

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO DO ESTADO

DES5899 – O Estado social em (re)construção no Brasil

Aluno: Ricardo Teixeira da Silva / N° 3279410

Professora: Maria Paula Dallari Bucci

SÃO PAULO

2021

# **Poder constituinte derivado e emendas orçamentárias impositivas: aspectos políticos e jurídicos das emendas constitucionais 86/2015, 100/2019 e 105/2019**

Resumo:

O compartilhamento de políticas e recursos por integrantes do Executivo e do Legislativo ficou comprometida pela instabilidade política posterior a 2015, levando parlamentares a buscar outros meios para “entregar” políticas e recursos às suas bases eleitorais. No tópico 3 são apresentadas evidências de que as emendas constitucionais 86/2015, 100/2019 e 105/2019 foram aprovadas por uma convergência de parlamentares que pretendiam assegurar direitos e prerrogativas inerentes aos cargos e não promover políticas caras ao governo ou à coalizão. No tópico 4 argumentamos que a vinculação de receitas e obrigatoriedade de execução de despesas previstas em emendas parlamentares individuais ou de bancadas de entes subnacionais não possui o condão de implementar os princípios inerentes ao “orçamento impositivo” há muito defendidos pela doutrina especializada.

Palavras-chave: Executivo e Legislativo. Poder constituinte derivado. Orçamento.

Abstract:

The sharing of policies and resources by members of the Executive and Legislative branches was compromised by political instability after 2015, leading parliamentarians to look for other means to promote policies to their constituencies. In topic 3, evidence is supported that constitutional amendments 86/2015, 100/2019 and 105/2019 were approved by a convergence of parliamentarians who intended to guarantee rights and prerogatives inherent to the positions and not to promote policies dear to the government or the coalition. In topic 4, we argue that the binding of revenues and the obligation to carry or expenses provided for individual parliamentary amendments or subnational governments does not have the power to implement the principles inherent to the tax budget the have long been defended by the specialized doctrine.

Keywords: Executive and Legislative. Constituent power. Budget.

## 1. Introdução

A Constituição de 1988 positivou uma série de direitos que, em maior ou menor medida, só podem ser implementados por meio de políticas públicas promovidas pelo Estado. Um dos resultados dessa opção política foi a transformação da agenda legislativa no Brasil em uma agenda constitucional (COUTO e ARANTES, 2006)<sup>1</sup>. Não obstante,

---

<sup>1</sup> Isto é, na medida em que diversas matérias galgaram *status* constitucional, a implementação ou modificação de políticas passou a depender da aprovação emendas constitucionais e não

os autores reconhecem que 31,2% dos dispositivos constitucionais inseridos por meio de emendas, até 2006, eram de “polity” e não de “policy”. Ou seja, quase um terço das alterações constitucionais até então ocorridas dizem respeito às estruturas fundamentais do Estado e não às preferências políticas da coalizão majoritária.

Em uma análise mais ampla sobre a aprovação de políticas (polity, politics ou policy), seja por meio de leis ordinárias, complementares ou emendas à Constituição, a literatura de referência afirma que o Poder Executivo exerce o domínio da agenda, obtendo a cooperação dos integrantes do Poder Legislativo principalmente por meio de seus amplos poderes legislativos<sup>2</sup> e da coalizão de governo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

Estudos posteriores dos mesmos autores acrescentaram mais um importante instrumento de cooperação entre Executivo e Legislativo: o orçamento. Mas diferentemente do enfoque muitas vezes retratado em veículos de imprensa, no debate público e na academia<sup>3</sup>, demonstraram que a referida cooperação não se dá por meio da troca de apoio político pela liberação de emendas parlamentares, mas por uma agenda convergente e compartilhada por integrantes de ambos os poderes (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2008)<sup>4</sup>:

---

apenas da legislação ordinária. Por isso a agenda legislativa teria sido parcialmente convertida em uma agenda constitucional.

<sup>2</sup> Medidas provisórias que produzem efeitos de lei imediatamente e trancam a pauta do Congresso Nacional caso este não as vote tempestivamente, iniciativa legislativa exclusiva em uma série de matérias, requisição de tramitação em regime de urgência, entre outros.

<sup>3</sup> Dentre os autores que afirmam que o Poder Executivo utiliza a execução de emendas orçamentárias apresentadas por parlamentares para premiar aqueles que votam a favor de políticas inseridas na agenda do governo e para punir aqueles que não o fazem, destaca-se PEREIRA e MUELLES (2002). Para eles, a prerrogativa de executar ou não emendas individuais constitui uma moeda de baixo custo à disposição do Poder Executivo e, por outro lado, asseguraria aos parlamentares a possibilidade enviar recursos para suas bases eleitorais. Essa prática se mostraria mais necessária, do ponto de vista da sobrevivência política, em razão do voto nominal em lista aberta, que contribuiria para ampliar o comprometimento do eleitor com a pessoa do parlamentar e não com bases ideológicas partidárias.

<sup>4</sup> *“A noção de que o apoio legislativo é trocado pela liberação de verbas orçamentárias parte do princípio de que os parlamentares e o Executivo têm, necessariamente, agendas próprias e inteiramente divergentes. Uma agenda só seria implementada a expensas da outra. O ponto de partida desse raciocínio é o da separação e conseqüente conflito entre os poderes. No caso, um conflito de soma zero, na medida em que as agendas são independentes e ditadas pela “conexão eleitoral”, isto é, pelos vínculos específicos de cada um dos poderes com o eleitorado. A divergência entre Executivo e Legislativo expressar-se-ia, portanto, em alocações para programas distintos. Nesse argumento, os legisladores são tratados como se tivessem interesses homogêneos – como se todos quisessem patrocinar o mesmo tipo de políticas, políticas distributivas –, que os colocariam em conflito com o Executivo, o único ator político a considerar o interesse geral. Os interesses dos parlamentares seriam determinados pela adoção do voto proporcional com lista aberta. Como dependem dos votos recebidos em seu nome, cada*

Mas se a literatura de referência afirma categoricamente a dominância do Executivo na condução da agenda política, não é possível verificar, entretanto, um marco teórico igualmente robusto para demonstrar a mesma dominância especificamente quanto às emendas constitucionais que tratam de dispositivos que regem a própria divisão do poder e as estruturas do Estado (polity). É importante lançar luzes sobre esta lacuna, pois se trata especificamente do local, no texto constitucional, onde se situa o sistema de freios e contrapesos.

