 1966.

MACHADO JR., José Teixeira. A Câmara e o orçamento plurianual. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 103, 1970.

MAIA, Flávia. STF: orçamento impositivo de emendas da saúde é constitucional – regra em julgamento determina que emendas de parlamentares na área da saúde são de execução obrigatória. Jota. Publicado em: 19 out. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/saude/stf-orcamento-impositivo-de-emendas-da-saude-e-constitucional-19102022>. Acesso em: 8 dez. 2022.

MARANHÃO. *Constituição do Estado do Maranhão*, 2019. São Luís, Governo do Estado do Maranhão, 2019. Disponível em: <https://www.al.ma.leg.br/arquivos/constituicao.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2022.

MARANHÃO. *Emenda Constitucional nº 55, de 26 de dezembro de 2008*. Altera dispositivos da Constituição Estadual, tornando de execução obrigatória a programação incluída por Emenda Parlamentar. São Luís, Assembleia Legislativa Estadual, 2008. Disponível em: <http://www.al.ma.leg.br/arquivos/constituicao.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2022.

MARANHÃO. *Emenda Constitucional nº 90, de 16 de dezembro de 2020*. Acrescenta o Art. 136-A da Constituição Estadual, criando a obrigatoriedade das emendas parlamentares individuais, prevendo índices de reserva orçamentária para seu cumprimento, e dá outras providências. São Luís, Assembleia Legislativa Estadual, 2020. Disponível em: <http://legislacao.al.ma.gov.br/ged/busca.html?dswid=-9772>. Acesso em: 24 jun. 2022.

MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2010.

MATO GROSSO DO SUL. *Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul*, 1989. Campo Grande, Governo do Estado do Mato Grosso do Sul, 1989. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/0a67c456bc566b8a04257e590063f1fd/dfde24a4767ddcbf04257e4b-006c0233?OpenDocument>. Acesso em: 06 jul. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. **Emenda Constitucional nº 78, de 9 de novembro de 2017.** Adiciona os § 8º, § 9º e § 10, ao art. 163 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, Assembleia Legislativa Estadual, 2017. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/e121fad77289c54d04256c04007819fa/0ba56adf270ed175042581d4003e606a?OpenDocument>. Acesso em: 24 jun. 2022.

MATO GROSSO. **Constituição do Estado do Mato Grosso, 1989.** Cuiabá, Governo do Estado do Mato Grosso, 1989. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/institucional/constituicao-estadual/>. Acesso em: 6 jul. 2022.

MATO GROSSO. **Emenda Constitucional nº 82, de 10 de janeiro de 2019.** Acrescenta e revoga dispositivos do art. 164 da Constituição do Estado de Mato Grosso. Cuiabá, Assembleia Legislativa Estadual, 2019. Disponível em: file:///C:/Users/luiza/Downloads/ec-82-2018.pdf. Acesso em: 24 jun. 2022.

MATO GROSSO. **Emenda Constitucional nº 89, de 8 de março de 2020.** Acrescenta o art. 164-A à Constituição do Estado de Mato Grosso, para autorizar a transferência de recursos estaduais aos Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Cuiabá, Assembleia Legislativa Estadual, 2020. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/legislacao/22460/visualizar>. Acesso em: 24 jun. 2022.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública.** 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MELLO, Gilmar Ribeiro de; BITENCOURT, Ana Carolina Esteves dos Passos; MAGALHÃES, Arthur Olivare de; SLOMSKI, Valmor. Nível de disclosure do orçamento público federal brasileiro. **Enfoque: Reflexão Contábil**, Paraná, 2007, v. 26, n. 1, p. 42-53. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=307124230004>. Acesso em: 5 abr. 2021.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. **A constitucionalização das finanças públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. Orçamento impositivo: elementos para discussão. **Administração Pública e Gestão Social.** Minas Gerais, 2015, v. 7, n. 4, p. 178-18. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351556445003>. Acesso em: 5 abr. 2021.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte, Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2022. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/constituicao-estadual-edicao-jan2022.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2022.

MINAS GERAIS. **Emenda Constitucional nº 100, de 4 de setembro de 2019.** Altera a CE/MG, art. 160 da Constituição do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa Estadual, 2018. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=365508>. Acesso em: 24 jun. 2022.

