

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

ALANN INALDO SILVA DE SÁ BARTOLUZZIO

EMENDAS PARLAMENTARES E DOMÍNIO SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO: Uma Análise da Relação Legislativo-Executivo no Brasil

RIO DE JANEIRO

2024

ALANN INALDO SILVA DE SÁ BARTOLUZZIO

EMENDAS PARLAMENTARES E DOMÍNIO SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO: Uma Análise da Relação Legislativo-Executivo no Brasil

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciências Contábeis.

Orientadora: Profa. Dra. Cláudia Ferreira da Cruz

Coorientadora: Profa. Dra. Fernanda Filgueiras Sauerbronn

Rio de Janeiro

2024

B292e Bartoluzzio, Alann Inaldo Silva de Sá.
Emendas parlamentares e domínio sobre o orçamento público: uma análise da relação legislativo executivo no Brasil / Alann Inaldo Silva de Sá Bartoluzzio. - 2024.
336 f.

Orientadora: Cláudia Ferreira da Cruz.
Coorientadora: Fernanda Filgueiras Sauerbronn.
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, 2024.
Bibliografia: f. 281 –291.

1. Orçamento público. 2. Emenda parlamentar. 3. Relação legislativo-executivo. I. Cruz, Cláudia Ferreira da, orient. II. Sauerbronn, Fernanda Filgueiras, coorient. III. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Faculdade de Administração e Ciências Contábeis. IV. Título.

CDD 352.48

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário: Luiza Hiromi Arao CRB 7 – 6787
Biblioteca Eugênio Gudin/CCJE/UFRJ

ALANN INALDO SILVA DE SÁ BARTOLUZZIO

EMENDAS PARLAMENTARES E DOMÍNIO SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO: Uma Análise da Relação Legislativo-Executivo no Brasil

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciências Contábeis.

Aprovada em: 07/06/2024

Profa. Dra. Cláudia Ferreira da Cruz – Universidade Federal do Rio de Janeiro

Profa. Dra. Fernanda Filgueiras Sauerbronn – Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. André Feliciano Lino – University of Essex

Prof. Dr. Carlos Alberto Grespan Bonacim – Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Robson Zuccolotto – Universidade Federal do Espírito Santo

À Ana Luiza (*in memoriam*), pelo amor e proteção.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

"The budget cannot make order out of chaos, it cannot bring concord where there is unlimited strife. Where there is instability and conflict, budget routines continue (unless there is complete breakdown) but they take on a ritualistic rather than a substantive purpose. Budget issues become symbols of larger, unresolvable political conflicts" (Schick, 1983, p. 24).

"In appraising the budgetary process, we must deal with real men in the real world for whom the best they can get is to be preferred to the perfection they cannot achieve. Unwilling or unable to alter the basic features of the political system, they seek to make it work for them in budgeting rather than against them" (Wildavsky, 1964, p. 178).

Emenda parlamentar é um olhar desta Casa para Municípios, comunidades, assentamentos; suas carências, seus sonhos, suas esperanças, que não chegam às mesas ministeriais se não houver a correta interlocução dos seus representantes, Deputados Federais e Senadores. Emenda parlamentar é um direito que cada Município tem de gritar, de soltar o seu gemido, de fazer a sua reclamação de obras pequenas que não chegam lá, a não ser por interlocução correta, legítima, republicana do Parlamentar, seu representante. É com muito orgulho que eu defendo, que eu assumo o direito de esta Casa ter, sim, o orçamento impositivo, com respeito ao direito da emenda parlamentar – Discurso de Henrique Eduardo Alves, presidente da Câmara de Deputados, durante a votação em primeiro turno da PEC 565/2006 (Diário da Câmara de Deputados, 14 agosto 2013, p. 33563).

RESUMO

BARTOLUZZIO, Alann Inaldo Silva de Sá. **Emendas parlamentares e domínio sobre o orçamento público**: uma análise da relação Legislativo-Executivo no Brasil. Rio de Janeiro, 2024. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

Nesta tese, analiso como a impositividade das emendas parlamentares individuais alterou a distribuição de autonomia entre os Poderes Legislativo e Executivo sobre o orçamento público no Governo Federal do Brasil. A partir da Teoria Orçamentária, e da estruturação da Análise Situacional da tramitação das Propostas de Emendas à Constituição, que resultaram na promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015, demonstro que o processo orçamentário evidencia a atuação política no orçamento público e que alterações na sua estrutura refletem disputas de domínio entre os Poderes com vistas à obtenção de protagonismo orçamentário. A partir das análises produzidas, sinalizo que a institucionalização das emendas individuais impositivas se inicia de um processo de idealização sobre a natureza do orçamento público (orçamento como idealização), mas que os contextos político (emendas impositivas como instrumento de mobilização política) e social (emendas impositivas como instrumento aberto à mobilização social), que constituem o ambiente histórico, alteraram significativamente os efeitos pretendidos na origem da discussão. Com isso, contribuo com a literatura correlata ao incorporar na análise de uma reforma orçamentária os valores construídos em disputas que se estruturam em diferentes dimensões, reflexo de dinâmicas complexas e multifacéticas que posicionam o orçamento na centralidade do processo social, reorganizando relações de domínio entre os Poderes Legislativo e Executivo sobre esse artefato. A partir desse caso, confronto a ideia de que os orçamentos produzidos pelos governos estão limitados a uma dimensão técnica e despolitizada, ou que as alterações nos processos orçamentários sejam reduzidas a distúrbios históricos. Existe uma estrutura organizada em níveis institucionais, políticos e sociais capaz de transformar a forma como o orçamento é concebido, aspectos que devem ser introduzidos nas avaliações produzidas pela contabilidade. Considero, portanto, a presente tese como uma alternativa para (re)pensar a produção de pesquisas sobre o orçamento público no Brasil, introduzindo explicações profundas sobre ordens complexas que desafiam o *status* teórico atual.

Palavras-chave: Orçamento Público; Emendas Individuais Impositivas; Domínio Orçamentário.

ABSTRACT

BARTOLUZZIO, Alann Inaldo Silva de Sá. **Parliamentary amendments and domination over the public budget**: an analysis of the Legislative-Executive relationship in Brazil. Rio de Janeiro, 2024. Thesis (PhD in Accounting Sciences) - Postgraduate Program in Accounting Sciences, Federal University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

I analyze how the imposition of individual parliamentary amendments has changed the distribution of autonomy between the Legislative and Executive branches over the public budget in Brazil's Federal Government. Drawing on Budgetary Theory, and the structuring of Situational Analysis in the processing of Proposed Amendments to the Constitution, that led to the enactment of Constitutional Amendment nº 86/2015, I demonstrate that the budgetary process reflects political action within the public budget, and changes in its structure reflect disputes over dominance between the Powers with the goal of obtaining budgetary power. Based on the analyses produced, I demonstrate that the institutionalization of individual mandatory amendments began with an idealization process concerning the nature of the public budget (budget as idealization). However, the political context (mandatory amendments as a tool of political mobilization) and social context (mandatory amendments as an instrument open to social mobilization), which constitute the historical environment, significantly altered the intended effects from the outset of the discussion. With this, I contribute to the related literature by incorporating into the analysis of budget reform the values constructed in disputes that are structured in different dimensions, reflecting complex and multifaceted dynamics that position the budget at the center of the social process, reorganizing relations of dominance between the Legislative and Executive branches over this artifact. From this case, I challenge the idea that budgets produced by governments are limited to a technical and depoliticized dimension, or that changes in budgetary processes are reduced to historical disturbances. There is an organized structure at institutional, political, and social levels that transforms the way the budget is conceived, aspects that must be introduced into the evaluations produced by accounting. I consider this thesis to be an alternative for (re)thinking the production of research on the public budget in Brazil, introducing in-depth explanations of complex orders that challenge the current theoretical status.

Keywords: Public Budget; Individual Mandatory Amendments; Budgetary Domain.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Contribuições intermediárias na produção da tese. 22
Quadro 2 – Filiação epistemológica à perspectiva descritiva na TOC. 30
Quadro 3 – Perspectiva do Macrobudgeting utilizada na Tese. 32
Quadro 4 – Perspectiva top-down utilizada na tese. 33
Quadro 5 – Definição e objetivo dos mapas na SA. 59
Quadro 6 – Material articulado na construção da análise situacional. 62
Quadro 7 – Solicitação de tramitação conjunta das PECs sobre o orçamento público. 72
Quadro 8 – Alinhamento do Legislativo na formação de uma agenda em matéria orçamentária. 81
Quadro 9 – Posição do Parecer nº 103/2004 e relatórios anexos sobre as PECs em matéria orçamentária. 99
Quadro 10 – Comparativo de execução das despesas com investimento (GND-4). 101
Quadro 11 – Inclusão da PEC 22/2000 e do Parecer nº 103/2004 nas sessões de discussão. 104
Quadro 12 – Emendas de Plenário submetidas à PEC 22/2000. 106
Quadro 13 – Mudanças nas Emendas de Plenário a partir do Parecer nº 443/2006. 116
Quadro 14 – Tramitação da PEC 22/2000 na ordem do dia para votação em primeiro turno. 118
Quadro 15 – Votação da PEC 22/2000 em primeiro turno. 120
Quadro 16 – Votação das Subemendas nºs 1, 2 e 3 e da Emenda de Plenário nº 4 em primeiro turno. 123
Quadro 17 – Redação da PEC 22/2000 para votação em segundo turno. 124
Quadro 18 – Votação da PEC 22/2000 em segundo turno. 127
Quadro 19 – PECs apensadas à PEC 565/2006 na Câmara de Deputados. 128
Quadro 20 – Objetivos e justificativas das PECs apensadas à PEC 565/2006 na Câmara de Deputados. 128
Quadro 21 – Reuniões para discussão da PEC 565/2006 na Câmara de Deputados. 131
Quadro 22 – Votação da admissibilidade do Parecer nº 8 na CCJ. 154
Quadro 23 – Composição inicial da Comissão Especial para discussão da PEC 565-A/2006. 157
Quadro 24 – Requerimentos submetidos para a discussão das PECs na Comissão Especial. 158
Quadro 25 – Encontros deliberativos e audiência públicas na Comissão Especial. 160
Quadro 26 – Emendas de Comissão apresentadas à PEC 565-A/2006 na Comissão Especial. 173
Quadro 27 – Incorporação/rejeição das PECs e Emendas de Comissão no substitutivo da PEC 565-A/2006. 177
Quadro 28 – Substitutivo da PEC 565-B/2006 a partir do parecer da Comissão Especial. 178
Quadro 29 – Substitutivo da PEC 565-C/2006 a partir do parecer da Comissão Especial. 190
Quadro 30 – Complementação de voto da relatoria na oitava reunião da comissão especial. 200
Quadro 31 – Substitutivo da PEC 565-D/2006 a partir do parecer da Comissão Especial. 200
Quadro 32 – Votação da PEC 565/2006 em primeiro turno. 204
Quadro 33 – Substitutivo da PEC 565-E/2006 [288a] a partir do parecer da Comissão Especial. 206
Quadro 34 – Votação da PEC 565/2006 em segundo turno. 209
Quadro 35 – Emendas de Comissão submetidas na apreciação da PEC 22-A/2000. 210
Quadro 36 – Primeiro Substitutivo da PEC 22-A/2000 no Senado Federal. 213
Quadro 37 – Emenda de Plenário nº 1 na produção da PEC 22-A/2000. 219
Quadro 38 – Emendas de Plenário submetidas na apreciação da PEC 22-A/2000. 221
Quadro 39 –Requerimentos submetidos na apreciação da PEC 22-A/2000. 225
Quadro 40 – Redação da PEC 22-A/2000 em segundo turno. 228
Quadro 41 – Divisão da PEC 353/2013 nas PECs 358/2013 e 359/2013. 230
Quadro 42 – Reuniões para discussão das PECs 358/2013 e 359/2013 na Câmara de Deputados. 234
Quadro 43 – Diferenças entre a PEC 565/2006 (Câmara de Deputados) e 22-A/2000 (Senado Federal). 236

Quadro 44 – Redação da PEC 358/2013 no Parecer com Complemento de Voto na Câmara de Deputados..... 238
Quadro 45 – Texto final a EC nº 86/2015. 245
Quadro 46 – Categorias teóricas da tramitação da EC nº 86/2015..... 265

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Dimensões *bottom-up* (*microbudgeting*) e *top-down* (*macrobudgeting*)..... 34
Figura 2 – Fatores capazes de explicar variações nos processos orçamentários. 36
Figura 3 – Modelo conceitual de gerência de coalizão presidencial no Brasil..... 39
Figura 4 – Sistema orçamentário do Governo Federal brasileiro. 42
Figura 5 – Processo orçamentário do Governo Federal brasileiro. 43
Figura 6 – Mapa situacional abstrato: versão confusa/preliminar. 60
Figura 7 – Mapa dos mundos sociais/arenas. 61
Figura 8 – Mapa posicional abstrato. 62
Figura 9 – Articulação do Legislativo na tramitação de PECs em matéria orçamentária. 80
Figura 10 – Mapa de posicionamentos da agenda legislativa em matéria orçamentária. 83
Figura 11 – Processo de elaboração do Parecer nº 103/2004 sobre as PECs em matéria orçamentária.84
Figura 12 – Mundo social/arenas da 46ª Reunião Extraordinária da CCJ. 85
Figura 13 – Mapa de posicionamentos da 46ª Reunião Extraordinária da CCJ. 99
Figura 14 – Mundo social/arenas da quinta sessão deliberativa ordinária para discussão em primeiro turno. 106
Figura 15 – Mapa de posicionamentos da quinta sessão deliberativa em primeiro turno. 115
Figura 16 – Mundo social/arenas da Reunião Deliberativa Ordinária da CCJ em 18/03/2008 [238]. 132
Figura 17 – Mundo social/arenas da Reunião Deliberativa Ordinária da CCJ em 26/03/2008 [240]. 133
Figura 18 – Mapa de posicionamentos da segunda RDO da CCJ em 26/03/2008. 138
Figura 19 – Mundo social/arenas sobre a admissibilidade da PEC 565/2006 na Câmara de Deputados. 144
Figura 20 – Mundo social/arenas da Reunião Deliberativa Ordinária da CCJ em 02/04/2013 [259]. 146
Figura 21 – Mundo social/arenas da Reunião Deliberativa Ordinária da CCJ em 03/04/2013 [260]. 153
Figura 22 – Mundo social/arenas da sexta reunião da Comissão Especial (13/06/2013) [277]. 181
Figura 23 – Mundo social/arenas da Reunião Extraordinária da Comissão Especial em 09/07/2013 [280]. 187
Figura 24 – Acordo entre o Executivo e o Senado Federal sobre a PEC 22-A/2000. 224
Figura 25 – Acordo entre o Executivo e a Câmara de Deputados na tramitação da PEC 358/2013... 233
Figura 26 – Orçamento Impositivo como Idealização (2000-2006). 250
Figura 27 – A idealização sobre o orçamento público. 252
Figura 28 – Posicionamentos mobilizados pelo Legislativo na PEC 565/2006. 254
Figura 29 – Estratégia empregada pelo Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN). 255
Figura 30 – As Emendas Impositivas como Instrumento de Mobilização Política (2006-2013)..... 258
Figura 31 – Emendas Impositivas como Instrumento Aberto à Mobilização Social (2013-2015). 262
Figura 32 – Análise situacional da EC nº 86/2015. 267

LISTA DE SIGLAS

CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CE	Comissão Especial
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CONORF	Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
DCD	Diário da Câmara de Deputados
DETAQ	Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação
DRE	Desvinculação de Receitas dos Estados
DRM	Desvinculação de Receitas dos Municípios
DRU	Desvinculação de Receitas da União
DSF	Diário do Senado Federal
EC	Emenda Constitucional
EMC	Emendas de Comissão
EP	Emendas de Plenário
GND	Grupo de Natureza de Despesa
GT	*Grounded Theory*
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Medida Provisória
PAC	Programa de Aceleração Continuada
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PLC	Projetos de Lei da Câmara
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PLV	Projetos de Lei de Conversão
PPA	Plano Plurianual

RCB	Receita Corrente Bruta
RCL	Receita Corrente Líquida
RDE	Reunião Deliberativa Extraordinária
RDO	Reunião Deliberativa Ordinária
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SA	Análise Situacional
SDO	Sessão Deliberativa Ordinária
SE	Subemenda
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
TO	Teoria Orçamentária
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO ... 17
1.1 Objetivos ... 20
1.1.1 Objetivo Geral ... 20
1.1.2 Objetivos Específicos ... 20
1.2 Justificativa e Contribuições Intermediárias ... 20
2 REFERENCIAL TEÓRICO ... 23
2.1 O ORÇAMENTO PÚBLICO E OS DESAFIOS AO SEU ESTUDO ... 23
2.2 TEORIA ORÇAMENTÁRIA ... 26
2.2.1 Percursos da Teoria Orçamentária ... 26
2.2.2 Aspectos Epistemológicos na Teoria Orçamentária ... 29
2.2.3 Alternativas Conceituais para a Teoria Orçamentária ... 31
2.2.3.1 Possibilidades Analíticas ao Processo Orçamentário ... 31
2.2.3.2 A Política no Orçamento Público e a Dinâmica dos Processos Orçamentários ... 35
2.3 RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO BRASIL ... 36
2.3.1 Presidencialismo de Coalizão no Contexto Brasileiro ... 36
2.3.2 Relação Executivo-Legislativo no Processo Orçamentário ... 41
2.3.3 Relação Executivo-Legislativo nas Emendas Individuais Impositivas ... 49
2.3.4 Análise Normativa da EC nº 86/2015 ... 52
3 METODOLOGIA ... 57
3.1 Bases Ontológicas e Epistemológicas da Tese ... 57
3.2 Análise Situacional da Alteração do Processo Orçamentário ... 58
3.3 Bases da Análise Situacional e Limitações do Método ... 64
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS ... 67
4.1 SENADO FEDERAL (2000-2006) ... 68
4.1.1 Articulando uma Agenda Legislativa sobre o Orçamento Impositivo no Senado Federal ... 68
4.1.2 Sentidos em Disputa: o Parecer nº 103/2004 e o Diálogo Interinstitucional ... 83
4.1.2.1 A 46ª Reunião Extraordinária da CCJ ... 85
4.1.3 O Parecer nº 103/2004 e a Especialização do Debate no Legislativo ... 99
4.1.4 Sessões Deliberativas Ordinárias e Emendas de Plenário: um Legislativo Engajado ... 103
4.1.5 O Parecer nº 443/2006 e a Organização da Votação em Primeiro Turno ... 115
4.1.6 Votação da PEC 22/2000 em Primeiro Turno ... 118
4.1.7 Votação da PEC 22/2000 em Segundo Turno ... 124
4.2 CÂMARA DE DEPUTADOS (2006-2013) ... 127
4.2.1 Articulando uma Agenda Legislativa sobre o Orçamento Impositivo na Câmara ... 127
4.2.2 Reuniões Deliberativas na CCJ: a Constitucionalidade da PEC 565/2006 ... 131
4.2.3 A Presidência da Câmara e a Retomada do Orçamento Impositivo ... 138
4.2.4 A quarta Reunião Deliberativa Ordinária e a Organização da Base do Governo ... 140
4.2.5 Admissibilidade da PEC 565/2006 e a Formação de Comissão Especial ... 145

4.2.6 A Comissão Especial na Câmara de Deputados e a Discussão da PEC 565-A/2006 156
4.2.7 Emendas de Comissão à PEC 565-A/2006 e o Parecer do Relator 173
4.2.8 A Comissão Especial em Conflito e a Oposição Explícita ao Executivo..... 179
4.2.9 O "Voto em Separado" e a Tentativa de Abrandamento da PEC 565/2006..... 189
4.2.10 Um Novo Substitutivo para Orientar os Trabalhos da Comissão Especial 190
4.2.11 A Oitava Reunião na Comissão Especial e a Aprovação do Parecer da PEC 565/2006 .. 192
4.2.12 A Votação da PEC 565/2006 em Primeiro Turno e a Negociação com o Governo..... 202
4.2.13 Antecedentes da Votação da PEC 565/2006 em Segundo Turno 206
4.2.14 Votação da PEC 565/2006 em Segundo Turno..... 208
4.3 SENADO FEDERAL (2013)..... 210
4.3.1 O Aprimoramento da PEC 22-A/2000 no Senado Federal..... 217
4.3.2 Onde Estão as Emendas Impositivas? As Votações em Primeiro e Segundo Turnos 223
4.4 CÂMARA DE DEPUTADOS (2013)..... 230
4.4.1 Tramitação da PEC nº 358/2013 na Câmara dos Deputados..... 232
4.4.2 As Emendas Individuais Impositivas são uma Realidade: o Parecer da PEC 358-A/2013 235
4.4.3 Votação da PEC 358/2013 em Primeiro Turno 240
4.4.4 Votação da PEC 358/2013 em Segundo Turno e a Promulgação da EC nº 86/2015 243
5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS..... 247
5.1 O ORÇAMENTO IMPOSITIVO COMO IDEALIZAÇÃO (2000-2006)..... 247
5.2 AS EMENDAS IMPOSITIVAS COMO INSTRUMENTO DE MOBILIZAÇÃO POLÍTICA (2006-2013).....253
5.3 AS EMENDAS IMPOSITIVAS COMO INICIATIVA ABERTA À MOBILIZAÇÃO SOCIAL (2013-2015)..... 259
5.4 ANÁLISE SITUACIONAL DA ALTERAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DA UNIÃO POR MEIO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS – EC nº 86/2015 (2000-2015) 263
5.4.1 A Linguagem Contábil na Análise Situacional da Alteração do Processo Orçamentário da União por meio das Emendas Individuais Impositivas – EC nº 86/2015 (2000-2015)..... 271
6 CONCLUSÃO 273
6.1 IMPLICAÇÕES DA TESE..... 274
6.1.1 Implicações para a Relação Executivo-Legislativo no Processo Orçamentário da União. 274
6.1.2 Implicações para a Teoria Orçamentária 275
6.1.3 Implicações para a Literatura Nacional..... 276
6.1.4 Implicações para a Contabilidade Aplicada ao Setor Público 279
REFERÊNCIAS 281
GLOSÁRIO – CONCEITOS CENTRAIS DA TESE..... 292
ANEXO A – PROCESSO LEGISLATIVO – PEC 22/2000 (SENADO FEDERAL)..... 294
ANEXO B – PROCESSO LEGISLATIVO – PEC 565/2006 (CÂMARA DE DEPUTADOS) .. 310
ANEXO C – PROCESSO LEGISLATIVO – PEC 22-A/2000 (SENADO FEDERAL)..... 319
ANEXO D – PROCESSO LEGISLATIVO – PEC 353/2013 (CÂMARA DE DEPUTADOS) .. 332

1 INTRODUÇÃO

O objetivo desta tese é analisar como a impositividade das emendas parlamentares individuais alterou a distribuição de autonomia entre os Poderes Legislativo e Executivo sobre o orçamento público no Governo Federal do Brasil. Defendo a tese de que o processo orçamentário evidencia a atuação política no orçamento e que alterações na sua estrutura refletem disputas de domínio entre os Poderes, cujo objetivo é a obtenção de protagonismo orçamentário. Para tanto, mobilizo a Teoria Orçamentária (TO) para a geração de uma estrutura teórica que o caracteriza como um instrumento aberto, politizado e transversal às instituições, capaz de refletir valores construídos e negociados em arenas multirreferenciais balizadas pelos contextos social e político, que constituem o ambiente histórico.

A proposição de perspectivas alternativas ao estudo do orçamento público é oportuna quando existem mudanças sobre as regras orçamentárias (Praça, 2011), a exemplo da implementação das emendas individuais impositivas (Emenda Constitucional – EC nº 86/2015). Nesse sentido, estabeleço uma filiação epistemológica à perspectiva descritiva pós-incrementalista da TO (LeLoup, 1978, 1988; Rubin, 1988, 1990a, 1997, 1999, 2015; Schick, 2002), que posiciona o orçamento em uma arena política conflituosa (Rubin, 1988, 1997, 1999, 2015; LeLoup, 1988, 2002; Schick, 2002). Assim, para entender como as dinâmicas orçamentárias se constituem na modernidade, apresento o orçamento como um instrumento multidimensional (LeLoup, 1988, 2002; Rubin, 1990a), de modo que sua compreensão passa pelo exame do próprio sistema político, o que inclui a avaliação das macrodecisões, dinâmicas sociais, grupos e atores relevantes (LeLoup, 1988, 2002; Rubin, 1988, 2015).

A partir da dimensão do *macrobudgeting* e da lógica *top-down*, me alinho com pesquisadores que se articulam na proposição de um novo paradigma ao debate orçamentário (LeLoup, 1978, 1988, 2002; Rubin, 1988, 1990a, 1997, 1999, 2015; Schick, 1988, 2002; Bozeman; Straussman, 1982). Estes apontam para a necessidade de estudos explorarem as relações de equilíbrio/desequilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo e as implicações que reformas orçamentárias exercem entre ambos em diferentes contextos (LeLoup, 1988). Além disso, sinalizo que o processo orçamentário é capaz de refletir a política no orçamento e que as relações de domínio entre as instituições geram variações nesses processos (Rubin, 1990a).

Para o alcance do objetivo proposto, produzi uma Análise Situacional (SA) do processo legislativo das Propostas de Emendas à Constituição (PECs) que resultaram na aprovação da

EC nº 86/2015 ao longo de quinze anos (2000-2015). Ao total, 476 ações, 328 documentos e 57h de material audiovisual foram mapeados, articulados e analisados, resultando na apresentação de uma estrutura teórica que representa a alteração do processo orçamentário da União por meio das emendas individuais impositivas.

Reconheço o Brasil como um lócus oportuno para a produção de pesquisas que abrangem as relações entre os Poderes e suas dinâmicas orçamentárias (Pereira; Mueller, 2002, 2004), pois o contexto acumula patologias institucionais que geram ameaças constantes à governabilidade (Abranches, 1988; Limongi; Figueiredo, 1998; Figueiredo; Limongi, 2000; Power, 2015), sobretudo em decorrência do contexto presidencialista e multipartidário (Raile; Pereira; Power, 2011). Assim, a EC nº 86/2015, ao instituir a execução obrigatória das emendas individuais, amplia a participação e autonomia do Poder Legislativo sobre o processo orçamentário (Praça, 2015). Este é um caso particular que reorganizou a relação de domínio interinstitucional, expandindo a autonomia do Congresso Nacional (Lima; Viana, 2016; Rodrigues, 2019; Almeida, 2021; Santos; Gasparini, 2020), uma vez que a matéria se limita à reserva e proteção de parte do orçamento em favor do Poder Legislativo (Greggianin; Silva, 2015).

No processo orçamentário, a participação do Poder Legislativo ocorre nas fases de aprovação e controle, o que engloba a proposição de emendas ao orçamento (Giacomoni, 2021). As emendas funcionam como uma alternativa para o Poder Legislativo mobilizar recursos para atender demandas locais dos parlamentares. Por meio delas, vínculos são estabelecidos diretamente com grupos de eleitores, que baseiam suas decisões nos atributos pessoais, qualidades e atividades individuais, favorecendo sua sobrevivência política (Bezerra, 1999; Figueiredo; Limongi, 2002; Pereira; Mueller, 2002, 2004; Braga; Guimarães, 2015). Assim, o controle orçamentário é uma das ferramentas mobilizadas para construir e manter coalizões governamentais (Santos, 2003; Raile; Pereira; Power, 2011; Baião; Couto; Jucá, 2018).

A despeito do Poder Legislativo propor emendas, o domínio da sua execução era totalmente exercido pelo Poder Executivo. Este detinha discricionariedade para apropriá-las com base em critérios não homogêneos (Pereira; Mueller, 2004), constituindo um cenário oportuno para explorar a utilização dos recursos públicos como moeda de troca na relação Executivo-Legislativo (Figueiredo; Limongi, 2000; Samuels, 2002a, 2002b; Pereira; Rennó, 2003) em um ambiente de clientelismo orçamentário basilar à sobrevivência política do parlamentar (Bezerra, 1999; Bittencourt, 2012; Braga; Guimarães, 2015). Essa lógica na relação

entre os Poderes sustenta uma disputa contínua sobre a capacidade de destinação dos recursos (Pereira; Mueller, 2000; Chaisty; Cheeseman; Power, 2012; Power, 2015; Pereira, 2018).

Nesse cenário, a EC nº 86/2015 estabelece um modelo de orçamento impositivo para as emendas parlamentares individuais (Praça, 2015). A despeito de o orçamento ainda se constituir como um instrumento autorizativo (Lima, 2003; Gontijo, 2010; Godoy, 2014; Menezes; Pederiva, 2015; Santos, 2016), parte passa a ser reservado em benefício do Poder Legislativo, tornando sua execução cogente (Rodrigues, 2019). Nesse sentido, a literatura vem se dedicando na avaliação dos impactos que a EC nº 86/2015 promoveu no orçamento do Governo Federal brasileiro, especialmente na análise do nível de execução das dotações submetidas pelo Poder Legislativo em uma perspectiva longitudinal e/ou comparativa (Oliveira, 2018; Capellini, 2018; Rodrigues, 2019; Volpe 2019; Graton; Bonacim; Sakurai, 2020). No entanto, as pesquisas sinalizam a ausência de estudos que explorem como essa iniciativa modificou as relações de poder entre as instituições, o que abrange as relações de barganha e os custos sociais envolvidos (Graton; Bonacim; Sakurai, 2020; Santos; Gasparini, 2020, Faria, 2023).

Assim, esta tese contribui teoricamente ao incorporar nas análises os valores construídos contextualmente e apresentar os processos de idealização e de mobilização (política e social) inerentes à implementação das emendas individuais impositivas, desafiando os conceitos basilares da TO e introduzindo novos elementos ao *status* teórico atual. Demonstro como as referidas emendas surgem de um processo de idealização do Poder Legislativo sobre a natureza do orçamento público, mas que os contextos político e social transformaram significativamente os efeitos pretendidos na sua proposição inicial. Assim, exponho como o orçamento está exposto ao ambiente histórico e sofre influência de relações multidimensionais complexas.

A partir dessas interpretações, busco expandir os estudos que advogam pela análise das relações que abrangem fenômenos orçamentários contemporâneos (Rubin, 1990a; LeLoup, 2002). As ações, discursos e estratégias empregadas na tramitação da EC nº 86/2015 demonstram como a sua implementação foi influenciada pelo contexto, indicando que as reformas orçamentárias não devem ser compreendidas como distúrbios procedimentais, mas como reflexo de processos labirínticos, permeados por disputas estruturadas em diferentes dimensões.

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo Geral

O objetivo desta tese é analisar como a impositividade das emendas parlamentares individuais alterou a distribuição de autonomia entre os Poderes Legislativo e Executivo sobre o orçamento público no Governo Federal do Brasil.

1.1.2 Objetivos Específicos

a) Articular a Teoria Orçamentária e a dinâmica de relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no contexto brasileiro;
b) Mapear os elementos que refletem a inserção da EC nº 86/2015 na CF/1988, bem como aqueles relacionados aos contextos (social, político e institucional);
c) Articular os elementos, os mundos sociais/arenas e os posicionamentos relevantes nos episódios que resultaram na promulgação da EC nº 86/2015;
d) Analisar as dinâmicas que favoreceram/dificultaram a implementação das emendas individuais impositivas, desenvolvendo sentido sobre elementos, ações, discursos e posicionamentos;
e) Discutir as implicações da EC nº 86/2015 para a relação Executivo-Legislativo no Brasil, para a Teoria Orçamentária, para a literatura nacional e para a contabilidade aplicada ao setor público.

1.2 Justificativa e Contribuições Intermediárias

No Brasil, eventos que envolvem a relação conflituosa entre os poderes Executivo e Legislativo sobre questões orçamentárias são observados desde o período que sucedeu a CF/1988. Casos como (1) anões do orçamento (1993-1994); (2) escândalo dos sanguessugas (2005-2006); (3) impeachment da Ex-Presidenta Dilma Rousseff (2015-2016); (4) emenda constitucional do teto de gastos, que instituiu um novo regime fiscal nas disposições constitucionais transitórias (2016); (5) orçamento impositivo para as emendas parlamentares individuais e de bancada (2015-2019); (6) orçamento secreto e emendas de relator (2020-atual), dentre outros, são exemplos de como o processo orçamentário está situado em uma arena de

disputa política capaz de enfraquecer a já instável relação entre esses Poderes (Bartoluzzio et al., 2023) no presidencialismo de coalizão inerente ao contexto brasileiro (Abranches, 2018).

Assim, a construção desta tese se justifica por propor uma alternativa teórica, conceitual e analítica que reconhece a complexidade das dinâmicas orçamentárias modernas e que constrói novos sentidos sobre a relação Executivo-Legislativo no Brasil. Para além de visualizar a materialidade orçamentária e posicionar o orçamento em ritos preestabelecidos que buscam atribuir objetividade à sua formulação, é necessário que as pesquisas direcionem a atenção aos conflitos, ambivalências e instabilidades das relações orçamentárias, sobretudo em casos de reformas que reorganizam o poder entre instituições, como observado no caso das emendas em investigação (Bartoluzzio; Cruz; Sauerbronn, 2023).

A inclusão do contexto brasileiro entre as discussões descritivas pós-incrementalistas da TO também deve ser destacada (Bozeman; Straussman, 1982; Rubin, 1990a, 1990b, 1997, 1999, 2015; LeLoup, 1988, 2002; Schick, 2002). A despeito do Brasil apresentar casos singulares com potencial de contribuição, ainda carecem pesquisas que relacionem esse contexto às ideias/perspectivas mobilizadas nesse aparato teórico (ver Bartoluzzio et al., 2023; Bartoluzzio; Cruz; Sauerbronn, 2023).

Além disso, a produção de pesquisas que abarquem perspectivas mais subjetivas e críticas da realidade social, sobretudo nas dinâmicas orçamentárias (Baião; Couto; Jucá, 2018; Rodrigues, 2019; Graton; Bonacim; Sakurai, 2020; Santos; Gasparini, 2020; Faria, 2023), são contribuições oportunas para a literatura que reconhece a multivocalidade e a complexidade dos fenômenos que atravessam/são atravessados pela contabilidade (Bartoluzzio; Sauerbronn; Cruz, 2023). Assim, espera-se que a construção dessa pesquisa mobilize novas perspectivas à discussão orçamentária nos/sobre os governos.

Como contribuições intermediárias, destaco o esforço em articular uma perspectiva teórico-conceitual (Bartoluzzio; Cruz; Sauerbronn, 2023) e metodológica (Bartoluzzio; Sauerbronn; Cruz, 2023) que dê conta da análise dos fenômenos orçamentários no contexto brasileiro em diferentes dimensões (política, fiscal, transparência e controle) (Bartoluzzio et al., 2023).

Isto posto, o Quadro 1 detalha as contribuições intermediárias na construção da presente tese.

Quadro 1 – Contribuições intermediárias na produção da tese.

2023	Bartoluzzio, A. I. S. S.; Cruz, C. F.; Dias, L. N.; Diniz, J. A.; Sauerbronn, F. F. A polyphonic debate on the 'modern' public budget in Brazil and its implications for accounting. Advances in Scientific and Applied Accounting, v. 16, pp. 1-30, 2023.
2023	Bartoluzzio, A. I. S. S.; Sauerbronn, F. F.; Cruz, C. F. Advancing grounded theory in accounting research through situational analysis: a postmodern perspective. Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade, v. 17, pp. 269-288, 2023.
2023	Bartoluzzio, A. I. S. S.; Cruz, C. F.; Sauerbronn, F. F. Revisitando a teoria orçamentária clássica para a proposição de uma agenda de pesquisa sobre o orçamento público no Brasil. In: XXIII USP International Conference in Accounting. São Paulo: Brasil, 2023.
2023	Debate público no Observatório de Gestão e Accountability (OGA/UFRJ): Orçamento público como complexidade social: mapeando aspectos teóricos e empíricos. Disponível online em: https://www.youtube.com/watch?v=8yRWj9dNj3A. Acesso em 15 abril 2024.
2022	Debate público no Observatório de Gestão e Accountability (OGA/UFRJ): Dinâmicas orçamentárias modernas e suas implicações para a contabilidade. Disponível online em: https://www.youtube.com/watch?v=hOQwHD66HrQ. Acesso em 15 abril 2024.
2022	Conversa no Podcast CasaOito com o tema: Orçamento público como peça de disputa política. Disponível online em: https://www.youtube.com/watch?v=qqeIZt-JL1g. Acesso em 15 abril 2024.
2022 e 2023	Aulas sobre a Teoria Orçamentária utilizada nesta tese na disciplina de Contabilidade e Finanças Públicas no Programa de Pós-Gradução em Ciência Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2023), ministrada pela Prof. Dra. Claudia Ferreira da Cruz, e na disciplina de Análise Financeira Governamental no Programa de Pós-Gradução em Ciência Contábeis da Universidade Federal da Paraíba (2022-2023), ministrada pelo Prof. Dr. Josedilton Alves Diniz.
2022	Workshop ministrado no XVI Congresso Anpcont (Foz do Iguaçu) sobre dinâmicas orçamentárias 'modernas' no setor público e suas implicações para a contabilidade.

Fonte: Elaboração própria.

Essa mobilização abrangeu a publicação de artigos em periódicos e eventos em contabilidade, a produção de workshop, debates públicos, diálogo em podcast e aulas sobre a perspectiva teórica utilizada nesta tese nos espaços de pós-graduação em contabilidade da Universidade Federal do Rio de Janeiro e na Universidade Federal da Paraíba.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico está estruturado em duas etapas complementares. Inicialmente, são apresentadas as bases da Teoria Orçamentária mobilizadas nesta tese, o que viabiliza a construção de uma estrutura epistemológica, teórica e conceitual sobre o orçamento público. Em seguida, a dinâmica de relação Executivo-Legislativo, particular ao contexto brasileiro, é articulada, o que abrange o caso das emendas individuais impositivas de interesse nesta pesquisa.

2.1 O ORÇAMENTO PÚBLICO E OS DESAFIOS AO SEU ESTUDO

Nesta tese, o orçamento público é visto como "intrinsicamente e irredutivelmente político" (Rubin, 1990a, p. 1). Em termos epistêmicos, estes refletem as escolhas dos governos sobre as atividades que serão realizadas e os sujeitos que se beneficiarão dos bens e serviços públicos disponibilizados. Assim, sua elaboração envolve a definição de prioridades entre grupos sociais que demandam objetivos variados. Trata-se de um dispositivo da arena política que condensa elementos basilares para a manutenção das atividades públicas, como planejamento, participação dos grupos de interesses e a relação entre o Estado e a sociedade. Além de refletir múltiplas decisões que visam atender às necessidades técnicas e às demandas ambientais geradas na relação entre os agentes envolvidos (Rubin, 1990a)[1].

A partir desses elementos, compreendo o orçamento público como um documento formal que evidencia manifestações diversas em uma relação dinâmica em que os conflitos ocorrem e são resolvidos. A sua análise deve abranger a materialidade (o orçamento formalizado), mas também as dinâmicas que permeiam sua elaboração, execução e avaliação, o que demonstra a sua complexidade (Caiden, 1985).

Dada a sua dinamicidade, alguns fatores inibem o desenvolvimento de uma Teoria Orçamentária abrangente, como a falta de consenso sobre a natureza do orçamento (se um processo político, social ou econômico), seu escopo, a técnica mais adequada, as abordagens passíveis de utilização e até mesmo o atual *status* teórico (Neuby, 1997). Falta consenso entre pesquisadores sobre os assuntos e tópicos que devem ser abordados no debate orçamentário

[1] Para Rubin (1990a), entre as caraterísticas que demarcam o orçamento público, pode-se destacar a participação de indivíduos e organizações com variadas perspectivas, níveis de poder e diferentes objetivos sobre o que obter do orçamento. São mais abertos ao meio ambiente, sendo influenciado pelos outros níveis de governo, pelos grupos de interesses, políticos, imprensa, cidadãos e etc. É uma ferramenta de prestação de contas e de aproximação dos cidadãos aos governos. E, por fim, sua elaboração é influenciada por diversas restrições, como regras e regulamentos, capazes de normatizar como este deve ser elaborado e executado.

(Rubin, 1997; Neuby, 1997)[2], resultando em propostas teóricas que focam em aspectos singulares do processo orçamentário (Williams; Calabrese, 2011). Como ressalta Neuby (1997), os esforços para o avanço de teorias orçamentárias estão gerando perspectivas quase normativas que se limitam à exploração de aspectos parciais do orçamento público, suprimindo a compreensão que seria obtida se houvesse uma teoria abrangente abarcando as dimensões de formulação, execução e as suas implicações políticas.

O debate encontra-se estagnado e falta profundidade teórica nas análises empíricas. Como a elaboração do orçamento envolve múltiplos atores, é um desafio adotar perspectivas amplas de avaliação. Ademais, a sua dimensão interativa, a tensão entre conceitos empíricos e normativos, a ausência de um paradigma prevalecente e a falta de um método capaz de estruturar o processo orçamentário dificultam o desenvolvimento do campo (Neuby, 1997)[3].

Os orçamentos também são parte do escopo analítico de diferentes áreas, que produzem resultados multidisciplinares sem foco cumulativo (Rubin, 1988). Para Schick (1988) e Caiden (1985), a administração e finanças públicas, ciência política, economia, sociologia, psicologia, contabilidade e antropologia observam o orçamento em perspectivas particulares e pouco integrativas[4]. Assim, o orçamento é reconhecido como complexo o suficiente para ser considerado uma disciplina própria, o que afasta a possibilidade de enquadrá-lo em uma ciência única e objetivamente delimitada, reconhecendo o seu estudo como uma atividade integrativa e multidisciplinar (Caiden, 1985).

Soma-se ainda a interatividade do orçamento e as tensões entre autores em cada disciplina, o que reflete em frustração no desenvolvimento da Teoria Orçamentária (Rubin, 1988; Schick, 1988). Ressalto ainda que na medida em que a sobreposição de disciplinas leva à sobrecarga e à incoerência, análises limitadas a perspectivas singulares resultam em interpretações estreitas e simplórias de um processo social complexo. Nesse sentido, alternativas analíticas devem levar em consideração as complexidades do mundo real e refletir

[2] Autores como Schick (1988) e Neuby (1997) consideram que a Teoria Orçamentária deveria focar nos conceitos mais elementares do orçamento e na avaliação que envolve a solicitação e aprovação das dotações em contextos em que as reivindicações orçamentárias superam a disponibilidade de recursos pelos governos. Para Meyers (1996), o desenvolvimento seria viabilizado pela construção de uma teoria normativa que revisitasse e consolidasse as melhores práticas já propostas ao orçamento. Já para Williams e Calabrese (2011), uma teoria abrangente seria aquela que conciliasse aspectos envolvendo a apropriação e a tomada de decisão sobre o orçamento. Como sinaliza Schick (1988), desenvolver uma teoria que englobe todas as dimensões que afetam as funções elementares do orçamento precisaria ir além do processo orçamentário e avaliar a própria condição humana.

[3] Neuby (1997) argumenta que o incrementalismo pode ser considerado o paradigma predominante nas pesquisas orçamentárias, mas reconhece que outras alternativas são propositivas na busca de compreender o orçamento público. LeLoup (1978) e Schick (1983) consideram o incrementalismo como a teoria de maior destaque sobre orçamento público, elegendo Aaron Wildavsky como o autor incrementalista mais influente.

[4] Outras disciplinas foram citadas por Caiden (1985) como pouco integrativas: administração pública, ciência política, economia e contabilidade.

sobre a politização do orçamento, as amplas funções dos sistemas orçamentários e as disparidades contextuais de avaliação (Caiden, 1985).

Nesse contexto, o orçamento ainda permanece um lócus de investigação oportuno para o fornecimento de contribuições teóricas e empíricas que busquem, por meio de abordagens inovadoras e capazes de questionar as fronteiras teóricas atuais, compreender como o processo orçamentário está estruturado e integrado à sociedade (Rubin, 1997)[5]. Rubin (1988) reforça a importância de ampliar a compreensão do orçamento a partir de teorias mais consistentes, buscando explicá-lo. E mesmo que as novas propostas apontem para elementos ainda fragmentados[6] no curto prazo, os pesquisadores devem buscar possibilidades de desenvolver avaliações descritivas em profundidade na contemporaneidade.

Essa fragmentação pode ser observada na medida em que disciplinas como administração e contabilidade visualizam o orçamento como um instrumento técnico, limitado ao alcance de resultados. A discussão encontra pouca teorização e foca no equilíbrio orçamentário para que o planejamento e controle sejam atendidos. Já na ciência política, a atenção se volta para a forma como os recursos são distribuídos e quem se beneficia na sua elaboração, com foco nos grupos de interesse e nos órgãos legislativos. Como a atenção precisa ser dada ao processo, é ele quem determina o que será estudado, quais são os atores envolvidos, os papéis que desempenham e as etapas que influenciam na sua elaboração (Rubin, 1988).

A despeito da distância temporal entre os estudos que produziram os primeiros axiomas na geração de novos sentidos aos orçamentos e às práticas orçamentárias, a literatura internacional reforça a importância da produção de investigações que busquem gerar novos significados para esse instrumento (Rubin, 2015; Grossi et al., 2023).

Na contabilidade, as pesquisas analisam a implementação de modelos orçamentários alternativos, como o orçamento participativo (Van Helden; Adhikari; Kuruppu, 2021; Adhikari; Jayasinghe, 2022), além de reconhecer os processos orçamentários como capazes de ampliar a participação social, promover equidade entre grupos marginalizados e estimular a *accountability* (McDonald; McCandless, 2023; Bartocci et al., 2022; Rubin; Bartle, 2021; Kuenneke & Scutelnicu, 2021). Assim, Grossi et al. (2023) reconhecem a importância das investigações compreenderem o papel do orçamento nas dinâmicas de representação e conflito,

[5] Para Rubin (1997), a teoria orçamentária atual é fragmentada e incompleta, pois, mesmo existindo algum consenso em algumas áreas, há também muita discordância em outras, de modo que uma teoria orçamentária ainda está em curso de ser desenvolvida. Um complemento a essa oportunidade de construção teórica é a possibilidade sinalizada em Rubin (1988) de desenvolver avaliações orçamentárias que integrem o orçamento à sociedade.

[6] Rubin (1988) reconhece o próprio orçamento como sendo fragmentado, ou seja, diferentes partes do orçamento possuem características muito distintas. As teorias podem ser boas em abordar alguns aspectos e ruins em outros.

avaliando o papel que desempenham no processo democrático e na interação entre atores e governos, bem como as implicações para os agentes subrepresentados e ambientes subdesenvolvidos.

No contexto brasileiro, esta tese integra os esforços que buscam construir alternativas epistemológicas, teóricas, conceituais e analíticas para o estudo do orçamento público, reconhecendo-o como instrumento posicionado na centralidade de relações sociais complexas, dinâmicas e multifacetadas (Bartoluzzio; Cruz; Sauerbronn, 2023). As intenções refletidas nas ações alcançam interesse analítico e as avaliações são contextualmente (re)posicionadas para compreender como os ambientes político, social, econômico e histórico geram alterações ou conformidades na sua elaboração, execução e avaliação (Bartoluzzio et al., 2023).

A análise desta tese parte, portanto, de uma delimitação epistemológica sobre o seu funcionamento: os orçamentos são instrumentos políticos, destituídos de neutralidade e acomodam uma variedade de conflitos que visam a obtenção dos recursos neles previstos. Essas disputas visam o alcance de protagonismo orçamentário, compreendido como a capacidade de orientar sua elaboração e execução, gerando domínio. Assim, na próxima sessão destaco os conceitos teóricos norteadores para a produção desta tese, possibilitando sua construção em termos onto-epistêmicos.

2.2 TEORIA ORÇAMENTÁRIA

Tendo em vista a complexidade do orçamento e os desafios à sua análise, optei, nesta tese, pela Teoria Orçamentária (TO), por reconhecer seu esforço em atribuir diferentes sentidos ao orçamento público, o que viabiliza um alinhamento teórico e epistemológico que subsidie a compreensão das práticas orçamentárias a partir de casos recentes vivenciados no Brasil. Essa é uma oportunidade de compreender como as disputas envolvendo o orçamento se estabelecem contextualmente, além de fornecer elementos para o avanço da TO ao incorporar perspectivas ainda subexploradas na literatura, como o contexto brasileiro.

2.2.1 Percursos da Teoria Orçamentária

Os percursos da TO podem ser compreendidos a partir da perspectiva de autores que atribuíram diferentes sentidos ao orçamento público, o que abrange o seu papel na sociedade e a função dos atores e instituições no processo orçamentário. Três fases se destacam: (1) o desenvolvimento do normativismo e a especialização da prática; (2) a ascensão do

incrementalismo e o reposicionamento do orçamento na dinâmica política; e (3) os esforços para a construção de um novo paradigma para a sua compreensão.

A primeira fase é baseada na pesquisa de Key (1940), que questiona a ausência de uma teoria abrangente sobre o orçamento público. Nesse período, buscava-se compreender as bases que fundamentam a alocação dos recursos entre atividades concorrentes[7]. A partir da teoria econômica, reformistas e economistas públicos argumentam que o máximo retorno social deve prevalecer na distribuição de recursos escassos e que especializar as formas de apropriação seria o objetivo central de uma teoria sobre o orçamento governamental (Key, 1940; Lewis, 1952)[8].

As pesquisas nessa fase se distribuem entre as que investigam as finanças públicas dos governos, com foco na gestão de cortes e déficits orçamentários (Samuelson, 1954; Musgrave, 1956-1957), e as que visavam o aprimoramento da prática por meio de sistemas de orçamentação a partir da premissa de racionalidade (Lewis, 1952; Schick, 1966; Drucker, 1976; Pyhrr, 1977; Wenz; Nolan, 1982). O desenvolvimento dos sistemas orçamentários na TO reflete a dificuldade de se estabelecer relações consistentes entre os produtos e serviços públicos e os custos necessários ao seu fornecimento (Lewis, 1988)[9]. Ainda assim, a tentativa de aprimorar a prática constituía uma forma dos teóricos refletirem os valores sociais nos orçamentos públicos (Rubin, 1997). Aqui, o objetivo não era discutir se o orçamento deveria ser compreendido como um instrumento político ou econômico (Key, 1940; Lewis, 1952).

Apesar do anseio por mudança ser um interesse comum entre os pesquisadores, o debate estava concentrado em aspectos econômicos com foco na eficiência, sem que uma discussão sobre as implicações políticas fosse proposta. Assim, reconhecendo a necessidade de reformular o que se compreendia por orçamentação, a fase teórica seguinte passa a reconhecer que o objetivo da teoria deveria ser a análise das preferências que prevalecem na decisão sobre as atividades que são priorizadas dadas as limitações de recursos (Wildavsky, 1961).

Se as receitas são insuficientes para atender as múltiplas preferências de alocação, então o orçamento vai se estabelecendo no coração do processo político. O orçamento torna-se um instrumento político capaz de evidenciar quem são os beneficiados na disputa por recursos e o

---

[7] "On what basis shall it be decided to allocate x dollars to activity A instead of activity B?" (Key, 1940, p. 1138)

[8] A pesquisa de Key (1940) permitiu o desenvolvimento de pesquisas normativas com foco na microeconomia e nas finanças públicas. Essas avaliações focam na economia de bem-estar, no fornecimento de bens públicos e nas dinâmicas que envolvem as possibilidades de alocação e buscam orientar as decisões sobre tributação e os gastos do governo (ver Samuelson, 1954; Musgrave, 1956-1957).

[9] Os principais são: *Planning Programming Budget System* (PPBS) (Schick, 1966), *Management by Objectives* (MBO) (Drucker, 1976), *Zero-Based Budgeting* (ZBB) (Pyhrr, 1977), *Target-Base Budgets* (Wenz; Nolan, 1982). Outros podem ser destacados: *Outcome-Based Budget* (OBB), *Priority-Driven Budget*, *Participatory Budget*, *Balanced-Base-Budgeting* (BBB) e *New Performance Budget* (ver Khan, 2019; Tyler; Willian, 1997; Kelly, 2003).

impacto dessas decisões na sociedade, projetado como uma ferramenta que representa interesses diversos e conflituosos. Portanto, é a dinâmica política que vai influenciar como os recursos são alocados (Wildavsky, 1961, 1964).

Fundamentado nas ideias de Lindblom (1959, 1979)[10] sobre a definição de políticas públicas, Wildavsky (1964) evidencia que os agentes não podem obter tudo o que querem, mas buscam obter tudo o que podem. As decisões acontecem a partir da reconciliação de expectativas entre os sujeitos e são influenciadas pelo papel que desempenham na dinâmica política. O ambiente cria regras e critérios específicos de alocação e influencia a forma como os recursos são planejados, solicitados e utilizados. Portanto, não é possível pensar o processo orçamentário sem considerar as influências e restrições que decorrem do contexto político.

As pesquisas da segunda fase introduzem a perspectiva descritiva, especialmente a partir das ideias de Wildavsky (1961, 1964, 1986, 1992), Davis, Dempster e Wildavsky (1966), Fenno (1966) e Wildavsky e Caiden (1997), que desenvolvem e especializam o incrementalismo e passam a visualizar o orçamento como uma expressão das relações políticas, influenciado pelas negociações entre os participantes que visam a obtenção e ampliação de recursos. Busca-se, através de uma descrição dos processos, compreender como os orçamentos são desenvolvidos, com foco nos atores e nas instituições capazes de determiná-lo.

Com o declínio do incrementalismo, autores descritivos vêm apresentando outras possibilidades teórico-conceituais para a análise das relações que envolvem os orçamentos, com especial atenção para o *macrobudgeting* e para a perspectiva *top-down* (LeLoup, 1978, 1988; Rubin, 1990a, 1997, 1999; Schick, 1983, 1988), conceitos-base para esta tese. Agora, os orçamentos são posicionados em uma arena política conflituosa. Além de serem influenciados pelas negociações que se desenvolvem entre os participantes diretos, são afetados também pelos acordos políticos, pelas participações relativas e pelas restrições ambientais e contextuais (LeLoup, 1988, 2002; Rubin, 1990a).

O objetivo é expandir a análise das relações internas dos governos para reconhecer o orçamento como um processo aberto, politizado e transversal às instituições, incluindo nas análises o tipo de liderança política, os conflitos externos e os acordos interinstitucionais (Bozeman; Straussman, 1982; LeLoup, 1988; Rubin, 1988). Portanto, a sociedade, os grupos

[10] Um aspecto que demarca a perspectiva de Lindblom (1959) é que o autor considera que a avaliação entre políticas públicas concorrentes está limitada às margens (incrementos). Como sinaliza LeLoup (1978), a formulação de políticas em Lindblom (1959) pode ser considerada um processo incremental, limitado e pouco compreensível.

de interesses e os partidos políticos passam a ser visualizados como grupos com potencial influência na distribuição dos recursos previstos nos orçamentos (LeLoup, 1988).

As análises se concentram nas relações macro-orçamentárias (*macrobudgeting*), como a relação entre o Executivo e o Legislativo, visando compreender como as dinâmicas de equilíbrio/desequilíbrio entre eles se estabelecem nos processos orçamentários (LeLoup, 2002). Aspectos como conflitos (partidários, entre atores e instituições), globalização, relações entre diferentes níveis de governos e reformas orçamentárias são possibilidades analíticas promissoras para a teoria. Para tanto, análises exploratórias, longitudinais e comparativas passam a fornecer alternativas epistemológicas ao debate teórico (Rubin, 2015).

Destaca-se que a atual posição da teoria reflete a falta de consenso sinalizado na literatura sobre o que o orçamento é, seu escopo e os tópicos que o debate deve tangenciar (Rubin, 1997; Neuby, 1997). Ainda é um desafio estabelecer uma teoria ampla que abarque as múltiplas interações ao longo do processo orçamentário, o papel atribuído aos valores políticos e sociais e a atuação dos agentes (Gibran; Sekwat, 2009).

Como Rubin (2015) sinaliza, é importante que os pesquisadores olhem para novas possibilidades de continuar avançando a teoria. Após as discussões pós-incrementais, a literatura tem se mostrado estagnada, demandando projetos que não apenas revisitem conceitos já consolidados, mas que desafiem o *status* teórico atual produzindo novas análises, contribuições e alternativas para o campo.

2.2.2 Aspectos Epistemológicos na Teoria Orçamentária

Três conglomerados se destacam na proposição de abordagens epistemológicas ao orçamento na TO: (1) os que buscam a maximização dos benefícios sociais na alocação do gasto (por meio de decisões racionais); (2) os que refutam a hiper racionalidade nas escolhas orçamentárias; e (3) os que discutem aspectos intermediários entre ambos (Rubin, 1997).

A hipótese de racionalidade está baseada na capacidade dos agentes atenderem aos objetivos estipulados pelos governos com menor custo e/ou maior benefício (Lee Jr.; Johnson; Joyce, 2013). A premissa de racionalidade presume o acesso amplo às informações para tomada de decisão e capacidade analítica irrestrita dos atores para interpretá-las. As escolhas são baseadas na microeconomia e buscam construir alternativas para maximizar a obtenção de retorno em relação aos recursos disponíveis (Reddick, 2003; Lee Jr.; Johnson; Joyce, 2013).

A perspectiva que refuta a hiper racionalidade é influenciada pelo incrementalismo (Wildavsky, 1964; Wildavsky; Caiden, 1997; Fenno, 1966). Os incrementalistas rejeitam a

capacidade dos atores produzirem avaliações relativas entre alternativas orçamentárias, argumentando que a sua elaboração ocorre por meio de mudanças marginais entre duas ou mais propostas. No incrementalismo, os acordos que ocorrem no campo político são priorizados em detrimento dos cálculos de otimização (Reddick, 2003; Lee Jr.; Johnson; Joyce, 2013). É uma abordagem que simplifica as decisões ao considerar a limitação da capacidade humana na avaliação dos orçamentos e que reconhece a mitigação do conflito como um valor socialmente compartilhado (Wildavsky, 1964).

Por fim, a abordagem intermediária, que adoto nesta tese, representa a noção de racionalidade limitada, sinalizando a dificuldade de a hipótese de racionalidade ser praticada frente à complexidade política que permeia as dinâmicas orçamentárias, ao passo que reconheço a possibilidade de as decisões promoverem mudanças significativas para além do que foi estabelecido incrementalmente nos anos anteriores. Decisões podem ser tomadas sem considerar uma avaliação abrangente das alternativas ao orçamento, assim como o processo orçamentário pode ser estruturado para promover mudanças expressivas sobre as práticas existentes (Lee Jr.; Johnson; Joyce, 2013).

Essa visão epistemológica está alinhada aos pesquisadores descritivos, cujo objetivo está na compreensão da prática e no papel desempenhado pelos atores no processo orçamentário (Neuby, 1997). O Quadro 2 apresenta os aspectos da perspectiva descritiva adotada na tese.

Quadro 2 – Filiação epistemológica à perspectiva descritiva na TOC.

Desenvolvimento significativo a partir da segunda metade do século XX (Willoughby, 2014).	Orientação ao comportamento dos atores e à dinâmica política (Caiden, 1985).
Busca descrever de forma abrangente como o orçamento é elaborado, visando retratar como os indivíduos disputam por benefícios orçamentários com base na observação exaustiva dos fenômenos (Wildavsky, 1961; Rubin, 1990a; Caiden, 1985).	Fundamentação na ciência política, na filosofia política e nas disciplinas sociais com foco no sujeito e no ambiente em que as decisões orçamentárias acontecem (Wildavsky, 1961; Rubin, 1997; LeLoup, 2002).
Hipótese de racionalidade limitada e irracionalidade nas decisões dos atores sobre a elaboração das propostas orçamentárias (Wildavsky, 1961; Williams; Calabrese, 2011).	Foco na análise, descrição e interpretação do que foi realizado (Willoughby, 2014).
Orçamento visto como um instrumento sobreposto pela política em um processo público, politizado, transversal às instituições e influenciado por fatores socias, ambientais e contingenciais (Rubin, 1997, 1988; LeLoup, 1988).	Se baseia em abordagens qualitativas que exijam maior capacidade analítica do pesquisador, como estudos de caso, entrevistas semiestruturadas e observação direta para compreensão das dinâmicas envolvendo o orçamento público (Wildavsky, 1961).
Viabilizou a ampliação da discussão orçamentária a partir da proposição de novos conceitos, como a perspectiva *bottom-up* e *top-down*, e a dinâmica do *microbudgeting* (micro-orçamento) e *macrobudgeting* (macro-orçamento) (LeLoup, 1988; Rubin, 1990a).	

Fonte: Elaboração própria.

Essa perspectiva surge da demanda pela avaliação de aspectos inerentes à dinâmica política. A partir de uma descrição detalhada sobre como o processo orçamentário se desenvolve, a atenção se volta para compreender as preferências que prevalecem nas decisões de alocação (Wildavsky, 1961), reconhecendo o orçamento como um instrumento político situado em uma dinâmica social conflituosa (Wildavsky, 1964; Wildavsky; Caiden, 1997).

Os pesquisadores consideram as restrições ambientais e a influência das dimensões políticas, sociais e econômicas (Rubin, 1990a; LeLoup, 2002). Assim, o orçamento é concebido como um instrumento politizado que reflete valores construídos e negociados na arena política (LeLoup, 1988; Rubin, 1997). Em termos operacionais, abordagens qualitativas são mobilizadas para dar profundidade analítica na descrição dos processos (Wildavsky, 1961), permitindo maior compreensão sobre como os participantes, as instituições e os grupos de interesse produzem negociações sobre os orçamentos (Rubin, 1990a).

Nesse sentido, esta tese, ao se filiar à perspectiva descritiva, contribui com as pesquisas que visualizam o orçamento como um processo público e politizado que é influenciado pelo contexto em que os governos operam (LeLoup, 1988; Caiden, 1985). Mais especificamente, dialoga com a visão de LeLoup (1988) de que o avanço da TO pode ser obtido pela análise das relações envolvendo os atores-chave do Executivo e do Legislativo[11], no equilíbrio entre os poderes e nas implicações das reformas orçamentárias. É a partir da compreensão aprofundada desses elementos que reconhecemos a possibilidade de se obter contribuições consistentes na consolidação de um novo paradigma sobre o orçamento público (LeLoup, 1988)[12].

2.2.3 Alternativas Conceituais para a Teoria Orçamentária

2.2.3.1 Possibilidades Analíticas ao Processo Orçamentário

Como indicado, a perspectiva descritiva posiciona o orçamento em uma arena política de negociações que o torna aberto às participações relativas, seja entre agentes, instituições, cidadãos ou grupos de interesse (Bozeman; Straussman, 1982; LeLoup, 1978, 1988; Rubin, 1988, 1990a, 1997, 1999). Além de constituírem uma ferramenta política que organiza a

[11] Rubin (1997) é outra autora que sinaliza a oportunidade de investigações considerando a relação Executivo-Legislativo no processo orçamentário.

[12] Um aspecto a ser ressaltado é que o próprio Wildavsky (1992), principal pensador do incrementalismo na discussão orçamentária, ao refletir sobre uma das suas pesquisas pioneiras em "Political Implications of Budget Reform: a Retrospective" (ver Wildavsky, 1961), sinaliza a atenção que precisa ser direcionada para a inclusão de grupos não hegemônicos na participação e na condução do orçamento e para as novas relações entre o executivo e o legislativo envolvendo o processo orçamentário.

distribuição dos recursos entre os membros dos governos, passam também a ser influenciados pelas negociações que se estabelecem na arena política (Rubin, 1997, 1988; LeLoup, 1988).

Essa perspectiva introduz novas alternativas teórico-conceituais à sua análise: a dimensão do *macrobudgeting*[13] (macro-orçamento) em complemento ao *microbudgeting* (micro-orçamento) e a visão *top-down* (de cima para baixo) em detrimento da *bottom-up* (de baixo para cima) (LeLoup, 1988, 2002; Rubin, 1988, 1990a, 1997, 1999).

Enquanto no *microbudgeting* a avaliação do processo orçamentário recai para as motivações individuais e estratégias dos atores, no *macrobudgeting*, as decisões consideram também as negociações mais amplas, atribuindo uma perspectiva sistêmica ao orçamento público (Rubin, 1990a). No *macrobudgeting*, o orçamento se configura como um processo situado no governo central e a análise abrange disputas envolvendo o congresso, a articulação entre líderes partidários e demais atores com influência (LeLoup, 2002).

Este passa a ser concebido como um instrumento de disputa, posicionado em um ambiente sujeito a maior conflito interinstitucional. Agora, o processo orçamentário está menos centrado no interior dos entes, com grupos organizados e partidos lutando por vantagens orçamentárias (LeLoup, 1988). O Quadro 3 apresenta a perspectiva do *macrobudgeting* adotada nesta tese.

Quadro 3 – Perspectiva do Macrobudgeting utilizada na Tese.

<table>
<tr><td>Foca nas decisões tomadas no alto nível dos governos e nas participações relativas do orçamento (LeLoup, 1988).</td><td>O processo orçamentário é aberto, politizado e permeável aos grupos de interesse (LeLoup, 2002).</td></tr>
<tr><td>O orçamento é visualizado como um instrumento aberto a negociações, posicionado no topo dos governos em um ambiente interprofissional conflituoso. A geração de significados, além de abranger o comportamento dos agentes no processo orçamentário, inclui também atores externos, como os cidadãos, grupos de interesse, partidos políticos, além de outras instituições e esferas do governo (LeLoup, 1988, 2002; Rubin, 1990a).</td><td>Além de considerar a participação e a relação entre os atores posicionados na dinâmica interna dos governos, as análises incluem a participação de agentes externos da arena política, social e econômica, atribuindo um sentido sistêmico ao orçamento público (Rubin, 1990a).</td></tr>
<tr><td rowspan="2">É uma perspectiva que demanda análises mais abrangentes das decisões orçamentárias, posicionando-as em um processo público e politizado, com maior integração entre o orçamento e a sociedade (incluindo dimensões sociais, políticas, econômicas e institucionais) (LeLoup, 1988; Rubin, 1990a).</td><td>É onde são definidas as prioridades dos governos com base nas interrelações que acontecem na arena política (Willoughby, 2014).</td></tr>
<tr><td>Dialoga com a perspectiva top-down do orçamento (LeLoup, 2002).</td></tr>
</table>

Fonte: Elaboração própria.

[13] Para LeLoup (1988), enquanto o *microbudgeting* foca nas decisões de nível baixo e intermediário na formulação de políticas, com grande influência dos trabalhos de Fenno (1966) e Wildavsky (1964), o *macrobudgeting* analisa as decisões de alto nível e as participações relativas no orçamento, como observado por Schick (1986).

A opção por essa perspectiva parte da compreensão de que o *macrobudgeting* abrange as relações entre o Executivo e o Legislativo, possibilitando compreender como dinâmicas de equilíbrio/desequilíbrio se estabelecem entre ambos. Assim, o papel do Legislativo pode ser questionado para verificar sua capacidade de se comportar como um co-equal e desafiar as atribuições do Executivo sobre o orçamento, sobretudo em episódios que geram mudanças significativas sobre os processos, denotando sua transversalidade (LeLoup, 2002; Rubin, 1997).

Além disso, ao elevar o orçamento ao *macrobudgeting*, as análises estimulam maior integração entre o orçamento e a sociedade. A dinâmica social possibilita compreender as prioridades dos governos na geração de bens e serviços à população (Rubin, 1997)[14]. Ademais, o conflito, que já é intrínseco ao orçamento, se intensifica pela inclusão de mais sujeitos na disputa por protagonismo orçamentário (Rubin, 1999)[15], aspectos de interesse nesta tese.

Assim, as dinâmicas deixam de se concentrar apenas na visão *bottom*-up, com foco na determinação residual dos orçamentos, para explorar elementos da perspectiva *top-down*. Aspectos como liderança presidencial, conflito externo, relações com o congresso e acordos interinstitucionais são considerados na análise do processo orçamentário, reposicionando-o em uma arena social mais ampla (Bozeman; Straussman, 1982). O Quadro 4 demonstra as principais características das perspectivas *top-down* adotadas nesta tese.

Quadro 4 – Perspectiva top-down utilizada na tese.

O processo orçamentário é dominado pelo presidente e seus conselheiros, com participação limitada de atores e menos visível ao público (Bozeman; Straussman, 1982).	Recurso analítico que busca atribuir uma perspectiva sistêmica ao orçamento público, ultrapassando os papéis e as atribuições operantes na dinâmica interna dos governos (Rubin, 1990a).
Abrange aspectos mais amplos como o partidarismo, as lideranças políticas, o ambiente econômico, as relações interinstitucionais, o contexto social, dentre outros elementos da arena política (Bozeman; Straussman, 1982).	Perspectiva adequada para refletir a ação política, geralmente utilizada quando os governos lidam com restrições orçamentárias e limitações sobre a ampliação de gastos (Rubin, 1990a; Ljungman, 2009).
Amplia a discricionariedade sobre quais programas e projetos serão desenvolvidos, refletindo objetivos específicos dos governos que são gerados na arena política (Rubin, 1990a).	Análise fundamentada nas contas internas dos governos e na análise do contexto histórico (Bozeman; Straussman, 1982).

Fonte: Elaboração própria.

[14] Rubin (1990a) argumenta que os governos podem conciliar as dimensões *top-down* e *bottom-up* no processo orçamentário. Quando existe maior restrição nas disponibilidades de recursos, exigindo maior controle sobre os gastos, ou quando as decisões orçamentárias são direcionadas para a ação política, a perspectiva *top-down* é aplicada. Essa perspectiva também é valorizada quando o governante possui objetivos políticos específicos, ampliando a discricionariedade sobre quais programas e atividades serão selecionadas visando atingi-los (ver também Hendrick, 1989).

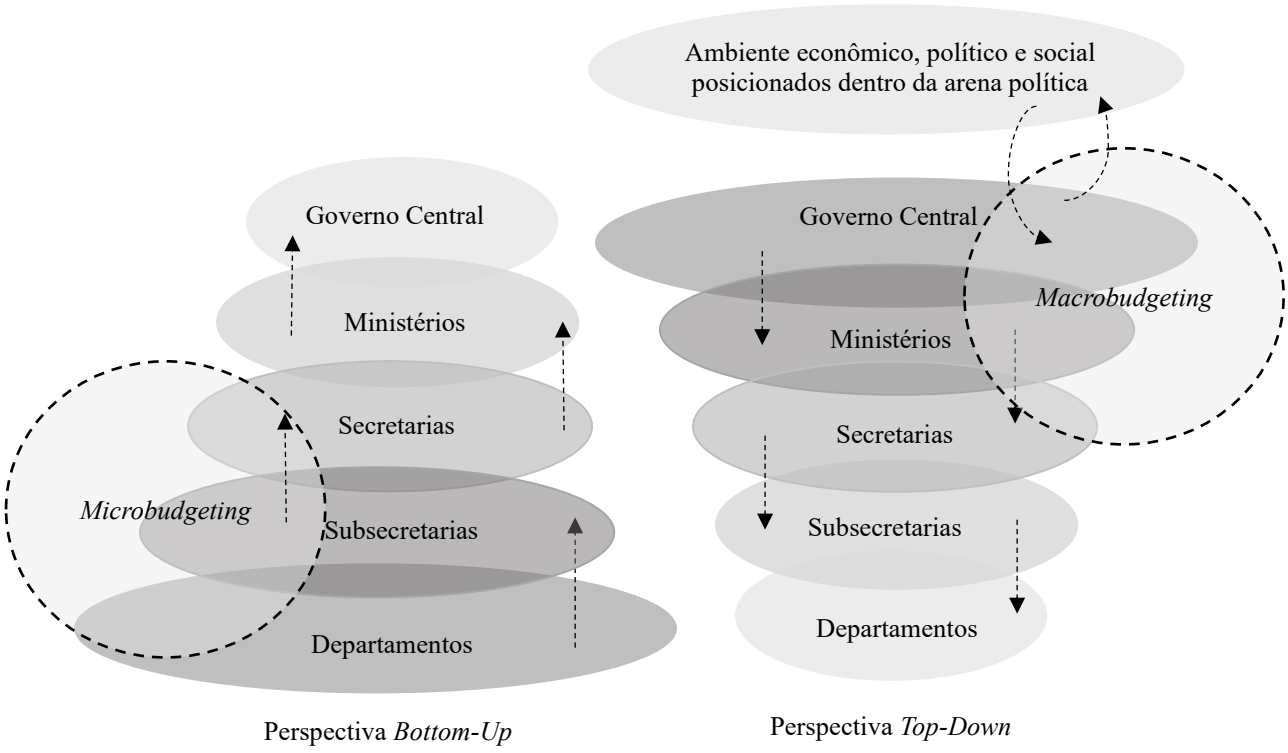
[15] Rubin (1999) reconhece que as decisões orçamentárias podem ser tomadas a partir da emoção, sendo elementos que ampliam o conflito orçamentário: (a) o estresse fiscal e a redução na quantidade de recursos disponíveis, (b) divergência ideológica entre o executivo e o legislativo, (c) mudança nos ritos orçamentários, e (d) interesses múltiplos e contraditórios e um governo desalinhado.

Ressalto que o processo orçamentário envolve sempre uma perspectiva *top-down* e outra *bottom-up* (Bozeman; Straussman, 1982; Rubin, 1990a; Kim; Park, 2006; Ljungman, 2009). O que torna o orçamento público desafiador é a busca pelo equilíbrio entre ambas as perspectivas, pois, na medida que os governos não podem desconsiderar o nível agregado de despesa para a elaboração das propostas, é necessário que exista flexibilidade para garantir que os recursos disponibilizados financiem atividades públicas fundamentais satisfatoriamente (Bozeman; Straussman, 1982).

É desse encadeamento que a literatura reconhece a importância de desenvolver esforços analíticos na visão *top-down*, já que é um desafio obter dados, estabelecer rotinas, observar os fenômenos e explicar o processo orçamentário nessa perspectiva. Como sinalizam Bozeman e Straussman (1982), existe uma tendência na TO de tratar aspectos inerentes à dinâmica *top-down* como distúrbios históricos, apesar da sua importância na determinação do orçamento.

Visando atribuir um sentido visual aos conceitos discutidos, a Figura 1 apresenta a dinâmica de funcionamento das dimensões *microbudgeting* (*bottom-up*) e *macrobudgeting* (*top-down*) do processo orçamentário.

Figura 1 – Dimensões *bottom-up* (*microbudgeting*) e *top-down* (*macrobudgeting*).



Fonte: Elaboração própria.

Essa tese parte de uma perspectiva *top-down* em um contexto de *macrobudgeting* para atribuir ao processo orçamentário um sentido sistêmico, o que possibilita reconhecê-lo como uma ferramenta aberta à negociação e influenciada por atores, instituições e grupos de interesses que, direta ou indiretamente, participam e exercem influência na elaboração da proposta orçamentária.

2.2.3.2 A Política no Orçamento Público e a Dinâmica dos Processos Orçamentários

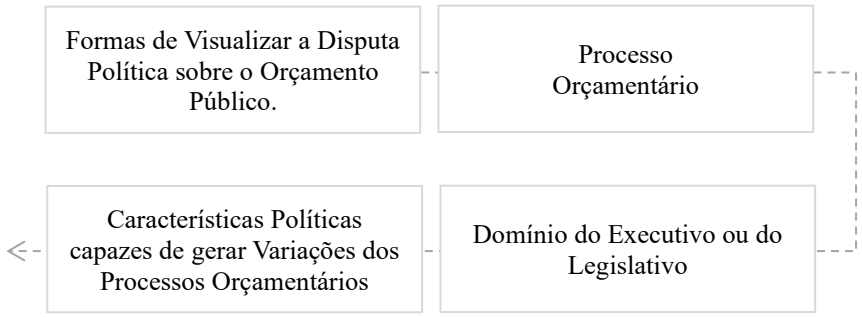
Além de visualizar o orçamento como instrumento político, reconheço o processo orçamentário como capaz de refletir/evidenciar disputas que se estabelecem visando a obtenção de protagonismo na destinação de recursos, o que afeta sua lógica de elaboração e execução. Nesse sentido, relações de equilíbrio/desequilíbrio (domínio) entre os Poderes Executivo e Legislativo são capazes de gerar variações significativas aos processos orçamentários (Rubin, 1990a).

Isto posto, uma alternativa para observar como a disputa política permeia os orçamentos é posicionando o processo orçamentário no centro analítico, uma vez que os atores buscam alterá-lo para ampliar a capacidade de decisão sobre os recursos neles previstos. É no processo que estes são solicitados, analisados e distribuídos e que os agentes – individuais e coletivos – desenvolvem disputas visando ampliar sua capacidade de alocação, o que afeta o equilíbrio entre os participantes e a relação entre áreas distintas dos governos (Rubin, 1990a).

Assim, esta tese reconhece que diferentes grupos participam e exercem influência sobre os processos orçamentários. A perspectiva central é que o Legislativo busca maximizar de modo contínuo sua autonomia sobre o orçamento, o que ocorre por meio da reorganização do próprio processo. Assim, avaliações são oportunas quando existem desequilíbrios ou alterações formais para acomodar novas delimitações para o Executivo e Legislativo (Rubin, 1990a).

A partir da articulação teórica desenvolvida por Rubin (1990a), reconheço o processo orçamentário como uma possibilidade de visualizar como a disputa política afeta os orçamentos públicos, sendo a relação de domínio entre o Executivo e o Legislativo uma característica política capaz de gerar variações significativas aos próprios processos.

Figura 2 – Fatores capazes de explicar variações nos processos orçamentários.



Fonte: Adaptado de Rubin (1990).

Nesse entendimento, parcela significativa das diferenças nos processos orçamentários advêm do grau de dominação dos poderes Executivo e Legislativo. A elaboração do orçamento ocorre entre dois extremos que vão do domínio total do Poder Executivo ao controle absoluto pelo Poder Legislativo (Rubin, 1990a).

2.3 RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO BRASIL

A avaliação da relação Executivo-Legislativo passa pela discussão do presidencialismo de coalizão, característico ao contexto brasileiro, bem como pela avaliação das ferramentas disponibilizadas ao Poder Executivo para a formação e manutenção das coalizões. De forma específica, as relações entre essas instituições são analisadas na perspectiva do processo orçamentário, o que abrange as responsabilidades e limites à participação de ambos, bem como a avaliação sobre como a EC nº 86/2015 alterou formalmente a relação de domínio entre o Executivo e o Legislativo no processo orçamentário do Governo Federal brasileiro.

2.3.1 Presidencialismo de Coalizão no Contexto Brasileiro

A análise da relação de domínio entre o Executivo e o Legislativo é pertinente no contexto brasileiro porque o *design* institucional do país é um caso extremo de "ameaça à governabilidade" (Figueiredo; Limongi, 2000, p. 151). O Brasil opera um presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988; Limongi; Figueiredo, 1998) que favorece a ingovernabilidade (Figueiredo; Limongi, 2000; Power, 2015) ao agrupar elementos como presidencialismo, federalismo, bicameralismo, multipartidarismo e representação proporcional (Abranches, 1988; Pereira; Mueller, 2002, 2004; Power, 2015; Bertholini; Pereira, 2017).

Estas são patologias institucionais à governabilidade, uma vez que aumentam os custos do governo e dificultam a capacidade do Poder Executivo manter unidade e disciplina na formação de coalizões (Pereira; Mueller, 2002, 2004), além de favorecer dinâmicas prejudiciais à democracia brasileira, como clientelismo, paroquialismo, baixa capacidade de desenvolvimento da *accountability* eleitoral, episódios de ingovernabilidade e desperdício fiscal (Baião; Couto; Jucá, 2018).

Como sinaliza Abranches (1988, p. 21-22):

> Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o "presidencialismo imperial", organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, "presidencialismo de coalizão".

A despeito da relação entre ambos favorecer a geração conflitos interinstitucionais nos regimes democráticos (Pereira; Power; Rennó, 2008), a combinação do presidencialismo e do multipartidarismo torna a relação entre ambos ainda mais problemática (Mainwaring, 1993; Raile; Pereira; Power, 2011)[16]. Regimes presidencialistas são propensos a produzir bloqueios institucionais porque carecem de mecanismos que induzam a cooperação. São poderes independentes com baixa probabilidade de formação de agendas confluentes e as mazelas políticas do Executivo não afetam a sobrevivência do Legislativo, o que desincentiva o apoio ao Governo (Figueiredo; Limongi, 2000).

Para Chaisty, Cheeseman e Power (2012), o presidencialismo de coalizão é uma estratégia aos dilemas institucionais quando o presidencialismo e o multipartidarismo coexistem, como no Brasil. O objetivo do poder Executivo nesse ambiente é construir um cartel com o Legislativo visando a defesa das suas preferências a partir de ferramentas que induzam a cooperação e a formação de um sistema interdependente entre ambos. O Executivo não governa sem o Legislativo, que depende daquele para acessar os recursos que serão direcionados às suas bases eleitorais (Santos; Gasparini, 2020)[17].

---

[16] Para Mainwaring (1993), sistemas bipartidários são mais estáveis à democracia, em oposição aos multipartidários, visto que este dificulta a capacidade do presidente formar maioria no Congresso. Soma-se ainda a percepção de Figueiredo e Limongi (2000) e Pereira, Power e Rennó (2008) de que a fragmentação partidária do Brasil é uma das maiores observadas no mundo.

[17] Como sinaliza Pereira, Power e Rennó (2008), no Brasil, o presidente é percebido como responsável pelo funcionamento do governo em geral, já os legisladores representam os distritos subnacionais, levando o governo a atender as necessidades paroquiais. Ou seja, o executivo tem a visão macro, já o legislativo, micro. Ambos possuem um interesse comum, a governabilidade, evitando a associação à políticas impopulares e fracassadas.

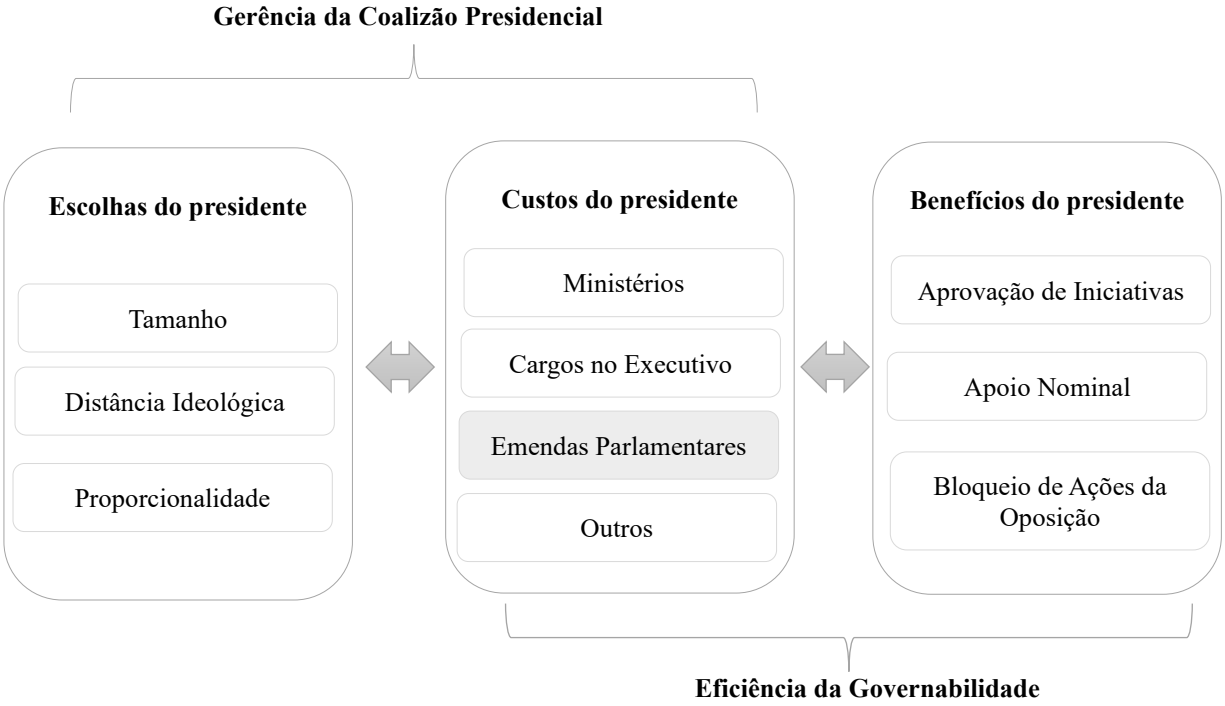
O presidencialismo de coalizão é, nesse sentido, resultado de uma configuração social, histórica e institucional (Braga; Guimarães, 2015) e conta com a participação de diferentes partidos políticos que dividem o poder oriundo da coisa pública. Já as coalizões são acordos entre partidos que se estabelecem por meio do compartilhamento de recursos para o alcance de metas integradas. Por meio delas, acordos são produzidos para a coordenação do governo (Couto; Soares; Livramento, 2021). No Brasil, esse modelo favorece a formação de coalizões com maior diversidade ideológica, o que promove instabilidades que tendem à fragmentação e à polarização (Braga; Guimarães, 2015).

A despeito de não ser um fenômeno exclusivo do Brasil, o presidencialismo de coalizão se estabelece porque o presidente não visa apenas a manutenção no cargo, mas também a promoção de políticas públicas (Couto; Soares; Livramento, 2021)[18]. Para aprová-las, o Executivo desenvolve alianças com os partidos para obter o apoio do Congresso. Com isso, viabiliza sua agenda política e estabelece condições para governar (Pereira; Mueller, 2002; Santos; Gasparini, 2020) com base em um "jogo político diário" (Couto; Soares; Livramento, 2021, p. 22).

Para que as coalizões sejam formadas e gerenciadas, o Executivo utiliza ferramentas de governo capazes de capturar o suporte do Legislativo, como poder de agenda, autoridade orçamentária, distribuição de ministérios, influência do poder partidário e o funcionamento das instituições formais (Raile; Pereira; Power, 2011; Chaisty; Cheeseman; Power, 2012; Praça, 2015). Nesse sentido, a Figura 3 apresenta o modelo conceitual de gerência de coalizão aplicável ao contexto brasileiro.

[18] A Amárica Latina é considerada um expoente nas pesquisas sobre coalizão (*coalition theories*) (Power, 2015; Couto; Soares; Livramento, 2021), sendo comum a obtenção de apoio do legislativo por meio do controle orçamentário e da distribuição de ministérios aos partidos da coalizão (Chaisty; Cheeseman; Power, 2012).

Figura 3 – Modelo conceitual de gerência de coalizão presidencial no Brasil.



Fonte: Adaptado de Bertholini e Pereira (2017, p. 534).

Os custos do presidente são percebidos como necessários à formação de coalizões, pois servem para mediar a relação entre o Executivo e o Legislativo (Bittencourt, 2012; Santos; Gasparini, 2020), o que ocorre por meio dos poderes políticos/institucionais que o presidente detém para fazer valer suas preferências sobre os parlamentares (Pereira; Mueller, 2003).

Portanto, no Brasil, o poder Executivo goza de mecanismos institucionais capazes de influenciar o Legislativo e assegurar resultados condizentes às suas preferências. Podem ser proativos, estabelecendo um novo *status quo*, ou reativos, na medida em que mobilizam ferramentas contra as iniciativas oriundas do Congresso (Pereira; Mueller, 2000). Entre os proativos, ressalta-se a capacidade do Executivo governar via medidas provisórias, o que viabiliza a proposição de uma nova legislação sem a necessidade de aprovação do poder Legislativo. Entre os reativos, destaca-se a possibilidade de o Executivo utilizar vetos totais ou parciais para rejeitar iniciativas legislativas discordantes (Figueiredo; Limongi, 1995; Pereira; Mueller, 2000; Chaisty; Cheeseman; Power, 2012; Pereira, 2018).