O trabalho adota o pressuposto de que o sistema de freios e contrapesos tende a funcionar porque membros de diferentes instituições defendem os interesses de suas instituições e não apenas interesses do governo ou partidários (MADISON, 1984).

A origem da ideia dos freios e contrapesos e a sua introdução no constitucionalismo é bem conhecida. MONTESQUIEU (2000) afirmou que a concentração, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de pessoas, dos poderes de legislar, administrar e julgar, constitui uma segura fonte da tirania<sup>5</sup>. Em face do problema, ofereceu também uma solução: dividir tais poderes de forma que os titulares de uns imponham limites aos titulares dos outros. Mas foi MADSON (1984) quem a aperfeiçoou, argumentando que não basta dividir o poder entre diferentes corpos, conferindo a cada um deles a capacidade de limitar o outro. Para o federalista, unidos a cada poder devem

---

*parlamentar tomaria decisões considerando o seu, e apenas o seu, eleitorado. Todos visariam beneficiar seus redutos recorrendo ao mesmo tipo de políticas, “entregando” a eles benefícios tangíveis. As emendas individuais seriam o vínculo mediante o qual essa estratégia eleitoral se viabilizaria. A execução de emendas parlamentares seria uma concessão do Executivo, um custo expresso no redirecionamento de recursos que seriam implementados usados para implementar sua própria agenda. Ao longo do capítulo 3, mostramos que não se pode pressupor a existência de duas agendas, uma do Executivo e outra do Legislativo, mesmo concentrando-se apenas nos gastos de investimento, mostramos que os programas privilegiados por um e outro poder são os mesmos. Logo, não há propriamente o que trocar. As agendas são complementares. Afirmamos que, ao liberar as verbas definidas por meio de emendas individuais, o Executivo estaria executando sua própria agenda, à qual parte dos legisladores estaria associada politicamente.”* FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONG, Fernando de Magalhaes Papaterra. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. FGV Editora, 2008, pgs. 151-152.

<sup>5</sup> *“Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou se o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares.”* MONTESQUIEU, O.; DAS LEIS, Espírito. Martins Fontes. São Paulo, 2000. pg. 168.

estar motivos pessoais que levem seus titulares a enfrentarem as investidas daqueles que ocupam poderes diversos<sup>6</sup>.

A Constituição de 1988 traçou as fronteiras que delimitam os campos de atuação de cada um dos poderes, objetivando a convivência harmônica entre eles. Algumas dessas fronteiras permanecem no mesmo lugar até hoje. Outras foram bastante modificadas. Entre estas últimas, chama a atenção a política orçamentária, que nos últimos anos, por meio de sucessivas emendas à Constituição Federal, passou cada vez mais a orbitar no campo de influência dos parlamentares, reduzindo-se o poder do Executivo.

No presente trabalho, será realizada uma breve análise da literatura sobre política orçamentária e presidencialismo de coalizão, como forma de entender o processo de aprovação das emendas constitucionais 86/2015, 100/2019 e 105/2019. Ato contínuo, serão analisados alguns aspectos da aprovação das referidas emendas no Congresso Nacional, desvelando-se as consequências geradas para a interação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Em seguida, promover-se-á uma breve análise das alterações constitucionais promovidas à luz da doutrina jurídica que aborda o tema do orçamento impositivo.

Conforme será apresentado nos capítulos seguintes, os efeitos jurídicos das mencionadas emendas constitucionais são indissociáveis das questões políticas a elas inerentes, o que impõe uma abordagem interdisciplinar e não formalista da dogmática jurídica.

---

<sup>6</sup> “A grande garantia contra uma concentração gradual de vários poderes no mesmo braço, porém, consiste em dar aos que administram cada poder os meios constitucionais necessários e os motivos pessoais para resistir aos abusos dos outros. As medidas de defesa devem, neste caso como em todos os outros, ser proporcionais ao perigo de ataque. A ambição deve poder contra-atacar a ambição. O interesse do homem deve estar vinculado aos direitos constitucionais do cargo. Talvez não seja lisonjeiro para a natureza humana considerar que tais estratégias podem ser necessários para o controle dos abusos do governo. Mas o que é o próprio governo senão a maior das críticas à natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos e nem internos. Ao moldar um governo que deve ser exercido por homens sobre homens, a grande dificuldade reside nisto: é preciso capacitar o governo a controlar os governados; e em seguida obriga-lo a se controlar a si próprio. A dependência para com o povo é, sem dúvida, o controle primordial sobre o governo, mas a experiência ensinou à humanidade que precauções auxiliares são necessárias.” MADISON, James. O FEDERALISTA N.º 51 [50]. 1984. pgs 151-152.

## 2. Algumas questões metodológicas

A pesquisa utilizará os enfoques teórico, empírico e dogmático. Assim, pretende-se: (i) compreender a dinâmica da interação entre os poderes Legislativo e Executivo na execução de emendas orçamentárias; (ii) analisar as votações que levaram à aprovação das emendas constitucionais 86/2015, 100/2019 e 105/2019 no Congresso Nacional, destacando-se o comportamento dos partidos e da coalizão governamental; e (iii) analisar o conteúdo das mencionadas emendas constitucionais e seus efeitos tanto para o Direito Financeiro quanto para o Direito Constitucional, mais especificamente o equilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo.