- MIRANDA, Geralda Luiza de. Coligações eleitorais: tendências e racionalidades nas eleições federais e majoritárias estaduais (1990-2010). In: *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 47, 2013.
- MIRANDA, Gladson Rogério de Oliveira. Ativismo judicial e poder normativo do CNJ. *Brazilian Journal of Development*, v. 6, n. 10, 2020. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/18053>. Acesso em: 05 dez. 2022.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. *O espírito das leis*. 3 ed. Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- MORAES, A. *Presidencialismo*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- MOREIRA, Helon Bezerra. *Orçamento participativo de Fortaleza: uma promessa a ser cumprida*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, Ceará, 2015.
- MULLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. Tradução Peter Naumann. 3 ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- NORDESTE NOTÍCIA. *Com orçamento impositivo, Camilo dá ‘presente de Natal’ a deputados às vésperas de ano eleitoral*. Fortaleza, Ceará. Publicado em: 20 dez. 2021. Disponível em: <https://nordestenoticia.com.br/2021/12/com-orcamento-impositivo-camilo-da-presente-de-natal-a-deputados-as-vesperas-de-ano-eleitoral/>. Acesso em: 15 jul. 2022.
- NUNES, S. P. *Reforma orçamentária: riscos e oportunidades*. Instituto de Estudos Sócio-Econômicos. Brasília, n. 96, abr. 2005.
- OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. O orçamento público no Estado Constitucional Democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. *Sequência*, Florianópolis, maio-ago, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2017v38n76p183>. Acesso em: 19 dez. 2022.
- OLIVEIRA, Helder; ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Princípio da simetria e o processo legislativo estadual: em busca da autonomia perdida. *Revista da Advocacia do Poder Legislativo / Associação Nacional dos Procuradores e Advogados do Poder Legislativo*, Brasília, v. 1, 2020, p. 11-34. Disponível em: <https://revista.anpal.org.br/wp-content/uploads/2020/11/REVISTA-ANPAL-WEB-FINAL.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- PARÁ. *Constituição do Estado do Pará*. Belém, Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 1989. Disponível em: https://www.alepa.pa.gov.br/midias/midias/667__constituicao_estadual_2.pdf. Acesso em: 6 jul. 2022.

PARÁ. Emenda Constitucional nº 61, de 11 de junho de 2014. Acrescentou o art. 204-A a Constituição Estadual, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual. Belém, Assembleia Legislativa Estadual, 2014. Disponível em: https://www.alepa.pa.gov.br/midias/midias/128_ae1b2bed94e54ccb81def3c63516f9cb.pdf. Acesso em: 28 jun. 2022.

PARÁ. Proposta de Emenda Constitucional nº 6, de 20 de agosto de 2013. Altera e acrescenta dispositivo a Constituição Estadual, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual. Belém, Assembleia Legislativa Estadual, 2013. Disponível em: https://www.alepa.pa.gov.br/exibe_proposicao.asp?id=5414&sit=1. Acesso em: 28 jun. 2022.

PARAÍBA. Constituição do Estado da Paraíba. João Pessoa, Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, 1989. Disponível em: <http://www.al.pb.leg.br/wp-content/uploads/2019/12/CONSTITUI%C3%A7%C3%A3O-DO-ESTADO-DA-PARA%C3%84-ATUALIZADA-2019.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2022.

PARAÍBA. Decreto Estadual nº 41.199, de 26 de abril de 2021. Dispõe sobre a execução orçamentária e financeira das emendas individuais impositivas dos parlamentares ao orçamento anual de 2021. João Pessoa, Governo do Estado, 2021. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pb/decreto-n-41199-2021-paraiba-dispoe-sobre-a-execucao-orcamentaria-e-financeira-das-emendas-individuais-impositivas-dos-parlamentares-ao-orcamento-anual-de-2021-lei-no-11-831-de-07-de-janeiro-de-2021-loa-2021>. Acesso em: 28 jun. 2022.

PARAÍBA. Emenda Constitucional nº 4, de 27 de fevereiro de 2019. Altera os artigos 168 e 169 da Constituição Estadual, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. João Pessoa, Assembleia Legislativa Estadual, 2019. Disponível em: http://sapl.al.pb.leg.br/sapl/consultas/materia/materia_mostrar_proc?cod_materia=59979. Acesso em: 28 jun. 2022.

PARANÁ. Constituição do Estado do Paraná. Curitiba, Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, 1989. Disponível em: <https://www.assembleia.pr.leg.br/legislacao/constituicao-estadual>. Acesso em: 6 jul. 2022.

PARANÁ. Proposta de Emenda Constitucional nº 6, de 16 de abril de 2019. Acrescenta os parágrafos 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 17 ao art. 134 da Constituição Estadual, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Curitiba, Assembleia Legislativa Estadual, 2019. Disponível em: <http://portal.assembleia.pr.leg.br/index.php/pesquisa-legislativa/proposicao?idProposicao=83449>. Acesso em: 28 jun. 2022.

PASCOAL, Valdecir. *Direito financeiro e controle externo*. 7 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

PEDERIVA, João Henrique. *A falácia do orçamento autorizativo*. O Estado de São Paulo, São Paulo, 8 de maio de 2008. Espaço Aberto, p. A2. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/95637/Fal%C3%A1cia%20or%C3%A7amento.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 de janeiro. 2022.

PEDERIVA, João Henrique; PEDERIVA, Patrícia Lima Martins. Execução de emendas parlamentares individuais ao orçamento: mudanças em 2014. I Encontro Nacional de Ensino de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, Brasília, 2015.

PEIXE, Blênio C. S. **Finanças públicas: controladoria governamental**. Paraná: Juruá, 2002.

PEREIRA, Antonio Gualberto; LEAL BRUNI, Adriano. Intuição, preferências intertemporais e orçamento. *Revista Base (Administração e Contabilidade) da UNISINOS*, São Leopoldo, 2014, v. 11, n. 3, p. 231-245. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3372/337232427006/>. Acesso em: 5 abr. 2021.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 2. Rio de Janeiro: 2002.

PEREZINO, Helenice Silva. **Lei Orçamentária Impositiva: uma ferramenta de controle dos recursos públicos**. Brasília: ANAMAGES, 2008.