A capacidade do Executivo propor normas, vetar iniciativas do Legislativo e utilizar os pedidos de urgência para priorizar a tramitação das suas propostas estabelece um controle de agenda e sobrepõe seus interesses na restrição da capacidade transformadora do Legislativo (Pereira; Mueller, 2000; Bittencourt, 2012; Chaisty; Cheeseman; Power, 2012; Power, 2015;

Pereira, 2018)[19]. Soma-se, ainda, a capacidade exclusiva do poder Executivo de iniciar algumas legislações, como as propostas orçamentárias, bem como seu domínio para executá-las (Pereira; Mueller, 2000; Alston; Mueller, 2005; Praça, 2015; Braga; Guimarães, 2015).

O controle orçamentário é uma das ferramentas para a construção e manutenção das coalizões (Santos, 2003; Raile; Pereira; Power, 2011; Baião; Couto; Jucá, 2018). No Brasil, as questões orçamentárias não podem ser negligenciadas porque constituem um cenário ideal para explorar a utilização de recursos como moeda de troca na relação Executivo-Legislativo (Pereira; Mueller, 2004; Alston; Mueller, 2005; Raile; Pereira; Power, 2011), uma vez que o orçamento é uma possibilidade de acesso aos recursos necessários à sobrevivência política dos parlamentares (Samuels, 2002a, 2002b; Pereira; Rennó, 2003).

Essa necessidade decorre do próprio *design* institucional do país, que abrange a lista aberta e a representação proporcional, além de uma complexa estrutura federativa, o que permite que os cidadãos selecionem candidatos em detrimento de partidos (Samuels, 2002a, 2002b; Pereira; Rennó, 2003; Raile; Pereira; Power, 2011; Power, 2015; Bertholini; Pereira, 2017). Os eleitores podem basear suas decisões nos atributos, qualidades pessoais, atividades e registros dos candidatos. Trata-se de um incentivo para que o Legislativo desenvolva vínculos diretos com grupos eleitorais, em vez de negociar relações por intermediação partidária, o que favorece a personificação do voto (Ames, 1995a, 1995b; Pereira; Mueller, 2004; Raile; Pereira; Power, 2011).

Como o Executivo detém autonomia para elaborar e executar os orçamentos, estes são utilizados como instrumento da coalizão governamental, o que propicia um clientelismo orçamentário pela necessidade do Legislativo de direcionar recursos às bases eleitorais (Bittencourt, 2012; Power, 2015; Braga; Guimarães, 2015; Santos; Gasparini, 2020). Trata-se de uma tendência do Brasil, em particular, e da América Latina, em geral, uma vez que a utilização do controle orçamentário e a possibilidade de distribuição de ministérios são ferramentas adotadas para obtenção do apoio do Legislativo, fornecendo um lócus de investigação sobre as coalizões (Chaisty; Cheeseman; Power, 2012; Power, 2015; Baião; Couto; Jucá, 2018; Couto; Soares; Livramento, 2021). Portanto, é premente a análise das formas de participação do poder Legislativo no processo orçamentário para visualizar como os recursos

[19] Figueiredo e Limongi (1995) observam que o executivo foi responsável pela iniciativa de 85% das leis sancionadas no pós-constituinte, o que decorre da capacidade de este controlar a agenda do legislativo. Pereira e Mueller (2000) mostram que das 805 propostas tramitadas no Congresso entre 1995 e 1998, mais de 80% foram iniciadas pelo executivo, enquanto o legislativo foi responsável por 17,51% das iniciativas. Além disso, enquanto o tempo médio de uma proposta do executivo ser sancionada foi de 183 dias, o legislativo levava 1.194 dias.

podem ser direcionados às bases eleitorais, além da avaliação da relação de domínio do Executivo na sua execução.

2.3.2 Relação Executivo-Legislativo no Processo Orçamentário

No Brasil, o Executivo possui extensivo poder de agenda, como a capacidade de editar medidas provisórias e solicitar urgência na tramitação de projetos de lei, além da prerrogativa de iniciar matérias orçamentárias com base na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (Pereira, 2018). A autonomia do Poder Executivo na CF/1988 é uma herança do regime militar-autoritário antecedente, ao passo que foi introduzido um arranjo institucional multipartidário com mecanismos de freios e contrapesos (Rodrigues, 2019; Santos; Gasparini, 2020)[20].

Enquanto a CF/1988 visou a recuperação de poderes subtraídos do Legislativo por meio de medidas de fortalecimento do Congresso, manteve os do Executivo, obtidos no mesmo período (Figueiredo; Limongi, 2000). Não foram revogadas as prerrogativas que permitem ao Executivo influenciar o processo legislativo, o que enfraquece a autonomia do Poder Legislativo. Este atua como um facilitador na tramitação das matérias presidenciais, retraindo a sua autoridade como poder autônomo (Figueiredo; Limongi, 1995).

Uma das contribuições da CF/1988 para o Legislativo é redefinição da sua participação no processo orçamentário e no controle das finanças públicas, o que inclui a capacidade deste emendar as propostas orçamentárias (Figueiredo; Limongi, 1995; Praça, 2010; Silva, 2020). Para Sanches (1996), o processo orçamentário atual é mais aberto e participativo, com a ampliação da participação do Legislativo na formulação e implementação de políticas públicas, na alocação de recursos orçamentários e na avaliação de desempenho[21].

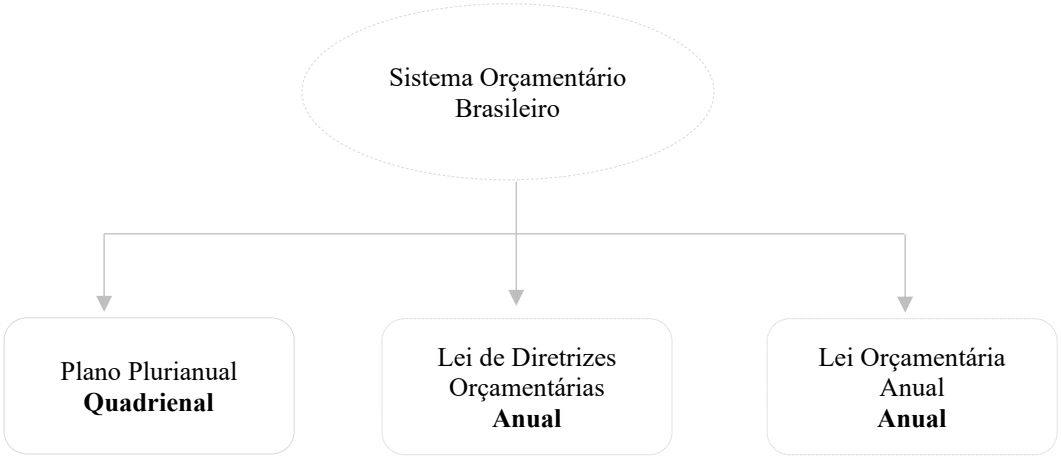
De maneira geral, o funcionamento da administração pública ocorre a partir da relação de três leis hierarquizadas e integradas que percorrem todas as etapas de discussão, votação, aprovação e publicação do processo legislativo brasileiro: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de

[20] Assis (2020) alerta que as relações políticas no processo orçamentário se configuram como desafios nacional e institucional. Dinâmicas contextuais vivenciadas ao longo da história constitucional do Brasil influenciaram, de formas variadas, as participações relativas nas discussões orçamentárias, o que vai desde a capacidade irrestrita do legislativo na Constituição de 1946, passando pela atuação abrangente do executivo na de 1967 e pelo seu reequilíbrio na de 1988. Para uma avaliação histórica do desenvolvimento da participação do Legislativo no processo orçamentário brasileiro ver Praça (2010) e Luz (2017).

[21] Para uma discussão sobre as bases normativas do orçamento público e seus principais aspectos evolutivos no Brasil, consultar Silva (2020). Um aspecto a ser ressaltado é a posição do autor de que as mudanças observadas nas dinâmicas orçamentárias públicas, no Brasil, refletem os elementos econômicos, sociais e políticos de cada período. Desse modo, o contexto torna-se um elemento basilar para a compreensão das práticas orçamentárias.

Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (Giacomoni, 2004). Esses três orçamentos formam o sistema orçamentário brasileiro.

Figura 4 – Sistema orçamentário do Governo Federal brasileiro.



Fonte: Elaboração própria.

Enquanto o sistema orçamentário pode ser visualizado em sua forma estrutural, o processo orçamentário só existe em sua dinâmica de funcionamento, o que dificulta a sua representação. Portanto, busca-se, na definição das suas principais fases, estruturar um ciclo. Dividido em quatro etapas, o processo orçamentário em nível federal no Brasil inclui: a *elaboração* da proposta orçamentária (Poder Executivo); a discussão, votação e *aprovação* da lei orçamentária (Poder Legislativo); a *execução* orçamentária (Poder Executivo); e o *controle* de avaliação da execução orçamentária (Poder Legislativo) (Giacomoni, 2021).

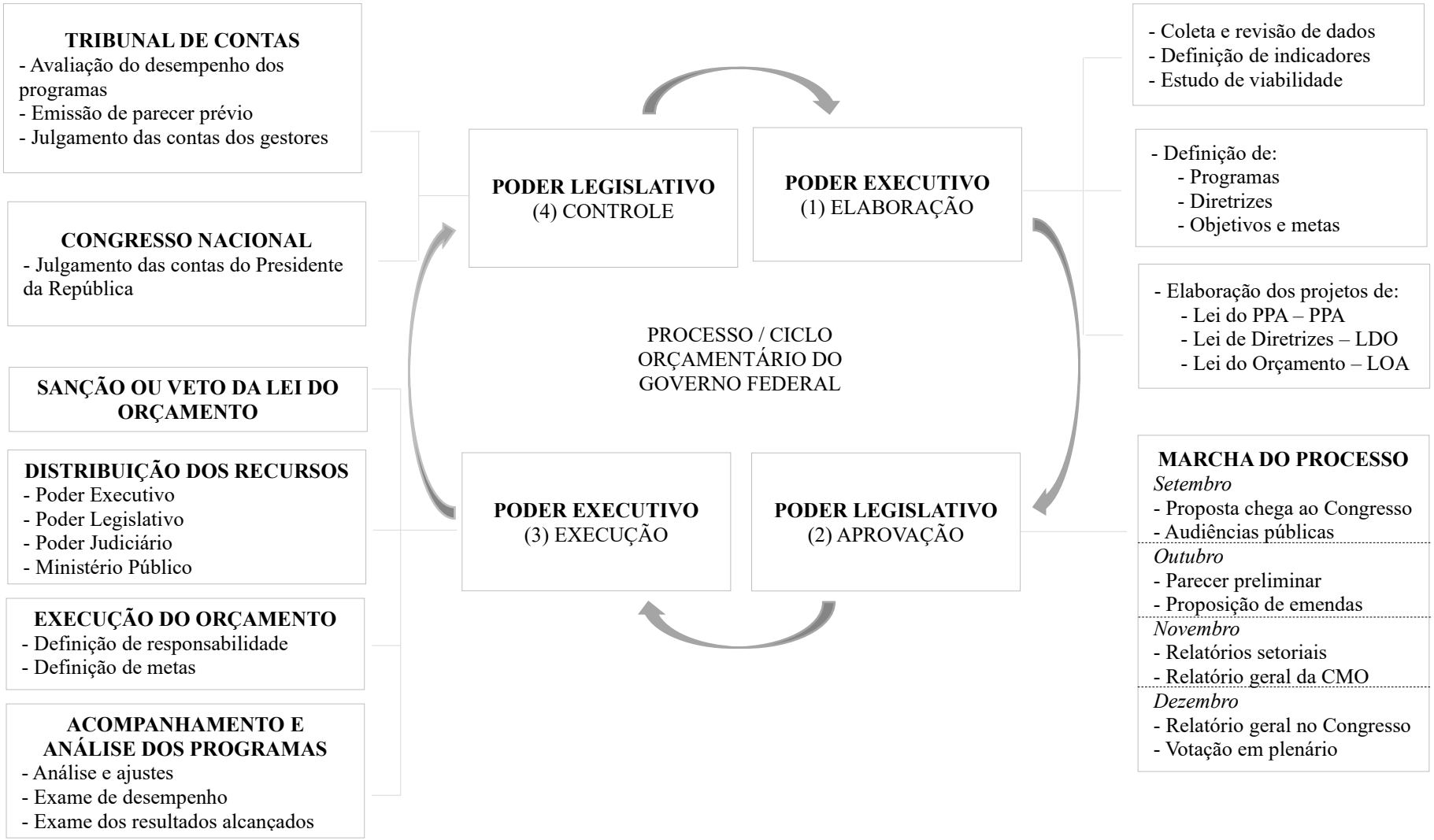


Figura 5 – Processo orçamentário do Governo Federal brasileiro.

Fonte: Adaptado de Jund (2006, p. 108)

Como o processo está estruturado em rotinas que se renovam anualmente, não é possível atribuir uma visão autossuficiente ao ciclo orçamentário (Giacomoni, 2021). Ele corresponde a um período de quatro anos, iniciando com as etapas de "elaboração, discussão, votação e aprovação" do PPA (quadrienal); passando pela "elaboração, discussão, votação e aprovação" da LDO (anual); e, por fim, pela "elaboração, discussão, votação, aprovação, execução, controle e avaliação" da LOA (Paludo, 2017, p. 140).

A primeira etapa do processo orçamentário é sempre uma iniciativa do Poder Executivo. Cabe ao Presidente da República a responsabilidade de apresentar os projetos de PPA, LDO e LOA. Quando enviados, estes são apreciados pelo Poder Legislativo com base em um regimento comum de duas formas: a primeira por uma Comissão Mista permanente; e a segunda pela votação, em plenário, das duas casas do Congresso Nacional. Esse momento introduz a segunda etapa do processo (discussão, votação e *aprovação* da lei orçamentária), que versa sobre a tramitação das propostas no Legislativo e a sua aprovação (Giacomoni, 2021)[22].

Nesse momento, o Poder Legislativo pode alterar o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) por meio de emendas ao orçamento. Para serem aprovadas, as emendas à LOA devem manter compatibilidade com o PPA e a LDO; os recursos necessários à sua inclusão devem necessariamente ser indicados, tendo como opção aqueles provenientes de anulação de despesas, ressalvadas as oriundas de gastos com pessoal e encargos sociais, serviços de dívida e transferências tributárias intergovernamentais; ou que estejam relacionados à correção de erros/omissões ou dispositivos do texto do próprio projeto de lei[23]. Para Giacomoni (2021), a CF/1988 buscou estabelecer critérios objetivos para a proposição de emendas à LOA, de modo que a sua inclusão obedeça a indicação de recursos para viabilizá-las, o que exige a anulação de dotações orçamentárias preexistentes.

A despeito da possibilidade de o Poder Legislativo alterar a iniciativa orçamentária por meio da proposição de emendas ao orçamento, o domínio da sua execução é exercido pelo Executivo (Pereira; Mueller, 2004; Baião; Couto; Jucá, 2018). Parcela significativa do orçamento está fora do alcance dos parlamentares, comprometida com gastos obrigatórios não contingenciáveis, o que restringe a participação do Legislativo aos investimentos (Figueiredo; Limongi, 2002, 2008; Pereira; Mueller, 2002; Bezerra, 1999)[24]. O poder Executivo ainda detém

[22] Ver Art. 165 da CF/1988.
[23] Ver Art. 166, § 2º, da CF/1988.
[24] No Brasil, parcela significativa do orçamento da União é comprometido com gastos compulsórios garantidos legal e constitucionalmente. Soma-se, ainda, as restrições macroeconômicas e a necessidade de honrar contratos com credores externos e internos, além dos gastos necessários às iniciativas de sustentação da estabilidade monetária. Esses fatores tornam escassos os recursos disponíveis para participação legislativa, sendo os investimentos a área mais atrativa nesse sentido (Figueiredo; Limongi, 2008; Bezerra, 1999).

poderes informativos e institucionais, como os vetos total e parcial, para orientar o processo orçamentário, o que torna a atuação do Legislativo regulada por normas que preservam as propostas originárias (Figueiredo; Limongi, 2002; Pereira; Mueller, 2004).

> Normas e procedimentos institucionais garantem que o Executivo não corra o risco de ter sua proposta desfigurada pelos congressistas. O presidente não só pode vetar as mudanças indesejáveis impostas pelos parlamentares ao projeto original, como tem à disposição uma série de instrumentos institucionais e vantagens informacionais que lhe permitem guiar em segurança a tramitação do orçamento pelo Congresso. Como se isso não bastasse, certas normas resguardam as preferências do governo, colocando fora do alcance dos parlamentares as partes mais importantes do orçamento, porque lhes é permitido propor emendas apenas a uma parcela diminuta do pacote de despesas orçadas (Pereira; Mueller, 2002, p. 294).

Além de sobrepor seus interesses, o poder Executivo ainda detém discricionariedade sobre a apropriação das emendas, que são utilizadas de forma estratégica para que o Presidente negocie apoio junto ao Congresso. Desse modo, o Poder Legislativo altera o orçamento para beneficiar suas bases eleitorais e apoia o Presidente para que as emendas sejam executadas, favorecendo a coalizão governamental em um quadro permanente de barganha (Pereira; Mueller, 2004, 2014; Alston; Mueller, 2005; Braga; Guimarães, 2015).

Desse modo, as emendas atuam no processo orçamentário como uma possibilidade do poder Legislativo obter recursos para atender as demandas específicas do eleitorado, constituindo uma ferramenta para a mobilização de benefícios aos grupos capazes de gerar votos e garantir sobrevivência política (Figueiredo; Limongi, 2002; Pereira; Mueller, 2002, 2004). Já o Executivo aceita a proposição das emendas porque estas podem ser usadas de forma estratégica e a um baixo custo para coordenar a disciplina e o apoio do próprio Legislativo (Pereira; Mueller, 2002; Raile; Pereira; Power, 2011).

Aqui, o processo orçamentário funciona como mediador da relação de barganha entre os poderes Executivo e Legislativo. O Executivo utiliza o orçamento como uma ferramenta de negociação para engajar o Congresso na aprovação da sua agenda do governo, enquanto o Legislativo utiliza o planejamento de políticas públicas refletidas no orçamento para atender às demandas e aos interesses imediatos da sua base eleitoral (Figueiredo; Limongi, 2002). Assim, o Executivo controla os recursos necessários à sobrevivência política do Legislativo, afetando a sua capacidade de perseguir políticas particularistas (Figueiredo; Limongi, 2000; Samuels, 2002a, 2002b; Pereira; Rennó, 2003).

O poder Legislativo depende das emendas orçamentárias porque o design institucional do Brasil favorece dinâmicas clientelistas na sua atuação. As emendas constituem uma

possibilidade de alocação orçamentária aos arranjos locais, que percebem a obtenção dos recursos como uma benesse do parlamentar individual (Sanches, 1996; Bittencourt, 2012), o que gera a produção de políticas públicas paroquiais estruturadas na manutenção de vínculos personalizados com os eleitores (Braga; Guimarães, 2015).

Isso significa que, no Brasil, o apoio dos círculos eleitorais locais influencia as preferências do Legislativo. Nesse sentido, os parlamentares se organizam para maximizar obtenção e distribuição dos recursos oriundos das emendas orçamentárias (Ames, 1995a). Essa é uma estratégia eleitoral que visa a obtenção de votos (Samuels, 2002b), pois, ao passo que gera uma aproximação dos membros do Poder Legislativo com as políticas estadual e municipal, desencoraja o engajamento nas questões nacionais mais amplas (Ames, 1995a; Samuels, 2002a; Pereira; Power; Rennó, 2008).

Como sinaliza Bezerra (1999, p. 70, grifo original):

> *Brigar, lutar* pelas emendas, recursos e interesses dos estados e municípios que representam é tido como uma obrigação em relação à sua atividade profissional, por conseguinte, deixar de fazê-lo caracteriza "omissão" por parte do parlamentar [...]. Como na obtenção de recursos federais está em jogo a reputação do parlamentar e seu prestígio eleitoral, observa-se neste caso da atuação dos parlamentares em favor das suas *bases* um exemplo de transformação do capital econômico em capital político. Ao interesse dos parlamentares em aprovar recursos para suas *bases eleitorais* se opõe a concepção de que a discussão do orçamento em sua fase legislativa deve priorizar a análise das "grandes questões nacionais".

Como argumentam Alston e Mueller (2005), enquanto no Poder Legislativo os votos obtidos estão relacionados à capacidade de geração de benefícios geográficos, o Executivo tende a ser responsabilizado pelas políticas públicas implementadas e pelo desempenho econômico. O Executivo é responsabilizado pelo funcionamento do governo, já os legisladores representam os distritos subnacionais, direcionando os esforços do Legislativo para atender necessidades paroquiais (Pereira; Power; Rennó, 2008). Tal contraste gera desinteresse no engajamento em políticas mais amplas e fortalece a consolidação de partidos não-programáticos (Ames, 1995a, 1995b).

No entanto, a proposição de emendas não é uma garantia de que serão executadas (Figueiredo; Limongi, 2000). O Executivo dispõe de discricionariedade para autorizar a sua apropriação por meio de critérios não homogêneos e utiliza seu contingenciamento como instrumento político para recompensar os legisladores que se comportam de forma convergente aos seus interesses, ao passo que pune opositores (Pereira; Mueller, 2004). Como os parlamentares utilizam essas emendas como instrumento político por meio da alocação de

recursos para as bases eleitorais, elas servem como instrumento de pressão política utilizado pelo Executivo. Como sinalizam Pereira e Mueller (2002, p. 282):

> A razão disso é que a aprovação de emendas não é o passo final no processo orçamentário. Mesmo depois de aprovado, inclusive com as emendas apresentadas, a efetiva implementação dos programas e projetos não está garantida. Cabe ao Executivo a incumbência de liberar os recursos para as despesas especificadas no orçamento. E as regras concedem ao governo uma grande parqueza na decisão de quando e quanto será executado. Em consequência, o Executivo pode escolher estrategicamente quais emendas de um político serão apropriadas ou engavetadas, apesar de ter sido aprovadas. Isso põe nas mãos do governo um importante instrumento para recompensar ou punir os congressistas de acordo com o grau de apoio ou de oposição que lhe proporcionam durante o ano.

Desse modo, normas e procedimentos institucionais garantem que o Executivo não corra o risco de ter sua proposta orçamentária desfigurada pelo Legislativo. Este pode não apenas vetar as mudanças indesejáveis impostas pelos parlamentares, como dispõe de instrumentos institucionais e informacionais que permitem guiar com segurança a tramitação do orçamento público (Figueiredo; Limongi, 2002; Pereira; Mueller, 2002). Como argumentam Figueiredo e Limongi (2000, p. 167):

> Se o clientelismo é um recurso valioso para um representante que busca a reeleição, e se o Executivo controla o acesso a este recurso, então o Executivo e os líderes partidários mantêm o controle sobre a sobrevivência política dos representantes.

Ressalta-se, ainda, a influência dos líderes partidários, que atuam como corretores da relação Executivo-Legislativo e reforçam a capacidade limitada de atuação do Legislativo no processo orçamentário (Figueiredo; Limongi, 2000; Luz, 2017). O Executivo não precisa barganhar caso a caso com os parlamentares individualmente, mas fazê-lo com os representantes dos partidos da coalizão. Os partidos, que são frágeis na arena eleitoral, tornam-se atores fortes no Congresso ao assumirem posições públicas sobre as iniciativas do Executivo, afetando as chances de reeleição dos legisladores (Figueiredo; Limongi, 2002; Pereira; Mueller, 2003). Eles tendem a cooperar com o Executivo porque é uma forma de acesso aos recursos necessários à sobrevivência política. Portanto, caso as recomendações dos líderes não sejam seguidas, podem ter o acesso aos recursos negado (Figueiredo; Limongi, 2000).

Como argumentam Figueiredo e Limongi (2000), a atuação do poder Executivo e dos líderes partidários limitam o poder de atuação do Legislativo no processo orçamentário. Enquanto algumas características descentralizam o sistema político, como o multipartidarismo, as regras eleitorais e o federalismo, outras tendem a centralizá-lo, como os poderes

institucionais do Executivo, a capacidade de distribuição seletiva de recursos políticos e financeiros e as regras internas do processo decisório no Congresso:

> Assim, apesar da presença de um sistema eleitoral descentralizado e de um sistema partidário fragmentado, a estratégia eleitoral legislativa ideal no Brasil não tem se concentrado no voto pessoal, mas sim no seu oposto, o voto partidário. À primeira vista, esta afirmação parece paradoxal, dada a premissa de que os legisladores estão sujeitos a incentivos eleitorais para se comportarem individualmente. De fato, a maioria dos legisladores vota de acordo com as indicações de seus líderes partidários (preferências presidenciais) para acumular maiores benefícios nas arenas parlamentares e governamentais e assim fortalecer suas chances de sobrevivência política na esfera local (Pereira; Mueller, 2004, p. 813).

Enquanto as regas eleitorais incentivam o comportamento individual do Legislativo, a capacidade do Executivo legislar e centralizar os benefícios orçamentários torna o legislador dependente das preferências presidenciais e da lealdade aos líderes partidários (Limongi; Figueiredo, 2005). As duas forças institucionais fornecem incentivos tanto para o voto pessoal, quanto para o voto partidário. O Legislativo é incentivado a se comportar individualmente em relação aos eleitores; e por intermédio dos partidos pertencentes à coalizão com base nos interesses do presidente (Pereira; Mueller, 2004).

A partir da dinâmica observada na relação Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão do Brasil, a literatura vem se dedicando a explorar a capacidade do poder Executivo organizar a agenda legislativa, o que abrange o poder de veto (Amorim Neto; Cox; McCubbins, 2003; Pereira; Power; Rennó, 2005, 2008; Alston; Mueller, 2005) e a distribuição de cargos e ministérios para a formação de coalizões capazes de mobilizar a agenda de governo (Amorim Neto, 2002, 2006; Baião; Couto; Jucá, 2018).

As pesquisas buscam compreender a função e influência das emendas parlamentares no federalismo brasileiro (Samuels, 2002a; Almeida, 2021), bem como as nuances que envolvem a sua execução nas coalizões, o que passa pela avaliação da autonomia do Executivo na aprovação e contingenciamento das emendas e pela capacidade de articulação do Legislativo, sobretudo no processo orçamentário (Samuels, 2002b; Pereira; Rennó, 2003; Pereira; Mueller, 2004; Alston; Mueller, 2005; Raile; Pereira; Power, 2011; Bittencourt, 2012; Chaisty; Cheeseman; Power, 2012; Vasselai; Mignozzetti, 2014; Power, 2015; Bertholini; Pereira, 2017; Miranda, 2018).

Ademais, a EC nº 86/2015 altera essa dinâmica ao tornar impositivas as emendas parlamentares individuais apresentadas ao PLOA, o que promove uma nova forma de relação

entre o Executivo e o Legislativo em relação ao orçamento público (Greggianin; Silva, 2015; Lima; Viana, 2016; Santos; Gasparini, 2020).

2.3.3 Relação Executivo-Legislativo nas Emendas Individuais Impositivas

Como evidenciado, uma das principais prerrogativas do Poder Legislativo no processo orçamentário, além da sua atuação nas atividades de aprovação e controle, é a proposição de emendas ao orçamento, que possuem natureza revisional e propositiva na alteração do projeto original encaminhado pelo Executivo (Lima; Viana, 2016). Além de refletir no orçamento um conjunto de escolhas em coautoria, as emendas permitem a participação do Legislativo nas macrodecisões fomentadas pelo Executivo (Santos; Gasparini, 2020).

A partir da análise das ferramentas obtidas pelo Executivo para a formação das coalizões e da discussão sobre os limites à participação do Legislativo no processo orçamentário, sobretudo na proposição e execução das emendas, é premente reconhecer que o orçamento público envolve, necessariamente, relações de poder. A despeito da CF/1988 estabelecer um aparente equilíbrio de forças entre o Executivo e o Legislativo, atribuindo ao primeiro a iniciativa de elaboração e execução da proposta orçamentária e ao segundo a sua aprovação e controle, estabelecendo uma relação de corresponsabilidade entre ambos (Santos; Gasparini, 2020), a atuação do Legislativo no Brasil era caracterizada por uma subordinação aos interesses do Executivo (Lima; Viana, 2016).

Isso porque, a despeito da possibilidade de o Legislativo alterar a proposta orçamentária por meio das emendas, não existiam garantias à sua execução, pois o Executivo poderia contingenciar e/ou postergar a execução das dotações submetidas com base na disponibilidade de recursos, o que ocorria sem a apresentação das motivações e/ou justificativas (Baião; Couto; Jucá, 2018; Rodrigues, 2019; Graton; Bonacim; Sakurai, 2020). Tal impasse gerou uma discussão na literatura sobre o caráter do orçamento, que buscava avaliar se este deveria ser considerado uma lei autorizativa ou impositiva (Greggianin; Silva, 2015; Lima; Viana, 2016; Santos; Gasparini, 2020).

A principal diferença do modelo orçamentário autorizativo para o impositivo é que enquanto no primeiro existe uma permissão de gastos com base nas programações orçamentárias aprovadas pelo Legislativo, atribuindo-se ao executivo a decisão sobre quando e de que forma serão executadas, o que abrange o contingenciamento e a não execução das dotações previstas, no segundo, as programações devem ser obrigatoriamente executadas, exceto em casos específicos definidos em lei (Lima, 2003; Gontijo, 2010; Godoy, 2014;

Menezes; Pederiva, 2015; Santos, 2016). Enquanto o modelo autorizativo propicia relações de barganha em decorrência da autonomia do Executivo no cumprimento da lei orçamentária, no impositivo o Legislativo é fortalecido em consequência da menor discrição na execução das dotações previamente definidas (Lima; Viana, 2016; Santos; Gasparini, 2020).

Para Santos e Gasparini (2020), o orçamento impositivo fortalece a governança pública e potencializa a *accountability* ao tornar as práticas orçamentárias mais transparentes. Por outro lado, tornar o orçamento uma lei imperativa é considerada uma iniciativa inviável em decorrência da maleabilidade das condições sociais, econômicas e históricas que fundamentam as projeções orçamentárias, o que tornaria este um instrumento de planejamento inexequível. Os incentivos sobre os atores envolvidos também são distintos, pois, na medida em que o modelo autorizativo promove vantagens para os membros da coalizão do Governo e para o Executivo, o impositivo traria maiores benefícios para os membros da oposição (Praça, 2011).

Nesta tese, o orçamento é reconhecido como um instrumento autorizativo e a execução das emendas com base na atuação discricionária do Executivo é percebido como uma dinâmica particular ao desenho institucional do Brasil (Praça, 2011). Como as emendas são basilares na alocação das dotações orçamentárias às bases eleitorais, buscou-se desenvolver um modelo impositivo para as emendas parlamentares (*Pork-Only Mandatory Budget*), em que a obrigação da execução das programações recai para as emendas, garantindo ao Legislativo a autonomia para direcionar recursos às suas bases eleitorais (Praça, 2015).

Desse modo, a EC nº 86/2015, que versa sobre a execução impositiva das emendas individuais, direcionou os holofotes para a "disputa de forças entre os poderes no tocante ao protagonismo orçamentário" (Santos; Gasparini, 2020). Para Greggianin e Silva (2015), a aprovação dessas emendas seria uma forma do Legislativo reverter a baixa execução das emendas individuais nas programações incluídas nas leis orçamentárias, ampliando a participação dos parlamentares no estabelecimento de políticas públicas. A partir desses normativos, é introduzida a obrigatoriedade de execução das dotações incluídas pelo Legislativo na LOA, sendo dever do Executivo realizar a sua execução, exceto nos casos de impedimentos técnicos ou legais.

Como sinalizam Lima e Viana (2016, p. 208):

> Considerando a natureza autorizativa da LOA, de acordo com a prática corrente em nosso país, a propositura de emenda e a sua aprovação, antes da promulgação da EC n. 86/2015, não garantiam que o projeto da LOA, uma vez aprovado e sancionado, fosse implementado. Embora os parlamentares tenham o direito de propor emendas (individuais e coletivas), cabia ao Executivo determinar quais delas seriam executadas, na dependência de recursos do Tesouro Nacional.

Na medida em que as emendas passam a ter sua execução impositiva, atribui-se maior autonomia ao Legislativo (Lima; Viana, 2016), o que representa uma reorganização na relação de domínio entre ambos acerca do protagonismo orçamentário e um enfraquecimento do Executivo (Rodrigues, 2019; Almeida, 2021). Greggianin e Silva (2015, p. 32) corroboram com a percepção de que a execução impositiva das emendas parlamentares alterou a correlação de forças entre essas instituições, uma vez que "antes havia um desequilíbrio em benefício do poder executivo, com base na premissa da ampla discricionariedade de execução dos orçamentos públicos". Esse é reflexo da menor capacidade de atuação arbitrária do Executivo no cumprimento do orçamento (Lima; Viana, 2016; Santos; Gasparini, 2020).

Entre os impactos da EC está a renúncia de prerrogativa política, uma vez que a ação dos parlamentares está voltada para a proposição das emendas orçamentárias, desencorajando o envolvimento do Legislativo nas iniciativas de planejamento mais abrangentes. Soma-se, ainda, a ausência de mecanismos que controlem a eficácia e efetividade das alocações, o que afeta seu impacto social (Greggianin; Silva, 2015; Lima; Viana, 2016; Santos; Gasparini, 2020). Como ressaltam Santos e Gasparini (2020, p. 382), a discussão sobre as emendas parlamentares impositivas no Brasil se limitou à obrigatoriedade da execução financeira das dotações, sem medidas de acompanhamento e avaliação dos resultados para a sociedade:

> Essas Emendas, a nosso ver, sugerem um possível desinteresse do Congresso Nacional em atuar de forma mais presente nas questões orçamentárias, ao buscar suprir interesses dos membros do Congresso, alimentando um sistema clientelista. Efetivamente, tornaram o orçamento mais rígido, vincularam parte dos recursos, legalizando um sistema de reserva de receitas para o Parlamento.

Assim, a EC nº 86/2015 se limita à definição, reserva e proteção de parcela do orçamento em benefício do Legislativo, privilegiando a sua execução (Greggianin; Silva, 2015). Essa alteração reforça o desinteresse dos parlamentares na definição de políticas públicas estruturantes, o que ocorre "em nome do aperfeiçoamento de uma lógica paroquial, personalista e nefasta aos verdadeiros desígnios da democracia brasileira" (Lima; Viana, 2016, p. 217). Além disso, a garantia de execução das dotações oriundas das emendas impositivas fere o processo eleitoral ao deixar os novos candidatos à Câmara de Deputados e ao Senado Federal em posição de desigualdade na arena política, uma vez que aqueles em cumprimento de mandato dispõem de ferramentas para negociação e barganha junto aos redutos eleitorais (Lima; Viana, 2016; Santos; Gasparini, 2020).

A partir da alteração promovida pela EC nº 86/2015, a literatura tem se debruçado em analisar como as emendas individuais impositivas alteraram o nível de execução das dotações submetidas pelo Legislativo. A partir de abordagens quantitativas que visam uma avaliação longitudinal e/ou comparativa, as pesquisas buscam verificar se existem alterações significativas antes e após a proposição do normativo, ou verificar como momentos específicos da arena política podem influenciar a forma como as emendas são liberadas, refletindo um processo contínuo de barganha entre as instituições (Greggianin; Silva, 2015; Pederiva; Pederiva, 2015; Lima; Viana, 2016; Miranda, 2018; Oliveira, 2018; Capellini, 2018; Rodrigues, 2019; Volpe, 2019; Graton; Bonacim; Sakurai, 2020; Silva, 2020)[25].

Nesse sentido, a própria literatura reconhece a ausência de pesquisas que explorem a forma como as emendas individuais impositivas alteraram a dinâmica de negociação entre o Executivo e o Legislativo, o que abrange as relações de poder (Graton; Bonacim; Sakurai, 2020) e os custos sociais da relação estabelecida entre ambos (Santos; Gasparini, 2020). Para Rodrigues (2019), poucas pesquisas se debruçaram na avaliação dos resultados e consequências das emendas impositivas na relação entre as instituições, a despeito do debate mobilizado por elas no contexto brasileiro (Baião; Couto; Jucá, 2018). Portanto, momentos críticos em que decisões importantes sobre as regras orçamentárias foram tomadas são oportunas para a produção de investigações sobre as relações orçamentárias, sobretudo com a proposição de perspectivas desafiadoras que reconheçam a complexidade do orçamento na modernidade (Praça, 2011).

2.3.4 Análise Normativa da EC nº 86/2015

A EC nº 86, aprovada em 17 de março de 2015, alterou os Arts. 165, 166 e 198 da CF 1988, tornando obrigatória a execução da programação das emendas ao orçamento. A partir dela, as emendas individuais deveriam ser aprovadas no limite de 1,2% da RCL do orçamento encaminhado pelo Poder Executivo, com metade desse valor alocado para ações e serviços públicos de saúde[26]:

[25] Sobre a barganha, um aspecto a ser ressaltado é a necessidade de se avaliar se a imposição das emendas, nos moldes das ECs nº 86/2015 e nº 100/2019, pode ser considerada o teto para a disponibilidade de benefícios orçamentários garantidos pelo legislativo, ou se essas alterações geram uma nova dinâmica de barganha, que considera os 2,2% da RCL executada no ano anterior como o mínimo a ser apropriado. Esse argumento é evidenciado por Santos e Gasparini (2020), que refletem se por meio das emendas os parlamentares internalizarão os potenciais ganhos eleitorais, gerando outras estratégias que ampliem a obtenção de benefícios na formação dos grupos de coalizão em apoio ao executivo.

[26] Os valores alocados em ações e serviços públicos de saúde a partir das emendas impositivas serão computados para o cumprimento da aplicação mínima constitucional de 15% da RCL do respectivo exercício financeiro pela

> § 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.

O estabelecimento de um parâmetro financeiro para a provação das emendas individuais é visto por Greggianin e Silva (2015) como uma tentativa de o legislador evitar que a aprovação da EC gerasse um aumento descontrolado das programações via emendas individuais. Antes, esse limite era estabelecido pelo parecer preliminar da LOA, que financiava as emendas por meio do aumento na estimava de receitas orçamentárias, pelo corte de despesas ou pela utilização de reservas exclusivas do legislativo (Santos; Gasparini, 2020). Caso não existisse uma limitação percentual para a aprovação das emendas, caberia à CMO deliberar sobre a sua definição, ampliando discricionariamente o volume recursos passíveis de execução impositiva (Greggianin; Silva, 2015).

A referida EC estabelece, ainda, a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira equitativa[27] das emendas orçamentárias em até 1,2% da RCL realizada no ano anterior, desde que não sejam observados impedimentos de ordem técnica. A referida EC sinaliza a necessidade de se estabelecer, via lei complementar, critérios para a execução equitativa das emendas para os casos de impedimentos legais e técnicos, para o pagamento de restos a pagar e para as programações de caráter obrigatório[28].

> § 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.

Ressalta-se que a EC nº 86/2015 utiliza dois critérios distintos, um para a aprovação das emendas, que deve ser 1,2% da RCL encaminhada, no ano corrente, na proposta de LOA pelo

---

União, desde que não sejam utilizadas para pagamento de pessoal ou encargos sociais (ver § 10 da EC nº 86/2015 e inciso I do § 2º do Art. 198 da CF/1988). Um aspecto a ser ressaltado sobre o percentual mínimo direcionado para a saúde é que as emendas individuais, nessa categoria, são por meio de transferências voluntárias e não obedecem aos atributos de universalidade e generalidade do sistema de saúde pública, resultando em repasses eletivos e específicos (Greggianin; Silva, 2015).

[27] Em seu § 18, a EC nº 86/2015 sinaliza que "considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria".

[28] O § 9º, terceiro parágrafo, do Art. 165 da CF/1988 sofreu nova alteração com a EC nº 100/2019, sinalizando que cabe à lei complementar "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".

Executivo, e outro para a execução orçamentária (obrigatoriedade de emissão de empenho) e financeira (obrigatoriedade de pagamento), que deve ser de 1,2% da RCL do ano anterior. A definição desse critério objetivava criar "um seguro contra a frustração da receita prevista na LOA". No entanto, o aumento da RCL no exercício seguinte não amplia o montante de emendas a serem executadas, assim como o decréscimo implica no seu contingenciamento pela ausência de recursos disponíveis (Greggianin; Silva, 2015, p. 14).

Sobre a execução equitativa e isonômica das programações, Santos e Gasparini (2020) consideram que a introdução dessa discussão na EC nº 86/2015 é nebulosa e gera muitas possibilidades de interpretação. Greggianin e Silva (2015) questionam a atuação para os casos em que os parlamentares não forem reeleitos entre dois mandatos sequenciais ou para a dinâmica a ser estabelecida entre os novos congressistas e os que já estavam em atividade.

Os autores atribuem, ainda, duas possibilidades de interpretação para o que seria "execução equitativa". A primeira é que, quando aprovadas, as emendas parlamentares individuais devem ser apreciadas de forma indistinta quanto à obrigatoriedade de execução, o que independe do autor, da matéria ou do lugar de destinação. A segunda é considerá-la como uma particularidade do mandato parlamentar, incluindo apenas os políticos em exercício de mandato (Greggianin; Silva, 2015), lacunas que precisam ser debatidas via lei complementar.

Ressalta-se que a destinação das emendas individuais aos Estados, Distrito Federal e Municípios não depende da adimplência do ente federado com a União e não compõe a base de cálculo da RCL para os limites de gastos com despesa de pessoal[29].

> § 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169.

Como as emendas individuais veiculam despesas discricionárias, sua transferência deve ser enquadrada como "transferências voluntárias", subordinando os entes ao cumprimento do Art. 25, § 1º, da LRF. Para contornar o impedimento disposto na LRF, a EC nº 86/2015 declara que as transferências das emendas orçamentárias impositivas da União devem ser consideradas transferências obrigatórias, desobrigando os entes federados de estarem adimplentes com o Governo Federal, de cumprirem os mínimos constitucionais para saúde e educação e demais limites impostos na CF/1988 (Greggianin; Silva, 2015).

[29] Ver § 13 da EC nº 86/2015.

Para os casos de impedimentos de ordem técnica, justificativas para a impedição devem ser encaminhadas ao Legislativo em até cento e vinte dias após a publicação da lei orçamentária, que tem até trinta dias para indicar o remanejamento da programação. Após o novo encaminhamento, o Executivo tem até trinta de setembro (ou até trinta dias) para enviar o projeto de lei sobre o remanejamento das emendas ao orçamento. Caso o Congresso Nacional não delibere, até vinte de novembro (ou trinta dias do envio do novo projeto de lei orçamentária), o remanejamento poderá ser implementado pelo Executivo, tornando obrigatória a execução orçamentária das novas emendas[30].

A EC nº 86/2015 ainda considera que os restos a pagar podem ser computados na execução da programação orçamentária e financeira das emendas parlamentares impositivas, desde que não ultrapasse 0,6% da RCL realizada no exercício anterior[31]. Nos casos em que as receitas e despesas precisarem ser reestimadas para o cumprimento do resultado fiscal na LDO, o total de emendas incluídas na programação será reduzido até a mesma proporção da diminuição das despesas discricionárias[32].

> § 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.
>
> § 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.

Greggianin e Silva (2015) consideram que a determinação do limite de até 0,6% da RCL para o pagamento de restos a pagar na EC nº 86/2015 pode comprometer a eficácia do orçamento impositivo por meio de emendas individuais. Isso porque o volume de programações empenhadas e não pagas pode ir se acumulando, permitindo que o Executivo decida, de forma discricionária, quais dotações serão priorizadas[33]. Além disso, a norma não trata sobre a possibilidade de contingenciamento das programações inscritas em restos a pagar.

---

[30] Ver § 14, parágrafos ao I ao IV, e § 15 da EC nº 86/2015.
[31] Ver § 16 da EC nº 86/2015.
[32] Ver § 17 da EC nº 86/2015.
[33] Parte da literatura argumenta que o executivo ainda está em posição favorável em relação ao legislativo, pois continua responsável pela liberação dos limites disponíveis para empenho e pagamento com base nas metas estabelecidas para o cumprimento de metas fiscais (Rodrigues, 2019; Graton; Bonacim; Sakurai, 2020; Santos; Gasparini, 2020). Soma-se, ainda, a autonomia para tratar da liquidação das dotações ou incluí-las no cronograma de contingenciamento. Para Rodrigues (2019), o executivo detém mecanismos gerenciais para condicionar a execução orçamentária e financeira das emendas, o que afetaria a tentativa das ECs tratá-las de forma equitativa.

Reforçando essa interpretação, Santos e Gasparini (2020) sinalizam que a possibilidade de se utilizar os restos a pagar para o cumprimento da execução financeira aumenta o volume de emendas que constarão no orçamento, mas não serão executadas, visto que o limite estabelecido com base na RCL serve tanto para as emendas atuais, como para as de anos anteriores. Cabe ressaltar que a obrigatoriedade imposta pela EC nº 86/2015 de limitar o contingenciamento das emendas individuais ao mesmo nível das programações discricionárias do orçamento é percebida pela literatura como um critério de isonomia no tratamento, pelo Executivo, das emendas em decorrência de imprevisibilidades (Santos; Gasparini, 2020).

3 METODOLOGIA

3.1 Bases Ontológicas e Epistemológicas da Tese

Nesta tese, uma das preocupações consiste na interpretação das intenções pretendidas nas ações. Reconheço que a alteração do processo orçamentário que reorganizou a relação de domínio entre os Poderes Legislativo e Executivo, por meio das emendas individuais impositivas (EC nº 86/2015), decorre da interação entre atores que se engajaram (individual e coletivamente) com objetivo de implementar uma nova lógica de orçamentação para a União.

Desse modo, o alcance do objetivo proposto parte de uma interpretação subjetiva sobre as ações, interações e discursos que resultaram na aprovação da EC nº 86/2015, o que abrange as estratégias empreendidas e os movimentos de resistência. Portanto, a realidade social é concebida como emergente, criada pela interação dos agentes (interacionismo simbólico) (Strauss, 1978) e representada nos artefatos contábeis (orçamento público). Assim, busco explicar as ações e a ordem social/política (re)produzida a partir do fenômeno analisado.

Reconheço o orçamento público como um instrumento aberto, politizado e transversal às instituições (e outras coletividades), com capacidade de distribuição de poder entre atores e grupos sociais. Aqui, poder é a autonomia dos atores organizarem a alocação e execução dos recursos (Rubin, 1990a). Assim, o orçamento público afeta as relações estabelecidas na arena política, estruturando uma lógica de dominação situada em uma arena multirreferencial, com agentes e instituições obtendo maior ou menor autonomia sobre sua elaboração e execução, ao passo que essa mesma arena acomoda disputas visando a alteração dessa lógica estruturante.

Isto posto, me aproximo da perspectiva de Paula (2016) sobre a construção de epistemologias de fronteira no círculo de matrizes epistêmicas. Posiciono esta tese entre os limites da matriz hermenêutica (com foco em uma lógica interpretativista) e da matriz crítica (filosofia negativa com foco na lógica dialética). A interpretação extensa das ações, interações e discursos, ao passo que evidenciam a ordem social produzida (dimensão interpretativista), possibilita produzir questionamentos sobre as estruturas (políticas, sociais e instrumentais), gerando novos sentidos (dimensão crítica) sobre o orçamento público. Ao compreender, questiono, ao questionar, viabilizo perspectivas alternativas. Essa foi a base para a produção desta tese.

3.2 Análise Situacional da Alteração do Processo Orçamentário

Para o alcance do objetivo proposto, conduzi uma Análise Situacional (SA) do processo de tramitação das Propostas de Emendas à Constituição (PECs) que resultaram na aprovação da EC nº 86/2015 durante quinze anos (2000-2015). Opto pela SA pelo seu potencial em enfrentar a complexidade que a investigação de fenômenos multifacetados exige (Clarke, 2003, 2005, 2007, 2015, 2019; Clarke; Friese, 2007), de modo que as dinâmicas políticas e sociais que resultaram na aprovação das emendas individuais impositivas não fossem simplificadas, esvaziadas de sentido ou descontextualizadas.

A SA é uma possibilidade de expandir a *Grounded Theory* (GT)[34] construtivista (Charmaz, 2016) com foco na avaliação de fenômenos pós-modernos, que reconhecem a capacidade de agência de elementos não-humanos, como o orçamento público, estruturar dinâmicas sociais complexas, ao passo que são afetados pelo ambiente (Clarke, 2003, 2005; Clarke; Friese; Washburn, 2013). Sua escolha perpassa também pela compreensão de que as reformas orçamentárias demandam análises contextualizadas (posicionadas em aspectos políticos, sociais e históricos) para uma compreensão ampla acerca da sua implementação.

Nesse aspecto, a SA é uma abordagem indutiva com potencial de contribuição à contabilidade (Bartoluzzio; Sauerbronn; Cruz, 2023) por ser empiricamente aberta, possibilitando a utilização de arquivos de diversas fontes. Por meio da elaboração de mapas, exercícios analíticos foram estimulados para avaliação de aspectos mais amplos da situação (discursivos, históricos, simbólicos, espaciais e temporais) (Clarke, 2003, 2005). A SA também viabilizou a estruturação de uma alternativa analítica não limitada aos níveis micro (individual), meso (social e institucional) ou macro (padrões históricos amplos), mas nas complexidades, relações e ecologias do fenômeno (Clarke, 2015, 2019).

Assim, uma das contribuições da SA na construção desta tese decorre da sua abrangência analítica (Clarke, 2003). Fui encorajado a evidenciar as variações, diferenças e posições operantes na situação, direcionando a atenção para as complexidades, contradições e instabilidades. São as multiplicidades, ambivalências e contradições, ou seja, as complexidades sociais, o foco analítico durante o seu desenvolvimento (Clarke, 2003).

---

[34] Na GT, teorias são produzidas por meio da análise organizada e interativa dos dados, o que permite a proposição de conceitos centrais pelos quais as relações serão analisadas na geração de um quadro teórico explicativo. A formação desse aparato auxilia o pesquisador a elaborar uma estrutura de interpretação sobre os arquivos e propicia a geração de significados para o tópico em estudo (Parker; Roffey, 1997). Goddard (2017) argumenta que a despeito da GT ter se popularizado em outras áreas e a literatura reconhecer sua adequação nas pesquisas contábeis, essa ainda é uma alternativa subexploradas pelos estudiosos (Parker; Roffey, 1997; Elharidy; Nicholson; Scapens, 2008; Gurd, 2008; Ahrens; Chapman, 2006).

A condução da análise situacional da implementação da EC nº 86/2015 ocorreu por meio de exercícios analíticos estruturados com o desenvolvimento de três mapas: (1) mapa situacional, (2) mapa dos mundos sociais/arenas e (3) mapas de posicionamento. O Quadro 5 apresenta os mapas que compõem a SA o e os objetivos pretendidos em cada um deles.

Quadro 5 – Definição e objetivo dos mapas na SA.

Mapas	Definição	Objetivo
Mapas Situacionais	Expõem os principais elementos humanos, não humanos, discursivos, históricos, simbólicos, culturais, políticos, temporais, dentre outros, que se mostrem pertinentes na situação de investigação, provocando análises relacionais entre eles.	Evidenciam um panorama geral da situação, auxiliando o pesquisador a mapear todo o material pertinente à análise. Nessa etapa, o pesquisador provoca as diferentes possibilidades de relação entre os elementos e reflete sobre as complexidades (materiais e discursivas) que surgem das relações.
Mapas dos Mundos Sociais/Arenas	Traçam os atores coletivos, os elementos-chave não humanos e a(s) arena(s) de compromisso dentro das quais os discursos estão sendo organizados e as negociações desenvolvidas. São as interpretações de nível meso na situação.	Permitem uma interpretação meso da situação, o que abrange a ação coletiva em diferentes dimensões sociais, como organizacionais, institucionais e discursivas em um ambiente de negociações fluidas e contínuas. Os mundos sociais geram universos de discurso, sinalizando quais elementos devem ser analisados na situação.
Mapas de Posicionamento	Mostram as principais posições tomadas, e não tomadas, nos dados em relação aos eixos discursivos de variação e diferença, preocupação e controvérsia em torno de questões complicadas na situação.	Demonstram as posições que foram tomadas sobre questões particulares, que podem ser articuladas ou contraditórias entre indivíduos e coletividades.

Fonte: Adaptado de Clarke (2003, 2015, 2019), Clarke e Friese (2007) e Clarke, Friese e Washburn (2013).

Mapas situacionais foram produzidos com o objetivo de posicionar e articular os elementos (humanos e não humanos) que constituem a situação (Clarke, 2015, 2019). Essa etapa foi utilizada para iniciar a coleta de dados e produzir exercícios reflexivos por meio de um mapeamento relacional, de modo que as complexidades fossem dispostas em diversos ângulos de percepção (Clarke; Friese, 2007; Clarke; Friese; Washburn, 2013). As páginas das PECs foram acessadas e os documentos catalogados em ordem cronológica para uma avaliação preliminar das ações relacionadas à sua tramitação. Nessa etapa, observei não apenas os arquivos (documentos e material audiovisual), mas também os espaços de interação (reuniões em comissões, plenária de votações e audiências públicas) e as ações dos atores, produzindo habituação preliminar com a ordem dos eventos a serem analisados.

A Figura 6 apresenta o mapa situacional aplicado nesta tese.

Figura 6 – Mapa situacional abstrato: versão confusa/preliminar.

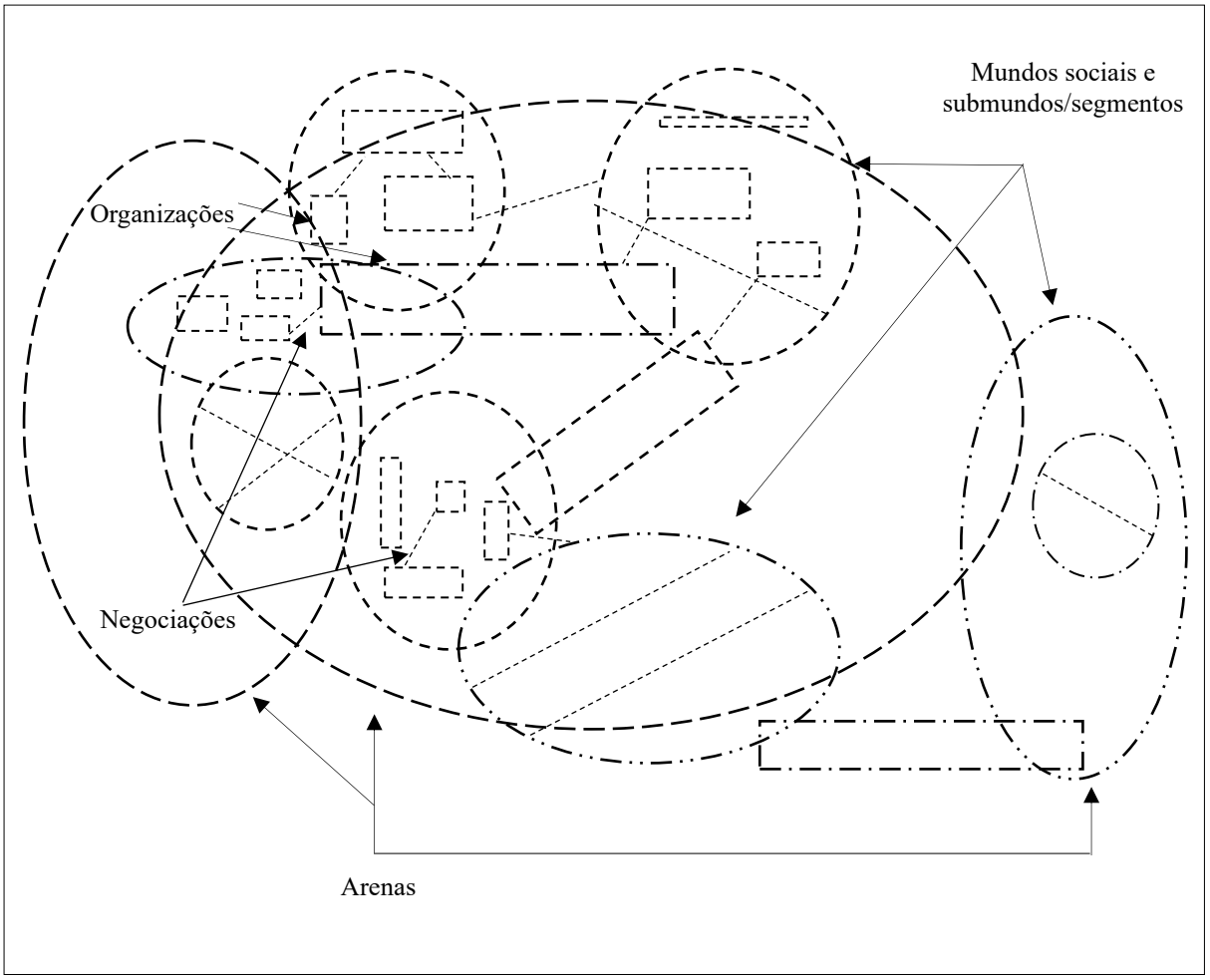


Fonte: Elaboração própria.

Após o mapeamento dos arquivos e dos espaços de interação, a análise foi desenvolvida em ordem cronológica, articulando o material coletado para (re)construir a situação por meio do relacionamento dos arquivos, das ações coletivas e dos discursos, distribuindo os elementos em mapas dos mundos sociais para indicar as arenas de compromissos, explicitando como os agentes se engajam discursivamente e elaboram negociações (Clarke, 2003, 2015). Aqui, mapeei os principais mundos sociais (coletividades e instituições), bem como as ações (centrais e periféricas) (Clarke, 2019), reconhecendo que os processos sociais decorrem do interacionismo simbólico, o que ocorre individualmente, mas também entre instituições e discursos (Clarke, 2015). Assim, os mapas dos mundos sociais/arenas surgem ao longo da análise na medida em que a ação coletiva emerge como evento analítico relevante.

A Figura 7 apresenta um modelo de mapa dos mundos sociais e arenas.

Figura 7 – Mapa dos mundos sociais/arenas.

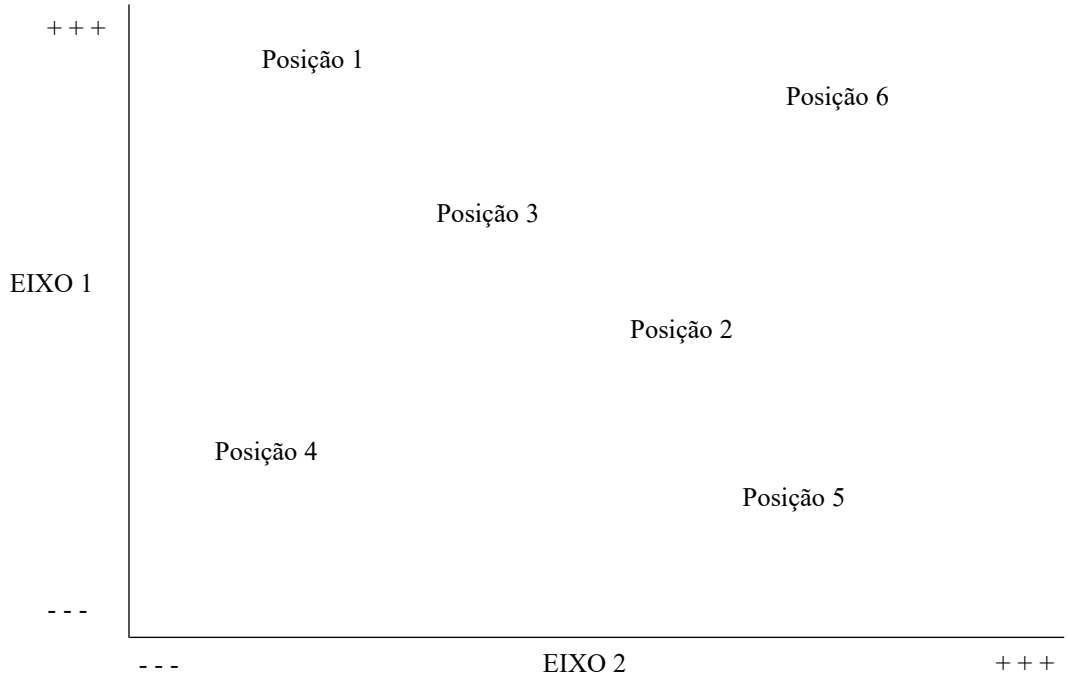


Fonte: Adaptado de Clarke (2005, p. 111).

Por fim, os mapas de posicionamentos foram utilizados para evidenciar as posições em relação aos eixos de análise, com foco nas principais diferenças e controvérsias (Clarke, 2003, 2015). O mapa de posicionamentos sinaliza como os elementos se encaixam nas posições discursivas sobre as principais questões na situação, o que também viabiliza a observação das contradições (Clarke, 2015). A análise das posições não tomadas nos materiais discursivos também viabilizou a avaliação dos atores implicados, evidenciando as estruturas de poder e referenciação (Clarke, 2019). Desse modo, os mapas de posicionamentos foram produzidos na medida em que os discursos alcançaram representação coletiva, mobilizando os argumentos dos atores sobre os principais temas em debate e contestação.

A Figura 8 demonstra o mapa de posicionamentos aplicado nesta tese.

Figura 8 – Mapa posicional abstrato.



Fonte: Adaptado de Clarke (2005, p. 129).

Ao longo do período de análise (2000-2015), quatro PECs foram analisas em dois turnos no Senado Federal (SF) e na Câmara de Deputados (CD): nºs 22/2000 (SF) (2000-2006), 565/2006 (CD) (2006-2013), 22-A/2000 (SF) (2013) e 358/2013 (CD) (2013-2015). A despeito da incorporação de outras PECs durante a análise empreendida (emergidas do campo), essas foram consideradas as principais por decorrerem da PEC nº 22/2000, originária da discussão no âmbito do Senado Federal.

Ao total, a análise engloba o mapeamento de 476 ações, 328 documentos e 57h:51 de material audiovisual, conforme Quadro 6.

Quadro 6 – Material articulado na construção da análise situacional.

PECs	Origem	Período	Ações	Documentos	Horas Analisadas
22/2000	Senado Federal	2000-2006	1-226	108	-
565/2006	Câmara de Deputados	2006-2013	227-322	102	36:09:07
22-A/2000	Senado Federal	2013	323-418	79	21:42:21
358/2013	Câmara de Deputados	2013-2015	419-476	39	-
	Totais	2000-2015	476	328	57:51:28

Fonte: Dados da pesquisa.

Na geração da situação, o mapeamento das ações norteou a análise das dinâmicas (individuais e coletivas) e dos discursos operantes para o alcance do objetivo proposto. Dessas ações, os documentos que emergiram do campo em uma lógica indutiva foram apreciados em ordem cronológica, auxiliando na construção de uma estrutura interpretativa complementar na construção de um todo analítico, ou a análise situacional. Para tanto, consultei as páginas de tramitação das PECs que resultaram na aprovação da EC nº 86/2015 e produzi mapeamentos iniciais para estabelecer entendimentos preliminares e desenvolver integração entre as ações. Em seguida, os dados foram coletados e catalogados para uma apreciação com foco analítico[35].

Os documentos acessados por meio do mapeamento das ações são múltiplos. Não produzi nenhum tipo de restrição sobre quais arquivos seriam priorizados analiticamente: PECs, emendas constitucionais, emendas de comissão, emendas de plenário, subemendas, ofícios, requerimentos, votos em separado, pareceres preliminares, notas taquigráficas, relatórios analíticos, documentos de votação, documentos produzidos nos gabinetes, dentre outros. Quando estes eram insuficientes para uma compreensão ampla das dinâmicas relacionais, consultas foram realizadas para a obtenção de mais detalhes sobre as ações, negociações e encontros. Para tanto, notícias divulgadas pelo Portal da Câmara e pelo Senado Notícias foram priorizadas[36]. Na medida em que as notícias produzidas por esses portais ainda eram insuficientes, matérias de mídias mais amplas (não institucionais) foram consultadas.

Em relação ao material audiovisual, sua análise foi empreendida em três etapas. Primeiro, consultei a existência de registro oficial no Diário da Câmara de Deputado e no Diário do Senado Federal. Segundo, no Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação (DETAQ) da Câmara de Deputados ou do Senado Federal. Em caso negativo para a primeira e segunda etapas, os arquivos de áudio das reuniões foram transcritos com o auxílio do Microsoft Word 365 e analisados em três fases: (1) leitura inicial, concomitantemente ao arquivo de áudio, para correções e ajustes, (2) leitura analítica, com foco nas ações, atores e posicionamentos e (3) leitura interpretativa, integrando o evento à análise produzida até o momento (quando as transcrições estavam disponíveis, apenas as fases 2 e 3 foram realizadas). Em geral, as Reuniões Deliberativas Ordinárias e Extraordinárias, sobretudo aquelas realizadas na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, passaram por esse processo de transcrição. Já os encontros

[35] As PECs utilizadas para mapeamento das ações e coleta dos documentos podem ser consultadas aqui:
PEC 22/2000 (https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/44289).
PEC 565/2006 (https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332451).
PEC 22-A/2000 (https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114143).
PEC 358/2013 (https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=600980).
[36] Portal da Câmara (https://www.camara.leg.br/noticias) e Senado Notícias (https://www12.senado.leg.br/noticias).

em Plenário e as votações oficiais (nos dois turnos) foram acessadas nos Diários das respectivas Casas. Operacionalmente, o MAXQDA foi utilizado tanto para a análise das reuniões quanto dos documentos supramencionados.

O material articulado durante a análise está disponível para acesso público (https://data.mendeley.com/datasets/65g4np9stj/1)[38], cujo objetivo é ampliar a transparência da pesquisa e possibilitar a produção de mais estudos na temática. Durante a análise, os documentos são identificados entre colchetes (exemplo [1]). Essa numeração faz referência a uma ação cujo arquivo está disponível para consulta. Essa numeração também pode ser consultada nos anexos apresentados ao final da tese, com uma descrição breve.

3.3 Bases da Análise Situacional e Limitações do Método

É basilar sinalizar que os mapas desenvolvidos nesta tese auxiliam na elaboração de exercícios analíticos que atribuem novos olhares sobre os dados. É por meio dessas novas percepções que Clarke (2007) reconhece a possibilidade de desenvolver vias complementares às GTs tradicionais, que se concentram na interpretação do processo social básico da ação. A SA, além de incorporar a ação como elemento de investigação, viabiliza a construção de uma estrutura analítica empiricamente aberta para incorporar outros elementos que condicionam a situação. É a situação que constitui a unidade de análise; e a compreensão das inter-relações entre os diversos elementos é a prioridade interpretativa.

Com a SA, os elementos, as coletividades e os discursos são mapeados e constituem fonte de investigação a despeito do nível de poder e do papel que desempenham, o que rompe hierarquias e promove diversidade epistêmica (Clarke, 2015, 2019). É prioritário que os elementos, posições e discursos sejam articulados, auxiliando a trabalhar os dados de baixo para cima e de fora para dentro, demonstrando quem está no centro e nas margens da situação, como as relações são estabelecidas e o poder distribuído entre atores (Clarke, 2015).

A SA também viabiliza a inclusão de atores implicados, que são agentes silenciados ou formados discursivamente. Estes são constituídos a partir de outros participantes para atender objetivos alheios, pois enquanto os agentes silenciados aparecem fisicamente no contexto de análise, possuem menos poder em relação aos demais e, por isso, são ignorados, negligenciados

[38] Bartoluzzio, Alann (2024), “Data for: "BARTOLUZZIO, A. I. S. S. Emendas Parlamentares e Domínio sobre o Orçamento Público: uma Análise da Relação Legislativo-Executivo no Brasil. Rio de Janeiro, 2024. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – PPGCC/UFRJ, Rio de Janeiro, 2024"”, Mendeley Data, V1, DOI: 10.17632/65g4np9stj.1

e invisibilizados. Já os formados discursivamente não aparecem na situação, mas são citados por outros atores, normalmente em posição de desvantagem. Assim, os atores implicados possuem pouco espaço para participação e autorrepresentação (Clarke, 2015).

Além disso, os elementos humanos e não humanos são considerados de forma indistinta, possibilitando que o pesquisador concentre a análise em tudo o que for relevante e estabeleça uma avaliação das inter-relações entre eles para uma compreensão ampla do fenômeno. Com a inclusão dos elementos não humanos, a SA rompe a ideia de que apenas os humanos constituem fonte analítica a ser priorizada. Nesse sentido, o pós-humanismo é um desafio a ser enfrentado pelas pesquisas pós-modernas, visto que os elementos não humanos condicionam as interrelações na situação (Clarke, 2015; Clarke; Friese; Washburn, 2013).

A abertura empírica refletida na SA assume o potencial que os elementos possuem de afetar uns aos outros. Os aspectos humanos, não humanos, discursivos, práticos, simbólicos, organizacionais e institucionais podem se organizar com infinitas possibilidades, estabelecendo múltiplas relações. Eles ainda se articulam em diferentes níveis de significância, o que demanda a abertura do analista para refletir sobre a presença/ausência dos elementos e as diferentes formas de construir a situação (Clarke, 2007).

Entendendo que o orçamento reflete dinâmicas sociais complexas e multifacéticas, reconheço que a perspectiva indutiva da SA, a possibilidade de articular e confrontar arquivos de diversas fontes e a liberdade analítica atribuída ao pesquisador são aspectos que permitem não apenas explorar a reforma orçamentária refletida na EC nº 86/2015, mas também atribuir novos sentidos à relação Executivo-Legislativo, respeitando as tipicidades inerentes ao Brasil.

Utilizar um aparato analítico que engloba a avaliação dos elementos humanos e não humanos, das coletividades e das posições discursivas que percorreram a alteração do processo orçamentário da União é uma contribuição metodológica em relação aos estudos correlatos. Assim, ressalto a premência de se visualizar o orçamento e o processo orçamentário como complexidades pós-modernas e direcionar a atenção para as contradições, multiplicidades e multivocalidade das relações sociais que afetam/são afetadas pela contabilidade.

Mesmo a SA sendo contributiva para a GT e a evidente contribuição do método para a contabilidade, algumas limitações devem ser ressaltadas. Pesquisadores que utilizam a SA lidam com múltiplos dados e diversas camadas de informações, o que demanda a busca por restrições no processo de investigação (Uri, 2015). O analista lida com informações que levam para muitas direções, distraindo-o da situação central de interpretação, o que requer a utilização de contenções para manter o foco analítico.

Por outo lado, estabelecer fronteiras pode prejudicar a composição dos dados, levando a perda de informações importantes. Para evitar essa limitação, as escolhas se concentraram no objetivo estipulado nesta tese, demandando reflexividade sobre os percursos percorridos ao longo da sua execução (Uri, 2015). Outra limitação é que apesar da perspectiva pós-moderna considerar o mundo “complexo, dinâmico e multidimensional”, os dados ainda são apresentados em mapas estáticos e planos. O analista enfrenta dificuldades em exibir as complexidades sociais em cartografias limitadas a círculos, setas e posições. Alguns dados ainda são difíceis de serem articulados, como imagens e textos, o que demanda criatividade para representar a multidimensionalidade dos fenômenos (Uri, 2015, p. 149).

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise de resultados está apresentada em ordem cronológica com base na tramitação das PECs que resultaram na aprovação da EC nº 86/2015 em dois turnos no Senado Federal [PECs 22/2000 (2000-2006) e 22-A/2000 (2013)] e na Câmara de Deputados [PECs 565/2006 (2006-2013) e 358/2013 (2013-2015)]. Aqui, elaboro uma estrutura analítica fundamentada nos dados com dois propósitos. O primeiro é a produção de uma análise situacional que me possibilite compreender as ações, posições e discursos ao longo da tramitação da EC nº 86/2015. Assim, avalio como as dinâmicas (interinstitucionais, políticas e sociais) se organizam não apenas de dentro para fora, mas também de cima para baixo, o que possibilita uma imersão sobre as ações, posições e discursos empreendidos. Trata-se da construção de uma estrutura de referência da situação para o analista, individual e particular ao sujeito que conduz a análise situacional.

O segundo, paralelo e interligado ao primeiro propósito, é a apresentação de uma estrutura de referenciação para o leitor. Para além da preocupação na geração de sentido para o autor e condutor da análise situacional, os resultados também foram produzidos visando a geração de sentido para quem acessa o texto. Aqui, há um reforço na apresentação das ações e discursos operantes, seja por meio da indicação dos posicionamentos dentro e fora dos espaços de interesse analítico primário ou pela indicação literal das falas dos atores e coletividades. A ideia central é que o leitor possa reconstruir a situação ou imaginá-la em uma ordem alternativa à apresentada, ampliando a integração analítica e a produção de perspectivas alternativas. Tais fatores ampliaram significativamente a extensão do tópico apresentado.

Em termos de ordenação da análise apresentada, foram cumpridos os seguintes passos: (1) mapeamento das ações em ordem cronológica, (2) organização dos documentos/arquivos em relação às ações observadas e (3) integração das ações e documentos/arquivos em uma lógica analítica "linear". A linearidade no texto é construída pelo analista, uma vez que a situação não emerge em uma ordem social objetiva, delimitada e organizada. Esse foi um esforço dispensado na construção da análise, o que acontece pela avaliação das posições e discursos (individuais e coletivos) entre momentos distintos ou pelo agrupamento de documentos que geram um sentido mais amplo sobre as intenções pretendidas nas ações. Para tanto, os mapas dos mundos sociais/renas, de posicionamentos, figuras e quadros foram produzidos para unir, confrontar ou questionar dados relevantes para a situação. Assim, esse tópico pavimenta uma base de interpretação inicial para a introdução de análises mais abstratas com foco na teorização (ver sessão 5).

4.1 SENADO FEDERAL (2000-2006)

4.1.1 Articulando uma Agenda Legislativa sobre o Orçamento Impositivo no Senado Federal

O processo legislativo, que resultou na aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 86/2015, foi iniciado com a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 22, de 2000 (PEC 22/2000). Sua proposição é nominada ao Senador Antonio Carlos Magalhães (PFL/BA) e outros[39] e a leitura foi realizada pelo primeiro Secretário em exercício, Senador Carlos Patrocínio (PFL/TO), no Senado Federal, em 06 de julho de 2000. Sua publicação no Diário do Senado Federal (DSF) ocorreu no dia seguinte (07/06/2000), entre as páginas 11.982 e 11.991.

A sua elaboração contou com o auxílio da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, de modo que fosse tecnicamente viável e possibilitasse as mudanças necessárias para "minimizar o viés existente, sobre o assunto, em favor do Poder Executivo" (DSF, 7 junho 2000, p. 11984 [1]). A PEC propõe alterações na redação dos artigos 57, 165 e 166 e acrescenta o art. 165-A no texto da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

Sua proposição é justificada pela necessidade de mudar o regramento atual sobre o orçamento público, o que abrange seis iniciativas: (1) subordinar o encerramento da sessão legislativa à deliberação sobre o projeto de lei orçamentária; (2) proibir a inclusão de programações genéricas nas leis orçamentárias – ou "projetos guarda-chuvas"; (3) permitir que novas programações sejam incluídas no orçamento apenas quando aquelas já em execução forem contempladas com dotações; **(4) tornar obrigatória a execução das programações das leis orçamentárias**; (5) proibir a incorporação de receitas condicionadas aos orçamentos; e (6) alterar os prazos para apreciação das leis orçamentárias pelo Congresso Nacional.

A proposição da PEC tem como justificativa o sentimento do Congresso Nacional pela necessidade de mudar o regramento constitucional sobre o orçamento público. Com a inclusão de novas regras aos tópicos supramencionados, as alterações viabilizam a reorganização do Legislativo sobre a matéria e limitam a atuação do Poder Executivo:

---

[39] A PEC 22/2000 indica nominalmente, além do Senador Antonio Carlos Magalhães, reconhecido como primeiro signatário, os seguintes senadores: Marina Silva, Sebastião Rocha, Ramez Tebet, Jonas Pinheiro, Edison Lobão, Eduardo Suplicy, Geraldo Cândido, Agnelo Alves, Hugo Napoleão, Ludio Coelho, Paulo Hartung, Ademir Andrade, Paulo Souto, Lúcio Alcântara, Wellington Roberto, Gilvan Borges, Bernardo Cabral, Dijalma Bessa, Luiz Pontes, Bello Parga, José Alencar, Carlos Patrocínio, Roberto Requião, Heloisa Helena, José Eduardo Dutra, José Agripino, Jefferson Péres, Osmar Dias, Alvaro Dias, Moreira Mendes, Geraldo Altoff, Gilberto Maestrinho, Tião Viana, Roberto Saturnino, Geraldo Melo, Casildo Maldaner, Maguito Vilela, Luiz Otávio, Freiras Neto e Ribamar Fiquene.

> Com ela buscamos inserir no texto da nossa Lei Maior princípios e regras que coíbam a ditadura do Poder Executivo em matéria orçamentária e, ao mesmo tempo, prestem-se ao aperfeiçoamento do processo orçamentário brasileiro (DSF, 7 junho 2000, p. 11984 [1]).

A obrigatoriedade de execução das programações contidas nas leis orçamentárias seria viabilizada pela inclusão do Art. 165-A, além dos incisos 1-6. A partir desse regramento, as leis orçamentárias teriam execução impositiva e os cancelamentos e contingenciamentos passariam ser aprovados pelo Congresso Nacional.

> Art. 165-A. A programação constante da lei orçamentária anual é de execução obrigatória, salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação (DSF, 7 junho 2000, p. 11983 [1]).

As solicitações devem ser encaminhadas até cento e vinte dias antes do encerramento da sessão legislativa com as justificativas técnicas. Para os casos de queda na arrecadação de receitas ou calamidades públicas, os pedidos podem ser realizados a qualquer momento. Em ambos os casos, as solicitações tramitam em regime de urgência no Congresso Nacional, que tem até trinta dias para deliberação.

> § 1º A solicitação de que trata o **caput** deste artigo somente poderá ser formulada até 120 (cento e vinte) dias antes do encerramento da sessão legislativa e será acompanhada de pormenorizada justificativa das razões de natureza técnica, econômico-financeira, operacional ou jurídica, que impossibilitem a execução.
>
> § 2º A solicitação poderá, ainda, ser formulada a qualquer tempo, nas situações que afetem negativamente a arrecadação da receita, de calamidade pública de grandes proporções, ou ainda nas previstas no art. 137, inciso II.
>
> § 3º Em qualquer das hipóteses, as solicitações tramitarão no Congresso Nacional em regime de urgência.
>
> § 4º Não havendo deliberação do Congresso Nacional, no prazo de trinta dias, a solicitação será considerada aprovada (DSF, 7 junho 2000, p. 11983 [1]).

Destaca-se que a não execução das programações destacadas na lei orçamentária implica em crime de responsabilidade pelo Executivo[40].

> § 5º A não-execução de programação orçamentária, nas condições previstas neste artigo, implica crime de responsabilidade (DSF, 7 junho 2000, p. 11983 [1]).

[40] A CF/1988 destaca na Seção II (da responsabilidade do Presidente da República), art. 85, que são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: VI – a lei orçamentária.

Os argumentos mobilizados na PEC 22/2000 reconhecem a prática orçamentária como ficcional na medida em que os esforços do Legislativo não são considerados pelo Executivo na execução das programações aprovadas. As atividades de planejamento das lideranças partidárias e as negociações que permeiam a aprovação da proposta são desconsideradas na fase de execução, etapa em que prevalecem as relações de barganha:

> Na verdade, essa programação muitas vezes tem se prestado como instrumento de barganha política. Isso ocorre, na medida em que a definição do que realmente deve ser executado depende do crivo da zelosa equipe econômica do governo (DSF, 7 junho 2000, p. 11985 [1]).

Não se rejeita a necessidade eventual do Executivo ajustar a execução do orçamento com base nos recursos disponíveis[41]. Nesse caso, a PEC prevê a possibilidade de solicitação de cancelamento e contingenciamento com base nas justificativas técnicas e que, evidenciadas as razões, o "Congresso Nacional jamais se furtará em conceder o seu referendum. Essa Casa sempre agiu e agirá em benefício do povo brasileiro" (DSF, 7 junho 2000, p. 11986 [1]).

O problema decorre do modelo orçamentário existente que "hipertrofia os poderes de Ministros – ou simples burocratas – submetendo as decisões do Congresso Nacional aos desígnios desses mesmos agentes públicos" (DSF, 7 junho 2000, p. 11985-11986 [1]). Esse argumento parte da compreensão de que o orçamento é um instrumento em que o Legislativo pode exercer poder político sobre o Executivo, uma vez que possui competência para "autorizar, em nome da sociedade, o Poder Executivo a arrecadar receitas – criadas em lei – e a realizar as despesas necessárias ao funcionamento dos serviços públicos e outras que visem o bem-estar coletivo" (DSF, 7 junho 2000, p. 11986 [1]). Assim, a lei orçamentária é vista como um compromisso conjunto entre os poderes na prestação de bens e serviços à sociedade.

Na medida em que o orçamento autorizado não é executado, existe uma "usurpação das legítimas atribuições de um dos poderes da República, o que é intolerável num regime de plenitude democrática" (DSF, 7 junho 2000, p. 11986 [1]). Soma-se ainda a perda de previsibilidade das decisões orçamentárias, que ficam mais "susceptíveis a influências externas, acopladas a interesses que não condizem com a indispensável lisura e com o bem-estar da coletividade" (DSF, 7 junho 2000, p. 11986 [1]).

[41] Situações como conjuntura adversa que fruste receita, inadimplência de entidades na prestação de contas, falta de projetos consistentes para a alocação dos recursos, calamidades públicas ou estado de guerra são exemplos destacados na PEC 22/2000 em que o Executivo pode deixar de executar o orçamento aprovado (DSF, 7 junho 2000, p. 11986 [1]).

Os Senadores destacam, ainda, a importância de zelar pelos recursos públicos, o que não acontece quando o Executivo atua de forma discricionária na execução do orçamento, pois subordina a sua liberação à aprovação de projetos e outras iniciativas políticas:

> É evidente que nada temos a contrapor – nem poderíamos fazer – ao zelo com que se deve tratar os recursos públicos. Entretanto, será que esse mesmo zelo não prevalece quando o Poder Executivo tem interesse em aprovar, no Congresso Nacional, projetos que se mostram altamente polêmicos e logo surge a possibilidade de liberação de recursos para execução desta ou daquela obra, sob o argumento de que as reivindicações são meritórias? Acreditamos que sim (DSF, 7 junho 2000, p. 11986 [1]).

Cabe ressaltar a indicação da experiência internacional como referência na proposição da referida PEC. Os Estados Unidos são apresentados como um país que contém características similares ao Brasil por agrupar o presidencialismo e o federalismo. Lá, o orçamento é impositivo na medida em que a não execução das programações depende da aprovação legislativa, o que é "perfeitamente ajustado aos princípios democráticos e ao sistema presidencialista de governo" (DSF, 7 junho 2000, p. 11987 [1]).

Ademais, a proposta mantém a possibilidade de edição de créditos adicionais suplementares e especiais, pois conta com a participação do Legislativo na sua aprovação, além de especificar que a LOA não poderá conter receitas autorizadas de projetos em tramitação no Congresso Nacional (receitas condicionadas que tenham vigência posterior ao encerramento da sessão legislativa).

> § 6º Do projeto de lei orçamentária anual, bem como do autógrafo encaminhado para sanção do Presidente da República, não constarão receitas cujas leis que as autorizem tenham início de vigência posterior à data prevista no inciso III do § 6º do art. 166 (DSF, 7 junho 2000, p. 11983 [1]).

A partir da PEC 22/2000, é possível visualizar a tentativa do Legislativo atribuir um novo sentido ao orçamento público, que deixa de ser um instrumento autorizativo para tornar-se impositivo, o que demanda o encaminhamento de solicitação pelo Executivo, em período delimitado, para eventual cancelamento e/ou contingenciamento. Além da necessidade de envio das justificativas técnicas, a sua não execução implica em crime de responsabilidade pelo Presidente da República. A partir dessas proposições, o Legislativa reconhece que "o que se tem em mira é reestabelecer o equilíbrio entre os Poderes. As deliberações de um deles não poderão ser anuladas pelo outro" (DSF, 7 junho 2000, p. 11986 [1]).

Salienta-se que a PEC ainda demonstra, na sua conclusão, uma tentativa de desarticular a sua proposição dos Senadores a nível individual e reconhece essa iniciativa como sendo de

interesse do Congresso Nacional enquanto instituição, sendo sua aprovação um avanço para a sociedade em geral: “pelas razões expostas, conclamo os ilustres Pares a se engajarem nessa empreitada, que não é de uma pessoa, mas de uma instituição – o Congresso Nacional – pois o seu fortalecimento significa uma grande conquista para a sociedade brasileira” (DSF, 7 junho 2000, p. 11988 [1]). Aqui, a sociedade é indicada como um grupo de interesse na discussão:

> Para finalizar, gostaríamos de observar que não temos a pretensão de estar apresentando uma proposta perfeita, pronta e acabada, mas uma proposta que sinaliza a direção das mudanças requeridas, no sentido de afirmação das prerrogativas do Poder Legislativo e do aperfeiçoamento do processo orçamentário em nosso País. Portanto, a proposta está sendo submetida a discussão, não somente no Congresso Nacional mas em toda a sociedade, e sujeita às críticas necessárias ao seu aperfeiçoamento (DSF, 7 junho 2000, p. 11988 [1]).

Após a submissão da PEC 22/2000 ao Senado Federal e leitura na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a matéria teve outras PECs apensadas para tramitação conjunta. Essa iniciativa visa a economia processual de acordo com o Regimento Interno do Senado Federal[42]. Entre setembro de 2000 e agosto de 2003, dois requerimentos (nº 488/2000 [2-3] e nº 428/2003 [6-7]) foram aprovados visando a inclusão das PECs 77/1999 [215], 28/2000 [217] e 24/2003 [218] nas discussões provenientes da matéria principal, contida na PEC 22/2000, por regular a matéria em maior amplitude. A PEC 02/2000 [216] teve tramitação conjunta aprovada pelo requerimento nº 488/2000, mas foi desapensada pelo requerimento nº 531/2000 [4-5], em decorrência do avanço na sua discussão.

O Quadro 7 sintetiza o processo de solicitação de tramitação conjunta das PECs.

Quadro 7 – Solicitação de tramitação conjunta das PECs sobre o orçamento público.

Item	Data	Título	Situação
2	15/09/2000	Publicado no DSF - Página 18631	Leitura do Requerimento nº 488/2000, de autoria do Senador Jefferson Péres, solicitando tramitação conjunta das PECs 77/1999, 02/2000 e 22/2000, por versarem sobre matéria correlata.
3	06/10/2000	Publicado no DSF - Página 19983	Aprovado o Requerimento nº 488/2000, do Senador Jefferson Peres. As PECs 77/1999, 02/2000, 22/2000 e 28/2000 passam a tramitar em conjunto.
4	14/10/2000	Publicado no DSF - Página 20408	Leitura do Requerimento nº 531/2000, de autoria do Senador José Alencar, solicitando o desapensamento da PEC nº 02/2000 da tramitação conjunta às PECs 77/1999, 22/2000 e 28/2000 para retornar a sua tramitação própria em virtude do avanço no processo legislativo.