No tópico 3 pretende-se abordar a literatura e metodologias próprias da ciência política, com o escopo de compreender a lógica das emendas orçamentárias de iniciativa parlamentar e sua importância para a interação entre os poderes Legislativo e Executivo, bem como os possíveis impactos das mudanças.

No tópico 4 a pesquisa terá enfoque dogmático, buscando-se melhor compreender as alterações normativas introduzidas e seus impactos para os operadores do Direito.

Adotar-se-á o pressuposto de que a concepção formalista da dogmática jurídica não é capaz de oferecer respostas satisfatórias para a compreensão das emendas constitucionais 86/2015, 100/2019 e 105/2019, sendo preferível a abordagem mais flexível e finalista, que confere maior atenção aos fins inferidos pelo ordenamento, de maneira a permitir a construção de uma teoria dogmática que volta a interferir no Direito como técnica hermenêutica. Não se trata, com efeito, de compreender a dogmática pelo prisma da política. Mas se a dogmática pode ser considerada uma escala intermediária entre a lei e os fatos (CALSAMIGLIA, 1990), o conhecimento sobre a processo de formação dessas leis tende a auxiliar a compreensão dos seus fins.

Essa visão finalista é compatível também com a ideia de tecnologia jurídica, segundo a qual a dogmática pode instrumentalizar-se a serviço de uma ação transformadora sobre a sociedade (FERRAZ JR., 1994). De acordo com BUCCI (2019) essa abordagem deve incluir “*os problemas de poder subjacentes à escolha das direções e dos instrumentos e estratégias jurídicas*”.

É, ao final, o que se pretende alcançar, enfrentando as alterações introduzidas pelas emendas 86/2015, 100/2019 e 105/2019, como uma tecnologia jurídica transformadora do equilíbrio entre os poderes Legislativo e Executivo no desenho institucional Brasileiro.

### 3. Emendas constitucionais em matéria orçamentária: a expansão do Poder Legislativo e uma hipótese explicativa

O fortalecimento do Poder Legislativo na Constituição de 1988 foi acompanhado da expansão da atuação dos parlamentares sobre a política orçamentária<sup>7</sup>, a qual, como visto, constitui umas das peças-chave para a cooperação entre os poderes no presidencialismo de coalizão brasileiro.

Ocorre que a partir de 2015, três grandes alterações Constituição Federal trouxeram mudanças sensíveis quanto à participação do Poder Legislativo na formulação e execução da política orçamentária. Essas alterações serão descritas de forma mais minuciosa posteriormente, mas, de forma resumida, foram as seguintes:

- EC 86/2015 - Foi reduzida a discricionariedade do Poder Executivo para determinar a execução de emendas orçamentárias apresentadas individualmente por parlamentares. A partir de então, a execução de emendas individuais, até o limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto da lei orçamentária anual passou a ser obrigatória.
- EC 100/2019 - Foi novamente reduzida a discricionariedade do Poder Executivo para determinar a execução de emendas ao orçamento adicionadas pelo Poder Legislativo. A partir de então, emendas de iniciativa de bancadas de parlamentares de Estados ou do Distrito Federal passaram a ser de execução obrigatória até o limite de 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

---

<sup>7</sup> De acordo com BONAVIDES (2003): *“O fortalecimento do Poder Legislativo é uma realidade em face do conjunto de dispositivos constitucionais que formalizam a Comissão Mista Permanente do Orçamento; que tratam da permissão para apresentar projetos ou emendas majoradoras ou redutoras de despesas, consagrando, assim, a participação na feitura do orçamento (...)”* BONAVIDES, Paulo. **História constitucional do Brasil**. Universidade Portucalense, 2003, pg 504.

- EC 105/2019 - Houve aumento da discricionariedade dos parlamentares para determinar o destino dos recursos alocados por meio de emenda individual de execução obrigatória. Surgiu a prerrogativa de destinar os recursos a Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

O que se verifica é uma significativa expansão do Poder Legislativo, em prejuízo do Poder Executivo, no que diz respeito ao controle da execução orçamentária. Mudanças que afetam de maneira tão intensa a distribuição de poder entre Legislativo e Executivo são bastante raras, e por isso devem ser observadas com atenção<sup>8</sup>.

No caso da legislação orçamentária, há ainda uma questão adicional de grande interesse: a importância do orçamento e da execução de emendas parlamentares para a formação e manutenção de coalizões governamentais majoritárias e estáveis<sup>9</sup>.

A Emenda Constitucional nº 86 de 2015 teve origem da PEC nº 358/2013, de autoria do Senado Federal. A segunda votação na Câmara dos Deputados ocorreu em 10 de fevereiro de 2015. As lideranças de todas as bancadas orientaram os parlamentares pelo voto “sim”, inclusive da bancada do PT, legenda que ocupava o Poder Executivo no início do segundo mandato de Dilma Rousseff. A proposta foi aprovada com 452 votos “sim”, 18 votos “não” e uma abstenção. A distribuição dos votos por bancadas partidária pode ser visualizada na tabela 1:

Tabela 1.