PERNAMBUCO. **Constituição do Estado do Pernambuco**. Recife, Assembleia Legislativa do Estado do Pernambuco, 1989. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=12&numero=1989&complemento=0&ano=1989&tipo=>. Acesso em: 6 jul. 2022.

PERNAMBUCO. **Emenda Constitucional nº 36, de 20 de junho de 2013**. Acrescenta o art. 123-A à Constituição do Estado de Pernambuco, tornando obrigatória a execução de créditos constantes da Lei Orçamentária Anual oriundos de emendas parlamentares que especifica. Recife, Assembleia Legislativa Estadual, 2013. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=9534>. Acesso em: 28 jun. 2022.

PERNAMBUCO. **Emenda Constitucional nº 44, de 27 de dezembro de 2018**. Altera o art. 123-A da Constituição do Estado de Pernambuco. Recife, Assembleia Legislativa Estadual, 2018. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=41478&tipo=>. Acesso em: 28 jun. 2022.

PERNAMBUCO. **Emenda Constitucional nº 47, de 18 de novembro de 2019**. Modifica o art. 123-A da Constituição do Estado de Pernambuco, a fim de garantir a execução das dotações decorrentes de emendas parlamentares individuais à lei orçamentária anual. Recife, Assembleia Legislativa Estadual, 2019. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=48034&tipo=>. Acesso em: 28 jun. 2022.

PIAUÍ. **Constituição do Estado do Piauí**. Teresina, Assembleia Legislativa do Estado do Piauí, 1989. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70447>. Acesso em: 6 jul. 2022.

PIAUÍ. **Emenda Constitucional nº 42, de 17 de dezembro de 2013**. Acrescenta o artigo 179-A à Constituição do Estado do Piauí, tornando obrigatória a execução constante da Lei Orçamentária Anual oriundas de emendas parlamentares que especifica. Teresina, Assembleia Legislativa Estadual, 2013. Disponível em: <https://www.al.pi.leg.br/parlamentares>. Acesso em: 28 jun. 2022.

PIAUÍ. **Emenda Constitucional nº 58, de 22 de junho de 2021.** Transforma e altera o art. 2º em art. 179-B, da Emenda Constitucional nº 42, de 17 de dezembro de 2013, e acrescenta o art. 179-C à Constituição Estadual, para autorizar a transferência de recursos estaduais aos municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Teresina, Assembleia Legislativa Estadual, 2021. Disponível em: <https://www.al.pi.leg.br/parlamentares>. Acesso em: 28 jun. 2022.

PIOVESAN, Eduardo. **Ministro do STF decide que Bolsa Família poderá ficar fora do teto de gastos.** Agência Câmara de Notícias. Publicado em: 19 dez. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/930317-ministro-do-stf-decide-que-bolsa-familia-podera-ficar-fora-do-teto-de-gastos/>. Acesso em: 22 dez. 2022.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. **Evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade.** *Enfoque: Reflexão Contábil*. Maringá, v. 25. n. 2. 2006.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro esquematizado.** São Paulo: Método, 2011.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; MARQUES, Renê Iarley da Rocha Marques. **O custo dos direitos diante do crescimento econômico e desenvolvimento humano no Brasil em Sustain e Holmes.** *Pensar*, Fortaleza, v. 27, n. 3, jul./set., 2022.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; PIMENTA, Camila Arraes de Alencar. **O princípio da vedação do retrocesso social diante da crise econômica do século XXI.** *Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 6, n. 12, 2015.

PONTUAL, Helena Daltro. **Emendas ao orçamento.** Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento#:~:text=As%20emendas%20individuais%20s%C3%A3o%20de,Mesas%20Diretoras%20das%20duas%20Casas>. Acesso em: 20 out. 2022.

PORTAL STF. Supremo Tribunal Federal. **STF invalida emendas parlamentares impositivas de Roraima:** as emendas parlamentares impositivas só se tornaram possíveis com o advento da Emenda 86/2015. Publicado em: 8 jun. 2022a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=488537&ori=1>. Acesso em: 7 dez. 2022.

PORTAL STF. Supremo Tribunal Federal. **STF valida dispositivos da emenda do orçamento impositivo da saúde:** para o Plenário, a EC 86/2015, que alterou a fórmula de cálculo das aplicações mínimas de recursos na área, não violou o direito essencial à saúde. Publicado em: 21 out. 2022b. Disponível em: [https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=496204&ori=1#:~:text=O%20Supremo%20Tribunal%20Federal%20\(STF,p%C3%ABablicos%20de%20sa%C3%BAde%20\(ASPS\)](https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=496204&ori=1#:~:text=O%20Supremo%20Tribunal%20Federal%20(STF,p%C3%ABablicos%20de%20sa%C3%BAde%20(ASPS)). Acesso em: 7 dez. 2022.

PORTELINHA, Raphael Parzianello. **As coligações eleitorais no Brasil e os impactos de sua vedação nas eleições proporcionais: uma análise da PEC nº 40/2011.** In: SALGADO, Eneida Desiree (Coord.). *Direito, política e democracia: reflexões sobre a reforma do sistema político*. Curitiba: Íthala, 2015.

PRAÇA, Sérgio. *Corrupção e reforma orçamentária no Brasil (1987 -2008)*. São Paulo: Anna-blume, 2013.