[42] Art. 258. Havendo em curso no Senado duas ou mais proposições regulando a mesma matéria, é lícito promover sua tramitação em conjunto a partir de requerimento de comissão ou de Senador, mediante deliberação da Mesa, salvo as que já foram objeto de parecer aprovado em comissão ou que constem da Ordem do Dia. Parágrafo único. Os requerimentos de tramitação conjunta de matérias que já constem da Ordem do Dia ou que tenham parecer aprovado em comissão serão submetidos à deliberação do Plenário

5	01/11/2000	Publicado no DSF - Página 21365	A Proposta de Emenda à Constituição nº 02/2000 foi desapensada das PECs 77/1999, 22/2000 e 28/2000, em virtude da aprovação do Requerimento nº 531/2000. As PECs nº 77/1999, 22/2000 e 28/2000 continuam apensadas.
6	10/06/2003	Publicado no DSF - Página 14845	É lido o Requerimento nº 428/2003, de autoria do Senador César Borges, solicitando a tramitação conjunta da PEC 24/2003 com as PECs 77/1999, 22/2000 e 28/2000 por tratarem de matéria correlata.
7	06/08/2003	Publicado no DSF - Página 22209	A PEC 24/2003 passa a tramitar em conjunto com as PECs 77/1999, 22/2000 e 28/2000, nos termos do Requerimento nº 428/2003.

Nota: A PEC 28/2000 não aparece na solicitação de tramitação conjunta indicada no Requerimento nº 488/2000, mas teve sua inclusão observada no documento de aprovação. Fonte: Atividade legislativa de tramitação da PEC 22/2000. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/44289.

A PEC 77/1999[43] foi proposta pelo Senador Iris Rezende (PMDB/GO) visando acrescentar dispositivos no art. 165, parágrafos 10, 11 e 12 e alterar a redação dada ao parágrafo VI do art. 167, ambos da CF/1988, para tornar cogente a LOA[44]. A partir da sua proposição, as "dotações consignadas na lei orçamentária anual serão de execução obrigatória em no mínimo oitenta por cento[45], até o nível de projeto, ressalvadas as anulações previamente autorizadas mediante lei" (DSF, 28 setembro 1999, p. 25357 [215]).

Além de tornar impositiva a execução das dotações em pelo menos 80%, a proposta veda a concessão de autorização para anulação de dotações da lei orçamentária anual, com exceção daquelas passíveis de cancelamento em decorrência de previsão legal, que deverão ser submetidas à autorização legislativa. A necessidade de aprovação abarca também a transposição, remanejamento e transferência de recursos entre categorias de gastos previstas na programação orçamentária, vedada a edição de medida provisória. Com isso, a proposta proíbe a anulação de dotações pelo Executivo em decorrência de ato próprio.

Na justificativa para a proposição da PEC 77/1999, argumenta-se que um dos objetivos da CF/1988 foi a integração da LOA a uma estrutura de planejamento e orçamento com a LDO e o PPA, o que viabiliza a execução de políticas públicas por meio de "ações lógicas e racionalmente estruturadas" (DSF, 28 setembro 1999, p. 25357 [215]). No entanto, a interpretação dada pelo Executivo inviabiliza a concretização dos objetivos definidos na etapa de planejamento.

[43] Sua leitura foi realizada pela primeira Secretária em exercício, Senadora Heloisa Helena.
[44] Outros agentes nominados na PEC 77/1999 são: Ney Suassuna, Roberto Requião, Carlos Bezerra, José Eduardo Dutra, Álvaro Dias, Bernardo Cabral, José Fogaça, Renan Calheiros, Maria do Carmo Alves, Djalma Bessa, Jefferson Péres, Romero Jucá, Gilberto Mestrinho, Luzia Toledo, José Agripino, Maguito Vilela, Bello Parga, José Alencar, Antonio Carlos Valadares, Amir Lando, Lúcio Alcântara, Mauro Miranda, Francelino Pereira, Romeu Tuma, Edison Lobão, Agnelo Alves, Ramez Tebet, Mozarildo Cavalcanti.
[45] A definição desse percentual na PEC leva em consideração que as receitas são previstas a partir de estimativas que podem não se realizar, além da possibilidade de se observar possíveis quedas na arrecadação.

> A despeito, porém, dessa lúdica preocupação dos constituintes de 1988, a lei orçamentária anual, segundo velha tradição, continua sendo executada apenas parcialmente. É o que o Poder Executivo, à falta de clara definição legal, entende que a lei orçamentária anual tem caráter meramente autorizativo, não sendo, portanto, lei em sentido material, de modo a serem as políticas públicas nela estabelecidas de execução obrigatória (DSF, 28 setembro 1999, p. 25357 [215]).

A interpretação dada pelo Executivo à natureza da lei orçamentária é o argumento central da PEC, pois gera discricionaridade na execução das programações submetidas e/ou autorizadas pelo Legislativo. Este tem sua participação subordinada aos interesses do Executivo, que detém autonomia sobre a execução das dotações de interesse parlamentar.

> [...] A partir dessa interpretação, termina-se conferindo ao Poder Executivo uma desmensurada margem de discricionariedade, que não raro descamba para a arbitrariedade, ao longo de todo o processo de execução orçamentária. Em face a essa realidade, tem-se mostrado de pouca ou nenhuma valia qualquer esforço de deputados e senadores no sentido de incluir na lei orçamentária anual projetos de interesse de seus Estados ou regiões, pois o Poder Executivo os executa se quiser. Casos tem ocorrido, até mesmo, em que projetos já em andamento são paralisados, simplesmente porque o parlamentar que viabilizou a sua inclusão na lei orçamentária anual contrariou interesses do Poder executante (DSF, 28 setembro 1999, p. 25357 [215]).

Além de subordinar a execução das programações aos interesses do Executivo, a PEC 77/1999 argumenta que a forma como o orçamento é executado desconsidera o papel do Legislativo em aperfeiçoar a proposta submetida à fase de aprovação, o que não apenas é "desrespeitada a participação da sociedade, pela pessoa de seus representantes, na definição das políticas públicas de seu real interesse, como também fica prejudicada a almejada integração do planejamento com o orçamento" (DSF, 28 setembro 1999, p. 25357-25358 [215]).

Destaca-se que a subordinação do Legislativo aos interesses do Executivo é percebida como um desrespeito à sociedade – na medida em que as iniciativas dos seus representantes eleitos são desconsideradas – além de inviabilizar a integração entre planejamento e orçamento, reconhecendo o papel do legislativo no ciclo orçamentário. Aqui, destaco que o Senador Iris Rezende (PMDB/GO) convida os pares para assumirem "o seu verdadeiro papel nessa matéria", sem delimitar ou especificar qual seria a função do Legislativo no debate proposto, a despeito de considerar "uma de suas mais importantes prerrogativas institucionais". Essa é uma demanda prioritária em virtude da dificuldade enfrentada pelo Legislativo no acesso aos recursos que são direcionados às bases regionais, inferiorizando os parlamentares em relação aos "burocratas governamentais" – ou agentes do Executivo – que não possuem a legitimidade do voto popular para "atender os reais interesses da sociedade".

> [...] Ou o Poder Legislativo assume o seu verdadeiro papel nessa matéria, sem dúvida uma de suas mais importantes prerrogativas institucionais, ou os seus membros

> continuarão, quando pleitearem a liberação de recursos ou a execução de projetos do interesse de seus Estados ou regiões, inteiramente à mercê dos humores de burocratas governamentais inteiramente despidos de um mínimo de legitimidade, atributo que só detêm aquele que, por meio do voto popular, são os verdadeiramente escolhidos para fazer valer os reais interesses da sociedade (DSF, 28 setembro 1999, p. 25358 [215]).

A PEC 28/2000[46] foi proposta pelo Senador Pedro Simon (PMDB/RS) com o objetivo dar nova redação ao inciso I do parágrafo 9º do art. 165, ao art. 166 e acrescentar um novo parágrafo a este artigo na CF/1988[47]. A referida proposta versa sobre dois itens centrais: (i) normatizar sobre vigência, prazo, elaboração e organização das leis orçamentárias e dos créditos adicionais, e (ii) impor a necessidade do Presidente da República enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor anulação de créditos orçamentários e adicionais que não serão executados durante o exercício.

> Art. 166. § 9º O Presidente da República enviará mensagem ao Congresso Nacional para propor anulação dos créditos orçamentários ou adicionais que não serão executados no decorrer do exercício (DSF, 29 junho 2000, p. 14032 [217]).

A justificativa proposta na PEC 28/2000 é a de que existe uma corresponsabilidade entre o Executivo e o Legislativo na alocação das receitas previstas no orçamento, uma vez que a CF/1988 concedeu ao último prerrogativa de participação em todo o ciclo orçamentário, reestabelecendo equilíbrio entre os poderes.

> [...] Pode-se afirmar que o Congresso Nacional, ao apreciar os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, não estaria restrito apenas às funções legislativas e de controle, mas a exercer um relevante papel nas decisões políticas do mais alto interesse para o País (DSF, 29 junho 2000, p. 14032 [217]).

A matéria indica que o Legislativo tem a prerrogativa para modificar a proposta orçamentária submetida pelo Executivo, assumindo o protagonismo na proposição de alterações e correção de erros eventuais, mas reconhece que o espaço para participação legislativa na apreciação do orçamento é limitado em virtude da vinculação da LOA a gastos previstos constitucional e legalmente.

> [...] Em face do caráter vinculado da lei orçamentária, a margem para livre realocação de recursos no processo orçamentário, pelo Congresso Nacional, por meio das emendas individuais, de Bancadas Estaduais e Regionais e de Comissões é

[46] Sua leitura foi realizada pelo primeiro Secretário em exercício, Senador Carlos Patrocínio.

[47] Outros agentes nominados na PEC 28/2000 são: José Alencar, Tião Viana, Osmar Dias, Ramez Tebet, Gilberto Mestrinho, Carlos Bezerra, Lauro Campos, Emilia Fernandes, Ney Suassuna, Nabor Júnior, Romeu Tuma, Leomar Quintanilha, Amir Lando, Roberto Saturnino, Agnelo Alves, Geraldo Melo, Arlindo Porto, Gerson Camata, Hugo Napoleão, Roberto Requião, Sebastião Rocha, Antero Paes de Barros, Marina Silva, Lúcio Alcântara, Gilvan Borges, Carlos Patrocínio.

> significativamente restrita, situada normalmente em menos de 5% do total (DSF, 29 junho 2000, p. 14032 [217]).

A indicação da prerrogativa constitucional para participação do Legislativo no ciclo orçamentário é acompanhada de insatisfação na etapa de execução ao reconhecer que "as nossas leis orçamentárias, tal como vem sendo postas em prática, não passam de uma grande peça de ficção" (DSF, 29 junho 2000, p. 14032 [217]). Os esforços do processo legislativo são desconsiderados na execução das programações orçamentárias, submetidos às relações de barganha na aprovação de projetos de interesse do Executivo junto ao Congresso Nacional. Essa dinâmica prejudica a participação dos parlamentares na lei orçamentária e viola a "harmonia que deve haver entre os Poderes".

> Esse procedimento tem resultado em, pelo menos, duas graves distorções: de um lado, faz letra morta a vontade dos congressistas, expressa nas emendas; de outro, torna inócua a participação do Congresso Nacional no processo de apreciação e de execução orçamentária, violando a harmonia que deve haver entre os Poderes, na medida em que a prerrogativa parlamentar, embora exercitada, não tem sido efetivamente respeitada (DSF, 29 junho 2000, p. 14032-14033 [217]).

A partir desses argumentos, a PEC 28/2000 defende que a vedação de anulação das autorizações orçamentárias – aplicável a todo orçamento – será regulada por meio de lei complementar. Aqui, saliento a indicação do propositor da PEC, Senador Pedro Simon (PMDB/RS), de que a proposta resgata as prerrogativas do Congresso em matéria orçamentária, além de reparar "o devido respeito aos nobres colegas Parlamentares", o que representaria uma "grande conquista do povo brasileiro".

> Dessa forma, estaremos resgatando as prerrogativas do Congresso Nacional e o devido respeito aos nobres colegas Parlamentares, no trato da matéria orçamentária. Por todas essas razões, conclamamos os ilustres Pares a engajarem-se nessa empreitada, porquanto meritória, pois, mais do que o fortalecimento do Poder Legislativo, ela representa uma grande conquista do povo brasileiro (DSF, 29 junho 2000, p. 14033 [217]).

A PEC 24/2003[48], submetida pelo Senador Paulo Paim (PT/RS), visa acrescentar o inciso XII ao art. 167 da CF/1988 para vedar o bloqueio ou contingenciamento de dotações orçamentária da seguridade social[49]. A proposta reconhece a importância das áreas de

[48] Sua leitura foi realizada pelo primeiro Secretário em exercício, Senador Romeu Tuma.

[49] Outros agentes nominados na PEC 28/2000 são: Alberto Silva, Amir Lando, Ana Júlia Carepa, Antonio Carlos Magalhães, Antonio Carlos Valadares, Augusto Affonso Botelho Neto, César Borges, Delcídio do Amaral Gomez, Demóstenes Torres, Duciomar Gomes da Costa, Eduardo Siqueira Campos, Eduardo Matarazzo Suplicy, Efraim de Araújo Morais, Eurípedes Camargo, Fátima Cleide, Fernando Bezerra, Flávio José Arns, Geraldo Mesquita Júnior, Hélio Calixto da Costa, Heloísa Helena, Ideli Salvatti, Jefferson Peres, João Capiberibe, José Maranhão, Juvêncio da Fonseca, Leomar Quintanilha, Lúcia Vânia, Magno Malta, Marco Maciel, Papaléo Paes, Pedro Simon,

previdência social, saúde e assistência social para os brasileiros, que "dependem vitalmente da liberação dessas verbas para sua própria sobrevivência" (DSF, 23 abril 2023, p. 8284 [218]). No entanto, a interpretação dada pelo Executivo sobre a natureza da LOA leva à retenção das dotações orçamentárias essenciais à seguridade social e desobriga o Governo a realizar integralmente as ações previstas no orçamento.

> [...] O bloqueio ou contingenciamento de dotações do Orçamento da Seguridade Social, tem, assim, por objetivo tornar inequívoca a obrigatoriedade da realização integral, pelo Poder Executivo, das despesas constantes das leis orçamentárias aprovadas pelo Congresso Nacional, eliminando, de vez, a prática maléfica da retenção de recursos orçamentários vitais para a garantir da própria dignidade de milhões de brasileiros (DSF, 23 abril 2023, p. 8284 [218]).

Por fim, destaca-se a PEC 02/2000, de autoria do Senador José Alencar (PL/MG). Conforme evidenciado no Quadro 7, esta proposta foi apensada às PECs 77/1999, 22/2000 e 28/2000 por meio do Requerimento nº 488/2000, dada a percepção do Senador Jefferson Péres (PDT/AM) de que as matérias tratam de assunto correlato. No entanto, sua tramitação foi individualizada pelo Requerimento nº 531/2000, uma vez que a iniciativa estava em estágio mais avançado no processo legislativo, com parecer aprovado na CCJ e inclusão prévia na ordem do dia no Senado Federal.

Ainda assim, considero importante inclui-la na análise conjunta às demais PECs, porque elas indicam o esforço conjunto na tratativa de matéria orçamentária. Sua publicação no DSF é anterior (20/01/2000) à publicação da PEC 22/2000 (07/06/2000) e os argumentos mobilizados nessa iniciativa dialoga com a discussão desenvolvida até esta etapa da análise, como reconhece o Requerimento nº 488/2000.

A PEC 02/2000[50] insere dispositivo no art. 166-A da CF/1988 para tornar impositiva a execução das programações orçamentárias submetidas pelo Congresso Nacional via emendas parlamentares[51]. Além de propor a identificação das emendas oriundas do Parlamento e destacar

---

Ramez Tebet, Reginaldo Duarte, Renan Calheiros, Romeu Tuma, Roberto Saturnino, Sérgio Cabral Filho, Pedro Zambiasi, Serys Slhessaenko, Sibá Machado, Tião Viena, Valdir Raupp, Valmir Amaral.

[50] Sua leitura foi realizada pelo primeiro Secretário em exercício, Senador Nabor Júnior.

[51] Outros agentes nominados na PEC 02/2000 são: Antonio Carlos Magalhães, Pedro Simon, Jader Barbalho, Roberto Saturnino, Francelino Pereira, Mozarildo Cavalcanti, Renan Calheiros, Mauro Miranda, Geraldo Melo, Tião Viana, Lauro Campos, Paulo Hartung, Juvêncio da Fonseca, Amir Lando, Bernardo Cabral, Agnelo Alves, Marluce Pinto, Emilia Fernandes, Ronaldo Cunha Lima, Ernandes Amorim, Roberto Requião, Nabor Júnior, Teotonio Vilela Filho, Heloísa Helena, Jefferson Péres, Marina Silva, Ramez Tebet, Romeu Tuma, João Alberto Souza, Geraldo Althoff, Eduardo Suplicy, Wellington Roberto, José Eduardo Dutra, Jorge Bornhausen, Alberto Silva, Geraldo Cândido, Sérgio Machado, Luiz Estevão, Moreira Mendes, Sebastião Rocha, Antero Paes de Barros, Gilberto Mestrinho, Djalma Bessa, Paulo Souto, Lúcio Alcântara, Osmar Dias, Roberto Freire, Arlindo Porto, Casildo Maldaner, José Jorge, José Fogaça, Antonio Carlos Valadares, Maria do Carmo Alves, Álvaro Dias, José Agripino, Bello Parga, Ademir Andrade, Carlos Patrocínio, Maguito Vilela, Iris Rezende, Hugo Napoleão, Lúdio

a obrigatoriedade de execução das iniciativas do Legislativo, a proposta veda ainda o cancelamento das dotações e imputa o seu descumprimento como crime de responsabilidade.

> Art. 166-A A programação constante da lei orçamentária anual, decorrente de emendas de parlamentares, é de execução obrigatória.
>
> § 1º As dotações decorrentes de emendas de parlamentares serão identificadas na lei orçamentária anual.
>
> § 2º São vedados o cancelamento ou o contingenciamento, total ou parcial, por parte do Poder Executivo, de dotação constante da lei orçamentária anual, decorrente de emendas parlamentares.
>
> § 3º A não execução de programação orçamentária, decorrente de emendas de parlamentares, implica crime de responsabilidade, de que trata o art. 85, inciso VI (DSF, 20 janeiro 2000, p. 554 [216]).

A proposta reconhece o caráter vinculado da lei orçamentária anual e destaca a parcela diminuta que o Legislativo dispõe para realocação dos recursos no processo orçamentário, que é menos de 5% do total. A PEC 02/2000 indica, ainda, que, a despeito da possibilidade de cada parlamentar submeter até vinte emendas limitadas a 1,5 milhão cada, o total das modificações indicadas pelo Congresso atinge apenas 0,1% da lei orçamentária nos anos 2000, período de referência.

> [...] De acordo com as limitações impostas aos Parlamentares pelo Regimento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, atualmente, cada Parlamentar pode apresentar até 20 (vinte) emendas, no valor limite de R$ 1.500.000,00 (hum milhão e quinhentos mil reais). Assim, o valor global das alterações a serem procedidas pelo Congresso Nacional, decorrentes de emendas individuais, na proposta orçamentária para o ano 2000, que é cerca de 1 trilhão de reais, deverá ser inferior a 0,1% (hum décimo por cento). Ressalta-se que não há limite regimental para a apresentação das emendas coletivas (DSF, 20 janeiro 2000, p. 554 [216]).

A despeito da proporção de recursos passível de emendamento ser considerada irrisória, não existe garantia de que as programações serão executadas. Essa frustração leva os parlamentares a desenvolver negociações junto ao Poder Executivo e afeta a relação com as comunidades locais.

> Além dos valores insignificantes que essas alterações representam no valor final do Orçamento, deve-se considerar que, historicamente, sua execução não é garantida. Isso leva a que senadores, deputados, governadores, prefeitos, enfim, políticos em geral tenham que fazer verdadeira "peregrinação" pela Esplanada dos Ministérios para tentar a liberação de recursos, muitas vezes sem sucesso. Evidente que essa peregrinação demanda tempo e recursos públicos, que poderiam estar sendo despendidos em outras atividades. E o que é pior: a não liberação de recursos frustra

Coelho, Carlos Bezerra, Pedro Piva, José Roberto Arruda (apoiamento), Romero Jucá, Leomar Quintanilha, Artur de Távola, Eduardo Siqueira Campos, Jonas Pinheiro.

> pequenas comunidades, pela expectativa que se criou. Aí, o Parlamentar, que informou às suas bases que "conseguiu colocar esses recursos no Orçamento", pode se desgastar perante sua comunidade (DSF, 20 janeiro 2000, p. 554 [216]).

Aqui, acentuo a indicação, na PEC, de que a discricionariedade na execução do orçamento leva não apenas o Legislativo a negociar a liberação das dotações incluídas, mas que essa dinâmica se estende também aos governadores e prefeitos, que não são reconhecidos na CF/1988 como agentes participantes do ciclo orçamentário do Governo Federal. A forma como as emendas podem mediar a relação do Legislativo com as bases políticas também é destacada, pois desgasta a imagem que os parlamentares constroem localmente.

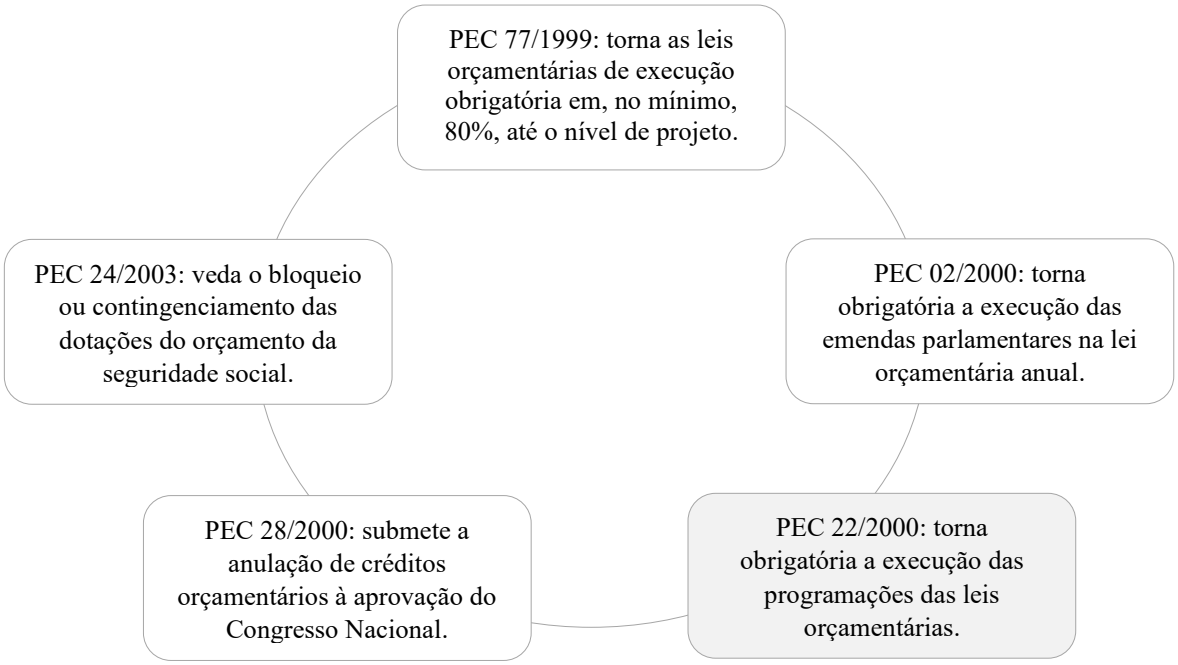
Observa-se ainda que a proposta reconhece a iniciativa desses agentes proporem emendas parlamentares para as suas comunidades como uma iniciativa legítima.

> Entendemos como legítima a intervenção subsidiária dos parlamentares com o objetivo de alocar recursos para obras que beneficiem as suas regiões. Muitas obras essenciais para as comunidades locais só foram realizadas mediante esse tipo de participação (DSF, 20 janeiro 2000, p. 554 [216]).

A PEC 28/2000 traz a mesma redação da PEC 02/2000 no que tange a importância das iniciativas dos Congressistas serem respeitadas por meio da execução das emendas individuais e ressalta que a forma como o Poder Executivo implementa o orçamento viola a "harmonia que deve haver entre os Poderes", uma vez que a prerrogativa parlamentar não é respeitada (DSF, 20 janeiro 2000, p. 555 [216]). Assim, a proposta retoma "as prerrogativas do Congresso Nacional e o devido respeito aos nobres colegas Parlamentares, no trato de matéria orçamentária" (DSF, 20 janeiro 2000, p. 555 [216]).

A partir da discussão exposta, a Figura 9 apesenta a articulação do Legislativo na tramitação das PECs relacionadas à PEC 22/2000 em matéria orçamentária.

Figura 9 – Articulação do Legislativo na tramitação de PECs em matéria orçamentária.



Fonte: Elaboração própria.

Essas iniciativas sinalizam um conflito entre o Executivo e o Legislativo sobre a geração de sentido sobre o orçamento público. O Executivo considera a lei orçamentária como uma lei formal (autorizativa), o que faculta a execução das dotações aprovadas. Nessa compreensão, o Executivo detém a opção de operacionalizar – ou não – as programações, e utiliza essa autonomia para estabelecer negociações na aprovação de matérias do seu interesse.

Já o Legislativo parte da premissa que a CF/1988 reestabeleceu o equilíbrio entre os poderes, outorgando sua participação em todo o ciclo orçamentário. Assim, o Legislativo se resguarda do direito de participar das decisões que integram o planejamento e orçamento, além de reivindicar a autoridade para auxiliar na elaboração da lei orçamentária, que possui caráter impositivo, e não autorizativo, como o Executivo reconhece.

A discricionariedade na forma como o orçamento é executado e as relações de barganha que atravessam a relação interinstitucional entre os Poderes é vista com insatisfação pelo Legislativo. Parcela significativa do orçamento é comprometido com gastos constitucionais ou legalmente definidos, o que limita a participação legislativa a parcela diminuta – os gastos discricionários – sem qualquer garantia de execução.

Essa é uma problemática da relação Legislativo-Executivo a nível Federal, mas que perpassa também os Governadores e Prefeitos, conforme mencionado, e afeta a relação que os

parlamentares estabelecem com suas bases políticas. As PECs ressaltam, ainda, a importância da participação do Legislativo no orçamento para direcionar recursos às comunidades locais. Essa é tida como uma atribuição do trabalho legislativo, viabilizada pela legitimidade do voto popular. A participação do Legislativo no orçamento é, portanto, um direito reconhecido pela CF/1988 e outorgado pela sociedade.

Assim, existe um argumento comum do Legislativo reivindicar suas prerrogativas constitucionais sobre o orçamento, sendo o seu fortalecimento uma conquista para o povo brasileiro. É pela/para sociedade que essas iniciativas devem ser priorizadas.

Na análise material das PECs, é possível observar ainda trechos idênticos entre as propostas, o que demonstra uma estratégia de fortalecimento dos argumentos na formação de uma agenda normativa em matéria orçamentária, conforme Quadro 8. Os trechos exploram aspectos como a prerrogativa de participação do Legislativo no ciclo orçamentário e a necessidade de retomada da sua autonomia institucional. Outros aspectos, como os sentidos atribuídos sobre o orçamento (impositivo em detrimento de autorizativo), sua interpretação como instrumento ficcional e a evidenciação de dinâmicas de barganha que perpassam sua execução também são observados.

Quadro 8 – Alinhamento do Legislativo na formação de uma agenda em matéria orçamentária.

Código	Argumento
Prerrogativa Constitucional	*PECs 02/2000 e 28/2000*: A Carta Magna de 1988 concedeu ao Poder Legislativo amplas prerrogativas de participação em todo o ciclo orçamentário, restabeleceu o equilíbrio e promoveu uma sistemática de co-responsabilidade entre os Poderes Executivo e Legislativo na definição das prioridades nacionais e na decisão relativa à alocação dos recursos públicos. Nesse sentido, pode-se afirmar que o Congresso Nacional, ao apreciar os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, não está restrito apenas às funções legislativa e de controle, mas está a exercer um relevante papel nas decisões políticas do mais alto interesse para o País.
Peça de Ficção	*PECs 02/2000, 22/2000 e 28/2000*: As nossas leis orçamentárias, tal como vêm sendo postas em prática, não passam de uma grande "peça de ficção". Pouco, ou nada, valem os esforços de mobilização dos órgãos competentes para montagem de um projeto coerente a ser encaminhado ao Congresso Nacional; o tempo despendido pelas lideranças partidárias em intermináveis negociações para conciliar os justos e legítimos pleitos das bancadas com assento no Congresso Nacional, nada disso é levado em consideração pelo Poder Executivo na hora de executar a programação orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional.
Instrumento de Barganha	*PECs 02/2000 e 28/2000*: Na verdade, a programação orçamentária tem se prestado mais como instrumento de barganha política do que realmente como instrumento de solução dos graves problemas que afligem nossa população.
	PEC 22/2000: Na verdade, essa programação muitas vezes tem se prestado como instrumento de barganha política. Isso ocorre, na medida em que a definição do que realmente deve ser executado depende do crivo da zelosa equipe econômica do governo.
Execução de Projetos	*PECs 02/2000 e 28/2000*: Quando o Poder Executivo tem interesse em aprovar, no Congresso Nacional, projetos que se mostram altamente polêmicos, logo surge a possibilidade de liberação de recursos para execução desta ou daquela obra, sob o argumento de que as reivindicações são meritórias. Assim, o Poder Executivo tem executado os orçamentos ao longo dos anos de acordo com seus interesses, relegando a segundo plano – ou mesmo desconsiderando – as prioridades aprovadas pelo Congresso Nacional, particularmente aqueles decorrentes de emendas de parlamentares.

Participação Legislativa	*PECs 02/2000 e 28/2000*: Esse procedimento tem resultado em, pelo menos, duas graves distorções: de um lado, faz letra morta à vontade dos congressistas, expressa nas emendas individuais; de outro, torna inócua a participação do Congresso Nacional no processo de apreciação e de execução orçamentária, violando a harmonia que deve haver entre os Poderes, na medida em que a prerrogativa parlamentar, embora exercitada, não tem sido efetivamente respeitada.
Autonomia	*PECs 02/2000 e 28/2000*: Dessa forma, estaremos resgatando as prerrogativas do Congresso Nacional e o devido respeito aos nobres colegas Parlamentares, no trato da matéria orçamentária.
	PEC 22/2000: Para finalizar, gostaríamos de observar que não temos a pretensão de estar apresentando uma proposta perfeita, pronta e acabada, mas uma proposta que sinaliza a direção das mudanças requeridas, no sentido de afirmação das prerrogativas do Poder Legislativo e do aperfeiçoamento do processo orçamentário em nosso País. Portanto, a proposta está sendo submetida a discussão, não somente no Congresso Nacional mas em toda a sociedade, e sujeita às críticas necessárias ao seu aperfeiçoamento.
	PEC 77/1999: O verdadeiro dilema, porém, pode ser assim rapidamente esboçado: ou o Poder Legislativo assume o seu verdadeiro papel nessa matéria, sem dúvida uma de suas mais importantes prerrogativas institucionais, ou os seus membros continuarão, quando pleitearem a liberação de recursos ou a execução de projetos do interesse de seus Estados ou regiões, inteiramente à mercê dos humores de burocratas governamentais inteiramente despidos de um mínimo de legitimidade, atributo que só detêm aqueles que, por meio do voto popular, são os verdadeiramente escolhidos para fazer valer os reais interesses da sociedade.
Engajamento	*PEC 02/2000 e 28/2000*: Por todas essas razões, conclamamos os ilustres Pares a engajarem-se nessa empreitada, porquanto meritória, pois, mais do que o fortalecimento do Poder Legislativo, ela representa uma grande conquista do povo brasileiro.
	PEC 22/2000: Pelas razões expostas, conclamo os ilustres Pares a se engajarem nessa empreitada, que não é de uma pessoa, mas de uma instituição - O Congresso Nacional - pois o seu fortalecimento significa uma grande conquista para a sociedade brasileira.
Natureza do Orçamento	*PEC 77/1999*: É o que o Poder Executivo, à falta de clara definição legal, entende que a lei orçamentária anual tem caráter meramente autorizativo, não sendo, portanto, lei em sentido material, de modo a serem as políticas públicas nela estabelecidas de execução obrigatória.
	PEC 24/2003: Verifica-se, no entanto, que o entendimento implantado no âmbito do Poder Executivo, de que o orçamento público é simplesmente indicativo – não tendo portanto sua execução caráter obrigatório.

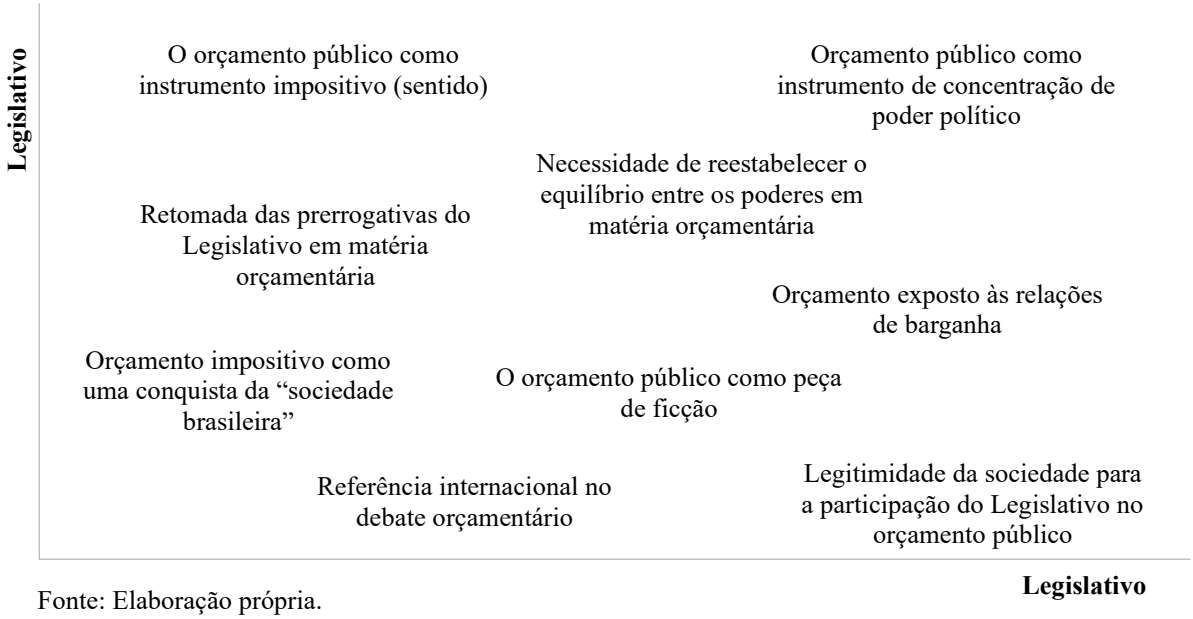
Fonte: Texto original das PECs nºs 77/1999, 02/2000, 22/2000, 28/2000 e 24/2003.

Além do alinhamento argumentativo entre as PECs, observa-se também a estratégia dos propositores em tomar como referências as experiências internacionais, com destaque para os Estados Unidos (EUA) e França. A PEC 22/2000 advoga que nos EUA o Presidente da República deve enviar solicitação ao Congresso para não execução das programações orçamentárias (DSF, 7 junho 2000, p. 11987 [1]). A proposta 28/2000 reforça a validade da experiência norte americana ao nomear esse processo como "*rescission*", validado pelo "*Congressional Budgetary and Impoudment Control*", que fortaleceu o Poder Legislativo daquele país e "pode ser introduzido na norma brasileira com algumas adaptações" (DSF, 29 junho 2000, p. 14033 [217]).

Ainda na PEC 28/2000, a lei orgânica da França é apresentada por prever três modalidades de créditos: estimativos, provisionais e limitativos. De modo específico, os dois primeiros abrangem despesas subsidiadas em leis, o que torna sua execução obrigatória. Tais elementos demonstram a organização dos Senadores em alinhar os argumentos a serem utilizados nas PECs e o reconhecimento a experiência internacional como uma via para novas proposições a serem desenvolvidas no Brasil.

Esses elementos estão compilados no mapa de posicionamentos destacado na Figura 11:

Figura 10 – Mapa de posicionamentos da agenda legislativa em matéria orçamentária.



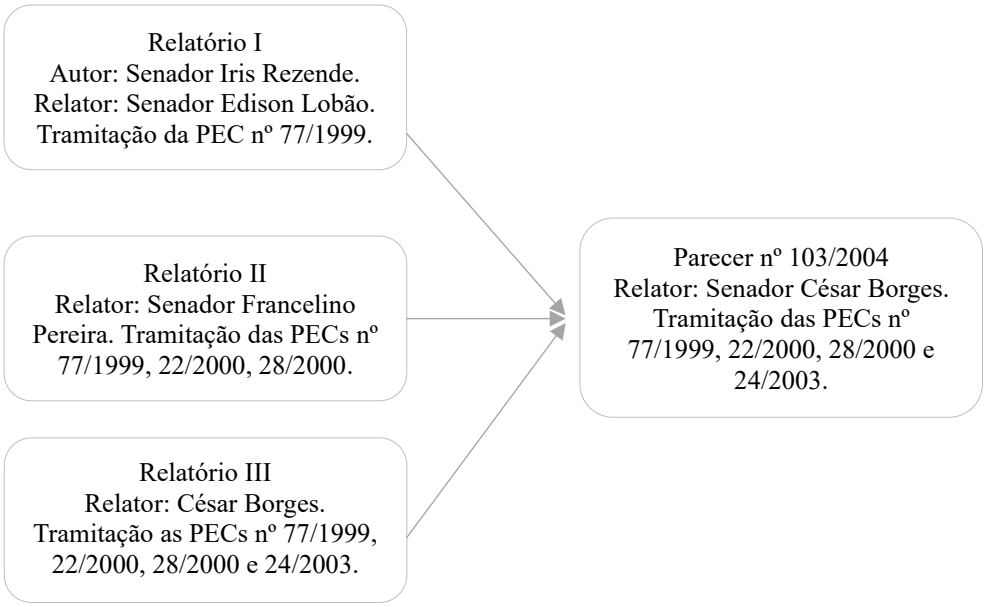
Fonte: Elaboração própria.

4.1.2 Sentidos em Disputa: o Parecer nº 103/2004 e o Diálogo Interinstitucional

Com a aprovação da tramitação conjunta das PECs no Senado Federal, as propostas foram distribuídas entre os Senadores para desenvolvimento de análises sobre sua constitucionalidade e adequação. Ao total, três relatórios foram formulados e serviram como base para a elaboração do Parecer nº 103/2004 [8].

A Figura 11 apresenta a distribuição das PECs entre as relatorias para elaboração do Parecer nº 103/2004.

Figura 11 – Processo de elaboração do Parecer nº 103/2004 sobre as PECs em matéria orçamentária.



Fonte: DSF (5 fevereiro 2004, p. 2671-2699 [8]).

Em paralelo às deliberações sobre os relatórios que vão basear o Parecer nº 103/2004, foi aprovado, em 12/11/2003, por meio do Requerimento nºs 11/2003 (CCJ)[52], uma audiência pública para discussão sobre a matéria instituída nas PECs nº 22/2000, 77/1999, 28/2000 e 24/2003. A demanda é nominada aos Senadores Fernando Bezerra (PMDB/RN) e Serys Slhessarenko (PT/MT) e visava o convite do Secretário de Orçamento e Finanças (João Bernardo de Azevedo Bringel), do Secretário do Tesouro Nacional (Joaquim Vieira Ferreira Levy) e do Secretário da Receita Federal (Jorge Antônio Deher Rachid) para debate conjunto.

Para posicionar a análise temporalmente, destaco que a audiência foi realizada na 46ª Reunião Extraordinária da CCJ da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura, em 03/12/2003. O Parecer nº 103/2004, já submetido pelo Senador César Borges (PFL/BA), é aprovado em Comissão na CCJ dia 10/12/2003, lida em Plenário dia 05/02/2004 e passa a ser incluída na Ordem do Dia a partir de 17/02/2004, para primeira sessão de discussão.

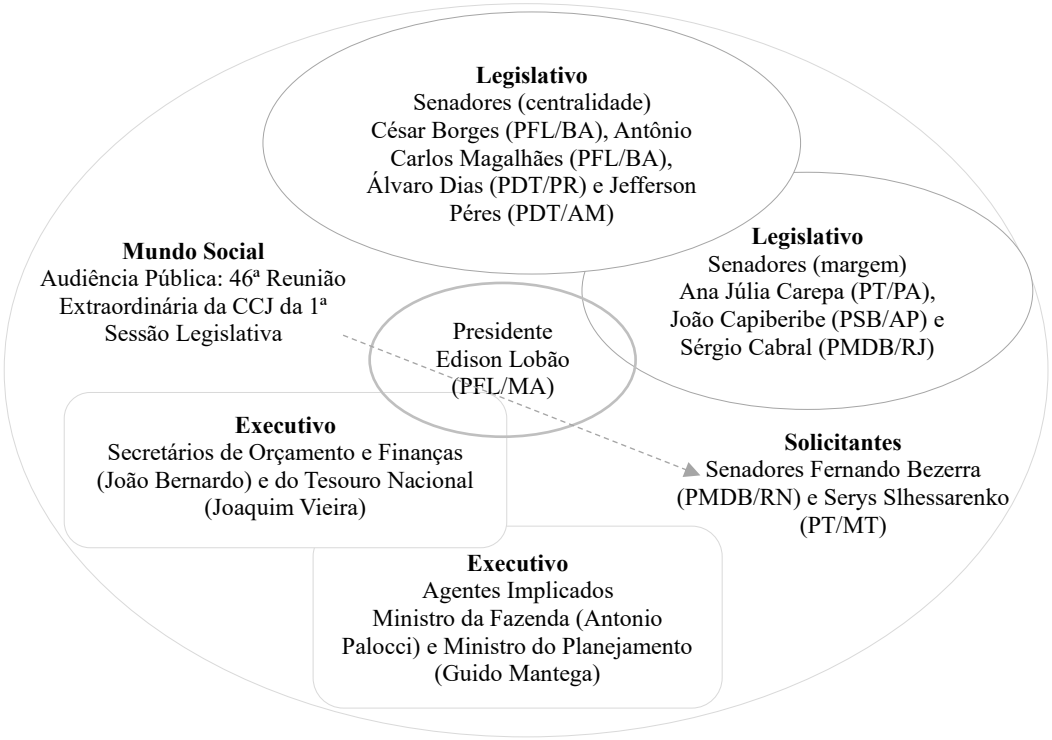
[52] Houve um equívoco na divulgação do requerimento que fundamentou a audiência pública. No mapeamento da atividade legislativa (https://www25.senado.leg.br/web/atividade), o Requerimento nº 11/2003 - CCJ, de autoria da Senadora Serys Slhessarenko, versa sobre outra matéria, instituindo o Diploma de Mulher-Cidadã a Bertha Luz. Consultas foram realizadas na página supramencionada, mas não foram identificados documentos relacionados à solicitação de audiência em nome dos Senadores Fernando Bezerra e Serys Slhessarenko.

4.1.2.1 A 46ª Reunião Extraordinária da CCJ

O encontro contou com a participação dos Secretários de Orçamento e Finanças e do Tesouro Nacional. O representante da Receita Federal não compareceu justificando "compromissos inadiáveis" (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 28 [87]), mas se coloca à disposição. Durante o encontro, usaram a palavra os Senadores César Borges (PFL/BA), Álvaro Dias (PDT/PR), Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA), Ana Júlia Carepa (PT/PA), João Capiberibe (PSB/AP), Jefferson Péres (PDT/AM) e Sérgio Cabral (PMDB/RJ).

A Figura 12 apresenta o mundo social e as arenas do encontro, destacando os atores representantes do Legislativo e do Executivo na discussão das PECs supramencionadas.

Figura 12 – Mundo social/arenas da 46ª Reunião Extraordinária da CCJ.



Fonte: Elaboração própria.

Na audiência pública, os Senadores exploram o sentido que o Executivo atribui à obrigatoriedade de execução das dotações aprovadas nos orçamentos. Como este é percebido como um instrumento autorizativo, não existem garantiam para a realização das programações, o que gera descontentamento sobre participação legislativa em matéria orçamentária. Aqui, destaca-se que os Senadores reconhecem essa como uma preocupação da "nação brasileira",

mesmo não existindo participação direta da sociedade no encontro, estratégia alinhada às justificativas apontadas pelos autores na proposição das PECs discutidas anteriormente.

> Senador César Borges (PFL/BA): Sr. Presidente, Srªs e Srs. Senadores, estamos aqui a discutir uma questão com que, acredito, a Nação brasileira tem uma preocupação muito grande. O orçamento Geral da União tem sido, ao longo dos últimos anos, uma peça autorizativa e que, quando da sua aplicação ao longo de todo o ano, durante o exercício, não se faz efetiva; é, normalmente, contingenciada. E não é um contingenciamento de 10 ou 15%; chega a 80%, como praticamente acontecerá este ano no orçamento (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 29 [87]).

A postura do Governo na fase de execução gera descrédito sobre a utilidade do orçamento enquanto instrumento de participação do Legislativo nas decisões de planejamento e a alocação de recursos. Tais entraves levam ao seu reconhecimento como uma peça de ficção.

> Senador César Borges (PFL/BA): Então, a própria sociedade e todos aqueles que lidam com o Orçamento Geral da União passaram a dizer que o nosso Orçamento não passa de uma mera peça de ficção, e uma ficção até de filme de terror (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 29 [87]).

> Senador Alvaro Dias (PSDB/PR): As palavras de ordem, peça de ficção, realmente têm sentido porque, no Brasil, infelizmente, não há Orçamento. Nosso orçamento é realmente uma ficção, uma encenação, uma arrumação (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p 36 [87]).

> João Capiberibe (Bloco-PSB/AP): Não é possível continuarmos com um orçamento ficção, que não se realiza nunca (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 47 [87]).

O seu reconhecimento como instrumento ficcional decorre da desconsideração dos interesses dos parlamentares, que reconhecem como legítima a prerrogativa de participação do Legislativo no processo orçamentário, momento em que os Senadores podem representar os interesses do eleitorado nas escolhas de alocação:

> Senador César Borges (PFL/BA): [...] É função precípua do Legislativo fazer a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento; as emendas dos Parlamentares; as emendas de Bancada [...]; ou até as emendas de Bancada de Região para obras regionais, estruturantes, ou importantíssimas para a construção de rodovias, pontes, portos, hospitais, universidades (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 29 [87]).

Na medida em que o Executivo desconsidera essa competência, existe um demérito para o Poder Legislativo, que não visualiza utilidade sobre os esforços dispensados na aprovação do orçamento e reconhece as iniciativas empreendidas como farsa, ou encenação.

> Senador César Borges (PFL/BA): Então, o Orçamento, quando discutido nessa Casa, é motivo de uma discussão acalorada, demorada, são noites insones dos Parlamentares, aprova-se o Orçamento e, simplesmente, o Executivo desconhece, posteriormente, aquela vontade expressa aqui pelos Parlamentares, representando a

> população, o seu eleitorado. E há aí um sentimento enorme de frustração. Há de convir o Executivo que isso é um demérito para o Legislativo (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 29 [87]).
>
> Senador Alvaro Dias (PSDB/PR): Quando estamos aqui discutindo o Orçamento, estamos apenas participação de uma farsa. O que há, na verdade, é uma encenação (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 36 [87]).

São dessas insatisfações que surgem os argumentos pela necessidade de criação de um orçamento impositivo. Um orçamento que "possa, em determinado momento, deixar de ser uma mera peça de ficção, mas que possa ser um Orçamento efetivo – Senador César Borges" (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 29 [87]). Observa-se, assim, que a aprovação da matéria é vista pelo Legislativo como uma garantia de que o orçamento aprovado será executado integralmente, garantindo a participação legislativa.

> Senador César Borges (PFL/BA): Por isso, nasceu desta Casa, como idéia do Senador Antonio Carlos Magalhães – e não é idéia nova porque S. Exª já vem lutando por isso há alguns anos –, a proposta que estamos hoje analisando nesta Casa e cuja votação está próxima nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para um orçamento impositivo. Impositivo no sentido de que, dentro das regras fixadas no projeto do Senador Antonio Carlos Magalhães de fixação da receita pelo Executivo, possamos ter certeza de uma execução orçamentária. Isso não quer dizer engessamento do Executivo (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 30 [87]).

Destaca-se que um orçamento impositivo não significa, na ótica dos Senadores, o seu engessamento. Se não existirem elementos que comprovem a capacidade de realização da receita prevista, o Executivo pode submeter ao Congresso solicitação para promover ajustes na lei orçamentária. O aspecto central é que a discricionariedade no contingenciamento das programações não seja um instrumento para sua não execução. É a partir dessa preocupação que o Senador César Borges (PFL/BA) questiona: "Eu não sei se, neste ano, sob o ponto de vista de investimento, o Governo Federal vai executar, sequer, 15% do que está previsto no Orçamento para Investimento" (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 30 [87]).

> Senador César Borges (PFL/BA): Precisamos aprimorar esta instituição que é o Orçamento Geral da União que, efetivamente, da forma como está hoje, é motivo, aí, sim, de muita preocupação na sua execução e, principalmente, um desrespeito a esta Casa que elabora, com muito cuidado, através das Comissões desta Casa, principalmente da Comissão Mista do Congresso Nacional, e que, infelizmente, depois, esse trabalho não é considerado pelo Poder Executivo (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 30 [87]).

A necessidade de aprovação do orçamento impositivo passa também pela necessidade de diminuir práticas fisiológicas que permeiam a relação entre os Poderes, sobretudo em dinâmicas que envolvem a aprovação de iniciativas políticas oriundas do Governo, além do

entendimento de que sua aplicação como instrumento autorizativo favorece episódios de corrupção, o que não é uma posição unânime entre os parlamentares que usaram a palavra na audiência pública.

É evidente que a liberação de recursos está associada à participação dos parlamentares na aprovação das reformas de interesse do Executivo, que podem utilizar do contingenciamento mencionado para delimitar quando e de que forma haverá liberação de verbas.

> Senador César Borges (PFL/BA): Estamos no fim do ano, próximos do fim do exercício, e se diz que o Executivo começa a liberar verbas em função das suas conveniências políticas de aprovação de reformas que aqui estão (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 30 [87]).
>
> Senador Alvaro Dias (PSDB/PR): É o que dá margem, por exemplo, a que se ouça – como ouvi ontem nos corredores do Congresso Nacional – que o Governo apenas liberará as emendas dos Parlamentares que votaram favoravelmente às reformas no Congresso Nacional. Evidentemente, esse fato desmoraliza, de forma acentuada, o Governo, o Congresso, a instituição política (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 36 [87]).

Com o orçamento impositivo, não existiriam mais incentivos para associar a execução das programações ao comportamento parlamentar. A figura do despachante nos ministérios também se tornaria inútil nas negociações entre o Governo e os parlamentares, o que se entende como uma diminuição da corrupção. Como o Senador Jefferson Péres (PDT/AM) reconhece, fisiologismo e corrupção estão, em alguma medida, associados, o que torna premente a aprovação da PEC.

> Senador Jefferson Péres (PDT/AM): Agora, o Orçamento impositivo reduz consideravelmente, em primeiro lugar, o fisiologismo, do Congresso e do Executivo. E, a não ser que se tenha um conceito muito restrito de corrupção, para mim, fisiologismo é corrupção. Quando o Executivo consegue o voto de um Parlamentar em troca de liberação de verba isso, na minha concepção, é corrupção, mas acontece, infelizmente (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 48 [87]).
>
> Senador Jefferson Péres (PDT/AM): Como que o Orçamento impositivo não acaba com isso, elimina essa figura esdrúxula que eu acho que só existe no Brasil, despachante de Ministério para liberar verba? Sejam quais forem as dificuldades técnicas, e eu não sei quais são, o Orçamento Impositivo seria um grande avanço neste País para reduzir a corrupção, sem a menor dúvida (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 49 [87]).

Os argumentos passam também pela compreensão de que as negociações em que o orçamento autorizativo está imbricado favorece à corrupção. Esses episódios acontecem na medida em que o Governo toma a decisão de (des)contingenciar verbas com base no comportamento parlamentar. Soma-se, ainda, as dinâmicas de poder capazes de afetar a

liberação de dotações e os escândalos vivenciados no Brasil, como os Anões do Orçamento, citado pelos Senadores.

> Senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA): Agora, V. Exªs que não são corruptos, tenho certeza disso, estão indiretamente ajudando a corrupção, porque esse orçamento quando não é impositivo ajuda a corrupção. V. Exª sabe que quando se contingencia e descontingencia, coisas acontecem. V. Exª sabe quem tem força ou não para ser liberado no orçamento os seus recursos. V. Exª sabe como há troca de Deputado de partidos, V. Exª sabe várias coisas que são feitas na base do orçamento (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 44 [87]).

> Senador Alvaro Dias (PSDB/PR): Não podemos manter essa situação de absoluto descrédito em relação ao Orçamento. Sem dúvida, não há mecanismos que impeçam a corrupção. Os escândalos de corrupção no País passam seguramente, em boa parte, pela execução orçamentária (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 37 [87]).

Ressalto que a associação entre o orçamento impositivo e a diminuição da corrupção não é uma posição defendida em unanimidade na audiência pelos representantes do Legislativo. Existe uma compreensão de que o orçamento já é impositivo na medida em que parcela significa dos recursos são destinados ao cumprimento de gastos obrigatórios.

> Senadora Ana Julia (Bloco-PT/PA): Em primeiro lugar, desmitificar a idéia de que se acaba com a corrupção se o Orçamento for impositivo. Parte do Orçamento já é impositivo no momento em que já se tem vinculações. Então, já se sabe o percentual que tem de ser aplicado na saúde ou na educação. Eu penso – e vou manifestar o meu entendimento. Não é o do Governo. Sequer discutimos isso como posição de bancada. É a minha opinião, o que eu acredito (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 45 [87]).

> Senador João Capiberibe (Bloco-PSB/AP): [...] O orçamento impositivo, evidentemente, é um instrumento poderoso de planejamento. Por si, não eliminaria a corrupção, podendo até ampliá-la na hora da discussão e da destinação dos recursos. Se sozinho, na hora da formulação do orçamento, poderá gerar debates intermináveis. No entanto, é um instrumento decisivo (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 47 [87]).

O que se busca, a partir dos argumentos do Legislativo, é sintetizado na fala do Senador Alvaro Dias (PSDB/PR), que é a moralização do orçamento. Essa é uma demanda para que os agentes possam acreditar na capacidade desse instrumento materializar as ações definidas na fase de planejamento. Além de dirimir práticas fisiologistas que favorecem dinâmicas de corrupção e estabelecer limites às participações relativas, o que pode ser desenvolvido com a colaboração dos próprios representantes do Governo[53].

[53] A defesa do Senador Alvaro Dias (PSDB/PR) na moralização do orçamento passa pela indicação da existência de "uma relação promíscua na execução do orçamento entre Parlamento, Executivo e setor privado, especialmente o da construção pesada" (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 37 [87]). Essa posição é complementada pelo Senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA), que reconhece que "em relação a empreiteiros interessados no Governo é pura verdade. Zangue-se a Câmara, zangue-se o Senado, pouco me importa. É a verdade. E o Governo também. Até porque o Sr. José Alves dos Santos era do Governo quando mandava para cá o Orçamento para os

> Senador Alvaro Dias (PSDB/PR): O que se deseja, creio, por intermédio da iniciativa do Senador Antonio Carlos Magalhães, é a moralização. Não podemos manter essa situação de absoluto descrédito em relação ao Orçamento. Sem dúvida, não há mecanismos que impeçam a corrupção. Os escândalos de corrupção no País passam seguramente, em boa parte, pela execução orçamentária (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 37 [87]).

> Senador Alvaro Dias (PSDB/PR): Portanto, Sr. Presidente, Srs. Convidados, creio que os técnicos do Governo podem oferecer uma contribuição valiosa, oferecendo alternativas de moralização para a peça mais importante do Poder Executivo (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 37 [87]).

O argumento dado pelo Governo é o de que as mudanças necessárias ao processo orçamentário são aquelas que ampliem a sua estabilidade e consistência. Portanto, a discussão da matéria não pode ser limitada à imposição de um mecanismo constitucional que favoreça exclusivamente o Legislativo, mas que o debate seja posicionado em uma estrutura de diálogo mais abrangente, capaz de promover novos instrumentos para a tratativa orçamentária.

> João Bernardo (Secretário de Orçamento e Finanças): A estrutura que temos hoje de orçamento e de processo orçamentário leva a crer que temos condições de proceder a um debate de alto nível sobre o assunto, mas que, esperamos, nos leve a um processo que não só configure o propósito do Legislativo, mas que também ajuste os procedimentos relativos à elaboração e execução do orçamento de forma tal que isso não se torne apenas mais um dispositivo a ser cumprido de forma embaraçosa para as Casas, para o Poder Executivo e Judiciário, mas se torne um conjunto de mecanismos e ferramentas no sentido de dar estabilidade e consistência a todo o ciclo orçamentário de planejamento (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 28 [87]).

> João Bernardo (Secretário de Orçamento e Finanças): Temos, portanto, todo um conjunto de legislação que precisa ser revisto para que tenhamos um orçamento estável e que seja cumprido na sua integralidade. Não vejo como, a curto prazo, sem a revisão desses procedimentos e revisão de parte da legislação correlata ao orçamento, procedermos a uma revisão constitucional que deixasse exposto não só o Poder Executivo, mas também o Congresso Nacional (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 32 [87]).

O Executivo reconhece que dispositivos legais quebram a estabilidade necessária à execução do orçamento. Nesse sentido, sua materialização é afetada por fatores que dificultam o cumprimento dos acordos definidos na etapa de aprovação, como as sentenças de pequeno valor e a obrigatoriedade de cumprimento de benefícios sociais.

> João Bernardo (Secretário de Orçamento e Finanças): Atualmente, temos dispositivos legais que impulsionam no sentido de quebrar essa estabilidade. Eu poderia citar várias legislações que imputam uma desestabilização das despesas orçamentárias, tais como as das sentenças de pequeno valor, o direito adquirido dos benefícios sociais que se tornam despesas obrigatórias, a instabilidade ainda dos parâmetros

---

Anões. Conseqüentemente, o governo também tem responsabilidade no que manda. E quando manda não manda sempre inocentemente" (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 41 [87]).

> macroeconômicos que fazem oscilar receitas (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 28 [87]).
>
> João Bernardo (Secretário de Orçamento e Finanças): Tudo isso precisa ser abordado nesse debate, de forma que todos os instrumentos sejam vistos no seu conjunto, e não apenas na colocação de mais um dispositivo constitucional (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 29 [87]).

Tais argumentos demonstram uma tentativa do Governo em reorientar a discussão para os aspectos que contingenciam, em alguma medida, a execução orçamentária. Compreende-se que na medida em que existem instrumentos legais que afetam a execução das programações, o Legislativo também é prejudicado, pois há redirecionamento dos recursos para atendimento de demandas previstas legalmente, tidas como prioritárias.

> João Bernardo (Secretário de Orçamento e Finanças): Temos que modernizar e facilitar as relações no que concerne à fixação ou estimativa da receita dentro do Poder Executivo e em conjunto com o Congresso na tramitação da peça (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 32 [87]).
>
> João Bernardo (Secretário de Orçamento e Finanças): Temos que rever parte da legislação das despesas que obrigam às vezes, mesmo sem queda de receita, fazer-se redução nas chamadas despesas discricionárias para atender direitos previdenciários, assistenciais, judiciais demandadas pelo Poder Judiciário, conforme citei como exemplo as sentenças de pequeno valor dos tribunais de julgamento rápido, aprovados por esta Casa, onde praticamente o Poder Executivo é obrigado, a cada sessenta dias, acrescer as dotações para pagamento das sentenças de pequeno valor, sob pena de crime (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 32 [87]).

No contexto de discussão, se reconhece que o ambiente de elaboração dispõe de maior estabilidade econômica, ampliando a capacidade de previsão das receitas. Com isso, premissas incorporadas na formulação dos orçamentos em anos anteriores – influenciadas pelos altos níveis de inflação e pela instabilidade econômica – podem ser revistas. Tais elementos, em conjunto, ampliam a capacidade do Executivo organizar sua execução.

> Joaquim Vieira (Secretário do Tesouro Nacional): Acredito que o Brasil já está numa situação em que as estruturas do Orçamento podem ser até repensadas. Hoje já não [há] o risco de inflação, que, de certo modo, penso que é o que estava por trás da vinculação quase indiscriminada de receitas como mecanismo de proteção. Trata-se de um mecanismo extremamente rudimentar, tosco, que inibe inclusive a possibilidade de o Congresso reavaliar prioridades de uma maneira sistemática e também desestimula até medidas, como disse o Dr. João Bernardo, de avaliação e efetividade do gasto (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 32 [87]).

Observa-se um reforço a essa interpretação na medida em que o Secretário do Tesouro Nacional indica a necessidade dessas revisões diminuírem o nível de vinculação entre receitas e despesas, o que abrange a obrigatoriedade de cumprimento de direitos legais já reconhecidos.

Tais sugestões ampliariam a capacidade de decisão na destinação dos recursos pelo Executivo, mas não garantiriam a execução das programações incluídas pelo Legislativo.

> Joaquim Vieira (Secretário do Tesouro Nacional): Então, certamente, acredito que será o maior sucesso essa iniciativa desta Casa, em termos de se repensar o Orçamento, de desenvolver uma reflexão de todos os aspectos da execução orçamentária, tanto na questão de desvinculação de despesa, com a desvinculação de despesas obrigatórias, a desvinculação de receitas e, inclusive, esses aspectos tópicos, como, por exemplo, às vezes, excessos, por questão de direitos, inclusive direitos legais já reconhecidos (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 32 [87]).

Na argumentação dos representantes do Executivo é perceptível também uma tentativa de atribuir uma roupagem técnica às recomendações. Existe uma percepção de que, a despeito da natureza autorizativa apreendida na interpretação que o Governo atribui ao orçamento, na prática, a sua execução já é impositiva. Como João Bernardo (Secretário de Orçamento e Finanças) indica, "quando nós olhamos as receitas orçamentárias, o percentual de receitas desvinculadas é de apenas 18%. Todo o resto já tem destinação específica" (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 31 [87]).

Essa justificativa está ligada à análise dada ao orçamento da União, que dos R$ 360 bilhões destinados à execução de despesas primárias, R$ 300 (83%) possui alocação específica para o cumprimento de despesas obrigatórias. Dos R$ 60 bilhões remanescentes (17%), pelo menos R$ 24 são destinados à saúde, o que restringe a participação legislativa à parcela diminuta do orçamento.

Esse argumento é a base para indicar que já existe um engessamento que deve ser considerado na apreciação da matéria. Nessa lógica, os investimentos, que compõem a parcela remanescente do orçamento em que o Executivo detém autonomia para gerenciar (R$ 36 bilhões – 10%), e agrega parcela significativa das emendas submetidas pelo Legislativo, são atingidos quando ajustes são demandados, inviabilizando sua execução.

> João Bernardo (Secretário de Orçamento e Finanças): Num processo de ajuste, se V. Exª me permite, em face das obrigações que temos do funcionamento da prestação de serviço, as despesas mais atingidas com o processo de contingenciamento – e V. Exª tem razão – são as despesas de investimento, não negamos que estas são as mais atingidas em qualquer processo de ajuste. Não negamos isso. Esperamos que o crescimento econômico, que há de vir, possa reverter esse processo (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 42 [87])

A partir desses elementos, a base do Governo apela pela necessidade de se criar uma experiência sobre o orçamento impositivo. Para isso, sua aplicação deveria se iniciar em outros entes federativos. Como os Estados e Municípios não possuem responsabilidade

macroeconômica, a implantação de um projeto como o proposto viabilizaria o seu aprimoramento até a incorporação a nível Federal.

> Joaquim Vieira (Secretário do Tesouro Nacional): É extremamente estimulante que haja esse debate. [...] Talvez, pudesse vir a nos levar a criar uma experiência sobre isso seria iniciar esse tipo de processo no Município e no Estado. Um pouco na linha da Lei de Responsabilidade Fiscal, que não é uma lei só para a União. É para todos. É para a Federação. Então, uma maneira de irmos criando experiência e aprimorando seria começar esse tipo de medida, como o senhor menciona, com os Estados. Experimentar o orçamento impositivo nos Estados, porque, inclusive, não tem as responsabilidades macroeconômicas que o Governo Federal tem e, com isso, iríamos recolher subsídios para aprimorarmos as idéias (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 34 [87]).

Essa roupagem técnica na argumentação passa também pela apresentação da experiência internacional no tema, que seria relevante para subsidiar a discussão no Brasil. As mudanças na estrutura da lei orçamentária na França foram tomadas como parâmetro. Dentre elas, destacam-se a simplificação da elaboração do orçamento com a diminuição no número de programas (de 700-800, para 150) e a maior liberdade obtida pelo Executivo na alocação dos recursos, com a responsabilidade de prestar contas ao Congresso sobre o alcance dos resultados estipulados.

Salienta-se que, na fala do Secretário do Tesouro Nacional, existe uma associação entre atribuir maior liberdade ao Executivo e a possibilidade de alcance dos objetivos delimitados nas PECs em discussão, que seria a execução impositiva das programações contidas na lei orçamentária para garantir a participação do Legislativo.

> Joaquim Vieira (Secretário do Tesouro Nacional): De uma maneira geral, talvez seja interessante avaliar a evolução do pensamento da execução orçamentária em outros países. Tive oportunidade, recentemente, de me debruçar sobre o caso da França, por exemplo, em que tem havido um processo de modificação da estrutura das leis orçamentárias muito interessante. [...] O Executivo, na verdade, ganhou maior liberdade de escolher, de alocar os recursos, inclusive, entre custeio, investimento, pessoal, de maneira que eu diria que a evolução tem sido muito no sentido da liberdade ao Executivo. [...] Ao contrário do Brasil, em que temos cada vez menos liberdade, o que se vê nos países desenvolvidos, em particular na França, que tem uma estrutura que considero interessante, por causa das similaridades culturais e, digamos assim, a preocupação social que impera lá, é esse movimento de flexibilização. [...] Ou seja, esse movimento, o que se vê é exatamente como alcançar os objetivos das emendas que o senhor nos traz aqui para análise, garantindo, ao mesmo tempo, de um lado, a capacidade de resposta rápida do Executivo, e a prestação de contas (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 33-34 [87]).

Assim, os elementos evidenciados na audiência pública indicam uma insatisfação do Legislativo sobre a execução do orçamento e a visualização das PECs como uma alternativa de tornar impositiva a realização das programações incluídas na lei orçamentária. Essa iniciativa garantiria a participação dos parlamentares no planejamento das ações previstas no orçamento,

bem como o atendimento das demandas nas bases eleitorais. Com isso, têm-se uma retomada da autonomia do Legislativo e a extinção de práticas fisiológicas na relação interinstitucional entre os Poderes, moralizando o orçamento público.

Por parte do Executivo, observa-se uma tentativa de indicar que o orçamento, a despeito de ser entendido como autorizativo, é comprometido com gastos obrigatórios. Isso significa que uma parcela mínima do total de despesas (aquelas discricionárias) pode ser contingenciada na fase de execução, o que engloba as emendas parlamentares. Nesse sentido, uma revisão das bases legais seria necessária para ampliar a autonomia do Executivo, tendo como referência a experiência internacional.

É a partir dessas reformas mais abrangentes, permeando todo o ciclo orçamentário, e não na introdução de mais uma previsão constitucional em benefício do Legislativo, que mudanças podem ser propostas visando a previsibilidade e estabilidade do orçamento. A ideia central é que, havendo maior autonomia para o Executivo, maiores são as chances de execução das programações submetidas pelo Legislativo.

Essas posições levaram a uma disputa argumentativa entre as arenas de posicionamentos que visava questionar a coerência do Executivo na tratativa do orçamento impositivo e a forma como este Poder tem lidado com a execução orçamentária ao longo dos anos. Os Senadores expõem a incongruência dos Secretários de Orçamento e Finanças e do Tesouro Nacional em relação ao que o Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, entendia sobre a matéria. Essa foi uma via para questionar a real posição do Governo e o seu interesse na discussão.

> Senador César Borges (PFL/BA): O Ministro Palocci aqui afirmou que era a favor do orçamento impositivo, que isso daria também conforto ao próprio Governo Federal, que achava que era um momento oportuno para se discutir a questão e se aprovar o orçamento impositivo. [...] Infelizmente, isso foi uma posição do Ministro, em que se acreditava que estava permeando todos os outros Executivos do Poder Federal. No entanto, estamos verificando agora, no momento em que avançamos no processo da discussão e da votação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania dessa PEC do Senador Antonio Carlos Magalhães e de outros Senadores, que já começam a aparecer os "senões". Não, já não é bem assim, é um pouco diferente. Na verdade, a posição do Governo já é um pouco diferente. [...] Portanto, essa é a minha colocação para saber se os senhores estão aqui falando em nome próprio, se falam também no nome do Ministro Palocci, que já teve esse posicionamento nesta Casa diante de arguições do Senador Antonio Carlos Magalhães, para que tenhamos na verdade um esclarecimento e não sairmos daqui mais confusos com a posição dos senhores (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 34-35 [87]).

A despeito do Antonio Palocci não ter participado da audiência pública, o Senador Antônio Carlos Magalhães, propositor da PEC 22/2000, lê parte da fala do Ministro da Fazenda

sobre o orçamento impositivo, indicando que este era favorável à matéria, reconhecendo como "o passo seguinte do equilíbrio das contas do Brasil".

> Senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA): [...] V. Sªs são auxiliares do Ministro Antônio Palocci, acredito. E se são auxiliares do Ministro Antônio Palocci, ouçam as palavras de S. Exª – V. Sªs devem ter lido antes, com certeza, com o Ministro ou sozinhos – nesta Casa. Se não leram, vou ler: "Será possível ter o que V. Exª falou em sua última pergunta do Orçamento Impositivo, que creio deveria ser o passo seguinte do equilíbrio das contas do Brasil. Um orçamento em que todos – sociedade, o Senado, a Câmara e o Governo – possam interferir mais. Que, uma vez aprovado, deve ser inteiramente cumprido. Dessa maneira, vamos assegurar ao País", – veja bem, com Orçamento Impositivo – "no início de cada ano, que o dinheiro gasto será aquele arrecadado. Nossas dívidas serão pagas na medida da possibilidade indicada no Orçamento, e assim por diante". Quem disse isso não fui eu, mas o Ministro Antônio Palocci, chefe de V. Sªs (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 40-41 [87]).
>
> Senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA): O Ministro Antonio Palocci disse aqui que queria o orçamento impositivo, que era o primeiro passo a ser dado depois da reforma tributária. Disse aqui isso, mas V. Exªs vieram jogar água na fervura, vieram fazer aquilo que, de certo modo, as Lideranças do Governo estão fazendo, que é adiando para que não se faça o orçamento impositivo (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 44 [87]).

Ressalto que o Senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA) não especifica o contexto em que se deu a conversa e o trecho destacado na fala do parlamentar é a sua versão sobre o discurso de Antonio Palocci, e não a manifestação do próprio Ministro sobre o assunto. Uma consulta foi realizada na lista de pronunciamentos do Plenário do Senado Federal[54] em nome de Palocci, mas não foram identificadas discussões sobre o orçamento impositivo.

Por parte do Senador Antônio Carlos Magalhães, os pronunciamentos observados na 160ª [219] (11/11/2003) e 173ª [220] (01/12/2003) Sessões Deliberativas Ordinárias, no Senado Federal, expressam a tentativa da base do Governo do Partido dos Trabalhadores (PT) protelar a aprovação do orçamento impositivo e reforçam as diferentes posições que os representantes do Executivo possuem sobre a matéria.

> Senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA): Sr. Presidente, Srªs e Srs. Senadores, estou entre surpreso e decepcionado. Apresentamos, há três anos, o orçamento impositivo. Todos eram favoráveis, não havia quem fosse contra, inclusive as pessoas pertencentes ao governo passado. Mas o PT era o mais exaltado, fazendo apartes de que o Brasil só se salvaria com o orçamento impositivo. [...] Agora, estou decepcionado, porque a base do Governo está criando obstáculos. Primeiro, pediu vista[55]; agora, pede que várias pessoas do Ministério da Fazenda e de algumas entidades sejam ouvidas, com o propósito protelatório, que não é a melhor maneira de se agir na vida pública. É melhor dizer que não aceita o orçamento impositivo do que fazer esse tipo de protelação (DSF, 12 novembro 2003, p. 36121 [219]).

[54] Os pronunciamentos de Antonio Palocci foram consultados no Plenário do Senado Federal. Eles não fazem menção ao orçamento impositivo. Link de acesso: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos.
[55] A fala faz menção ao pedido de vista coletiva aprovado na CCJ dia 15/10/2003 para apreciação das PECs 77/1999, 28/2000 e 24/2003.

A audiência pública em análise é interpretada pelo referido Senador como uma estratégia da base do Governo para postergação da votação das PECs, o que ajuda a compreender as motivações sobre a sua solicitação. Soma-se ainda a divergência de posições entre os Ministros do Executivo, sobretudo o Ministro da Fazenda (Antonio Palocci) e o Ministro do Planejamento (Guido Mantega).

> Senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA): Querem convocar a Receita Federal, a Secretaria do Tesouro, mas deveriam era convocar o Ministro da Fazenda, que disse aqui, expressamente, quando foi por mim perguntado. Estas são palavras de S. Exª: Cada vez mais será possível se nós tivermos aquilo que o senhor falou na sua última pergunta, um orçamento impositivo [quem diz isso é o Palocci], que eu acho que deveria ser um passo seguinte no equilíbrio das contas do Brasil; ou seja, um orçamento em que todos possam interferir, em termos de sociedade, de Senado, de Câmara, de governo; mas, uma vez aprovado, deve ser integralmente cumprido porque, dessa maneira, vamos assegurar ao País, já no início de cada ano, que o dinheiro gasto seja aquele arrecadado, que as dívidas sejam pagas na medida dessa possibilidade indicada no orçamento e assim por diante. Pode parecer um assunto complexo, mas temos todo interesse no orçamento impositivo (DSF, 12 novembro 2003, p. 36121 [219]).

> Senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA): Hoje, fui conversar com o Sr. Guido Mantega [...]. Depois de falar do metrô, ele falou do orçamento impositivo e declarou que acha difícil fazê-lo. Eu disse: "mas o Ministro Palocci disse que era favorável". Ele ficou um pouco na dúvida, mas disse: "não, sou contra, as finanças do Brasil não permitem isso". Eu disse: "mas o mundo inteiro tem orçamento impositivo, só os países atrasados não o têm". Mas ele não deu a sua palavra de que o orçamento impositivo era uma necessidade para o Brasil. Refiro-me ao Sr. Guido Mantega (DSF, 12 novembro 2003, p. 36121-36122 [219]).

A partir desses trechos, fica evidente um alinhamento discursivo do Senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA) na audiência pública e na 160ª Sessão Deliberativa Ordinária (SDO), de que o Governo tem posicionamentos divergentes sobre a mesma matéria. A fala na 173ª SDO reforça também a incongruência dos Ministros Antonio Plocci e Guido Mantega, atribuindo uma postura contraditória ao Executivo: "O Ministro Palocci declarou, desta tribuna, que era favorável e indispensável para a economia brasileira que o Orçamento impositivo fosse instaurado na República. [...] O Sr. Guido Mantega esteve nesta casa e já não acompanhava o Ministro Antonio Palocci com o mesmo entusiasmo" (DSF, 2 dezembro 2003, p. 39549 [220]).

A interpretação dada pelo Executivo, de que a grande maioria das receitas estão comprometidas com gastos obrigatórios não contingenciáveis, também é questionada. Os representantes do Executivo não evidenciaram dados sobre o nível de execução das programações previstas no orçamento por ministério, de forma que o percentual de execução das despesas fixadas fosse indicado.

> Senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA): De maneira que estou, logo de saída, dizendo isso, mas uma vez que dizem que cumprem o orçamento em 90%, gostaria que um de V. Sªs dissesse, ministério por ministério, em que proporção foram pagos os recursos orçamentários este ano. Essa seria a primeira pergunta. Garanto que não sabem. E não adianta dizer sem saber, porque nós sabemos (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 40 [87]).

Sobre a proposição de iniciar o orçamento impositivo pelos demais entes federados, os Senadores reconhecem essa proposta como uma esquiva da responsabilidade do Poder Executivo e argumentam que as experiências de desvios no orçamento da União tornam prioritária a sua implantação. Questiona-se ainda a visão de que "aquela ideia é boa para os outros, para mim, não – Senador César Borges" (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 35 [87]), o que abrange a discussão de matérias correlatas na base do Governo, como a implantação da Desvinculação de Recursos (DR) apenas para a União (DRU), não abrangendo os Estados (DRE) e Municípios (DRM).

> Senador César Borges (PFL/BA): Então, já me preocupa essa posição do Dr. Levy quando quer que o orçamento impositivo comece pelos Estados e não pela União, quando, necessariamente, os maiores desvios existem na execução do Orçamento da União. Aprovando-se para a União, todos os Entes federativos deveriam entrar (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 35 [87]).

Na medida em que o Legislativo questiona a posição do Governo sobre o orçamento impositivo, os representantes do Executivo reorganizam os argumentos para que haja um alinhamento com o que o Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, discursou sobre o assunto – a partir da fala do Senador Antônio Calos Magalhães. Aqui, destaco que o Ministro é um agente implicado na situação, aparecendo apenas discursivamente a partir da fala dos demais atores.

Os representantes do Executivo passam a alinhar os posicionamentos, gerando novos significados para o próprio orçamento, como "orçamento positivo", evitando maiores desgastes.

> Joaquim Vieira (Secretário do Tesouro Nacional): [...] Obviamente minha posição foi tentar trazer alguns subsídios técnicos de estudos, exatamente por causa da seriedade da missão que o Ministro Palocci nos dá. Quando S. Exª diz que é a favor do orçamento impositivo, é porque é a favor do orçamento impositivo, ou seja, de um orçamento positivo que funcione, um passo de avanço na administração orçamentária (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 38 [87]).

Com isso, tem-se uma posição favorável e explícita à matéria, sendo o orçamento impositivo o próximo passo para a tratativa orçamentária.

> João Bernardo (Secretário de Orçamento e Finanças): Em momento algum, nos posicionamentos contra um Orçamento estável e impositivo no sentido de sua estabilidade como instrumento de planejamento fundamental para a Nação. Não dissemos isso, mas citamos as dificuldades que temos (Senado Federal, 3 dezembro

> 2003, p. 51 [87]).
>
> Joaquim Vieira (Secretário do Tesouro Nacional): Gostaria de fazer uma observação em relação às palavras do meu Ministro. Penso que não há dúvida quando se fala que esse é o próximo passo: o orçamento impositivo deveria ser o próximo passo no equilíbrio das contas do Brasil. Penso que há tranquilidade quanto a isso (Senado Federal, 3 dezembro 2003, p. 52 [87])

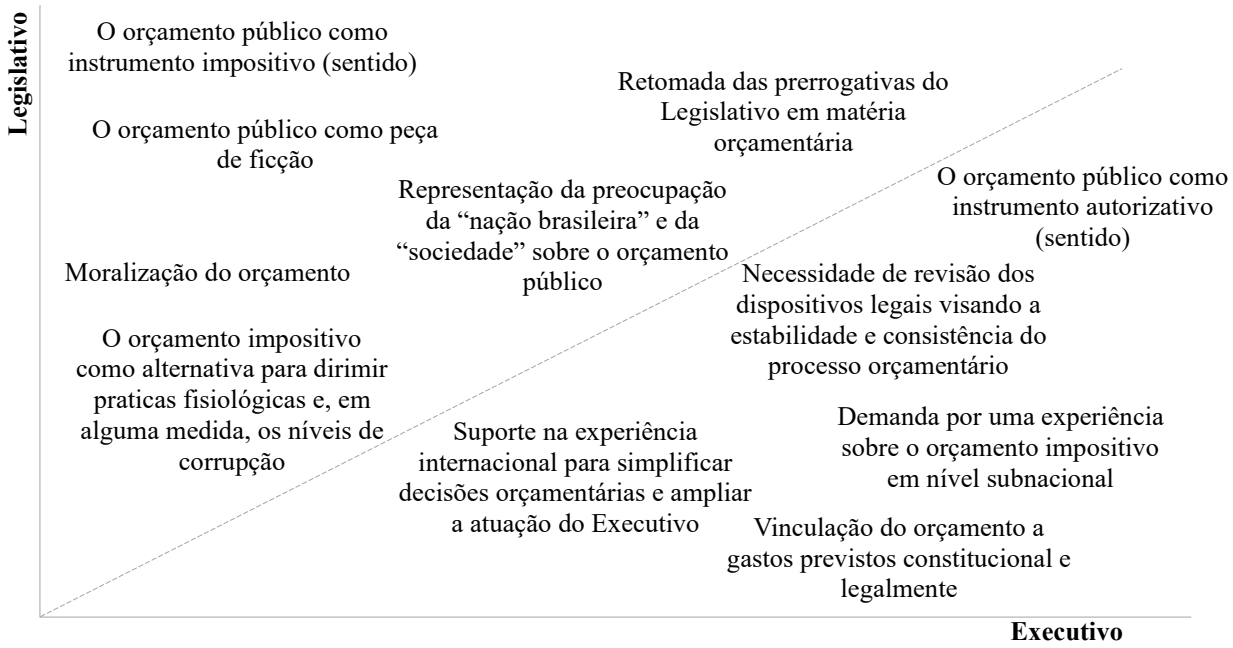
Na medida em que o Legislativo utiliza a posição do Ministro da Fazenda para influenciar os argumentos mobilizados pelos representantes do Governo, a audiência pública vai se direcionando para as deliberações finais. Destaca-se que, além das exposições que alçaram a centralidade da discussão, mobilizadas pelos Senadores César Borges (PFL/BA), Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA), Álvaro Dias (PDT/PR) e Jefferson Péres (PDT/AM), outros temas permearam a situação de forma marginal, como a aplicação gradativa do orçamento impositivo, o desenvolvimento de mecanismos que ampliem o controle social e dispositivos de estímulo à transparência pública. Alguns Senadores também ocuparam o segundo plano da audiência: Ana Júlia Carepa (PT/PA), João Capiberibe (PSB/AP) e Sérgio Cabral (PMDB/RJ).

Assim, a audiência pública posiciona o Legislativo e o Executivo em arenas que geram diferentes posições sobre as PECs em discussão, entendidas, no contexto, como um instrumento que visa a aplicação do orçamento impositivo, a despeito das propostas abordagem outros elementos. Na perspectiva do Legislativo, existe uma necessidade de retomada da autonomia em matéria orçamentária, prerrogativa legítima atribuída pela sociedade, reconhecida como a maior prejudicada pelo modelo orçamentário autorizativo. A impositividade do orçamento também seria uma via para reduzir práticas fisiologistas na relação entre os Poderes, sobretudo em dinâmicas de barganha, e, em alguma medida, os níveis de corrupção.

Para o Executivo, mudanças deveriam ser propostas visando a estabilidade e consistência de todo o ciclo orçamentário, e não apenas a imposição de um mecanismo constitucional em favor do Legislativo. Existe uma crítica aos dispositivos legais e a advoga-se pela necessidade de revisão normativa para ampliar sua autonomia na execução das programações. Tais argumentos são revestidos de roupagem técnica, como a avaliação do engessamento orçamentário e a utilização da experiência internacional como referência. No entanto, a falta de consenso entre os representantes do Governo é evidente, utilizada pelo Legislativo para contradizer o posicionamento dos Secretários, reorientando a discussão.

A Figura 13 condensa os posicionamentos na 46ª Reunião Extraordinária da CCJ.

Figura 13 – Mapa de posicionamentos da 46ª Reunião Extraordinária da CCJ.



Fonte: Elaboração própria.

4.1.3 O Parecer nº 103/2004 e a Especialização do Debate no Legislativo

Na semana seguinte ao da audiência pública (10/12/2003), ocorre a aprovação do Parecer nº 103/2004, de autoria do Senador César Borges (PFL/BA), que passa a constituir o parecer da CCJ, favorável à aprovação da PEC 22/2000, nos termos apresentados, e a prejudicialidade das PECs 77/1999, 28/2000 e 24/2003, cujos argumentos serão discutidos mais adiante. Nesse contexto, o Quadro 9 detalha a discussão mobilizada nos relatórios utilizados para fundamentar o posicionamento da Comissão em matéria orçamentária.

Quadro 9 – Posição do Parecer nº 103/2004 e relatórios anexos sobre as PECs em matéria orçamentária.

Relatório	Autor/Relator	Discussão	Voto
Parecer nº 103/2004	Relator: Senador César Borges (PFL/BA).	PECs 77/1999, 22/2000, 28/2000 e 24/2003.	Sala da Comissão, 10/12/2003: Aprovação da PEC 22/2000, nos termos apresentados, e prejudicialidade das PEC 77/1999, 28/2000 e 24/2003.
Relatórios Complementares na Fundamentação do Parecer nº 103/2004			
Relatório	Autor/Relator	Discussão	Voto
Relatório I	Autor: Senador Iris Rezende (PMDB/GO) e outros. Relator: Senador Edison Lobão (PFL/MA).	PEC 77/1999.	Sala da Comissão, data não especificada, de 2000: Aprovação da PEC 77/1999 por meio de substitutivo à proposta original.
Relatório II	Relator: Senador Francelino Pereira (PFL/MG).	PECs 77/1999, 22/2000 e 28/2000.	Sala da Comissão, data não especificada, de agosto de 2001: Aprovação da PEC 22/2000,

			por meio de substitutivo à proposta original, e rejeição das PECs 77/1999 e 28/2000.
Relatório III	Relator: Senador César Borges (PFL/BA).	PECs 77/1999, 22/2000, 28/2000 e 24/2003.	Sala da Comissão, período não especificado: Aprovação da PEC 22/2000, nos termos apresentados, e prejudicialidade das PECs 77/1999, 28/2000 e 24/2003.

Fonte: DSF (5 fevereiro 2004, p. 2671-2699).

O Parecer é favorável à aprovação da PEC 22/2000 a partir do entendimento de que a proposta aborda o assunto em maior nível de abrangência e "reúne todos os ingredientes essenciais para a valorização das prerrogativas do Congresso Nacional, na medida em que inibe as ações autoritárias do Poder executivo em matéria orçamentária" (DSF, 5 fevereiro 2004, p. 2674 [8]). Argumenta-se pela necessidade de espaço para que o Legislativo participe das decisões de execução da lei orçamentária, que é fruto do trabalho coletivo e interinstitucional dos três Poderes, o que não deve ser negligenciado. Assim, "pelo que se propõe na PEC, o Legislativo teria que aprovar previamente os cancelamentos de créditos solicitados pelo Presidente da República, caso contrário esses créditos teriam que ser executados" (DSF, 5 fevereiro 2004, p. 2675 [8]).