<b>PARTIDO</b>	<b>ORIENTAÇÃO DA LIDERANÇA</b>	<b>VOTO SIM</b>	<b>VOTO NÃO</b>
<b>DEM</b>	SIM	18	0
<b>PCdoB</b>	SIM	11	0
<b>PDT</b>	SIM	18	0
<b>PEN</b>	SIM	2	0
<b>PHS</b>	SIM	3	0
<b>PMDB*</b>	SIM	61	2
<b>PMN</b>	SIM	3	0

<sup>8</sup> Não é a primeira vez, no período posterior à promulgação da Constituição de 1988, que o Legislativo avança sobre áreas até então constitucionalmente reservadas ao Executivo. A Emenda Constitucional nº 32 de 11 de setembro de 2001, por exemplo, impossibilitou o Poder Executivo de reeditar medidas provisórias por longos períodos, prática até então bastante comum. Também foram impostas sérias restrições materiais, excluindo-se diversos temas do alcance das medidas provisórias.

<sup>9</sup> Como visto, a execução orçamentária de emendas parlamentares é fundamental para assegurar a cooperação dos parlamentares integrantes da coalizão. Essa afirmação é verdadeira tanto para aqueles que enxergam na execução das emendas uma moeda de troca utilizada pelo Presidente da República para premiar parlamentares que colaboram e punir os que não o fazem (PEREIRA e MUELLER, 2002); quanto para aqueles que visualizam o compartilhamento entre as agendas dos parlamentares e do Executivo na execução das emendas (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008).

<b>PP</b>	SIM	36	1
<b>PPS</b>	SIM	9	0
<b>PR</b>	SIM	27	1
<b>PRB</b>	SIM	20	0
<b>PROS</b>	SIM	12	0
<b>PRP</b>	SIM	2	0
<b>PRTB</b>	SIM	1	0
<b>PSB**</b>	SIM	31	0
<b>PSC</b>	SIM	11	0
<b>PSD</b>	SIM	28	0
<b>PSDB</b>	SIM	51	0
<b>PSDC</b>	SIM	2	0
<b>PSL</b>	SIM	1	0
<b>PSOL</b>	SIM	5	0
<b>PT</b>	SIM	48	12
<b>PTB</b>	SIM	23	2
<b>PTC</b>	SIM	2	0
<b>PTdoB</b>	SIM	1	0
<b>PTN</b>	SIM	4	0
<b>PV</b>	SIM	7	0
<b>SOLIDARIEDADE</b>	SIM	15	0
<b>TOTAL</b>		452	18

\* O Presidente da Casa, Eduardo Cunha, não votou por força do artigo 17 do Regimento Interno.

\*\* Um parlamentar do PSB registrou “abstenção”.

A Emenda Constitucional nº 100 de 2019 teve origem da PEC nº 2/2015, subscrita por mais de 1/3 dos membros da Câmara dos Deputados. A segunda votação na Câmara dos Deputados ocorreu em 23 de maio de 2019. Com exceção da liderança do Partido Novo, que liberou a bancada, houve indicação da liderança partidária de todas as demais agremiações para votar “sim”. Ao final, o substitutivo da Comissão Especial foi aprovado com 448 votos “sim” e 3 votos “não”, conforme pode ser verificado na tabela 2:

Tabela 2.

<b>PARTIDO</b>	<b>ORIENTAÇÃO DA LIDERANÇA</b>	<b>VOTO SIM</b>	<b>VOTO NÃO</b>
<b>AVANTE</b>	SIM	6	0
<b>DEM</b>	SIM	23	0
<b>MDB</b>	SIM	28	0
<b>NOVO</b>	LIBERADA	6	2
<b>PATRIOTA</b>	SIM	4	0
<b>PCdoB</b>	SIM	7	0
<b>PDT</b>	SIM	26	0
<b>PHS</b>	SIM	1	0
<b>PMN</b>	SIM	3	0
<b>PODEMOS</b>	SIM	10	0
<b>PP</b>	SIM	32	0
<b>PPL</b>	SIM	1	0
<b>PPS</b>	SIM	8	0
<b>PR</b>	SIM	32	0
<b>PRB</b>	SIM	29	0
<b>PROS</b>	SIM	8	0
<b>PRP</b>	SIM	1	0
<b>PSB</b>	SIM	27	0
<b>PSC</b>	SIM	6	0
<b>PSD</b>	SIM	30	1

<b>PSDB</b>	SIM	26	0
<b>PSL</b>	SIM	48	0
<b>PSOL</b>	SIM	9	0
<b>PT</b>	SIM	49	0
<b>PTB</b>	SIM	10	0
<b>PV</b>	SIM	3	0
<b>REDE</b>	SIM	1	0
<b>SOLIDARIEDADE</b>	SIM	13	0
<b>S/PARTIDO</b>		1	0
<b>TOTAL</b>		448	3

A Emenda Constitucional nº 105 de 2019, por sua vez, originou-se da PEC nº 49/2019. A segunda votação na Câmara dos Deputados ocorreu em 19 de novembro de 2019, a aprovação também se deu por uma maioria que, além de qualificada, foi bastante ampla. Com exceção das lideranças do PSL e do PSOL, que respectivamente se manifestaram pela liberação da bancada e pela obstrução dos trabalhos, todas as demais lideranças partidárias recomendaram o voto “sim”. Foram computados 391 votos “sim”, 6 votos “não”, 3 abstenções, 3 parlamentares que registraram “obstrução” e 2 outros que deixaram de votar em razão de prerrogativas regimentais, conforme tabela 3:

Tabela 3.