RAMALHO, Newton Corrêa. *Instituições orçamentárias fundamentais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1955.

RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos*. São Paulo: Saraiva, 2015.

REGO, Antônio Carlos Pojo do. *Presidencialismo no Brasil: história, organização e funcionamento*. Brasília: Senado Federal. 2015.

REZENDE, F. *A reforma orçamentária e a eficiência fiscal*. Ipea: Brasília, 2009.

RIBEIRO, J. J. T. *Lições de finanças públicas*. 5 ed. Coimbra: Coimbra, 1997.

RIO DE JANEIRO. *Constituição do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 1989. Disponível em: http://www2.alerj.rj.gov.br/biblioteca/assets/documentos/pdf/constituicoes/rio_de_janeiro/constituicao_1989/Constituicao_1989.pdf. Acesso em: 6 jul. 2022.

RIO DE JANEIRO. *Emenda Constitucional nº 75, de 18 de dezembro de 2019*. Altera os artigos 209 e 210 da Constituição Estadual para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas individuais e de bancada de parlamentares por regiões de governo. Rio de Janeiro, Assembleia Legislativa Estadual, 2019. Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=51&url=L2NvbnRsZWkubnNmLzc2YTlhYTQ2Y2M5YzhiNmYwMzI1NjUwMDAwNGExY2EzLzhiYWVlZThhOGU0NDcxMGQwMzI1ODRkNTAwNjVlNGRmP09wZW5Eb2N1bWVudA==. Acesso em: 28 jun. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. *Constituição do Estado do Rio Grande do Norte*. Natal, Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte, 1989. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/documentos/constituicaoestadual.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. *Emenda Constitucional nº 14, de 30 de abril de 2015*. Altera o art. 107 da Constituição Estadual, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Natal, Assembleia Legislativa Estadual, 2015. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/legislacao/pesquisa>. Acesso em: 28 jun. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. *Emenda Constitucional nº 21, de 10 de dezembro de 2020*. Altera o art. 107 e acrescenta o art. 107-A da Constituição Estadual, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Natal, Assembleia Legislativa Estadual, 2020. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/legislacao/legislacao-estadual>. Acesso em: 28 jun. 2022.

ROCHA, Antônio Sérgio Carvalho. *As partes e o todo: Congresso Nacional, Executivo e o Problema do Orçamento no Brasil. Perspectivas*, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/2234/1841>. Acesso em: 5 abr. 2021.

ROMANO, Rogério Tadeu. A discussão sobre o orçamento impositivo. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, 2020, ano 25, n. 6095, Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/79855/a-discussao-sobre-o-orcamento-impositivo>. Acesso em: 10 maio 2021.

RONDÔNIA. *Constituição do Estado de Rondônia*. Porto Velho, Assembleia Legislativa do Estado do Rondônia, 1989. Disponível em: <https://www.tjro.jus.br/constituicao-estadual>. Acesso em: 6 jul. 2022.

RONDÔNIA. *Emenda Constitucional nº 148, de 14 de dezembro de 2021*. Acrescenta o art. 136-A da Constituição Estadual, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Porto Velho, Assembleia Legislativa Estadual, 2021. Disponível em: https://www.al.ro.leg.br/institucional/constituicao-do-estado-de-rondonia/constituicao-estadual/copy_of_CE1989_EC154.pdf. Acesso em: 28 jun. 2022.

RORAIMA. *Constituição do Estado de Roraima*. Boa vista, Assembleia Legislativa do Estado do Roraima, 1991. Disponível em: <https://tjrr.jus.br/legislacao/index.php/constituicao-estadual>. Acesso em: 6 jul. 2022.

RORAIMA. *Emenda Constitucional nº 41, de 17 de dezembro de 2014*. Adita parágrafos ao artigo 113 do texto constitucional estadual. Boa Vista, Assembleia Legislativa Estadual, 2014. Disponível em: <http://www.tjrr.jus.br/legislacao/index.php/emendas-constitucionais/1655-emenda-constitucional-n-0412014>. Acesso em: 28 jun. 2022.

RORAIMA. *Emenda Constitucional nº 61, de 9 de abril de 2019*. Dispõe sobre as regras relativas à execução das emendas orçamentárias impositivas originárias do Poder Legislativo e dá outras providências. Boa Vista, Assembleia Legislativa Estadual, 2019. Disponível em: <http://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/emendas/ec61.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022.

RORAIMA. *Emenda Constitucional nº 71, de 7 de julho de 2020*. Acrescenta o art. 113-A na Constituição Estadual, para autorizar a transferência de recursos estaduais a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Boa Vista, Assembleia Legislativa Estadual, 2020. Disponível em: <http://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/emendas/ec%2071.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2022.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, 2014, v. 18, n. 1, pp. 15-32. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321131780002>. Acesso em: 5 abr. 2021.

SANCHES, O. M. Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos desolUÇÃO. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, jul.-set. 1995.

SANTA CATARINA. *Constituição do Estado de Santa Catarina*. Florianópolis, Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 1989. Disponível em: <https://www.sc.gov.br/conhecasc/constituicao>. Acesso em: 6 jul. 2022.