Destaca-se que o Parecer nº 103/2004 traz uma análise mais específica sobre a execução orçamentária do Governo Federal em relação ao que é discutido nas PECs iniciais, o que permite uma avaliação da estrutura da lei orçamentária e da capacidade de atuação discricionária do Executivo nesse instrumento. O Legislativo argumenta que as anulações ocorrem nas despesas orçamentárias discricionárias, que não possuem execução vinculada a um dispositivo constitucional ou legal específico. Assim, a PEC 22/2000 deveria ser mobilizada como uma reação aos níveis insatisfatórios de execução dessas despesas.

> Não resta dúvida de que os termos dessa PEC – assim como das demais – constitui forma de reação aos irrisórios percentuais da execução orçamentária, especialmente das despesas com investimento (GND-4), que se inserem no domínio da discricionariedade do Poder Executivo (DSF, 5 fevereiro 2004, p. 2674 [8]).

Para fortalecer esse argumento, é apresentado um comparativo entre o total de despesas autorizadas e empenhadas para o Grupo de Natureza de Despesa – Investimento (GND-4) do orçamento Federal entre 2000 e 2003, conforme Quadro 10.

Quadro 10 – Comparativo de execução das despesas com investimento (GND-4).

2000			2001			2002			2003*		
Aut.	Emp.	%	Aut.	Emp.	%	Aut.	Emp.	%	Aut.	Emp.	%
14,7	10,1	69,0	19,5	14,6	75,0	18,2	10,1	55,8	14,2	2,0	13,9

Nota: * Executado até 12-9-2003. Considerou-se como executado o percentual resultante da divisão dos valores empenhados pelos autorizados. Valor em R$ bilhões.
Fonte: DSF (5 fevereiro 2004, p. 2674 [8]).

Essa tabela foi utilizada para demonstrar a inércia do Executivo na execução da totalidade dos investimentos previstos. Os percentuais de execução variam ente 55 e 75% entre 2000 e 2002, com percentual ainda menor para 2003 (13,9%). Tais percentuais são questionados pelo Legislativo e utilizados para argumentar que "as grandes dificuldades do nosso povo podem estar associadas à ineficácia da ação governamental em levar a cabo a implementação das demandas da sociedade" (DSF, 5 fevereiro 2004, p. 2674 [8]).

Argumento complementar é indicado no Relatório II, de autoria do Senador Francelino Pereira (PFL/MG), que detalha a lei orçamentária anual de 2001 (Lei nº 10.171, de 5 de janeiro de 2001). Do total de despesas fixadas (R$ 950 bilhões), R$ 678 bilhões são para pagamento de juros e amortizações de dívidas, restando cerca de R$ 252 bilhões. Com a subtração das transferências intergovernamentais (R$ 42 bilhões), despesas com pessoal (R$ 59 bilhões) e benefícios previdenciários (R$ 75 bilhões), tem-se apenas R$ 76 bilhões (8,0%) disponíveis.

Do montante remanescente, R$ 19 bilhões estão comprometidos legalmente com o custeio de fundos públicos, assistência social, sentenças judiciais e subsídios, restando o equivalente a R$ 57 bilhões (6,0%), direcionados para investimentos, inversões financeiras ou outras despesas correntes. Essas são reconhecidas como despesas discricionárias normalmente submetidas à limitação de empenho ou cancelamento e constituem a base da participação legislativa por meio de emendas parlamentares.

A partir desses números, o Legislativo se posiciona pela necessidade de um regramento constitucional para que as despesas discricionárias sejam executadas, visto que as demais possuem normativos específicos que garantem a sua materialização.

> É precisamente a não-execução de projetos e atividades correspondentes a esse montante que deve ser o centro da preocupação do Congresso Nacional. As demais despesas já possuem normativos próprios que asseguram sua execução. Portanto, o debate sobre orçamento impositivo deve levar em conta que se está discutindo como assegurar maior participação do Poder Legislativo nas decisões sobre a realização ou não das "despesas discricionárias" constantes do orçamento (DSF, 5 fevereiro 2004, p. 2686 [8]).

Destaca-se que a despeito dos representantes do Executivo indicarem, na audiência pública, que o orçamento da União já é impositivo, na medida em que parcela significativa dos

gastos estão subordinados a instrumentos constitucionais ou normativos, o debate sobre o comportamento das despesas discricionárias, importante para a elaboração do Parecer nº 103/2004, não permeou a discussão.

Além disso, ao indicar a prejudicialidade das demais propostas, o documento entende que a PEC 77/1999 se encontra abarcada na PEC 22/2000, pois versa sobre a execução impositiva das dotações orçamentárias, até o nível de projeto, em pelo menos 80%. Sobre a delimitação do percentual, o legislador entende que a sua indicação é mais apropriada em legislação infraconstitucional, visto que a Carta Magna deve versar sobre normas gerais. Além disso, compreende-se que na medida em que os instrumentos de previsão e planejamento forem aprimorados, o Governo terá capacidade de execução do orçamento em níveis superiores, ampliando essa delimitação.

As análises indicam, ainda, um erro conceitual ao instituir a obrigatoriedade de execução das dotações, quando a sua imposição deveria recair aos programas orçamentários. A impossibilidade de anulação de dotações também é problematizada, pois se reconhece a necessidade de o orçamento ser executado com certa flexibilidade, que é inerente ao processo orçamentário. Ademais, se afasta a necessidade de vedar a realização de transferência, remanejamento ou transposição de recursos via medida provisória, uma vez que a EC nº 32/2001[56] já versa sobre esse item e não configura uma estratégia empregada pelo Executivo.

Entende-se também que a PEC 28/2000 já está abarcada na proposta principal, que prevê a necessidade de aprovação legislativa para cancelamento dos créditos orçamentários. Por fim, a PEC 24/2003 foi prejudicada pela compreensão de que os gastos com seguridade social já possuem execução obrigatória, sendo, portanto, impositivos.

Ao posicionar o Parecer nº 103/2004 na discussão em andamento, percebe-se que a sua principal contribuição para o Legislativo é o entendimento de que a atenção dos parlamentares deve estar orientada para a parcela de gastos que não possuem execução vinculada. Essa delimitação orienta a atenção aos gastos discricionários, sobretudo aqueles alocados em investimento, grupo de despesa proeminente na submissão de emendas, o que mostra especialização analítica e precisão para os esforços a serem mobilizados.

[56] A EC nº 32/2001 versa, no Art. 62, que "em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional". § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I – relativa a: d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º.

4.1.4 Sessões Deliberativas Ordinárias e Emendas de Plenário: um Legislativo Engajado

Após a aprovação do parecer, a matéria passa a ser incluída na Ordem do Dia durante cinco sessões deliberativas ordinárias consecutivas, em cumprimento ao Art. 358 do Regimento Interno do Senado Federal, para discussão em primeiro turno[57]. Nessa etapa, Emendas de Plenário (EPs) podem ser submetidas visando o aprimoramento da PEC, desde que conte com o apoio de, pelo menos, um terço da composição do Senado.

A PEC 22/2000 passa a compor a ordem do dia da sessão deliberativa em 11/03/2004 para primeira sessão de discussão. A matéria tem sua apreciação sobrestada sucessivas vezes em decorrência de discussão prioritária de Medidas Provisórias (MP), Projetos de Lei de Conversão (PLV) e Projetos de Lei da Câmara (PLC). As cinco sessões de discussão aconteceram entre 16/09/2004 e 23/02/2005.

Consultas complementares foram realizadas no Portal de Notícias do Senado para obter informações que auxiliem a entender a diferença temporal entre a inclusão da pauta na ordem do dia, em 11/03/2004, e a realização da primeira sessão de deliberação, em 16/09/2004. Ao menos duas notícias indicam a concentração de esforços do Senado na votação de matérias prioritárias, como as supramencionadas (MPs, PLVs e PLCs), o que travou a discussão de diversas outras pautas, incluindo a PEC 22/2000[58] (Senado Notícias, 2004a [223], 2004b [224]).

Nesse período, dois pronunciamentos do Senador Antonio Carlos Magalhães (PFL/BA), na 11ª Sessão Não Deliberativa, em 08/03/2004, e na 23ª Sessão Deliberativa Ordinária, em 24/03/2004, demonstram descrédito do autor na aprovação da proposta.

> Senador Antonio Carlos Magalhães (PFL/BA): Ditas essas palavras, quero chamar a atenção deste Plenário também para o problema do orçamento impositivo. Não tenho a menor dúvida de que esse orçamento impositivo, que já está na Ordem do Dia para depois de amanhã, será sabotado (DSF, 9 março 2004, p. 6146 [221]).

> Senador Antonio Carlos Magalhães (PFL/BA): O Governo, inclusive, tem dado declarações favoráveis a essa medida. Se vai cumprir, não sei. Deu declarações favoráveis também ao orçamento impositivo, que, no entanto, até agora não foi cumprido e sequer entrou em pauta, embora já esteja relacionado (DSF, 25 março 2004, p. 8366 [222]).

---

[57] Art. 358. Decorrido o prazo de que trata o art. 356 sem que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania haja proferido parecer, a proposta de emenda à Constituição será incluída em Ordem do Dia, para discussão, em primeiro turno, durante cinco sessões deliberativas ordinárias consecutivas. § 1º O parecer será proferido oralmente, em plenário, por relator designado pelo Presidente. § 2º Durante a discussão poderão ser oferecidas emendas assinadas por, no mínimo, um terço dos membros do Senado, desde que guardem relação direta e imediata com a matéria tratada na proposta.

[58] A primeira matéria, intitulada "Medidas provisórias continuam trancando pauta do Plenário", indica um conjunto de PLVs com tramitação prioritária (15/03/2004). A segunda, publicada em 20/08/2004 com o título "Senado faz esforço concentrado de votações" sinaliza diversas MPs, PLCs e PLVs com discussão pendente nesse período.

O Quadro 11 detalha a inclusão da PEC 22/2000 [1] e do Parecer nº 103/2004 [8] nas cinco sessões de discussão. Nas quatro primeiras não houve manifestação de oradores visando a apresentação de indagações, posicionamentos ou requerimentos, o que ocorreu apenas no último encontro. No entanto, na quarta e quinta sessões foram submetidas, pelo Senador Aloizio Mercadante (PT/SP), quatro EPs.

Quadro 11 – Inclusão da PEC 22/2000 e do Parecer nº 103/2004 nas sessões de discussão.

Item	Data	Ação
118	16/09/2004	Sem oradores na primeira sessão de discussão, em primeiro turno.
121	05/10/2004	Sem oradores na segunda sessão de discussão, em primeiro turno.
125	19/10/2004	Sem oradores na terceira sessão de discussão, em primeiro turno.
137	01/12/2004	Leitura das Emendas nº 1 e 2, de autoria do Senador Aloizio Mercadante (PT/SP). Sem oradores na quarta sessão de discussão, em primeiro turno.
151	23/02/2005	Leitura das Emendas nº 3 e 4, de autoria do Senador Aloizio Mercadante (PT/SP).
152	23/02/2005	Usam a palavra, na quinta e última sessão de discussão, em primeiro turno, os Senadores Antonio Carlos Magalhães (PFL/BA), Almeida Lima (MDB/SE), Sibá Machado (PT/AC), Garibaldi Alves Filho (MDB/RN), Tião Viana (PT/AC), Tasso Jereissati (PSDB/CE), Sérgio Guerra (PSDB/PE), Marcelo Crivella (REPUBLICANOS/RJ), Aloizio Mercadante (PT/SP), Heráclito Fortes (PFL/PI), Antonio Carlos Valadares (PSB/SE), Pedro Simon (MDB/RS), Antero Paes de Barros (PSDB/MT), Hélio Costa (MDB/MG) e Mão Santa (MDB/PI).

Fonte: Atividade legislativa de tramitação da PEC 22/2000.
Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/44289.

Antecedendo a apreciação das EPs mencionadas, saliento que, em paralelo às sessões de discussão, foram submetidos quatro requerimentos ligados à PEC 22/2000. Em 10/08/2004 foi realizada a leitura do Requerimento nº 1.133/2004 [12], de autoria do Senador Pedro Simon (MDB/RS), solicitando a volta da tramitação conjunta da PEC 02/2000 com as PECs 77/1999, 22/2000, 28/2000 e 24/2003. Essas emendas foram apensadas por meio do Requerimento nº 488/2000 [2-3], mas teve tramitação individualizada pelo Requerimento nº 531/2000 [4-5], dado o avanço na sua discussão, conforme apresentado anteriormente.

A solicitação alega que após designação de relator, elaboração de parecer na CCJ e encerramento da discussão no primeiro turno, a matéria não foi mais apreciada, justificando a retomada da tramitação conjunta. No entanto, um dia após a sua submissão (11/08/2004), o Requerimento nº 1.149 [105] é submetido pelo mesmo Senador solicitando retirada em caráter definitivo daquele pedido, sem a indicação de justificativa.

O terceiro requerimento, nº 1.322/2004 [18] (20/10/2004), de mesma autoria, solicita o desapensamento da PEC 24/2003 da tramitação conjunta com as demais propostas. Ela teve sua apreciação prejudicada no Parecer nº 103/2004 [8], que considerou como vinculados os gastos com seguridade social. Por fim, o Requerimento nº 1.323/2004 [18], submetido pela Senadora

Ideli Salvatti (PT/SC) e aprovado no mesmo dia, solicita adiamento da discussão da PEC 22/2000 para sessão deliberativa a ser realizada dia 24/11/2004.

Dois aspectos devem ser ressaltados para o Requerimento nº 1.323/2004 [18]. O primeiro é a indicação de que a requisição foi combinada com o autor da proposta, afastando a hipótese protelação da discussão. O segundo é que a sua leitura é acompanhada de solicitação de manifestação, que acontece forma espontânea, pelo Senador Rodolpho Tourinho (PFL/BA).

O Senador ainda não havia aparecido nas situações de ação e interação analisadas. Ao apoiar PEC 22/2000, reconhece essa como "uma das proposições legislativas mais importantes que esta Casa votará esse ano" (DSF, 21 outubro 2004, p. 32491 [18]). Além de indicar argumentos que retomam a necessidade de reestabelecer a prerrogativa do Legislativo em matéria orçamentária, reconhece a importância deixar "clara a nossa posição de apoio à necessidade de haver neste País um orçamento impositivo" (DSF, 21 outubro 2004, p. 32492), sendo essa uma posição que conta com a "ampla maioria dos membros do Congresso" [18].

> Senador Rodolpho Tourinho (PFL/BA): Sr. Presidente, poucas vezes tenho visto uma iniciativa tão importante, tão moderada e tão razoável em favor do resgate das prerrogativas do Poder Legislativo. Tenho certeza de que a PEC nº 22, de 2000, vem ao encontro dos anseios da ampla maioria dos membros do Congresso, vem suprir uma insatisfação antiga nesta Casa e na Câmara dos Deputados. Prova do apoio que tem a proposta de emenda à Constituição aqui, no Senado, são 40 assinaturas que seguem a do primeiro signatário, o ilustre Senador Antonio Carlos Magalhães (DSF, 21 outubro 2004, p. 32492 [18]).

Sobre as EPs, cabe destacar que as quatro foram submetidas pelo Senador Aloizio Mercadante (PT/SP), sendo as duas primeiras na quarta sessão de discussão [22], em 01/12/2004, e as duas última na quinta e última reunião [29] (23/02/2005). Elas versam sobre quatro tópicos: (i) alteração da obrigatoriedade de detalhamento do orçamento por unidade da federação; (ii) ampliação da abrangência do orçamento impositivo para os Estados, Distrito Federal e Municípios; (iii) aplicação gradativa das disposições previstas na proposta; e (iv) extinção da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

O Quadro 12 detalha as alterações previstas em cada uma das EPs e as justificativas à sua elaboração

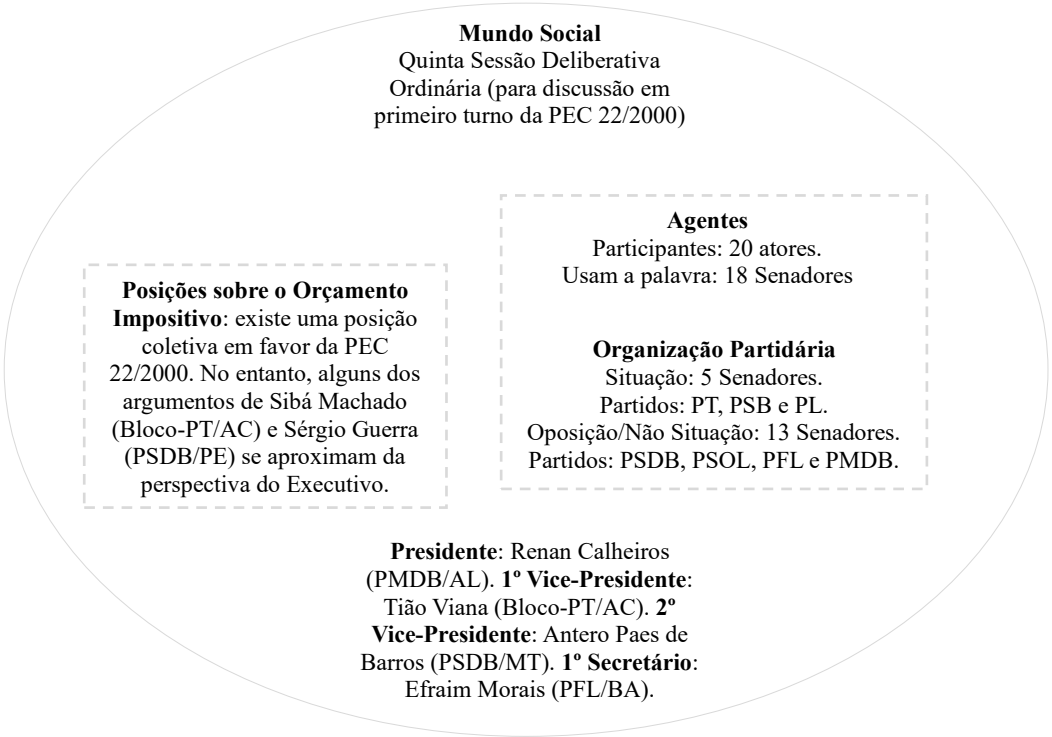
Quadro 12 – Emendas de Plenário submetidas à PEC 22/2000.

Emendas de Plenário (EPs)	Justificativa
EP nº 1: Suprima-se do § 7º do art. 165, da Constituição Federal, a expressão "por unidade da Federação".	Falta de razoabilidade no detalhamento dos gastos por unidade da Federação, uma vez que os municípios também são entes federados e deveriam ser incluídos.
EP nº 2: Acrescente-se à proposição em epígrafe o seguinte artigo: "Art. As normas estabelecidas no art. 57, § 2º e na Seção II, do Capítulo II do Título IV da Constituição Federal, com as alterações adotadas por esta emenda, aplicam-se aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios."	Entendimento de que a proposta não deve se restringir ao orçamento da União e deve ser aplicável também aos Estados, Distrito Federal e Municípios, abrangendo o modelo federativo expresso na CF/1988.
EP nº 3: Dê-se ao art. 2º da proposta em epígrafe a seguinte redação: "Art. 2º O disposto no art. 165-A será cumprido de forma progressiva, nos prazos e condições fixados em lei complementar."	A execução da proposta precisa ocorrer de forma gradual e factível, atendendo critérios de progressividade.
EP nº 4: Art. O art. 166, caput, da Constituição Federal, passa a vigorar com a seguinte redação, revogando-se os §§ 1º e 2º: "Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas ditas Casas do Congresso Nacional, na forma dos respectivos regimentos".	Necessidade de afirmação da autonomia do Congresso Nacional por meio da deliberação, individual, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, da matéria orçamentária. Portanto, não se justifica a manutenção da CMO.

Fonte: As duas primeiras EPs estão disponíveis no DSF (2 dezembro 2004, p. 39867-39870) e as duas últimas no DSF (24 fevereiro 2005, p. 2218-2220 [29]).

A quinta sessão deliberativa ordinária [29] acontece com maior participação de Senadores, mas sem a presença de representantes do Governo, como observado na audiência pública da 46ª Reunião Extraordinária da CCJ, em 23/02/2005 [87].

Figura 14 – Mundo social/arenas da quinta sessão deliberativa ordinária para discussão em primeiro turno.



Nota: Senadores participantes (usam a palavra) – Almeida Lima (PSDB/SE), Heloísa Helena (PSOL/AL), Antonio Carlos Magalhães (PFL/BA), Antonio Carlos Valadares (Bloco-PSB/SE), Sibá Machado (Bloco-PT/AC), Tião Viana (Bloco-PT/AC – 1º Vice-Presidente), Garibaldi Alves Filho (PMDB/RN), Tassio Jereissati (PSDB/CE), Sérgio Guerra (PSDB/PE), Flexa Ribeiro (PSDB/PA), Marcelo Crivella (Bloco-PL/RJ), Aloizio Mercadante (Bloco-PT/SP), Romero Jucá (PMDB/RR), Heráclito Fortes (PFL/PI), Pedro Simon (PMDB/RS), Antero Paes de Barros (PSDB/MT – 2º Vice-Presidente), Hélio Costa (PMDB/MG), Mão Santa (PMDB/PI). Não usam a palavra – Renan Calheiros (PMDB/AL – Presidente) e Efraim Morais (PFL/PB – 1º Secretário).

No encontro, é possível observar um engajamento coletivo sobre a discussão na medida em que os Senadores reconhecem sua prioridade e pertinência. Não foram observadas manifestações explícitas contra a PEC 22/2000, mas a indicação de argumentos que se aproximam dos interesses do Executivo, como os apresentados por Sibá Machado (PT/AC) e Sérgio Guerra (PSDB/PE), discutidas mais adiante.

Nesse aspecto, o Senador Pedro Simon (MDB/RS) sintetiza o interesse dos participantes na proposta.

> Senador Pedro Simon (MDB/RS): Sr. Presidente, o fato de estarem aqui debatendo Bancada da Oposição e Bancada da Situação e concordando a respeito de uma matéria dessa natureza, num entendimento para ultrapassar as antipatias, demonstra que esta Casa tem capacidade, sentimento e espírito compenetrado na hora devida (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2238 [29]).

Parte dos argumentos se alinham àqueles apresentados na audiência pública. Essa retomada discursiva engloba o resgate das prerrogativas do Legislativo em matéria orçamentária, a discussão sobre moralização do orçamento, a utilização de contextos internacionais como parâmetro para o debate no Brasil, a consideração do orçamento como ficcional e o seu reconhecimento como instrumento que favorece à corrupção.

A retomada do Legislativo é reconhecida como um passo importante para a deliberação da matéria, resgatando sua autonomia, além da necessidade do Parlamento assumir sua responsabilidade perante a sociedade.

> Senador Tião Viana (PT/AC): Trata-se de debate que envolve uma revisão de procedimentos e de conceitos, além de uma intervenção definitiva do Parlamento para assumir suas responsabilidades perante a sociedade brasileira (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2225 [29]).

A necessidade de moralização passa por uma crítica à lógica como o orçamento é elaborado e executado, sobretudo nas dinâmicas que envolvem negociação e barganha, “com intermediários correndo pelos corredores, oferecendo vantagens, trocando projetos, criando um verdadeiro mercado de emendas ao Orçamento – Senador Tasso Jereissati (MDB/CE)” (DSF,

24 fevereiro 2005, p. 2227 [29]). Assim, a moralização é uma via para o Congresso reestabelecer sua dignidade e credibilidade.

> Senador Tasso Jereissati (MDB/CE): [...] Não há reforma política que moralize o Congresso Nacional e que venha a dar-lhe a dignidade e a credibilidade que precisa ter, em nome da democracia brasileira. Por essa razão, precisamos, como premissa essencial para que a reforma política vá adiante, de moralização no trato do Orçamento (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2227 [29]).

A referência internacional é mobilizada para indicar como o orçamento impositivo é aplicado em outros contextos, como nos Estados Unidos, mantendo alinhamento com as discussões apresentadas anteriormente. No entanto, as indicações passam também pelo reconhecimento de que a tratativa orçamentária deve ser compartilhada entre o Executivo e o Legislativo, como observado na Alemanha, legitimando sua atuação nesse processo.

> Tião Viana (PT/AC): Há países como a Alemanha em que a regra é basicamente de divisão de responsabilidade entre a União e o Parlamento, em que o Parlamento tem força suficiente para intervir no que é aplicação dos recursos públicos. As regras são claras, e não se vê falar muito em desvios, em corrupção, em influência nefasta de terceiros querendo impor a aplicação dos gastos públicos (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2226 [29]).

A elaboração do orçamento é percebida como uma "perene disputa entre ficção e realidade que é a grande luta pela elaboração, todos os anos, de um orçamento para a República – Senador Hélio Costa (MDB/MG)" (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2240 [29]), que decorre da submissão de uma proposta inadequada à realidade e que leva a sucessivos contingenciamentos sobre as despesas fixadas. Por fim, os Senadores presentes na sessão não apresentam posições distintas ao entendimento de que o orçamento, enquanto instrumento autorizativo, favorece a corrupção, como observado na audiência pública.

> Senador Almeida Lima (PSDB/SE): É preciso estudar uma fórmula, pois a lei orçamentária que existe aí hoje é fonte de corrupção, de ilegitimidade, de barganha, de tudo isso que não engrandece a vida da nossa República (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2223 [29]).

Em relação às EPs especificadas no Quadro 12, propostas pelo Senador Aloizio Mercadante (PT/SP), a primeira versa sobre a retirada da obrigatoriedade de detalhamento dos gastos orçamentários por unidade da Federação. Parte-se do entendimento de que seria inviável promover um detalhamento para a totalidade dos municípios brasileiros. Em contrapartida, advoga-se pela possibilidade dessa especificação abranger os Estados e o Distrito Federal.

> Senador Aloizio Mercadante (PT/SP): Alerto para o fato de que pedi a supressão daquele item que afirma "determinar o detalhamento da programação de gastos por unidade da Federação", porque a unidade da Federação é o município. Como vamos ter todo o orçamento detalhado em 5.563 municípios? Então, essa exigência não pode constar no texto. Agora, por onde avançar? (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2231 [29]).

A despeito do interesse do Senado na especificação do orçamento, esse item não versa diretamente sobre o orçamento impositivo. O debate é redirecionado a partir da segunda EP, que estende sua aplicação para Estados e Municípios, entendendo que "não faz sentido ter um orçamento impositivo para a União e um orçamento autorizativo para os Estados e Municípios. Portanto, a mudança tem que ser para todos os entes da Federação – Senador Aloizio Mercadante (PT/SP)" (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2218 [29]). Salienta-se, que apesar dos Senadores reconhecerem os desafios na aplicação de uma lógica orçamentária impositiva a nível subnacional, essas esferas também são susceptíveis a dinâmicas de barganha.

> Senador Antonio Carlos Magalhães (PFL/BA): Sou favorável a que o orçamento impositivo seja votado o mais rápido possível e entendo, assim como o Senador Aloizio Mercadante, que deve ser completo, nos três Poderes, municipal, estadual e federal. É verdade que o municipal e o estadual têm menos recursos para fazer aquilo que tanto se faz no Governo Federal há muito tempo, mas principalmente agora. O episódio triste do troca-troca representa, sem dúvida alguma, a destruição dos partidos, inclusive da sua proporcionalidade. Portanto, sou favorável a essa parte (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2221 [29]).

Ao reconhecer os desafios na sua aplicação, a terceira EP solicita que a transição entre os modelos orçamentários (de autorizativo para impositivo) seja progressiva. Existe um acordo entre os Senadores Aloizio Mercadante (PT/SP) e Antonio Carlos Magalhães (PFL/BA) para elaboração de lei complementar no prazo de 180 dias, reconhecida como necessária para que se estabeleçam os instrumentos e o rigor necessários ao cumprimento do orçamento impositivo.

> Senador Antonio Carlos Magalhães (PFL/BA): Chamo a atenção para o assunto referente à progressividade, que é muito complexo, uma vez que pode levar a não se fazer coisa alguma. Por lei complementar, acordei com o Senador Aloizio Mercadante que seriam 180 dias, mas esse acerto não consta do texto, porque, segundo S. Exª explicou, já havia tomado as assinaturas para a emenda. Entretanto, publicamente, assumiu o compromisso de que não se daria em mais de 180 dias a apresentação da lei complementar sobre esse assunto (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2221 [29]).

Por fim, a última EP defende a extinção da CMO ao entender que o orçamento impositivo demanda uma revisão profunda do processo orçamentário. Assim, o orçamento seria apreciado por comissões permanentes no Senado Federal e na Câmara dos Deputados separadamente, possibilitando o engajamento amplo dos Parlamentares. O argumento que fundamenta essa posição é o de que elas viabilizam um debate especializado na promoção de

políticas públicas, além de expor as programações a diferentes perspectivas e viabilizar maiores mecanismos de fiscalização, como aplicado nos Estados Unidos.

> Senador Aloizio Mercadante (PT/SP): [...] Ao propor que as Comissões Permanentes assumam a tarefa orçamentária, vamos dar um salto de qualidade, porque, no âmbito da Comissão, os Senadores e Deputados são especializados, têm conhecimento profundo e interesse na matéria, militam naquela área e vão associar o debate das políticas públicas no contraditório da pluralidade do Parlamento à definição das emendas orçamentárias (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2232 [29]).

Assim, propõe-se a "institucionalização de uma sistemática em que o Senado Federal e a Câmara dos Deputados passem a gozar de maior poder de interferência na elaboração das leis de natureza orçamentária – Senador Aloizio Mercadante (PT/SP)" (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2220 [29]). As críticas passam também pelo "debate absolutamente precário, insuficiente, superficial, e que alija o conjunto dos Senadores e dos Deputados do momento mais nobre do parlamento, que é exatamente discutir as políticas públicas e realizá-las no âmbito o Orçamento – Senador Aloizio Mercadante (PT/SP)" (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2231 [29]).

A falta de organização e o descrédito com os trabalhos realizados na CMO são acompanhados da dificuldade de se obter quórum mínimo entre os parlamentares, além das dinâmicas de poder que perpassam a comissão, como a produção de candidaturas à Presidência da Câmara dos Deputados.

> Senador Garibaldi Alves (MDB/RM): Sr. Presidente, naquela Comissão, impera uma completa desorganização, uma situação das mais caóticas e comprometedoras no tocante ao exame do Orçamento da União. As grandes políticas, a grande motivação para discussão do Orçamento são deixadas de lado. [...] Há aquele sentimento de que nada daquilo que está sendo votado será realmente efetivado. Então finge-se que se discute o Orçamento, finge-se que o Orçamento será executado; mas não se executa (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2224-2225 [29]).

Fica evidente ainda o descrédito com a CMO a partir do escândalo conhecido como "anões do orçamento". Entre 1993 e 1994, foi instituída uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI do Orçamento) para investigar a relação entre agentes influentes na referida Comissão e a vantagem obtida por empreiteiras no acesso às emendas parlamentares, o que também aparece no discurso dos Senadores.

> Senador Aloizio Mercadante (PT/SP): Orçamento tem que tramitar na Câmara e no Senado é que os Senadores e Deputados têm que assumir essa tarefa como prioridade nos seus mandatos, e não delegar a um conjunto de parlamentares, mesmo porque participei apenas da CPI de 1992, dos Anões do Orçamento, e daquela do Collor. Uma das conclusões daquela CPI era acabar com a Comissão de Orçamento (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2231 [29]).

> Senador Pedro Simon (MDB/RS): Eu diria que sobre o Orçamento, sobre o fundo do escândalo do Orçamento, esta Casa quase chegou perto. Quando criamos a CPI destinada a investigar os "anões do Orçamento", quando fizemos o debate e o levantamento naquela Comissão Parlamentar de Inquérito, chegou-se à conclusão de como funcionava a Comissão do Orçamento, de quais eram as empreiteiras, quais eram as pessoas e de como era feita a andança do Orçamento, não aqui, mas como começava lá no Ministério (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2237 [29]).

Por fim, argumentos contrários à extinção da CMO defendem que esta comissão não está envolvida apenas na aprovação do orçamento, mas também nas atividades ligadas à sua execução, como na "viabilização ou não das obras públicas, nos impedimentos fiscais apontados pelo Tribunal de Contas da União e pelas instâncias fiscalizadoras da União de modo geral – Senador Tião Viana (PT/AC)" (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2225 [29]). Essa posição é acompanhada pelo Senador Sibá Machado (PT/AC), que desacredita da possibilidade de discussão ampla com a totalidade de deputados, que carregam posições múltiplas sobre decisões orçamentárias.

Ressalta-se que, diferente da audiência pública, em que os Senadores elaboram discursos para falar em nome da sociedade, na reunião, o interesse é estabelecer um diálogo com a sociedade. Como destaca do Senador Marcelo Crivella (PL/RJ): "gostaria que os telespectadores da TV Senado pudessem ter uma visão mais prática do que estamos discutindo" (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2229 [29]), o que demonstra um esforço do Legislativo em integrar a população ao debate desenvolvido, a despeito de continuarem implicados na situação.

Na posição dialógica estabelecida entre os Senadores e a sociedade, os argumentos são direcionados para explicitar os mecanismos de poder à disposição do Executivo e o papel de subordinação que o Legislativo se submete na execução do orçamento. Aqui, o orçamento é concebido como um instrumento de concentração de poder político na medida em que o Executivo o utilizada para construir coalizões, orientando a execução das programações emendadas pelo Legislativo com base no comportamento parlamentar.

Portanto, estabelecer a impositividade do orçamento é uma alternativa para reequilibrar a relação entre ambos.

> Senador Marcelo Crivella (PL/RJ): Acontece que esse orçamento acaba sendo um instrumento e um mecanismo de concentração de poder político. [...] Como é que o orçamento passa a ser um instrumento de concentração de poder político? O Senador ou Deputado Federal ou Estadual que o senhor ou a senhora elegeu faz emendas a esse orçamento, por uma prerrogativa legal, mas o Parlamentar somente terá essas emendas liberadas se votar com o Governo. Portanto, isso tira a liberdade do Parlamentar eleito pelo voto direto, que deve prestar contas ao seu eleitor e aos interesses do seu Estado e não cem por cento aos interesses daquele que está governando e quer fazê-lo independentemente da vontade popular. Como se sai disso? Ora, a saída é que o

> orçamento, votado no Congresso Nacional, como ocorre em todos os Congressos do mundo, seja impositivo (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2229 [29]).

Nessa relação, a posição do Legislativo é influenciada pelos interesses do Executivo, o que expõe o orçamento a um conflito de forças na relação entre os Poderes. No contexto de coalizão brasileiro, ao considerarmos o caráter autorizativo da lei orçamentária e os instrumentos que possibilitam o contingenciamento e o veto sobre as programações emendadas pelo Legislativo, os Senadores reconhecem que o Executivo obtém vantagem sobre a matéria.

> Senador Marcelo Crivella (PL/RJ): Muitas vezes, o Senador ou o Deputado Federal ou o Deputado Estadual ou o Vereador, na hora de votar uma proposição qualquer, fica entre duas forças: uma é a vontade popular e a outra é a vontade do Governo. O Parlamento tem de pesá-las, porque suas emendas, muitas vezes, são vitais, fundamentais, cruciais para o seu Estado e para a sua região (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2230 [29]).

> Senador Antonio Carlos Valadares (PSB/SE): Portanto, ao longo da História do Brasil e do mundo, a questão orçamentária sempre foi uma queda de braço, sempre foi uma medição de força entre os Poderes Legislativo e Executivo, e o Poder Executivo tem levado vantagem. O Poder Executivo, com a sua caneta, tem tido o poder de não apenas contingenciar, como vetar, como colocar para um segundo plano verbas que são necessárias, que são fundamentais para setores como saneamento básico, saúde e educação (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2236 [29]).

Ao posicionar o Executivo e o Legislativo nessa arena conflitosa, os parlamentares expõem, ainda, que o trabalho desenvolvido no Congresso é subordinado aos interesses de poucos membros do Governo, responsáveis pela elaboração do orçamento e que gozam de ampla autonomia na fase de execução. Portanto, além de reestabelecer um equilíbrio entre os Poderes, o orçamento impositivo finda também com as relações de barganha que se estabelecem para a liberação de emendas parlamentares.

> Senador Pedro Simon (PMDB/RS): O que não pode continuar é dois ou três membros do Poder Executivo estarem acima da vontade da Nação, do Presidente, do Congresso Nacional, dos ministros, dos governadores, dos prefeitos e de toda a sociedade. Essas três pessoas é que dizem o que entra e o que não entra, o que fica e o que sai, o que vai ser executado ou não. Quando se fala na possibilidade de corrupção, de pressão, não há dúvida nenhuma de que muito mais do que existirem aqui no Congresso Nacional, elas existem lá, onde não são 600, mas 5 ou 6, onde não é uma mera adaptação de algumas emendas, mas sim a origem de todo o Orçamento, que dirá qual estrada, qual o preço e qual o valor (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2238 [29]).

A crítica às relações de barganha entre o Legislativo e o Executivo gera um debate entre os Senadores sobre as emendas parlamentares (individuais e de bancada). A discussão é polarizada e abrange posições diversas à atuação dos congressistas por meio desse instrumento. As posições contrárias, além de exporem as dinâmicas de barganha via intermediários, defendem que o orçamento da União deve se concentrar na execução de políticas públicas a

nível Federal. A falta de controle sobre a destinação das emendas também é apontada, pois não passam por um debate político, não estão integradas ao planejamento e ampliam o número de participações relativas.

> Senador Almeida Lima (PSDB/SE): Tenho certeza absoluta de que a partir do instante em que o Congresso Nacional entenda que os recursos alocados no Orçamento da União devam ser exclusivamente usados pelo Poder Executivo e pela União, sem que haja a famosa repartição, por meio de emendas parlamentares, para Estados e Municípios, pois aí reside exatamente o grande mal. Assim, a meu ver, estaremos debelando o mal da corrupção, que dificulta a vida do cidadão brasileiro (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2222 [29]).

> Senador Aloizio Mercadante (PT/SP): Sou contra as emendas de bancada e acredito que isso gerou uma das distorções graves que temos hoje no Parlamento. Não há controle sobre essas emendas, não se sabe a quem elas servem. Temos que ter mais rigor nas fontes orçamentárias, que são aprovadas para o setor público e depois transferidas para entidades privadas ou entidades não-governamentais. É absolutamente inaceitável que isso continue ocorrendo (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2232 [29]).

Por outro lado, as posições favoráveis reconhecem a importância de as emendas direcionarem investimento público Federal para pequenas cidades. Soma-se, ainda, o entendimento de que os projetos são fiscalizados pela população local e pelos eleitores, o que viabiliza o exercício do controle sobre sua aplicação, além de ampliar a discussão sobre as alocações no orçamento, dirimindo a concentração de poder.

> Senador Sérgio Guerra (PSDB/PE): Intensamente combatidas, elas [emendas individuais] se confirmaram no tempo como conseqüentes, responsáveis e importantes para o interesse público. Não fossem essas emendas, centenas e centenas de pequenas cidades brasileiras não teriam investimento público federal, especialmente em regiões mais pobres como o Nordeste do Brasil. Essas emendas e projetos são fiscalizados, ao contrário dos grandes projetos, até pela população do Município, pelos eleitores que conferem se aquilo que foi aprovado foi de fato construído, se valeram a pena os recursos públicos destinados àquele projeto. [...] Elas [emendas de bancada] também tiveram grande e positivo papel. Antes, o Orçamento era discutido aqui por 30 ou 40 pessoas, e essa situação de privilégio está no núcleo da chamada Comissão de Orçamento e da crise dos anões do Orçamento. Com a instalação das emendas de bancada estadual, aconteceu que o Orçamento começou a ser discutido em todos os Estados do Brasil, por todas as bancadas federais. Esse é um avanço democrático, importante, que não pode ser subestimado (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2228 [29]).

Outro aspecto relevante é o entendimento dos Senadores de que o orçamento público é um instrumento aberto às participações relativas, reconhecidas, na situação, como agentes externos com capacidade de influência sobre as decisões de alocação e execução dos recursos, “uma terceira força que vem e, na realidade, comanda o orçamento brasileiro: o poder das empreiteiras, que dita as regras muitas vezes e diz quais são as prioridades – Senador Heráclito Fortes (PFL/PI)” (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2234-2235 [29]). O orçamento é posicionado em

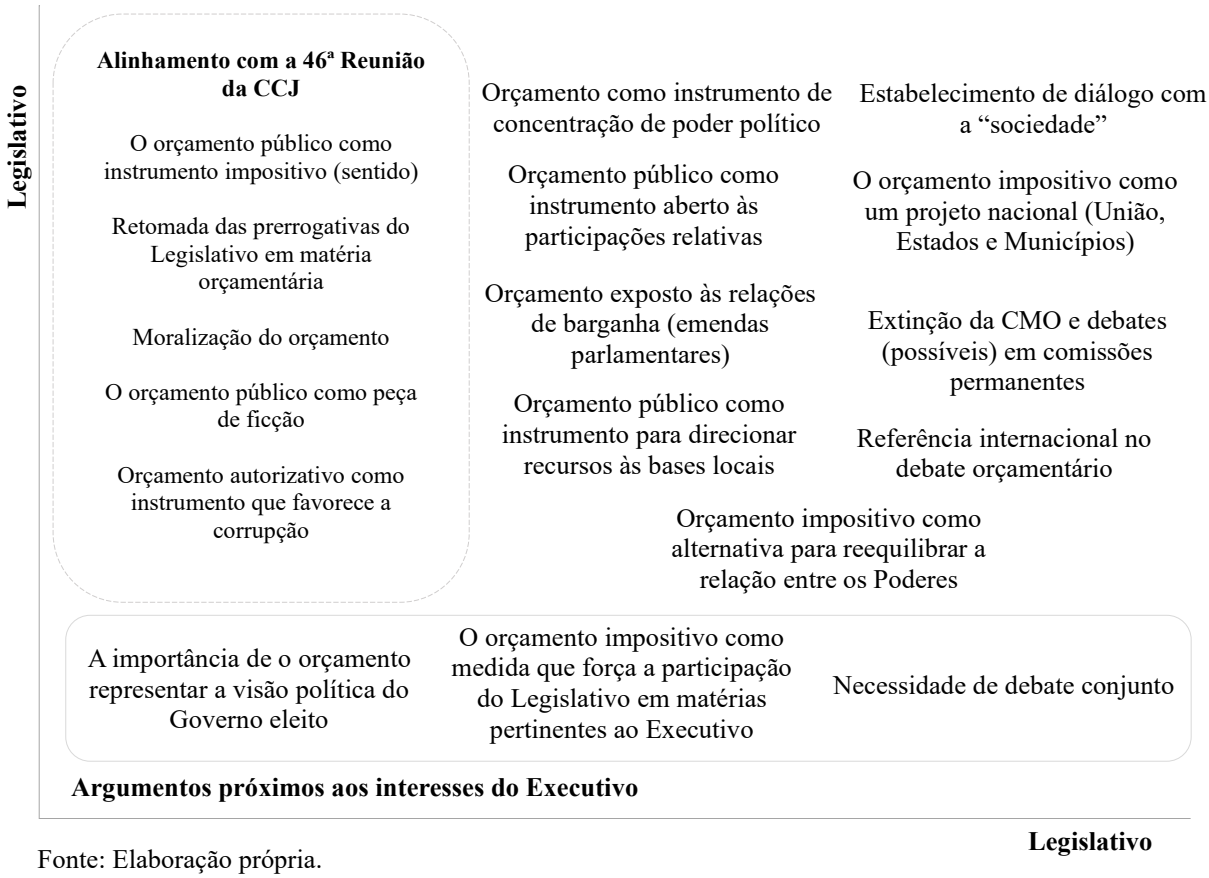
uma arena abrangente de negociações, acomodando relações que se estabelecem para além do Executivo e do Legislativo.

Por fim, entre os argumentos que estiveram mais próximos ao Governo, destacam-se os dos Senadores Sibá Machado (PT/AC) e Sérgio Guerra (PSDB/PE), que reconhecem a importância de o orçamento representar a visão política do governo eleito, o que abrange suas prioridades e estratégias de investimento. Ao reconhecer o Brasil como um país presidencialista, questiona-se também se, em alguma medida, o orçamento impositivo forçaria a participação do Legislativo sobre matérias pertinentes ao Executivo. Por fim, há o entendimento de que o debate deve acontecer de forma conjunta, demandando maior aproximação do Executivo.

> Senador Sibá Machado (PT/AC): No caso da flexibilização, ao se estabelecer o orçamento impositivo, como fica a visão política do gestor eleito, a estratégia de ação de Governo, as prioridades de investimento do gestor, baseado nessa visão política e nessa estratégia de investimento? (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2223 [29]).
>
> Senador Sérgio Guerra (PSDB/PE): [...] A questão do Orçamento deve ser examinada, na minha opinião, sempre numa perspectiva conjunta. Impossível fazê-la substancialmente alterada apenas no Congresso Nacional. Só teremos chance de melhorar o Orçamento, como é produzido no Brasil hoje, se essa ação, essa iniciativa e essa decisão forem do Congresso Nacional e do Executivo (DSF, 24 fevereiro 2005, p. 2227 [29]).

A partir da quinta sessão deliberativa ordinária, é possível observar uma situação de integração e articulação dos Senadores com vistas à aprovação do orçamento impositivo. Existe uma organização coletiva, mais deslocada das representações individuais, que ressalta novamente a importância dessa iniciativa para a Congresso Nacional, o que é entendido como um resgate das prerrogativas do Legislativo. Novos enunciados emergem no posicionamento dos parlamentares, como as disputas de poder, relações barganha e conflitos que atravessam o ciclo orçamentário. É pertinente ressaltar, ainda, que não existem posicionamentos contrários à implementação da PEC 22/2000 no encontro, sendo perceptível apenas argumentos que se aproximam dos interesses do Governo.

Figura 15 – Mapa de posicionamentos da quinta sessão deliberativa em primeiro turno.



Fonte: Elaboração própria.

4.1.5 O Parecer nº 443/2006 e a Organização da Votação em Primeiro Turno

Após a sessão, as quatro Emendas de Plenário são designadas ao Senador César Borges (PFL/BA), em 01/03/2005, para emissão de parecer. Finalizada a apreciação (08/03/2005), o relatório é submetido a pedido de vista pelo Senador Aloizio Mercadante (PT/SP), autor das iniciativas, em 16/03/2005. Uma reunião ordinária foi realizada em 23/03/2005 para discussão do relatório. No encontro, a matéria foi retirada de pauta e o Presidente da CCJ, Senador Antonio Carlos Magalhães (PFL/BA), designa os Senadores Aloizio Mercadante (PT/SP) e José Agripino (PFL/RN) a responsabilidade de elaboração de um calendário visando a realização de audiências públicas.

O calendário foi definido em 30/03/2005, sendo designados os dias 4 e 11 de maio do referido ano. Em 18/04/2005, o autor da PEC 22/2000 encaminha os ofícios nºs 25/2005 e 26/2005 [30] para César Maia (Prefeito do Rio de Janeiro) e Aécio Neves da Cunha (Governador do Estado de Minas Gerais) respectivamente, formalizando um convite para participar da audiência pública a ser realizada dia 04/05/2005. Como os convidados não poderiam participar presencialmente, foi solicitada a colaboração por meio do encaminhamento

das suas percepções sobre a matéria, substituindo as audiências previstas. O retornou ocorreu por meio dos ofícios nºs 55/2005, do Gabinete do Governador de Minas Gerais (27/04/2005), e nº 274/2005 [30], do Secretário-Chefe do Gabinete do Prefeito do Rio de Janeiro (16/05/2005).

Esse relatório constituiu o Parecer nº 443/2006 [30], aprovado na CCJ em 19/04/006. No documento, argumenta-se pela aceitação integral da EP nº 4, pela aprovação, na forma de subemenda, das EPs nºs 1 e 2 e rejeição da EP nº 3. O Quadro 13 especifica as alterações promovidas nas EPs a partir do Parecer nº 443/2006.

Quadro 13 – Mudanças nas Emendas de Plenário a partir do Parecer nº 443/2006.

Emendas de Plenário (EPs)	Subemenda (SE) (Parecer nº 443/2006)
EP nº 1: "Suprima-se do § 7º do art. 165, da Constituição Federal, a expressão "por unidade da Federação"".	SE nº 1: "Dê-se ao § 7º do art. 165 da PEC nº 22, de 2000, a seguinte redação: "Art. 165. § 7º Os orçamentos previstos § 5º, I e III, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, ressalvadas as dotações para atender ao serviço da dívida pública, terão a programação dos gastos detalhada, no mínimo, por Estado e Distrito Federal, com o objetivo de reduzir as desigualdades inter-regionais".
EP nº 2: "Art. As normas estabelecidas no art. 57, § 2º e na Seção II, do Capítulo II do Título IV da Constituição Federal, com as alterações adotadas por esta emenda, aplicam-se aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios".	SE nº 2: "Acrescente-se à PEC nº 22, de 2000, o seguinte art. 2º, renumerando-se o atual art. 2º para art. 3º: Art. 2º As normas estabelecidas no § 2º do art. 57 e na Seção II do Capítulo II do Título VI aplicam-se aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios".
EP nº 3: "Dê-se ao art. 2º da proposta em epígrafe a seguinte redação: Art. 2º O disposto no art. 165-A será cumprido de forma progressiva, nos prazos e condições fixados em lei complementar".	SE nº 3: "Art. 2º O disposto no art. 165-A será cumprido de forma progressiva, nos prazos e condições fixados em lei complementar".
EP nº 4: "Acrescente-se à proposta em epígrafe o seguinte artigo: Art. O art. 166, caput, da Constituição Federal, passa a vigorar com a seguinte redação, revogando-se os §§ 1º e 2º: Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas ditas Casas do Congresso Nacional, na forma dos respectivos regimentos".	Acolhimento total da EP nº 4.

Fonte: DSF (5 maio 2006, p. 14481-14485 [30]).

Acerca das modificações propostas nas EPs nºs 1 e 2, a primeira visa tornar mais evidente que o detalhamento das programações abrange Estados e Distrito Federal, dissipando potenciais erros de interpretação. Na segunda, o Relator entende que houve um erro na menção da sessão no texto constitucional, uma vez que a Seção II do Capítulo II do Título IV tratava "das atribuições do Presidente da República; do Poder Executivo; da organização dos Poderes", quando o objetivo é versar sobre a Seção II do Capítulo II do Título VI, que trata "dos Orçamentos; das Finanças Públicas; da Tributação e do Orçamento" (DSF, 5 maio 2006, p. 14483 [30]).

A EP nº 3 foi rejeitada com base no entendimento de que a PEC 22/2000 já prevê o prazo de dois anos para implantação do orçamento impositivo, o que abrange a progressividade necessária ao engajamento dos entes em um processo de adaptação. Por último, a proposta de discussão do orçamento nas duas casas do Congresso Nacional foi acatada integralmente, corroborando com as discussões que versam sobre a extinção da CMO.

Sobre os ofícios encaminhados, a despeito dos documentos não indicarem as motivações que fundamentaram o convite, uma das alternativas de interpretação é a discussão que versa nas EPs nºs 2 e 3, que preveem a abrangência do orçamento impositivo aos Estados e Municípios e a elaboração de lei complementar para tratar da sua aplicação gradativa (Senado Notícias, 2005 [225]). O ofício nº 55/2005 [30], encaminhado pelo Governador do Estado de Minas Gerais, Aécio Neves da Cunha, reconhece a relação conflituosa entre os políticos e a sociedade, sobretudo nos incentivos que permeiam aqueles na condução das atividades públicas, mencionando, inclusive, a Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*).

Há um reconhecimento que de que o processo orçamentário pode engajar o ator político no alcance de objetivos particulares e que o orçamento público não está integrado a um sistema de planejamento, o que gera descrédito sobre a sua capacidade de atender demandas sociais e estabelecer políticas públicas. A falta de integração entre planejamento e orçamento focaliza a atenção dos agentes nos orçamentos anuais. Como não existe um plano norteador ao Executivo, a sua ação expande a discricionaridade sobre decisões orçamentárias.

> Aécio Neves da Cunha (Governador do Estado de Minas Gerais): Impressiona mais reconhecer que as pessoas não percebem que a razão de serviços públicos precários, da baixa e péssima distribuição de renda, entre outros problemas, tem como causa fundamental um Estado que, histórica e sorrateiramente, utiliza-se dos instrumentos de planejamento e orçamento para perpetuar práticas patrimonialistas e fisiologistas impensáveis em uma sociedade moderna. Neste sentido, quaisquer propostas que objetivem resgatar os instrumentos de planejamento e permitir a boa execução das políticas públicas merecem apoio incondicional (DSF, 5 maio 2006, p. 14487 [30]).

A prática desenvolvida pelo Governo de Minas Gerais é tomada como exemplo ao indicar que existe um compromisso com a eficiência alocativa e a responsabilidade fiscal. Para tanto, um arcabouço institucional/normativo é mobilizado para ser utilizado por um comitê que associa a Secretaria da Fazenda e de Planejamento e Gestão com vistas à integração entre planejamento-orçamento-finanças. Portanto, a despeito da resposta não defender uma posição explícita sobre o relatório que fundamentou o Parecer nº 443/2006 [30], o documento reconhece os problemas ligados ao orçamento e demonstra apoio à necessidade de debate sobre o assunto.

O ofício nº 275/2005 [30], encaminhado pelo Secretário-Chefe (João Marcos Cavalcanti de Albuquerque), do Gabinete do Prefeito do Rio de Janeiro, é mais específico ao reconhecer

que existem diferenças significativas na evolução orçamentária entre a União, os Estados e os Municípios. A nível Federal, o debate é mais avançado, com a incorporação de técnicas mais desenvolvidas relacionando planejamento e orçamento. A dinâmica local não acompanha esse avanço e os entes atuam com maior restrição de recursos, aspectos que devem ser considerados.

> Secretário-Chefe (João Marcos Cavalcanti de Albuquerque) em nome do Prefeito do Rio de Janeiro (César Maia): Com as regras propostas, mesmo com o estágio atual de evolução do Orçamento Federal, a relação do Executivo com o Congresso já seria difícil pela falhas apontadas. Nas Câmaras de Vereadores e Assembléias Estaduais muito mais. Imaginem o Legislativo emendando o Orçamento, cancelando categorias de programação de obras em andamento ou despesas de caráter continuado. Com a programação obrigatória o Executivo teria que enviar PL explicando os motivos da impossibilidade de execução. Sendo rejeitado, o que fazer? Parar as obras e/ou serviços essenciais? (DSF, 5 maio 2006, p. 14488 [30]).

Após aprovação do Parecer nº 443/2006 [30] na CCJ, o documento foi encaminhado para leitura em plenário, que aconteceu no dia 05/05/2006. A matéria foi incluída na Ordem do Dia em 14/06/2006 para votação em primeiro turno e teve sua apreciação sobrestada até 11/07/2006. O Quadro 14 detalha o adiamento da discussão nesse período.

Quadro 14 – Tramitação da PEC 22/2000 na ordem do dia para votação em primeiro turno.

Item	Data	Ação
166	08/05/2006	Pronto para deliberação do plenário: aguardando inclusão na ordem do dia.
167	14/06/2006	Inclusão na ordem do dia 20/06/2006 (apreciação sobrestada).
169	20/06/2006	Inclusão na ordem do dia 21/06/2006 (apreciação sobrestada).
171	21/06/2006	Inclusão na ordem do dia 22/06/2006 (apreciação sobrestada).
173	23/06/2006	Inclusão na ordem do dia 28/06/2006 (apreciação sobrestada).
175	29/06/2006	Inclusão na ordem do dia 29/06/2006 (apreciação sobrestada).
177	29/06/2006	Inclusão na ordem do dia 04/07/2006 (apreciação sobrestada).
179	06/07/2006	Inclusão na ordem do dia 11/07/2006 (apreciação sobrestada).
181	11/07/2006	Aprovação da proposta em primeiro turno (publicação no DSF em 12/07/2006).

Fonte: Atividade legislativa de tramitação da PEC 22/2000.
Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/44289.

4.1.6 Votação da PEC 22/2000 em Primeiro Turno

A dinâmica operante na votação da PEC 22/2000 [1], e dos Pareceres nº 103/2004 [8] e nº 443/2006 [30], se distingue dos encontros anteriormente analisados na medida em que os atores se organizam para a votação da matéria, o que acontece pela orientação dos líderes partidários em conjunto com as respectivas bancadas. Esse esforço reduz o espaço para que os Senadores se manifestem sobre a matéria, como observado nas situações anteriores.

Na centralidade da votação, dois aspectos se sobressaem. O primeiro é o reconhecimento da iniciativa do Senador Antonio Carlos Magalhães (PFL/BA), autor da PEC.

Há uma percepção compartilhada sobre a importância da matéria e o esforço dispensado pelo propositor no encaminhamento da discussão, que chega ao sexto ano.

> Senador Ney Suassuna (PMDB/PB): Saúdo o Presidente Antonio Carlos Magalhães, que foi um lutador por esta causa. Já faz tempo que estamos lutando por isso e, desde o primeiro momento, apoiei esta PEC, que é de muita importância, a fim de que o Congresso volte a ter o prestígio, a força e a responsabilidade que necessita ter (DSF, 12 julho 2006, p. 23624 [37]).

> Senador Juvêncio da Fonseca (PSDB/MS): Sr. Presidente, Srªs e Srs. Senadores, eu gostaria também de louvar a iniciativa do ilustre Senador Antonio Carlos Magalhães. O projeto de V. Exª vai fazer com que nós, Congressistas, deixemos de estar de cócoras para o Executivo e passemos a ter uma representação forte e legítima perante a Nação (DSF, 12 julho 2006, p. 23624 [37]).

No encontro, o orçamento impositivo é equiparado às grandes reformas estabelecidas nas finanças públicas do Brasil, como a LRF. A partir da aprovação da PEC, entende-se que uma nova perspectiva sobre o orçamento público se estabelece no país, iniciativa que engrandece o Congresso Nacional como instituição.

> Senador Rodolpho Tourinho (PFL/BA): Sr. Presidente, creio que este é o maior momento da história das finanças públicas brasileiras. Anteriormente, houve duas outras grandes ações que foram levadas a efeito. Primeiro, a renegociação das dívidas de Estados e Municípios; depois, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Mas este momento da aprovação do Orçamento impositivo é o momento maior, repito, da história das finanças públicas brasileiras (DSF, 12 julho 2006, p. 23626 [37]).

O segundo aspecto é a compatibilização dos incidentes mobilizados na votação e aqueles articulados nos encontros anteriores. A matéria volta a ser reconhecida como uma iniciativa para reestabelecer a força do Congresso Nacional e valorizar o Poder Legislativo, recuperando sua autonomia. O orçamento é representado como uma peça de ficção que está exposto às relações de barganha, favorecendo a corrupção. Além do entendimento de que as ações do Executivo sobre as decisões, sobretudo aquelas relacionadas ao contingenciamento das programações, afeta a relação estabelecida entre os Parlamentares e as bases locais. Assim, a consistência dos posicionamentos entre os eventos mostra um alinhamento argumentativo entre os Senadores, o que mostra compacidade sobre o debate. Essa etapa foi importante também para analisar a coerência das posições mobilizadas nos argumentos, uma forma de triangular os discursos entre os eventos e garantir amplitude de mapeamento.

A encontro foi dividido em duas etapas. A primeira visava a votação da PEC 22/2000 [1], seguida apreciação das emendas/subemendas incorporadas pelo Parecer nº 443/2006 [30]. A orientação dos líderes partidários na primeira fase foi pela aprovação da matéria (PFL, PMDB, PSDB, PDT e Bloco de Oposição). O PT, partido do Governo na época, orientou o voto

favorável, mas com restrições, estabelecendo como crítica principal a ideia de que o orçamento impositivo fosse aplicado de forma gradativa.

A partir dessa crítica, se reconhece a possibilidade de retomada do debate para o aprimoramento da discussão, visto que a matéria ainda tramitará na Câmara. Ressalta-se que a EP nº 3, que trata de aplicação gradativa do orçamento impositivo por meio de lei complementar, foi rejeitada pelo Parecer nº 443/2006, ao reconhecer que o prazo de dois anos entre a aprovação e aplicação da proposta suficiente para promover as adaptações necessárias.

> Senadora Ideli Salvatti (PT/SC): Eu gostaria de realçar algo que considero de fundamental importância: que o orçamento impositivo pudesse ser feito de forma gradual. Trata-se de uma mudança de comportamento mais até do que uma mudança única e exclusivamente legislativa na maneira como se trabalha a aplicação dos recursos públicos nas esferas federal, estadual e municipal. Como a votação no Senado não é definitiva, pois a matéria ainda tramitará na Câmara, apesar de haver uma série de restrições, porque várias emendas que entendemos como relevantes acabaram não sendo acatadas, vamos fazer a indicação do voto "Sim". Portanto, a orientação para a Bancada do PT é o voto "Sim", levando sempre em consideração que determinadas questões que não foram acatadas, que não foram absorvidas não permitem que a Bancada do Partido dos Trabalhadores e vários Parlamentares que apóiam o Governo considerem o assunto perfeitamente concluído para a votação no Senado da República (DSF, 12 julho 2006, p. 23623 [37]).

Destaca-se que, a despeito das críticas mobilizadas pela base do Governo sobre a necessidade estabelecer novas discussões com vistas ao aprimoramento da matéria, há um entendimento sobre a necessidade da sua aprovação. Como ressalta o Senador Eduardo Azevedo (PSDB/MG), "é hora de o Orçamento cumprir a sua função. O Orçamento deve ser a peça principal de execução dos gastos públicos. Daí a importância de aprovarmos a matéria, independentemente de algum item, de algum detalhe que ainda esteja por aperfeiçoar. É fundamental que ela seja aprovada hoje" (DSF, 12 julho 2006, p. 23623-23624 [37]).

Após a orientação dos líderes partidários e a manifestação dos Senadores sobre os incidentes supramencionados, a matéria seguiu para votação e foi aprovada com o total de 56 votos, sendo 55 favoráveis e 1 contrário[59].

O Quadro 15 detalha a votação da PEC 22/2000 em primeiro turno.

Quadro 15 – Votação da PEC 22/2000 em primeiro turno.

Partido	UF	Nome do Senador	Voto	Partido	UF	Nome do Senador	Voto
Bloco-PT	MG	Aelton Freitas	Sim	PFL	SC	Jorge Bornhausen	Sim
PMDB	PI	Alberto Silva	Sim	PFL	RN	José Agripino	Sim
PMDB	SE	Almeida Lima	Sim	PFL	PE	José Jorge	Sim
PSDB	PR	Alvaro Dias	Sim	PMDB	AP	José Sarney	Sim

[59] Existe um arro na soma de votos publicada no DSF do dia 12 de julho de 2006, página 23630. O arquivo indica 57 votos no total, sendo 56 sim e 1 não. No entanto, a relação sinaliza 56 nomes, sendo 55 sim e 1 não.

Bloco-PT	PA	Ana Júlia Carepa	Não	PSDB	MS	Juvêncio da Fonseca	Sim
PFL	BA	Antonio Carlos Magalhães	Sim	PSDB	SC	Leonel Pavan	Sim
Bloco-PSB	SE	Antônio Carlos Valadares	Sim	PSDB	GO	Lúcia Vânia	Sim
PTB	MS	Antônio Jordão	Sim	PMDB	PA	Luiz Otávio	Sim
PSDB	AM	Arthur Virgílio	Sim	PSDB	CE	Luiz Pontes	Sim
PFL	BA	César Borges	Sim	PFL	PE	Marco Maciel	Sim
PFL	MA	Edison Lobão	Sim	PSDB	ES	Marcos Guerra	Sim
PSDB	MG	Eduardo Azeredo	Sim	PFL	SE	Maria do Carmo Alves	Sim
PSDB	TO	Eduardo Siqueira Campos	Sim	PMDB	PB	Ney Suassuna	Sim
Bloco-PT	SP	Eduardo Suplicy	Sim	PDT	PR	Osmar Dias	Sim
PFL	PB	Efraim Morais	Sim	PFL	DF	Paulo Octávio	Sim
Bloco-PT	RO	Fátima Cleide	Sim	Bloco-PT	RS	Paulo Paim	Sim
PTB	RN	Fernando Bezerra	Sim	PMDB	RS	Pedro Simon	Sim
PSDB	PA	Flexa Ribeiro	Sim	PMDB	MS	Ramez Tebet	Sim
PMDB	RN	Garibaldi Alves Filho	Sim	Bloco-PT	RJ	Roberto Saturnino	Sim
PMDB	AC	Geraldo Mesquita Júnior	Sim	PFL	BA	Rodolpho Tourinho	Sim
PMDB	AM	Gilberto Mestrinho	Sim	PMDB	RR	Romero Jucá	Sim
PFL	PI	Heráclito Fortes	Sim	PFL	SP	Romeu Tuma	Sim
Bloco-PT	SC	Ideli Salvatti	Sim	PFL	MA	Roseana Sarney	Sim
PMDB	GO	Iris de Araujo	Sim	PSDB	PE	Sérgio Guerra	Sim
PMDB	MA	João Alberto Souza	Sim	PTB	RS	Sérgio Zambiasi	Sim
PSDB	ES	João Batista Motta	Sim	Bloco-PT	MT	Serys Slhessarenko	Sim
PSDB	AL	João Tenório	Sim	Bloco-PT	AC	Tião Viana	Sim
PFL	MT	Jonas Pinheiro	Sim	PMDB	RO	Valdir Raupp	Sim

Fonte: DSF (12 julho 2006, p. 23633 [37]).

O único voto negativo foi o da Senadora Ana Júlia Carepa (PT/PA). Alguns aspectos dessa posição podem ser evidenciados. O primeiro é a sua participação na audiência pública analisada, que contou com representantes do Governo. No encontro, a Senadora defende a necessidade de se incorporar instrumentos que ampliem o controle social sobre as decisões orçamentárias, sendo essa uma alternativa para dirimir a corrupção. Essa posição não encontra aderência dos demais participantes, direcionando sua participação para a periferia da situação.

No entanto, a posição contrária encontra alinhamento com o disposto pela Senadora Ideli Salvatti (PT/SC) sobre a necessidade de aprimoramento da proposta.

> Senadora Ana Júlia Carepa (PT/PA): Eu tenho uma visão, que até expressei na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, pela qual sou favorável ao orçamento impositivo, mas não dessa forma, por isso não posso votar favoravelmente. Penso que ele deve ser implementado de forma gradativa (DSF, 12 julho 2006, p. 23629 [37]).

Ressalta-se ainda que não existe a apresentação explícita da posição do Governo sobre a discussão. Os Senadores com alinhamento ideológico ao governo, a exemplo da Ana Júlia Carepa (PT/PA) e Ideli Salvatti (PT/SC), se posicionam pela necessidade de aprimoramento da discussão, não pela rejeição da matéria. Essa interpretação encontra aderência à indicação da líder do partido pela votação positiva. Algum indício da posição do Executivo é observado na fala do Senador Arthur Virgílio (PSDB/AM), que, ao mobilizar os correligionários para

engajarem na votação, reconhece uma iniciativa do Governo em atrasar e obstaculizar votações no Congresso. Uma notícia referenciada à Folha Online é mencionada pelo referido Senador para justificar o esforço do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva para travar todas as votações em andamento[60].

Ainda assim, houveram sete votos favoráveis de Senadores do PT (46% do total entre os representantes do partido no Senado Federal).

> Senador Arthur Virgílio (PSDB/AM): Sr. Presidente, peço novamente à Bancada do PSDB que compareça. Já estou vendo o registro de muitos Senadores, e não posso ousar pedir à Bancada do PT que faça o mesmo. Mas, se não votam em massa, começo a acreditar que estão seguindo a diretriz do Presidente Lula de atrasar, de obstaculizar votações no Congresso. É literalmente o fim da picada estarmos em um ponto destes no Brasil, ou seja, a Oposição querendo votar matérias de interesse do Governo, e o Governo, pela orientação do Presidente, dizendo que não é para votar. É uma coisa realmente... Está tudo de cabeça para baixo. É realmente uma situação de jacaré nadar de costas, Sr. Presidente (DSF, 12 julho 2006, p. 23624 [37]).

A relação estabelecida entre os Parlamentares e a sociedade é outro aspecto a ser explorado. Tanto na proposição das PECs quanto nas situações de ação e interação analisadas, a sociedade aparece como agente implicado sem nenhuma capacidade de autorrepresentação, pois não aparece fisicamente em nenhuma etapa analisada até o momento.

Uma diferença sutil é observada entre a proposição das matérias, as audiências públicas e a quinta sessão de deliberação. No último evento, os argumentos não são mobilizados para falar em nome da sociedade, como acontece nos primeiros, mas dialogar com a sociedade, uma vez que a discussão estava sendo transmitida pela TV Senado. Na votação da pauta em primeiro turno, os Senadores voltam a falar pela "sociedade" e "nação brasileira", reconhecidas como beneficiadas pela introdução de um orçamento impositivo.

> Senador Ramez Tebet (PMDB/MS): Essa questão não é de uma pessoa, essa questão não pertence a um Partido. Trata-se de um voto em favor da Nação brasileira. Precisamos entrar nos eixos. O Legislativo tem de ficar de pé, e só existe um Legislativo de pé quando, efetivamente, ele participa da peça orçamentária (DSF, 12 julho 2006, p. 23627 [37]).
>
> Senador Edison Lobão (PFL/MA): Cumprimento, portanto, o autor deste projeto, Senador Antonio Carlos Magalhães, pela obstinação na luta pela obtenção dessa conquista que, mais até do que do Congresso Nacional, é uma conquista do povo brasileiro (DSF, 12 julho 2006, p. 23628 [37]).

[60] Consultas foram realizadas no portal do Senado Notícias (https://www12.senado.leg.br/noticias) para o período de referência, bem como no Portal da Folha de São Paulo (https://www.folha.uol.com.br/), mas não foram observadas matérias que fizesse referência às manifestações expostas.

Após a aprovação da PEC 22/2000 (e prejudicialidade das PECs nº 77/1999 e 28/2000, que tramitavam em conjunto), a reunião se reorienta para duas votações complementares ao tópico principal. A primeira é pela apreciação das Subemendas n°s 1, 2 e 3, alteradas pelo Parecer nº 443/2006. Por último, é votada a EP nº 4, que trata da extinção da CMO. Para os primeiros itens, a totalidade de votos foi favorável (54 ao total). Para o último, houveram 52 votos, sendo apenas um negativo, oriundo do Senador Gilberto Mestrinho (PMDB/AM), presidente da CMO desde 31/05/2005.

O Quadro 16 detalha a posição dos Senadores na votação em primeiro turno para as Subemendas n°s 1, 2 e 3 e para a EP n° 4.

Quadro 16 – Votação das Subemendas nºs 1, 2 e 3 e da Emenda de Plenário nº 4 em primeiro turno.

Votação das Subemendas nºs 1, 2 e 3				Votação da Emenda de Plenário nº 4			
Partido	UF	Nome do Senador	Voto	Partido	UF	Nome do Senador	Voto
Bloco-PT	MG	Aelton Freitas	Sim	PMDB	PI	Alberto Silva	Sim
PMDB	PI	Alberto Silva	Sim	PMDB	SE	Almeida Lima	Sim
PMDB	SE	Almeida Lima	Sim	PSDB	PR	Alvaro Dias	Sim
PSDB	PR	Alvaro Dias	Sim	Bloco-PT	PA	Ana Júlia Carepa	Sim
Bloco-PT	PA	Ana Júlia Carepa	Sim	PFL	BA	Antonio C. Magalhães	Sim
PFL	BA	Antonio C. Magalhães	Sim	Bloco-PSB	SE	Antônio Carlos Valadares	Sim
Bloco-PSB	SE	Antônio C. Valadares	Sim	PTB	MS	Antônio Jordão	Sim
PTB	MS	Antônio Jordão	Sim	PSDB	AM	Arthur Virgílio	Sim
PSDB	AM	Arthur Virgílio	Sim	PFL	BA	César Borges	Sim
PFL	BA	César Borges	Sim	PDT	DF	Cristovam Buarque	Sim
PFL	MA	Edison Lobão	Sim	PFL	MA	Edison Lobão	Sim
PSDB	MG	Eduardo Azeredo	Sim	PSDB	MG	Eduardo Azeredo	Sim
PSDB	TO	Eduardo S. Campos	Sim	PSDB	TO	Eduardo S. Campos	Sim
Bloco-PT	SP	Eduardo Suplicy	Sim	Bloco-PT	SP	Eduardo Suplicy	Sim
PFL	PB	Efraim Morais	Sim	PFL	PB	Efraim Morais	Sim
Bloco-PT	RO	Fátima Cleide	Sim	Bloco-PT	RO	Fátima Cleide	Sim
PTB	RN	Fernando Bezerra	Sim	PTB	RN	Fernando Bezerra	Sim
Bloco-PT	PR	Flávio Arns	Sim	Bloco-PT	PR	Flávio Arns	Sim
PSDB	PA	Flexa Ribeiro	Sim	PSDB	PA	Flexa Ribeiro	Sim
PMDB	RN	Garibaldi Alves Filho	Sim	PMDB	RN	Garibaldi Alves Filho	Sim
PMDB	AC	Geraldo Mesquita Júnior	Sim	PMDB	AC	Geraldo Mesquita Júnior	Sim
PMDB	AM	Gilberto Mestrinho	Sim	PMDB	AM	Gilberto Mestrinho	Não
PFL	PI	Heráclito Fortes	Sim	PFL	PI	Heráclito Fortes	Sim
Bloco-PT	SC	Ideli Salvatti	Sim	Bloco-PT	SC	Ideli Salvatti	Sim
PMDB	GO	Iris de Araujo	Sim	PMDB	GO	Iris de Araujo	Sim
PMDB	MA	João Alberto Souza	Sim	PMDB	MA	João Alberto Souza	Sim
PSDB	ES	João Batista Motta	Sim	PSDB	ES	João Batista Motta	Sim
PSDB	AL	João Tenório	Sim	PSDB	AL	João Tenório	Sim
PFL	MT	Jonas Pinheiro	Sim	PFL	MT	Jonas Pinheiro	Sim
PFL	SC	Jorge Bornhausen	Sim	PFL	RN	José Agripino	Sim
PFL	RN	José Agripino	Sim	PFL	PE	José Jorge	Sim
PFL	PE	José Jorge	Sim	PMDB	AP	José Sarney	Sim
PMDB	AP	José Sarney	Sim	PSDB	MS	Juvêncio da Fonseca	Sim
PSDB	MS	Juvêncio da Fonseca	Sim	PSDB	SC	Leonel Pavan	Sim
PSDB	SC	Leonel Pavan	Sim	PMDB	PA	Luiz Otávio	Sim

PMDB	PA	Luiz Otávio	Sim	PSDB	CE	Luiz Pontes	Sim
PSDB	CE	Luiz Pontes	Sim	PFL	PE	Marco Maciel	Sim
PFL	PE	Marco Maciel	Sim	PSDB	ES	Marcos Guerra	Sim
PSDB	ES	Marcos Guerra	Sim	PMDB	PB	Ney Suassuna	Sim
PMDB	PB	Ney Suassuna	Sim	PFL	DF	Paulo Octávio	Sim
PFL	DF	Paulo Octávio	Sim	Bloco-PT	RS	Paulo Paim	Sim
Bloco-PT	RS	Paulo Paim	Sim	PMDB	RS	Pedro Simon	Sim
PMDB	RS	Pedro Simon	Sim	PMDB	MS	Ramez Tebet	Sim
PMDB	MS	Ramez Tebet	Sim	Bloco-PT	RJ	Roberto Saturnino	Sim
Bloco-PT	RJ	Roberto Saturnino	Sim	PFL	BA	Rodolpho Tourinho	Sim
PFL	BA	Rodolpho Tourinho	Sim	PMDB	RR	Romero Jucá	Sim
PMDB	RR	Romero Jucá	Sim	PFL	SP	Romeu Tuma	Sim
PFL	SP	Romeu Tuma	Sim	PTB	RS	Sérgio Zambiasi	Sim
PFL	MA	Roseana Sarney	Sim	Bloco-PT	MT	Serys Slhessarenko	Sim
PTB	RS	Sérgio Zambiasi	Sim	Bloco-PT	AC	Tião Viana	Sim
Bloco-PT	MT	Serys Slhessarenko	Sim	PMDB	RO	Valdir Raupp	Sim
Bloco-PT	AC	Tião Viana	Sim	PMDB	MR	Wellington S. de Oliveira	Sim
PMDB	RO	Valdir Raupp	Sim				
PMDB	MR	Wellington S. de Oliveira	Sim				

Fonte: DSF (12 julho 2006, p. 23633-23638 [37])

4.1.7 Votação da PEC 22/2000 em Segundo Turno

Após a votação em primeiro turno, a matéria é encaminhada ao Senador César Borges (PFL/BA) para ajuste da redação a ser dada à PEC 22/2000 [1] em segundo turno. O texto foi ajustado, incluído em pauta e teve parecer aprovado na CCJ no mesmo dia (12/07/2006), após a inclusão do item em reunião ordinária. A redação dada à proposta para segundo turno é formalizada por meio do Parecer nº 949/2006 [38], estando apta para deliberação em plenário no segundo turno, conforme detalhado no Quadro 17.

Quadro 17 – Redação da PEC 22/2000 para votação em segundo turno.

Redação da PEC 22/2000 para Segundo Turno (Parecer nº 949/2006)	Tópico Relacionado
Altera os arts. 57, 165, 166, e acrescenta art. 165-A, todos da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a Programação da Lei Orçamentária Anual. As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 6º da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional: Art. 1º Os arts. 57, 165 e 166 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação: “Art .57. ..... § 2º A sessão legislativa não será encerrada sem a deliberação sobre o Projeto de Lei Orçamentária Anual. .....”(NR)	Condicionamento do encerramento da sessão legislativa à deliberação sobre o PLOA.
“Art.165. ..... § 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e III deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, ressalvadas as dotações para atender ao serviço da dívida pública, terão a programação dos gastos detalhada, no mínimo, por Estado e Distrito Federal, com o objetivo de reduzir as desigualdades inter-regionais.	Necessidade de detalhamento das programações em, pelo menos, nível Estadual e Distrito Federal.

..... § 9º Cabe à Lei Complementar: I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;	Elaboração de lei complementar para tratar dos prazos que vão orientar os orçamentos.
..... § 10. A Lei Orçamentária Anual somente incluirá novas categorias de programação se tiverem sido adequadamente contempladas com dotações aquelas em andamento.” (NR)	Condição para inclusão de novas programações orçamentárias.
“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 dos respectivos regimentos. § 1º (Revogado). § 2º (Revogado).	Extinção da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).
§ 6º No âmbito da União, os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional nos seguintes prazos: I – do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subseqüente, até oito meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa; II – das diretrizes orçamentárias, até 20 de fevereiro e devolvido para sanção até 30 de abril, aplicando-se as disposições do art. 64, § 2º, **in fine**, na hipótese de não haver deliberação sobre a matéria na data indicada; III – do orçamento anual, até sete meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. ..... ” (NR)	Prazos para envio das leis orçamentárias pelo Presidente da República.
Art. 2º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 165-A: “Art. 165-A. A programação constante da lei orçamentária anual é de execução obrigatória, salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação.	Estabelecimento do orçamento impositivo.
§ 1º A solicitação de que trata o **caput** deste artigo somente poderá ser formulada até cento e vinte dias antes do encerramento da sessão legislativa e será acompanhada de pormenorizada justificativa das razões de natureza técnica, econômico-financeira, operacional ou jurídica, que impossibilitem a execução. § 2º A solicitação poderá, ainda, ser formulada a qualquer tempo, nas situações que afetem negativamente a arrecadação da receita, de calamidade pública de grandes proporções, ou ainda nas previstas no art. 137, inciso II. § 3º Em qualquer das hipóteses, as solicitações tramitarão no Congresso Nacional em regime de urgência. § 4º Não havendo deliberação do Congresso Nacional, no prazo de trinta dias, a solicitação será considerada aprovada.	Condições para a solicitação de cancelamento de dotações.
§ 5º A não execução de programação orçamentária, nas condições previstas neste artigo, implica crime de responsabilidade.	Penalidade pelo descumprimento do orçamento impositivo.
§ 6º Do projeto de lei orçamentária anual, bem como do autógrafo encaminhado para sanção do Presidente da República, não constarão receitas cujas leis que as autorizem tenham o início de vigência posterior à data prevista no inciso III do § 6º do art. 166.”	Proibição da incorporação de receitas condicionadas nos orçamentos.
Art. 3º As normas estabelecidas no § 2º do art. 57 e na Seção II do Capítulo II do Título VI aplicam-se aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.	Abrangência do orçamento impositivo.
Art. 4º O disposto no art. 165-A será cumprido nas condições fixadas em lei complementar a ser editada no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da promulgação desta emenda.	Vigência e necessidade de elaboração de lei complementar para dispor

Art. 5º Esta emenda constitucional entra em vigor no primeiro dia útil do segundo ano subseqüente ao de sua publicação. Art. 6º Revogam-se os §§ 1º e 2º do art. 166 da Constituição Federal.	sobre os prazos de implementação do orçamento impositivo.

Fonte: DSF (18 julho 2006, p. 24427-24428 [38]).

A PEC 22/2000 foi incluída na ordem do dia em 01/08/2006, mas teve a primeira sessão de discussão, em segundo turno, transferida para o dia seguinte (02/08/2006). Em atendimento ao art. 363 do Regimento Interno do Senado Federal, a matéria é incluída na ordem do dia durante três sessões deliberativas ordinárias consecutivas, para apreciação em segundo turno. Nessa fase, novas emendas podem ser propostas visando aprimoramento da PEC.

Na primeira sessão, usa a palavra o Senador Almeida Lima (PMDB/SE), que reconhece o orçamento como peça de ficção e indica que a forma como este é tratado viabiliza relações de barganha junto ao Executivo. Na ocasião, o escândalo dos sanguessugas é mencionado, fundamentando a urgência na reformulação do processo orçamentário.

Finalizada a fala do referido Senador, uma reunião extraordinária é convocada, no mesmo dia – às 17h10 – para segunda sessão de discussão. Na ocasião, não houve a manifestação de oradores. A terceira sessão de discussão foi incluída na ordem do dia, agendada de forma extraordinária para o minuto seguinte – às 17h11 – da mesma data (02/08/2006).

Na ocasião, os Senadores se organizaram para orientar as suas bancadas, não havendo nenhuma manifestação contrária à aprovação da PEC 22/2000, inclusive pela base de apoio ao Governo (PT, PSB e PL). É premente ressaltar que nessa etapa o PT não apresentou ressalvas na indicação do voto, como observado no primeiro turno. As falas resgatam os aspectos já discutidos anteriormente, como o reconhecimento do orçamento como peça de ficção e a necessidade do Congresso resgatar suas prerrogativas em matéria orçamentária.

Destaca-se que os esforços mobilizados na votação da matéria em segundo turno [40-42] refletem a iniciativa do Senado em votar matérias de interesse do Legislativo antes de dispensar os Senadores para as atividades políticas de campanha, o que justifica a inclusão da matéria nas três sessões deliberativas no mesmo dia e o curto debate antes da votação final (Senado Notícias, 2006 [226]).

Assim, em 02/08/2006, a PEC 22/2000 é aprovada em segundo turno por unanimidade de votos (55 ao total) [42]. A sessão de discussão e votação foi iniciada às 17h12 e encerrada às 17h:26, com pouco menos de quinze minutos de duração, o que reforça um comportamento pragmático na apreciação da pauta e uma orientação já definida sobre a posição dos atores (a nível individual) e partidos (em nível coletivo).

O Quadro 18 detalha a votação da matéria em segundo turno.

Quadro 18 – Votação da PEC 22/2000 em segundo turno.

Partido	UF	Nome do Senador	Voto	Partido	UF	Nome do Senador	Voto
PMDB	SE	Almeida Lima	Sim	PFL	SC	Jorge Bornhausen	Sim
Bloco-PT	SP	Aloizio Mercadante	Sim	PFL	RN	José Agripino	Sim
PSDB	PR	Alvaro Dias	Sim	PFL	PE	José Jorge	Sim
Bloco-PT	PA	Ana Júlia Carepa	Sim	PSDB	MS	Juvêncio da Fonseca	Sim
PSDB	MT	Antero Paes de Barros	Sim	PSDB	GO	Lúcia Vânia	Sim
PFL	BA	Antonio C. Magalhães	Sim	PMDB	PA	Luiz Otávio	Sim
Bloco-PSB	SE	Antônio C. Valadares	Sim	PSDB	CE	Luiz Pontes	Sim
PSDB	AM	Arthur Virgílio	Sim	Bloco-PL	ES	Magno Malta	Sim
PDT	RR	Augusto Botelho	Sim	PSDB	ES	Marcos Guerra	Sim
PFL	BA	César Borges	Sim	PFL	SE	Maria do Carmo Alves	Sim
PDT	DF	Cristovam Buarque	Sim	PTB	RR	Mozarildo Cavalcanti	Sim
PFL	MA	Edison Lobão	Sim	PMDB	PB	Ney Suassuna	Sim
PSDB	MG	Eduardo Azeredo	Sim	Bloco-PT	RS	Paulo Paim	Sim
Bloco-PT	SP	Eduardo Suplicy	Sim	PMDB	RS	Pedro Simon	Sim
PFL	PB	Efraim Morais	Sim	PMDB	MS	Ramez Tebet	Sim
PTB	RN	Fernando Bezerra	Sim	PRB	PB	Roberto Cavalcanti	Sim
Bloco-PT	PR	Flávio Arns	Sim	Bloco-PT	RJ	Roberto Saturnino	Sim
PSDB	PA	Flexa Ribeiro	Sim	PFL	BA	Rodolpho Tourinho	Sim
PMDB	AP	Geovani Borges	Sim	PMDB	RR	Romero Jucá	Sim
PMDB	AC	Geraldo M. Júnior	Sim	PFL	SP	Romeu Tuma	Sim
PMDB	AM	Gilberto Mestrinho	Sim	PTB	RS	Sérgio Zambiasi	Sim
PSOL	AL	Heloisa Helena	Sim	Bloco-PT	MT	Serys Slhessarenko	Sim
PFL	PI	Heráclito Fortes	Sim	Bloco-PT	AC	Sibá Machado	Sim
Bloco-PT	SC	Ideli Salvatti	Sim	PSDB	CE	Tasso Jereissati	Sim
PMDB	GO	Iris de Araujo	Sim	Bloco-PT	AC	Tião Viana	Sim
PDT	AM	Jefferson Péres	Sim	PMDB	RO	Valdir Raupp	Sim
PMDB	MA	João Alberto Souza	Sim	PMDB	MG	Wellington S. de Oliveira	Sim
PFL	MT	Jonas Pinheiro	Sim				

Fonte: DSF (3 agosto 2006, p. 25884 [42]).

Após a aprovação da PEC 22/2000, conforme redação formalizada no Quadro 17, a matéria é encaminhada para discussão no Congresso Nacional por meio do Ofício SF nº 1573/2006 [228], em 09/08/2006. O texto é apresentado ao plenário do Congresso no mesmo dia e passa a tramitar como a PEC 565/2006.

4.2 CÂMARA DE DEPUTADOS (2006-2013)

4.2.1 Articulando uma Agenda Legislativa sobre o Orçamento Impositivo na Câmara

Com a submissão da PEC 565/2006 para apreciação na Câmara dos Deputados (Ofício 1.573/2006 [228]), a matéria é encaminhada à CCJ (22/08/2006) e tem mais 15 PECs apensadas para tramitação conjunta. O relator designado para emissão dos pareceres foi o Deputado Paulo Maluf (PP/SP), o que ocorreu entre abril de 2007 e março de 2013.