<b>PARTIDO</b>	<b>ORIENTAÇÃO DA LIDERANÇA</b>	<b>VOTO SIM</b>	<b>VOTO NÃO</b>
<b>AVANTE</b>	SIM	5	0
<b>CIDADANIA</b>	SIM	7	0
<b>DEM*</b>	SIM	19	0
<b>MDB</b>	SIM	24	0
<b>NOVO</b>	SIM	8	0
<b>PATRIOTA</b>	SIM	4	1
<b>PCdoB</b>	SIM	5	0
<b>PDT</b>	SIM	24	0
<b>PL</b>	SIM	33	0
<b>PMN</b>	SIM	1	0
<b>PODEMOS</b>	SIM	7	0
<b>PP</b>	SIM	30	0
<b>PROS</b>	SIM	7	0
<b>PSB</b>	SIM	25	0
<b>PSC</b>	SIM	6	0
<b>PSD</b>	SIM	30	0
<b>PSDB**</b>	SIM	27	0
<b>PSL***</b>	LIBERADA	41	3
<b>PSOL****</b>	OBSTRUÇÃO	0	0
<b>PT</b>	SIM	35	2
<b>PTB</b>	SIM	11	0
<b>PV</b>	SIM	4	0
<b>REDE</b>	SIM	1	0
<b>REPUBLICANOS</b>	SIM	27	0
<b>SOLIDARIEDADE</b>	SIM	10	0
<b>TOTAL</b>		391	6

\* O Presidente Rodrigo Maia não votou em razão do art. 17 do Regimento Interno

\*\* A deputada Geovania de Sá não votou em razão do artigo 17 do Regimento Interno

\*\*\* Três parlamentares do PSL registraram abstenção

\*\*\*\* Três parlamentares do PSOL registraram obstrução

Em que pese o fato de não havermos analisado as demais etapas do processo legislativo, o resultado das votações, em 2º turno na Câmara dos Deputados oferece fortes evidências de que as emendas constitucionais foram aprovadas com elevado grau de convergência entre os parlamentares de variados partidos. Destaca-se que, apenas no terceiro caso, da Emenda Constitucional nº 105/2019, um único partido, o PSOL, opôs-se sistematicamente à aprovação.

Do quanto exposto até aqui é possível expor duas conclusões: (i) parlamentares aprovaram, em um intervalo de menos de 5 anos, sucessivas emendas constitucionais com o escopo de reduzir a discricionariedade do Poder Executivo para executar emendas orçamentárias de iniciativa parlamentar; e (ii) as votações tiveram elevado grau de convergência entre os partidos com representação no Congresso Nacional, independentemente de participarem ou não de coalizões governamentais. Essas afirmações provocam a seguinte pergunta: se a maioria parlamentar, integrante da coalizão, conseguia executar emendas orçamentárias de seu interesse compartilhando a agenda com o Poder Executivo, por que razão teria interesse em alterar as regras do jogo e submeter o Executivo às emendas impositivas?

A resposta para essa questão talvez resida justamente na disfuncionalidade ou na ausência de coalizões governamentais nos períodos em que as emendas por ora estudadas foram aprovadas. Em 2015, ano de aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2015, o Brasil vivia o início do breve segundo mandato de Dilma Rousseff, que apesar de construir uma coalizão com 317 parlamentares na Câmara dos Deputados<sup>10</sup>, não obteve os níveis esperados de apoio. No período, o Congresso Nacional votou de acordo com a orientação do governo apenas 65% das vezes, sendo este o índice mais baixo de toda a série histórica registrada de 2003 até o presente pela ferramenta “basômetro”, do jornal O Estado de São Paulo<sup>11</sup>.

As Emendas Constitucionais 100/2019 e 105/2019 foram aprovadas no primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro, sendo que, no primeiro caso, a coalizão governista

---

<sup>10</sup> Banco de dados legislativos do CEBRAP:  
<https://www.bancodedadoslegislativos.com.br/downloads.php> (consulta em 31.07.2021)

<sup>11</sup> <https://arte.estadao.com.br/politica/basometro/> (consulta em 31.07.2021)

contava, oficialmente, apenas com o partido do Presidente da República, o PSL, com 52 deputados federais; e, no segundo, não há registro de nenhuma coalizão<sup>12</sup>.

As observações realizadas no presente capítulo não contrastam com as conclusões de FIGUEIREDO e LIMONGI (2008), para quem a execução de emendas parlamentares no orçamento, muito além do simples “toma lá, dá cá”, refletiam uma cooperação estratégica entre Executivo e Legislativo, por meio de uma agenda convergente e compartilhada.

Com efeito, os mencionados autores utilizaram dados referentes a períodos em que o presidencialismo de coalizão teve uma existência funcional e exitosa. O que não se verificou de forma contínua de 2015 em diante, seja pela dificuldade na formação de coalizões majoritárias, seja pelo baixo índice de funcionalidade da coalizão, refletido no reduzido apoio nas votações no Congresso Nacional.

As evidências apresentadas, à luz da literatura citada, sugerem que a ausência de coalizões governamentais e estáveis pode haver acarretado maiores dificuldades para que membros do Congresso Nacional compartilhassem políticas e recursos com o Poder Executivo – sendo razoável pressupor, no mínimo, um aumento da incerteza quanto a esse compartilhamento. Os membros do Congresso Nacional, em face disso, decidiram alterar parcialmente as regras do jogo, assegurando uma quantidade mínima de recursos para a execução de políticas voltadas às suas bases eleitorais.<sup>13</sup>

Há quem aponte, ainda, a partir de 2019, uma coalizão estável em pleno funcionamento no Congresso Nacional, mas que, de forma inédita, exclui a participação do Presidente da República, deslocando para o Legislativo a centralidade da agenda, do que decorreria a revisão do processo de execução orçamentária<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Para saber se um partido integra ou não a coalizão e o tamanho da coalizão governamental em cada período, utiliza-se o Banco de Dados Legislativos do CEBRAP que, por sua vez, emprega os critérios estabelecidos por FIGUEIREDO (2007), a saber: (i) o partido ser selecionado pelo Presidente para assumir alguma pasta ministerial; e (ii) o partido declarar na imprensa ou em outros discursos que de fato assumiu o comando de uma pasta ministerial e que apoia o governo.