SANTA CATARINA. **Emenda Constitucional nº 74**, de 5 de julho de 2017. Tornou obrigatória a execução da programação orçamentária específica. Florianópolis, Assembleia Legislativa Estadual, 2017. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/default.asp?hdn_str_ordenacao=directory%2C+DocTitle%5Ba%5D&hdn_int_totalRegistrosPagina=10&hdn_int_totalRegistrosFila=300&hdn_bol_controlePesquisa=true&hdn_str_filaDocumentos=&hdn_bol_showHeader=1&lst_str_de_tipoLegislacao=%2FALESC%2FDOCS%2FESPECIAL&txt_str_nm_titulo=74&txt_str_de_palavrasChaves=&lst_str_de_tipoLei=0&txt_str_nu_ano=. Acesso em: 28 jun. 2022.

SANTA CATARINA. **Emenda Constitucional nº 78**, de 1º de julho de 2020. Acrescenta o art. 120-C à Constituição do Estado, para instituir mecanismo de simplificação no pagamento das emendas parlamentares impositivas. Florianópolis, Assembleia Legislativa Estadual, 2020. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/ec/ec_078_2020.html. Acesso em: 28 jun. 2022.

SANTA HELENA, E. et al. **Orçamento impositivo e despesas obrigatórias continuadas**: introdução do orçamento impositivo no ordenamento brasileiro e crescimento das despesas obrigatórias continuadas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento impositivo e relação entre Poderes no Brasil. *Rev. Bras. Ciência Política*: Brasília. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/KXW56PSXfPtHrzVZnnBQYZk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 abr. 2021.

SÃO PAULO. **Constituição do Estado de São Paulo**. São Paulo, Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1989. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 6 jul. 2022.

SÃO PAULO. **Emenda Constitucional nº 45**, de 18 de dezembro de 2017. Altera o artigo 175 da Constituição do Estado de São Paulo, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que específica. São Paulo, Assembleia Legislativa Estadual, 2017. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=184541>. Acesso em: 28 jun. 2022.

SÃO PAULO. **Emenda Constitucional nº 50**, de 18 de maio de 2021. Acrescenta o artigo 175-A à Constituição do Estado, para autorizar a transferência de recursos estaduais aos Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. São Paulo, Assembleia Legislativa Estadual, 2021. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=198300>. Acesso em: 28 jun. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SCAFF, Fernando Facury. Reserva do Possível, mínimo existencial e direitos humanos. *Verba Juris*, ano 4, n. 4, jan./dez. 2005.

SCAFF, Fernando Facury. Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 86. 24 mar. 2015. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico – CONJUR*. Disponível em: <https://www>.

conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento-impositivo-brasileira-ec-86. Acesso em: 6 maio 2022.

SCALIANTE, Fernando Aquino. **Sistema e processo orçamentário para o desenvolvimento local: estudo comparativo entre Brasil e Portugal**. Dissertação de Mestrado em Planejamento e Governança Pública. Curitiba: Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2020.

SERGIPE. **Constituição do Estado de Sergipe**. Aracaju, Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe, 2005. Disponível em: <https://pm.se.gov.br/wp-content/uploads/2013/07/Legisla%C3%A7%C3%A3o-Estadual-de-Sergipe.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2022.

SERGIPE. **Emenda Constitucional nº 53, de 10 de dezembro de 2020**. Altera o § 8º e acrescenta os §§ 10, 11 e 12 do Art. 151 e o art. 151-A, da Constituição Estadual. Aracaju, Assembleia Legislativa Estadual, 2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=405793>. Acesso em: 28 jun. 2022.

SILVA, C. C. E. et al. **Evolução da contabilidade pública**. 2004. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Contabilidade e Auditoria Governamental) – Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

SILVA, Felipe Gonçalves. A solidariedade entre público e privado. NOBRE, M; TERRA, R. (Orgs.) **Direito e democracia: um guia de leitura**. São Paulo: Malheiros, 2008. Disponível em: https://dlwqtxt-s1xze7.cloudfront.net/58217766/A__solidariedade__entre__publico__e__privado-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1658169731&Signature=aTOA~wLfk3LJTm8SFt5qzn7j1BccAEHifmkvXYEpAaSNb1wB-qiJSpJAii8LTqHSPtk2~jEeFI3RiA2l0q9cPPFXAQvRVtZhtiAQNI0NB11J-nAngvp0gbeRgwI7rA-mASaFK9KaIvWYlMz9pZNBpw7dPCegT6DiBwAICDNVS4IaPHpOpm6YZUBygXdl1dM3v-dBrrD12pDiuosVbiEZcQGbyxST9bOwvvgUBTZAvBAMJS8mYRoMz5bwQ7cvPuSx2JuLsY-~-FXa06grVHh0IYaDoe57DgwLWmb3sFyzCYLPeEianNyaPrU6NLvTldpQl-6LgTMdV4b9qq5Zcmta-Q___&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em: 15 jul. 2022.

SILVA, José Afonso da. **O orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

SILVA, José Afonso da. **Teoria do conhecimento constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Paulo Roberto Ramos. **Orçamento público e político: relações institucionais sob o contexto da Emenda Constitucional do orçamento impositivo**. Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Gestão Econômica de Finanças Públicas – Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2020. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/40322/1/2020__PauloRobertoRamosSilva.pdf. Acesso em: 5 maio 2022.