O Quadro 19 apresenta os pareceres emitidos e as propostas incorporadas à condução legislativa da PEC 565/2006.

Quadro 19 – PECs apensadas à PEC 565/2006 na Câmara de Deputados.

Apensamento à PEC 565/2006 (CCJ)	Data	PEC Apensadas
PR nº 1 – Paulo Maluf (PP/SP) [233a]	12/04/2007	169/2003, 385/2005 e 465/2005.
PR nº 2 – Paulo Maluf (PP/SP) [235a]	29/05/2007	169/2003, 385/2005, 465/2005 e 46/2007.
PR nº 3 – Paulo Maluf (PP/SP) [237a]	22/08/2007	169/2003, 385/2005, 465/2005, 46/2007 e 96/2007.
PR nº 4 – Paulo Maluf (PP/SP) [246a]	26/04/2012	169/2003, 385/2005, 465/2005, 46/2007, 96/2007, 281/2008, 321/2009, 330/2009, 20/2011 e 145/2012.
PR nº 5 – Paulo Maluf (PP/SP) [248a]	11/05/2012	169/2003, 385/2005, 465/2005, 46/2007, 96/2007, 281/2008, 321/2009, 330/2009, 20/2011, 145/2012 e 152/2012.
PR nº 6 – Paulo Maluf (PP/SP) [250a]	08/08/2012	169/2003, 385/2005, 465/2005, 46/2007, 96/2007, 281/2008, 321/2009, 330/2009, 20/2011, 145/2012, 152/2012, 189/2012 e 192/2012.
PR nº 7 – Paulo Maluf (PP/SP) [252a]	18/10/2012	169/2003, 385/2005, 465/2005, 46/2007, 96/2007, 281/2008, 321/2009, 330/2009, 20/2011, 145/2012, 152/2012, 189/2012, 192/2012 e 201/2012
PR nº 8 – Paulo Maluf (PP/SP) [252a]	06/03/2013	169/2003, 385/2005, 465/2005, 46/2007, 96/2007, 281/2008, 321/2009, 330/2009, 20/2011, 145/2012, 152/2012, 189/2012, 192/2012, 201/2012 e 232/2012.

Fonte: Atividade legislativa de tramitação da PEC 565/2006.
Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332451.
Nota: PR – Parecer de Relator.

As PECs incorporadas versam sobre três tópicos centrais: (1) orçamento impositivo, (2) emendas parlamentares impositivas e (3) prazos de submissão/deliberação dos projetos de leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA). O Quadro 20 detalha cada uma das propostas, seus propositores, objetivos e justificativas.

Quadro 20 – Objetivos e justificativas das PECs apensadas à PEC 565/2006 na Câmara de Deputados.

PEC: 169/2003 [293] – Jaime Martins (PL/MG) – 23/09/2003 – Orçamento Impositivo
Objetivo: Torna impositiva a execução das despesas autorizadas na LOA, respeitada a adequação ao PPA e à LDO. Nos casos de frustração de receitas, o Executivo encaminhará solicitação de alteração da lei orçamentária até quatro meses antes do encerramento do exercício, indicando as justificativas. O Legislativo terá 45 dias para deliberação. **Justificativa:** A despeito das mudanças previstas nas CF/1988, o Executivo continua tratando a matéria orçamentária com arbitrariedade. Ao ser compreendido como um instrumento autorizativo, o Governo atua com discricionariedade na fase de execução, o que favorece relações de barganha e situa o Legislativo em uma posição de subserviência. Assim, a proposta é uma alternativa para atribuir dignidade ao trabalho parlamentar e extinguir a compreensão do orçamento como uma peça de ficção.
PEC: 385/2005 [294] – Marcondes Gadelha (PTB/PB) – 12/04/2005 – Emendas Impositivas
Objetivo: Torna impositiva a execução dos créditos oriundos de emendas parlamentares individuais e coletivas na LOA. As anulações deverão ser acompanhadas de solicitação do Poder Executivo até noventa dias antes do encerramento do exercício, com as devidas justificativas, e o Legislativo deverá deliberar sobre as anulações em até trinta dias. A não execução dos créditos implica em crime de responsabilidade. **Justificativa:** A CF/1988 legitimou o direito do Legislativo apresentar emendas à LOA. No entanto, o Executivo tem tratado com discricionariedade a execução desses créditos. Assim, a impositividade é uma via para assegurar a execução orçamentária das emendas parlamentares, o que amplia a transparência do orçamento e protege a "sociedade brasileira" das ações unilaterais do Executivo.
PEC: 465/2005 [295] – João Lyra (PTB/AL) – 28/09/2005 – Prazos
Objetivo: Determina que o projeto da LDO (PLDO) deverá ser encaminhado pelo Executivo em até nove meses e meio antes do encerramento do exercício e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

Justificativa: A antecipação no envio do PLDO é necessária para que o Legislativo tenha tempo hábil na apreciação. Essa é considerada uma alternativa plausível em decorrência dos problemas enfrentados na aprovação das leis orçamentárias, como a LDO de 2006, em decorrência de crises políticas.
PEC: 46/2007 [296] – Flaviano Melo (PMDB/AC) – 19/04/2007 – Emendas Impositivas
Objetivo: Assegura que as dotações orçamentárias oriundas de emendas parlamentares individuais não poderão ser objeto de contingenciamento. **Justificativa:** As emendas individuais, que constituem o compromisso dos parlamentares com as bases eleitorais, são alvos constantes de contingenciamento pelo Executivo. Essa postura afeta a credibilidade dos agentes do Legislativo e submete os atores a relações de barganha na aprovação de iniciativas de interesse do Governo. Tal problemática é decorrente do sentido atribuído ao orçamento pelo Executivo, que o reconhece como instrumento meramente autorizativo. Assim, a PEC é uma saída para a moralização e valorização do trabalho parlamentar, além de melhorar a imagem desses agentes junto à população brasileira.
PEC: 96/2007 [297] – Wandenkolk Gonçalves (PSDB/PA) – 21/06/2007 – Emendas Impositivas
Objetivo: Defende que os recursos incluídos na LOA em decorrência de emendas parlamentares serão de execução impositiva. **Justificativa:** As emendas parlamentares, utilizadas para levar investimentos aos Estados e Municípios, são constantemente contingenciadas, inviabilizando o atendimento das demandas das "comunidades carentes do País". Essa postura do Executivo desrespeita a prerrogativa Parlamentar em participar das decisões orçamentárias, comprometendo as bases democráticas do Brasil.
PEC: 281/2008 [298] – Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR) – 15/07/2008 – Orçamento Impositivo
Objetivo: Assegura que as receitas previstas na LOA, bem como as despesas a elas vinculadas, deverão ser executadas de forma impositiva, considerando aspectos como participação e inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. **Justificativa:** A compreensão de que o orçamento é autorizativo permite que o Executivo atue com arbitrariedade na sua execução. Esse é um contraponto às principais democracias do mundo, em que a execução integral do orçamento ocorre de forma mandatória. Assim, a perspectiva impositiva tem potencial para ampliar a responsabilidade fiscal e desenvolver o sistema político brasileiro, o que deverá ocorrer de forma participativa e inclusiva, englobando a sociedade na formulação, implementação e execução do orçamento.
PEC: 321/2009 [299] – Jair Bolsonaro (PP/RJ) – 03/02/2009 – Emendas Impositivas
Objetivo: Torna impositiva a execução das emendas parlamentares individuais, não se aplicando a essas dotações medidas de contingenciamento ou retenção. **Justificativa:** Ao reconhecer o orçamento como autorizativo, o Executivo trata com arbitrariedade a execução do orçamento, contingenciando dotações e atrasando a efetivação da programação financeira. Na medida em que as liberações são condicionadas às dinâmicas de baganha que se estabelecem entre os Poderes, há uma hipertrofia do Executivo e uma subordinação das prerrogativas do Legislativo. Assim, a impositividade das emendas parlamentares individuais reequilibra a relação entre ambos e fortalece as atividades dos Deputados e Senadores junto às bases eleitorais.
PEC: 330/2009 [300] – Roberto Rocha (PSDB/MA) – 18/02/2009 – Prazos
Objetivo: Estabelece um debate sobre os prazos de encaminhamento e apreciação das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA). **Justificativa:** A proposta advoga pela necessidade de promover uma nova discussão sobre os prazos de encaminhamento e discussão das leis orçamentárias. Essa iniciativa abrange os prazos para envio dos projetos e a premissas para apreciação em sessão legislativa, otimizando o processo.
PEC: 20/2011 [301] – Luiz Henrique Mandetta (DEM/MS) – 03/05/2011 – Emendas Impositivas
Objetivo: Determina que as emendas parlamentares individuais destinadas à saúde e à educação deverão ser executadas integralmente, sob pena de crime de responsabilidade. **Justificativa:** A PEC 20/2011 reconhece a saúde e a educação como primárias para o Estado. Assim, as emendas direcionadas a essas áreas deverão ser impositivas, reestabelecendo as prerrogativas do Legislativo em matéria orçamentária e o equilíbrio entre os Poderes.
PEC: 145/2012 [302] – Leonardo Gadelha (PSC/PB) – 13/03/2012 – Prazos
Objetivo: Defende que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do PLDO nem encerrada sem a apreciação dos vetos. **Justificativa:** Partindo da compreensão que a LDO é um instrumento importante passa relacionar o PPA à LOA, a iniciativa defende que o Parlamento não pode entrar em recesso antes da aprovação do PLDO, bem como da apreciação dos vetos a essa lei.
PEC: 152/2012 [303] – José Airton Félix Cirilo (PT/CE) – 28/03/2012 – Emendas Impositivas
Objetivo: Veda o bloqueio ou contingenciamento das dotações oriundas de emendas parlamentares destinadas à educação, saúde e assistência social.

Justificativa: Os contingenciamentos sucessivos do Executivo sobre o orçamento anulam as prerrogativas de participação do Legislativo na formulação do orçamento. Além dessa prática ser considerada abusiva, pois afeta o papel representativo dos parlamentares, prejudica a execução de dotações orçamentárias importantes para a área social.
PEC: 189/2012 [304] – Wandenkolk Gonçalves (PSDB/PA) – 13/06/2012 – Orçamento Impositivo
Objetivo: Veda o bloqueio ou contingenciamento das dotações orçamentárias incluídas na LOA, bem como dos créditos adicionais (especiais e suplementares) aprovados pelo Poder Legislativo. **Justificativa:** O Executivo tem tratado de forma discricionária o contingenciamento de dotações previstas na LOA, sobretudo aquelas de interesse do Congresso Nacional, o que prejudica o sistema representativo da vontade popular. Assim, a iniciativa, ao vedar o bloqueio ou contingenciamento das programações, limita a utilização reiterada desse mecanismo pelo Executivo.
PEC: 192/2012 [305] – Marcio Reinaldo Moreira (PP/MG) – 20/06/2012 – Emendas Impositivas
Objetivo: Torna impositiva a execução de emendas parlamentares, exceto nos casos de insuficiência arrecadatória, quando as dotações poderão ser reduzidas em níveis proporcionais. Se for apurado superávit financeiro no final do exercício, haverá recomposição dos créditos correspondentes à redução. Por fim, nos casos de impedimento legal ou técnico, os recursos serão realocados em ações prioritárias do mesmo ente. **Justificativa:** É necessário estabelecer novas formas de relação entre os entes federados. Para tanto, deve-se rever o conceito das transferências voluntárias, importantes para promover investimentos e subvenções sociais. Assim, a proposta torna impositiva a execução de emendas destinadas ao atendimento das necessidades locais, sobretudo as municipais, o que amplia as ações incluídas pelo Congresso em assunto orçamentário.
PEC: 201/2012 [306] – Ricardo Izar (PSD/SP) – 17/07/2012 – Emendas Impositivas
Objetivo: Estabelece que as emendas individuais oriundas de Senadores e Deputados à LOA deverão ser empenhadas prioritariamente pelo Executivo. **Justificativa:** A CF/1988 evidencia o direito dos Parlamentares submeterem emendas ao orçamento, além de atribuir ao Legislativo a responsabilidade de aprovar as leis orçamentárias, garantindo uma participação efetiva. No entanto, o presidencialismo de coalizão brasileiro subordina as ações do Legislativo aos interesses do Executivo, o que interfere no equilíbrio entre ambos e promove relações de barganha. Ao tornar prioritário o empenho das emendas individuais, a proposta advoga pela retomada da participação parlamentar sobre o orçamento, dirimindo negociações e viabilizando condições para o atendimento das demandas regionais.
PEC: 232/2012 [307] – Antônia Lúcia (PSC/AL) – 13/12/2012 – Emendas Impositivas
Objetivo: Veda o bloqueio ou contingenciamento de dotações oriundas de emendas parlamentares. **Justificativa:** Ao reconhecer como inaceitáveis as ações do Executivo na execução do orçamento, a proposta veda o contingenciamento ou bloqueio das dotações oriundas de emendas parlamentares, resgatando as prerrogativas do Congresso Nacional.

Fonte: Atividade legislativa de tramitação da PEC 565/2006.
Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332451.

As PECs que versam sobre a impositividade do orçamento e/ou das emendas parlamentares (individuais e de bancada) seguem uma argumentação semelhante às submetidas pelos Senadores na primeira etapa da análise. O objetivo é tornar impositiva a execução das dotações autorizadas na LOA sob o risco de o Executivo incorrer em crime de responsabilidade. Para os casos de anulações, as solicitações devem ser encaminhadas pelo Executivo em tempo hábil. Em algumas iniciativas, as discussões são mais específicas, demandando a execução impositiva de emendas para a educação, saúde e assistência social.

As críticas abarcam o sentido atribuído pelo Executivo ao orçamento, que o reconhece como um instrumento autorizativo. Com isso, o Governo detém discricionariedade na execução das programações, submetendo a ação parlamentar às relações de barganha. Essa lógica atribui ao Legislativo uma posição de subserviência e afeta a dignidade do trabalho parlamentar, a despeito da legitimidade atribuída pela CF/1988 na incorporação de emendas. As PECs

sinalizam, portanto, uma hipertrofia do Executivo sobre as decisões orçamentárias e a dificuldade dos parlamentares materializarem os compromissos estabelecidos junto às bases eleitorais.

Assim, o orçamento impositivo é uma alterativa para moralizar e valorizar o trabalho do Legislativo, reestabelecendo suas prerrogativas e o equilíbrio entre os Poderes. Destaca-se ainda a necessidade de revisão dos prazos para encaminhamento e apreciação dos projetos, o que dificulta a atuação dos atores nas atividades de planejamento.

Isto posto, observa-se um alinhamento normativo/propositivo entre a discussão mobilizada no Senado Federal e a desenvolvida na Câmara dos Deputados. Os posicionamentos se aproximam nas questões que envolvem a natureza do orçamento (sentido) e a atuação discricionária do Executivo, o que está associado às relações de barganha. Nessa lógica, a impositividade é uma via para retomar a autonomia do Legislativo, fortalecendo sua atuação junto às bases eleitorais. Um ponto a ser destacado é que, diferente das PECs propostas no Senado Federal, as submetidas na Câmara dos Deputados atribuem maior atenção para a impositividade das emendas parlamentares (individuais e de bancada), o que especifica os interesses dos parlamentares sobre a matéria.

4.2.2 Reuniões Deliberativas na CCJ: a Constitucionalidade da PEC 565/2006

A PEC 565/2006 constou na pauta da ordem do dia durante seis Reuniões Deliberativas Ordinárias (RDOs) na CCJ, entre março de 2008 e abril de 2013, até a formação da Comissão Especial para discussão da proposta, entre junho e agosto de 2013. As votações em primeiro e segundo turnos ocorreram em agosto de 2013. Ao total, os encontros somam 29:11:19 horas de áudio, sendo 19:05:56 horas o tempo em que os atores discutem especificamente sobre a PEC 565/2006, indicadas como “horas líquidas” no Quadro 21.

Esse material foi transcrito e sua análise é desenvolvida nos próximos tópicos.

Quadro 21 – Reuniões para discussão da PEC 565/2006 na Câmara de Deputados.

Encontro	Data	Início	Fim	Duração	Horas Líquidas
Reunião Deliberativa Ordinária – CCJ [238]	18/03/2008	10:32:41	13:30:13	02:57:32	00:13:00
Reunião Deliberativa Ordinária – CCJ [240]	26/03/2008	10:20:08	12:55:33	02:35:25	00:52:34
Reunião Deliberativa Ordinária – CCJ [242]	09/04/2008	10:12:46	12:48:35	02:35:49	00:02:37
Reunião Deliberativa Ordinária – CCJ [255]	19/03/2013	15:03:39	16:01:27	00:57:48	00:12:12
Reunião Deliberativa Ordinária – CCJ [259]	02/04/2013	14:48:36	17:00:23	02:11:47	01:30:16
Reunião Deliberativa Ordinária – CCJ [260]	03/04/2013	10:29:39	12:52:24	02:22:45	00:44:54
Reunião Ordinária – Comissão [277]	13/06/2013	10:35:31	10:49:48	00:14:17	00:14:16

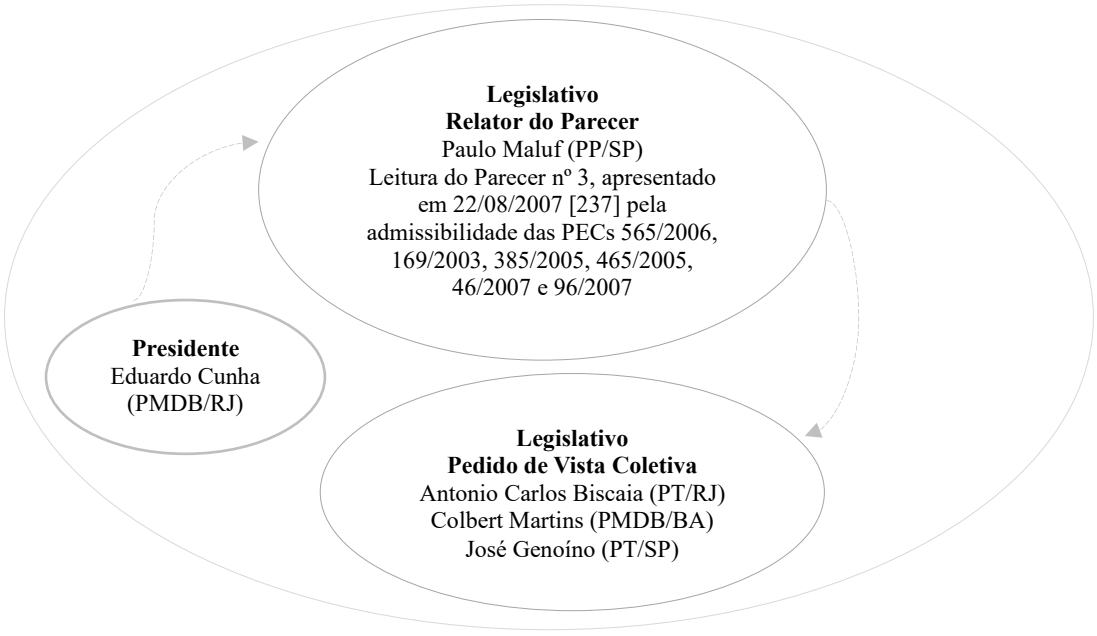
Reunião Extraordinária – Comissão [280]	09/07/2013	15:32:21	17:37:56	02:05:35	02:05:34
Reunião Ordinária – Comissão [282]	06/08/2013	14:56:15	20:43:17	05:47:02	05:47:14
Votação em Primeiro Turno – Plenário [286]	13/08/2013	17:29:35	23:01:29	05:31:54	05:31:54
Reunião Ordinária – Comissão [316]	14/08/2013	15:13:39	15:37:39	00:24:00	00:24:00
Votação em Segundo Turno – Plenário [290]	27/08/2013	18:11:01	19:38:26	01:27:25	01:27:25
			Total	29:11:19	19:05:56

Fonte: Atividade legislativa de tramitação da PEC 565/2006.
Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332451.

A primeira RDO da CCJ [238] aconteceu em 18/03/2008. Na ocasião, houve a leitura dos tópicos gerais que abarcam a proposta, bem como do Parecer nº 3, apresentado pelo Deputado Paulo Maluf (PP/SP), em 22/08/2007. O relator argumenta pela admissibilidade da PEC principal, bem como pela tramitação conjunta das emendas nºs 169/2003, 385/2005, 465/2005, 46/2007 e 96/2007.

A Figura 16 apresenta o mundo social do encontro.

Figura 16 – Mundo social/arenas da Reunião Deliberativa Ordinária da CCJ em 18/03/2008 [238]



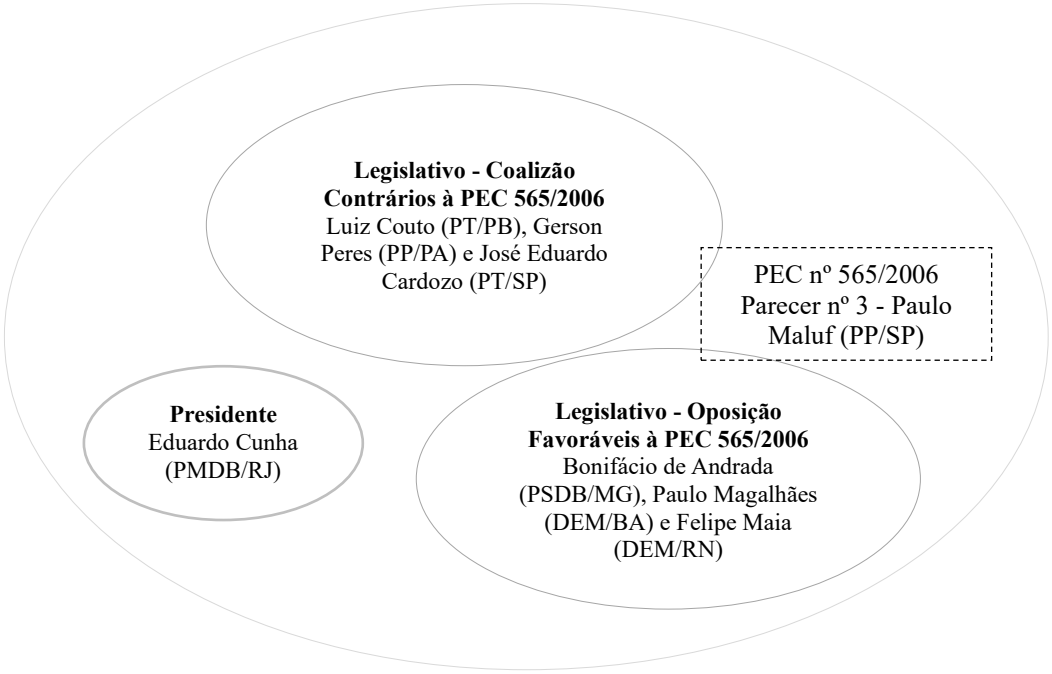
Fonte: Elaboração própria.

Finalizada a leitura, foi solicitada vista conjunta pelos Deputados Antonio Carlos Biscaia (PT/RJ), Colbert Martins (PMDB/BA) e José Genoíno (PT/SP), que compõem a base de coalizão do Governo no período (Couto, Soares & Livramento, 2021). O prazo foi concedido até 25/03/2008, um dia antes da segunda RDO na CCJ [240], em 26/03/2008.

No segundo encontro, discutiram a matéria os Deputados Luiz Couto (PT/PB), Gerson Peres (PP/PA), José Eduardo Cardoso (PT/SP) e Felipe Maia (DEM/RN). Os Deputados Paulo Magalhães (DEM/BA), Silvinho Peccioli (DEM/SP), Jorginho Maluly (DEM/SP) e Eduardo Valverde (PT/RO) tiveram suas inscrições transferidas para o próximo encontro. A votação foi adiada em virtude de dois requerimentos solicitando a transferência da deliberação, além da limitação de horário em decorrência da audiência pública prevista para discussão da reforma tributária, no mesmo dia.

A Figura 17 apresenta o mundo social/arena da segunda RDO, em 26/03/2008.

Figura 17 – Mundo social/arenas da Reunião Deliberativa Ordinária da CCJ em 26/03/2008 [240].



Nota: Apesar de não estarem inscritos, os Deputados Bonifácio de Andrada (PSDB/MG) e Felipe Maia (DEM/RN) utilizaram de apartes para manifestação. São partidos da coalizão do Executivo (2007-2010): PMDB, PTB, PSB, PPS, PCdoB, PV, PR, PP, PDT e PRB (Couto, Soares & Livramento, 2021).
Fonte: Elaboração própria.

Na arena analisada, fica perceptível a divisão dos deputados em dois mundos sociais, distribuídos entre os membros da base de coalizão do Governo (PT e PP) e os não situacionistas, abrangendo o PSDB e o DEM. Aspectos como ideologia político-partidária e organização da coalizão do Executivo, que não emergiram como nuances significativas nos encontros do Senado, tornam-se relevantes para entender os argumentos dos atores e as posições sobre a PEC 565/2006, o que resulta em objeções explícitas ao orçamento impositivo.

Contrários à matéria estão os Deputados Luiz Couto (PT/PB), Gerson Peres (PP/PA) e José Eduardo Cardozo (PT/SP). Destaca-se que, na reunião, a base do Governo estava preparada para argumentar contra a iniciativa. Essa observação é fundamentada pela leitura de material preparado previamente pelo Deputado Luiz Couto (PT/PB) e pela argumentação incisiva do Deputado José Eduardo Cardozo (PT/SP), que suscitaram os tópicos centrais a serem discutidos pelo demais atores, sobretudo os de oposição ao Governo.

As posições contrárias partem do entendimento de que o estabelecimento de prazo para a solicitação de cancelamento de gastos pelo Executivo – até 120 dias antes do encerramento da sessão legislativa – e a diminuição do prazo para envio dos projetos de leis orçamentárias prejudicam a capacidade do Governo proceder com a sua execução. Nesse aspecto, maior atenção deveria ser atribuída para as causas geradoras de protelação na aprovação do orçamento, como as medias provisórias.

A submissão de solicitação de cancelamento de dotações afeta também os procedimentos de limitação de empenho para o cumprimento de metas fiscais, o que ocorre de forma autônoma no modelo autorizativo. Somam-se ainda as críticas sobre a aprovação automática dos pedidos de anulações após o decurso de trinta dias, considerado um desrespeito ao trabalho legislativo, uma vez que prazo não é considerado como uma prerrogativa para autorizar as ações do Executivo.

Tais justificativas levam a uma posição contrária à PEC 565/2006:

> Deputado Luiz Couto (PT/PB): Então, nesse sentido, faço exposto, resta sugerir a rejeição da Proposta de Emenda à Constituição, PEC nº 565/2006, é a 22/2000 na origem (RDO-CCJ, 26 março 2008 [240]).
>
> Deputado José Eduardo Cardozo (PT/SP): Sr. Presidente, Sr. Deputados e Deputadas, evidente que a Comissão de Justiça só pode analisar essa proposta sob a ótica da constitucionalidade, uma vez que se trata de proposta de emenda constitucional. E ela é inconstitucional, Sr. Presidente, é na perspectiva da sua inconstitucionalidade que eu gostaria de fazer as observações que farei (RDO-CCJ, 26 março 2008 [240]).

Destaco que o objetivo da RDO é discutir sobre a admissibilidade da PEC encaminhada pelo Senado Federal, bem como do Parecer nº 3, emitido pelo Deputado Paulo Maluf (PP/SP), e não sobre o mérito da matéria, como observado nas posições mencionadas. O Deputado José Eduardo Cardozo (PT/SP) reconhece a dimensão inconstitucional da matéria ao sinalizar que ela fere o princípio de separação dos poderes fundamentada na divisão das três funções do Estado (executiva, legislativa e jurisdicional). Assim, a premissa de independência, harmonia e equilíbrio que deve haver entre os três poderes é prejudicada.

Entende-se que o constituinte optou por uma lógica de coexistência entre os poderes e que qualquer medida que altere o retrato dado na CF/1988 gera um desequilíbrio entre ambos.

> Deputado José Eduardo Cardozo (PT/SP): Qualquer outro mecanismo que vá atribuir delegação de um poder a outro, ou que vá desequilibrar a fotografia original do constituinte, macula, portanto, a separação dos poderes na forma com que ela originalmente foi consagrada no texto constitucional. É sobre essa ótica, portanto, que nós temos que olhar o texto produzido pelo legislador constituinte de 1988. A fotografia tirada pelo legislador constitucional em 05 de outubro de 1988, fixando a dimensão da independência, de harmonia, que esses poderes devem ter a partir daquele ato originário que instituía a Constituição Federal. Claro, qualquer situação que desequilibre essa fotografia, que desequilibre a harmonia e independência dos poderes, da forma com que a fotografia foi tirada, é inconstitucional, porque estará maculando a separação de poderes materializada no texto constitucional da forma como que o constituinte originário a definiu em 05 de outubro de 1988 (RDO-CCJ, 26 março 2008 [240]).

A partir dessa posição, se reconhece que o sentido dado pelo constituinte é o de que a lei orçamentária é autorizativa. Como não haveriam impedimentos para que o orçamento fosse originalmente impositivo na CF/1988, essa é uma escolha que deve ser respeitada. Além disso, existe uma relação de equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo no ciclo orçamentário, em que um autoriza e o outro executa com certa margem de autonomia. Assim, a PEC 565/2006 seria uma desfiguração do equilíbrio constitucional e uma ofensa à separação dos poderes.

> Deputado José Eduardo Cardozo (PT/SP): Ora, na fotografia original do equilíbrio de poderes dada pela Constituição de 1988, fica claro que a lei orçamentária é uma lei autorizativa. Ela autoriza gastos. Por que? Para que o poder Executivo, no exercício da função administrativa, que é sua função típica, possa, em cada caso, avaliar as situações, claro, balizado e limitado pelo Poder Legislativo. Não haveria nenhum impedimento que o legislador constituinte originário tivesse criado o orçamento impositivo. Nenhum. Mas optou pela outra forma, estabelecendo, portanto, uma relação de equilíbrio entre os Poderes, onde um autoriza e o outro executa dentro da margem autorizada. Este é o equilíbrio constitucional que foi colocado para a gestão do Estado brasileiro. Este é o equilíbrio que foi dado entre poderes na dimensão de harmonia, na dimensão de independência, na dimensão de equilíbrio. Ora, pretender-se agora, por via de uma emenda constitucional, colocar-se o orçamento impositivo, é transfigurar-se, na essência, a fotografia original que o constituinte de 1988 deu. Imaginar-se que o Legislativo possa impor ao Executivo significa submeter o Executivo a situação que, na origem, não está submetido. E não se diga que seja uma questão de menos importância. É de grande relevância, porque toda a gestão financeira do Estado brasileiro estaria transfigurada pelas ordens de um poder impondo comandos ao outro. Que estaria tendo de agir de maneira vinculada à essa situação (RDO-CCJ, 26 março 2008 [240]).

A contraposição dada pelos Deputados favoráveis à matéria é a de que o constituinte fez a opção na CF/1988 de fortalecer o Executivo. Em contraponto, a PEC 565/2006, ao estabelecer o orçamento impositivo, fortalece o Legislativo. Trata-se de uma mudança na natureza do orçamento e não uma alteração na divisão dos poderes.

> Deputado Bonifácio de Andrada (PSDB/MG): Concordo com V.Ex.a que esse texto aqui ele combate o princípio autorizativo. Ele é impositivo. Agora, aí, não é uma questão de constitucionalidade ou inconstitucionalidade. A questão autorizativa da Constituição foi uma alternativa dos constituintes para fortalecer o Executivo, não fortalecer o Legislativo. No momento em que se colocou o princípio autorizativo na Constituição, nós estamos fortalecendo o Executivo e jogando de lado o Legislativo, de modo que esse texto aqui, quando ele estabelece algumas questões impositivas, ele fortalece, de certa maneira, o Poder Legislativo e limita o Executivo (RDO-CCJ, 26 março 2008 [240]).

A oposição reconhece ainda que a proposta deve ser reconhecida como uma iniciativa suprapartidária que eleva o Legislativo ao evitar relações de barganha na relação entre os poderes, além de ampliar a possibilidade de os deputados direcionarem recursos para as bases eleitorais, ampliando sua autonomia.

> Deputado Paulo Magalhães (DEM/BA): Professor Eduardo Cardozo, essa é uma proposta suprapartidária. Todos os deputados de governo ou de oposição sempre esperaram por um orçamento impositivo. Estranho eu, muito, ouvir figuras do maior quilate nessa Casa, como V.Ex.a, tomar uma posição totalmente contrária a uma proposta que é uma proposta que eleva essa casa, fortalece o deputado, evita a barganha, e, evidentemente, que ninguém vai dizer aqui que desconhece que o Governo às vezes usa esse artifício para buscar cooptar deputados. Evidentemente que ninguém aqui vai dizer que não se faz, né verdade? (RDO-CCJ, 26 março 2008 [240]).

> Deputado Felipe Maia (DEM/RN): [...] O único ato que nós temos de poder estar presente em nossas bases, que eu restrinjo agora um pouco dentro do orçamento impositivo, é obras, é benfeitorias, é benefícios que nós possamos levar à nossas bases. E eu acho que a barganha não é válida em um sistema democrático em que nós vivemos. E eu acho, sim, que democrático é nós ampliarmos a competência do Poder Legislativo para que nós, possamos, sim, ter a garantia de que aqueles que nos enviaram para ser os seus representantes poderão ser beneficiados por emendas parlamentares, por investimentos que nós aprovaríamos e teríamos certeza que seriam cumpridos, não seria apenas uma sugestão, como hoje é (RDO-CCJ, 26 março 2008 [240]).

A partir desses argumentos, a base do Governo reforça a perspectiva técnica/jurídica da posição ao indicar que não se trata de corporativismo ou de negação da ampliação da autonomia do Legislativo, mas de respeito à CF/1988. Como ressalta o Deputado José Eduardo Cardozo (PT/SP), "por maior que seja o espírito democrático que nos une, o espírito corporativo, bem lembrado pelo Deputado Paulo Magalhães, por maior que seja o desejo que nós temos de mandarmos mais, algo que manda mais que nossos desejos, é a Constituição. É a petrificação das cláusulas constitucionais que nós juramos defender" (RDO-CCJ, 26 março 2008 [240]).

Por fim, um aspecto a ser ressaltado é que em contraponto à apresentação da experiência internacional para reforçar a importância do orçamento impositivo, como observado nas discussões estabelecidas no Senado Federal, na Câmara de Deputados, a argumentação é inversa. O Deputado Luiz Couto (PT/PB) expõe que os Estados Unidos, considerado parâmetro

para a implantação do orçamento impositivo, vem apresentando déficit público crescente entre os anos, subsidiando a posição contrária em relação à proposta.

> Deputado Luiz Couto (PT/PB): Enquanto nos países europeus há uma maior disciplina fiscal, nos Estados Unidos o déficit público tem sido crescente, justamente nos Estados Unidos que são os principais criadores da proposta de orçamento impositivo no Brasil. Pelo modelo norte-americano, o Governo é obrigado a executar o orçamento aprovado pelo Congresso. O orçamento norte-americano é quase integralmente elaborado pelo Parlamento (RDO-CCJ, 26 março 2008 [240]).

No dia 08/04/2008, os Deputados Paulo Magalhães (DEM/BA) e Silvinho Peccioli (DEM/SP), que estavam inscritos para manifestação na segunda RDO da CCJ [240], além do Deputado Felipe Maia (DEM/RN), submeteram um documento formalizando o voto separado sobre a PEC 565/2006 e demais propostas apensadas. Essa iniciativa mostra um alinhamento entre os deputados do DEM sobre o orçamento impositivo, sinalizando uma ação organizada.

No arquivo, os deputados defendem que a proposta não afeta a separação dos poderes, como defendido pelos deputados da base do Governo no encontro, mas resgata as prerrogativas do Legislativo que foram esvaziadas pelo Executivo no período pós constituinte (1988-2008), além de ressaltar o equilíbrio que deve coexistir entre os Poderes e a necessidade de inibir relações de barganha.

> Deputados Paulo Magalhães (DEM/BA), Silvinho Peccioli (DEM/SP) e Flipe Maia (DEM/RN): Ademais, o projeto resgata as prerrogativas do Parlamento como parceiro do Governo na definição de políticas públicas, restabelecidas pelo constituinte de 87/88, mas esvaziadas ao longo dos anos pelo Executivo, que só executa o que bem entende. Além disso, reforça o equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo, amesquinhado pelo descaso do primeiro em relação ao texto aprovado, sem se falar no seu caráter moralizador, pois inibe o uso, pelo Planalto, de emendas parlamentares como moeda de troca na apreciação de projetos de seu interesse no Parlamento (Sala da Comissão, data não especificada, 2008 [241]).

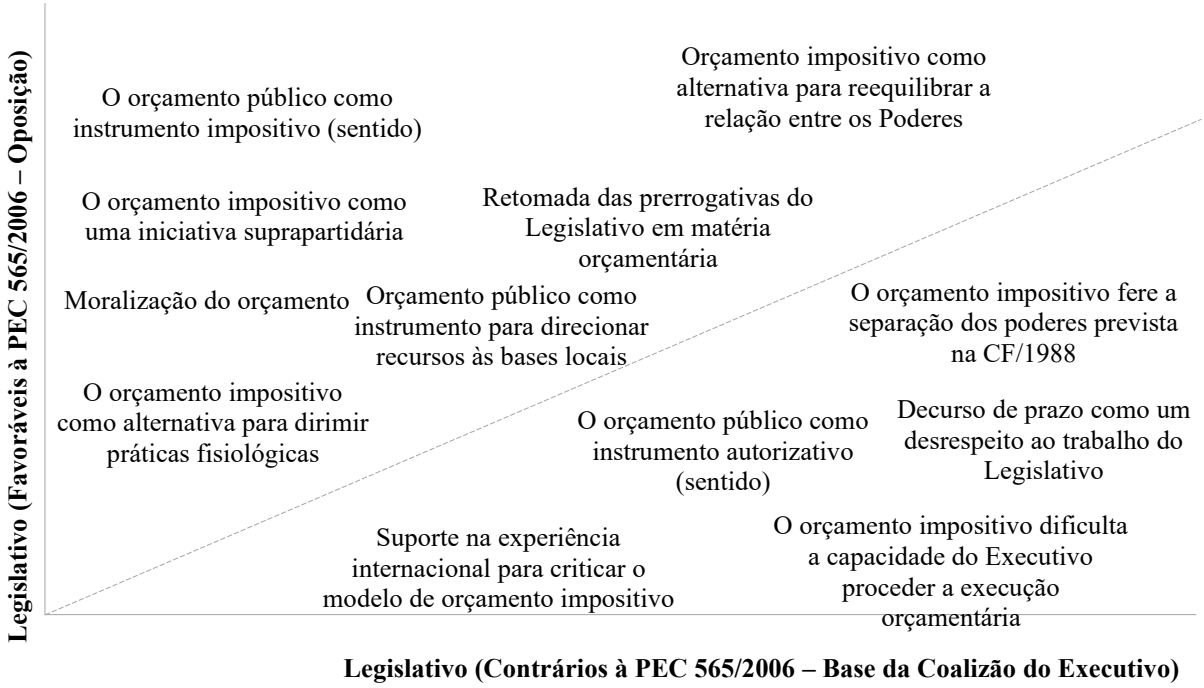
A partir da segunda RDO [240] e da carta encaminhada com voto em separado pelos deputados do DEM, é possível observar que o debate sobre o orçamento impositivo não é consensual, como observado no Senado Federal. Aqui, a base de coalizão do Executivo apresenta uma posição explícita contrária à PEC 565/2006, reconhecendo o efeito que a iniciativa exerce sobre a execução orçamentária a ser conduzida pelo Governo, bem como os impactos que geram na separação dos poderes, o que torna a matéria inconstitucional. Aqui, os argumentos ganham uma visão técnica, subsidiada por uma base jurídica maior, que é a Constituição de 1988.

Pela oposição, o debate se volta para a necessidade de mudança no sentido atribuído ao orçamento, reconhecendo que uma alteração sobre a sua natureza não afeta a separação dos

poderes. Trata-se de uma iniciativa reconhecida como suprapartidária que resgata as prerrogativas do Legislativo e garante o direcionamento de recursos às bases locais, moralizando a relação entre ambos.

A Figura 18 apresenta o mapa de posicionamentos da segunda RDO da CCJ [240].

Figura 18 – Mapa de posicionamentos da segunda RDO da CCJ em 26/03/2008.



Fonte: Elaboração própria.

No dia seguinte (09/04/2008) ocorre a terceira RDO da CCJ [242], em que constava na ordem do dia – item 18 – a admissibilidade da PEC 565/2006. Antes que a discussão fosse iniciada, é lido o requerimento solicitando retirada de pauta, submetido pelo Deputado Silvinho Peccioli (DEM/SP), aprovado por unanimidade. Além desse, constava também outro requerimento, do Deputado José Eduardo Cardozo (PT/SP), pedindo adiamento da votação por cinco sessões. Este foi retirado da discussão em virtude da aprovação do primeiro.

4.2.3 A Presidência da Câmara e a Retomada do Orçamento Impositivo

A matéria permanece fora das discussões da CCJ por mais de cinco anos, sendo incluída novamente em pauta da RDO no dia 19/03/2013 [255]. O resgate do debate sobre a admissibilidade da PEC 565/2006 ocorre pela promessa do então candidato à presidência da Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN). Em discurso proferido na

Sessão Preparatória para Eleição da Mesa Diretora (2013-2014) [317], em 04/02/2013, o então candidato argumentou pela retomada de temas que resgatem a autonomia institucional do Legislativo, como o orçamento impositivo e a deliberação sobre medidas provisórias.

> Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN): E digo isso para lembrar o Brasil: se esta Casa é a mais injustiçada dos Poderes - e é -, se é a mais criticada dos Poderes - e é -, não é pelos seus defeitos; é por ela se expor, é por ela se abrir, é por ela ser transparente, é por ela ser verdadeira. Mas aqueles que acreditam nela se lembrem de que todo mundo aqui chegou pelo voto consciente e livre do povo brasileiro no dia em que foi buscar o seu julgamento (Câmara dos Deputados – DETAQ, 04 fevereiro 2013 [317]).

> Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN): E sou consciente dessa responsabilidade não por conta da minha cabeça iluminada, mas por conta dos debates que travei, das conversas que tive. Essa questão das emendas individuais, Deputado Chico Alencar, que respeito muito, afronta o Parlamento, constrange o Governo de hoje, de ontem e de anteontem. Desde o seu nascedouro, as pessoas não entendem, mas eu sei e V.Exas. também sabem, a importância de uma emenda individual, que vamos buscar nas carências dos mais pobres e dos menores. Se não fosse por nós, não chegavam aqui. Depois, o caminho do conta-gotas, que faz com que esta Casa e o Parlamentar se humilhem (Câmara dos Deputados – DETAQ, 04 fevereiro 2013 [317]).

No discurso, a promessa se volta para a impositividade das emendas individuais e não da lei orçamentária como um todo, como propõe a PEC 565/2006. Assim, se formaliza a indicação de que, se eleito, o Presidente da Câmara se engajaria na criação de uma comissão especial para apreciar as PECs das emendas individuais impositivas.

> Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN): Eu assumo, com a minha história, o compromisso: amanhã, se eleito, vou criar a Comissão Especial para apreciar três PECs, para fazer o orçamento impositivo às emendas individuais que esta Casa quer (Câmara dos Deputados – DETAQ, 04 fevereiro 2013 [317]).

As três propostas mencionadas são as PECs nºs 385/2005, 46/2007 e 96/2007, apensadas à 565/2006, que versam sobre a impositividade das emendas parlamentares. Assim, a fala do Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN) reorienta a percepção dos parlamentares sobre o tema na CCJ, conforme análises apresentadas posteriormente.

Pouco mais de duas semanas após a eleição para a Presidência da Câmara dos Deputados (20/02/2013), Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN) se pronuncia sobre o encaminhamento das PECs sobre as emendas individuais impositivas. No discurso, o Presidente sinaliza que a criação da Comissão Especial demanda a aprovação prévia da sua admissibilidade na CCJ. Com isso, a presidência se engaja com os líderes partidários para a retomada da discussão nas RDOs.

> Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN): Antes de passar à matéria seguinte, esclareço que tenho audiência agora no Supremo Tribunal Federal. Mas eu devo uma

> satisfação a esta Casa porque, no nosso pronunciamento de posse, eu praticamente anunciara, para os próximos dias, a criação de Comissão Especial que iria apreciar 3 PECs que tratam do Orçamento Impositivo para as emendas individuais. Como não o fiz, sinto-me na obrigação de esclarecer por que não o fiz. Essas PECs estão aguardando a admissibilidade da Comissão de Constituição e Justiça, o que eu não sabia. Mas já solicitei hoje, na reunião com os Líderes, ao partido que couber a Presidência da CCJ que, na sua primeira reunião, aprecie a admissibilidade dessas 3 PECs, para que imediatamente nós possamos criar Comissão Especial que irá apreciar e trazer a proposta a esta Casa. E vamos aprovar o Orçamento Impositivo das emendas individuais, que é uma honra que tem de ser resgatada a este Parlamento e à atividade parlamentar! (DCD, 20 fevereiro 2013, p. 1430 [318]).

Ainda em fevereiro de 2013 (28/02/2013), o Presidente da Câmara volta a sinalizar a necessidade de incluir as PECs na pauta de discussão da CCJ. Aqui, há o compromisso de que, aprovada a admissão da matéria, a comissão especial será instalada nas 24 horas seguintes, viabilizando a votação em plenário após o prazo regulamentar de 45 dias.

> Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN): Eu quero esclarecer, antes, a este Plenário, porque eu devo essa explicação, que, na semana que vem, vão se instalar as Comissões Técnicas desta Casa. Eu antecipadamente faço um apelo aos membros da CCJ e àquele que for presidir a Comissão, para que, na primeira sessão, aprove a admissibilidade das três PECs que tratam do orçamento impositivo, das emendas individuais. Na hora em que isso for aprovado na CCJ, 24 horas depois – assumo com esta Casa este compromisso –, estarei instalando a Comissão Especial que, no prazo regulamentar de 45 dias, trará a este Plenário, para que possamos aprovar, em respeito a esta Casa, a este Parlamento, o orçamento impositivo, que quer dizer dignidade e altivez para o Parlamento (DCD, 28 fevereiro 2013, p. 3057 [319]).

4.2.4 A quarta Reunião Deliberativa Ordinária e a Organização da Base do Governo

A discussão sobre a admissibilidade da PEC 565/2006 é retomada na CCJ no mês seguinte (19/03/2013), sendo essa a quarta RDO [255] para discussão da matéria. Na ocasião, foi lido o Parecer de Relator nº 8 [252], de autoria do Deputado Paulo Maluf (PP/SP), pelo Deputado Renato Andrade (PP/MG). Entre agosto de 2007, quando foi elaborado o terceiro Parecer, e março de 2013, quando foi lido o oitavo e último, outras onze PECs que tratam da impositividade do orçamento, das emendas parlamentares e dos prazos estabelecidos para encaminhamento e deliberação dos projetos de leis orçamentárias foram apensadas à PEC 565/2006, totalizando as 16 propostas de emendas à constituição (ver Quadro 19).

Na RDO [255], houve uma inversão de pauta para leitura do referido Parecer [252] e votação da admissibilidade da PEC 565/2006, iniciativa influenciada pela pressão exercida pelo Presidente da Câmara, o Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN), como sinaliza o Deputado Esperidião Amin (PP/SC):

> Deputado Esperidião Amin (PP/SC): Em primeiro lugar, eu quero cumprimentar a todos os parlamentares que concordaram em permitir esta inversão de pauta em uma data significativa para a Comissão de Justiça. Recebemos o presidente da casa... trata-se de um assunto que vai ser debatido no seu mérito da maneira mais rica, eu não tenho dúvida. Eu consultei o Deputado Paulo Maluf, que não está aqui presente, e ele me autorizou a solicitar a V.Exa a designação para relatório, em nome do nosso partido, do jovem Deputado Renato Andrade, da bancada do Partido Progressista de Minas Gerais (Quarta RDO na CE, 19 março 2013, [255]).

Finalizada a leitura do Parecer nº 8 [252], um pedido de vistas é solicitado pelo Deputado João Paulo Lima (PT/PE), retirando a pauta de discussão.

> Deputado João Paulo Lima (PT/PE): Presidente, pela ordem! Eu quero dizer, presidente, que acho um projeto extremamente importante pro Brasil. Quero pedir vistas (Quarta RDO na CE, 19 março 2013, [255]).

Após o pedido de vistas, é possível ouvir, de forma indireta, a lamentação de outros Deputados pelo adiamento da votação. Não é possível identificar as falas individualmente, mas é perceptível uma insatisfação pela solicitação, com a sinalização de expressões como: "Ah, não!" e "Lamentável!". O Deputado Arthur Oliveira Maia (PMDB/BA), ao reconhecer o pedido de vistas como um direito regimental do parlamentar, solicita que a matéria seja retomada após a finalização do prazo.

> Deputado Arthur Oliveira Maia (PMDB/BA): Veja bem! O pedido de vistas é regimental e obviamente nós temos aqui o propósito de discutir o pedido de vista, mas o apelo que fazemos à V.Exa, dada a relevância da matéria, dada a vontade que esta comissão tem demonstrado de votar e apreciar a matéria, dado o apelo que o Presidente Henrique Eduardo Alves acabou de fazer a esta comissão, a minha questão de ordem é no sentido que V.Exa mantenha a matéria. Tão logo se esgote o prazo de vistas, ela retorne à pauta para que possa ser o mais brevemente possível apreciada por esta comissão. Muito embora, eu quero registrar que é com extremo estupor que eu verifico uma matéria dessa natureza ser procrastinada a título de que precisa se discutir melhor, afinal, essa discussão de mérito acontece na própria comissão temática que nós estamos aqui providenciando (Quarta RDO na CE, 19 março 2013, [255]).

Sobre a inclusão da PEC 565/2006 em pauta na quarta RDO da CCJ [255] e a solicitação de vista pelo Deputado João Paulo Lima (PT/PE), há manifestação do Presidente da Câmara no mesmo dia, que reforça o apelo pela votação das PECs e enfatiza o interesse de reorientar a discussão para as emendas individuais.

> Deputado Henrique Eduardo Alves: Antes de encerrar a votação, eu quero esclarecer a esta Casa – sinto-me no dever de fazê-lo – que hoje compareci à Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados: fui lá pessoalmente fazer um apelo aos seus membros para que agilizem as votações. São 16 PECs – que lá estão apensadas a uma – que tratam do orçamento impositivo, sobretudo com o foco que queremos dar sobre as emendas individuais. Fui lá e fiz o apelo. Mas, respeitosamente, tenho que aceitar o pedido de vista de um Parlamentar no horário da votação, adiando, portanto, por cinco sessões

> essa votação. Mas cinco sessões passarão rapidamente. A hora em que a Comissão decidir pela admissibilidade da PEC, renovarei aqui o compromisso de imediatamente criar a Comissão Especial (DCD, 20 março 2013, p. 5434 [320]).

No dia seguinte (20/03/2013), é submetido pelo Deputado José Genoíno (PT/SP) voto em separado [256] sobre a PEC 565/2006. O documento se divide em três partes: (1) ameaça ao equilíbrio entre os Poderes; (2) condições para se instituir o orçamento impositivo; e (3) conclusão. Ressalta-se que o voto proferido pelo Deputado é semelhante ao discurso do Deputado José Eduardo Cardozo (PT/SP) na segunda RDO (26/03/2008) [240].

O argumento central é que o orçamento impositivo atinge cláusula pétrea na CF/1988 ao ferir a separação dos Poderes e desequilibrar a relação de independência, harmonia e equilíbrio que deve prevalecer entre eles. Reconhece-se que o constituinte fez uma escolha objetiva pelo modelo de orçamento autorizativo (sentido) e que um rearranjo na atribuição dos poderes, sem a instituição de uma assembleia constituinte, fere o equilíbrio constitucional que se buscou estabelecer na Lei Maior.

> Deputado José Genoíno (PT/SP): [...] Uma vez firmado o pacto original, qualquer mecanismo que pretenda instituir novo rearranjo das atribuições de cada Poder, macula o princípio da separação dos Poderes, tal qual instituído e expressamente petrificado por decisão da Assembleia Constituinte. Na concepção original – e repita-se, imutável – do equilíbrio entre os Poderes, é inquestionável que a lei orçamentária tem caráter autorizativo, para que o Poder Executivo, no exercício da função administrativa que lhe é intrínseca, possa em cada caso avaliar e dar resposta às contingências do exercício governamental. Por decisão soberana, o poder constituinte originário não conferiu ao Poder Legislativo a atribuição de impor, no todo ou em parte, a peça orçamentária ao Poder Executivo, e assim cristalizou o equilíbrio constitucional que deve prevalecer na experiência brasileira. Qualquer emenda constitucional proposta pelo poder constituinte derivado, assim, transfigura a fotografia institucional que aquele assentou imutavelmente (Gabinete do Deputado José Genoíno, 20 março 2013 [256]).

Ao tratar da execução impositiva das emendas parlamentares individuais, o Deputado advoga pela necessidade de se firmar uma coerência na relação planejamento-orçamento, já que as emendas estimulam a fragmentação e pulverização dos investimentos públicos, além de afetar a eficiência na materialização de políticas públicas.

> Deputado José Genoíno (PT/SP): Ainda sobre este tema, vale ressaltar que a execução obrigatória de emendas individuais, além de implicar na ofensa ao princípio de separação dos poderes, já aludido, estimula a fragmentação e pulverização do investimento público, com prejuízos para a eficiência e o foco estratégico das políticas públicas (Gabinete do Deputado José Genoíno, 20 março 2013 [256]).

A aprovação de matéria por decurso de prazo também é criticada pelo autor. Aqui, destaco que o objetivo inicial da PEC 22/2000, quando discutida no Senado Federal, era

estabelecer que as solicitações de anulações submetidas pelo Executivo tramitariam em regime de urgência no Congresso Nacional, que teria o prazo de trinta dias para deliberar sobre os pedidos. Caso não houvesse manifestação, estariam automaticamente aprovadas.

> Deputado José Genoíno (PT/SP): Ademais, a PEC n.º 565/2006 apresenta o § 4º do art. 165-A, que pretende instituir, outra inovação contrária aos fundamentos de nossa ordem constitucional: a aprovação de matéria por decurso de prazo. O constituinte de 1988, na definição dos contornos da autonomia do Poder Legislativo, previu que a aprovação das proposições legislativas demanda a aprovação expressa dos representantes populares, e por isso tal dispositivo constitui outra afronta ao princípio da separação dos Poderes, desta vez em sentido inverso, já que configura uma preponderância da vontade do Poder Executivo sobre o Legislativo (Gabinete do Deputado José Genoíno, 20 março 2013 [256]).

O objetivo era que o Executivo não fosse penalizado pela inércia do Legislativo nas solicitações de cancelamento/contingenciamento de dotações orçamentárias, o que não abrange a apreciação de outras iniciativas, como manifestado no entendimento dos parlamentares na Câmara de Deputados. Por fim, das 16 PECs que tramitam em conjunto, o Deputado José Genoíno (PT/SP) vota pela admissibilidade de apenas duas – nºs 465/2005 e 145/2012 – que versam sobre os prazos de envio e apreciação do projeto da LDO.

No dia seguinte ao da apresentação do documento constando o voto em separado, do Deputado José Genoíno (PT/SP) (21/03/2013) [256], é encerrado o prazo de vistas concedido ao Deputado João Paulo Lima (PT/PE) na quarta RDO da CCJ (19/03/2023) [255]. Antes que a quinta RDO fosse realizada, o requerimento nº 124/2013 [258] é submetido pelo Deputado José Genoíno (PT/SP), solicitando a realização de audiência pública para debate da PEC 565/2006.

> Deputado José Genoíno (PT/SP): Diante da complexidade e das polêmicas que envolvem a matéria, a realização de uma Audiência Pública somará mais e novas informações a este debate. Certamente, será também uma oportunidade para que sejam melhor explicitadas as diversas visões sobre o tema, em especial no tocante ao aspecto constitucional da matéria. Desta forma, a Audiência contribuirá para que a CCJC e esta Casa tomem uma posição mais amadurecida sobre a PEC 565/06 e sobre as demais Propostas apensas. São essas, senhor Presidente, as razões que justificam a realização da Audiência Pública ora proposta (Gabinete do Deputado José Genoíno, 27 março 2013 [258]).

A solicitação de audiência púbica visa o convite de: (1) Luís Roberto Barroso – professor titular de Direito Constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro; (2) Hugo Brito Machado – professor de Direito Tributário da Universidade Federal do Ceará; (3) representantes do Ministério do Planejamento; (4) representante do Ministério da Fazenda; (5) Presidente do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ); e (6) Secretário de Planejamento

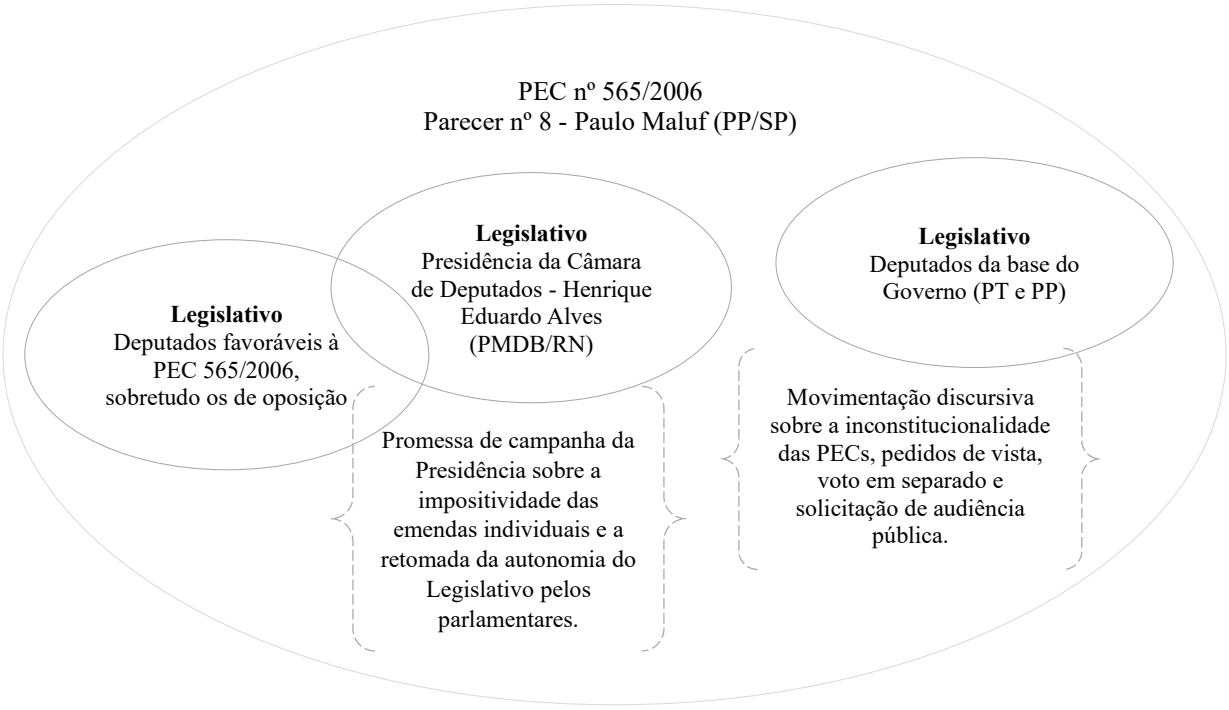
estaduais e municipais. Saliento, no entanto, que o requerimento não chegou a ser lido em RDO na CCJ e foi arquivado em 23/04/2013.

Esses eventos demonstram a formação de dois mundos sociais com posições divergentes sobre a discussão envolvendo o orçamento impositivo. O primeiro é mobilizado pelo Presidente da Câmara, Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN), e pelos parlamentares favoráveis à matéria, sobretudo os de oposição ao Governo. As ações da presidência foram importantes para que a discussão fosse retomada na CCJ depois de mais de cinco anos, além do compromisso estabelecido na composição da mesa diretora (2013-2014) em formalizar a Comissão Especial na medida em que for instituída a admissibilidade das PECs.

O segundo mundo social é formado pela base de coalização do Governo, sobretudo dos deputados do PT e do PP. A base se engajou na protelação do debate nas RDOs por meio de pedidos de vistas e participou das reuniões de forma organizada para mobilizar argumentos contrários à constitucionalidade das iniciativas. Somam-se, ainda, a solicitação de audiência pública entre os encontros.

Assim, a Figura 19 sinaliza os mundos sociais que se formaram sobre a admissibilidade da PEC 565/2006 na CCJ.

Figura 19 – Mundo social/arenas sobre a admissibilidade da PEC 565/2006 na Câmara de Deputados.



Fonte: Elaboração própria.

Ressalta-se que a promessa de campanha do Presidente da Câmara é sobre a impositividade das emendas parlamentares individuais. O engajamento do ator nessa proposta reorienta o debate a ser realizado sobre a matéria, visto que a discussão inicial, instituída na PEC 565/2006, originada na PEC 22/2000, versa sobre a impositividade de lei orçamentária como um todo. Essa diferenciação é importante para refletir as mudanças nos debates nas duas Casas, além das causas que influenciaram na EC resultante, a nº 86/2015.

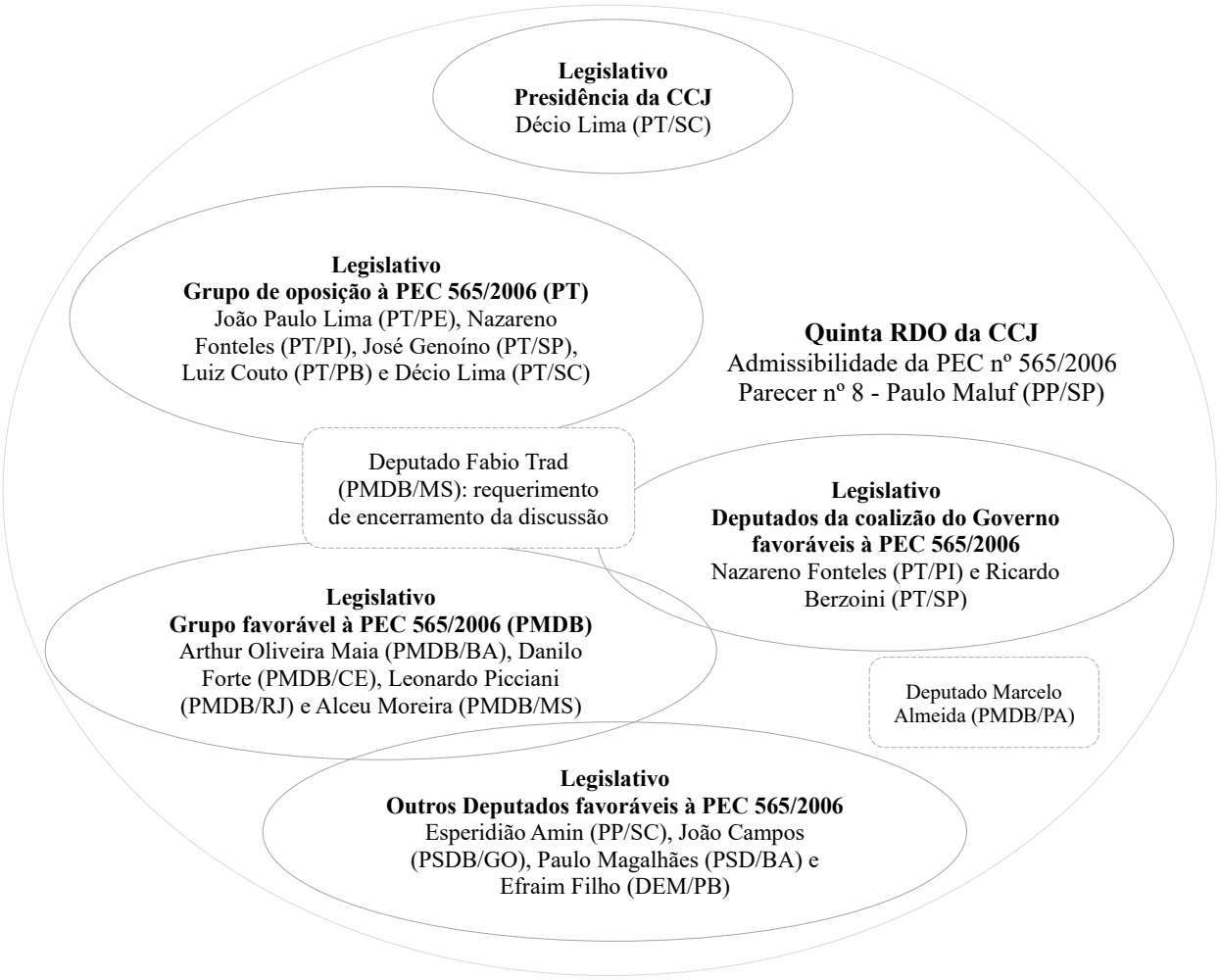
4.2.5 Admissibilidade da PEC 565/2006 e a Formação de Comissão Especial

As RDOs realizadas na CCJ dias 02/04/2013 [259] e 03/04/2013 [260] visaram orientar a votação da admissibilidade PEC 565/2006 em uma arena distribuída entre dois mundos sociais com posições divergentes sobre a matéria. O primeiro é formado por cinco Deputados do PT, que mobilizaram posicionamentos contrários à discussão. Aqui, observa-se uma organização da base do Governo no Legislativo, o que demonstra mobilização dos atores na formação de uma oposição sobre a temática. Cabe salientar que essa não é uma posição universal entre os membros do partido, como os Deputados Nazareno Fonteles (PT/PI) e Ricardo Berzoini (PT/SP), sinalizando a constitucionalidade do debate.

O segundo é formado por agentes favoráveis às propostas, sobretudo aqueles filiados ao PMDB, partido da Presidência da Câmara, o Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN). A mobilização do PMDB é engajada pelo esforço da presidência em tornar impositivas as emendas individuais, o que explica a reorientação do debate, que deixa de tratar do orçamento impositivo de modo abrangente. Existe uma virada discursiva para tratar apenas das emendas individuais, o que garante a execução das programações submetidas pelo Legislativo, com o apoio do PP, PSDB, PSD e DEM. Como a votação da admissibilidade abrange 16 PECs ao total, a Comissão Especial obteve autonomia para reorganizar os parâmetros da EC, o que justifica a matéria final abordar apenas a impositividade das emendas individuais.

A Figura 20 apresenta os mundos sociais/arena da quinta RDO [259] em análise.

Figura 20 – Mundo social/arenas da Reunião Deliberativa Ordinária da CCJ em 02/04/2013 [259].



Nota: No encontro, também estavam inscritos os Deputados Alessandro Molon (PT/RJ), Alceu Moreira (PMDB/RS), Eduardo Azeredo (PSDB/MG), Iriny Lopes (PT/ES), Luiz de Deus (DEM/BA), Leonardo Gadelha (PSC/PB), Nazareno Fonteles (PSB/PI) e Sergio Zveiter (PSD/RJ), que tiveram suas falas transferidas para a reunião reagendada para o dia seguinte (03/04/2013) em virtude do encerramento da sessão para deliberação sobre a ordem do dia no Plenário da Câmara. O Deputado Marcelo Almeida (PMDB/BA) teve sua fala interrompida nos primeiros minutos pelo encerramento do debate pela presidência da CCJ, o que impossibilitou a indicação da sua posição sobre a PEC 565/2006.
Fonte: Elaboração própria.

A base do Governo volta a mobilizar o voto em separado apresentado pelo Deputado José Genoíno (PT/SP) para organizar o discurso contra a PEC 565/2006, reforçando que a constitucionalização de emendas parlamentares impositivas macula o princípio da separação dos poderes, além de prejudicar o potencial programático e de planejamento do orçamento

> Deputado José Genoíno (PT/SP): O orçamento impositivo, como pretendem as proposições sob análise, subverte essa natureza programática e de planejamento da ação governamental. A sujeição da execução orçamentária ao Poder Legislativo, e é disso que se trata, mesmo em relação às emendas individuais, ofende o princípio da

> separação dos poderes, pois a aliena o Presidente da República e o Executivo como um todo da consecução de seus planos de ação governamental, legitimado pelo mandato popular. Eu me refiro ainda, senhor presidente, às condições para que haja um orçamento impositivo na discussão de mérito. E respeitosamente, na conclusão do meu voto em separado, eu afirmo que as emendas, como estão colocadas, particularmente aquelas que se refere à excepcionalidade impositiva para as emendas individuais, eu entendo que elas tem uma tendência a alterar a relação entre os dois Poderes (RDO-CCJ, 2 abril 2013 [259]).

É premente destacar como o documento que sinaliza o voto em separado constitui uma forma de alinhamento discursivo entre os atores. A sua elaboração é influenciada pela fala do Deputado José Eduardo Cardozo (PT/SP) na segunda RDO da CCJ, em 26/03/2008 [240], cujo documento influencia os argumentos não apenas do Deputado José Genoíno (PT/SP), autor do arquivo, mas também do Deputado Luiz Couto (PT/PB), o que demonstra a capacidade de um elemento não humano organizar ações e interações nos mundos sociais.

> Deputado Luiz Couto (PT/PB): Claro que não é esta a posição, então, nesse sentido, eu quero dizer que a nós temos que respeitar aquilo que [está] na Constituição, que é o equilíbrio entre os poderes, que nós consideramos que essas PECs elas, algumas delas, ameaçam a esse equilíbrio (RDO-CCJ, 2 abril 2013 [259]).

A reorientação da discussão para a impositividade das emendas parlamentares individuais também é criticada pela base do Governo ao reconhecer que sua aprovação focaliza a atenção do parlamentar para essas programações, o que pulveriza os investimentos e gera prejuízos para o estabelecimento de políticas públicas mais abrangentes.

> Deputado José Genoíno (PT/SP): Eu respeito a opinião de vossa excelência e vou deixar claro aqui que a execução obrigatória das emendas individuais, que é isso que foi o debate, nós não estamos discutindo a peça orçamentária como um todo. A obrigatoriedade das emendas, além de implicar, e aí é que está o problema, por que que só são nas individuais, implicar na ofensa ao princípio da separação dos poderes, que eu vou me referir a ele, estimula a fragmentação e a pulverização do investimento público com prejuízo para a eficiência e o foco estratégico das políticas públicas (RDO-CCJ, 2 abril 2013 [259]).

O grupo favorável à PEC 565/2006 volta a reconhecer a iniciativa como uma afirmação do Poder Legislativo, alegando a prerrogativa constitucional de participação no orçamento público. Há um entendimento de que o Executivo utiliza de mecanismos obtidos em um hiper presidencialismo para negligenciar a participação do Legislativo nas decisões orçamentárias, o que justifica a sua admissibilidade.

> Deputado Efraim Filho (DEM/PB): E esse modelo atual, ele tem gerado um fenômeno que se pode nominar do hiper presidencialismo. Um presidencialismo que tem quebrado a doutrina e os princípios da nossa Constituição da igualdade, independência dos poderes, para se tornar cada vez maior. E o Poder Legislativo, dos três poderes, é

> o que tem ficado na posição mais vergonhosa. E para não dizer uma posição mais vergonhosa, vou dizer de joelhos, senhor presidente, tem ficado de joelhos diante dos outros poderes, principalmente do Poder Executivo. Não se olha mais hoje na altura dos olhos. Não se consegue discutir hoje programas e ideias (RDO-CCJ, 2 abril 2013 [259]).
>
> Deputado Arthur Oliveira Maia (PMDB/BA): Se a assembleia nacional constituinte, deputado, possibilitou que o parlamento pode fazer emendas, obviamente que o poder originário da nossa ordenação maior compreendeu que esta casa também deve participar desse processo, que não há dúvida, é um processo político de escolha de como aplicar os recursos que a cada ano o governo federal dispõe (RDO-CCJ, 2 abril 2013 [259]).

Na medida em que existe uma distorção na autonomia entre os poderes, as PECs são reconhecidas como uma possibilidade de reforçar os mecanismos de freios e contrapesos previstos na constituição. Para tanto, são necessárias iniciativas que fortaleçam o Legislativo, reestabelecendo a relação de equilíbrio que deve prevalecer entre os poderes.

> Deputado João Campos (PSDB/GO): Acho até que isso reforça esse mecanismo de freios e contrapesos. À medida que você tem um poder que tem a supremacia em relação aos demais, você fragiliza a harmonia entre os poderes. Aquele poder que tem a supremacia termina se sobrepondo daí por diante. Essas propostas de emenda constitucional caminham na direção de fortalecer o Poder Legislativo, de dar mais dignidade às prerrogativas parlamentares, ao nosso papel, nessa linha de estabelecer o equilíbrio entre os poderes (RDO-CCJ, 2 abril 2013 [259]).

Entre os instrumentos que ampliam o desequilíbrio interinstitucional estão a capacidade de nomeação de agentes para os cargos públicos e a autonomia na execução orçamentária, o que abarca as emendas individuais. Tais emendas são utilizadas como instrumento de barganha na relação Executivo-Legislativo, o que fragiliza o Parlamento.

> Deputado Leonardo Picciani (PMDB/RJ): É inegável que no Brasil, hoje em dia, existe uma distorção entre os poderes, um desequilíbrio entre os poderes. O Executivo tem uma posição agigantada frente aos outros poderes por diversos instrumentos: a possibilidade de inúmeros cargos de livre nomeação, pela possibilidade da execução orçamentária e também, com relação ao parlamento, no caso das emendas individuais (RDO-CCJ, 2 abril 2013 [259]).
>
> Deputado Efraim Filho (DEM/PB): Um governo não constrói, por conta dessa prática perversa das emendas autorizativas, não constrói a maioria baseada em programas, projetos, ideias. De forma nenhuma. A forma de conquistar maioria aqui nesse parlamento é na facilitação da liberação das emendas, no loteamento dos cargos públicos federais e assim vão se construindo, por diversos governos que já passaram, as maiorias (RDO-CCJ, 2 abril 2013 [259]).

No encontro, prevalece também o reconhecimento da importância das emendas no atendimento das demandas locais. Existe uma compreensão de que o Legislativo melhor

conhece as regiões em que atua e que a ação dos parlamentares é uma forma de incluí-las no orçamento da União. Necessidades essas que estão, em geral, subrepresentadas.

> Deputado Danilo Forte (PMDB/CE): E esses pequenos municípios, e essas pequenas comunidades, cada vez mais isoladas e mais distantes das grandes decisões nacionais, precisam exatamente do acolhimento, do financiamento, do investimento para aquelas suas pequenas demandas, muitas vezes desconhecidas do orçamento da União. E é exatamente o parlamentar que faz o vínculo entre o município e o poder federativo. É exatamente o parlamentar que ali é votado, que recebe as demandas, que recebe as cobranças, que vê as dificuldades, porque passam exatamente esses pequenos municípios (RDO-CCJ, 2 abril 2013 [259]).

Há uma compreensão de que as emendas constituem um compromisso assumido pelo parlamentar junto às bases locais, sendo essa uma alternativa para cumprir com as promessas de campanha. Na medida em que as emendas são contingenciadas, ou liberadas com base no comportamento do político, a sua relação com as bases políticas é fragilizada.

> Deputado Danilo Forte (PMDB/CE): [...] Nada mais confortador, nada mais legal, nada mais do que do ponto de vista do direito justificável, de que a emenda desse parlamentar possa ser um compromisso seu para com os seus eleitores. [...] Nada mais reconfortador do que um parlamentar poder dizer na praça pública que vai doar um pouco de recurso da sua dotação orçamentária para beneficiar uma pequena comunidade. E esse é o significado, a representação que se materializa exatamente na emenda parlamentar. É indigno um parlamentar chegar no final do ano e ter que mendigar no Poder Executivo, na Secretaria de Relações Institucionais, a liberação de uma emenda que por ele foi aprovada, por ele foi inserida no orçamento da União, quando ele tem a autonomia para votar os grandes temas nacionais e não consegue liberar um parco recurso para uma comunidade (RDO-CCJ, 2 abril 2013 [259]).

> Deputado Alceu Moreira (PMDB/RS): Tu acha que eu fico satisfeito em chegar no meu gabinete, de cada dez prefeito que entra no meu gabinete, onze querem saber da emenda. Raramente me pergunta o que que eu estou fazendo. Se eu sou da comissão tal, trabalhando sobre a lei tal, o que eu faço no parlamento interessa pouco. O pedido é a emenda. Eu visito os municípios no interior, o que me pedem: e a emenda, deputado? [...] O povo me conferiu o mandato por voto. Eu fui lá e me comprometi com as pessoas que o expediente da emenda é um instrumento legítimo do nosso sistema. E eu posso passar por mentiroso, ir lá no município e dizer que dou emenda e depois ali no governo, um chefe de quinta categoria, diz que não me paga. Não estou disposto, não vou pagar, não está liberado (RDO-CCJ, 2 abril 2013 [259]).

Na base do Governo, os Deputados Nazareno Fonteles (PT/PI) e Ricardo Berzoini (PT/SP) se manifestam favoravelmente à impositividade das emendas parlamentares individuais e rejeitam o posicionamento compartilhado pelos demais atores do PT, de que a sua aprovação fere a cláusula pétrea de separação dos poderes, prevista constitucionalmente. Esse comportamento mostra que a despeito do engajamento do grupo situacionista no Legislativo, o debate sobre as PECs em discussão não é unânime entre os parlamentares.

> Deputado Ricardo Berzoini (PT/SP): Eu acho que não há nenhuma inadmissibilidade nessa Proposta de Emenda à Constituição. Há, evidentemente, na adoção de mérito, certamente haverá muita polêmica, porque quem já participou como governador, como prefeito, como ministro, como secretário de estado da gestão orçamentária sabe que a gestão do orçamento vai muito além da vontade do gestor (RDO-CCJ, 2 abril 2013 [259]).

Cabe destacar que, durante a RDO, o Deputado Fabio Trad (PMDB/MS) submete um requerimento solicitando o encerramento da discussão. O pedido foi acolhido pela Presidência, na figura do Deputado Décio Lima (PT/SC). Sua votação estava prevista para ocorrer após a fala dos dez deputados inscritos na sessão, mas sua votação ficou prejudicada em virtude do encerramento das deliberações para votação da ordem do dia no Plenário, em solicitação da Presidência da Câmara.

Essa foi uma iniciativa do PMDB para encerrar o debate entre os mundos sociais e dar celeridade na votação da admissibilidade. Outro aspecto relevante é que o Deputado João Paulo Lima (PT/PE) reconhece que recebeu "uma orientação de que nós vamos aprovar a criação da comissão e no mérito a gente debate" (RDO-CCJ, 2 abril 2013 [259]), o que demonstra uma ampla mobilização para a formação da Comissão Especial, como prometido pelo Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN).

Encerrada a discussão, uma nova RDO foi agendada para o dia seguinte (03/04/2013) [260]. No encontro, o requerimento solicitando o encerramento da discussão, submetido novamente pelo Deputado Fabio Trad (PMDB/MS), foi apresentado para votação. O pedido foi aprovado com votos contrários dos Deputados Marcelo Almeida (PMDB/PR), João Paulo Lima (PT/PE), Luiz Couto (PT/PB) e José Genoíno (PT/SP). Para os representantes do PT, a votação contrária ao parecer é justificada pelos esforços da base em protelar a votação da admissibilidade. Já para o Deputado Marcelo Almeida (PMDB/PR), sua posição é justificada em virtude da sua fala ter sido interrompida pelo encerramento da RDO no dia anterior, prejudicando sua manifestação.

Com a aprovação do requerimento de encerramento da discussão, a presidência da CCJ indicou os Deputados que realizariam os encaminhamentos sobre o Parecer nº 8 [252], de autoria do Deputado Paulo Maluf (PP/SP). Favoráveis à matéria discursam os Deputados Felipe Maia (DEM/RN) e Ricardo Berzoini (PT/SP). Já em posição contrária se manifestam os Deputados José Genoíno (PT/SP) e Alessandro Molon (PT/RJ).

As posições favoráveis partem de uma crítica da execução orçamentária desempenhada pelo Executivo no orçamento de 2012. Isso porque as dotações previstas para investimentos, que compreendem gastos finalísticos de interesse dos parlamentares, são executadas em níveis

insatisfatórios. Essa crítica abrange também a execução das emendas parlamentares no mesmo período de referência.

> Deputado Felipe Maia (DEM/RN): Aquele orçamento que é aprovado, e eu aqui me refiro de uma forma reduzida dentro do orçamento, às emendas parlamentares, elas se transformam apenas em números num papel. [...] No orçamento aprovado em 2011, para 2012, senhor presidente, e eu peço a atenção desse plenário para esse dado, existia no orçamento um valor de 115 bilhões de reais para obras edificantes, para investimento. Dos 115 bilhões de reais, o Governo só conseguiu executar 50 bilhões de reais. Nós estamos falando de 1/3 do valor que existia da dotação orçamentária ter sido efetivamente pago e para completar a minha intervenção, porque o meu tempo está se esgotando, senhor presidente, um dado global: dos 20 bilhões de reais que existiam no orçamento de 2012, empenhado foi apenas 5,7 bilhões de reais. Ou seja, nós estamos falando de um orçamento aprovado de um valor de 20 bilhões, aprovado para ser investido no nosso país através das emendas parlamentares, apenas 27,4% foi efetivamente empenhado. E Deus queira que seja pago e não entre nos restos a pagar e nunca seja efetivamente pago (RDO-CCJ, 3 abril 2013 [260]).

O Deputado Ricardo Berzoini (PT/SP) reconhece que a discussão deve ser estabelecida sobre a impositividade do orçamento como um todo, para além da orientação relativa às emendas parlamentares individuais. Existe uma relação de desequilíbrio entre os poderes na execução do orçamento que deve ser debatida de forma ampla pelo Parlamento, para além da relação situação-oposição em que a discussão tem sido orientada. Assim, a admissibilidade das PECs para discussão na comissão especial seria uma alternativa para aumentar a qualidade da relação Executivo-Legislativo sobre o orçamento público.

> Deputado Ricardo Berzoini (PT/SP): Nesse sentido é que eu pedi ao Deputado Efraim para deixar claro que esse debate não tem a ver com a relação entre oposição e situação, nem sequer tem a ver com eventuais diferenças de entendimento dentro da base. Esse projeto, essa proposta, tem a ver, sim, com o debate de elevação do nível de qualidade da relação orçamentária entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo (RDO-CCJ, 3 abril 2013 [260]).

Ao se posicionar contra a matéria, o Deputado José Genoíno (PT/SP) argumenta que a votação pela admissibilidade abrange 16 PECs, que versam sobre assuntos distintos, o que inclui a impositividade do orçamento, das emendas parlamentares individuais e de prazos para elaboração e aprovação dos projetos de leis orçamentárias. Assim, a tramitação conjunta de diferentes propostas esvazia a discussão a ser desenvolvida na Comissão Especial, o que pode levar à produção de uma PEC distinta daquelas em deliberação.

> Deputado José Genoíno (PT/SP): Nós não estamos discutindo aqui uma, nós estamos discutindo várias emendas constitucionais que estão apensadas. Na comissão de mérito nós vamos ter que fazer grandes debates. Agora, do jeito que estão essas PECs. Do jeito que elas estão aqui, e certamente esta comissão vai admiti-las, elas vão servir apenas como uma espécie de forma, não de conteúdo, para se produzir uma outra PEC

> que vai sair da comissão, pode ter certeza, isso vai acontecer e é errado (RDO-CCJ, 3 abril 2013 [260]).

Soma-se, ainda, o resgate da posição estabelecida no "Voto em Separado" [256] pelo Deputado, que mantém o argumento de que a matéria fere a relação de independência que deve prevalecer entre os Poderes.

> Deputado José Genoíno (PT/SP): Então, nós não estamos aqui discutindo admissibilidade do ponto de vista da relação entre os poderes, porque do jeito que essas PECs estão, elas confundem, atrapalham e atrofia a relação entre os dois poderes. Nós estamos admitindo aqui um calhamaço que vai para a comissão especial e lá a gente não sabe o que que vai sair. Certamente vai ter alguma negociação, mas a questão constitucional da relação entre os dois poderes, na verdade, não está passando pela Comissão de Constituição e Justiça. Com base no meu voto em separado, eu estou fazendo um encaminhamento contra senhor presidente (RDO-CCJ, 3 abril 2013 [260]).

O Deputado Alessandro Molon (PT/RJ) apresenta uma posição mais específica ao argumentar contra a admissão da PEC 565/2006. Três aspectos incorporados na matéria são rejeitados na sua posição: (i) a impositividade do orçamento e a incidência de crime de responsabilidade, (ii) a aprovação das solicitações de cancelamento e/ou contingenciamento de dotações por decurso de prazo e (iii) o prazo de tramitação do projeto de lei orçamentária. Maior ênfase é atribuída para o fato de que a não execução orçamentária pode levar o político a incorrer em crime, o que justificaria sua rejeição, pois prejudica, além do Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

> Deputado Alessandro Molon (PT/RJ): A admissibilidade que nós estamos prestes a aprovar aqui. Ela diz que o orçamento será de execução obrigatória para todos os poderes. Ou seja, se o Presidente do Congresso não executar o seu orçamento, incorre crime de responsabilidade. Se o presidente do Supremo Tribunal Federal não executar o seu orçamento inteiro, incorrerá em crime de responsabilidades. Se um centavo não for gasto, conforme prevê a lei orçamentária anual, isso significará crime de responsabilidade. É razoável isso, presidente? Presidente, é razoável que o orçamento aprovado tenha que ser obrigatoriamente executado em sua totalidade, sob pena de crime de responsabilidade, inclusive dos presidentes dessas casas, presidente? É razoável isso, presidente? Isso aqui nada tem a ver com a discussão de emenda parlamentar. É evidente que essa PEC, ela é inadmissível, evidente que ela é uma afronta à separação de poderes. Eu me refiro a PEC 565 e aqui a votação será em bloco (RDO-CCJ, 3 abril 2013 [260]).