<sup>13</sup> “*No sistema de lista aberta em vigor no Brasil os deputados são movidos pela necessidade de sempre estarem conectados às suas bases.*” NICOLAU, Jairo. *Lista Aberta, Lista Fechada. Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG*, p. 133-136, 2006, pg. 135.

<sup>14</sup> ALMEIDA, Acir. *Relações Executivo-Legislativo e governabilidade à luz da crise da COVID-19. 2020. Nota Técnica. Ipea. N° 34, abril 2020.*

Em que pese a incerteza sobre as consequências de longo prazo das emendas constitucionais 86/2015, 100/2019 e 105/2019 para a interação entre Executivo e Legislativo, é certo que os parlamentares passaram a controlar quantias inéditas de recursos financeiros<sup>15</sup>. Percebendo que sua sobrevivência política poderia estar ameaçada pela falta de capacidade ou de vontade do Poder Executivo em compartilhar políticas, os parlamentares buscaram fortalecer os poderes ligados ao próprio cargo, confirmando as lições de Madison.

#### 4. O orçamento impositivo e as emendas constitucionais 86/2015, 100/2019 e 105/2019

##### 4.1. Enfim o orçamento impositivo?

Não há consenso na doutrina sobre a natureza autorizativa ou impositiva da lei orçamentária anual. GONTIJO (2010) afirma que apenas as chamadas “despesas obrigatórias”, como as despesas com pessoal e os gastos obrigatórios com educação e saúde são de execução impositiva. Acrescenta, ademais, que para exercer a discricionariedade na execução do orçamento o Executivo utiliza uma ferramenta prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, o contingenciamento. A ideia central é a de que se trata de uma ferramenta necessária para preservar o cumprimento das metas fiscais em face de eventuais frustrações de receitas, do que resultaria a inviabilidade do orçamento impositivo. Isto é, ou bem o Executivo realiza o contingenciamento, e assim a execução da despesa deixa de ser obrigatória, ou inevitavelmente ocorre comprometimento das metas fiscais. Por isso, as chamadas despesas discricionárias teriam caráter meramente autorizativo.

Para outra corrente, a lei orçamentária anual está inserida em um contexto em que é peça fundamental do processo de planejamento estratégico da administração pública, tendo por objetivo definir prioridades governamentais e políticas públicas. Tratando-se ainda de lei em sentido formal e material – e não meramente em sentido formal –, deve-se ter especial cuidado, argumentam, com o aspecto democrático que carrega. Isso porque representa preferências expressas pela população por meio de seus

---

<sup>15</sup> O que trouxe para debate público expressões com “parlamentarismo orçamentário”: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/parlamentarismo-orcamentario.ghtml>.

representantes. Daí o caráter impositivo da execução das despesas previstas (DALLARI, 2011; OLIVEIRA, 2013; CONTI, 2013 e HORVATH, 2014).

Para os autores que integram esta última corrente, os projetos de emendas constitucionais com o objetivo de instituir emendas orçamentárias de execução obrigatória foram recebidos, com as devidas ressalvas, com bons olhos. CONTI (2013), por exemplo, destacou que as reiteradas práticas de contingenciamentos, remanejamentos, anulação de despesas, entre outras, subtraía efetividade e credibilidade do orçamento anualmente aprovado em lei.

SCAFF (2015), a seu turno, considerou a alteração tímida demais, criticando-a pelo fato de tornar obrigatória a execução apenas das emendas apresentadas por parlamentares e, por conseguinte, permitindo que o Poder Executivo continue conduzindo de forma discricionária e abusiva e os demais gastos orçamentários.<sup>16</sup>

Independentemente da concepção que se adote acerca da natureza impositiva ou autorizativa das regras orçamentárias, o fato é que, por meio das emendas constitucionais 86/2015, 100/2019 e 105/2019, houve efetivo aumento do controle do Poder Legislativo sobre o orçamento e redução da discricionariedade do Poder Executivo, mas apenas em relação a algumas despesas específicas.

Assim, embora passos tenham sido dados em tal direção, é certo que ainda estamos muito distantes daquilo que os especialistas consideram um orçamento impositivo. Para visualizar melhor as mudanças, faz-se necessária uma análise mais detalhada das alterações normativas.

#### 4.2. Afinal, o que mudou?

Para ilustrar de maneira mais clara as principais alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 86/2015, no que diz respeito às chamadas emendas

---

<sup>16</sup>“O fato é que foi criada pela EC 86 — além dessa vinculação para a saúde — um modelo de Orçamento impositivo à brasileira, onde apenas as dotações orçamentárias para emendas parlamentares se tornaram impositivas, mas o restante permanece ao bel prazer de quem tem tinta na caneta, ou seja, o Poder Executivo, o que bem demonstra a permanência do modelo de presidencialismo imperial vigente no Brasil.”. SCAFF, Fernando Facury. Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 86. Revista Consultor Jurídico, 24 de março de 2015.

impositivas, recorre-se à tabela apresentada por MARTINS (2016) (tabela 4). Em seguida, serão apresentadas tabelas equivalentes pertinentes à Emenda Constitucional nº 100/2019 (tabela 5) e à Emenda Constitucional nº 105/2019 (tabela 6).

Tabela 4.