SILVEIRA, Delfim M. **Orçamento e planificação**. Porto Alegre: Sulina, 1960.

SIQUEIRA, Vanessa. **A rigidez orçamentária e a perda de discricionariedade do chefe do poder executivo: uma realidade?** São Paulo: Conceito, 2011.

SOARES, José Evangelista; MATOS, Carlos Roberto Neri Matos. **Orçamento público: entendendo sua evolução no Brasil**. Goiânia: CIEGESI, 2012.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SOUZA, Nelson Mello e. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, dez. 2012.

STRECK, Lenio Luiz. Questionando o ativismo judicial ou “de como necessitamos de uma teoria da decisão”. **Direito e Paz**, n. 30, 2016.

TAVARES, Raquel Pereira. **Orçamento impositivo de emendas parlamentares individuais: análise comparativa da execução orçamentária de 2012 a 2015 no âmbito do MCTIC**. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Gestão Pública) – Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, Brasília, 2016. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2504/1/Trabalho%20de%20Conclus%C3%A3o%20de%20Curso__Raquel%20Pereira%20Tavares__vers%C3%A3o%20atualizada%20%282%29.pdf. Acesso em: 5 maio 2022.

TOCANTINS. **Constituição do Estado de Tocantins**. Palmas, Assembleia Legislativa do Estado de Tocantins, 2012. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/240522/>. Acesso em: 6 jul. 2022.

TOCANTINS. **Emenda Constitucional nº 27, de 15 de outubro de 2014**. Altera os arts. 80 e 81 da Constituição Estadual, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Palmas, Assembleia Legislativa Estadual, 2014. Disponível em: https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei_2923-2014_37296.PDF. Acesso em: 28 jun. 2022.

TOCANTINS. **Emenda Constitucional nº 43, de 15 de dezembro de 2021**. Altera o §10º do art. 80 da Constituição Estadual. Palmas, Assembleia Legislativa Estadual, 2021. Disponível em: <https://central.to.gov.br/download/280461>. Acesso em: 28 jun. 2022.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

TRINDADE, João. **Processo legislativo constitucional**. 2 ed. Salvador: Jus-Podivm, 2016.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

VASCONCELLOS, Alexandre. **Orçamento público**. 2 ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2009.

VIANA, Nelson Corrêa. Orçamento público: modelos, desafios e crítica. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 1, enero-junio, 2014, p. 45-57. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321131780004>. Acesso em: 5 abr. 2021.

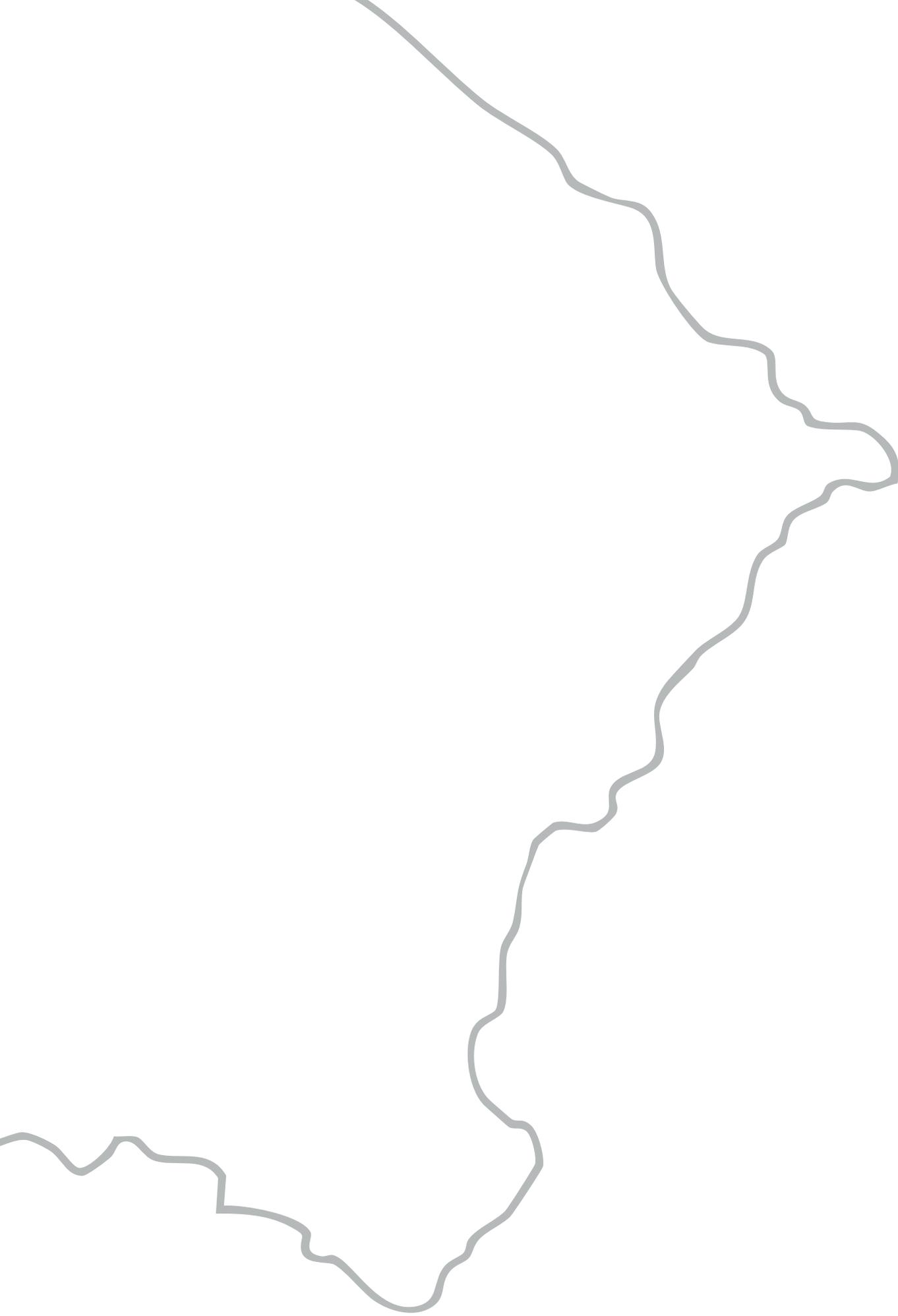
VIANNA, Luiz Werneck. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIDIGAL, G. **Fundamentos de Direito Financeiro**. São Paulo: RT, 1973.