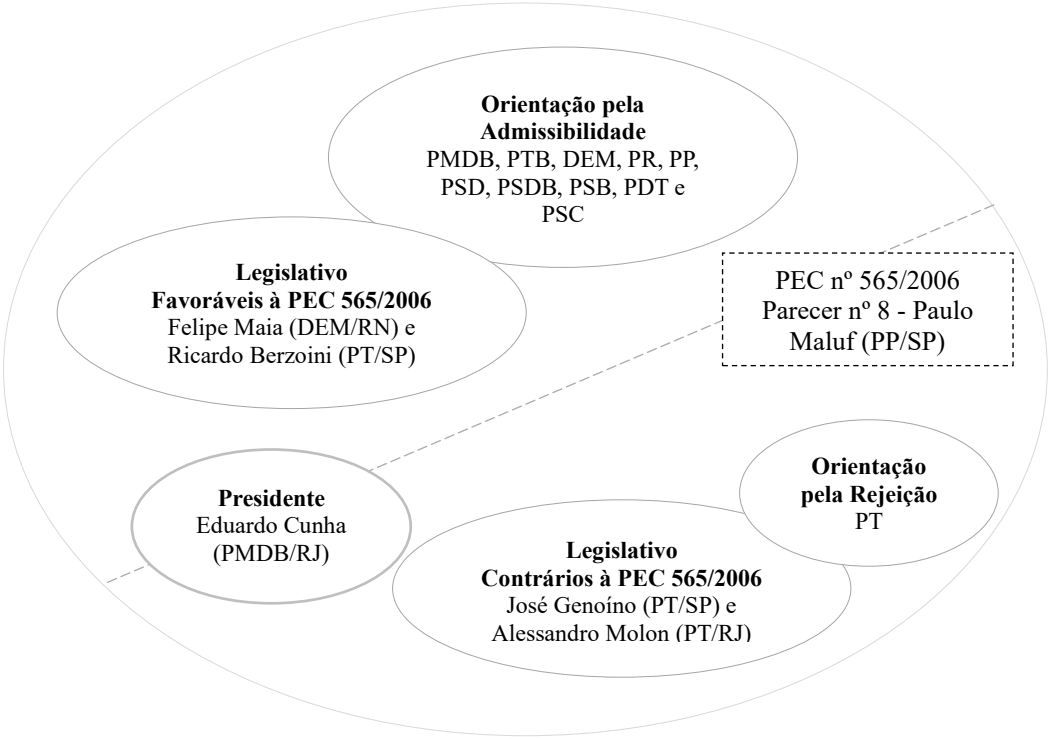
Encerradas as manifestações contrárias e favoráveis, a presidência da CCJ solicita as orientações das bancadas partidárias para votação das PECs. Se posicionam favoravelmente o PMDB, PTB, DEM, PR, PP, PSD, PSDB, PSB, PDT e PSC, o que demonstra a ampla aceitação pela admissibilidade das matérias para a formação da Comissão Especial. Em posição contrária

estava apenas o PT, que, na figura do Deputado Luiz Couto (PT/PB), se manifesta pela rejeição das iniciativas.

> Deputado Luiz Couto (PT/PB): Senhor presidente, pelas razões já apresentadas pelo nosso companheiro Genoíno e pelo companheiro Molon, colocando de que há diversos indícios de que não corresponde àquilo que estão dizendo, há elementos que são incondicionais e tem que ser retirados e nós não podemos aceitar isso. O PT vota contra, mas respeitando a decisão do Deputado Berzoini, que já definiu que votará favorável (RDO-CCJ, 3 abril 2013 [260]).

Assim, a Figura 21 apresenta os mundos sociais/arena da sexta e última RDO da CCJ [260], que antecedeu a formação da comissão especial para discussão da PEC 565/2006 e demais apensadas.

Figura 21 – Mundo social/arenas da Reunião Deliberativa Ordinária da CCJ em 03/04/2013 [260].



Nota: Orientaram as bancadas os Deputados Arnaldo Faria de Sá (PTB), Efraim Filho (DEM), Ronaldo Fonseca (PR), Esperidião Amin (PP), Sergio Zveiter (PSD), Bonifácio de Andrada (PSDB), Fábio Trad (PMDB), Sandra Rosado (PSB), Marcos Rogerio (PDT), Leonardo Gadelha (PSC) e Luiz Couto (PT).
Fonte: Elaboração própria.

A admissibilidade da PEC 565/2006 foi aprovada com oito votos contrários de Deputados da base do Governo, todos do PT: Luiz Couto (PT/PB), João Paulo Lima (PT/PE), Alessandro Molon (PT/RJ), José Genoíno (PT/SP), Iriny Lopes (PT/ES), José Guimarães

(PT/CE), Odair Cunha (PT/MG) e Zezéu Ribeiro (PT/BA). Dos demais partidos, posição contrária é observada apenas para o Deputado Marcelo Almeida (PMDB/PR).

Assim, o Quadro 22 apresenta a posição dos deputados/partidos na votação da admissibilidade do Parecer nº 8 [252], de autoria do Deputado Paulo Maluf (PP/SP).

Quadro 22 – Votação da admissibilidade do Parecer nº 8 na CCJ.

Deputado/Partido	Votação	Deputado/Partido	Votação
Alessandro Molon (PT/RJ)	Não	Félix Mendonça Júnior (PDT/BA)	Sim
Fátima Bezerra (PT/RN)	Sim	Marcos Medrado (PDT/BA)	Sim
Gabriel Guimarães (PT/MG)	Sim	Marcos Rogério (PDT/RO)	Sim
Geraldo Simões (PT/BA)	Sim	Oziel Oliveira (PDT/BA)	Sim
Iriny Lopes (PT/ES)	Não	Vieira da Cunha (PDT/RS)	Sim
João Paulo Lima (PT/PE)	Não	Wolney Queiroz (PDT/RS)	Sim
José Genoíno (PT/SP)	Não	Arthur Oliveira Maia (SDD/BA)	Sim
José Mentor (PT/SP)	Sim	Armando Vergílio (SDD/GO)	Sim
José Guimarães (PT/CE)	Não	Benjamin Maranhão (SDD/PB)	Sim
Luiz Couto (PT/PB)	Não	Dr. Grilo (SDD/MG)	Sim
Márcio Macêdo (PT/SE)	Sim	João Dado (SDD/SP)	Sim
Nazareno Fonteles (PT/PI)	Sim	Laercio Oliveira (SDD/SE)	Sim
Odair Cunha (PT/MG)	Não	Alexandre Leite (DEM/SP)	Sim
Vicente Candido (PT/SP)	Sim	Efraim Filho (DEM/PB)	Sim
Zezéu Ribeiro (PT/BA)	Não	Eli Correa Filho (DEM/SP)	Sim
Alberto Filho (PMDB/MA)	Sim	Felipe Maia (DEM/RN)	Sim
Alceu Moreira (PMDB/RS)	Sim	Luiz de Deus (DEM/BA)	Sim
Danilo Forte (PMDB/CE)	Sim	Mendonça Filho (DEM/PE)	Sim
Eduardo Cunha (PMDB/RJ)	Sim	Mendonça Prado (DEM/SE)	Sim
Fabio Trad (PMDB/MS)	Sim	Onyx Lorenzoni (DEM/RS)	Sim
Francisco Escórcio (PMDB/MA)	Sim	Dilceu Sperafico (PP/PR)	Sim
Júnior Coimbra (PMDB/TO)	Sim	Esperidião Amin (PP/SC)	Sim
Leonardo Picciani (PMDB/RJ)	Sim	Paulo Maluf (PP/SP)	Sim
Marcelo Almeida (PMDB/PR)	Não	Renato Andrade (PP/MG)	Sim
Marcelo Guimarães Filho (PMDB/BA)	Sim	Vilalba (PP/PE)	Sim
Mauro Lopes (PMDB/MG)	Sim	Ademir Camilo (PROS/MG)	Sim
Osmar Serraglio (PMDB/PR)	Sim	Dudimar Paxiuba (PROS/PA)	Sim
Renan Filho (PMDB/AL)	Sim	Edson Silva (PROS/CE)	Sim
Bonifácio de Andrada (PSDB/MG)	Sim	Ronaldo Fonseca (PROS/DF)	Sim
Bruna Furlan (PSDB/SP)	Sim	Valtenir Pereira (PROS/MT)	Sim
Cesar Colnago (PSDB/ES)	Sim	Eduardo Sciarra (PSD/PR)	Sim
Eduardo Azeredo (PSDB/MG)	Sim	Heuler Cruvinel (PSD/GO)	Sim
João Campos (PSDB/GO)	Sim	Jaime Martins (PSD/MG)	Sim
Jutahy Junior (PSDB/BA)	Sim	João Lyra (PSD/AL)	Sim
Luiz Pitiman (PSDB/DF)	Sim	José Nunes (PSD/BA)	Sim
Nelson Marchezan Junior (PSDB/RS)	Sim	Moreira Mendes (PSD/RO)	Sim
Reinaldo Azambuja (PSDB/MS)	Sim	Onofre Santo Agostini (PSD/SC)	Sim
Ricardo Tripoli (PSDB/SP)	Sim	Paulo Magalhães (PSD/BA)	Sim
Beto Albuquerque (PSB/RS)	Sim	Sergio Zveiter (PSD/RJ)	Sim
Gonzaga Patriota (PSB/PE)	Sim	Davi Alves Silva Júnior (PR/MA)	Sim
Janete Capiberibe (PSB/AP)	Sim	Lincoln Portela (PR/MG)	Sim
Keiko Ota (PSB/SP)	Sim	Luciano Castro (PR/MG)	Sim
Luiza Erundina (PSB/SP)	Sim	Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP)	Sim
Márcio França (PSB/SP)	Sim	Paes Landim (PTB/PI)	Sim
Sandra Rosado (PSB/RN)	Sim	Vilson Covatti (PP/RS)	Sim
Andre Moura (PSC/CE)	Sim	Jânio Natal (PRP/BA)	Sim

Leonardo Gadelha (PSC/PB)	Sim	Lourival Mendes (PTdoB/MA)	Sim
Assis Melo (PCdoB/RS)	Sim	Antonio Bulhões (PRB/SP)	Sim
Daniel Almeida (PCdoB/BA)	Sim	Sandro Alex (PPS/PR)	Sim
Delegado Protógenes (PcdoB/SP)	Sim		
Presidência da CCJ			
Décio Lima (PT/SC)	Presidente	Luiz Carlos (PSDB/AP)	Vice
Mauro Benevides (PMDB/CE)	Vice	Carlos Bezerra	Vice

Fonte: Ata da RDO realizada na CCJ dia 03/04/2013 [260].
Nota: Foram confrontadas as informações constantes na ata da RDO com a lista de presença divulgada no presente encontro. Disponível em: https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/31315.

Um aspecto a ser ressaltado da votação é que sete dos quinze Deputados do PT votaram pela admissibilidade das PECs, o que demonstra que a oposição não é uma unanimidade entre os membros da base do Governo. Além disso, houve um engajamento significativo dos demais parlamentares pela votação favorável, o que ressalta o interesse do Legislativo no encaminhamento da discussão.

Após a votação pela admissibilidade, a matéria é encaminhada, no dia 08/04/2013, para publicação. No dia seguinte (09/04/2013), há manifestação do Presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN), sobre a criação da Comissão Especial (CE) para discussão das PECs antes das votações em primeiro e segundo turnos.

No Plenário da Câmara dos Deputados, a presidência ressalta o compromisso de campanha pela criação da CE após a aprovação da discussão na CCJ.

> Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN): O que eu vou dizer aqui e agora não foi apenas um compromisso de campanha, como candidato a Presidente desta Casa, que eu assumi quando ali, naquela tribuna, fiz meu discurso. É muito maior do que isso. É um compromisso com este Parlamento. [...] Eu estou assinando, aqui e agora, a criação da Comissão Especial destinada a proferir parecer à proposta de emenda à Constituição que torna execução obrigatória a programação constante da Lei Orçamentária anual (DCD, 10 abril 2013, p. 9022 [321]).

A despeito de reconhecer que a pluralidade de PECs apensadas pode levar a discussões distintas na CE, se reconhece também que essa é uma iniciativa para retomar as prerrogativas do Poder Legislativo em matéria orçamentária, ampliando, sobretudo, a autonomia dos parlamentares no atendimento das demandas locais.

> Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN): Eu sei que esta matéria pode ser interpretada em diversas direções, mas eu quero deixar claro que quem está sentado nesta Casa sabe, sobremaneira, o que representa a emenda individual de cada Parlamentar. Eu já estou cansado de ler e reler as distorções por má-fé ou por desconhecimento da importância de uma emenda de iniciativa parlamentar para atender aos nossos Municípios. As emendas parlamentares encaminhadas ao Orçamento, que se tornam lei com a aprovação do Orçamento, não são respeitadas, e não o são por este Governo, por aquele Governo, pelo Governo de hoje, pelo Governo de ontem ou de anteontem: é uma prática que os governos vêm seguindo, vêm

> adotando, e que eu considero um desrespeito a este Parlamento e à atividade parlamentar (DCD, 10 abril 2013, p. 9022 [321]).

A partir dessas falas, há uma orientação explícita para que o debate vise a impositividade das emendas parlamentares individuais e não do orçamento como um todo, que foi a base da discussão no Senado Federal. Assim, a posição do Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN) reforça o novo contorno dado ao debate na Câmara dos Deputados.

> Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN): Portanto, está criada a Comissão Especial, com 20 membros titulares e igual número de suplentes, mais um titular e um suplente, atendendo ao rodízio entre as bancadas não contempladas. Deixo claro aqui também, para que não haja interpretação distorcida por ignorância ou por má-fé: não é o Orçamento impositivo como um todo – nós não teríamos essa irresponsabilidade; é o Orçamento no tocante às emendas individuais (DCD, 10 abril 2013, p. 9022 [321]).

A formalização do pedido de criação da CE ocorre nesse mesmo dia (09/04/2013), por meio de Ato da Presidência [263]. Seu objetivo é a emissão de parecer sobre a PEC 565-A/2006 com a composição de vinte membros titulares e vinte membros suplentes. No dia seguinte, é submetido o Requerimento nº 7.474/2013 [264], pelo Deputado Bernardo Santana (PR/MG), solicitando a ampliação de membros da CE de 20 para 28 membros titulares, sem a sinalização de maiores justificativas. Ademais, a Comissão é constituída em 23/04/2013 por meio de Ato da Presidência [265].

4.2.6 A Comissão Especial na Câmara de Deputados e a Discussão da PEC 565-A/2006

A CE visando a discussão da PEC 565-A/2006 é composta por representantes da base do Governo que se engajaram de forma contrária à aprovação das PECs, sobretudo pelos Deputados Alessandro Molon (PT/RJ) e José Genoíno (PT/SP). Essa oposição alcança a materialidade na apresentação do "Voto em Separado", no caso de José Genoíno (PT/SP) [256], pelas posições expostas nas RDOs da CCJ e pela votação contrária à admissibilidade do Parecer nº 8 [252], que possibilitou a criação da comissão.

Entre os demais partidos, com exceção do PV/PPS, PCdoB e PRB, que não sinalizaram posições favoráveis/contrárias nas orientações de bancada na sexta RDO da CCJ [260], existe inclinação para o aprofundamento do debate visando a produção de uma PEC que retome a autonomia do Legislativo na elaboração e execução do orçamento público, conforme discutido.

Assim, o Quadro 23 apresenta a composição inicial da CE para discussão da PEC 565-A/2006.

Quadro 23 – Composição inicial da Comissão Especial para discussão da PEC 565-A/2006.

Partidos	Membros Titulares e Suplentes da Comissão Especial
PT	Titulares: Alessandro Molon (PT/RJ), José Genoíno (PT/SP) e Pedro Eugênio (PT/PE).
	Suplentes: Paulo Ferreira (PT/RS), Paulo Pimenta (PT/RS), Zeca Dirceu (PT/PR).
PMDB	Titulares: Colbert Martins (PMDB/BA), Edio Lopes (PMDB/RR), Pedro Novais (PMDB/MA).
	Suplentes: Danilo Forte (PMDB/CE), Hugo Motta (PMDB/PB), João Arruda (PMDB/PA).
PSDB	Titulares: Andreia Zito (PSDB/RJ), Luiz Fernando Machado (PSDB/SP).
	Suplentes: 2 vagas.
PSD	Titulares: Arolde de Oliveira (PSD/RJ), Moreira Mendes (PSD/RO).
	Suplentes: João Lyra (PSD/AL), Sérgio Brito (PSD/BA).
PP	Titulares: Esperidião Amin (PP/SC), Nelson Meurer (PP/PR).
	Suplentes: Dilceu Sperafico (PP/PR), João Leão (PP/BA).
PR	Titular: João Maia (PR/RN).
	Suplente: Anthony Garotinho (PR/RJ).
PSB	Titular: Valtenir Pereira (PSB/MT).
	Suplente: Leopoldo Meyer (PSB/PR).
DEM	Titular: Felipe Maia (DEM/RN).
	Suplente: Efraim Filho (DEM/PB).
PDT	Titular: Giovanni Queiroz. (PDT/PA)
	Suplente: Paulo Rubem Santiago (PDT/PE).
PTB	Titular: Nilton Capixaba (PTB/RO).
	Suplente: Alex Canziani (PTB/PR).
PV/PPS	Titular: Rosane Ferreira (PV/PR).
	Suplente: Sandro Alex (PPS/PR).
PSC	Titular: Leonardo Gadelha (PSC/PB).
	Suplente: Antônia Lúcia (PSC/AC).
PCdoB	Titular: Osmar Júnior (PCdoB/PI).
	Suplente: Daniel Almeida (PCdoB/BA).
PRB	Titular: Cleber Verde (PRB/MA).
	Suplente: 1 vaga.

Fonte: Adaptado do DCD (24 abril 2013, p. 12052-12053).

Após a publicação do Parecer aprovado na CCJ [262] e criação da CE [265, 265a], o Deputado Edio Lopes (PMDB/RR) é designado como relator da matéria, sendo estabelecido o prazo de 10 sessões ordinárias, a partir de 25/04/2013, para deliberação. Entre 08/05/2013 e 14/05/2013, doze requerimentos foram submetidos visando a realização de audiências públicas com representantes do Governo, das instituições de controle e membros da sociedade civil organizada. Essa etapa é relevante ao demonstrar o interesse dos Deputados em dialogar com representantes do Executivo, que apresentou baixa participação nas deliberações sobre as PECs desde a 46ª Reunião Extraordinária da CCJ, realizada no Senado Federal, em 03/12/2003.

Os requerimentos visavam o convite da Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, Miriam Aparecida, do Ministro da Fazenda, Guido Mantega, da Ministra da Casa Civil, Gleisi Hoffmann, da Ministra das Relações Institucionais, Ideli Salvatti, do Secretário do Tesouro Nacional, Arno Augustin, e da Secretária de Orçamento Federal, Célia Correa. Representando as instituições de controle, houve o interesse no convite do Ministro Chefe da Controladoria Geral da União (CGU), Jorge Hage Sobrinho, e do Presidente do Tribunal de Contas da União

(TCU), Benjamin Zymler. Por fim, da sociedade civil organizada, existia a vontade de dialogar com o Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), José Maurício Conti, e com o representante da Associação Contas Abertas, Francisco Gil Castello Branco Neto.

O Quadro 24 detalha os requerimentos submetidos para a discussão das PECs na CE.

Quadro 24 – Requerimentos submetidos para a discussão das PECs na Comissão Especial.

Req.	Data	Propositor	Ementa	Situação
01/2013	08/05/2013	Alessandro Molon (PT/RJ)	Realização de Audiência Pública para discutir a PEC n° 565-A/2006, tendo como convidada a Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, Miriam Aparecida, ou representante [267a].	Aprovado em 29/05/2013.
02/2013	08/05/2013	Alessandro Molon (PT/RJ)	Realização de Audiência Pública para discutir a PEC n° 565-A/2006, tendo como convidados o Ministro Chefe da Controladoria Geral da União (CGU), Jorge Hage Sobrinho, e o Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), Benjamin Zymler, ou representantes [267b].	Aprovado em 29/05/2013.
03/2013	09/05/2013	Efraim Filho (DEM/PB)	Realização de Audiência Pública para debater a PEC nº 565-A/2006, tendo como convidado(as) o Ministro da Fazenda, Guido Mantega, a Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, Miriam Aparecida, a Ministra da Casa Civil, Gleisi Hoffmann e a Ministra das Relações Institucionais, Ideli Salvatti [268].	Não Deliberado
04/2013	13/05/2013	Edio Lopes (PMDB/RR)	Solicitação da participação de representantes da área de controle (Ministro ou representante do TCU) do Governo para discutir a PEC n° 565-A/2006 [269a].	Não Deliberado
05/2013	13/05/2013	Edio Lopes (PMDB/RR)	Convite para participação do Secretário do Tesouro Nacional, Arno Augustin, ou representante da área econômica do Governo, para discutir a PEC n° 565-A/2006 [269b].	Não Deliberado
06/2013	13/05/2013	Edio Lopes (PMDB/RR)	Convite para participação da Secretária de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Célia Corrêa, ou representante da área econômica do governo, para discutir a PEC n° 565-A/2006 [269c].	Não Deliberado
07/2013	13/05/2013	Edio Lopes (PMDB/RR)	Convite para participação do Ministro da CGU, Jorge Hage Sobrinho, ou representante da área de controle, para discutir a PEC n° 565-A/2006 [269d].	Não Deliberado
08/2013	13/05/2013	Edio Lopes (PMDB/RR)	Convite para participação do responsável pelo tema "Orçamento Público e Justiça Tributária", do Instituto Estudos Socioeconômicos (representante da sociedade civil organizada), para discutir a PEC n° 565-A/2006 [269e].	Retirado de tramitação pelo Requerimento nº 11/2013 em 14/05/2013.
09/2013	13/05/2013	Edio Lopes (PMDB/RR)	Convite para participação do Secretário-Geral da entidade Contas Abertas, Francisco Gil Castello Branco Neto (representante da sociedade civil organizada), para discutir a PEC n° 565-A/2006 [269f].	Não Deliberado
10/2013	14/05/2013	Felipe Maia (DEM/RN)	Convite para participação do Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de São	Aprovado em 29/05/2013.

			Paulo (USP), José Maurício Conti (representante da sociedade civil organizada), para discutir a PEC nº 565-A/2006 [270a].	
11/2013	14/05/2013	Edio Lopes (PMDB/RR)	Requer a retirada de tramitação o Requerimento nº 08/2013, de sua autoria [270b].	Aprovado em 14/05/2013.
12/2013	14/05/2013	Alessandro Molon (PT/RJ)	Requer a prorrogação de prazo para apresentação de emendas na Comissão Especial por dez sessões visando o aprimoramento da proposta [270c].	Aprovado em 29/05/2013.
13/2013	03/07/2013	Danilo Forte (PMDB/CE)	Requer a convocação de reunião extraordinária da Comissão Especial - PEC 565/06 [279].	Aprovada a Reunião Extraordinária

Fonte: Atividade legislativa de tramitação da PEC 565/2006.
Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332451.

Dada a multiplicidade de requerimentos e de agentes cotados para diálogo junto à CE, duas reuniões deliberativas foram organizadas em 08/05/2013 [309] e 29/05/2013 [313] com o objetivo de definir um roteiro de trabalho para apreciação das solicitações, além do planejamento das ações a serem desenvolvidas no âmbito da Comissão.

No primeiro encontro (08/05/2013) [309], é indicado o interesse na realização de audiência com o Secretário do Tesouro Nacional (STN) e com o Secretário de Orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, consideradas as duas instituições mais relacionadas à PEC 565-A/2006. Ao total, três audiências estavam previstas com representantes do Governo, das instituições de controle e da sociedade civil. É destacada também a necessidade de encomendar à consultoria de orçamento um estudo sobre a execução das emendas nos últimos exercícios, de modo que o debate fosse baseado em dados concretos e auxiliasse na decisão sobre os efeitos que se pretende alcançar com a EC.

No dia 29/05/2013 [313], é reforçada a necessidade de realização de três audiências públicas. A primeira com membros do Governo, a segunda com representantes das instituições de controle, e, por fim, a terceira com representantes da sociedade civil e agentes que atuam em organizações não governamentais. Assim, os requerimentos detalhados no Quadro 24 foram avaliados com base nessas premissas, acordadas politicamente. Isto posto, foram aprovados os Requerimentos nºs 01/2013 [267a], 02/2013 [267b] e 10/2013 [270a], além da prorrogação de prazo para a apresentação de emendas na CE por dez sessões (Requerimento nº 12/2013 [270c]), dada a necessidade de tempo para a realização das audiências e a submissão das apreciações pelos parlamentares[61].

[61] O requerimento nº 7.880/2013 [272], submetido pelo Deputado Pedro Eugênio (PT/PE) em 29/05/2013, reforça a solicitação de prorrogação de prazo em dez sessões para a apresentação de emendas à PEC 565-A/2006. A solicitação foi prejudicada em 25/06/2013 [278] em virtude do recolhimento das assinaturas necessárias para a submissão da totalidade das emendas na CE.

Ao total, duas audiências públicas foram realizadas. A primeira, em 06/06/2013 [314], contou com a participação do Professor Associado da Faculdade de Direito da USP, José Maurício Conti, representando a sociedade civil organizada. A segunda, realizada em 11/06/2013 [315], conta com representantes do Governo, na figura da Secretária de Orçamento Federal do Ministério de Orçamento, Planejamento e Gestão, Célia Corrêa, e de representantes das instâncias de controle, com o Diretor da Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU, Leonardo Rodrigues Albernaz, e o Auditor Federal de Controle Externo do TCU, Aritan Borges Maia.

O Quadro 25 apresenta os dados da formação da CE, dos encontros deliberativos e as audiências públicas realizadas. Ao total, foram analisados 06:57:48 horas de gravação em áudio, todas transcritas.

Quadro 25 – Encontros deliberativos e audiência públicas na Comissão Especial.

Encontro	Data	Início	Fim	Duração	Status
Formação da Comissão Especial (CE) [308]	24/04/2013	20:18:43	21:11:12	00:52:29	Encerrada
Reunião Deliberativa da CE [309]	08/05/2013	14:55:45	15:28:27	00:32:42	Encerrada
Reunião Deliberativa da CE [310]	14/05/2013	15:34:23	15:36:44	00:02:21	Não Realizada
Reunião Deliberativa da CE [311]	15/05/2013	00:00:00	00:00:00	00:00:00	Não Realizada
Reunião Deliberativa da CE [312]	22/05/2013	14:54:52	14:56:31	00:01:39	Não Realizada
Reunião Deliberativa da CE [313]	29/05/2013	11:04:37	11:53:13	00:48:36	Encerrada
Audiência Pública [314]	06/06/2013	10:28:27	12:55:34	02:27:07	Encerrada
Audiência Pública [315]	11/06/2013	14:49:12	17:02:06	02:12:54	Encerrada
			Total	06:57:48	

Fonte: Atividade legislativa de tramitação da PEC 565/2006.
Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332451.

Introduzindo a análise da primeira audiência pública (06/06/2013) [314], destaco que, a despeito da aprovação do Requerimento nº 12/2013 [270c], que aprova a prorrogação do prazo para submissão de emendas, sua utilização não foi necessária. Na abertura dos trabalhos da CE, o Deputado Pedro Eugênio (PT/PE) argumenta que as emendas, que estavam em processo de recolhimento de assinaturas, alcançaram o número de apoiadores necessário, encerrando a necessidade de ampliação de prazo.

Durante a sua exposição na audiência pública, José Maurício Conti reconhece que a capacidade de decisão sobre a alocação dos recursos previstos no orçamento reflete dinâmicas de poder, entendidas como a capacidade de direcionar ou orientar as finanças públicas. Desse modo, qualquer desequilíbrio na relação de pesos e contrapesos consubstanciada no processo orçamentário gera uma anomalia na relação entre o Executivo e o Legislativo. Isso significa que o sistema de orçamentação procura distribuir o poder entre ambos, de modo que um não se sobreponha ao outro.

> José Maurício Conti (Professor de Direito da USP): O poder sobre os recursos públicos, sobre as finanças públicas, ele é muito grande, muito significativo. Qualquer desequilíbrio na distribuição do poder sobre as finanças públicas, e nisso está essencialmente a deliberação e aprovação da lei orçamentária, ele provoca um desequilíbrio de forças entre os poderes. Por isto é que o que se observa na estrutura do sistema constitucional orçamentário uma tentativa de procurar distribuir da forma mais equânime possível os poderes sobre a lei orçamentária (Audiência Pública RDO-CE, 6 junho 2013 [314]).

Nessa dinâmica, Conti indica a existência de uma distorção na distribuição do poder que se atribui ao Executivo, que exerce mais autoridade do que deveria possuir durante a execução orçamentária. Essa distorção fica evidente em duas situações: (1) na inclusão das dotações do Legislativo na lei orçamentária e (2) na sua execução subsequente. Como não existem garantias da execução das programações submetidas na fase de aprovação, o Parlamento fica sujeito às relações de barganha para a liberação dos recursos.

> José Maurício Conti (Professor de Direito da USP): Então, no meu modo de ver, isso é algo que não faz parte, não está adequado à distribuição que o sistema orçamentário faz em termos de construção do poder e da distribuição do poder em matéria orçamentária. É uma distorção. E acaba atribuindo poderes excessivos ao poder Executivo que não estão constitucionalmente previstos. E é um motivo pelo qual, como eu sempre digo aos meus alunos, que tornam o poder Executivo aquele que tem mais poder (Audiência Pública RDO-CE, 6 junho 2013 [314]).

Aqui, ressalto o entendimento do expositor de que cabe ao Legislativo sinalizar precisamente como os recursos serão aplicados. Essa seria uma atribuição do Congresso Nacional, que detém autonomia para definir, na fase de aprovação, como os recursos serão direcionados no desenvolvimento de políticas públicas. Já ao Executivo cabe a obrigatoriedade de executar as leis, o que abrange a lei orçamentária, da forma mais fiel em relação ao que foi estabelecido nas fases de elaboração e aprovação.

> José Maurício Conti (Professor de Direito da USP): Mas a palavra final, ou seja, quem vai dizer exata e precisamente o que vai ser feito com o dinheiro público, é uma palavra que cabe ao Congresso Nacional. É uma atribuição do poder Legislativo. Portanto, a definição exata e precisa do que vai ser feito com o dinheiro público está materializada, consubstanciada, na lei orçamentária, que é votada e aprovada pelo poder Legislativo (Audiência Pública RDO-CE, 6 junho 2013 [314]).

> José Maurício Conti (Professor de Direito da USP): Em tese, o Poder Executivo, como o próprio nome define, tem a incumbência de executar a lei e isso se aplica à lei orçamentária. Portanto, em tese, a função do Poder Executivo é de dar cumprimento às leis e, nesse sentido, inclui-se também a lei orçamentária (Audiência Pública RDO-CE, 6 junho 2013 [314]).

A participação do Professor José Maurício Conti se torna relevante por reforçar o sentido impositivo do orçamento público, o que fortalece o entendimento do Legislativo desde a

discussão inicial, estabelecida no Senado Federal. A despeito da necessidade de haver flexibilidade na execução orçamentária, considerando que "a economia é dinâmica, a vida social é dinâmica, de modo a fazer com que não seja efetivamente possível, no âmbito da lei orçamentária, que ela seja cumprida fielmente, da maneira como foi aprovada – José Maurício Conti (Professor de Direito da USP)" (Audiência Pública RDO-CE, 6 junho 2013 [314]), sua amplitude deve ser discutida.

> José Maurício Conti (Professor de Direito da USP): No meu modo de ver, e vários autores também entendem no mesmo sentido, essa dimensão deve ser a menor possível, ou seja, toda a flexibilização na execução orçamentária ela deve ser feita apenas e tão somente no sentido de corrigir e fazer os ajustes necessários para adaptar as alterações que tenham ocorrido naquele período, mas que sempre com o objetivo de fazer com que a lei orçamentária seja cumprida (Audiência Pública RDO-CE, 6 junho 2013 [314]).

É a partir desses argumentos que se constrói o entendimento do orçamento como instrumento impositivo, caracterizando-o como lei material. Portanto, os mecanismos de flexibilização devem ser utilizados apenas quando ajustes são necessários, uma vez que existem estimativas na sua elaboração e os ambientes político, social e econômico são dotados de dinamicidade.

Quando a discussão é direcionada para as emendas parlamentares, Conti argumenta que o Legislativo deve participar das decisões de alocação em toda a peça orçamentária, de modo que uma atuação restrita às emendas distorce a relação entre os poderes, visto que a maior parte das decisões de alocação passa a ser exclusiva do Poder Executivo.

> José Maurício Conti (Professor de Direito da USP): Não é adequado, no meu modo de ver, porque sendo a lei orçamentária uma lei cuja aprovação cabe ao Congresso Nacional, a possibilidade de participação do Congresso Nacional deveria ser ampla e não apenas restrita a uma determinada quantidade de recursos que fica reservado para esse montante. De modo que isso, meu modo de ver, já é uma distorção, porque praticamente transforma grande parte do orçamento num ato exclusivo do Poder Executivo, que não é exatamente isto que, em tese, se presume, ou que seja adequado, em termos teóricos. Aumenta ainda mais as funções e atribuições do Poder Executivo em matéria orçamentária, de um modo que não é constitucionalmente previsto (Audiência Pública RDO-CE, 6 junho 2013 [314]).

Por fim, há uma posição favorável à aprovação da PEC, que, na sua perspectiva, é uma evolução para o direito financeiro.

> José Maurício Conti (Professor de Direito da USP): Não quero extrapolar o tempo que me foi concedido e reitero os agradecimentos pela participação e possibilidade de colaboração e de participar aqui de um ato muito importante para o direito financeiro, que é a eventual possibilidade de aprovação dessa PEC, que, no meu modo de ver, é

> uma evolução para o direito financeiro (Audiência Pública RDO-CE, 6 junho 2013 [314]).

Com a exposição sobre as PECs, a discussão é direcionada para que os membros da CE elaborem questionamentos que auxiliem na elaboração da EC final. Aqui, sinalizo que a despeito da dualidade (situação e oposição) ser aparente na discussão que antecedeu a formação da Comissão, com membros da base do PT se posicionando contra a admissibilidade das PECs, nessa etapa, observa-se um esforço colaborativo na elaboração de questionamentos que auxiliem na construção de um debate sobre a matéria.

As indagações partem dos Deputados Felipe Maia (DEM/RN) e Alessandro Molon (PT/RJ) e abrangem cinco pontos: (1) a constitucionalidade do orçamento impositivo, (2) a definição de critérios para o contingenciamento, (3) a constitucionalidade da aplicação do orçamento impositivo apenas às emendas individuais, (4) a abrangência do orçamento impositivo aos Estados e Municípios e (5) a execução das emendas em casos de impedimentos legais ou técnicos.

Um dos argumentos mobilizados na admissibilidade das PECs é que as iniciativas seriam inconstitucionais por ferirem a separação dos poderes, alterando as prerrogativas atribuídas na CF/1988. Na perspectiva de José Maurício Conti, não há nenhuma inconstitucionalidade na discussão sobre o orçamento impositivo. Na verdade, essa iniciativa amplia a premissa de que a lei orçamentária deve ser integralmente executada e corrige uma distorção existente entre o Executivo e o Legislativo na fase de execução.

> José Maurício Conti (Professor de Direito da USP): [...] Não há nenhuma inconstitucionalidade no orçamento impositivo. A ideia de orçamento impositivo é justamente criar um sistema que permita, com que se faça com que a lei aprovada seja executada da forma mais próxima possível que ela foi aprovada. Na verdade, o que é inadequado e poderia ser até inconstitucional, é o inverso, não é, ou seja, aprovar uma lei e a lei aprovada depois é livremente não cumprida. Isso sim seria uma distorção na distribuição dos poderes e uma distorção na separação dos poderes (Audiência Pública RDO-CE, 6 junho 2013 [314]).

Uma preocupação dos membros da CE é a definição de critérios para o contingenciamento das emendas. Dada a discricionariedade na forma como as dotações incorporadas pelo Legislativo são tratadas, existe um interesse em propor alguma medida para os casos em que os recursos disponíveis são insuficientes para atender as despesas inicialmente fixadas. Aqui, há uma recomendação pelo contingenciamento linear, atingindo, na mesma medida, as emendas individuais e as demais dotações que abrangem a lei orçamentária.

> José Maurício Conti (Professor de Direito da USP): Nesse sentido, deve ser limitada a ação do uso dos mecanismos de flexibilidade orçamentária. Contingenciamento linear, por exemplo, é algo que entra dentro desse contexto, né? Todo o contingenciamento feito de forma linear, ele diminui as possibilidades de flexibilidade orçamentária e desse uso que, no meu modo de ver, distorcido e indevido, é dos mecanismos de execução orçamentária (Audiência Pública RDO-CE, 6 junho 2013 [314]).

Sobre o orçamento impositivo atingir apenas as emendas individuais, ou seja, aplicável apenas à uma parcela do orçamento, José Maurício Conti reconhece que essa iniciativa deveria englobar toda a lei orçamentária. No entanto, não existem impeditivos para que a iniciativa abarque apenas uma parte do orçamento.

> José Maurício Conti (Professor de Direito da USP): Em tese, né, em termos teóricos, o ideal por tudo o que eu disse é de que o orçamento seja integralmente impositivo. Quer dizer, não há razão para que especifique que o orçamento deva ser impositivo apenas no que se refere às emendas parlamentares. Teria que pensar um pouquinho melhor para dizer se essa separação de fazer com que o orçamento impositivo apenas em parte poderia ser reconhecido como inconstitucional. Eu acredito que não. Acredito que o fato de o orçamento dever ser integralmente impositivo não impede que se faça uma norma no sentido de que pelo menos parte dele seja impositivo (Audiência Pública RDO-CE, 6 junho 2013 [314]).

Cabe relembrar que houve uma reorientação da abrangência da PEC ao longo da análise. No Senado Federal, a PEC 22/2000 tratava da impositividade da lei orçamentária como um todo. Na Câmara de Deputados, essa discussão se restringe especificamente às emendas individuais. Essa mudança é influenciada pela atuação da presidência da Câmara dos Deputados, que passa a mobilizar a iniciativa apenas para as emendas individuais.

> Deputado Felipe Maia (DEM/RN): Realmente, a PEC 565 de 2006 fala do orçamento total, mas é já sabido por todos que o presidente dessa casa, Henrique Eduardo Alves, junto com todos os partidos, já tem o entendimento de nós estarmos nos debruçando apenas nas emendas individuais. Então, o relator Edio Lopes, com certeza, ouvindo os demais líderes partidários, irá se debruçar no seu orçamento só as emendas individuais (Audiência Pública RDO-CE, 6 junho 2013 [314]).

Acerca da abrangência da iniciativa para os Estados e Municípios, a posição do convidado é que as propostas que tornem o orçamento impositivo sejam incentivadas ao máximo, abrangendo todos os entes federados. Assim, não haveriam impedimentos para que sua aplicabilidade fosse estendida.

> José Maurício Conti (Professor de Direito da USP): É, o ideal em termos de organização do sistema orçamentário, como eu disse, é que o orçamento deva ser o mais impositivo possível. Vou utilizar essa expressão. E isso evidentemente se aplica a todos os entes federados, ou seja, todos os orçamentos. [...] Então, no meu modo de ver, dentro desse contexto, em princípio, o ideal, em termos teóricos, é de que o orçamento seja impositivo para todos os entes federados. E no que tange a uma

> eventual inconstitucionalidade de se impor por emenda constitucional uma norma para os entes federados, a primeira resposta minha, numa análise rápida, é de que não haveria esse óbice (Audiência Pública RDO-CE, 6 junho 2013 [314]).

Por fim, para os casos de impedimentos legais ou técnicos, entende-se que nessas situações existem justificativas pertinentes que subsidiem a não execução das emendas individuais. Aqui, o Executivo estaria utilizando corretamente a flexibilidade orçamentária.

> José Maurício Conti (Professor de Direito da USP): Então, no meu modo de ver, é bastante legítimo e razoável que a não execução seja fundamentada. O fato de não executar o orçamento por motivo justo faz parte do legítimo uso da flexibilidade orçamentária (Audiência Pública RDO-CE, 6 junho 2013 [314]).

Após as perguntas dos parlamentares, o Relator das PECs, Deputado Edio Lopes (PMDB/RR), acrescenta mais quatro questionamentos à discussão: (1) a execução das emendas parlamentares individuais em municípios inadimplentes com a União, (2) obrigatoriedade de apresentação de justificativa para as emendas que apresentarem restrições de ordem técnica na sua execução, (3) alocação das emendas nas áreas prioritárias definidas pelo Executivo e (4) abrangência da proposta aos Estados e Municípios.

A situação fiscal crítica que atinge parcela significativa dos municípios brasileiros e as altas taxas de inadimplência junto à União são aspectos preocupantes para a relatoria. Há um questionamento se as emendas impositivas poderiam ser tratadas de forma semelhantes às despesas estabelecidas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), estando livres dessa restrição, ou se a execução das emendas nesses casos incorreria em inconstitucionalidade. Na percepção do Professor, havendo norma infraconstitucional sobre a matéria, o Executivo não estaria violando nenhuma cláusula pétrea.

> José Maurício Conti (Professor de Direito da USP): Tendo em vista já existirem exceções a essas situações, feitas, inclusive, por norma infraconstitucional, é, em princípio, numa visão primeira e sem estudo mais aprofundado, eu entendo que se uma emenda constitucional suprimir essa restrição, ela não vai estar violando nenhuma cláusula pétrea. Portanto, seria cabível, né? (Audiência Pública RDO-CE, 6 junho 2013 [314]).

Outra preocupação é a relação a ser estabelecida entre as emendas parlamentares e a dinâmica planejamento-orçamento. Existe um questionamento se deveriam ser consideradas impositivas apenas as emendas submetidas em áreas prioritárias definidas pelo Executivo. Os Parlamentares poderiam optar pela inclusão de emendas em outros programas, mas estas não seriam consideradas impositivas.

Essa posição é apoiada por Conti, que entende como adequada para a ação governamental que as emendas sejam submetidas em áreas prioritária do Executivo, o que incentiva um sistema de planejamento governamental coerente com as decisões estabelecidas no âmbito do PPA e da LDO.

> José Maurício Conti (Professor de Direito da USP): Eu entendo que isso é bastante factível e possível e acho adequado até para uma perfeita, é, perfeito funcionamento do sistema de planejamento da ação governamental que se possa até fazer uma restrição no sentido de que as emendas sejam adequadas ao que está previsto no planejamento plurianual e na própria lei de diretrizes orçamentárias, para que elas se adequem às grandes políticas públicas (Audiência Pública RDO-CE, 6 junho 2013 [314]).

Por fim, Edio Lopes (PMDB/RR) não está convencido de que as diretrizes do orçamento impositivo sejam aplicáveis aos Estados e Municípios a partir do entendimento que seus respectivos poderes legislativos deverão tratar sobre essa iniciativa. Nesse item, José Maurício Conti reforça que não vê óbices à aplicação do orçamento impositivo em outras esferas de governo, reforçando sua aplicabilidade.

> José Maurício Conti (Professor de Direito da USP): É, também já foi dito, com relação à valer para todo mundo, em princípio, parece, no meu modo de ver, o mais adequado que o orçamento seja impositivo para todos. Apenas faço a observação de que, sendo o orçamento impositivo um avanço, entendo que deva ser válido para todos os entes da federação. Não há qualquer óbice, evidentemente, com relação a isso (Audiência Pública RDO-CE, 6 junho 2013 [314]).

Ademais, a primeira audiência pública, além de apresentar um debate que busca aprimorar as PECs na proposição de uma EC que seja adequada e factível, demonstra também um interesse da CE em não "produzir uma peça que venha tencionar ou que venha demonstrar uma atitude de confronto com o poder executivo, sobretudo – Deputado Edio Lopes (PMDB/RR)" (Audiência Pública RDO-CE, 6 junho 2013 [314]). Aqui, Conti reconhece que a EC tensionará uma disputa de poder entre as duas instituições, mas, nesse caso, corrigindo uma distorção na forma como o Executivo lida com a execução orçamentária, o que torna sua promulgação necessária.

> José Maurício Conti (Professor de Direito da USP): Deputado Edio Lopes, nas suas considerações sobre o equilíbrio entre a execução da PEC e não produzir uma peça que venha confrontar o Poder Executivo, esse caso é claramente uma emenda constitucional que provoca uma disputa de poder, não é? É, mas fazendo na minha visão uma disputa de poder que visa corrigir uma distorção da forma como está se operacionalizando hoje a execução orçamentária. O que se observa é um excessivo uso do Poder Executivo, além daquilo que está constitucionalmente previsto, de modo que essa PEC vai importar numa redução dos poderes que estão no executivo. Evidentemente que isso pode, eventualmente, gerar alguma tensão. Mas eu acho essa

> tensão necessária para corrigir uma distorção, porque eu entendo que o Poder Executivo, nesse aspecto, ele está excedendo o poder que lhe cabe, de fazer uso da flexibilidade orçamentária de forma maior do que aquilo que está previsto na constituição (Audiência Pública RDO-CE, 6 junho 2013 [314]).

A segunda audiência pública contou com as participações de Célia Corrêa, Secretária de Orçamento Federal, do Ministério de Orçamento, Planejamento e Gestão, Leonardo Rodrigues Albernaz, Diretor da Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU, e Aritan Borges Maia, Auditor Federal de Controle Externo do TCU. No encontro, usaram a palavra Célia Corrêa e Leonardo Rodrigues Albernaz. A fala de Aritan Borges se daria apenas em casos de dúvidas ou esclarecimentos, o que não aconteceu.

A reunião foi organizada de modo semelhante à audiência pública anterior. Primeiro, houve a manifestação dos convidados. Em seguida, a fala dos deputados inscritos. Por fim, as manifestações do relator, intercalando entre perguntas e respostas. Aqui, destaco que, diferente do encontro anterior, os membros da CE usaram a palavra para discursar sobre o papel das emendas para as bases eleitorais e a percepção da sociedade/mídia sobre esse instrumento, esvaziando o debate que visava o aprimoramento da PEC, como observado no encontro anterior.

Essa mudança é influenciada pela matéria vinculada na Folha de São Paulo, em 14/05/2013 (Folha de São Paulo, 2013 [322]), que divulgou negociações envolvendo a liberação de R$ 1 bilhão em emendas parlamentares para a aprovação da Medida Provisória nº 595/2012, conhecida como MP dos Portos, que estabelece novos critérios para a exploração e arrendamento dos terminais de movimentação de cargas em portos públicos pela iniciativa privada. A discussão foi aprovada no Congresso quatro horas e meia antes de perder a validade, sob forte influência dos acordos entre os líderes de bancada e ministros de Governo.

É esse evento que orienta o discurso dos membros da CE:

> Deputado Edio Lopes (PMDB/RR): Só pra concluir esse preâmbulo, meu presidente, eu diria que a manchete da Folha de São Paulo, nos dias em que estava em debate a MP dos portos, foi a gota de água para a tomada de decisão irreversível desta casa de aprovarmos um novo marco nessa questão (Audiência Pública RDO-CE, 11 junho 2013 [315]).

> Deputado Colbert Martins (PMDB/BA): [...] Não queremos é ser afrontados e nós temos que pagar um preço, que é aquele preço de que nós não vamos ter mais numa votação como aquela dos portos, alguém do governo aparecer e botar lá que liberou um bilhão de reais na manchete do Jornal do Estado de São Paulo, para querer desmoralizar essa casa. Essa tentativa permanente de desmoralização com anúncio de liberação de recursos, como se fosse chantagem de pagamento (Audiência Pública RDO-CE, 11 junho 2013 [315]).

Durante a sua exposição, Célia Corrêa divide a análise das PECs em três dimensões: (a) constitucionalidade, (b) mérito e (c) operacionalização. Sobre os aspectos constitucionais, a recomendação é que a EC seja revisada em termos jurídicos para garantir viabilização na sua execução, evitando impedimentos futuros.

Em termos de mérito, a indicação é que o orçamento público apresenta um alto engessamento, uma vez que as despesas discricionárias alcançam apenas 11,7% das programações, sendo 87,3% da peça orçamentária comprometida com despesas obrigatórias. Na perspectiva da receita, apenas 14% podem ser aplicadas livremente, ou seja, não possui vinculação.

> Célia Corrêa (Secretária de Orçamento Federal): Só para dar um exemplo, com os números da lei orçamentária de 2013, pelo lado da despesa, se nós olharmos, nós temos apenas 11,7% da despesa como despesa discricionária. Os outros 87,3% são obrigatórias. Então, pelo lado da despesa, já há essa rigidez. Quando olhamos pelo lado da receita, verificamos que na lei de 2013, apenas 14% da receita tem livre aplicação, o restante todo já é vinculado, ou seja, já tem uma destinação prévia especificada em leis (Audiência Pública RDO-CE, 11 junho 2013 [315]).

Ainda na perspectiva da receita, a expositora ressalta que se trata de uma estimativa e que, na análise material dos últimos anos, a arrecadação é inferior à previsão em cerca de 7,5%, somando algo em torno de 45 bilhões por ano. Com isso, o orçamento é apresentado como já contendo alta rigidez, o que dificulta a flexibilização na gestão exercida pelo Executivo. Isso somado às crises econômicas.

> Célia Corrêa (Secretária de Orçamento Federal): Outro ponto que vale a pena frisar é que a receita, ela é uma estimativa, e o que que nós temos verificado nos 3 últimos anos, de 2009 a 2012, diferentemente de anos anteriores, a receita efetivamente realizada, ela ficou aquém do valor previsto na lei orçamentária anual em torno aí de 7,5% a menos, o que equivale em torno aí de 45 bilhões/ano. Então, esse também é um dado para a gente refletir (Audiência Pública RDO-CE, 11 junho 2013 [315]).

Nesse cenário, Célia argumenta a favor do Executivo ao indicar que, enquanto as emendas individuais passaram de R$ 2 para R$ 15 milhões entre 2002 e 2013, representando uma variação de 383%, a Receita Corrente Líquida apresentou um crescimento real de 85%. Soma-se o fato de que, apenas em 2013, as emendas individuais alcançaram quase R$ 9 bilhões. Esse dado é comparado com programas sociais representativos para o Governo, que alcança cerca de 42% do Bolsa Família e 72% do Minha Casa Minha Vida.

> Célia Corrêa (Secretária de Orçamento Federal): Um outro dado que eu acho relevante mencionar, que quando falamos também de 2013, apenas as emendas, os valores relativos a emendas individuais, chegam a quase 9 bilhões de reais. Isso não é um

> valor que nós podemos desconsiderar. Isso representa dos grandes projetos do governo, do Bolsa Família, isso representa 42%. Do Minha Casa Minha Vida, 72%. Então só para a gente ter em mente alguns números que eles realmente são significativos. Não podemos esquecer também que de 2002 a 2013, a receita líquida, ela teve um crescimento real de 85%. No mesmo período, podemos observar que o valor individual das emendas parlamentares ela saltou de 2.000.000 para 15.000.000. Essa é uma variação real de 383%. Então, aqui eu estou trazendo alguns dados, que é exatamente para a gente refletir em torno deles (Audiência Pública RDO-CE, 11 junho 2013 [315]).

Em termos operacionais, as dúvidas recaem sobre a abrangência do orçamento impositivo, se essa seria uma iniciativa que engloba a totalidade da lei orçamentária ou apenas as emendas parlamentares. Caso sejam consideradas apenas as emendas, sua impositividade englobaria as novas programações inseridas pelo Legislativo ou apenas aquelas acrescidas às existentes na lei? O que representa a execução do orçamento também é questionado, no sentido de qual fase da despesa a EC estaria se referindo (empenho, liquidação ou pagamento)?

Aspectos envolvendo a responsabilização também devem ser debatidos na perspectiva de Célia Corrêa. Caso alguma ação seja identificada como irregular pelo TCU, como ficaria o papel do gestor nesse processo? Uma vez definida impositividade, esse agente deveria ser responsabilizado no cumprimento da EC? Por fim, qual será a posição nos casos em que o Parlamentar não é reeleito, ou tem o mandato descontinuado? Como será a execução das obras iniciadas, mas não finalizadas, nesse contexto?

A partir dessas indagações, fica perceptível uma tentativa da representante do Executivo relacionar o impacto que uma possível EC teria na lei orçamentária, apresentada aqui como um instrumento engessado com pouca abertura para a gestão discricionária dos recursos, além de entraves que podem afetar os trabalhos na fase de operacionalização, o que direciona os argumentos para uma perspectiva mais operacional e técnica.

> Célia Corrêa (Secretária de Orçamento Federal): [...] Era um pouco isso que a gente gostaria de trazer pra discussão, pra gente debater, e antes realmente de finalizar o texto, a gente ter em mente essas questões, porque elas podem levar realmente a atrasos e até mesmo criarem empecilhos no andamento depois, no dia a dia da execução do orçamento (Audiência Pública RDO-CE, 11 junho 2013 [315]).

Durante a sua fala, Leonardo Rodrigues Albernaz se engaja nos itens apresentados por Célia Corrêa, pois “são pontos que merecem atenção e que de fato requerem alguma reflexão do ponto de vista prático, né? – Célia Corrêa (Secretária de Orçamento Federal)” (Audiência Pública RDO-CE, 11 junho 2013 [315]). Acrescentando a essa discussão, duas reflexões são adicionadas: (a) a baixa execução das despesas de investimentos e os problemas de gestão e governança decorrentes e (b) os impactos sobre a gestão fiscal.

A execução orçamentária de 2012 indica que o empenho alcançou 58% das dotações disponíveis para investimentos. Ao se considerar o pagamento, o montante alcança apenas 19%. A partir desses percentuais, Leonardo Rodrigues Albernaz argumenta que o debate deve ultrapassar a perspectiva da disponibilidade orçamentária para abranger aspectos mais amplos, como a capacidade de gestão e governança que impactam o orçamento público.

> Leonardo Rodrigues Albernaz (Macroavaliação Governamental do TCU): [...] É fácil notar nessa tela que o grupo de despesas de investimento é aquele onde a gente tem maior dificuldade de execução, tanto do ponto de vista do empenho das despesas, não é? Onde a gente chega a 58%. E mais ainda do ponto de vista da execução, já que a gente alcançou no ano de 2012 apenas 19%, então, ou seja, em que pese a importância que os investimentos têm, e certamente têm para o governo, existe, é, uma nítida dificuldade em se chegar à execução das despesas ligadas a investimento, né? E esses dados sugerem que existe algo mais, ou seja, um problema maior do que simplesmente a questão de disponibilidade orçamentária. Essa dificuldade de execução não está ligada à disponibilidade orçamentária, mas a questões mais estruturais, ligadas à capacidade de gestão. Ou seja, há problemas de governança. Há problemas de gestão que têm impactado ao desempenho do orçamento público (Audiência Pública RDO-CE, 11 junho 2013 [315]).

Portanto, para além da definição de um elemento de imposição na lei orçamentária, argumenta-se pela necessidade de avaliação das causas que impedem sua execução para um diagnóstico mais preciso. Por fim, Leonardo Rodrigues Albernaz não discursa de forma específica sobre como a EC poderia impactar a gestão fiscal, mas indica a necessidade de observar a discussão nessa ótica, englobando os impactos decorrentes na dívida pública, apuração de superávit e cumprimento de limites.

> Leonardo Rodrigues Albernaz (Macroavaliação Governamental do TCU): Essas matérias são, é, requerem muito cuidado, ou seja, são temas muito complexos e é preciso pensar em todos os impactos que podem haver sob gestão fiscal, sobre dívida pública, sobre apuração de superávit, sobre, é, cumprimento de limites (Audiência Pública RDO-CE, 11 junho 2013 [315]).

Findas as exposições, os argumentos de Célia Corrêa são contrapostos pelos membros da CE, que discorrem sobre a magnitude das emendas individuais na lei orçamentária e as decisões tomadas pelo Executivo durante a execução orçamentária. A partir da análise do orçamento de 2013, o Deputado Felipe Maia (DEM/RN) expõe que as emendas individuais representam 0,4% da RCL, sendo esse percentual o mais afetado pelo contingenciamento do Executivo.

> Deputado Felipe Maia (DEM/RN): O total das dotações oriundas de emendas individuais de iniciativa parlamentar no orçamento 2013 representou 0,4% do total do orçamento. Porque justamente esta pequena parcela é a que sofre o maior contingenciamento por parte do Executivo? [...] Porque logo as nossas emendazinhas,

> que são aquelas que levam o desenvolvimento aos municípios, é que são contingenciadas e não o outro bolo, dos 99,6? Volto, a emenda individual, ela significa 0,4% do total do orçamento e 0,4 das Receitas Correntes Líquidas (Audiência Pública RDO-CE, 11 junho 2013 [315]).

Ao considerar o custo do Executivo com a manutenção da máquina pública, o Deputado indica que o custeio dos 39 ministérios soma R$ 54 bilhões, quando as emendas parlamentares, em sua totalidade, chegam a R$ 8,9 bilhões. Dada a importância dos investimentos para o desenvolvimento nacional, questiona-se o motivo do Executivo não incentivar a execução dessas dotações.

> Deputado Felipe Maia (DEM/RN): Essa discussão está acima de partido político e eu aqui não quero fazer um discurso político, mas eu me questiono, seja como base ou como governo, de que eu tenho dados e que o custo da máquina, o custeio dos 39 ministérios, custaria 54 bilhões de reais nesse ano e todas as emendas parlamentares, leia-se investimentos, 100%, seria de 8,9 bilhões de reais. Então, se o governo pretende investir no país e essas emendas individuais são 100% em investimento, porque não o próprio Palácio do Planalto lutar para que o orçamento impositivo seja aprovado, uma vez que vai ajudar ele a chegar a todos os encontros do Brasil? (Audiência Pública RDO-CE, 11 junho 2013 [315]).

A contra-argumentarão abrange também o engessamento orçamentário. É apresentado, como contraditório, o fato de que 84% dos recursos estariam comprometidos, ao passo em que houve solicitação de abertura de créditos adicionais que somam R$ 74 bilhões no ano anterior. Na perspectiva da receita, a frustração observada seria decorrente de renúncia de receita, que alcançou algo entre R$ 47 e R$ 49 bilhões.

> Deputado Edio Lopes (PMDB/RR): Ora, se o governo que afirma que a receita está muito aquém do previsto, que argumenta que 84% dos recursos já estão engessados, já estão comprometidos, que precisa contingenciar as programações do exercício em virtude da insuficiência de arrecadação, é isto aqui, em outras palavras, que a doutora Célia disse. Mas esse mesmo Governo, que argumenta desta forma, como ele pode justificar que no ano passado pediu uma abertura de crédito, não de 47 bi, mas de 74 bilhões de reais a esta casa? Então alguma coisa não está fechando dentro do mundo da realidade entre uma coisa e outra (Audiência Pública RDO-CE, 11 junho 2013 [315]).

> Deputado Giovanni Queiroz (PDT/PA): [...] O deputado Edio estava comentando que a senhora disse que houve uma frustação de receita de 47-49 bi. Foi renúncia fiscal, dentro de uma política macroeconômica que o governo entendeu que deveria fazer e o fez (Audiência Pública RDO-CE, 11 junho 2013 [315]).

Assim como na audiência pública anterior, o relator da CE usou a palavra para estabelecer diálogo com os convidados. De início, o Deputado Edio Lopes (PMDB/RR) sinaliza que a discussão sobre as emendas individuais impositivas não apresenta inconstitucionalidade.

Em relação à abrangência das emendas, é indicado elas seriam impositivas quando integradas às iniciativas prioritárias do Governo, mantendo coerência com a LDO.

Sobre a execução das emendas com problemas legais ou técnicos, se consolida o entendimento de que o Executivo deverá informar em prazo estabelecido quais emendas estão impedidas de execução. A descontinuidade ou interrompimento do mandato é observado por Edio Lopes (PMDB/RR) como um fato novo, considerada uma questão na qual a CE deva se dedicar.

> Deputado Edio Lopes (PMDB/RR): Pois bem, a senhora falou da questão do parlamentar que no seu último ano de governo tenha apresentado uma emenda e que a obra ficasse inacabada. Eis aí uma questão nova e que deveremos nos ocupar em encontrarmos o mecanismo para evitar isso (Audiência Pública RDO-CE, 11 junho 2013 [315]).

Por fim, o relator indica uma preocupação na elaboração da EC que não foi indicada na audiência anterior: o estabelecimento de um limite para as emendas individuais. Edio Lopes (PMDB/RR) apresenta a possibilidade de que as emendas impositivas sejam executadas com base em um percentual da RCL realizada no ano anterior. A sua submissão ocorrerá com base nas estimativas de receitas previstas para o ano corrente, mas a sua execução será definida com base na RCL efetivamente executada. Assim, as emendas seriam efetuadas, pelo menos, em níveis equivalentes ao último ano.

> Deputado Edio Lopes (PMDB/RR): Então, uma outra questão que nos tem levado muito a pensarmos é de que se deveríamos ou não estabelecer de pronto um teto para as emendas individuais? E aí, o que mais tem se discutido seria um formato de que as emendas individuais não poderiam ultrapassar. Há um X percentual da receita corrente líquida executada no exercício anterior. Nós vamos apresentar as emendas com base numa previsão, mas a impositividade dela, para continuar usando um termo que eu continuo achando inadequado, seria sobre o efetivo executado no ano anterior. Porque aí nós teríamos, na pior das hipóteses, nós teríamos uma execução igual a do ano anterior. Com valores igual à do ano anterior (Audiência Pública RDO-CE, 11 junho 2013 [315]).

A partir desses pontos e contrapontos, Célia Corrêa sinaliza a disponibilidade do Executivo em construir um debate conjunto visando a produção da EC, de modo que seja factível e auxilie no desenvolvimento do país.

> Célia Corrêa (Secretária de Orçamento Federal): Então, acho que a proposta é essa, ou seja, que caminhos nós devemos seguir juntos e aqui, o Executivo não está se furtando de participar das discussões, está certo, na melhoria do texto final, na ajuda da confecção do texto final, para que de fato a gente consiga chegar em algo que seja factível e pensando, como eu mencionei, num país melhor e na busca realmente de

> desenvolvimento e do bem-estar de toda a sociedade, eu acho que essa intenção de todos nós aqui (Audiência Pública RDO-CE, 11 junho 2013 [315]).

Com base nessas análises, fica perceptível o interesse da CE, sobretudo da relatoria, em estabelecer um diálogo amplo com vistas ao desenvolvimento da EC final. Os convidados foram importantes para a geração de conformidade argumentativa, como a discussão sobre o sentido acerca do orçamento como lei material e impositiva, como observado no encontro com José Maurício Conti, e para formar uma disputa discursiva baseada em diferentes contrapontos, com a participação de Célia Corrêa.

4.2.7 Emendas de Comissão à PEC 565-A/2006 e o Parecer do Relator

Na CE, dezoito Emendas de Comissão (EMC) foram submetidas para apreciação pela relatoria. Ressalta-se que o prazo regimental para envio foi anterior (05/06/2013) às audiências públicas, portanto, são recomendações que antecedem as deliberações com representantes da sociedade civil, do Governo e das instituições de controle.

De maneira geral, as EMCs tratam de assuntos diversos, como: (a) a impositividade das emendas parlamentares individuais, (b) necessidade de apresentação das justificativas legais ou técnicas e cancelamento (ou contingenciamento) equitativo das emendas submetidas pelo Legislativo, (c) diretrizes para realocação das emendas impedidas, (d) vinculação das emendas nas áreas prioritárias do Executivo e (e) definição de percentual para execução orçamentária e financeira das emendas com base na RCL, dentre outros. Esse material, assim como as PECs em discussão, serviu como base para apresentação do parecer pela relatoria.

O Quadro 26 apresenta as EMCs e os principais tópicos abordados em cada uma delas.

Quadro 26 – Emendas de Comissão apresentadas à PEC 565-A/2006 na Comissão Especial.

Emenda 01/2013 – Submissão 15/05/2013 – Esperidião Amin (PP/SC)
Ementa: I. Obrigatoriedade de execução das transferências financeiras, inclusive das emendas parlamentares. II. Equidade no cancelamento ou contingenciamento das emendas em relação às demais despesas constantes na lei orçamentária. III. Realocação das emendas com impedimentos legais ou técnicos para o mesmo beneficiário por meio de créditos adicionais. IV. Reincorporação do saldo deduzido das emendas caso seja apurado superávit financeiro no encerramento do exercício [274a].
Emenda 02/2013 – Submissão 15/05/2013 – Esperidião Amin (PP/SC)
Ementa: I. Equidade no cancelamento ou contingenciamento das emendas em relação às demais despesas constantes na lei orçamentária. II. Reincorporação do saldo deduzido das emendas caso seja apurado superávit financeiro no encerramento do exercício. III. Realocação das emendas com impedimentos legais ou técnicos em ações prioritárias do mesmo beneficiário [274b].
Emenda 03/2013 – Submissão 23/05/2013 – Felipe Maia (DEM/RN)
Ementa: I. Tratamento isonômico e igualitário na execução das emendas parlamentares. II. Liberação das emendas nos primeiros trinta dias após a aprovação da lei orçamentária. III. Apuração do montante das emendas individuais a serem executadas a partir de percentual da RCL estabelecida na LDO, com percentual mínimo de

70%. IV. Distribuição equitativa das emendas entre os parlamentares. V. Inscrição em restos a pagar dos saldos remanescentes para execução em até 120 dias no exercício seguinte [274c]
Emenda 04/2013 – Submissão 29/05/2013 – Sandro Alex (PPS/PR)
Ementa: I. Vinculação das emendas às prioridades regionais ou setoriais definidas na LDO. II. Definição da obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira das emendas em, pelo menos, 1% da RCL, exceto em casos de impedimentos legais ou técnicos ou deliberação da Comissão Mista. III. Obrigatoriedade de encaminhamento de justificativa para a não execução das emendas com impedimentos legais ou técnicos [274d].
Emenda 05/2013 – Submissão 29/05/2013 – Sandro Alex (PPS/PR)
Ementa: I. Suprime a redação dada ao art. 166, que propõe a extinção da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) [274e].
Emenda 06/2013 – Submissão 04/06/2013 – César Halum (PPS/TO)
Ementa: I. Proibição de cancelamento das programações submetidas pelo Legislativo, exceto em casos de impedimentos legais ou técnicos. II. Estabelecimento das exigências definidas na LRF, ou outras normas regulamentares, até o envio do PLOA. III. Obrigatoriedade de encaminhamento de justificativa para a não execução das emendas com impedimentos legais ou técnicos. IV. A não execução das programações implica em crime de responsabilidade. V. Vigência da EC a partir do primeiro dia útil no ano subsequente da sua publicação [274f].
Emenda 07/2013 – Submissão 05/06/2013 – Eduardo Cunha (PMDB/RJ)
Ementa: I. Enquanto o PLDO não for sancionado pelo Executivo, as programações previstas na LOA poderão ser executadas até o limite de um doze avos [274g].
Emenda 08/2013 – Submissão 05/06/2013 – Eduardo Cunha (PMDB/RJ)
Ementa: I. Define 31/03 como o prazo limite para estabelecer a programação financeira para os empenhos realizados no ano anterior e o cronograma de execução mensal [274h].
Emenda 09/2013 – Submissão 05/06/2013 – Eduardo Cunha (PMDB/RJ)
Ementa: I. Atribui aos órgãos e entidades da administração pública o dever de avaliar a regularidade na execução das emendas [274i].
Emenda 10/2013 – Submissão 05/06/2013 – Eduardo Cunha (PMDB/RJ)
Ementa: I. Estabelece que as transferências de recursos da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios serão realizadas mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos relacionados, observadas as disposições legais, exceto em caso de inadimplência. II. Veda a alocação de recursos definidos no item anterior em montante inferior a 0,35% do orçamento geral [274j].
Emenda 11/2013 – Submissão 05/06/2013 – Eduardo Cunha (PMDB/RJ)
Ementa: I. Torna impositiva a execução das emendas individuais. II. Obrigatoriedade de apresentação de solicitação de cancelamento ou contingenciamento das emendas, com a apresentação das justificativas técnica, econômico-financeiras, operacionais ou jurídicas até 120 dias antes do encerramento da sessão legislativa. III. A solicitação poderá ocorrer a qualquer tempo em caso de queda de receita ou calamidade pública. IV. Essas solicitações tramitarão em regime de urgência no Congresso Nacional. V. A não execução da programação orçamentária implica em crime de responsabilidade [274k].
Emenda 12/2013 – Submissão 05/06/2013 – Eduardo Cunha (PMDB/RJ)
Ementa: I. As emendas parlamentares individuais são de execução obrigatória, exceto em casos de solicitação exclusiva do Presidente da República para cancelamento ou contingenciamento [274l].
Emenda 13/2013 – Submissão 05/06/2013 - Sérgio Brito (PSChei/BA)
Ementa: I. Estabelece a obrigatoriedade de execução da totalidade das emendas individuais sob pena de crime de responsabilidade [274m].
Emenda 14/2013 – Submissão 05/06/2013 – Luiz Carlos Heinze (PP/RS)
Ementa: I. Formaliza a entrega de 2% do Fundo de Participação dos Municípios no primeiro decênio do mês de julho de cada ano [274n].
Emenda 15/2013 – Submissão 05/06/2013 – Ronaldo Caiado (DEM/GO)
Ementa: I. Determina a necessidade de autorização legislativa para a não execução das emendas parlamentares individuais ou coletivas. II. Necessidade de encaminhamento de solicitação para a não execução das emendas parlamentares. III. Os pedidos tramitarão em regime de urgência no Congresso Nacional e deverão ser deliberados no prazo de trinta dias. IV. Necessidade de identificação das emendas individuais e coletivas na LOA [274o].
Emenda 16/2013 – Submissão 05/06/2013 – Alessandro Molon
Ementa: I. A execução das programações contidas na lei orçamentária é de execução obrigatória, exceto nos casos de impedimentos técnicos, jurídicos ou de gestão. II. A limitação de empenho deverá ser acompanhada de justificativas. III. Tais limitações ficarão disponíveis em páginas eletrônicas de livre acesso [274p].
Emenda 17/2013 – Submissão 05/06/2013 – Arolde de Oliveira (PSD/RJ)

Ementa: I. Obrigatoriedade de envio, pelo Executivo, das programações orçamentárias prioritárias, devendo alcançar pelo menos 1,33% da RCL. II. Tais programações deverão ser empenhadas até quatro meses antes do encerramento do exercício. III. As emendas individuais inseridas nas áreas prioritárias terão execução privilegiada [274q].
Emenda 18/2013 – Submissão 05/06/2013 - Domingos Sávio (PSDB/MG)
Ementa: I. Veda o encerramento da sessão legislativa sem aprovação da LDO e deliberação final da LOA. II. Estabelece 1% da RCL para ser utilizada pelo Congresso Nacional. III. Necessidade de solicitação, pelo Presidente da República, para limitação de empenho das programações submetidas pelo Congresso. IV. Apresentação das justificativas de ordem técnica, econômico-financeira, operacional ou legal para as iniciativas de limitação de empenho em até 120 dias antes do encerramento do exercício. V. Distribuição equitativa dos procedimentos de limitação de empenho. VI. As solicitações de limitação serão aprovadas se não deliberadas pelo Congresso Nacional em até 30 dias. VII. As programações submetidas para ações e serviços públicos pelo Congresso não serão consideradas para o cálculo mínimo obrigatório do Sistema Único de Saúde [274r].

Fonte: Adaptado da atividade legislativa de tramitação da PEC 565/2006.
Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332451.

O Parecer do Relator [276] foi apresentado pelo Deputado Edio Lopes (PMDB/RR) em 13/06/2013. O relatório apresenta os principais aspectos da PEC 565-A/2006, bem como das demais PECs apensadas (ver Quadro 19). Uma descrição geral das dezoito EMCs submetidas é indicada, além de uma exposição geral sobre as duas audiências públicas, realizadas em 06/06/2013 [314] e 11/06/2013 [315] (ver Quadro 25).

Antecedendo a apresentação do voto, o relator argumenta que o orçamento impositivo surge no contexto brasileiro influenciado por duas ideias-forças: (1) o resgate da peça orçamentária como um instrumento de planejamento público, uma vez que o uso discricionário do contingenciamento ficciona esse um instrumento e "frusta as expectativas legítimas da sociedade" (Comissão Especial – Parecer do Relator, 13 junho 2013, [276]), e (2) o fato do trabalho parlamentar em matéria orçamentária ser frustrado pelo domínio do Executivo na liberação das emendas.

A partir dessa análise preliminar, há o reconhecimento de que quase 90% do orçamento é comprometido com despesas obrigatórias. Portanto, parcela significativa já possui legislação específica que torna cogente a sua execução, como as despesas com pessoal e encargos sociais, transferências constitucionais e pagamento de juros e encargos da dívida. Assim, a atenção na formulação da EC deveria ser direcionada para as despesas discricionárias, pois são sujeitas ao contingenciamento ao longo da execução orçamentária.

> Deputado Edio Lopes (PMDB/RR): Quanto ao tornar obrigatória a execução de toda programação constante da LOA, salvo solicitação do Presidente da República de contingenciamento ou cancelamento, entendemos que em virtude da elevada rigidez atualmente existente na programação da LOA [...] o mais prudente é limitar essa obrigatoriedade a um subconjunto das despesas, qual sejam, as programações introduzidas na LOA por intermédio de emendas individuais (Comissão Especial – Parecer do Relator, 13 junho 2013, [276]).

Para argumentar contra a arbitrariedade com que o Executivo lida no tratamento das emendas, a relatoria utiliza argumentos mobilizados por José Maurício Conti na primeira audiência pública, reconhecendo que "essa discricionariedade na execução concentra poder financeiro no Executivo, materializando situações que contrariam o equilíbrio de poderes" (Comissão Especial – Parecer do Relator, 13 junho 2013, [276]). Esse poder submete o Legislativo às relações de barganha para a aprovação das emendas. Tais fatores justificam os trabalhos desenvolvidos CE e a posição do Relator sobre a matéria.

Ao argumentar pela impositividade das emendas, o Deputado Edio Lopes (PMDB/RR) defende a importância de fixação de limites e que as programações sejam submetidas em áreas prioritárias definidas na LDO, valorizando a relação planejamento-orçamento.

> Deputado Edio Lopes (PMDB/RR): Nossa proposta é tornar obrigatória a execução financeira de montante que compreenda programações oriundas de emenda individuais, compatíveis com as prioridades definidas na LDO, cujo papel é servir de elo entre o sistema de planejamento e orçamento, conforme preconizado na Carta Magna (Comissão Especial – Parecer do Relator, 13 junho 2013, [276]).

Na definição de parâmetros, é indicado que a execução será impositiva sobre 1% da RCL efetivamente arrecadada no exercício anterior. Já a apresentação das emendas individuais estará limitada a 1% da RCL na LOA corrente.

> Deputado Edio Lopes (PMDB/RR): Com relação a garantia de que os recursos de que estamos reservando para a execução das emendas individuais prioritárias não estejam superestimados, fixamos como parâmetro o limite de 1% da receita corrente líquida efetivamente arrecadada no exercício anterior. Já para fins de elaboração do orçamento, limitamos a apresentação de emendas individuais ao mesmo percentual sobre a receita corrente líquida constante do projeto (Comissão Especial – Parecer do Relator, 13 junho 2013, [276]).

Outra preocupação foi o estabelecimento de um rito processual para o contingenciamento das emendas, que deverá ser acompanhada de justificativas técnicas ou jurídicas. Além disso, a lógica de aprovação pela inercia deliberativa do Congresso Nacional foi invertida em relação ao estabelecido inicialmente no Senado Federal. Portanto, a não manifestação do Legislativo sobre os pedidos de cancelamentos resulta na sua rejeição. Soma-se, ainda, o fato de que o contingenciamento das emendas individuais não pode ser superior às demais despesas.

Por fim, a substituição da CMO por um sistema bicameral, previsto na PEC 22/2000, foi revertida, mantendo o regime congressual em vigência. Para maior detalhamento, o Quadro

27 especifica a decisão da relatoria sobre o conjunto de PECs e EMCs apensadas à PEC 565-A/2006, que fundamentaram a apresentação de um substitutivo.

Quadro 27 – Incorporação/rejeição das PECs e Emendas de Comissão no substitutivo da PEC 565-A/2006.

PECs Apensadas	Objetivo	Situação
385/2005, 169/2006 e 189/2012	Tornam obrigatória ou não passível de contingenciamento toda a programação orçamentária e sujeita sua impossibilidade à apreciação do Congresso Nacional, com aprovação por decurso de prazo, de 45 dias (PEC nº 169/2003).	Aprovação nos termos do substitutivo.
46/2007, 96/2007, 321/2009, 192/2012, 201/2012 e 232/2012	Tornam obrigatória a execução dos créditos constantes da lei orçamentária anual oriundos de emendas parlamentares.	Aprovação nos termos do substitutivo.
20/2011 e 152/2012	Determinam a obrigatoriedade da execução de ações de determinadas áreas temáticas, como saúde, segurança e educação incluídas ou acrescidas à lei orçamentária por emendas individuais. A priorização de áreas específicas já é atribuição constitucional das LDOs, todavia dá-se o acolhimento parcial da obrigatoriedade das emendas.	Aprovação nos termos do substitutivo.
465/2005 e 145/2012	Antecipa o envio da LDO e veda o encerramento da sessão legislativa sem a apreciação dos vetos à LDO.	Não contemplado no substitutivo (rejeição de ambas).
281/2008	Estabelece a obrigatoriedade de execução das receitas orçamentárias.	Não contemplado no substitutivo (rejeição).
330/2009	Propõe a proibição de encerramento da sessão legislativa caso a LOA não tenha sido aprovada pelo Congresso Nacional. Estabelece a identificação das programações de execução obrigatória na LOA e propõe novas datas para encaminhamento e aprovação do PPA.	Não contemplado no substitutivo (rejeição).
Emendas de Comissão	Aprovação, nos termos do substitutivo, de todas as EMC, com exceção da nº 14, que versa sobre a alteração de percentual para o Fundo de Participação dos Municípios, considerado um item que foge do escopo dos trabalhos da CE.	

Fonte: Adaptado da atividade legislativa de tramitação da PEC 565/2006.
Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332451.

Portanto, as PECs nºs 169/2003, 385/2005, 565/2006, 46/2007, 96/2007, 321/2009, 20/2011, 152/2012, 189/2012, 192/2012, 201/2012 e 232/2012, apensadas à PEC 565/2006, foram aprovadas no parecer, bem como as EMC nºs 1 a 13 e 15 a 18. Ficam rejeitadas as PECs nº 465/2005, 281/2008, 330/2009 e 145/2012 e a EMC nº 14.

Esse material serviu como base para a formação do substitutivo da PEC 565-B/2006 [276] na CE. O Quadro 28 sintetiza os principais tópicos incorporados na sua formalização.

Quadro 28 – Substitutivo da PEC 565-B/2006 a partir do parecer da Comissão Especial.

Item Modificado no Substitutivo	Tópico Relacionado
Art. 1º O art. 165 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do §§ 10 e 11: Art. 165. ..... § 10. A previsão de receita e a fixação da despesa no projeto e na lei orçamentária devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal.	Necessidade de previsões mais realistas na previsão da receita.
§ 11. Se o projeto de lei orçamentária não for sancionado até 31 de dezembro, a programação dele constante será executada somente para o atendimento das despesas previstas no art. 166, § 3, II, e demais despesas correntes obrigatórias.	Tratativa nos casos em que a LOA não foi sancionada até o final do ano.
Art. 2º O art. 166 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos §§ 9º, 10, 11, 12 e 13: Art. 166. ..... § 9º A aprovação de emendas individuais ao projeto de lei orçamentária será limitada ao montante de um por cento da receita corrente líquida prevista no projeto.	Definição de percentual para submissão das emendas individuais impositivas (1% da RCL prevista na LOA corrente).
§ 10. É obrigatória a execução financeira da programação prioritária incluída na lei orçamentária por emendas individuais, observado o art. 165, § 2º, de forma isonômica, nos termos do regimento comum do Congresso Nacional, em montante correspondente a um por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.	Definição de percentual para a execução das emendas individuais impositivas (1% da RCL realizada no exercício anterior).
§ 11. No caso de impedimento de ordem técnica ou legal para a execução da programação prevista no § 10 deste artigo: I - até 30 de abril, os Poderes e o Ministério Público da União publicarão as justificativas do impedimento; II - até 30 de junho, o órgão responsável ou o beneficiário providenciará as medidas necessárias para superação do impedimento; III - até 30 de setembro, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei de crédito adicional ao Congresso Nacional para remanejamento ou cancelamento da programação orçamentária cujo impedimento não tiver sido superado; IV - até 20 de novembro, não havendo deliberação da comissão mista prevista no art. 166, § 1º, o projeto será considerado rejeitado.	Prazos para indicação dos impedimentos legais ou técnicos e para as providências necessárias.
§ 12. O relatório de que trata o art. 165, § 3º, demonstrará a execução da programação a que se refere o § 10 deste artigo e seu cumprimento será objeto de manifestação específica no parecer previsto no art. 71, I.	Inclusão dos dados sobre a execução das emendas individuais impositivas no relatório resumido de execução orçamentária.
§ 13. Consideram-se obrigatórias as transferências necessárias à execução da programação prevista no § 10 deste artigo.	Consideração das emendas individuais impositivas como transferências obrigatórias.
Art. 3º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do art. 35-A: Art. 35-A. A liquidação financeira do saldo de restos a pagar inscritos em exercícios anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional relativo a programações derivadas de emendas individuais será efetivada nos três primeiros exercícios financeiros, sendo no mínimo de quarenta por cento no primeiro deles.	Tratativa dos restos a pagar de emendas individuais de exercícios anteriores.
Art. 4º As disposições desta Emenda Constitucional aplicam-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos de suas Constituições ou Leis Orgânicas.	Abrangência da EC aos Estados, Distrito Federal e Municípios.
Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.	Vigência.

Fonte: Atividade legislativa de tramitação da PEC 565/2006.
Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332451.

Entre as principais mudanças, destacam-se a definição de 1% da RCL prevista na LOA para submissão das emendas parlamentares individuais e 1% da RCL realizada no exercício anterior como parâmetro para a sua execução financeira. A utilização da RCL do exercício anterior visa a mobilização de uma base real e factível para execução das emendas, o que evita oscilações em virtude de projeções irrealistas na estimação da receita.

Outros aspectos do substitutivo que merecem destaque são o interesse de estender a abrangência da EC aos Estados, Distritos Federal e Municípios – aspecto não consensual nas audiências públicas analisadas –, o estabelecimento de prazo para indicação dos impedimentos legais ou técnicos pelo Executivo, a consideração das emendas como transferências obrigatórias e a inclusão dos dados sobre a sua execução no relatório resumido de execução orçamentária. Ademais, sua vigência, que se daria no segundo ano da sua publicação, passa a vigorar de imediato, bem como a possibilidade de utilização de restos a pagar nos três primeiros anos.

4.2.8 A Comissão Especial em Conflito e a Oposição Explícita ao Executivo

No dia 13/06/2013 [277] é realizada a sexta reunião da CE com o objetivo de (1) votar a ata da reunião anterior (11/06/2013) [315], que tratou da audiência pública com a Secretária de Orçamento Federal, Célia Corrêa, e com o Diretor da Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU, Leonardo Rodrigues Albernaz, e (2) deliberação sobre o Parecer do Relator [276], submetido pelo Deputado Edio Lopes (PMDB/RR), nesse mesmo dia.

A ata foi aprovada sem modificações e antes de que as atividades deliberativas sobre o parecer fossem iniciadas, há um pedido de vista conjunta pelos Deputados Danilo Forte (PMDB/CE), Heuler Cruvinel (DEM/GO), Ricardo Berzoini (PT/SP), Onofre Santo Agostini (DEM/SC), Domingos Sávio (PSDB/MG) e Giovanni Queiroz (PDT/PA). Ao argumentar sobre o pedido de vista, o Deputado Danilo Forte (PMDB/CE) solicita que uma reunião seja agendada após o interdito de duas sessões, sugerindo um novo encontro para a quarta-feira da semana seguinte (19/06/2013) com o objetivo de que o relatório fosse apreciado e encaminhado para votação no Plenário da Câmara dos Deputados.

Uma preocupação indicada pelo Deputado é que as deliberações no âmbito da EC já refletissem a LDO de 2014, o que demandaria agilidade nas atividades no âmbito da CE:

> Deputado Danilo Forte (PMDB/CE): Presidente Pedro Eugênio, sabendo da importância da matéria, até porque essa comissão especial foi criada para isso, e sabendo também do desejo de alguns companheiros, colegas, deputados, de pedir vista com relação ao relatório do relator, eu gostaria de pedir a dispensa da leitura. [...] Inclusive, nós vamos pedir vista coletiva, não tem problema, e precisamos de duas

> sessões para colocar em votação. A gente sabe que nós estamos agora no fechamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias. E essa matéria sendo aprovada pela comissão, ela lastreará, com certeza, a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Então, tem um prazo que é exíguo para realizar essa votação aqui na Câmara dos Deputados. Então, diante do fato, a nós proporíamos que, como tem um interdito das duas seções, contasse uma de hoje e outra na terça-feira e na quarta-feira a gente faria já a votação aqui na Câmara dos Deputados, do relatório (RDO-CE, 13 junho 2013 [277]).

O presidente da CE reconhece a pertinência do pedido de vista para que os membros realizem uma leitura aprofundada do substitutivo encaminhado no parecer (ver Quadro 28) e direcionem os esforços para que este seja aprovado no próximo encontro.

> Deputado Pedro Eugênio (PT/PE): Há consenso de um pedido conjunto. Não é uma medida protelatória, é uma medida efetivamente para nos dar a oportunidade de conhecer melhor a matéria e fazermos com que a aprovação dessa matéria seja é, se possível, consensuada. Não é? É o esforço que nós devemos fazer nessa direção (RDO-CE, 13 junho 2013 [277]).

A vice-presidência, na figura do Deputado Felipe Maia (DEM/RN), reforça o entendimento de que passadas as duas sessões, um novo encontro seria marcado para votação do Parecer do Relator [276].

> Deputado Felipe Maia (DEM/RN): Só pra deixar ressaltado de que o deputado Danilo Forte faz uma questão de ordem para que seja marcado de imediato, após vencidas as duas sessões. No dia posterior, ou seja, a princípio, nós teríamos uma sessão hoje, uma sessão na terça-feira e na próxima quarta-feira nós já estaremos aptos a poder votar o relatório do Deputado Edio Lopes (RDO-CE, 13 junho 2013 [277]).

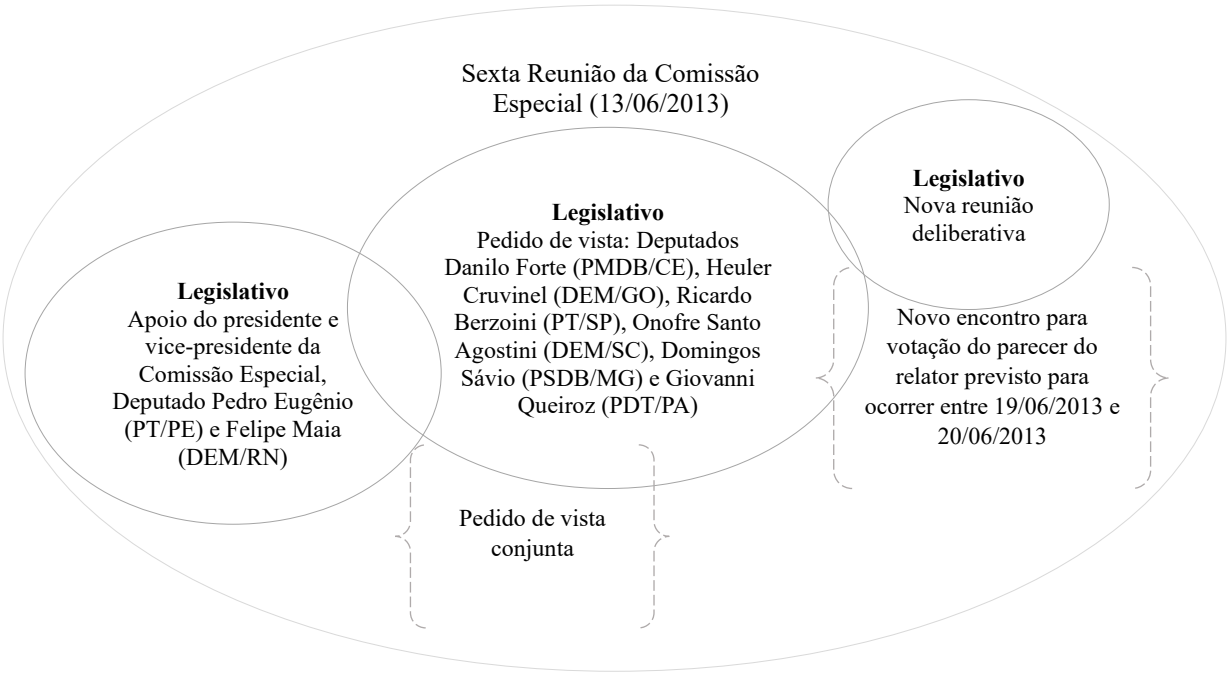
Um debate foi mobilizado sobre a data efetiva em que o próximo encontro aconteceria, se na quarta-feira (19/06/2013) ou na quinta-feira (20/06/2013). Nesse aspecto, há um consenso de que, ultrapassado o decurso de prazo, uma nova reunião ordinária seria convocada.