<b>Principais alterações promovidas pela Emenda Constitucional n. 86/2015</b>	
<b>Vinculação de receitas para gastos com emendas parlamentares individuais</b>	Art. 166 (...) § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.
<b>Exceção: casos de impedimento de ordem técnica</b>	Art. 166 (...) § 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.
<b>Lei Complementar definirá os critérios para a execução equitativa da programação</b>	Art. 166 (...) § 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. § 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.
<b>A vinculação de 1,2% poderá ser contingenciada quando houver ameaça de que a meta fiscal não será cumprida, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias.</b>	Art. 166 (...) § 17. 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 § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

Percebe-se, portanto, que a principal mudança reside no fato de que 1,2% da receita corrente líquida ficará vinculada a gastos previstos por emendas parlamentares, sendo metade do valor necessariamente alocado na área de saúde e assegurando-se a execução obrigatória, salvo impedimento de ordem técnica.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> A definição de impedimento de ordem técnica consta em Estudo Técnico do Congresso Nacional: “O impedimento é o obstáculo de ordem técnica (e legal) que impossibilita a execução, total ou parcialmente, das programações. À semelhança da ocorrência do caso fortuito e da força maior nos contratos civis, afasta-se a obrigatoriedade de execução. Até mesmo as despesas efetivamente obrigatórias estão impedidas de execução, no caso de impedimento, na medida em que se encontra implícito no sistema jurídico, quando da autorização legislativa orçamentária, que a execução orçamentária deve se limitar a programações isentas de ilegalidades ou vícios, sejam de que espécies forem.” (CONGRESSO NACIONAL, Estudo Técnico Conjunto nº 1, 2015, p. 19).

Tabela 5

<b>Principais alterações promovidas pela Emenda Constitucional n. 100/2019</b>	
<b>Dever de executar programações orçamentárias</b>	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. § 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias: (EC 102/2019) I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais; II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados; III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.
<b>Vinculação de receitas para gasto incluído por emenda de bancada de Estado ou do Distrito Federal</b>	Art. 166 (...) § 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.
<b>Em caso de frustração de receita, o gasto obrigatório com emendas parlamentares só poderá ser contingenciado na mesma proporção das demais despesas discricionárias.</b>	Art. 166 (...) § 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

O texto normativo inserido no § 10 do artigo 165 da Constituição Federal, sinaliza o comprometimento do Congresso Nacional e dar passos mais efetivos em direção àquilo que a doutrina denomina orçamento impositivo, impondo à administração pública um dever de executar as programações orçamentárias com o objetivo de assegurar a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Não obstante, a Emenda Constitucional nº 102/2019 mitigou a regra da seguinte forma: (i) condicionando o cumprimento de tal dever à observância dos resultados de metas fiscais; (ii) excluindo a sua aplicação em caso de impedimentos de ordem técnica; e (iii) limitando a sua incidência às despesas primárias discricionárias.

O ponto que mais chamou a atenção, entretanto, foi a vinculação de mais 1% da receita corrente líquida a despesas incluídas por emendas de bancadas parlamentares de Estados ou do Distrito Federal, aplicando-se a obrigatoriedade da execução orçamentária.

Relevante mencionar, ainda, previsão que mitiga a regra, mas demonstra uma clara postura defensiva dos parlamentares em relação ao Poder Executivo. É que o § 18 do artigo 166 prevê é que em caso de frustração de receita e necessidade de readequação dos gastos para cumprimento das metas fiscais, o Poder Executivo não poderá contingenciar, das emendas parlamentares, gastos proporcionalmente superiores àqueles previstos por iniciativa do próprio Poder Executivo.

Tabela 6

<b>Principais alterações promovidas pela Emenda Constitucional n. 105/2019</b>	
<b>Autoriza que os recursos alocados por meio das emendas individuais impositivas sejam transferidos diretamente para os entes subnacionais.</b>	Art. 166 – A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de: I - transferência especial; ou II - transferência com finalidade definida.

A grande inovação trazida pela Emenda Constitucional nº 105/2019 foi a autorização para que os recursos alocados por meio de emendas parlamentares de execução obrigatória sejam transferidos diretamente para os Estados, Distrito Federal e municípios, independentemente da celebração de convênios ou instrumentos análogos.

O que se conclui, em face das alterações constitucionais apreciadas, é que o Congresso Nacional até caminhou alguns passos em direção àquilo que a doutrina denomina orçamento impositivo, reduzindo a discricionariedade do Poder Executivo na execução das previsões orçamentárias.

Nada obstante, ficou bastante evidente que o cerne das mudanças reside em assegurar a execução orçamentária de emendas parlamentares individuais e originárias de bancadas de Estados ou Distrito Federal. Isto é, buscou-se assegurar a execução de gastos relacionados a políticas específicas, relegando-se a um segundo plano os avanços em torno de um orçamento efetivamente impositivo e mais democrático.

## 5. Conclusões

No presente trabalho adotou-se a premissa defendida por FIGUEIREDO e LOMONGI de que a execução orçamentária de emendas parlamentares está inserida em

um contexto no qual Legislativo e Executivo compartilham agendas e políticas, o que seria importante para os membros de ambos os poderes, inclusive sob o ponto de vista do desempenho eleitoral. Entretanto, suscitou-se a hipótese de que o modelo estabelecido com base em parâmetros empíricos só funciona adequadamente quando se verifica no Congresso Nacional a soma de dois elementos, a saber: (i) existência de coalizões majoritárias lideradas pelo Poder Executivo; e (ii) índices elevados de votações, no Congresso Nacional, a favor da orientação do governo, o que revelaria a funcionalidade da coalizão.

Em face de coalizões disfuncionais (com baixos índices de votação a favor do governo), ou na ausência de coalizões, a lógica do compartilhamento de agendas e políticas entre os poderes cedeu espaço, no Congresso Nacional, para ações voltadas a resguardar interesses específicos das bases eleitorais dos parlamentares. Isso pode ser explicado pela escolha racional dos agentes que almejam prosseguir suas carreiras políticas em um sistema em que predomina o voto pessoal em eleições proporcionais com lista aberta (NICOLAU 2006).