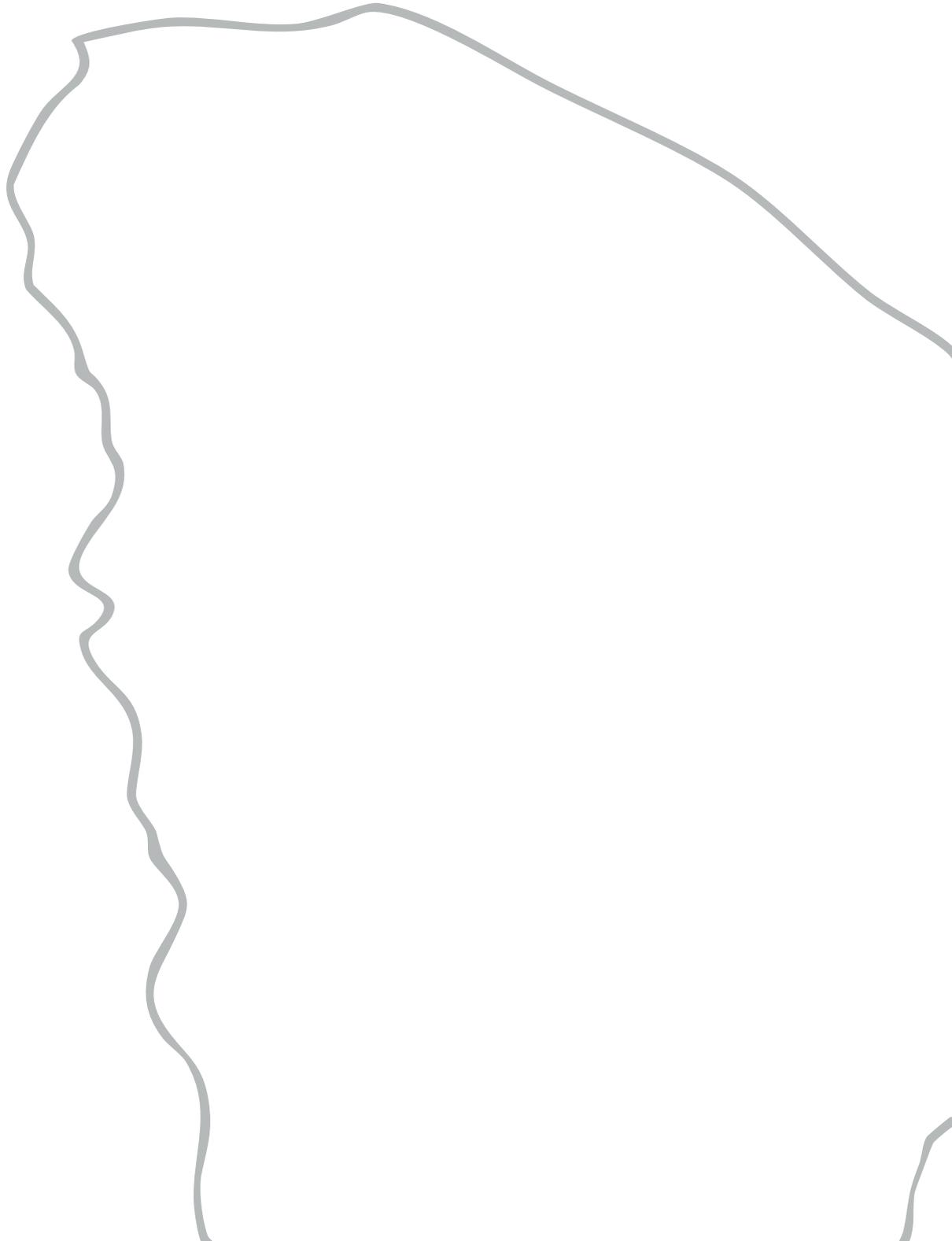
VIGNOLI, Francisco Humberto; FUNCIA, Francisco Rózsa. **Planejamento e orçamento público**. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4 ed. Brasília: UnB, 2004.