> Deputado Pedro Eugênio (PT/PE): Nada mais havendo a tratar, declaro encerrados os trabalhos. Antes, porém, convocando reunião ordinária destinada, é, para discussão e votação do relatório apresentado pelo relator Edio Lopes, que seria no dia seguinte ao decurso do prazo. Esse é o acordo, né? Poderá ser quarta ou quinta, né? Bem, nada mais havendo a tratar, está encerrada a reunião. Muito obrigado! (RDO-CE, 13 junho 2013 [277]).

A Figura 22 destaca o mundo social/arenas do encontro realizado em 13/06/2013 [277]. A ocasião é marcada por um pedido de vista coletiva encabeçado pelo Deputado Danilo Forte (PMDB/CE), com o apoio de cinco outros Parlamentares. A partir dessa solicitação, há um acordo para que uma nova reunião fosse agendada ao final do prazo solicitado. Esse entendimento é corroborado pelo presidente da CE, Deputado Pedro Eugênio (PT/PE), e vice-

presidente, Deputado Felipe Maia (DEM/RN). As novas datas estariam previstas para ocorrer entre os dias 19/06/2013 e 20/06/2013, na semana seguinte.

Figura 22 – Mundo social/arenas da sexta reunião da Comissão Especial (13/06/2013) [277].



Nota: Participaram da reunião os Deputados Pedro Eugênio (PT/PE) (Presidente), Felipe Maia (DEM/RN) (Vice-Presidente), Edio Lopes (PMDB/RR) (Relator), Colbert Martins (PMDB/BA), Esperidião Amin (PP/SC), Giovanni Queiroz (PDT/PA), Heuler Cruvinel (DEM/GO), João Maia (PR/RN), Leonardo Gadelha (PSC/PB), Onofre Santo Agostini (DEM/SC), Pedro Novais (PMDB/MA), Ricardo Berzoini (PT/SP) e Valtenir Pereira (PSB/MT) (Titulares). Alfredo Kaefer (PSDB/PR), Danilo Forte (PMDB/CE), Domingos Sávio (PSDB/MG), Lincoln Portela (PR/MG), Sandro Alex (PPS/PR) e Zeca Dirceu (PT/PR) (Suplentes). Deixaram de comparecer os Deputados Alessandro Molon (PT/RJ), Andreia Zito (PSDB/RJ), Cleber Verde (PRB/MA), Luiz Fernando Machado (PSDB/SP), Nelson Meurer (PP/PR), Nilton Capixaba (PTB/RO), Osmar Júnior (PCdoB/PI) e Rosane Ferreira (PV/PR).
Fonte: Elaboração própria.

A despeito do acordo supramencionado, nenhuma reunião foi organizada no período estabelecido. Assim, em 03/07/2013, o Requerimento nº 13/2013 [279] é submetido pelo Deputado Danilo Forte (PMDB/CE), convocando uma reunião extraordinária na CE, a ser realizada no dia 09/07/2013 [280], às 14h, para deliberação sobre a PEC 565-B/2006 [276].

Em atendimento ao art. 46, § 4°, do Regimento Interno[62], assinam o documento os Deputados Felipe Maia (DEM/RN), Pedro Novais (PMDB/MA), Nilton Capixaba (PTB/RO),

[62] Em consulta ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em sua 25ª Edição (2023), é possível observar, no art. 46, § 4°, que "as reuniões extraordinárias das Comissões serão convocadas pela respectiva Presidência, de ofício ou por requerimento de um terço de seus membros". Portanto, o Requerimento nº 13/2013 [279] se adequa a essa segunda possibilidade.

Valtenir Pereira (PSB/MT), João Arruda (PMDB/PA), Osmar Júnior (PcdoB/PI), João Maria (PR/RN), Leonardo Gadelha (PSC/PB), Giovanni Queiroz (PDT/PA), Alfredo Kaefer (PSDB/PR), Domingos Sávio (PSDB/MG) e Esperidião Amin (PP/SC). Aqui, destaco que, da lista de apoiadores ao Requerimento nº 13/2013 [279], apenas o Deputado João Arruda (PMDB/PA) não estava presente na sexta reunião da CE [277], o que demonstra uma mobilização dos atores no cumprimento do acordo estipulado.

Na reunião extraordinária (09/07/2013) [280], os participantes se dividiram em dois mundos sociais com posições opostas sobre o andamento das atividades na CE. O primeiro é formado pelo Presidente da Comissão, Deputado Pedro Eugênio (PT/PE), pelo Relator do Parecer, Deputado Edio Lopes (PMDB/RR), e pelo Presidente da Câmara de Deputados, o Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN). Esse grupo estabeleceu um acordo de que a votação do documento encaminhado pela relatoria deveria acontecer na volta do recesso parlamentar, prevista para agosto de 2013. Tal decisão é apoiada pelos representantes do PT, que questionam as motivações para a realização do encontro em andamento.

> Deputado Alessandro Molon (PT/RJ): Presidente, antes que seja votada a ata, eu indago a vossa excelência se não havia sido feito um entendimento aqui na comissão, de que nós só votaríamos o parecer do relator e os demais votos em separado ou emendas após o recesso de julho? Não havia sido feito um entendimento nesse sentido? Quer dizer, nós estamos iniciando uma reunião para votar o relatório final aqui na comissão especial. Havia sido feito um entendimento ou não? No sentido de que nós, dadas as circunstâncias desse final de primeiro semestre legislativo, antes do recesso, não teremos condição de apreciar adequadamente um tema dessa relevância, dessa consequência para o país. Não foi feito o entendimento de que votaríamos isso apenas no mês de agosto? Será que não é prudente fazermos esse entendimento e votarmos que seja na primeira semana de agosto? (RDE-CE, 9 julho 2013 [280]).

Esse acordo é reforçado pelo presidente da CE, que advoga pela necessidade de que o substitutivo proposto pelo Relator Edio Lopes (PMDB/RR) fosse apreciado com a cautela necessária para evitar que ineficiências futuras prejudiquem a proposição da uma EC efetiva sobre as emendas parlamentares impositivas.

> Deputado Pedro Eugênio (PT/PE): Deputado Molon, a pergunta de vossa excelência me dá a oportunidade de esclarecer esta questão que foi tornada de conhecimento, acredito de todos. Tivemos a oportunidade de em conversa com o senhor relator, Edio Lopes, e, em seguida, conversando com o presidente da casa, Deputado Henrique Eduardo Alves, que inegavelmente é o grande defensor e condutor da iniciativa de tornar essa discussão, de dar curso a essa discussão sobre orçamento impositivo. É, chamando a atenção naquelas conversas de que o relatório do Deputado Edio Lopes, por sua complexidade, recomendava, por responsabilidade pública de todos nós, um estudo mais aprofundado. [...] É, teríamos que verificar as consequências de certos controles feitos pelo relator, com certeza, no intuito de fazer com que as emendas tivessem sua execução garantida, mas que tinham, digamos, efeitos colaterais de grande gravidade (RDE-CE, 9 julho 2013 [280]).

No entanto, a presidência expõe que a convocação da reunião extraordinária, nos termos apresentados, descumpriria um acordo realizado no âmbito da CE. Não se tratava, na perspectiva do Deputado, de uma medida protelatória, uma vez que a matéria seria encaminhada para discussão no primeiro dia de agosto.

> Deputado Pedro Eugênio (PT/PE): [...] Estamos aqui reunidos, deputado Esperidião Amin, por força do artigo 46, se não me engano parágrafo quarto, do nosso regimento, que assim permite que 1/3 ou mais dos parlamentares convoquem reuniões. Colocar a reunião em agosto não foi iniciativa protelatória. Havia firmado compromisso e o cumpriria de colocar em votação no primeiro dia útil de agosto, a matéria, e não fazê-lo sob a égide de uma obstrução. [...] No entanto, pela vontade de um conjunto expressivo de parlamentares dessa comissão, esse acordo não foi mantido e, portanto, estamos aqui hoje continuando o procedimento que ao final e a cabo deverá levar à votação da matéria (RDE-CE, 9 julho 2013 [280]).

O segundo mundo social é formado pelos Deputados que assinam o Requerimento nº 13/2013 [279]. O seu representante argumenta que o PMDB não foi notificado sobre qualquer acordo que protelaria a votação do substitutivo para o segundo semestre e volta a reforçar o interesse de que a LDO de 2014 refletisse os aspectos da impositividade orçamentária que forem estabelecidos na CE, além de mencionar as manifestações que ganharam força ao longo de junho de 2013, conhecidas como o "Jornadas de Junho" (Barreira, 2014; Gondin, 2016; Mendonça, 2018).

> Deputado Danilo Forte (PMDB/CE): O que precisa ser esclarecido é que o PMDB, e eu como coordenador da bancada aqui na comissão especial do orçamento impositivo, não foi notificado em nenhum dos seus membros sobre a condição de nenhum acordo que colocasse a votação para o próximo semestre. [...] Então, para que a gente pudesse ter uma base legal, inclusive para justificar essa inclusão na LDO de 2014, eu tomei a iniciativa de fazer o requerimento, porque eu acredito que enquanto o povo está na rua pedindo a transparência na política brasileira, não há nada melhor que acabar o fisiologismo que há na política brasileira, com o balcão de negócios na liberação de emendas, que humilha deputados, humilha o Parlamento brasileiro e o Congresso Nacional. E por isso o PMDB tem questão fechada em votar o orçamento impositivo (RDE-CE, 9 julho 2013 [280]).

Além das "Jornadas de Junho", a "Marcha dos Prefeitos", organizada na mesma semana da reunião extraordinária, é utilizada como justificativa para que a CE aprovasse o parecer e encaminhasse a votação para o Plenário da Câmara. Esse argumento é mobilizado pelo Deputado Felipe Maia (DEM/RN), vice-presidente, o que demonstra uma falta de comunicação entre a cúpula responsável pelos trabalhos na Comissão.

> Deputado Felipe Maia (DEM/RN): [...] Eu quero tentar ajudar nos argumentos desse requerimento de inclusão de pauta. Eu acho que, por si só, diante da marcha dos

> prefeitos, e todos nós iremos encontrar com os nossos prefeitos daqui a pouco, eu acho que a aprovação do requerimento nessa comissão, possibilitando o sonho de termos o orçamento impositivo, por si só, já era justificável o requerimento do deputado Danilo Forte, por si só já justifica, e eu acho que não cabe nem ao deputado Danilo Forte dar outras razões constitucionais, regimentais... Eu acho que nós estamos falando aqui das vozes das ruas e desses que estão ocupando os corredores da Câmara (RDE-CE, 9 julho 2013 [280]).

A partir da formação dessas duas arenas, a base do PT busca orientar a discussão para a deliberação da ata da sexta reunião da CE, realizada dia 13/06/2013, protelando o encaminhamento da votação da PEC 565-B/2006 [276], matéria principal. Assim, a base do Governo utiliza aspectos burocráticos inerentes ao funcionamento da própria CE para que discussão seja direcionada para elementos outros em detrimento da pauta central.

> Deputado Ricardo Berzoini (PT/SP): [...] O regimento prevê e assiste aqueles que queiram eventualmente discutir a ata, a possibilidade regimental de fazê-lo. E nesse caso, tendo em vista a movimentação que foi feita, sem diálogo, sem construção política, se fazer um requerimento para convocar essa reunião à revelia do presidente da comissão, ainda que seja uma possibilidade regimental, eu creio que rompe um diálogo que está sendo construído. [...] Evidentemente, essa construção tem que ser uma construção no tempo da política e o tempo da política não é atropelando com requerimentos, ainda que regimentais, que possam é, de certa forma, obstruir o canal do diálogo. Então eu estou aqui hoje discutindo justamente a ata, porque eu acho necessário que nós façamos esse registro (RDE-CE, 9 julho 2013 [280]).

Essa é reconhecida pelo Deputado Ricardo Berzoini (PT/SP) como uma reação ao requerimento que solicita a reunião extraordinária, argumentando que os processos da dinâmica política, que são inerentes às atividades da CE, devem ser respeitados. Não obstante, o Deputado argumenta ainda pelo interesse que o Executivo possui em estabelecer um diálogo no aprimoramento da PEC 565-B/2006 [276], o que estaria sendo prejudicado pelas últimas iniciativas.

> Deputado Ricardo Berzoini (PT/SP): O Governo da Presidenta Dilma, obviamente, quer aperfeiçoar a relação com a execução orçamentária e para aperfeiçoar é preciso ter entendimento. Não vai ser na canelada, na cotovelada, que nós vamos resolver as coisas em relação ao regimento (RDE-CE, 9 julho 2013 [280]).

O Deputado Anthony Garotinho (PR/RJ) questiona as motivações para que a CE votasse, naquele dia, o substitutivo. Ao levar em consideração que a matéria ainda deveria ser apreciada no Plenário da Câmara dos Deputados e no Senado Federal, não haveria tempo hábil pra inclusão na LDO, o que invalidaria o argumento mobilizado pelo Deputado Danilo Forte (PMDB/CE). O Parlamentar aproveita para evidenciar um conflito que perpassa "os dois maiores partidos que dão sustentação à Presidente da República – Deputado Anthony Garotinho

(PR/RJ)" (RDE-CE, 9 julho 2013 [280]), ao se referir ao PT e ao PMDB. Assim, solicita ao Deputado Danilo Forte (PMDB/CE) que apresente os reais motivos para que a matéria seja votada naquele momento.

> Deputado Anthony Garotinho (PR/RJ): Eu gostaria que o autor do requerimento talvez pudesse explicar. Ele colheu assinaturas, então ele deve saber os motivos regimentais, constitucionais, orçamentários, seja lá a palavra que couber, o termo que couber, é para explicar a necessidade de ser exatamente na sessão de hoje essa aprovação (RDE-CE, 9 julho 2013 [280]).

Aqui, um aspecto da posição dos atores na reunião deve ser destacado. Após o seu questionamento, o Deputado Anthony Garotinho (PR/RJ) argumenta que o Deputado Danilo Forte (PMDB/CE) foi ao seu ouvido e explicou quais eram as reais necessidades para que a votação acontecesse naquele mesmo dia, solicitando que este pudesse explicar aos demais participantes na CE, o que não aconteceu.

> Deputado Anthony Garotinho (PR/RJ): O deputado Danilo Forte agora chegou aqui no meu ouvido e me explicou a necessidade da votação no dia de hoje que eu gostaria até que eles depois pudessem explicar (RDE-CE, 9 julho 2013 [280]).

Alguns elementos auxiliam a compreender as motivações para que o Requerimento nº 13/2013 [279] fosse produzido. A primeira decorre da solicitação do líder do PMDB, Eduardo Cunha (PMDB/RJ), uma medida que fortaleceria o partido e o presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN). Uma justificativa para esse comportamento é o seu interesse na liderança da Câmara dos Deputados, o que ocorre em 2015, pois trata-se de uma iniciativa com potencial de construção de capital político. É pertinente destacar, ainda, que a despeito da sua ausência nas atividades deliberativas que viabilizaram o andamento da discussão sobe a PEC 565-A/2006 na Câmara de Deputados, Eduardo Cunha (PMDB/RJ) apresenta seis Emendas de Comissão, o demonstra seu interesse sobre o assunto.

> Deputado Danilo Forte (PMDB/CE): Inclusive, o líder Eduardo Cunha foi enfático em dizer que era necessário votarmos hoje para poder agilizar as votações, inclusive para fortalecer vossa senhoria [Presidente da Câmara – Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN)] como a principal liderança do PMDB dentro da Câmara dos Deputados (RDE-CE, 9 julho 2013 [280]).

Além desse argumento, a pressão que o Legislativo busca exercer sobre a Presidenta da República, Dilma Rousseff, justifica as iniciativas tomadas no âmbito da CE. Ressalto que, durante a reunião extraordinária, o Presidente da Câmara de Deputados, Henrique Eduardo

Alves (PMDB/RN), comparece para solicitar o adiamento da votação parra o mês de agosto, estabelecendo o dia 06/08/2013 como a data para votação da PEC 565-B/2016 na CE.

> Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN): [...] Eu queria aqui fazer um apelo a todos que aqui estão nessa comissão. Fiquem tranquilos, se não me atenderem, eu saio do mesmo jeito. Do jeito que eu entrei eu vou sair. Mas eu sei, pelas circunstâncias, por informações que eu tenho, que este momento, talvez não fosse, nesta hora, o melhor momento para essa questão ir ao Plenário desta casa. [...] Na hora que eu faço um apelo, eu assumo um compromisso, e esta casa sabe que eu estou honrando todos os compromissos que eu assumi. Eu quero marcar aqui, peço ao deputado Edio Lopes, que por favor me veja um calendário aí, para marcar nos primeiros 10 dias de agosto. [...] No dia 6 de agosto, terça-feira, e eu me comprometo, votado no dia 6 de agosto nessa comissão, no dia 7 de agosto, quarta-feira, essa matéria estará sendo aprovado e por, aí eu faço um apelo, e eu farei com todas as forças ao PT, essa matéria não pode ter um voto contra. Essa matéria para ser aprovada por unanimidade (RDE-CE, 9 julho 2013 [280]).

O Presidente ressalta os momentos vivenciados pelo PT, o que denota uma referência aos protestos das "Jornadas de Junho", ocorridos no mês anterior, o que reflete também em uma desmoralização das emendas parlamentares. Além disso, ao ressaltar as dificuldades enfrentadas, reconhece que o PT não possui alternativas senão a aprovação da PEC.

> Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN): Tem deputados da base do PT, sobretudo, eles devem ter informações que eu tenho das pressões legítimas, naturais. Não seria só este governo, seria do outro governo, do outro, outro governo. Natural, não é de agora, né, que essa questão das emendas parlamentares estão desmoralizadas? (RDE-CE, 9 julho 2013 [280]).

> Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN): O PT eu sei que está enfrentando dificuldades, sabe que é bom aprovar, sabe que terá que aprovar, sabe que não tem como negar aprovar, porque sabe tanto quanto todos nós, que é um direito nosso (RDE-CE, 9 julho 2013 [280]).

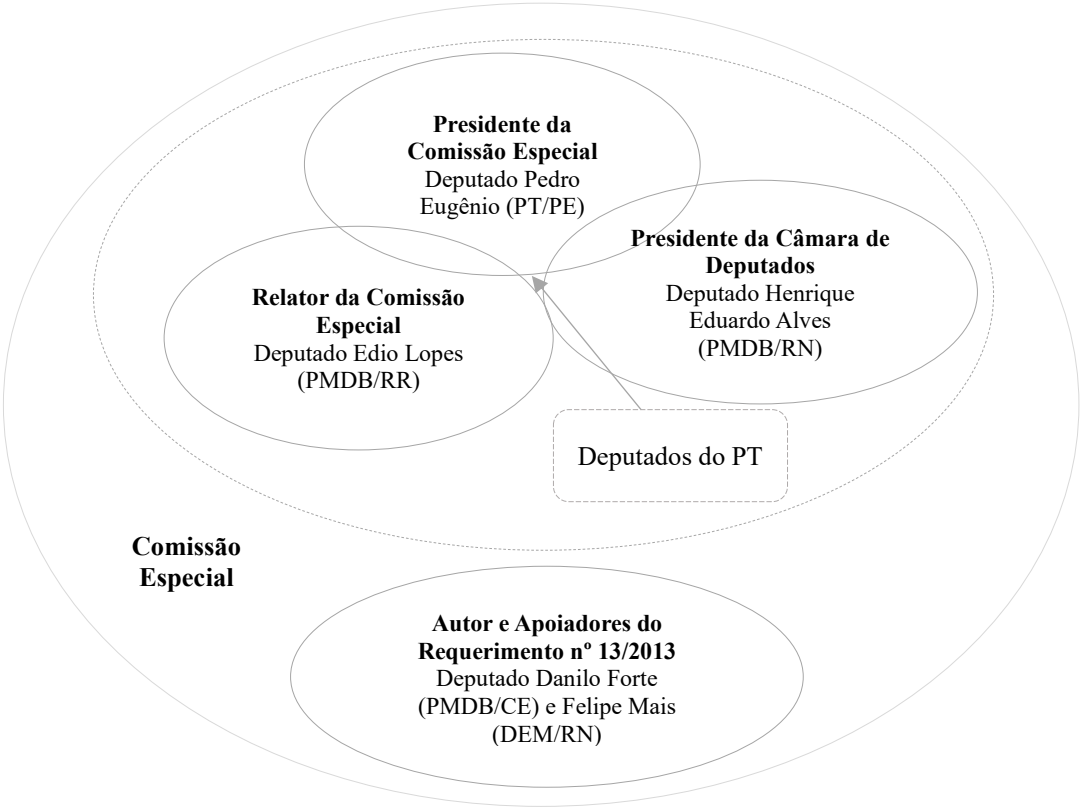
Essa atitude é percebida como uma concessão que a CE estaria fazendo ao Executivo, que não tem criado canais de diálogo para uma construção conjunta sobre o debate: "eu acho que prorrogar pro dia seis de agosto é uma concessão que, pelo pedido de vossa excelência, esta Comissão e a Câmara farão a quem presidente? É uma concessão que nós faremos ao Governo. [...] Quem é que não quer aprovar o orçamento impositivo, presidente? É o governo – Deputado Esperidião Amin (PP/SC)" (RDE-CE, 9 julho 2013 [280]).

Ademais, o Presidente da CE, Deputado Pedro Eugênio (PT/PE), e o Relator, Deputado Edio Lopes (PMDB/RR), reconhecem a importância de os parlamentares aprofundarem a discussão até a reunião a ser realizada no dia 06/08/2013, unindo esforços na geração de uma proposta que seja factível ao contexto brasileiro. Essa é uma oportunidade para construir uma EC transparente e bem definida, respeitando as prerrogativas do Executivo.

> Deputado Pedro Eugênio (PT/PE): O que eu gostaria de ressaltar nesse momento é que esta matéria, ela contempla a segurança da execução das emendas parlamentares. É importantíssimo, senhor presidente, que nós não cruzemos os braços daqui até o dia seis de agosto. E mesmo durante o recesso parlamentar, nós aprofundemos, da forma mais rigorosa possível, o relatório feito com tanta dedicação pelo Deputado Edio Lopes, para que nós não permitamos que, além de garantir a execução das emendas impositivas, não construamos ou não geremos óbices à execução orçamentária do país como um todo (RDE-CE, 9 julho 2013 [280]).
>
> Deputado Edio Lopes (PMDB/RR): Quero dizer mais, senhor presidente, nós havíamos produzido em um primeiro momento, um relatório que eu poderia dizer um tanto quanto forte e que esta comissão havia marcado em deliberação do nosso plenário a votação em uma quinta-feira passada e que vossa excelência, mesmo em viagem internacional, mesmo com dificuldade de fuso horário, vossa excelência ligou para mim, para este presidente, manifestando a sua preocupação pelo rigor do nosso relatório. E nós, diante da responsabilidade de produzirmos uma proposta que viesse a trazer uma resposta objetiva, clara e definida a esta casa, mas de outro lado, respeitando também as prerrogativas e as dificuldades do poder executivo, nós ouvimos e acatamos a sugestão de vossa excelência (RDE-CE, 9 julho 2013 [280]).

Dada a influência que o Presidente da Câmara exerceu sobre a reunião extraordinária, os membros da CE encaminharam a aprovação da ata da reunião anterior e acordaram o dia 06/08/2013 como a data para votação do relatório da PEC 565-B/2006 [276]. Isto posto, a Figura 23 apresenta os mundos sociais/arenas do encontro.

Figura 23 – Mundo social/arenas da Reunião Extraordinária da Comissão Especial em 09/07/2013 [280].



Nota: Registraram presença os Deputados Pedro Eugênio (PT/PE) (Presidente), Alessandro Molon (PT/RJ) e Felipe Maia (DEM/RN) (Vice-Presidentes), Edio Lopes (PMDB/RR) (Relator), Andreia Zito (PSDB/RJ), Arolde de Oliveira (PSD/RJ), Esperidião Amin (PP/SC), Felipe Maia (DEM/RN), Giovanni Queiroz (PDT/PA), João Maia (PR/RN), Nilton Capixaba (PTB/RO), Pedro Novais (PMDB/MA), Ricardo Berzoini (PT/SP), Rosane Ferreira (PV/PR), Valtenir Pereira (PSB/MT) – titulares. Alex Canziani (PTB/PR), Alfredo Kaefer (PSDB/PR), Anthony Garotinho (PP/RJ), Arthur Oliveira Maia (PMDB/BA), Daniel Almeida (PCdoB/BA), Danilo Forte (PMDB/CE), Domingos Sávio (PSDB/MG), Efraim Filho (DEM/PB), João Arruda (PMDB/PA), Leopoldo Meyer (PSB/PR), Lincoln Portela (PR/MG), Paulo Rubem Santiago (PDT/PE), Sandro Alex (PPS/PR) e Zeca Dirceu (PT/PR). Deixaram de registrar presença os Deputados Cleber Verde (PRB/MA), Colbert Martins (PMDB/BA), Luiz Fernando Machado (PSDB/SP), Moreira Mendes (PSD/RO) e Osmar Júnior (PCdoB/PI).
Fonte: Elaboração própria.

Como discutido, a reunião extraordinária evidencia duas arenas com posições divergentes sobre os trabalhos desempenhados no âmbito da CE. Na primeira, o Requerimento n° 13/2013 [279] constitui um elemento não humano que viabilizou a mobilização dos atores para votação imediata do parecer e encaminhamento da discussão ao Plenário da Câmara.

Essa iniciativa decorre do descumprimento de acordo estabelecido na sexta reunião da CE, realizada em 13/06/2013, após o pedido de vista conjunta que objetivava a análise do substitutivo encaminhado pelo relator. No encontro extraordinário, o discurso mobilizado pelo autor do requerimento indica a influência do líder do PMDB, Eduardo Cunha (PMDB/RJ), para que a votação fosse encaminhada, além do interesse dos demais Deputados em exercer pressão sobre o Executivo, que enfrentava crise política em decorrência das manifestações ligadas às "Jornadas de Junho" e a "Marcha dos Prefeitos".

A segunda arena foi organizada pelo presidente da CE, Deputado Pedro Eugênio (PT/PE), em acordo com o Relator, Deputado Edio Lopes (PMDB/RR), e o Presidente da Câmara de Deputados, Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN). Esse grupo advoga pela necessidade de tempo para apreciação do substitutivo, de modo que a proposta apresentada fosse factível e não produzisse novas tensões com o Executivo. A dinâmica conturbada para o Governo também gerou cautela sobre o andamento dos trabalhos na CE, influenciada pela Presidência da Câmara. Nessa arena estão posicionados também os membros do PT.

Esses dois últimos encontros demonstram uma CE dividida, com a primeira arena apresentando uma posição de embate em relação ao Executivo. A cooperação, que era evidente nas audiências públicas analisadas, é substituída pela formação de grupos com estratégias distintas sobre o andamento dos trabalhos. A falta de comunicação também é perceptível, com membros da presidência e vice-presidência atuando em arenas distintas (Pedro Eugênio e Alessandro Molon na primeira e Felipe Maia na segunda). É com essa configuração que a CE chega no dia 06/08/2013, a data para votação do Perecer do Relator [276].

4.2.9 O "Voto em Separado" e a Tentativa de Abrandamento da PEC 565/2006

Antecedendo a discussão da oitava reunião na CE, é necessário destacar o documento denominado "Voto em Separado" [281a], submetido pelo Deputado Ricardo Berzoini (PT/SP) em 06/08/2013. O arquivo, a despeito do título, apresenta a visão do parlamentar sobre o substitutivo da PEC 565-B/2006 [276], apresentado pelo Relator Edio Lopes (PMDB/RR).

O Parlamentar reconhece a discussão sobre o orçamento impositivo como uma "redundância" e uma "impossibilidade". Redundante porque a lei orçamentária é formulada com o objetivo de ser executada, o que torna desnecessária a produção de uma EC reforçando esse entendimento. Já a impossibilidade decorre dos riscos inerentes às previsões realizadas na sua formulação, como a conjuntura econômica e o estabelecimento de políticas setoriais. Assim, o orçamento impositivo "amplia o grau de rigidez das ações do governo e, consequentemente, dificulta a possibilidade de ajustamentos gerais e específicos, no âmbito de cada uma das políticas setoriais" (Gabinete do Deputado Ricardo Berzoini, 6 agosto 2013, [281a]).

A partir da análise da LOA de 2013, o autor argumenta que 1% da RCL representaria cerca de R$ 9 bilhões, sendo R$ 6,5 bilhões realizados no exercício anterior (parâmetro para execução). No entanto, as emendas individuais para esse ano totalizam R$ 2,8 bilhões, cerca de 0,4% da RCL (diferença de R$ 3,7 bilhões), o que mostra uma "pressão adicional que o substitutivo poderia gerar ao criar novas despesas obrigatórias para a União" (Gabinete do Deputado Ricardo Berzoini, 6 agosto 2013, [281a]). Soma-se a baixa capacidade de ação discricionária sobre a alocação das despesas, que, na LOA de 2013, alcança 11,7% das dotações. Ou seja, 88,3% do orçamento já é comprometido com despesas obrigatórias. Assim, a diminuição da flexibilidade "poderá impor o redimensionamento de políticas anticíclicas e os gastos emergenciais" (Gabinete do Deputado Ricardo Berzoini, 6 agosto 2013, [281a]).

Nesse cenário, o Deputado recomenda que as emendas impositivas sejam limitadas a 0,5% da RCL, mantendo a relação com as metas e prioridades da LDO. Três outras sugestões são incorporadas. A primeira é a realização de audiências públicas para a divulgação das ações a serem materializadas por meio das emendas impositivas. A segunda é a indicação de que o detalhamento do cronograma para indicação das programações com impedimentos legais ou técnicos seja apresentado na LDO e não na Carta Magna. Por fim, a terceira versa sobre a aplicação da PEC aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Assim, o voto em separado do Deputado Ricardo Berzoini (PT/SP) indica uma mobilização da base do Governo em abrandar as delimitações indicadas pelo Relator no substitutivo da PEC 565-B/2006 [276]. Essa ação é observada pela diminuição do percentual

da RCL base para submissão das emendas individuais e pela delegação para que a LDO estabeleça os prazos para indicação das emendas impedidas, subtraindo essa discussão da Constituição Federal. Essas iniciativas (i) diminuem o parâmetro de impositividade na EC em elaboração e (ii) possibilitam maior negociação e flexibilização ao redirecionar o cronograma para a própria lei orçamentária.

4.2.10 Um Novo Substitutivo para Orientar os Trabalhos da Comissão Especial

Nesse mesmo dia (06/08/2013), o Relator Edio Lopes (PMDB/RR) apresenta o novo substitutivo (PEC 565-C/2006 [281b]) que orientará os trabalhos da oitava reunião na CE. Algumas mudanças importantes distinguem as duas versões, especificadas no Quadro 29. Os itens que foram excluídos estão riscados e os incluídos em itálico e sublinhados.

Quadro 29 – Substitutivo da PEC 565-C/2006 a partir do parecer da Comissão Especial.

Item Modificado no Substitutivo	Tópico Relacionado
Art. 1º O art. 165 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do §§ 10 ~~e 11:~~ Art. 165. ..... § 10. A previsão de receita e a fixação da despesa no projeto e na lei orçamentária devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal.	Necessidade de previsões mais realistas na previsão da receita.
~~§ 11. Se o projeto de lei orçamentária não for sancionado até 31 de dezembro, a programação dele constante será executada somente para o atendimento das despesas previstas no art. 166, § 3, II, e demais despesas correntes obrigatórias.~~	Tratativa nos casos em que a LOA não foi sancionada até o final do ano.
Art. 2º O art. 166 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos §§ 9º, 10, 11, 12 e 13: Art. 166. ..... § 9º A aprovação de emendas individuais ao projeto de lei orçamentária será limitada ao montante de um por cento da receita corrente líquida prevista no projeto.	Definição de percentual para submissão das emendas individuais impositivas (1% da RCL prevista na LOA corrente).
§ 10. É obrigatória a execução financeira, *de forma isonômica*, da programação prioritária incluída ~~na~~ *em* lei orçamentária por emendas individuais, observado o art. 165, § 2º~~, de forma isonômica, nos termos do regimento comum do Congresso Nacional~~, em montante correspondente a um por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.	Definição de percentual para a execução (isonômica) das emendas individuais impositivas (1% da RCL realizada no exercício anterior).
§ 11. No caso de impedimento de ordem técnica ou legal ~~para a execução da programação prevista~~ *na execução de crédito que integre a programação prevista* no § 10 deste artigo: I - até 30 de ~~abril~~ ***maio***, os Poderes e o Ministério Público da União publicarão as justificativas do impedimento; II - até 30 de ~~junho~~ ***setembro***, ~~o órgão responsável ou o beneficiário providenciará as medidas necessárias para superação do impedimento~~ *o Poder Executivo encaminhará projeto de lei de crédito adicional ao Congresso Nacional para remanejamento ou cancelamento da programação cujo impedimento não tiver sido superado*; III - até ~~30 de setembro~~ *20 de novembro*, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei de crédito adicional ao Congresso Nacional para remanejamento	Prazos para indicação dos impedimentos legais ou técnicos e para as providências necessárias.

ou cancelamento da programação ~~orçamentária~~ cujo impedimento não tiver sido superado; ~~IV - até 20 de novembro, não havendo deliberação da comissão mista prevista no art. 166, § 1º, o projeto será considerado rejeitado.~~	
~~§ 12. O relatório de que trata o art. 165, § 3º, demonstrará a execução da programação a que se refere o § 10 deste artigo e seu cumprimento será objeto de manifestação específica no parecer previsto no art. 71, I.~~ § 12. Para fins do disposto no § 10 deste artigo, a execução da programação será: I – demonstrada no relatório de que trata o art. 165, § 3°; II – objeto de manifestação específica no parecer previsto no art. 71, I; e III – fiscalizada e avaliada quanto aos resultados obtidos.	Inclusão dos dados sobre a execução das emendas individuais impositivas no relatório resumido de execução orçamentária e demais acompanhamentos.
~~§ 13. Consideram-se obrigatórias as transferências necessárias à execução da programação prevista no § 10 deste artigo.~~ § 13. Considera-se obrigatória a transferência da União a Estados, Distrito Federal e Municípios para execução de programação prevista no § 10 deste artigo.	Consideração das emendas individuais impositivas como transferências obrigatórias.
Art. 3º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido ~~do art~~ dos arts. 35-A e *35-B*: ~~Art. 35-A. A liquidação financeira do saldo de restos a pagar inscritos em exercícios anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional relativo a programações derivadas de emendas individuais será efetivada nos três primeiros exercícios financeiros, sendo no mínimo de quarenta por cento no primeiro deles.~~ *Art. 35-A. O pagamento do saldo de restos a pagar relativo a programações derivadas de emendas individuais, inscritos em exercícios anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional, somente nos dois primeiros exercícios será considerado para fins de cumprimento do montante previsto no art. 166, § 10, até o limite de:* *I - seis décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, no primeiro exercício.* *II - três décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, no segundo exercício.*	Tratativa dos restos a pagar de emendas individuais de exercícios anteriores.
Art. 35-B. Se o valor executado em ações e serviços públicos de saúde em exercício anterior integrar a base de cálculo dos recursos mínimos a que se refere o art. 198, § 2º, I, o excedente à aplicação mínima, limitado ao montante da execução da programação de que trata o art. 166, § 10 destinada a essas ações e serviços, não será computado na referida base.	Utilização de emendas nos serviços públicos de saúde
~~Art. 4º As disposições desta Emenda Constitucional aplicam-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos de suas Constituições ou Leis Orgânicas.~~	Abrangência da EC aos Estados, Distrito Federal e Municípios.
~~Art. 5º~~ *Art. 4°* Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.	Vigência.

Fonte: Atividade legislativa de tramitação da PEC 565/2006.
Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332451.

Alguns elementos são suprimidos, como os procedimentos para execução das despesas obrigatórias nos casos em que a LOA não for aprovada até o final do exercício e a abrangência das emendas individuais impositivas aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Cabe destacar que a abrangência da impositividade para outros entes federados não era consenso entre os Deputados nas audiências públicas, havendo uma alteração significativa de entendimento na perspectiva do Relator.

Outra diferença relevante é o entendimento de que a execução financeira das emendas deve acontecer de forma isonômica, termo que não aparecia no substitutivo anterior, mantendo a referência de 1% da RCL da LOA corrente para indicação das programações e 1% da RCL realizada no exercício anterior para execução. As datas para indicação das emendas impedidas e os prazos para remanejamento ou cancelamento também foram estendidas para ocorrer entre maio e novembro.

Além da divulgação da execução das emendas no RREO e da apreciação no parecer prévio do TCU, essas programações passarão a ser fiscalizadas em relação aos resultados obtidos. A possibilidade de utilização de restos a pagar inscritos em anos anteriores (para alcance do percentual delimitado na PEC nos três anos posteriores à aprovação da EC) passa a ser permitida apenas nos dois primeiros anos (até 0,6% da RCL no primeiro e 0,3% da RCL no segundo). Isso significa que, a partir do terceiro ano, a execução recairá para as programações incluídas na LOA do respectivo ano.

Por fim, a PEC 565-C/2006 [281b] apresenta uma tratativa específica para os valores alocados em ações e serviços de saúde. Isto posto, este passa a ser o parecer submetido para votação na reunião realizada na CE nessa mesma data (06/08/2013).

4.2.11 A Oitava Reunião na Comissão Especial e a Aprovação do Parecer da PEC 565/2006

Antes de analisar a discussão da oitava reunião da CE, é necessário que algumas reflexões sobre a posicionalidade dos atores sejam realizadas, de modo que as ações, ou a ausência delas, sejam melhor representadas na situação. O primeiro aspecto a ser ressaltado é a ausência do Deputado Felipe Maia (DEM/RN), um dos apoiadores do Requerimento nº 13/2013 [279], de autoria do Deputado Danilo Forte (PMDB/CE), que mobilizou o encontro extraordinário da Comissão em 09/07/2013 [280]. A despeito da sua articulação para que o substitutivo fosse votado e encaminhado para o Plenário da Câmara naquela data, não esteve presente no novo encontro.

Outro comportamento em destaque é a presença do Presidente da Câmara de Deputados, Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN), no início das atividades e na votação do substitutivo do Relator Edio Lopes (PMDB/RR). A ordem do dia no Plenário foi cancelada pela presidência para que os membros dispusessem o tempo necessário para "buscar o consenso, que eu acho que esta matéria tem de sair por consenso desta casa – Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN)" (RDO-CE, 6 agosto 2013, [282]).

Da base do Governo, houve a participação dos Deputados Ricardo Berzoini (PT/SP), Alessandro Molon (PT/RJ) e Zeca Dirceu (PT/PR). O "Voto em Separado" [281a], proferido pelo Deputado Ricardo Berzoini (PT/SP), funcionou como um elemento não humano que mobilizou os atores do PT, uma vez que levaram em consideração aspectos inicialmente discutidos nesse arquivo.

Na abertura dos trabalhos, o Presidente da Câmara discursa que, diferente da reunião extraordinária realizada em 09/07/2013 [280], onde solicitou adiamento da votação do substitutivo da PEC 565-B/2006 [276], esse era o momento adequado para tanto. Destaca, ainda, que a disposição de mais tempo foi importante para que os membros se profundassem na matéria, além de possibilitar maior amadurecimento do parecer elaborado pelo Relator Edio Lopes (PMRB/RR), considerado "responsável", "consequente" e "amadurecido".

> Deputado Henrique Eduardo Alves (PMRB/RN): A razão da minha vinda hoje aqui é porque há exatamente quase 30 dias [...], em torno disso, eu estive aqui na comissão especial quando essa comissão estava prestes a votar o projeto e o parecer [...]. E eu vim aqui fazer um apelo a esta comissão para que nos desse um pouco mais de prazo para que aquela matéria fosse votada e essa comissão, de forma muito generosa e respeitosa, me atendeu e eu agradeci e quero renovar os agradecimentos por aquele gesto de confiança e de respeito [...]. Então isto me faz devedor e por isso eu estou aqui agora, para dizer àqueles que eu pedi que não votassem naquela tarde, eu venho pedir hoje que votem hoje, porque a matéria já está inteiramente amadurecida. Quem, naquela tarde, entendo com respeito e responsabilidade, me ponderou para um pouco mais de tempo, teve o tempo mais do que necessário para examinar, para estudar, se aprofundar e ver e verificar que o relatório do Deputado Edio é absolutamente responsável, consequente, amadurecido e, se Deus quiser, vai interpretar um sentimento de toda a casa, de todo o plenário da Câmara dos Deputados (RDO-CE, 6 agosto 2013 [282]).

Durante o seu pronunciamento, encontros com a Presidenta da República, Dilma Rousseff, são mencionados, o que representa um aceno à base do Governo presente na reunião. O discurso indica certa passividade e omissão do Executivo na discussão sobre o orçamento impositivo, interpretado pelo Deputado Henrique Eduardo Alves (PMRB/RN) como uma iniciativa da qual o Governo não tem condições de se esquivar. É, portanto, a melhor saída para o Executivo e para o Legislativo.

> Deputado Henrique Eduardo Alves (PMRB/RN): [...] Eu estive com a Presidenta Dilma várias vezes nesse período, a partir do momento em que passei a encampar esta luta, e posso afirmar que nenhuma vez, das conversas que eu tive com ela, e foram conversas 2 horas, 3 horas. Testemunhas, Michel Temer, Renan Calheiros. Em nenhuma vez ela diretamente me tratou desse assunto, em nenhuma vez é ouvida da Presidente da República a questão de votar ou não votar, ser ou não ser o orçamento impositivo, como nós queremos, porque ela sabe no fundo, pela sua formação democrática, que para um governo democrático, esse "toma lá dá cá", dessas emendas, não é o melhor caminho nem para o Governo nem para o Parlamento (RDO-CE, 6 agosto 2013 [282]).

Cabe destacar que há um reconhecimento sobre a iniciativa que dialoga com as análises realizadas ao longo de todo o processo legislativo (2000-2013), que é o resgate das prerrogativas do Legislativo e a retomada da independência, harmonia e equilíbrio na relação Executivo-Legislativo. Esse é um entendimento geral do Legislativo sobre a necessidade de aprovar um modelo orçamentário que reoriente a relação entre os Poderes, seja ele de modo mais amplo, como estabelecido na PEC 22/2000, no Senado Federal, ou mais específico para as emendas individuais, como a reorientação do debate na PEC 565/2006, na Câmara de Deputados.

> Deputado Efraim Filho: Senhor presidente, inicialmente, é, reportar que o texto do relator, ele vem ao encontro de um sentimento dessa casa, do poder Legislativo. O texto do Relator Edio Lopes, ele tem o condão de resgatar uma relação entre o poder Legislativo e o poder Executivo. Até diria de forma mais institucional, não é? Não é só uma mudança de relação, mas, na verdade, um resgate, uma recomposição de um sentimento de independência, de harmonia e de equilíbrio entre o Congresso Nacional e o Planalto, numa relação que estava desequilibrada devido a um hiperpresidencialismo que estava em vigência nesse país durante muito tempo e esse texto tem a capacidade de resgatar essa relação numa posição de equilíbrio, de independência e de harmonia (RDO-CE, 6 agosto 2013 [282]).

Da base, a mobilização dos Deputados em prol do Executivo acontece de duas formas: (1) pela apresentação de argumentos que se aproximam dos interesses do Governo e (2) pela tentativa de abrandamento das disposições delimitadas na PEC. Essa articulação é observada no "Voto em Separado" [281a], do Deputado Ricardo Berzoini (PT/SP), na discussão estabelecida na própria reunião da CE e na tentativa de negociação da base do PT com o relator da matéria.

> Deputado Pedro Eugênio (PT/PE): Eu tive a oportunidade de, junto com o os deputados Berzoini, Molon e Zeca Dirceu, estarmos no gabinete, na sala da consultoria legislativa, com o relator e com alguns consultores da casa. Portanto, eu quero dizer que, naquele momento, estávamos com esse fórum em processo normal de debate, de discussão, não é, mas que, evidentemente, a decisão haverá de ser. Como não poderia ser de outra forma desse plenário, a partir de uma posição final do relator. Não queremos subverter a ordem das coisas, senhor presidente (RDO-CE, 6 agosto 2013 [282]).

A apresentação de argumentos que se aproximam dos interesses do Governo é observada na fala do Deputado Ricardo Berzoini (PT/SP), que critica a miopia da CMO na apreciação do orçamento, uma vez a função do Legislativo estaria sendo diminuída para o atendimento das demandas regionalizadas, esvaziando seu papel institucional, além dos altos níveis de engessamento observados na LOA, o que imputa um caráter impositivo na sua execução.

> Deputado Ricardo Berzoini (PT/SP): Um dos argumentos recorrentes de quem critica o processo orçamentário é que se trataria de uma peça de ficção que o governo aprova para resolver o problema político, muitas vezes com expectativa superdimensionadas, e depois executa ao seu bel prazer, sem qualquer tipo de interação com o Poder Legislativo, que é o responsável pela aprovação da lei orçamentária anual. Ocorre que esses defeitos proveem muito da própria ambição do Poder Legislativo. Afinal de contas, a Comissão Mista de Orçamento, que é um espaço nobre que une Câmara e Senado, eles acabam, acaba muitas vezes por não cumprir a sua função principal e cuidar de varejo ou de interesses regionais, setoriais ou pessoais, que são legítimos, porém não podem ser o principal condutor do processo orçamentário (RDO-CE, 6 agosto 2013 [282]).

> Deputado Rciardo Berzoini (PT/SP): A obrigatoriedade de execução é algo que pode ser questionado. Evidentemente, nós poderíamos aqui levantar argumentos contrários a chamada impositividade da emenda individual, especialmente porque se trata de um dispositivo vinculado somente a um aspecto do orçamento, e é bom lembrar a quem está assistindo essa sessão e aos senhores parlamentares que estão participando dela, que 84% do orçamento da União já é impositivo, porque são despesas obrigatórias, das quais a União não tem como se recusar a pagar (RDO-CE, 6 agosto 2013 [282]).

O Deputado Alessandro Molon (PT/RJ) rejeita ainda que o Governo esteja envolvido em relações de barganha para a liberação de emendas parlamentares, argumentando "que não vejo nem vi no Governo da Presidente Dilma, a utilização das emendas como barganha e como privilégio de A ou de B – Deputado Alessandro Molon (PT/RJ)" (RDO-CE, 6 agosto 2013 [282]). Essas são, portanto, iniciativas que mostram uma articulação do PT em defesa do Executivo, o que demonstra uma oposição à PEC 565-C/2006 [281b] no âmbito da própria CE.

Já a tentativa de abrandamento das disposições delimitadas na PEC ganha corpo com o "Voto em Separado" [281a] do Deputado Ricardo Berzoini (PT/SP), que visa (1) diminuir o percentual para submissão das emendas parlamentares impositivas para 0,5% da RCL, e (2) delegar para a LDO as disposições para indicação e encaminhamento das emendas com impedimentos legais ou técnicos, ampliando seu potencial de flexibilização. Duas outras alterações podem ser mencionadas, como a necessidade de realização de audiência pública e ampliação da abrangência da matéria aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ao reconhecer que a "Comissão e a Câmara encontram-se diante de uma possibilidade incrível de avanço democrático no Brasil, mas corre risco de desperdiçar – Deputado Alessandro Molon (PT/RJ)" (RDO-CE, 6 agosto 2013 [282]), Molon aponta três equívocos no substitutivo apresentado pelo Relator Edio Lopes (PMDB/RR): (1) a perspectiva impositiva deve abranger todo o orçamento, não apenas as emendas individuais, (2) o orçamento impositivo deve se estender para os outros entes federativos, e (3) alterar o entendimento de que as emendas poderão ser transferidas em caráter obrigatório.

> Deputado Alessandro Molon (PT/RJ): Não há justificativa para que distingamos as emendas parlamentares do resto do orçamento. Eu acho que o nosso país deve

> caminhar para o orçamento impositivo, sim, mas a meu ver, o orçamento é uno (RDO-CE, 6 agosto 2013 [282]).
>
> Deputado Alessandro Molon (PT/RJ): Se nós aqui entendemos que é importante mudar a regra de execução do orçamento, que isso é importante para a democracia brasileira, para a República brasileira, para o fortalecimento do Poder legislativo, isso tem que ser importante para todos. [...] Se a relação entre Executivo e Legislativo tem que mudar, tem que mudar no país inteiro (RDO-CE, 6 agosto 2013 [282]).
>
> Deputado Alessandro Molon (PT/RJ): Prezado deputado, se aprovado esse texto, todos os municípios inadimplentes, aqueles que não prestem contas, receberão a transferência das emendas, o que poderá soar como um incentivo ou uma indiferença em relação aos entes da federação que estão inadimplentes (RDO-CE, 6 agosto 2013 [282]).

O Deputado Zeca Dirceu (PT/PR) corrobora que a matéria delimitada na EC seja estendida aos Estados, Distrito Federal e Municípios e que as emendas sejam submetidas em áreas prioritárias especificadas pelo Governo na LDO. Durante a discussão, os Deputados Ricardo Berzoini (PT/SP) e Alessandro Molon (PT/SP) se alinham discursivamente para debater/contra-argumentar o sentido atribuído pelo Relator para o termo "isonômico", § 10 do art. 166 (ver Quadro 29), e para que os prazos de encaminhamento das emendas impedidas sejam delegados para a LDO.

Outras sugestões foram propostas, como a limitação das emendas impositivas até o mesmo nível das despesas discricionárias em casos de reestimativa de receita – defendida pelos Deputados Esperidião Amin (PP/SC) e Pedro Novais (PMDB/MA) – e a complementação da "execução financeira" para "execução financeira e orçamentária" da programação impositiva incluída na LOA, § 10 do art. 166.

A partir da apresentação das sugestões pelos Parlamentares, o Relator do Parecer, Deputado Edio Lopes (PMDB/RR), teve a oportunidade de se manifestar sobre cada um dos pontos solicitados, sendo essa uma oportunidade de aprimorar o relatório construído até o momento. Sobre a definição de 1% da RCL para submissão e execução das emendas impositivas, o Relator defende que sua aplicação foi baseada no histórico definido pela LDO. Além disso, esse percentual diminuiria de R$ 15 para R$ 10,4 milhões o teto para apresentação de emendas pelos Parlamentares, não havendo justificativas para que esse percentual fosse ainda mais reduzido.

> Deputado Edio Lopes (PMDB/RR): O parâmetro de 1% não foi buscado de forma aleatória por esse relator. Nós, desde o início dos anos 2000, a LDO tem estabelecido 1% da receita corrente líquida. [...] Este 1%, ele foi por demais discutido por esse relator com todo o corpo desta casa. Se hoje nós temos estabelecido um teto da ordem de quinze milhões, que sabemos nós quando lá colocamos, há um ano atrás, que não seria executado. É aquele faz de conta. Nós adequamos esse número para perto daquilo que nós entendemos ser o possível de se realizar. O 1%, ao invés de quinze

> milhões, daria hoje, se estivesse em vigência esta lei, esta proposta, daria hoje exatamente 10,4 milhões de reais como o teto para apresentação de emendas, de emendas individuais. [...] Nós, em que pese todos os argumentos apresentados pelo deputado Berzoini, nós salvo entendimento contrário deste plenário, nós vamos manter o 1% da nossa proposta inicial (RDO-CE, 6 agosto 2013 [282]).

Em relação à delegação para a LDO dos prazos para indicação das emendas impedidas, Edio Lopes (PMDB/RR) contrapõe que delegar essa incumbência para uma lei orçamentária poderia protelar a definição de encaminhamentos que orientassem os trabalhos do Executivo e do Legislativo, aspecto inerente ao próprio processo de deliberação da LDO.

> Deputado Edio Lopes (PMDB/RR): Assim como 1%, nós entendemos que os prazos nós não deveríamos remeter à LDO, haja visto que aquela é sempre passível do veto e que seria uma discussão às vezes que se arrastaria por muito tempo, haja visto a forma como essa casa aprecia os vetos. E daí nós estabelecermos no texto constitucional os prazos, e eu creio, deputado Berzoini, que neste primeiro momento haverá enormes dificuldades para o executivo, mas não podemos sonhar com mudanças tão radicais como as que estamos fazendo neste momento, sem que tanto nós quanto o Executivo se dedique e que leve a sério proposta que aqui está sendo estabelecido (RDO-CE, 6 agosto 2013 [282]).

No que se refere à abrangência da PEC para os Estados, Distrito Federal e Municípios, há um entendimento de que a despeito das questões orçamentárias definidas na constituição reverberarem nos demais entes federados, essa é uma discussão que deve ser tratada pelas assembleias legislativas e câmaras municipais de forma mais específica. Soma-se, ainda, a ausência de participação de governadores e prefeitos nas atividades deliberativas da CE, aspectos que fundamentam uma posição contrária da relatoria.

> Deputado Edio Lopes (PMDB/RR): Nós estabelecermos aqui que essa regra valeria, tal qual está aqui proposta, aos demais entes federados, seria levarmos a um debate no poder judiciário sem fim. E que o correto seria deixarmos que os poderes, as assembleias e as câmaras de vereadores, com os prefeitos e governadores, pudessem, a partir do texto aqui aprovado, fazer uma ampla discussão de conformidade à realidade de cada um. [...] No mais, estender a estados e municípios, e aqui eu já respondo aos demais que fizeram questionamento, era trazer para cá uma discussão, nós deveríamos ter ouvido prefeitos, governadores e etc, e não o fizemos. Então, seria injusto da nossa parte estender esse regramento a estados e municípios sem a discussão com aqueles (RDO-CE, 6 agosto 2013 [282]).

A indicação, na CF/1988, da necessidade de realização de audiência pública seria "por demais minucioso – Deputado Edio Lopes (PMDB/RR)" (RDO-CE, 6 agosto 2013 [282]), sobretudo em estados maiores, pois demandaria esforço demasiado dos Deputados. Em relação ao termo "isonômico", o Relator entende que se trata da inclusão de um parâmetro principiológico. O sentido atribuído à sua inclusão seria a apreciação igualitária das emendas individuais, sem o estabelecimento de qualquer distinção entre os Parlamentares.

> Deputado Edio Lopes (PMDB/RR): O que nós estabelecemos como isonômico é princípio. A Constituição não pode, não deve descer a minúcias, essas minúcias, creio, deverá ser tratada na LDO. E aqui, qual é o principal norte desta palavra no texto? É que nós, ao estabelecermos esse regramento, o Executivo saberá que ele terá que atender à apreciação das emendas de forma igualitária com os parlamentares. É isso, é o principal objetivo do isonômico que nós aqui tratamos, porque poderia ser dado prioridade ao partido A ou o partido B (RDO-CE, 6 agosto 2013 [282]).

Sobre a alocação das emendas impositivas em áreas prioritárias definidas na LDO, o Relator entende que essa demanda já está atendida no substitutivo apresentado, pois sinaliza que "a emenda será impositiva dentro do contexto de prioridades estabelecidas na LDO. Então, em outras palavras, nós já estamos obrigando a LDO explicitar o que que é o conjunto de metas prioritárias de que tratamos essa PEC – Deputado Edio Lopes (PMDB/RR)" (RDO-CE, 6 agosto 2013 [282]). Há também a rejeição da inclusão do termo "execução orçamentária e financeira" a partir do entendimento de que a execução financeira advém da execução orçamentária.

> Deputado Edio Lopes (PMDB/RR): Não há que se falar em execução financeira sem que tenha transcorrido a questão orçamentária. E quando nós queríamos trazer a questão orçamentária, eu também fui tentado a fazer isso, mas o argumento que me convenceu é que nós começaríamos a enfraquecer o objetivo. O objetivo nosso não é empenho. O objetivo nosso não é contrato. O objetivo nosso é que é a emenda transforme em cifrão e vá para o ente executar o propósito da nossa emenda (RDO-CE, 6 agosto 2013 [282]).

Ademais, é acatada a sugestão de que as emendas impositivas poderão ser contingenciadas nos casos em que a reestimativa da receita prejudique o alcance das metas de resultado fiscal estabelecidas na LDO. Nesse caso, a limitação ocorrerá em até a mesma proporção das despesas discricionárias objeto de contingenciamento.

> Deputado Edio Lopes (PMDB/RR): Portanto, nós, com algumas pequenas modificações, anunciamos a comissão que acataremos a proposta de vossa excelência – em referência ao Deputado Esperidião Amin (PP/SC) – e que ela será inserida no texto que logo mais apresentamos. Um texto, ainda que passível de um ou outro aperfeiçoamento redacional, seria: 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 artigo 166, parágrafo 10, poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto de despesas discricionárias (RDO-CE, 6 agosto 2013 [282]).

Nesta etapa da análise, é relevante destacar, novamente, a posicionalidade dos atores. Após as sugestões dos membros da CE, sobretudo dos representantes do PT, e do contraponto do Deputado Edio Lopes (PMDB/RR), o Presidente da Comissão Especial, Deputado Pedro Eugênio (PT/PE), busca estabelecer uma negociação direta com o Presidente da Câmara,

Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN). O Deputado Pedro Eugênio (PT/PE) argumenta que três pontos são importantes para que um consenso seja estabelecido: (1) diminuição do percentual para submissão das emendas impositivas, (2) revisão do item que versa sobre a transferência obrigatória das emendas, e (3) delegação de prazos para a LDO.

> Deputado Pedro Eugênio (PT/PE): Estamos, nesse momento, senhor presidente, nós estamos a um passo de: (a) votarmos e não termos unanimidade, né? E temos um grupo relativamente pequeno numericamente, mas muito representativo do conjunto da casa, e nós entendemos do pensamento da sociedade, né? Que é, não votaria se nós tivéssemos acordo em torno desses poucos pontos. Ou termos: (b) uma votação unânime, consensuada, e que nos permita chegar amanhã com a casa toda unida em torno desse projeto (RDO-CE, 6 agosto 2013 [282]).

Essa posição reforça a oposição formada pelos representantes do PT na CE e uma indicação de que o apoio à discussão só seria possível se os itens apresentados pela base do Governo fossem considerados. Além disso, há um reforço dos demais Parlamentares para a inclusão do termo "execução orçamentária e financeira". A partir disso, o Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN) dialoga em separado com o Relator Edio Lopes (PMDB/RR).

> Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN): Eu peço apenas alguns minutos que eu possa conversar com o relator e parabenizo pela maneira séria, consequente, como está conduzindo os trabalhos nesta hora. Eu pediria compreensão de todos, não é desrespeitar ninguém. Dois minutos apenas com o relator e voltaria imediatamente (RDO-CE, 6 agosto 2013 [282]).

Com a retomada da discussão, o Relator Edio Lopes (PMDB/RR) atende quatro dos pedidos: (1) inclusão do termo "execução orçamentária e financeira", (2) realização de audiências públicas, que "não é para discutir o que vai ser a sua emenda, para quê e o quanto. Essa audiência pública é dentro desse espírito para divulgar, para tornar público por antecedência, a emenda que o parlamentar irá apresentar – Deputado Edio Lopes (PMDB/RR)" (RDO-CE, 6 agosto 2013 [282]), (3) indicação para que um anexo de prioridades integre a LDO e (4) delegação para que a LDO indique as condições em que as transferências serão consideradas obrigatórias.

Assim, a reunião foi encaminhada para votação e aprovada, com voto contrário do Deputado Alessandro Molon (PT/RJ). As alterações foram condensadas em um arquivo denominado "Complementação de Voto" [283] pelo Relator, com as alterações especificadas no Quadro 30.

Quadro 30 – Complementação de voto da relatoria na oitava reunião da comissão especial.

Item Destacado na Complementação de Voto	Tópico Relacionado
Caso seja necessário o contingenciamento de dotações, incluir novo § 12 ao art. 165, renumerando-se os demais, no sentido de que o montante da execução financeira obrigatória fixada no art. 166, § 10, correspondente a 1% da receita corrente líquida, seja também reduzido em percentual igual ou menor do que incidir sobre as despesas discricionárias.	Contingenciamento das emendas individuais impositivas.
Alteramos a redação do art. 166, §10, no sentido de explicitar que anexo de metas e prioridades da administração pública federal integrará a lei de diretrizes orçamentárias.	Integração do anexo de metas e prioridades à LDO.
Em relação aos impedimentos de ordem técnica ou legal (art. 166, §§ 11), que excepcionam a execução da programação prioritária, dilatamos até junho o prazo para que o Poder Executivo os justifiquem, com publicação.	Prazo para indicação das emendas impedidas.
Alteramos a redação do art. 166, § 14, no sentido de dispor que a lei de diretrizes orçamentárias discipline as condições em que será considerada obrigatória a transferência da União a Estados, Distrito Federal e Municípios para execução de programação prevista no art. 166, § 10.	Condições para a transferência obrigatória das emendas impositivas.
Incluímos inciso no art. 166, § 9º, prevendo a realização de audiências públicas pelos entes federados beneficiados por emendas individuais como instrumento de publicidade das ações aprovadas pelo Congresso Nacional durante o processo orçamentário.	Realização de audiências públicas.
Incluímos no art. 166, § 10, o termo orçamentário para qualificar a execução passível de obrigatoriedade.	Execução orçamentária e financeira.

Fonte: Atividade legislativa de tramitação da PEC 565/2006.
Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332451.

Com base nessas alterações, foi proposto um novo substitutivo – PEC 565-D/2006 [283] – para orientar a votação da matéria no Plenário da Câmara dos Deputados. Os itens da PEC especificados por tópicos estão detalhados no Quadro 31.

Quadro 31 – Substitutivo da PEC 565-D/2006 a partir do parecer da Comissão Especial.

Item Modificado no Substitutivo	Tópico Relacionado
Art. 1º O art. 165 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do § 10: Art. 165. ..... § 10. A previsão de receita e a fixação da despesa no projeto e na lei orçamentária devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal.	Necessidade de previsões mais realistas na previsão da receita.
Art. 2º O art. 166 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos §§ 9º, 10, 11, 12, 13 e 14: Art. 166. ..... § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão: I – aprovadas no limite de um por cento da receita corrente líquida prevista no projeto; e II – divulgadas em audiências públicas pelos entes federados beneficiados.	Definição de percentual para submissão das emendas individuais impositivas (1% da RCL prevista na LOA corrente) e orientação para realização de audiências públicas.
§ 10. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma isonômica, da programação prioritária incluída em lei orçamentária por emendas individuais, observado anexo de metas e prioridades que integrará a lei prevista no art. 165, II, em montante correspondente a um por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.	Definição de percentual para a execução orçamentária e financeira, de forma isonômica, das emendas (1% da RCL realizada no exercício anterior).
§ 11. No caso de impedimento de ordem técnica ou legal na execução de crédito que integre a programação prevista no § 10 deste artigo:	Prazos para indicação dos impedimentos legais ou

I - até 30 de junho, os Poderes e o Ministério Público da União publicarão as justificativas do impedimento; II - até 30 de setembro, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei de crédito adicional ao Congresso Nacional para remanejamento ou cancelamento da programação cujo impedimento não tiver sido superado; III - até 20 de novembro, não havendo deliberação da comissão mista prevista no art. 166, § 1º, o projeto será considerado rejeitado.	técnicos e para as providências necessárias.
§ 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 art. 166, § 10, poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.	Orientações para o contingenciamento das emendas individuais impositivas.
§ 13. Para fins do disposto no § 10 deste artigo, a execução da programação será: I – demonstrada no relatório de que trata o art. 165, § 3º; II – objeto de manifestação específica no parecer previsto no art. 71, I; e III – fiscalizada e avaliada quanto aos resultados obtidos.	Inclusão dos dados sobre a execução das emendas individuais impositivas no relatório resumido de execução orçamentária e demais acompanhamentos.
§ 14. Considera-se obrigatória, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, a transferência da União a Estados, Distrito Federal e Municípios para execução de programação prevista no § 10 deste artigo.	Consideração das emendas individuais impositivas como transferências obrigatórias.
Art. 3º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos arts. 35-A e 35-B: Art. 35-A. O pagamento do saldo de restos a pagar relativo a programações derivadas de emendas individuais, inscritos em exercícios anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional, somente nos dois primeiros exercícios será considerado para fins de cumprimento do montante previsto no art. 166, § 10, até o limite de: I - seis décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, no primeiro exercício. II - três décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, no segundo exercício.	Tratativa dos restos a pagar de emendas individuais de exercícios anteriores.
Art. 35-B. Se o valor executado em ações e serviços públicos de saúde em exercício anterior integrar a base de cálculo dos recursos mínimos a que se refere o art. 198, § 2º, I, o excedente à aplicação mínima, limitado ao montante da execução da programação de que trata o art. 166, § 10, destinada a essas ações e serviços, não será computado na referida base.	Utilização de emendas nos serviços públicos de saúde
Art. 4º Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua Publicação.	Vigência.

Fonte: Atividade legislativa de tramitação da PEC 565/2006.
Nota: Continuam apensadas as PECs 169/2003, 385/2005, 465/2005, 46/2007, 96/2007, 281/2008, 321/2009, 330/2009, 20/2011, 145/2012, 152/2012, 189/2012, 192/2012, 201/2012, 232/2012.
Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332451.

A partir da dinâmica observada na relação (individual e coletiva) dos atores desde a sexta reunião da CE, fica evidente a formação de uma oposição mais explícita no âmbito da Comissão, que ganha força com o Requerimento nº 13/2013 [279], submetido pelo Deputado Danilo Forte (PMDB/CE), formalizando a reunião extraordinária realizada em 09/07/2013. Esse elemento não humano reflete uma mobilização do Legislativo para agilizar os trabalhos de votação e encaminhamento da discussão para o Plenário da Câmara de Deputados.

Por outro lado, esses eventos mostram uma organização PT-PMDB visando postergar a apreciação do parecer para 06/08/2013. Essa ação é acordada pelo Deputado Pedro Eugênio (PT/PE), pelo Relator, Deputado Edio Lopes (PMDB/RR), e pelo Presidente da Câmara de

Deputados, o Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN). Somando apoio a essa iniciativa estavam os representantes do PT na CE.

Na oitava reunião da CE, realizada em 06/08/2013, os Deputados do PT se articularam em defesa do Governo por meio da apresentação de argumentos que se aproximam dos interesses do Executivo e pela tentativa de abrandamento das disposições da PEC. Nessa etapa, o "Voto em Separado" [281a], submetido pelo Deputado Ricardo Berzoini (PT/SP), constituiu um elemento não humano capaz de mobilizar os atores, orientando os argumentos.

Outro aspecto a ser ressaltado é o distanciamento na relação PT-PMDB nessa fase. Esse distanciamento ganha conotação de negociação/barganha na relação entre o Presidente da Comissão Especial, Deputado Pedro Eugênio (PT/PE), e o Presidente da Câmara de Deputados, Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN). Na centralidade da negociação está o Relator do Parecer, Deputado Edio Lopes (PMDB/RR), que acatou parte das sugestões (ver Quadro 30). Esse é o cenário que antecedeu a votação da PEC 565-D/2006 [283] no primeiro turno, em 13/08/2013.

4.2.12 A Votação da PEC 565/2006 em Primeiro Turno e a Negociação com o Governo

A votação da PEC em primeiro turno é influenciada pela mobilização dos atores em duas reuniões que aconteceram no mesmo dia (13/08/2013). A primeira ocorreu durante a manhã com o Colégio de Líderes e contou com a participação das Ministras Miriam Belchior (Planejamento, Orçamento e Gestão) e Ideli Salvati (Relações Institucionais). O objetivo era que a liderança do PT na Câmara de Deputados, José Guimarães (PT/CE), negociasse de forma ampla para chegar a um acordo, sob orientação da Presidenta Dilma Rousseff.

> Deputado José Guimarães (PT/CE): É importante relatar para as Sras. e os Srs. Parlamentares que nós fizemos um grande esforço, e a bancada do PT, seguindo a orientação de ontem à noite da Presidente Dilma Rousseff, trabalhou em parceria com vários Líderes para fecharmos um acordo em torno da votação do chamado orçamento impositivo (DCD, 13 agosto 2013, p. 33560 [286b]).

A indicação do Executivo era que 50% dos recursos das emendas impositivas sejam alocados para a saúde e para educação. Com a presença do Presidente da Câmara, um acordo foi estabelecido para que 30% das emendas fossem vinculadas à saúde. Na segunda reunião, que aconteceu durante a tarde, esse percentual continuou em negociação no Plenário do Planalto, alcançando um terço do total das emendas. Aqui, destaco que a interpretação dos encontros ocorre pelo relato dos Parlamentares, que funcionaram como um mobilizador das

ações nas votações em primeiro turno. Essa articulação é narrada pelo Presidente da Câmara na abertura da reunião:

> Deputado Henrique Eduardo Alves: Henrique Eduardo Alves: E quero aqui colocar mais uma informação importante. Nós tentamos durante todo o dia – todo o dia – construir uma emenda aglutinativa, com textos que aperfeiçoassem o projeto da Comissão Especial. As negociações políticas avançaram muito, mas chegou-se a um ponto de percentual destinado à saúde, que é uma iniciativa desta Casa, deste Parlamento, que poderia correr risco. Já que não há emenda que embase, que sustente a aglutinativa nesse item, nós resolvemos não correr risco nenhum e, portanto, votar apenas o projeto aprovado na Comissão Especial. Aprovado nesta Casa vai ao Senado, o Senado fará os aperfeiçoamentos que considerar necessário, volta para esta Casa, e aí, sem risco regimental algum, nós poderemos adotar as modificações que quase foram acordadas 100% hoje. Mas não era recomendável uma emenda aglutinativa que constasse um item apenas, mas que não tinha embasamento regimental, porque não tinha emenda lá atrás que o sustentasse (DCD, 13 agosto 2013, p. 33556 [286b]).

A despeito da negociação estabelecida para se chegar a um percentual de destinação, a produção de uma emenda aglutinativa para inclusão dessa disposição é impossibilitada por tratar-se de alteração de mérito sem emenda que justifique sua vinculação, o que poderia levar a uma judicialização da EC produzida. Assim, um acordo é que o relatório da CE seja aprovado e que as alterações sejam viabilizadas no Senado Federal.

> Deputado Henrique Eduardo Alves: Os 33% para a saúde não estão constando do projeto não por omissão deste Plenário; apenas não poderia, por ser PEC, haver nenhuma alteração de mérito, a não ser que houvesse uma emenda que amparasse qualquer alteração. Com os 33% para a saúde, Deputado Garotinho, V.Exa. sabe, todos os partidos concordaram, só não está constando do texto por uma impossibilidade regimental, não por omissão deste Plenário. Ficou acertada por iniciativa desta Casa, não do Governo, a destinação de 33% para a saúde. Não é omissão desta Casa, não está no texto porque não existe amparo regimental para que a modificação seja feita no plenário (DCD, 13 agosto 2013, p. 33562 [286b]).

A impossibilidade de vinculação das emendas levou a base do Governo a liberar os votos dos Deputados do PT. Assim, "cada deputado votará de acordo com sua consciência nessa matéria – Deputado Arlindo Chinaglia (PT/SP)" (DCD, 13 agosto 2013, p. 33561 [286b]), o que demonstra a ausência de posicionamento frente as negociações estabelecidas.

> Deputado Arlindo Chinaglia (PT/SP): Eu entendo que, num momento como este, o melhor caminho para a nossa bancada, comprometida com o Governo da Presidenta Dilma, comprometida com os recursos para a saúde e para a educação, é entender que há opiniões divergentes no conjunto da bancada: há companheiros que acham que se deve votar contra o orçamento impositivo; há outros companheiros que se acham no direito de votar favoravelmente. Eu procurei, neste processo, construir uma alternativa, juntamente com os Líderes, agora à noite. Isso não foi possível. Sendo assim, eu oriento a nossa bancada a se sentir liberada a votar de acordo com aquilo que cada um achar conveniente (DCD, 13 agosto 2013, p. 33561 [286b]).

O posicionamento do PT é criticado por outros Parlamentares, uma vez que a base teve a oportunidade de trabalhar na inclusão de uma emenda que vinculasse a execução das emendas em áreas especificas, o que não foi realizado. Soma-se ainda a execução orçamentária com serviços de saúde na LOA, que apresentava percentuais inferiores ao previsto. Esses argumentos serviram para gerar um outro sentido sobre o posicionamento do PT, indicando seu caráter político em alterar substancialmente o trabalho desenvolvido no âmbito da CE.

> Deputado Ronaldo Calado (DEM/GO): Mas querer, neste momento, depois de um processo de discussão de longa data, alegar "Olha, nós não estamos votando porque está faltando aqui uma emenda para a saúde"? Por favor! Quem foi, então, esse Parlamentar cuidadoso que apresentou esse texto na Comissão Especial? [...] Então, não venham agora dizer que estão preocupados com a saúde, até porque daquilo que o Orçamento aprovou no ano passado o Governo empenhou menos de 8 bilhões de reais para a saúde em 2013 (DCD, 13 agosto 2013, p. 33565 [286b]).

Esses eventos orientaram a votação da PEC 565/2006 em primeiro turno. Com exceção do PT, que não apresentou uma indicação específica sobre a matéria, os demais partidos demarcaram posição favorável. Com isso, a proposta foi aprovada com 378 votos favoráveis, 48 contra e 13 abstenções. O Quadro 32 agrupa as informações sobre a votação da PEC 565/2006 em primeiro turno.

Quadro 32 – Votação da PEC 565/2006 em primeiro turno.

Partido Político	Orientação
PT	Liberado
PMDB, PSDB, PSD, PR, PTdoB, PRP, PHS, PSL, PRTB, PP, DEM, PSB, PDT, PTB, PSC, PCdoB, PPS, PV, PRB, PSOL, PMN, PEN.	Sim
Resultado da Votação Sim: 378; Não: 48; Abstenções: 13; Total: 439	
Votos Contrários	
PT (37 votos): Afonso Florence (PT/BA), Alessandro Molon (PT/RJ), Amauri Texeira (PT/BA), Angelo Vanhoni (PT/PR), Arlindo Chinaglia (PT/SP), Artur Bruno (PT/CE), Benedita da Silva (PT/RJ), Beto Faro (PT/PA), Bohn Gass (PT/RS), Dalva Figueiredo (PT/AP), Dr. Rosinha (PT/PR), Erika Kokay (PT/DF), Eudes Xavier (PT/CE), Janete Rocha Pietá (PT/SP), João Paulo Cunha (PT/SP), João Paulo Lima (PT/PE), Jorge Bittar (PT/RJ), Leonardo Monteiro (PT/MG), Luiz Alberto (PT/BA), Luiz Couto (PT/PB), Marcon (PT/RS), Marina Santana (PT/GO), Miriquinho Batista (PT/PA), Nazareno Fonteles (PT/PI), Nilmário Miranda (PT/MG), Padre João (PT/MG), Padre Ton (PT/RO), Paulo Ferreira (PT/RS), Pedro Uczai (PT/SC), Policarpo (PT/DF), Reginaldo Lopes (PT/MG), Ronaldo Zulke (PT/RS), Sibá Machado (PT/AC), Valmir Assunção (PT/BA), Vanderlei Siraque (PT/SP), Waldenor Pereira (PT/BA), Zezéu Ribeiro (PT/BA). PDT (2 votos): Enio Bacci (PDT/RS), Mario Texeira (PDT/RJ). PMDB (2 votos): João Arruda (PMDB/PR), Marcelo Almeida (PMDB/PR). PR (3 votos): Jaime Martins (PR/MG), João Carlos Bacelar (PR/BA), Lincoln Portela (PR/MG). PSB (1 voto): Ariosto Holanda (PSB/CE). PSDB (1 voto): Jutahy Junior (PSDB/BA). PTB (2 votos): Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP), Silvio Costa (PTB/PE),	
Abstenções	
PSDB (1 voto): Walter Gonçalves (PSDB/SP). PT (12 votos): Devanir Ribeiro (PT/SP), Edson Santos (PT/RJ), Francisco Chagas (PT/SP), Iriny Lopes (PT/ES), Jesus Rodrigues (PT/PI), José Guimarães (PT/CE), Luci Choinacki (PT/SC), Maria Salomão (PT/MG), Newton Lima (PT/SP), Paulo Texeira (PT/SP), Ricardo Berzoini (PT/SP), Vicentinho (PT/SP).	

Fonte: Atividade legislativa de tramitação da PEC 565/2006.
Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332451.

Alguns aspectos da votação em primeiro turno podem ser destacados. Do total de votos contrários, cerca de 77% foram oriundos do PT (50% do total de votos de Deputados do partido – 16% de abstenção e 34% favoráveis). Em oposição a iniciativa estão também membros do PDT, PMDB, PR, PSB, PSDB e PTB, totalizando onze votos. Em relação aos atores, ressaltam-se as posições dos Deputados Ricardo Berzoini (PT/SP) – abstenção – Alessandro Molon (PT/RJ) – contra – e Zeca Dirceu (PT/PR) – favorável. A despeito da articulação conjunta desses atores nos encontros analisados, não houve uma congruência de posicionamento na votação.

Além da apreciação da matéria principal, um requerimento de destaque foi submetido pelo PMDB visando votação em separado para subtrair os termos "prioritária" e "observado no anexo de metas e prioridades". Assim, as emendas impositivas não estariam vinculadas às áreas definidas como prioritárias na LDO. Essa iniciativa "visa garantir que a execução obrigatória das emendas independerá da previsão em anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, porque, se nós formos ficar subordinados ao anexo e houver veto do Poder Executivo, tudo que nós aprovamos aqui será em vão – Eduardo Cunha (PMDB/RJ)" (DCD, 13 agosto 2013, p. 33580 [286b]).

> Deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ): Nos termos do art. 161, § 2º, com o art. 161, inciso I, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, requeremos destaque de bancada para votação em separado da expressão: 'prioritária' e '...observado anexo de metas e prioridades que integrará a lei prevista no art. 165, II...', constante do § 10 do art. 166 da Constituição Federal, com a redação proposta no art. 2º do Substitutivo aprovado pela Comissão Especial quando da análise da PEC nº 565/2006, para fins de sua supressão (DCD, 13 agosto 2013, p. 33580 [286b]).

A orientação contrária à expressão é unânime entre os partidos e encontra reflexo na votação: Sim (18 votos), Não (360 votos), Abstenções (6 votos). Total da votação: 384. Com a aprovação da PEC 565/2006 em primeiro turno e da deliberação do destaque, a matéria foi encaminhada à CE para elaboração da redação para o segundo turno. Ademais, um aspecto a ser destacado é o esvaziamento das discussões realizadas no âmbito da CE na votação em primeiro turno. A análise da situação sai de uma região meso (com foco nos atores e nos mundos sociais formados a partir da interação dos Parlamentares na Comissão) para ganhar uma organização mais macro (direcionada para a negociação política mais ampla, com a relação entre o Legislativo e o Executivo mediada pelo Líder do PT na Câmara de Deputados).

4.2.13 Antecedentes da Votação da PEC 565/2006 em Segundo Turno

No dia seguinte (14/08/2013) foi apresentada, pelo Relator, Deputado Edio Lopes (PMDB/RR), a redação da PEC 565-E/2006 [288a] para votação em segundo turno. A única diferença em relação ao substitutivo anterior (PEC 565-D/2006 [283]) é o destaque submetido pelo PMDB ao § 10 do Art. 2°, que subtrai a necessidade de submissão das emendas impositivas em áreas prioritárias definidas na LDO (ver Quadro 33).

Quadro 33 – Substitutivo da PEC 565-E/2006 [288a] a partir do parecer da Comissão Especial.

Item Modificado no Substitutivo	Tópico Relacionado
Art. 1º O art. 165 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do § 10: Art. 165. ..... § 10. A previsão de receita e a fixação da despesa no projeto e na lei orçamentária devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal.	Necessidade de previsões mais realistas na previsão da receita.
Art. 2º O art. 166 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos §§ 9º, 10, 11, 12, 13 e 14: Art. 166. ..... § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão: I – aprovadas no limite de um por cento da receita corrente líquida prevista no projeto; e II – divulgadas em audiências públicas pelos entes federados beneficiados.	Definição de percentual para submissão das emendas individuais impositivas (1% da RCL prevista na LOA corrente) e orientação para realização de audiências públicas.
§ 10. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma isonômica, da programação ~~prioritária~~ incluída em lei orçamentária por emendas individuais, ~~observado anexo de metas e prioridades que integrará a lei prevista no art. 165, II,~~ em montante correspondente a um por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (NR)	Definição de percentual para a execução orçamentária e financeira, de forma isonômica, das emendas (1% da RCL realizada no exercício anterior).
§ 11. No caso de impedimento de ordem técnica ou legal na execução de crédito que integre a programação prevista no § 10 deste artigo: I - até 30 de junho, os Poderes e o Ministério Público da União publicarão as justificativas do impedimento; II - até 30 de setembro, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei de crédito adicional ao Congresso Nacional para remanejamento ou cancelamento da programação cujo impedimento não tiver sido superado; III - até 20 de novembro, não havendo deliberação da comissão mista prevista no art. 166, § 1º, o projeto será considerado rejeitado.	Prazos para indicação dos impedimentos legais ou técnicos e para as providências necessárias.
§ 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 art. 166, § 10, poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.	Orientações para o contingenciamento das emendas individuais impositivas.
§ 13. Para fins do disposto no § 10 deste artigo, a execução da programação será: I – demonstrada no relatório de que trata o art. 165, § 3º; II – objeto de manifestação específica no parecer previsto no art. 71, I; e III – fiscalizada e avaliada quanto aos resultados obtidos.	Inclusão dos dados sobre a execução das emendas individuais impositivas no relatório resumido de execução orçamentária e demais acompanhamentos.
§ 14. Considera-se obrigatória, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, a transferência da União a Estados, Distrito Federal e Municípios para execução de programação prevista no § 10 deste artigo. (NR)	Consideração das emendas individuais impositivas como transferências obrigatórias.

Art. 3º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos arts. 35-A e 35-B: Art. 35-A. O pagamento do saldo de restos a pagar relativo a programações derivadas de emendas individuais, inscritos em exercícios anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional, somente nos dois primeiros exercícios será considerado para fins de cumprimento do montante previsto no art. 166, § 10, até o limite de: I - seis décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, no primeiro exercício. II - três décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, no segundo exercício.	Tratativa dos restos a pagar de emendas individuais de exercícios anteriores.
Art. 35-B. Se o valor executado em ações e serviços públicos de saúde em exercício anterior integrar a base de cálculo dos recursos mínimos a que se refere o art. 198, § 2º, I, o excedente à aplicação mínima, limitado ao montante da execução da programação de que trata o art. 166, § 10, destinada a essas ações e serviços, não será computado na referida base.	Utilização de emendas nos serviços públicos de saúde
Art. 4º Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua Publicação.	Vigência.

Fonte: Atividade legislativa de tramitação da PEC 565/2006.
Nota: Houve despesa automática das PECs 169/2003, 385/2005, 465/2005, 46/2007, 96/2007, 281/2008, 321/2009, 330/2009, 20/2011, 145/2012, 152/2012, 189/2012, 192/2012, 201/2012, 232/2012 em decorrência da aprovação do substitutivo adotado pela Comissão Especial para apreciação da matéria em segundo turno.
Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332451.

A nova versão foi aprovada em reunião ordinária da CE no mesmo dia (14/08/2013) e encaminhada para publicação no Diário da Câmara dos Deputados (DCD, 15 agosto 2013, p. 34035-34036 [289]). Esse encontro também foi importante para que os membros da Comissão refletissem sobre a votação que ocorreu no dia anterior, possibilitando maior entendimento sobre as negociações e articulações estabelecidas.

A apresentação do destaque pelo Deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ) é percebido pelo Relator, Deputado Edio Lopes (PMDB/RR), como uma desconsideração dos trabalhos realizados no âmbito da CE, que previa a alocação das emendas em áreas prioritárias previamente estabelecidas pelo Executivo no anexo de metas e prioridades da LDO, o que "dava muito conforto ao apresentarmos à sociedade brasileira que as emendas, mesmo sendo de caráter individual, ainda assim, nós estaríamos abrindo mão da nossa liberdade e estaríamos contribuindo com as nossas emendas, repito, ainda que individuais, para os programas prioritários de governo – Deputado Edio Lopes (PMDB/RR)" (RDO-CE, 14 agosto 2013).

Soma-se, ainda, a falta de abertura para o diálogo entre a Presidência da Câmara, Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN), e a liderança do PT, Deputado Arlindo Chinaglia (PT/SP). O Relator argumenta que a definição de um percentual para vinculação das emendas impositivas à saúde foi uma iniciativa do representante do Governo na Câmara, ressaltando ainda a rigidez na tratativa do assunto, o que inviabilizou qualquer negociação.

> Deputado Edio Lopes (PMDB/RR): [...] não fazia parte da pauta de sugestões das ministras, mas o líder do PT nessa casa acabou levantando duas questões políticas que

> nada tinha a ver com a reunião técnica e que acabou, no linguajar mais acaboclado, acabou embaralhando a situação. Ele propôs que as emendas individuais deveriam obrigatoriamente 30%, incialmente falou-se em 50%, para destinar da saúde. [...] Depois, numa reunião com o Presidente da Casa e com os líderes, quase todos os líderes, e aí inclusos os líderes de oposição, ficou na busca, que nós buscamos todo tempo chegarmos a um consenso pra votar essa proposta, antes por unanimidade, acordou-se 30%. Saímos de lá acordado 30%. Depois, a tardezinha, participamos de uma segunda reunião já no Palácio do Governo, e aí, já com a presença das duas ministras mais o ministro da saúde. E aí já não era mais 30, era 50, chegamos a aceitar 1/3, 33%, e o governo não cedeu e o Presidente, acertadamente, achou por bem recuar de qualquer negociação e votarmos a proposta inicial que saiu daqui (RDO-CE, 14 agosto 2013).

O entendimento de que as emendas alocadas na saúde seriam inclusas no piso constitucional engessou mais ainda a possibilidade de diálogo entre o Legislativo e o Executivo, o que demonstra uma baixa capacidade de conciliação entre as duas instituições e a pouca capacidade produção de concessões pelo Governo.

> Deputado Edio Lopes (PMDB/RR): [...] ontem havia a possibilidade de chegarmos a 40%. Tanto o relator, como os líderes e o Presidente da Casa, não queria queda de braço. Nós queríamos... mais aí, de última hora, de novo, o Governo muda a posição. Até aquele momento, quando chegamos na casa civil, os 33% ou os 30%, era para somar sobre o piso da saúde. De repente o Governo entendeu que não, que tinha que fazer parte, aí a coisa enrolou de vez porque, eu, por exemplo, não admitiria botar a minha emenda para poder cobrir a obrigação do Governo (RDO-CE, 14 agosto 2013).

Assim, com o texto aprovado para o segundo turno, a apreciação da PEC 565-E/2006 [288a] foi marcada para o dia 27/08/2013, no Plenário da Câmara de Deputados.