Por isso defendemos o argumento de que ao menos no que tange à aprovação das emendas constitucionais 86/2015, 100/2019 e 105/2019, não se verificou a lógica coalizão versus oposição (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008), ou a ação de uma coalizão entre partidos do centro político e da direita moderada (centrão), que exclui o Presidente da República (ALMEIDA, 2020). Isso porque as propostas receberam apoio maciço de todas as legendas, independentemente do posicionamento no espectro político-ideológico ou da eventual participação na coalizão governamental. A Emenda Constitucional 86/2015, por exemplo, votada no período em que havia uma coalizão governamental liderada pelo Partido dos Trabalhadores, teve entre os seus apoiadores 48 de um total de 60 deputados federais do próprio PT. Verificou-se, portanto, uma lógica que contrapôs os interesses dos membros do Poder Legislativo, de uma forma geral, aos interesses do Poder Executivo. E o resultado foram sucessivas alterações institucionais voltadas a ampliar o controle do Poder Legislativo sobre a execução orçamentária de rubricas relacionadas a interesses específicos dos parlamentares.

No plano da dogmática, as alterações certamente apontam na direção há muito defendida por proeminentes doutrinadores do Direito Financeiro: o orçamento impositivo. Não obstante, o foco das alterações com o escopo de vincular a execução orçamentária de políticas específicas indicadas individualmente por parlamentares ou por

bancadas de entes subnacionais sugere que as mudanças estão de longe de promover os escopos apontados pelos doutrinadores como inerentes ao orçamento impositivo.

Nesse contexto, o campo mais prejudicado tende a ser do planejamento estratégico da administração, haja vista o aumento da vinculação de recursos a gastos com políticas altamente setorializadas e não vinculadas a uma estratégia central. Conforme relatado pela imprensa especializada, antes era comum ver parlamentares peregrinando a gabinetes de ministros para pedir a execução de suas emendas parlamentares; hoje é comum ver ministros procurando parlamentares para que destinem suas emendas a obras consideradas essenciais pelo governo<sup>18</sup>.

Ademais disso, o trabalho, apesar dos objetivos limitados, pode suscitar hipóteses aptas a contribuir com futuras pesquisas inseridas em agendas diversas. Por exemplo, verificou-se que, ao menos quanto à execução de emendas orçamentárias, a agenda de emendamento constitucional não está vinculada às preferências políticas da coalizão governista, suscitando-se a hipótese de que emendas constitucionais sobre “polity” se originam em uma lógica diversa das emendas sobre “policy”.

Verificou-se também que, por influência do sistema proporcional com lista aberta adotado para a eleição dos deputados federais e das eleições majoritárias para os senadores da república, os membros do Poder Legislativo tendem a defender os poderes e prerrogativas do cargo ainda que a ameaça não parta de um avanço do Poder Executivo, mas sim de sua inação. No caso estudado, as deficiências no funcionamento da coalizão ou mesmo a ausência de uma coalizão liderada pelo Poder Executivo podem haver prejudicado a “entrega” de políticas e recursos por parte dos parlamentares às suas bases eleitorais, o que desencadeou um movimento destinado a assegurar a efetividade dessa atuação ainda que sem a participação do Poder Executivo.

Por fim, verificou-se que a vinculação de receitas e obrigatoriedade de execução de despesas específicas pode não contribuir com consecução os objetivos eleitos pela doutrina que defende o orçamento impositivo enquanto peça central de planejamento da administração pública. Essa conclusão se deve, em grande medida, à abordagem interdisciplinar conferida ao problema, que afastou a análise da dogmática formal,

---

<sup>18</sup> <https://valor.globo.com/brasil/coluna/parlamentarismo-orcamentario.ghtml>

buscando-se compreender a finalidade da legislação aprovada e sua importância na dinâmica entre os poderes Executivo e Legislativo.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Acir. Relações Executivo-Legislativo e governabilidade à luz da crise da COVID-19. 2020. Nota Técnica. Ipea. Nº 34, abril 2020.

BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição brasileira de 1988: o Estado a que chegamos. **Cadernos da Escola de Direito**, v. 1, n. 8, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **História constitucional do Brasil**. Universidade Portucalense, 2003.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, 2019.

CALSAMIGLIA, Alberto. *Introducción a la Ciencia Jurídica*. 3a ed. Barcelona: Editorial Ariel S.A, 1990.

CARLOS, Pereira; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, v. 45, p. 2, 2002.

CONTI, José Maurício. Orçamento impositivo é avanço para administração. **Revista Consultor Jurídico (on-line)**, 2013.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, p. 41-62, 2006.

DALLARI, Adilson. Orçamento Impositivo. In CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coords.). Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. São Paulo: RT, 2011, p. 309-328.

FERRAZ Jr, Tércio Sampaio. Introdução ao Estudo do Direito. Técnica, Decisão, Dominação. 2a ed. São Paulo: Atlas, 1994.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONG, Fernando de Magalhaes Papaterra. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Editora fgv, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONG, Fernando de Magalhaes Papaterra.. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. FGV Editora, 2008.

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

MADISON, James. O FEDERALISTA N. ° 51 [50]. 1984.

MARTINS, Urá Lobato. Orçamento impositivo brasileiro: reflexão sobre os avanços e as limitações decorrentes da Emenda Constitucional n. 86/2015. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 2, n. 2, p. 382-398, 2017.

MONTESQUIEU, O.; DAS LEIS, Espírito. Martins Fontes. **São Paulo**, 2000.

NICOLAU, Jairo. Lista Aberta, Lista Fechada. **Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG**, p. 133-136, 2006.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 3ª ed. rev . e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

SCAFF, Fernando Facury. Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 86. *Revista Consultor Jurídico*, 24 de março de 2015.