ZOGHBI, J. **Eficiência na gestão pública**. Rio de Janeiro: Brasport, 2016.



6 ANEXO



PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 06/2019

Altera os arts. 204 e 206 da Constituição Estadual, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.

A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ decreta:

Art. 1º Os arts. 204 e 206 da Constituição do Estado do Ceará passam a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 204.....

§1º.....

I.....

II.....

a).....

b).....

c).....

III.....

a).....

b).....

§2º.....

§3º.....

§ 4º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de (0,9) zero nove 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 ou de combate à seca. (AC)

§ 5º A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previstos no inciso VIII, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso II do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, vedada a destinação para pagamento de pessoal e encargos sociais.

§ 6º É obrigatória à execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 4º deste artigo, em montante correspondente a 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 caput do art. 206 da Constituição Estadual e no § 9º, do art. 165 da Constituição Federal. (AC)

§ 7º As programações orçamentárias previstas no § 4º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (AC)

§ 8º Quando a transferência obrigatória do Estado, para a execução da programação prevista no § 5º deste artigo, for destinado aos 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 §1º art. 162. (AC)

§ 9º No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a promoção, na forma do §5º deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas: (AC)

I – até cento e vinte dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo, as justificativas do impedimento; (AC)

II – até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da promoção cujo impedimento seja insuperável; (AC)

III – até 30 de setembro, ou até trinta dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; (AC)

IV – se, até 20 de novembro, ou até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso III, a Assembleia Legislativa não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária. (AC)

§ 10º Após o prazo previsto no inciso IV do § 8º, as programações orçamentárias previstas no § 5º não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 5º. (AC)

§ 11. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 5º deste artigo, até o limite de seis décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (AC)

§ 12. 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, o montante previsto no § 5º deste artigo poderá ser reduzida em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias. (AC)

§13. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independente da autoria. (AC)

“Art.206.....

I-.....

II-.....

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 no § 5º do art. 204. (NR)

Parágrafo único.....

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entrará em vigor na data de sua publicação.



	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
	No.	Marketing Budget	Categories	Unit	Dec-15	Jan-16	Feb-16	Mar-16	Apr-16	May-16	Jun-16
1	10460	Benefits	1-Personnal	0	12,034	13,565	10,674	13,095	16,392	12,357	20,7
2	35246	Payroll taxes	1-Personnal	0	345	347	154	1,953	374	534	7
3	76745	Salaries	1-Personnal	1	521	434	178	519	1,850	543	25,3
4	76023	Commissions and bonuses	1-Personnal	0	0	2,300	189	90	23	456	1,5
5	23674	Personnel Total	2-Marketing	1	12,900	16,646	11,195	15,657	18,639	13,890	4,2
6	14678	Web Research	2-Marketing	2	6,000	5,420	5,000	1,500	1,200	1,266	6,8
7	10567	Independent Reasearch	2-Marketing	1	2,000	2,300	2,000	2,100	900	580	10
8	96643	Firm Research Fees	2-Marketing	0	8,200	4,900	10,000	14,600	10,100	5,312	24,8
9	96643	Market Research Total	3-Commu	3	16,200	12,620	1,245	432	612	13,555	2
10	17695	Promotions	3-Commu	2	1,239	431	573	323	12,890	425	8
11	94015	Branding	3-Commu	1	522	-	10,430	14,093	234	346	28,8
12	75321	Web Advertising	3-Commu	1	10,432	532	156	567	34	904	2
13	95235	Direct Marketing	3-Commu	0	-	1,243	12	16,505	13,904	1,367	2
14	32564	Newspaper Advertising	3-Commu	0	-	19,330	12,416	15,890	12,009	145	5
15	68508	Communication Total	4-Other	4	12,682	19,330	155	200	120	100	1,6
16	06342	Travel	4-Other	0	200	500	100	235	746	462	2,074
17	89063	Phone	4-Other	2	400	153	356	16,526	13,375	12,357	20,7
18	07421	Computer/Office Equipment	4-Other	2	683	153	15,611	13,095	16,392	534	7
19	93012	Postage	1-Personnal	0	345	347	178	90	23	456	25,3
20	24601	Other Total	1-Personnal	0	521	434	189	519	1,850	543	1,5
21	35151	Benefits	1-Personnal	1	12,900	2,300	11,195	15,657	18,639	1,266	4,2
22	10460	Payroll taxes	1-Personnal	0	0	16,646	5,000	1,500	900	580	6,8
23	35246	Salaries	1-Personnal	2	6,000	5,420	3,000	2,000	2,100	900	10
24	76745	Commissions and bonuses	2-Marketing	1	2,000	2,300	2,000	2,100	900	580	6,8
25	76023	Personnel Total	2-Marketing	2	8,200	4,900	10,000	14,600	10,100	5,312	24,8
26	23674	Web Research	2-Marketing	0	8,200	4,900	10,000	14,600	10,100	5,312	24,8
27	14678	Independent Reasearch	2-Marketing	3	16,200	12,620	1,245	432	612	13,555	2
28	10567	Market Research Total	3-Commu	2	1,239	431	573	323	12,890	425	8



ALECE ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

EDIÇÕES INESP DIGITAL



Escaneie o QR CODE e acesse nossas publicações