4.2.14 Votação da PEC 565/2006 em Segundo Turno

Na votação em segundo turno, há um esvaziamento da discussão entre os Deputados sobre a PEC 565-E/2006 [288a]. Poucas falas são direcionadas à matéria principal e a condução dos trabalhos ganha maior objetividade. As manifestações reforçam a importância da iniciativa para o resgate da autonomia do Legislativo, para garantir maior segurança no direcionamento de recursos às bases locais e para dirimir dinâmicas de barganha na relação Executivo-Legislativo, o que reforça as percepções discutidas ao longo de toda a análise.

Da Presidência da Câmara, existe um esforço para que a votação conte com mais posições favoráveis em relação ao primeiro turno, “para que esta matéria possa sair, com mais força ainda, desta Casa para o Senado Federal. É um apelo que faço a cada Parlamentar: que reconsidere a sua posição e venha engrossar o clamor desta Casa por altivez e independência – Deputado Henrique Eduardo Alves (PMRB/RN)” (DCD, 28 agosto 2013, p. 36548 [290b]).

Mais uma vez o PT libera seus deputados para votação, reforçando que o Governo defende a vinculação de 50% das emendas impositivas para a saúde. Aqui, há uma contra-argumentarão relevante por parte da Presidência da Câmara, ao ressaltar que "é bom sempre lembrar que essa iniciativa partiu da Câmara de Deputados, em destinar um percentual para a saúde – Deputado Henrique Eduardo Alves (PMRB/RN)" (DCD, 28 agosto 2013, p. 36555 [290b]). Ao esclarecer esse ponto, o Presidente argumenta que foi sua a iniciativa de vinculação de parte das emendas em um encontro com o Ministro da Saúde, Alexandre Padilha, dois meses antes da votação. Na ocasião, reforça a existência de um acordo para que 40% das emendas sejam direcionadas nessa área, contestando que essa seja uma iniciativa do Governo.

> Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN): Aqui e acolá, eu ouço: "É iniciativa do Executivo. O Senado pode aprovar". Por justiça a esta Casa, quero dizer que quem primeiro tratou desse assunto de destinarmos um percentual das emendas à saúde foi a Câmara, em conversa nossa com o Ministro da Saúde, há 2 meses. Eu dizia a ele que, aprovado o orçamento impositivo, esta Casa daria o exemplo da sua preocupação com a saúde, destinando um percentual obrigatório, impositivo, para a saúde. Esta Casa tomou a iniciativa. De lá para cá, os percentuais têm variado: a princípio, 20%; depois, 25%; depois, 30%. E eu quero aqui enaltecer e agradecer a colaboração da Oposição, que foi sempre compreensiva quanto à fixação desse percentual, e também a de todos os Líderes partidários. E, para que não haja a discussão sobre o Senado querer tanto e a Câmara querer quanto, nós fechamos hoje, por unanimidade, uma proposta de 40% de nossas emendas à saúde, no orçamento impositivo, mostrando que a iniciativa desta Casa (palmas) é para fazer prevalecer o entendimento das Casas, a vontade do Parlamento e o respeito à saúde pública do nosso País, que atravessa uma grande crise (DCD, 28 agosto 2013, p. 36562 [290b]).

Ademais, ao encaminhar a reunião para o fechamento da votação, o Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN) convida os líderes partidários para entrega da PEC aprovada no Gabinete do Presidente do Senado Federal, Renan Calheiros (PMDB/AL), no dia seguinte. Assim, a PEC 565-E/2006 [288a] é aprovada em segundo turno no dia 27/08/2013, com 376 votos favoráveis, 59 contrários e 5 abstenções (total de 440 votos).

As informações da votação estão especificadas no Quadro 34:

Quadro 34 – Votação da PEC 565/2006 em segundo turno.

Partido Político	Orientação
PT	Liberado
PMDB, PSDB, PSD, PR, PTdoB, PRP, PHS, PSL, PRTB, PP, DEM, PSB, PDT, PTB, PSC, PCdoB, PPS, PV, PRB, PSOL, PMN, PEN.	Sim
Resultado da Votação Sim: 376; Não: 59; Abstenções: 5; Total: 440	
Votos Contrários	
PT (49 votos): Afonso Florence (PT/BA), Alessandro Molon (PT/RJ), Amauri Texeira (PT/BA), Arlindo Chinaglia (PT/SP), Benedita da Silva (PT/RJ), Bohn Gass (PT/RS), Cláudio Puty (PT/PA), Dalva Figueiredo (PT/AP), Devanir Ribeiro (PT/SP), Dr. Rosinha (PT/PR), Edson Santos (PT/RJ), Erika Kokay (PT/DF), Eudes Xavier (PT/CE), Fernando Ferro (PT/PE), Fernando Marroni (PT/RS), Francisco Chagas (PT/SP), Francisco Praciano (PT/AM), Geraldo Simões (PT/BA), Henrique Fontana (PT/RS), Iara Bernardi (PT/SP), Iriny Lopes	

(PT/ES), Janete Rocha Pietá (PT/SP), Jesus Rodrigues (PT/PI), João Paulo Cunha (PT/SP), João Paulo Lima (PT/PE), Jorge Bittar (PT/RJ), Josias Gomes (PT/BA), Luiz Alberto (PT/BA), Luiz Couto (PT/PB), Luiz Sérgio (PT/RJ), Margarida Salomão (PT/MG), Marina Santana (PT/GO), Nazareno Fonteles (PT/PI), Nelson Pellegrino (PT/BA), Newton Lima (PT/SP), Padre João (PT/MG), Padre Ton (PT/RO), Paulão (PT/AL), Paulo Ferreira (PT/RS), Paulo Teixeira (PT/SP), Pedro Uczai (PT/SC), Policarpo (PT/DF), Reginaldo Lopes (PT/MG), Sibá Machado (PT/AC), Valmir Assunção (PT/BA), Vanderlei Siraque (PT/SP), Vicente Candido (PT/SP), Waldenor Pereira (PT/BA), Zezéu Ribeiro (PT/BA). PDT (1 votos): Enio Bacci (PDT/RS). PMDB (2 votos): João Arruda (PMDB/PR), Marcelo Almeida (PMDB/PR). PR (1 voto): João Carlos Bacelar (PR/BA). PSB (2 votos): Ariosto Holanda (PSB/CE), Luiza Erundina (PSB/SP). PSDB (2 votos): Jutahy Junior (PSDB/BA), Walter Feldman (PSDB/SP). PTB (2 votos): Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP), Silvio Costa (PTB/PE).
Abstenções
PT (5 votos): Fátima Bezerra (PT/RN), Leonardo Monteiro (PT/MG), Luci Chinacki (PT/SC), Ricardo Berzoini (PT/SP) e Vicentinho (PT/SP).

Fonte: Atividade legislativa de tramitação da PEC 565/2006.
Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332451.

Uma diferença a ser ressaltada em relação ao primeiro turno é a ampliação de votos contrários do PT (10 votos a mais em relação ao primeiro turno – 64% oriundos do referido partido), somando cerca de 83% do total de votos em oposição à PEC 565-E/2006 [288a]. Todas as abstenções também foram do PT (cerca de 7%), com 29% dos votos favoráveis.

A PEC 565/2006 é devolvida em remessa para o Senado Federal pela Mesa Diretora em 28/08/2013 por meio do Ofício nº 1.841/2013 [291]. Sua numeração faz referência à proposta inicial, nomeada como PEC 22-A/2000.

4.3 SENADO FEDERAL (2013)

O substitutivo da PEC 565/2006 foi protocolado no Senado Federal em 29/08/2013 e recebido em 30/08/2013 (DSF, 30 agosto 2013, p. 58057-58069 [323]). O Senador Eduardo Braga (PMDB/AM) foi designado como relator na CCJ em 05/09/2013, data em que a matéria foi encaminhada à relatoria para emissão de parecer. Entre 30/08/2013 e 04/10/2013, o total de 27 emendas foram submetidas com vistas ao aprimoramento da PEC 22-A/2000 (atual número).

As principais informações sobre as emendas estão compiladas no Quadro 35.

Quadro 35 – Emendas de Comissão submetidas na apreciação da PEC 22-A/2000.

N°	Submissão	Autor/Ementa	Situação
01	30/08/2013	Eunício Oliveira (PMDB/CE): Destinação de 50% das emendas para ações e serviços públicos de saúde, vedado o cancelamento dessas programações no âmbito do Ministério da Saúde [342].	Não Deliberada
02	04/09/2013	Sergio Souza (PMDB/PR): Destinação de 50% das emendas para ações e serviços públicos de saúde, não computadas no percentual mínimo obrigatório a ser aplicado pela União [343].	Não Deliberada
03	09/09/2013	Randolfe Rodrigues (PSOL/AP): Destinação de 50% das emendas para ações e serviços públicos de saúde, não computadas no percentual mínimo obrigatório a ser aplicado pela União [345].	Não Deliberada

04	12/09/2013	Wellington Dias (PT/PI): Alocação de 50% das emendas individuais para ações e serviços públicos de saúde [346].	Não Deliberada
05	24/09/2013	Romero Jucá (PMDB/RR): Institui parâmetros gerais para a execução das emendas impositivas, com destinação de 50% para ações e serviços públicos de saúde, não computadas no mínimo obrigatório a ser aplicado pela União [347].	Não Deliberada
06	24/09/2013	Humberto Costa (PT/PE): Destinação obrigatória de 15% da RCL pela União em ações e serviços públicos de saúde de forma progressiva entre os anos (I – 13,2%, II – 13,8%, III – 14,4% e IV – 15%) e inclusão dos recursos oriundos da exploração de petróleo e gás natural para fins de cumprimento de percentual mínimo obrigatório [348].	Não Deliberada
07	25/09/2013	Rodrigo Rollemberg (PSB/DF): Alocação de 50% das emendas individuais para ações e serviços públicos de saúde [349].	Não Deliberada
08	30/09/2013	Francisco Dornelles (PP/RJ): Remaneja para o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e matéria da PEC 22-A/2000 [350].	Não Deliberada
09	02/10/2013	Antonio Carlos Valadares (PSB/SE): Destinação obrigatória de 15% da RCL pela União em ações e serviços públicos de saúde de forma progressiva entre os anos (I – 13,2%, II – 14% e III – 15%) [354].	Não Aceita
10	02/10/2013	Blairo Maggi (PL/MT): Subtração das emendas individuais e coletivas da base de cálculo da RCL nos entes recebedores [355].	Aceita
11	02/10/2013	Paulo Davim (PV/RN): Destinação obrigatória de 15% da RCL pela União em ações e serviços públicos de saúde de forma progressiva entre os anos (I – 13% e II – 15%) [356].	Não Aceita
12	02/10/2013	Francisco Dornelles (PP/RJ): Supressão do inciso VIII do § 2º do artigo 35 do ADCT, incluído pelo artigo 2º do Substitutivo à PEC 22-A, de 2000 [358].	Não Aceita
13	03/10/2013	Vital do Rêgo (PMDB/PB): Alocação de 50% das emendas individuais para ações e serviços públicos de saúde [359a]. A emenda foi retirada de pauta pelo Requerimento n° 53/2013 [367] pelo autor.	Retirada
14	03/10/2013	Vital do Rêgo (03/10/2013): Estabelece o prazo de 120 dias da aprovação da LOA para encaminhamento das justificativas para as emendas impedidas e mais 30 dias para que o Executivo remaneje as programações com remanejamento insuperável. Trata também da execução equitativa e impessoal das emendas impositivas [359b].	Aceita
15	03/10/2013	Luiz Henrique (PMDB/SC): Indica que dos 50% destinados a ações e serviços públicos de saúde, 60% seja para a atenção básica e 40% para a estruturação de unidades de atenção especializada [360].	Não Aceita
16	03/10/2013	Aécio Neves (PSDB/MG): Estabelece que os gastos com ações e serviços públicos de saúde não serão computados no mínimo obrigatório a ser aplicado pela União, vedada a destinação para custeio de pessoal e encargos sociais [361a].	Não Aceita
17	03/10/2013	Aécio Neves (PSDB/MG): Destinação integral das emendas individuais para ações e serviços de saúde, educação e segurança pública [361b].	Não Aceita
18	03/10/2013	Aécio Neves (PSDB/MG): Torna obrigatória a execução orçamentária e financeira de 1% da RCL realizada no exercício vigente [361c].	Não Aceita
19	04/10/2013	Mozarildo Cavalcanti (PTB/RR): Torna obrigatória a execução das emendas de bancadas [362].	Não Aceita
20	04/10/2013	Pedro Simon (PMDB/RS): Delega para o Art. 198, §3º, inciso IV da Constituição Federal as normas para o cálculo e apuração dos recursos mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde [368a].	Não Aceita
21	04/10/2013	Pedro Simon (PMDB/RS): Destinação obrigatória de 18,7% da RCL pela União em ações e serviços públicos de saúde de forma progressiva entre os anos (I – 15%, II – 16%, III – 17, IV – 18 e V – 18,7%) [353a].	Não Aceita
22	04/10/2013	Pedro Simon (PMDB/RS): Destinação de 50% das emendas para as ações do Sistema Único de Saúde e vinculação de 18,7% da RCL da União para destinação obrigatória para serviços públicos de saúde [363b].	Não Aceita
23	04/10/2013	Pedro Taques (PDT/MT): Vincula a execução obrigatória de 15% da RCL da União em ações e serviços de saúde e recomenda princípios básicos de controle, auditoria e transparência no Sistema Único de Saúde [364].	Não Aceita

24	04/10/2013	José Agripino (DEM/RN): Estabelece que a alocação de recursos oriundos da compensação financeira da exploração de petróleo e gás natural comporá o percentual de aplicação obrigatória da União [365a].	Não Aceita
25	04/10/2013	José Agripino (DEM/RN): Desobriga a execução impositiva das programações em casos de impedimentos justificados [365a].	Não Aceita
26	04/10/2013	José Agripino (DEM/RN): Desobriga a execução impositiva das programações em casos de impedimentos técnicos ou legais [365b].	Não Aceita
27	04/10/2013	José Agripino (DEM/RN): Desobriga a execução impositiva das programações em casos de impedimentos técnicos ou legais [365c].	Não Aceita

Fonte: Atividade legislativa de tramitação da PEC 22-A/2000.
Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114143.

De maneira geral, essas emendas resgatam a discussão estabelecida no Plenário da Câmara de Deputados, que é a vinculação de percentual das emendas impositivas – em geral 50% – em ações e serviços públicos de saúde (ver emendas nºs 1 à 5, 7, 13 e 15). Outra mobilização significativa é a alteração do método de vinculação das despesas obrigatórias da União nessa função. Até então, o valor a ser aplicado na saúde era, pelo menos, o total das despesas empenhadas no exercício anterior mais a variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB). No entanto, as emendas propõem a vinculação de percentual da RCL, variando entre 15% (Emendas nº 6, 9, 11 e 23) e 18,7% (nºs 21 e 22).

Tais ações mostram que a saúde passa à centralidade do debate no processo de especialização da PEC 22-A/2000. Demonstra, ainda, a existência de diálogo entre as duas casas, visto que a destinação de percentual das emendas impositivas para ações e serviços públicos de saúde se tornou um tema de interesse na Câmara de Deputados. Essas emendas foram incorporadas no Relatório do Relator nos dias 01/10/2013 [352] e 08/10/2013 [368a]. A necessidade de adendo no dia 08/10/2013 é em virtude do primeiro documento cobrir apenas as emendas nºs 1 à 8, visto que as demais não haviam sido submetidas.

No relatório, não há deliberação específica sobre as emendas nºs 1-8, o que ocorre apenas para as nºs 9-27, a despeito das primeiras estarem refletidas no substitutivo apresentado. A aceitação é explícita para as nºs 10, que subtrai as emendas individuais e coletivas da base cálculo da RCL dos entes recebedores, e 14, que estabelece o prazo de 120 dias da aprovação da LOA para a indicação, pelo Executivo, das emendas impedidas, bem como o prazo para remanejamento das programações.

Assim, o primeiro substitutivo da PEC 22-A/2000 é detalhado no Quadro 36.

Quadro 36 – Primeiro Substitutivo da PEC 22-A/2000 no Senado Federal.

Item Modificado no Substitutivo	Tópico Relacionado
Art. 1º Os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações: "Art. 165. ..... § 9º ..... 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 § 11 do art. 166." (NR).	Estabelecimento de critérios gerais.
"Art. 166. ..... § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de um por cento da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. § 10. A execução do montante previsto no § 9º será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, inclusive custeio, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.	Definição de percentual para submissão das emendas individuais impositivas e destinação percentual para ações e serviços de saúde.
§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a um por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165.	Definição de percentual para a execução orçamentária e financeira.
§ 12. As programações orçamentárias previstas no §9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica ou legal, bem como por motivo de caso fortuito ou força maior.	Condições para a não execução das emendas individuais impositivas.
§ 13. É obrigatória a transferência da União a Estados, Distrito Federal e Municípios para execução da programação prevista nos § 11 deste artigo, independentemente da adimplência do ente federativo destinatário, não integrando a base de cálculo da receita corrente líquida estabelecida em lei complementar." (NR)	Classificação das emendas individuais impositivas como transferências obrigatórias.
"Art. 198. ..... §2º ..... I – no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a quinze por cento; §3º ..... I – os percentuais de que tratam os incisos II e III do §2º; ....." (NR).	Vinculação de 15% da RCL da União em ações e serviços públicos de saúde.
Art. 2º O art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 35. ..... § 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I, II e III, serão obedecidas as seguintes normas: ..... IV – no caso de impedimento de ordem técnica ou legal no empenho da despesa que integre a programação na forma do § 11 do art. 166, serão adotadas as seguintes medidas: a) 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; b) em até trinta dias após o término do prazo previsto na alínea a, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; c) até 30 de setembro, ou até trinta dias após o prazo previsto na alínea b, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; d) se, até 20 de novembro, ou até trinta dias após o término do prazo previsto na alínea c, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o	Prazos para indicação dos impedimentos legais ou técnicos e para as providências necessárias.

remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária; V – após o prazo previsto na alínea d do inciso IV deste parágrafo, as programações orçamentárias previstas no §11 do art. 166 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista na alínea a do inciso IV deste parágrafo, bem como por motivo de caso fortuito ou força maior;	
VI – os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 do art. 166, até o limite de 0,5% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior;	Tratativa dos restos a pagar de emendas individuais de exercícios anteriores.
VII – 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 do art. 166, poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias;	Orientações para o contingenciamento das emendas individuais impositivas.
VIII – Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o inciso III do § 9º do art. 165, considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.” (NR)	Critérios para a execução equitativa das emendas individuais.
Art. 3º O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição será cumprido progressivamente, garantido, no mínimo: I – 13,2% da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; II – 13,7% da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; III – 14,1% da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; IV – 14,5% da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; V – 15% da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional.	Etapas de cumprimento dos recursos vinculados em ações e serviços públicos de saúde.
Art. 4º As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeadas com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o §1º do art. 20 da Constituição, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do §2º do art. 198 da Constituição.	Definição de recursos passíveis de utilização em ações e serviços de saúde para o cumprimento constitucional.
Art. 5º Fica revogado o inciso IV do § 3º do art. 198 da Constituição.	Revogação da metodologia de cálculo de aplicação dos recursos da União na saúde.
Art. 6º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício de 2014.	Vigência

Fonte: Atividade legislativa de tramitação da PEC 22-A/2000.
Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114143.

Há a aceitação do Relator pela destinação de 50% das emendas para ações e serviços públicos de saúde, que passa a integrar o mínimo obrigatório a ser destinado pela União, com vedação ao pagamento de pessoal e encargos sociais. Soma-se, ainda, a vinculação de 15% da RCL para a saúde, conforme emendas supramencionadas.

Outras alterações significativas foram (1) a ampliação de casos em que as emendas podem deixar de ser executadas, como a inclusão de situações “fortuitas” ou de “força maior”, (2) a classificação das emendas na listagem das transferências obrigatórias, sem integrar a RCL do ente recebedor, (3) a definição do prazo de 120 dias da aprovação da LOA para o Poder

Executivo indicar as emendas com impedimentos técnicos ou legais e os 30 dias subsequentes para o remanejamento das programações, (4) a permissão para utilização dos restos a pagar pelo limite de até 0,5% da RCL, sem estipulação de prazo, (5) e a indicação do efeito da EC para a execução orçamentária de 2014.

A despeito da incorporação da saúde na PEC 22-A/2000, alterações significativas em relação ao último substitutivo da PEC 565-E/2006 (ver Quadro 33) devem ser ressaltadas. A versão atual suprime itens importantes, como a necessidade de previsões mais realistas da receita, a inclusão dos dados das emendas no RREO, apreciação no parecer prévio do TCU e a fiscalização quanto aos resultados obtidos. Uma possível explicação para essa mudança é o "Voto em Separado" [353] submetido pelo Senador Pedro Taques (PDT/MT), que expressa "indignada rejeição a este simulacro de norma constitucional veiculado por este Substitutivo" (Gabinete do Deputado Pedro Taques, 1 outubro 2013 [353]).

A partir do Estudo Técnico nº 01/2013 [418], elaborado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF), o Senador rebate cada um dos pontos da matéria encaminhada pela Câmara de Deputados, na figura da PEC 565-E/2006 [288a], bem como do primeiro substitutivo elaborado pelo Senador Eduardo Braga (PMDB/AM). A rejeição total da proposta decorre das suas inconsistências técnicas, da sua incapacidade de alterar os mecanismos de cooptação do Legislativo e pelo entendimento de que sua aprovação apequena o papel do Congresso Nacional.

> Senador Pedro Taques (PDT/MT): Sou contrário porque a PEC é uma sequência interminável de inconsistências técnicas. Sou contrário porque a PEC não altera a essência dos mecanismos de cooptação do Legislativo que hoje corroem o princípio de independência dos Poderes. Finalmente, sou contrário porque o que se pretende passar aqui por Orçamento Impositivo é uma vergonha institucional que apequena, em vez de fortalecer, o papel do Congresso Nacional na República (Gabinete do Deputado Pedro Taques, 1 outubro 2013, p. 2 [353]).

Para Pedro Taques (PDT/MT), termos como "fidedignidade" na previsão de receitas e despesas, "execução isonômica" e "contingenciamento" são introduzidos na PEC de forma abrangente, afastando seu potencial em auxiliar nas etapas de operacionalização. Falta, ainda, especificação na delimitação de 1% da RCL, uma vez que o valor de referência para a receita pode ser atualizado/alterado durante a elaboração e a execução orçamentárias.

Além disso, a obrigação de aprovar as programações submetidas pelo Legislativo criaria janelas orçamentárias, que é "a abertura no orçamento de programações de trabalho cujo valor total do seu objeto (obra ou serviço) seja muito maior que o valor efetivamente alocado no orçamento" (Gabinete do Deputado Pedro Taques, 1 outubro 2013, p. 4 [353]). Não obstante, a

obrigatoriedade de realização de audiências públicas é vista como uma invasão das prerrogativas dos entes estaduais e municipais, pois afeta as suas capacidades de auto-organização. Ademais, soma-se a mobilização de recursos e de pessoal necessários para a elaboração de parecer prévio pelo TCU, direcionados para controlar uma parcela diminuta do orçamento (1% da RCL).

Tais críticas levam à uma posição contrária do referido Senador:

> Senador Pedro Taques (PDT/MT): Em síntese, a proposição examinada contempla uma quantidade quase inacreditável de inconstitucionalidades, erros técnicos, contradições insanáveis, e inconsistências técnicas que revelam açodamento e desídia na sua deliberação, o que não se coaduna com modificações à Carta Magna (Gabinete do Deputado Pedro Taques, 1 outubro 2013, p. 10 [353]).

Além da sua inconstitucionalidade, há o reconhecimento de que a PEC "não altera em absolutamente nada os mecanismos de cooptação do Legislativo que hoje impõem a subserviência consentida do Congresso Nacional ao Executivo e destroem o princípio constitucional da independência dos Poderes" (Gabinete do Deputado Pedro Taques, 1 outubro 2013, p. 10 [353]) e não garante que o Legislativo se beneficiará com maior execução orçamentária/financeira em relação ao modelo atual.

A partir da análise orçamentária de 2013, Pedro Taques (PDT/MT) argumenta que as emendas individuais representam 27,33% das programações decorrentes de intervenção pelo Congresso Nacional, uma vez que as emendas de bancada, comissão e relator-geral não seriam abrangidas pela impositividade e continuariam expostas à negociação política.

> Senador Pedro Taques (PDT/MT): Nessa proporção tão restrita, fica completamente esvaziado, na sua própria premissa, qualquer argumento que vincule a aprovação da PEC a uma maior predominância do Legislativo nas decisões orçamentárias, ou a um maior poder de negociação individual ou coletiva do Parlamento frente ao Executivo (Gabinete do Deputado Pedro Taques, 1 outubro 2013, p. 12 [353]).

O propositor destaca que outros mecanismos de cooptação do Legislativo continuariam existindo, como o poder de agenda, a prerrogativa de elaborar leis orçamentárias, a capacidade de veto e a possibilidade de emissão de medidas provisórias. Quando esses elementos são somados à negociação política para a formação de maioria parlamentar, como a transferência de recursos e distribuição de cargos, qualquer "mudança em relação às emendas individuais terá um efeito pouco mais que marginal na dinâmica de relação entre Poderes" (Gabinete do Deputado Pedro Taques, 1 outubro 2013, p. 14 [353]).

Outra crítica é o entendimento de que ao considerar que 1% da RCL será de execução obrigatória, os 99% restantes não seriam, resultando na "explicitação de que o orçamento não

é impositivo" (Gabinete do Deputado Pedro Taques, 1 outubro 2013, p. 15 [353]). Esse argumento se aproxima da disputa de sentido gerado sobre a natureza do orçamento público, já que o "Congresso estaria legitimando exatamente aquilo que os defensores da PEC alegam ser a distorção maior do orçamento: o seu suposto caráter de mera autorização ao Executivo" (Gabinete do Deputado Pedro Taques, 1 outubro 2013, p. 15 [353]).

Ademais, se reconhece que com a aprovação da PEC o Legislativo focalizaria sua atenção para as programações impositivas, abdicando da sua prerrogativa constitucional de deliberar sobre o orçamento público como um todo, uma vez que os "legisladores abrem mão de sua obrigação de decidir sobre o programa do governo em troca de uns "trocados", de um pequeno "agrado" para alimentar os seus interesses eleitorais imediatos" (Gabinete do Deputado Pedro Taques, 1 outubro 2013, p. 20 [353]).

> Senador Pedro Taques (PDT/MT): Em palavras ainda mais claras, aprovar a PEC implica dizer ao Executivo, em ofensa à cidadania: "dê cá um por cento para as minhas emendinhas que eu em troca ofereço noventa e nove por cento de todo o dinheiro público" (Gabinete do Deputado Pedro Taques, 1 outubro 2013, p. 20 [353]).

Observa-se, portanto, que o "Voto em Separado" [353] constituiu um elemento não-humano capaz de organizar argumentos contrários à PEC 22-A/2000 no âmbito interno do próprio Senado Federal. A sua submissão, de forma voluntária e desassociada da ação coletiva de membros da base/oposição ao Governo, mostra uma iniciativa individual, problematizadora e subsidiada por outro elemento não-humano, que é o Estudo Técnico nº 01/2013 da CONORF [418]. A dimensão "técnica" do documento é outro aspecto que deve ser ressaltado. Há um compromisso com pontos específicos da PEC, o que demonstra uma preocupação com o seu potencial prático.

4.3.1 O Aprimoramento da PEC 22-A/2000 no Senado Federal

Pedidos de vista coletiva foram concedidos na 56ª (02/10/2013) [357] e 57ª (08/10/2013) [368] reuniões deliberativas da CCJ. Assim, o Parecer emitido pelo Relator Eduardo Braga (PMDB/AM) foi aprovado com votos contrários dos Senadores Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP), Cícero Lucena (PSDB/PB), Flexa Ribeiro (PSDB/PA), Lúcia Vânia (PSDB/GO), Pedro Simon (PMDB/RS) e Pedro Taques (PDT/MT) na 58ª reunião ordinária (09/10/2013) [369].

O encontro foi marcado pelo diálogo entre os participantes em dois eixos centrais. O primeiro promove argumentos contrários à PEC 22-A/2000 em perspectivas que variam entre

o técnico e o político. A perspectiva técnica é reforçada pelo Senador Pedro Taques (PDT/MT), que utiliza seu "Voto em Separado" [353] para indicar as fragilidades operacionais que abrangem a proposta. Há um reconhecimento de que iniciativas como a discutida são construídas politicamente, mas que aspectos técnicos, como os supramencionados, não podem ser desconsiderados.

> Senador Pedro Taques (PDT/MT): O texto da PEC, de número originário 565, traz uma inacreditável sucessão de inconsistências e erros técnicos no atacado e no varejo, colocados em evidência de forma incontestável por um estudo da Consultoria de Orçamento do Senado Federal, distribuído a todos os Senadores. Temos aqui um corpo técnico altamente abalizado que nos traz essas inconsistências. Tenho absoluta certeza de que uma proposta de emenda à Constituição medeia, Sr. Relator, entre o técnico e o político. Essa mediação deve ser feita, mas temos que ressaltar os aspectos técnicos desse corpo competente de consultores do Senado da República (RDO-CCJ, 9 outubro 2013, [369]).

A perspectiva política é mobilizada pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP). O Parlamentar argumenta que o surgimento da discussão, ainda no Senado Federal, decorre de um conflito político entre o Senador Antonio Carlos Magalhães, autor da PEC originária, nº 22/2000, e o então Presidente, Fernando Henrique Cardoso. Mais recentemente, a dimensão política ganha uma nova conotação, que é a eleição e a possibilidade de reeleição do Presidente da Câmara, Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN).

> Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP): Qual é a origem disso? A origem, aliás, da emenda que estamos votando? Um conflito entre o saudoso Senador Antonio Carlos Magalhães e o Presidente Fernando Henrique. Esta é a mesma emenda que foi aprovada aqui, no Senado, em 2006. [...] Porém, surge um conflito político naquele momento, em 2000, e volta à baila na campanha eleitoral do Sr. Henrique Eduardo Alves, para se eleger Presidente da Câmara. Só isso. Essa foi a plataforma de campanha eleitoral do Sr. Henrique Eduardo Alves para se eleger Presidente da Câmara dos Deputados. [...] Esta PEC vai voltar para a Câmara dos Deputados. E vai ser a plataforma de reeleição de Henrique Eduardo Alves na próxima Legislatura, não nos iludamos. Ou os senhores acham que vai ser diferente? (RDO-CCJ, 9 outubro 2013, [369]).

Aqui, destaco que existe uma oposição à PEC 22-A/2000 que passa por um descrédito em relação à sua capacidade de alterar o status quo, sobretudo do seu potencial em subtrair os mecanismos de cooptação do Legislativo. Essa crítica não perpassa por uma relação situação-oposição, mas se concentra nos limites técnicos e políticos da iniciativa. A mobilização de argumentos que inviabilizam a sua aprovação, como indicado pelo Senador Pedro Taques (PDT/MT), e a abstração em relação à arena política, pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP), introduzem novos parâmetros para a avalição da situação, como demonstrado.

O segundo eixo que alcança a centralidade da situação é a destinação de 50% das emendas individuais para ações e serviços públicos de saúde, além da vinculação de 15% da RCL da União nessa função. Saliento que há um esvaziamento do debate sobre a PEC 22-A/2000, direcionando a discussão para esses pontos. Como indica Pedro Taques (PDT/MT), o relator "inseriu na Proposta de Emenda à Constituição um tema completamente alheio ao seu objetivo inicial: a vinculação de receitas da União na saúde" (RDO-CCJ, 9 outubro 2013, [369]) ao se referir ao segundo item.

Dois movimentos explicam a inclusão desses elementos e a atenção reportada pelos Senadores: as manifestações que ocorreram a partir de junho de 2013, que reivindicavam melhores condições na prestação de serviços públicos, o que inclui a saúde, e o Movimento Nacional em Defesa da Saúde Pública – Saúde+10, que visava a criação de projeto de lei de iniciativa popular para vincular 10% das Receitas Correntes Brutas (RCB) da União para a saúde pública. Esses eventos explicam os motivos da inclusão de uma pauta alheia à matéria principal, bem como das articulações que decorrem dessa iniciativa.

Após essas deliberações, o substitutivo é aprovado como Emenda de Plenário (EP) nº 1, com adequação de redação a partir das sugestões dos Senadores Antonio Carlos Valadares (PSB/SE) e José Agripino (DEM/RN), detalhadas em negrito e sublinhado no Quadro 37.

Quadro 37 – Emenda de Plenário nº 1 na produção da PEC 22-A/2000.

Item Modificado no Substitutivo	Tópico Relacionado
Art. 1º Os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações: "Art. 165. ..... § 9º ..... 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 § 11 do art. 166." (NR).	Estabelecimento de critérios gerais.
"Art. 166. ..... § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de um por cento da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. § 10. A execução do montante previsto **na parte final do** ~~no~~ § 9º será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, inclusive custeio, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.	Definição de percentual para submissão das emendas individuais impositivas e destinação percentual para ações e serviços de saúde.
§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a um por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165.	Definição de percentual para a execução orçamentária e financeira.
§ 12. As programações orçamentárias previstas no §9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica, **assim definido em lei**, ~~ou legal,~~ bem como por motivo de caso fortuito ou força maior.	Condições para a não execução das emendas individuais impositivas.

§ 13. É obrigatória a transferência da União a Estados, Distrito Federal e Municípios para execução da programação prevista nos § 11 deste artigo, independentemente da adimplência do ente federativo destinatário, não integrando a base de cálculo da receita corrente líquida estabelecida em lei complementar.” (NR)	Classificação das emendas individuais impositivas como transferências obrigatórias.
“Art. 198. ..... §2º ..... I – no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a quinze por cento; §3º ..... I – os percentuais de que tratam os incisos II e III do §2º; .....” (NR).	Vinculação de 15% da RCL da União em ações e serviços públicos de saúde.
Art. 2º O art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 35. ..... § 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I, II e III, serão obedecidas as seguintes normas: ..... IV – no caso de impedimento de ordem técnica, **assim definido em lei**, ~~ou legal~~ no empenho da despesa que integre a programação na forma do § 11 do art. 166, serão adotadas as seguintes medidas: a) 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; b) em até trinta dias após o término do prazo previsto na alínea a, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; c) até 30 de setembro, ou até trinta dias após o prazo previsto na alínea b, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; d) se, até 20 de novembro, ou até trinta dias após o término do prazo previsto na alínea c, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária; V – após o prazo previsto na alínea d do inciso IV deste parágrafo, as programações orçamentárias previstas no §11 do art. 166 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista na alínea a do inciso IV deste parágrafo, bem como por motivo de caso fortuito ou força maior;	Prazos para indicação dos impedimentos legais ou técnicos e para as providências necessárias.
VI – os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 do art. 166, até o limite de 0,5% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior;	Tratativa dos restos a pagar de emendas individuais de exercícios anteriores.
VII – 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 do art. 166, poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias;	Orientações para o contingenciamento das emendas individuais impositivas.
VIII – Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o inciso III do § 9º do art. 165, considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.” (NR)	Critérios para a execução equitativa das emendas individuais.
Art. 3º O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição será cumprido progressivamente, garantido, no mínimo: I – 13,2% da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; II – 13,7% da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; III – 14,1% da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;	Etapas de cumprimento dos recursos vinculados em ações e serviços públicos de saúde.

IV – 14,5% da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; V – 15% da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional.	
Art. 4º As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeadas com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o §1º do art. 20 da Constituição, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do §2º do art. 198 da Constituição.	Definição de recursos passíveis de utilização em ações e serviços de saúde para o cumprimento constitucional.
Art. 5º Fica revogado o inciso IV do § 3º do art. 198 da Constituição.	Revogação da metodologia de cálculo de aplicação dos recursos da União na saúde.
Art. 6º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício de 2014.	Vigência

Fonte: Atividade legislativa de tramitação da PEC 22-A/2000.
Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114143.

Essa EP foi apresentada no Parecer nº 1.125/2013 [373a] pelo Relator Eduardo Braga (PMDB/AM). Um item a ser acentuado é a sua preocupação em justificar a impossibilidade de vinculação de 10% da RCB, como reivindica o Movimento Nacional em Defesa da Saúde Pública – Saúde+10, uma vez que ela "inclui recursos que são transferências constitucionais a estados e municípios. Dessa forma, o Governo Federal não dispõe integralmente de recursos da RCB" (DSF, 11 outubro 2013, p. 70979 [373a]), o que demonstra uma preocupação sobre esse ponto e justifica a sua sobreposição em relação à matéria principal.

Com a apresentação do Parecer nº 1.125/2013 [373a], houve uma organização dos Senadores para a submissão de EPs visando a aprimoração do texto a ser produzido para votação em primeiro turno. A matéria constou na Ordem do Dia durante cinco reuniões deliberativas na CCJ, entre 15/10/2013 e 24/10/2013. Ao total, nove EPs foram submetidas, especificadas no Quadro 38.

Quadro 38 – Emendas de Plenário submetidas na apreciação da PEC 22-A/2000.

EP	Submissão	Autor/Ementa	Situação
02	17/10/2013	Antonio Carlos Valadares (PSB/SE): Delimita que a obrigatoriedade de transferência das emendas individuais impositivas independe de adimplência aos demais entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) [378a].	Aceita
03	17/10/2013	Antonio Carlos Valadares (PSB/SE): Proíbe a aplicação de volume inferior a 15% da RCL da União em ações e serviços públicos de saúde, respeitando a progressividade [378a].	Recusada
04	17/10/2013	Cícero Lucena (PSDB/PB): Propõe aplicação progressiva de 18% da RCL da União em ações e serviços públicos de saúde [378a].	Recusada
05	17/10/2013	Romero Jucá (PMDB/RR): Proíbe a aplicação de volume inferior a 15% da RCL da União em ações e serviços públicos de saúde e propõe diretrizes para fiscalização, controle e transparência do Sistema Único de Saúde [378a].	Recusada
06	23/10/2013	Humberto Costa (PT/PE): Proíbe a aplicação de volume inferior a 15% da RCL da União em ações e serviços públicos de saúde, respeitando a progressividade [382b].	Recusada
07	23/10/2013	Humberto Costa (PT/PE): Solicita revisão da participação da União no financiamento em ações e serviços públicos de saúde em 2014 [382b].	Recusada

08	23/10/2013	Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP): Desvincula as alocações oriundas das emendas individuais impositivas do percentual mínimo a ser aplicado pela União e veda a sua aplicação em despesas com pessoal e encargos sociais [382b].	Recusada
09	24/10/2013	Eunício Oliveira (PMDB/CE): Aumento para 1,2% da RCL o percentual para submissão das emendas individuais impositivas, com aplicação obrigatória de metade desse valor para ações e serviços públicos de saúde, bem como a possibilidade de utilização de até 0,6% com restos a pagar. Além disso, retira os casos fortuitos ou de força maior como hipóteses de impedimentos técnicos [382b].	Aceita
10	24/10/2013	Lindbergh Farias (PT/RJ): Proíbe a aplicação de volume inferior a 15% da RCL da União em ações e serviços públicos de saúde, respeitando a progressividade [382b].	Recusada

Fonte: Atividade legislativa de tramitação da PEC 22-A/2000.
Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114143.

Com base nas EPs, é possível observar uma mobilização dos Senadores em vincular o percentual mínimo de 15% da RCL da União em ações e serviços públicos de saúde, além de propor diretrizes para fiscalização, controle e transparência desses recursos (EPs nºs 3, 4, 5, 6, 7 e 10), evidenciando que a pauta alcançou protagonismo em relação à emendas impositivas. A matéria principal da PEC 22-A/2000 é tratada de forma específica nas EPs nºs 2 e 9, que versam sobre a obrigatoriedade de transferência à Estados, Distrito Federal e Municípios – não excluindo a possibilidade de envio para entidades do terceiro setor – e do aumento da impositividade para 1,2% da RCL.

O Relator Eduardo Braga (PMDB/AM) delibera sobre essas EPs no Parecer nº 1.214/2013 [391], acatando a EP nº 2, pois inibe "possíveis interpretações restritivas, bem como esclarece a importante participação das entidades sem fins lucrativos como destinatárias das emendas parlamentares" (DSF, 31 outubro 2013, p. 77155 [391]).

> § 13. Quando a transferência obrigatória da União, para execução da programação prevista no § 11 deste artigo, for destinada a Estados, Distrito Federal e 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 despesas de pessoal de que trata o caput do art. 169 (DSF, 31 outubro 2013, p. 77156 [391]).

Bem como a EP nº 9, que amplia o percentual de submissão das emendas para 1,2% da RCL. Os temas tratados nas demais (nºs 3, 4, 6, 7, 8 e 10) foram considerados consensuais na aprovação do substitutivo no colegiado que fundamentou o Parecer nº 1.125/2013 [373a], na 58ª reunião ordinária (09/10/2013) [369], ou que a matéria objeto da solicitação deveria ser tratada em legislação ordinária (nº 5), subtraindo o debate da norma constitucional.

4.3.2 Onde Estão as Emendas Impositivas? As Votações em Primeiro e Segundo Turnos

A mobilização do Senado Federal para votação da PEC 22-A/2000 é dividida em três etapas: (1) a votação da Emenda nº 1, matéria principal, em 05/11/2013 [393a], (2) a apreciação dos requerimentos e das EPs com base nos encaminhamentos do Relator no Parecer nº 1.125/2013 [373a], em 06/11/2013 [395a], e (3) a votação da EP nº 4, que propõe a aplicação progressiva de 18% da RCL da União em ações e serviços públicos de saúde [378a], aumentando o percentual acordado de 15%, em 12/11/2013 [397a]. Nessa mesma data acontece a votação em segundo turno.

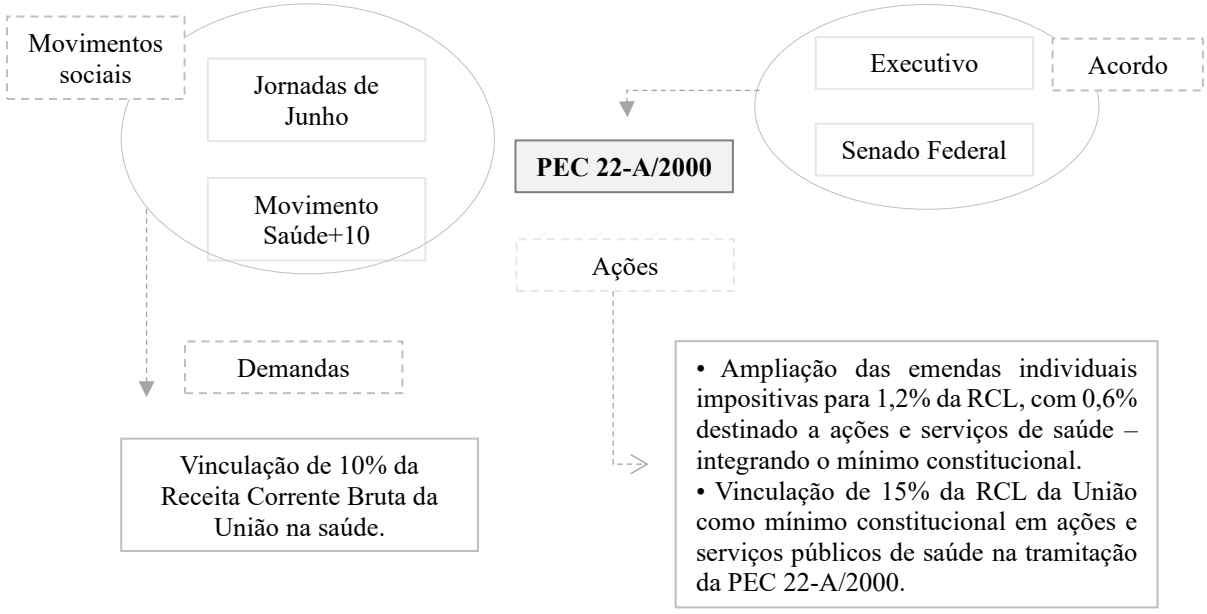
Alguns aspectos devem ser destacados antes da apreciação das votações. Conforme indicado nas análises prévias, houve uma mobilização dos Senadores em vincular 50% das emendas individuais para ações e serviços públicos de saúde. Alinhada a essa iniciativa, aconteceu a inclusão de uma nova pauta na PEC 22-A/2000, que foi a vinculação de 15% da RCL nessa função. Esse movimento pode ser observado nas 27 emendas submetidas à PEC (ver Quadro 35), bem como no acatamento dessas disposições no primeiro substitutivo elaborado pelo Relator, Deputado Eduardo Braga (PMDB/AM) (ver Quadro 36).

Ao menos dois movimentos explicam essa mobilização: as manifestações que alcançaram todo o Brasil em junho de 2013 e o Movimento Nacional em Defesa da Saúde Pública – Saúde+10, que reivindicava a vinculação de 10% da RCB para a saúde pública. Como indica o Relator, “essa é uma das respostas absolutamente necessárias aos movimentos de junho, em que a população foi às ruas para pedir que déssemos respostas concretas, eficazes e possíveis à questão da saúde pública – Senador Eduardo Braga (PMDB/AM)” (DSF, 7 novembro 2013, p. 79617).

Em resposta a essa demanda, na arena política, dois acordos passam a operar entre o Senado Federal e o Executivo: o aumento da base da RCL para 1,2% em detrimento da alocação de 50% das emendas individuais impositivas na saúde – integrando o mínimo constitucional – e a vinculação de 15% da RCL nessa função, respeitada a progressividade (Senado Notícias, 2013 [474]). Tais iniciativas posicionam tanto o Senado quanto o Governo em um espaço comum de diálogo, favorecendo a aprovação da matéria a partir de um acordo amplo.

A Figura 24 especifica a negociação entre o Executivo e o Senado Federal:

Figura 24 – Acordo entre o Executivo e o Senado Federal sobre a PEC 22-A/2000.



Fonte: Elaboração própria.

A necessidade de vincular recursos à saúde é uma pauta que vem esvaziando o debate das emendas impositivas desde a Câmara de Deputados, quando os Parlamentares iniciaram um movimento para destinação de percentual nessa função. À época, sua implementação foi impossibilitada pela ausência de emenda que amparasse uma alteração de mérito. No Senado, a temática é vinculada ao processo regimental de tramitação e passa a ser objeto de discussão.

Esse movimento possibilitou que um assunto passível de conflito, não apenas entre os membros do Legislativo, mas também na relação com o Executivo, fosse substituído por outro consensual, que é a ampliação de recursos para a saúde, reconhecida como um "golpe de mestre político e parlamentar, transformar o próprio objeto de uma proposta de emenda à Constituição em um contrabando – Senador Pedro Taques (PDT/MT)" (DSF, 6 novembro 2013, p. 79276). A dinâmica social operante e o apelo a esse tipo de iniciativa alinharam o discurso do Executivo e do Legislativo, delegando para segundo plano a pauta principal da PEC 22-A/2000.

> Senador Pedro Taques (PDT/MT): Esta PEC não foi feita para aumentar os recursos da saúde, foi feita para deturpar a Constituição e dar privilégios aos Parlamentares sobre o dinheiro público. Esse é o seu texto original. Esse é o texto que aqui chegou. Só que, depois do substitutivo do Relator, a questão da aplicação em saúde, questão que é consenso nesta Casa e na sociedade brasileira – quero reconhecer isso –, passou a monopolizar todo o discurso governista, todas as falas parlamentares, toda a cobertura da imprensa. E fazem todo esse barulho, Senador Cristovam, para ninguém notar o fato de que, bem agachada, por trás do tema dos 15% para a saúde, passa uma boiada do orçamento pseudoimpositivo. Parabéns, Sr. Relator, pela sua competência. V. Exª conseguiu criar a chamada PEC invisível. Uma coisa legítima, desejável, são

> os limites de aplicação dos recursos da União na saúde. Outra coisa diferente, dissimulada, é a tentativa de deturpar as instituições para fingir que temos um orçamento impositivo. É um fingimento (DSF, 6 novembro 2013, p. 79276).

Ressalto também que as emendas criam uma fonte de financiamento estável para a saúde pública, uma vez que metade dos recursos serão direcionados à essa função e comporão a base mínima de aplicação pela União. Observa-se, portanto, uma vantagem do Executivo em orientar a alocação 50% das emendas individuais, além de vincular menor volume de recursos na saúde (15% da RCL) em relação ao demandado pela Movimento Saúde +10 (10% da RCB). Outra mudança significativa é a ampliação de 1% para 1,2% da RCL, oriunda da EP nº 9, de autoria do Senador Eunício Oliveira (PMDB/CE), que também amplia o montante de destinação.

> Senador Humberto Costa (PT/PE): A proposta inicial do orçamento impositivo era de 1% da receita corrente líquida, portanto correspondia a um determinado valor. Ao chegar o debate junto a várias Lideranças, foi feita a proposta de que, para que houvesse a vinculação de 50% dessas emendas para a área da saúde, nós teríamos que ter um incremento de 0,2% da receita corrente líquida. Então, em meu entender, nada mais justo: já que, no ano que vem, haverá 0,6% da receita corrente líquida para as emendas parlamentares, por que não garantir 0,6% para que essas emendas sejam na área da saúde? (DSF, 7 novembro 2013, p. 79654).

Esses elementos subsidiaram a aprovação da PEC 22-A/2000 em primeiro turno, no dia 05/11/2013 [393a], com 62 votos favoráveis e 9 contrários. Aqui, há um posicionamento favorável à PEC pela base do Governo (PT), conforme acordo produzido. Com a votação da Emenda nº 1, a apreciação dos requerimentos e das demais EPs (ver Quadro 38) foram transferidas para o dia seguinte.

O Quadro 39 especifica os requerimentos discutidos em 06/11/2013 [395a].

Quadro 39 –Requerimentos submetidos na apreciação da PEC 22-A/2000.

Requerimento	Autor	Solicitação	Situação
1.284/2013	Francisco Dornelles	Votação em separado da supressão da expressão "públicos" do § 9º do art. 166, que determina a destinação de 50%¨das emendas individuais impositivas para "ações e serviços públicos de saúde".	Rejeitado
1.285/2013	Ana Amélia (PP/RS)	Votação em separado do art. 3º do substitutivo da PEC 22-A/2000, que versa sobre o cumprimento progressivo da vinculação de 15% da RCL da União para ações e serviços públicos de saúde.	Retirado de Pauta
1.286/2013	Pedro Taques	Votação em separado de toda alteração no Art. 166, que trata dos parâmetros para aprovação e execução orçamentária e financeira das emendas individuais impositivas, além dos prazos para indicação das emendas com impedimentos legais ou técnicos.	Rejeitado
1.287/2013	Antonio Carlos Valadares	Votação em separado da EP nº 3, que proíbe a aplicação de menos de 15% da RCL da Uniões em ações e serviços públicos de saúde, respeitada a progressividade.	Rejeitado

1.288/2013	Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP)	Votação em separado da EP nº 4, que propõe a aplicação progressiva de 18% da RCL da União em ações e serviços públicos de saúde.	Aprovado
1.289/2013	Romero Jucá	Votação em separado da EP nº 5, que proíbe a aplicação de volume inferior a 15% da RCL da União em ações e serviços públicos de saúde e propõe diretrizes para fiscalização, controle e transparência do Sistema Único de Saúde.	Rejeitado
1.290/2013	Humberto Costa	Votação em separado da EP nº 6, que proíbe a aplicação de volume inferior a 15% da RCL da União em ações e serviços públicos de saúde, respeitando a progressividade.	Rejeitado
1.291/2013	Humberto Costa	Votação em separado da EP nº 7, que solicita revisão da participação da União no financiamento em ações e serviços públicos de saúde em 2014.	Rejeitado
1.292/2013	Aloysio Nunes Ferreira	Votação em separado da EP nº 8, que desvincula as alocações oriundas das emendas individuais impositivas do percentual mínimo a ser aplicado pela União.	Retirado de Pauta
1.293/2013	Humberto Costa	Votação em separado da EP nº 10, que proíbe a aplicação de volume inferior a 15% da RCL da União em ações e serviços públicos de saúde, respeitando a progressividade.	Rejeitado
1.294/2013	Solicitação Conjunta	Solicitação de votação em globo dos requerimentos destacados ao substitutivo da PEC 22-A/2000.	Rejeitado
1.302/2013	Solicitação Conjunta	Solicitação de votação em globo da EP nº 9, que aumenta o percentual das emendas individuais impositivas para 1,2% da RCL, bem como a Subemenda nº 2, que desvincula as emendas da base de cálculo da RCL dos entes recebedores.	Aprovado

Fonte: Atividade legislativa de tramitação da PEC 22-A/2000.
Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114143.

Esses requerimentos foram submetidos visando a apreciação individualizada das EPs, acompanhados por um pedido de votação em globo. Todos foram rejeitados, com exceção dos Requerimentos nºs 1.288/2013 e 1.302/2013, que tratam da vinculação de 18% da RCL da União à saúde e do aumento percentual das emendas impositivas para 1,2%.

Em relação às EPs, o posicionamento dos Senadores seguiu a recomendação do Relator, com aprovação da nº 2, na forma de subemenda, que torna obrigatória a transferência das emendas impositivas, e nº 9 (objeto do Requerimento nº 1.302/2013), que aumenta para 1,2% da RCL o percentual de aplicação das emendas, rejeitadas as demais (nºs 3, 5, 6, 7, 8 e 10).

Com a votação desses itens, a PEC 22-A/2000 apresenta uma mudança significativa em relação à versão apresentada pelo Relator Eduardo Braga (PMDB/AM) na Emenda nº 1 (ver Quadro 37). Nela, há a vinculação de 15% RCL para a saúde. Esse tópico foi alterado com a aprovação do Requerimento nº 1.288/2013, que solicita votação em separado da EP nº 4, de autoria do Senador Cícero Lucena (PSDB/PB), propondo o aumento para 18%, alterando o acordo produzido anteriormente.

A votação desse item acontece em 12/11/2013 [397a] e divide a posição dos Senadores em dois mundos sociais. O primeiro compõe a base do Governo, sobretudo o PT e o PMDB, que busca manter o *status quo* alegando que a vinculação de percentual da RCL à saúde ocorre

sem a geração de uma nova fonte de financiamento, de modo que a destinação de 15% representa "a segurança de que estamos estabelecendo mais recursos para a saúde, mas de forma responsável, com fonte no Orçamento, de forma a fazer com que nós estejamos dando um avanço seguro – Senador Eduardo Braga (PMDB/AL)" (DSF, 13 novembro 2013, p. 81255). Além disso, a definição desse percentual decorre de "um conjunto de fatores que ajudou a chegar ao que era possível. [...] O que o relatório aqui apresenta é fruto do que foi possível na negociação – Senador Wellington Dias (PT/PI)" (DSF, 7 novembro 2013, p. 79653).

O segundo mundo social é composto por Senadores que defendem a aprovação da EP nº 4, indicando que 18% da RCL equivale a 10% da RCB, o que atende às solicitações do Movimento Saúde+10. Para o Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP), a sua aprovação "atende a uma reivindicação sentida, profunda, que foi expressa mediante uma iniciativa popular que contou com o apoio de mais de 1,2 milhão de assinaturas, uma emenda que consagra aquilo que é pleiteado pelo chamado Movimento Saúde+10, que significa atribuir-se à área da saúde pelo menos 10% da receita bruta da União, o que significaria 18% da receita líquida" (DSF, 7 novembro 2013, p. 79616). Soma-se, ainda, o fato de que ao passo que a Emenda Constitucional nº 29 estabeleceu percentuais mínimos para aplicação pelos Estados (12%) e Municípios (15%), o mesmo não ocorreu para a União, que diminuiu significativamente a sua participação no montante de recursos ao longo dos anos.

> Senador José Agripino (DEM/RN): Quando a Emenda nº 29 foi votada, ela definiu 12% para Estados, 15% para Municípios e se omitiu com relação a verbas do Governo Federal. Resultado: o que é que ocorreu de 2002, de 2000 para cá? Em 2002, a participação do Governo Federal no bolo dos recursos destinados à saúde era de 60%; os Estados e Municípios somados, 40%. Sessenta da União; quarenta de Estados e Municípios. Como é que está hoje em função daquilo que a Emenda nº 29 definiu no seu texto? Definindo percentuais mínimos para Estados e Municípios e deixando a União livre, caiu de 60% da União para 45% e subiu de Estados e Municípios, os filhos enjeitados da Federação, de 40% para 55% (DSF, 13 novembro 2013, p. 81256).

A EP nº 4 foi rejeitada com 34 votos sim, 23 não e 2 abstenções (DSF, 13 novembro 2013, p. 81267-81268) sob a alegação de baixo quórum em virtude de "um movimento de esvaziamento do plenário para que essa Proposta de Emenda à Constituição de financiamento da saúde não fosse aprovada – Senador Randolfe Rodrigues (PSOL/AP)" (DSF, 13 novembro 2013, p. 81274). Logo após a votação da EP nº 4, houve a condução da votação da PEC 22-A/2000 em segundo turno, com base na nova redação dada pelo Parecer nº 1.265/2013 da Mesa Diretora (DSF, 13 novembro 2013, p. 81269-81272), detalhada no Quadro 40.

Quadro 40 – Redação da PEC 22-A/2000 em segundo turno.

Redação dada para Votação em Segundo Turno	Tópico Relacionado
Art. 1º Os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações: "Art. 165. ..... § 9º ..... 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 § 11 do art. 166." (NR).	Estabelecimento de critérios gerais.
"Art. 166. ..... § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de um inteiro e dois décimos por cento da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. § 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.	Definição de percentual para submissão das emendas individuais impositivas e destinação percentual para ações e serviços de saúde.
§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º 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 execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165.	Definição de percentual para a execução orçamentária e financeira.
§ 12. As programações orçamentárias previstas no §9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.	Condições para a não execução das emendas individuais impositivas.
§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para execução da programação prevista no § 11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o *caput* do art. 169.	Classificação das emendas individuais impositivas como transferências obrigatórias.
§ 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas: 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; II – até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; III – até 30 de setembro, ou 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; IV – se, até 20 de novembro, ou até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária. § 15. Após o prazo previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias previstas no § 11 não serão de execução obrigatória nos casos de impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 14.	Prazos para indicação dos impedimentos legais ou técnicos e para as providências necessárias.
§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de seis décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.	Tratativa dos restos a pagar de emendas individuais de exercícios anteriores.
§ 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	Orientações para o contingenciamento das emendas individuais

reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.	impositivas.
§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria." (NR)	Definição de execução equitativa.
"Art. 198. ..... §2º ..... I – no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a quinze por cento; §3º ..... I – os percentuais de que tratam os incisos II e III do §2º; ....." (NR).	Vinculação de 15% da RCL da União em ações e serviços públicos de saúde.
Art. 2º O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal será cumprido progressivamente, garantindo, no mínimo: I – treze inteiros e dois décimos por cento da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; II – treze inteiros e sete décimos por cento da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; III - quatorze inteiros e um décimo por cento da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; IV – quatorze inteiros e cinco décimos por cento da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; V – quinze por cento da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;	Cronograma de cumprimento da vinculação de recursos à Saúde.
Art. 3º As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeados com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou na compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal.	Recursos passíveis de utilização para cumprimento do mínimo constitucional.
Art. 4º Revoga-se o inciso IV do § 3º do art. 198 da Constituição.	Revogação da metodologia de cálculo de aplicação dos recursos da União na saúde.
Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício de 2014.	Vigência

Fonte: DSF (13 novembro 2013, p. 81269-81272).

A despeito da insatisfação relacionada à alegação de tentativa de obstrução da votação da EP nº 4, a PEC 22-A/2000 foi aprovada em segundo turno com 51 votos sim e 8 não (DSF, 13 novembro 2013, p. 81284-81285). As duas alterações mais significativas em relação ao texto encaminhado pela Câmara de Deputados foi a ampliação de 1% para 1,2% da RCL, com metade desse montante a ser alocado na saúde, além da vinculação de 15% para execução obrigatória pela União de forma gradativa ao longo de cinco anos.

Nessa etapa da análise, dois aspectos se sobressaem: (1) o papel do contexto social para mobilizar o Executivo e o Legislativo na aprovação da PEC 22-A/2000 e (2) o apagamento da discussão sobre as emendas impositivas em detrimento da ampliação de recursos para a saúde pública. Para o primeiro, as manifestações iniciadas em junho de 2013 e o Movimento

Saúde+10 centralizaram a saúde como uma demanda a ser priorizada pelo poder público, requerendo ações que correspondessem às reivindicações da sociedade.

Para o segundo, a vinculação de recursos para a União e a destinação de 50% das emendas impositivas para a saúde se materializam como respostas a essas exigências. Destaco que a especificação de 15% da RCL para execução obrigatória era um assunto alheio à matéria principal da PEC 22-A/2000, mas se tornou uma pauta consensual entre o Executivo e o Legislativo. Aqui, emergem as negociações estabelecidas entre ambos, uma vez que houve aumento de 0,2% na RCL para encaminhamento das emendas impositivas, favorecendo o Legislativo, e a destinação de 50% desses recursos para a saúde, compondo o mínimo obrigatório, favorecendo o Executivo. Ademais, a PEC foi encaminhada por meio do Ofício nº 2.392/2013 [419], em 13/11/2013, para apreciação pela Câmara de Deputados.

4.4 CÂMARA DE DEPUTADOS (2013)

O ofício nº 2.392/2013 [419] foi recebido pela Câmara dos Deputados no mesmo dia (13/11/2013) e a tramitação da PEC passou a ser numerada como 353/2013. O Deputado Eliseu Padilha (PMDB/RS) foi designado relator da matéria em 26/11/2013 e o Parecer [424] pela sua admissibilidade foi encaminhado no dia seguinte (27/11/2013). Nessa mesma data, foi submetido o Requerimento nº 181/2013 [424], de autoria do Deputado Ronaldo Caiado (DEM/GO), solicitando tramitação separada das propostas relacionadas ao orçamento impositivo (PEC nº 358/2013) e à vinculação dos recursos à saúde (PEC nº 359/2013) (DCD, 29 novembro 2023, p. 56756-56759 [433]).

Com isso, a PEC encaminhada após aprovação no Senado Federal foi dividida em duas novas matérias, com discussões individualizadas, conforme Quadro 41:

Quadro 41 – Divisão da PEC 353/2013 nas PECs 358/2013 e 359/2013.

PEC A – 358/2013 (Orçamento Impositivo)	
Redação da Proposta	Tópico Relacionado
Art. 1º Os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 165. ..... § 9º ..... 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 § 10 do art. 166.” (NR).	Estabelecimento de critérios gerais.
“Art. 166. ..... § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de um inteiro e dois décimos por cento da receita corrente líquida	Definição de percentual para submissão e execução das emendas individuais impositivas.

prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. § 10. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9 deste artigo, em montante correspondente a um inteiro e dois décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.	
§ 11. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos de impedimentos de ordem técnica.	Tratativa para as programações impedidas.
§ 12. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no § 10 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169.	Classificação das emendas individuais impositivas como transferências obrigatórias.
§ 13. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação na forma do § 10 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas: 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; II – até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; III – até 30 de setembro, ou 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; IV – se, até 20 de novembro, ou até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária. § 14. Após o prazo previsto no inciso IV do § 13, as programações orçamentárias previstas no § 10 não serão de execução obrigatória nos casos de impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 13.	Prazos para indicação dos impedimentos legais ou técnicos e para as providências necessárias.
§ 15. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 10 deste artigo, até o limite de seis décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.	Tratativa dos restos a pagar de emendas individuais de exercícios anteriores.
§ 16. 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 § 10 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.	Orientações para o contingenciamento das emendas individuais impositivas.
§ 17. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.” (NR)	Definição de execução equitativa.
Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício de 2014.	Vigência
PEC B – 359/2013 (Execução Vinculada em Ações e Serviços Públicos de Saúde)	
Art. 1º Os arts. 166 e 198 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 166. ..... § 9º A execução de montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto em emenda individual, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.	
“Art. 198. ..... §2º	Vinculação de 15% da RCL da União em ações e serviços públicos de saúde.

I – no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a quinze por cento; §3º ..... I – os percentuais de que tratam os incisos II e III do §2º; .....” (NR).	
Art. 2º O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal será cumprido progressivamente, garantindo, no mínimo: I – treze inteiros e dois décimos por cento da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; II – treze inteiros e sete décimos por cento da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; III - quatorze inteiros e um décimo por cento da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; IV – quatorze inteiros e cinco décimos por cento da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; V – quinze por cento da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;	Cronograma de cumprimento da vinculação de recursos à Saúde.
Art. 3º As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeados com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal.	Recursos passíveis de utilização para cumprimento do mínimo constitucional.
Art. 4º Revoga-se o inciso IV do § 3º do art. 198 da Constituição.	Revogação da metodologia de cálculo de aplicação dos recursos da União na saúde.

Fonte: DCD (29 novembro 2023, p. 56756-56759 [433]).

O requerimento de desmembramento foi aprovado na CCJ em 27/11/2013 e a PEC 353/2013 foi arquivada em 28/11/2013. Assim, as análises desenvolvidas estarão concentradas na PEC 358/2013, que versa sobre a execução da programação orçamentária das emendas individuais ao orçamento da União, objeto central desta tese.

4.4.1 Tramitação da PEC nº 358/2013 na Câmara dos Deputados

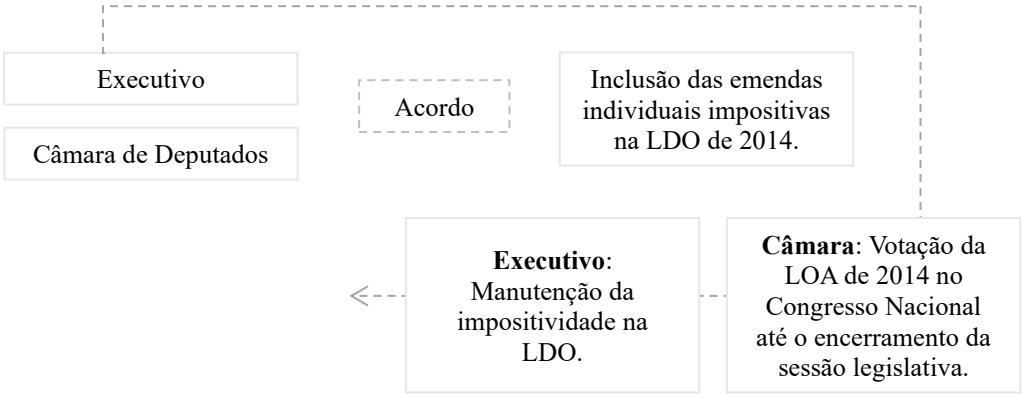
A PEC 358/2013 é apresentada ao Plenário da Câmara de Deputados no mesmo dia (28/11/2013) e encaminhado à Mesa Diretora para deliberação na CCJ, com tramitação em regime especial [431]. O Deputado Odair Cunha (PT/MG) foi designado relator da matéria em 10/12/2013 e o Parecer pela sua admissibilidade foi encaminhado na mesma data [434]. No dia seguinte (11/12/2013), o Requerimento nº 9.223/2013 [436] foi submetido pelo Deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ), solicitando o apensamento das PECs nºs 358/2013 e 359/2013, dada a justificativa de tratarem de temas relacionados, aprovado nesse mesmo momento.

Aqui, as movimentações interpostas no cenário político explicam os incentivos para que as PECs 358 e 359/2013 voltassem a tramitar conjuntamente. Isso porque a LDO de 2014 (Lei

nº 12.919/2013) inaugura o caráter impositivo das emendas individuais (RP6) em montante correspondente a 1,2% da RCL, com efeitos previstos já para a LOA de 2014. Com a separação da PEC encaminhada pelo Senado Federal em duas proposições, alterações na Câmara de Deputados demandariam o retorno da discussão ao Senado, inviabilizando sua tramitação completa até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro) (Senado Notícias, 2013 [474]).

Assim, um acordo foi firmado entre o Presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN), e a Presidenta Dilma Rousseff. O representante da Congresso encaminharia a votação da LOA de 2014 ainda em 2013 e o Governo sancionaria a LDO com as disposições sobre as emendas individuais impositivas (G1 Notícias, 2013 [475]). No entanto, a unificação das PECs produz um novo conflito ao impedir que a bancada da saúde se engaje na elevação desse percentual – contrariando a organização dos atores na pasta (InfoMoney, 2013 [476]).

Figura 25 – Acordo entre o Executivo e a Câmara de Deputados na tramitação da PEC 358/2013.



Fonte: Elaboração própria.

Destaca-se que a solicitação do Movimento Saúde +10 visava a vinculação de 10% da RCB para a saúde, o que seria equivalente a 18% da RCL. Ao integrar essa discussão àquela estabelecida para as emendas individuais, o Senado Federal incorpora, a partir de um acordo com o Governo, uma proposta conflituosa a uma consensuada no Legislativo, diminuindo o montante a ser vinculado à saúde pública (15% em detrimento de 18% da RCL). Para alguns Parlamentares, essa reincorporação gera uma dualidade: a aprovação das emendas individuais impositivas, que garante recursos para as bases eleitorais, em detrimento da diminuição dos montantes passíveis de vinculação na saúde, o que vai contra às reivindicações sociais das "Jornadas de Junho" e da mobilização do Movimento Saúde+10, conforme análises apresentadas mais adiante.

No mesmo dia da submissão e aprovação do Requerimento nº 9.223/2013 [436] (11/12/2013), ocorre a primeira reunião deliberativa ordinária da CCJ, com o objetivo de apreciar o Parecer [434] pela admissibilidade das PECs 358/2013 e 359/2013. O Quadro 42 apresenta a totalidade de reuniões transcritas e analisadas para a tramitação da matéria na Câmara de Deputados, em segundo turno, totalizando 21:42:21 horas.

Quadro 42 – Reuniões para discussão das PECs 358/2013 e 359/2013 na Câmara de Deputados.

Encontro	Data	Início	Fim	Duração
Reunião Deliberativa Ordinária – CCJ [437]	11/12/2013	10:50:29	13:27:03	02:36:34
Reunião Deliberativa Ordinária – CCJ [449]	09/04/2014	15:12:28	16:29:00	01:16:32
Reunião Deliberativa Ordinária – CCJ [451]	29/04/2014	15:40:45	15:45:56	00:05:11
Sessão Deliberativa Extraordinária – Plenário [453]	06/05/2014	20:08:54	23:58:42	03:49:48
Sessão Deliberativa Extraordinária – Plenário [466]	10/12/2014	13:15:35	17:38:20	04:22:45
Sessão Deliberativa Extraordinária – Plenário [467]	16/12/2014	14:16:42	20:19:24	06:02:42
Sessão Deliberativa Extraordinária – Plenário [468]	16/12/2014	20:21:04	22:13:05	01:52:01
Sessão Deliberativa Extraordinária – Mesa Dir. [470]	10/02/2015	20:05:05	21:41:53	01:36:48
			Total	21:42:21

Fonte: Atividade legislativa de tramitação da PEC 358/2013.
Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=602633.

O objetivo do encontro é apreciar o Parecer [434], desenvolvido pelo Deputado Odair Cunha (PT/MG), pela admissibilidade das duas propostas. As manifestações reforçam o acordo político supramencionado ao indicar que a aceitação das PECs é uma etapa importante para a aprovação do orçamento de 2014, que inaugura as emendas individuais impositivas, "é bom para o conjunto do país, inclusive para a Câmara e para o Senado. Dá uma demonstração de compromisso político com a execução orçamentária de 2014. Nesse sentido, eu peço que nós possamos agilizar o processo de votar favoravelmente a admissibilidade das duas PECs – Deputado Ricardo Berzoini (PT/SP)" (RDO-CCJ, 11 dezembro 2013, [437]).

No entanto, o acolhimento dos projetos autoriza seu apensamento e "ao apensá-los, os senhores chegarão no Plenário e terão o seguinte dilema: quem votar sim, estará votando pelo orçamento impositivo. [...] Quem votar não, vai estar votando pela saúde e sacrificando as emendas parlamentares – Deputado Luiz Henrique Mandetta (DEM/MS)" (RDO-CCJ, 11 dezembro 2013, [437]). Essa tratativa compromete também o trabalho desenvolvido na Frente Parlamentar da Saúde, que se articulava pela aprovação de projeto para atendimento integral do Movimento Saúde +10, "iniciando com 14% da receita corrente líquida e dando cinco anos para chegar nos 18,75%" – valor equivalente à 10% da RCB – Deputado Luiz Henrique Mandetta (DEM/MS)" (RDO-CCJ, 11 dezembro 2013, [437]).

Com isso, os esforços foram mobilizados para aprovar a PEC 358/2013 (emendas individuais impositivas) e rejeitar a PEC 359/2013 (vinculação de recursos na saúde).

> Deputado Luiz Henrique Mandetta (DEM/MS): Ao votar agora sim no financiamento e dar sequência sim ao orçamento, o próximo passo da mesa é apensar, e, ao apensar, constituir uma comissão especial que não fará nada além do que ratificar o texto do Senado e os senhores irão para o plenário tendo que escolher entre as suas necessidades como parlamentares e a necessidade do povo pelo financiamento da saúde (RDO-CCJ, 11 dezembro 2013, [437]).

Ao final do processo de votação, tanto a PEC 358/2013 (39 sim, 2 não) quanto a 359/2013 (26 sim, 16 não) foram admitidas e apensadas. A Comissão Especial (CE) para análise das PECs [438] foi criada pela Presidência da Câmara ainda em 11/12/2013 e o Deputado Edio Lopes (PMDB/RR) foi designado relator em 19/02/2014 [443]. Destaca-se que, em decorrência da aprovação das matérias na CCJ, a LOA de 2014 foi aprovada pelo Congresso Nacional na madrugada do dia 18/12/2013 e os dispositivos das emendas individuais impositivas ficaram mantidos na LDO, conforme acordado (Câmara dos Deputados, 2013 [474]).

Entre 20/02/2014 e 20/03/2014, os parlamentares puderam encaminhar emendas ao projeto, visando seu aprimoramento. Não foram submetidas iniciativas nesse sentido, mas dois Requerimentos foram encaminhados, em 11/03/2014, pelo Deputado Luiz Henrique Mandetta (DEM/MS) – nºs 2/2014 [445a] e 3/2014 [445b] – solicitando reunião com o TCU e com a Confederação Nacional dos Municípios, respectivamente, para debate da PEC 358/2013. Ambos foram aprovados em 26/03/2014 [447].

4.4.2 As Emendas Individuais Impositivas são uma Realidade: o Parecer da PEC 358-A/2013

O Parecer pela aprovação das PECs 358/2013 e 359/2013, apensadas, foi submetido pelo Deputado Edio Lopes (PMDB/RR) em 09/04/2014. Dois aspectos se sobressaem na análise do relatório: (1) a avaliação das diferenças entre a PEC 565/2006, encaminhada pela Câmara de Deputados, e a PEC 22-A/2000, aprovada no Senado Federal, e (2) a incorporação da experiência da execução das emendas impositiva na LOA de 2014 (Lei nº 12.953/2014) para fundamentar alterações na matéria em discussão.

Para o primeiro item, o Quadro 43 sintetiza as principais diferenças entre as duas PECs.

Quadro 43 – Diferenças entre a PEC 565/2006 (Câmara de Deputados) e 22-A/2000 (Senado Federal).

Item	Diferenças
Montante	O montante mínimo a ser dispendido a cada ano com as programações originárias de emendas individuais aumentou de 1% da RCL para 1,2% da RCL. Todavia, foi introduzida obrigação de que metade desse novo valor seja destinado para o setor de Saúde.
Saúde	Foram introduzidas regras que estabelecem o valor mínimo que a União deve aplicar anualmente em ações e serviços públicos de saúde. Ademais, de acordo com o texto aprovado no Senado Federal, a execução das emendas individuais, que destinam recursos para o setor de saúde, passa a ser computada no montante mínimo que a União deve aplicar nesse setor.
Transferência	A transferência de recursos oriundos das emendas individuais para os entes subnacionais fica dispensada apenas da exigência de adimplência do ente da Federação. Assim, ao contrário do que acontece com as dotações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ficam mantidas as demais exigências do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (observância de aplicação mínima nos setores de Saúde e Educação, do teto de endividamento, etc).
Restos a Pagar	A redação aprovada pelo Senado não limita temporalmente a utilização de programação oriunda de emendas individuais inscrita em Restos a Pagar (RAP) antes da vigência da PEC para o cumprimento do montante mínimo a ser dispendido em programações oriundas de emendas individuais. Há apenas um limite financeiro por exercício, de até 0,6% da RCL. A redação original da Câmara permitia a utilização do RAP anteriores à promulgação da Emenda Constitucional apenas nos dois primeiros exercícios de vigência da PEC (respectivamente, nos limites de 0,6% e 0,3% da RCL).
Fidedignidade	Foi eliminado o dispositivo que introduzia na Constituição o princípio segundo o qual a estimativa de receitas e despesas que constarão da proposta e da lei orçamentária deve ser a mais realista possível, evitando a elaboração de orçamentos ficcionais e sua consequência, o elevado contingenciamento.
Controle	Foram eliminados dispositivos que estabeleciam mecanismos de acompanhamento, transparência e controle na execução das emendas individuais, inclusive nos relatórios de prestações de conta do Chefe do Poder Executivo. Para 2014, esses mesmos dispositivos foram introduzidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Fonte: Atividade legislativa de tramitação da PEC 358/2013.
Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=602633.

Como indicado ao longo das análises, a PEC 22-A/2000 amplia para 1,2% da RCL o montante a ser dispendido com as emendas individuais impositivas, com metade do valor vinculado a ações e serviços públicos de saúde. Esses recursos passaram a ser reconhecidos como transferências obrigatórias, subtraindo a exigência de adimplência para recebimento. Além disso, os restos a pagar são passíveis de utilização em até 0,6% da RCL anualmente. Ademais, a premissa de "fidedignidade" foi suprimida da redação, bem como os dispositivos de transparência (mantidos na LDO de 2014).

Para o segundo item, o Relator argumenta que não pode "deixar de levar em consideração a experiência da execução das emendas que está ocorrendo agora no exercício de 2014" (Parecer do Relator, Deputado Edio Lopes, p. 3 [448]). O Art. 52 da LDO (Lei nº 14.919/2013) especifica as disposições para submissão, execução e indicação das emendas impedidas, sendo esse último item objeto de controvérsia. Isso porque o Executivo centralizou a execução orçamentária com base nos prazos estabelecidos para indicação dos impedimentos

e “as programações, ainda que desimpedidas, teriam que aguardar o esgotamento do cronograma aplicável exclusivamente para as emendas eventualmente impedidas” (Parecer do Relator, Deputado Edio Lopes, p. 4 [448]).

Com isso, o Parecer [448] passa a delimitar apenas o prazo de 120 dias para indicação das emendas impedidas pelo Executivo e indicação das justificativas pelo Legislativo. Os demais procedimentos foram delegados para as respectivas LDOs, “até que a matéria esteja pacificada e seja eventualmente incorporada numa lei complementar (Parecer do Relator, Deputado Edio Lopes, p. 4 [448]). Além disso, a PEC 359/2013 passa a compor a 358/2013, englobando um único arquivo.

O Parecer [448] foi discutido em reunião deliberativa ordinária da CE em 09/04/2014. A reunião foi dividida em dois mundos sociais, organizada entre aqueles que reconhecem a aprovação da PEC como uma afronta à saúde e os que defendem que a discussão seja encaminhada para o Plenário da Câmara para alterações posteriores.

Os opositores à vinculação de 15% da RCL à saúde argumentam que “o texto que saiu dessa casa brilhantemente, construído, relatado e aprovado, não tratava de financiamento à saúde em nenhum momento – Deputado Luiz Henrique Mandetta (DEM/MS)” (RDO-CCJ, 09 abril 2014, [449]), reconhecendo essa como uma pauta alheia à discussão principal. Como resultado da sua inclusão, “o Senado põe essa troia e condiciona lá a Fazenda a pôr na Constituição brasileira um valor de financiamento à saúde que nós não iremos mais rever – Deputado Luiz Henrique Mandetta (DEM/MS)” (RDO-CCJ, 09 abril 2014, [449]), o que inviabiliza as atividades da Frente Nacional de Saúde.

Soma-se a mobilização social entorno da saúde, que posiciona a temática no centro do debate político em decorrência do Movimento Saúde+10. Iniciativas como a destacada ampliam o peso da decisão pela aprovação da PEC, sobretudo no risco de perda de capital político.

> Deputado Eleuses Paiva (DEM/SP): Ontem na casa tiveram 153 entidades da sociedade civil organizada para discutir o financiamento. E o que acontece, senhor relator? Quando coloca, senhor relator, numa PEC, 15% da receita de corrente líquida, o que está se fazendo é justamente virar as costas. O que nós estamos fazendo é isso, eu não aceito, mas o que está acontecendo na realidade é a retirada de uma expectativa de 50, 60 bilhões de dinheiro novo que vai ser posto na saúde [...]. Então mesmo, e eu não tenho dúvida, que vossa excelência não queira, essa frustração ela é real. Nós vamos ter que falar para CNBB, para OAB, para 150 entidades da sociedade civil que esse fato vai ocorrer (RDO-CCJ, 09 abril 2014, [449]).

Entre os favoráveis à aprovação do Parecer [448], o argumento central é o de que a matéria seja aprovada na CE e “no plenário nós vamos discutir o destaque de separação das emendas – Deputado Edio Lopes (PMDB/RR)” (RDO-CCJ, 09 abril 2014, [449]), de modo que

as intervenções sobre a discussão sejam realizadas a partir das bases regimentais da Câmara, o que abrange a separação das PECs 358 e 359/2013, conforme demandado.

> Deputado Danilo Forte (PMDB/CE): Então, o que nós propusemos nesse momento é exatamente que a gente possa avançar na discussão, no debate da votação dessa matéria e que a gente possa em plenário, usando das estratégias de votação, das questões regimentais, encontrarmos uma alternativa para que no Plenário possa atender às outras demandas separando exatamente aquilo que foi rejuntado e que nós aqui como comissão não temos condições de fazer esse desapensamento que foi feito pela mesa diretora da casa (RDO-CCJ, 09 abril 2014, [449]).

Outro aspecto a ser ressaltado é que os Requerimentos nº 2/2014 [445a] e 3/2014 [445b], solicitando reunião com representantes do TCU e da Confederação Nacional dos Municípios, não foram deliberados para a definição de uma data, sob o argumento de que "o fato de ter sido aprovado pela Comissão a realização e uma audiência pública não impede que estejamos aqui hoje em condições, estando em condição de votar, como estamos, que a mesa faça a pauta como fez – Deputado Pedro Eugênio (PT/PE)" (RDO-CCJ, 09 abril 2014, [449]).

Com o início da ordem do dia no Plenário da Câmara, a reunião foi suspensa e um novo encontro foi remarcado no dia 29/04/2014. Entre a primeira (09/04/2014) e a segunda (29/04/2014) reunião deliberativa, o Relator Edio Lopes (PT/PE) submeteu um novo Parecer com Complemento de Voto [450] para revisar as alterações estabelecidas no parecer prévio e encaminhar versão idêntica à encaminhada pelo Senado Federal na aprovação da PEC 22-A/2000 (ver Quadro 40). Com isso, a PEC 358/2013 volta à sua redação original.

Quadro 44 – Redação da PEC 358/2013 no Parecer com Complemento de Voto na Câmara de Deputados.

Redação da Proposta	Tópico Relacionado
Art. 1º Os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações: "Art. 165. ..... § 9º ..... 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 § 11 do art. 166." (NR)	Estabelecimento de critérios gerais.
"Art. 166. ..... § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de um inteiro e dois décimos por cento da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. § 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.	Definição de percentual para submissão das emendas individuais impositivas e destinação percentual para ações e serviços de saúde.
§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a um inteiro e	Definição de percentual para a execução orçamentária 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.	financeira.
§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.	Condições para a não execução das emendas individuais impositivas.
§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no § 11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169.	Classificação das emendas individuais impositivas como transferências obrigatórias.
§ 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas: 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; II – até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; 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; IV – se, até 20 de novembro, ou até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária. § 15. Após o prazo previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias previstas no § 11 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 14.	Prazos para indicação dos impedimentos legais ou técnicos e para as providências necessárias.
§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de seis décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.	Tratativa dos restos a pagar de emendas individuais de exercícios anteriores.
§ 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.	Orientações para o contingenciamento das emendas individuais impositivas.
§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.” (NR)	Definição de execução equitativa.
“Art. 198. ..... §2º ..... I – no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a quinze por cento; §3º ..... I – os percentuais de que tratam os incisos II e III do §2º; .....” (NR).	Vinculação de 15% da RCL da União em ações e serviços públicos de saúde.
Art. 2º O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal será cumprido progressivamente, garantindo, no mínimo: I – treze inteiros e dois décimos por cento da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; II – treze inteiros e sete décimos por cento da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;	Cronograma de cumprimento da vinculação de recursos à Saúde.

III - quatorze inteiros e um décimo por cento da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; IV – quatorze inteiros e cinco décimos por cento da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; V – quinze por cento da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional;	
Art. 3º As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeados com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal.	Recursos passíveis de utilização para cumprimento do mínimo constitucional.
Art. 4º Revoga-se o inciso IV do § 3º do art. 198 da Constituição.	Revogação da metodologia de cálculo de aplicação dos recursos da União na saúde.
Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício de 2014.	Vigência.

Fonte: Atividade legislativa de tramitação da PEC 358/2013.
Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=602633.

Sem maiores deliberações ou retomada dos pontos do encontro anterior, o Parecer [448] e o Complemento de Voto [450] foram aprovados e encaminhados para publicação [452] em 29/04/2014, encerrando os trabalhos no âmbito da CE.

4.4.3 Votação da PEC 358/2013 em Primeiro Turno

A discussão e votação da PEC 358/2013 em primeiro turno acontece em 06/05/2014. O encontro é marcado por dois mundos sociais: (1) aqueles que reconhecem a vinculação da saúde como uma pauta que subfinancia os recursos na pasta e (2) a base do Governo, que defende o acordo estabelecido durante a tramitação da matéria no Senado Federal (PEC 22-A/2000).

O primeiro grupo argumenta que "o Governo quer bater na saúde com a mão dos Deputados Federais – Deputado Ronaldo Caiado (DEM/GO)" (DCD, 07 maio 2014, p. 177 [453b]), uma vez que o acordo estabelecido no Senado, ao ampliar o percentual de das emendas impositivas de 1% para 1,2% da RCL, além de vincular 0,6% em ações e serviços públicos de saúde – compondo o mínimo constitucional –, incluiu uma pauta alheia à discussão principal, vinculando 15% da RCL da União nessa função. Essa iniciativa "desmonta o Saúde+10 e não resolve o grave problema de financiamento da saúde – Deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS)" (DCD, 07 maio 2014, p. 174 [453b]).

> Deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS): Nós votamos a emenda impositiva bem limpa, saudável, colocando 1% impositivo, para ter mais autonomia e independência, como muito bem defendeu o nosso querido Presidente Henrique Eduardo Alves. A emenda foi para o Senado, havia – e há – o movimento Saúde+10, que exige 10% das receitas correntes brutas para a saúde, o que equivale a quase 20% da receita líquida.

> Três milhões de assinaturas foram aqui entregues. Aprovaram a iniciativa popular na Comissão de Legislação Participativa, outro projeto da Comissão Especial do Saúde+10. Lá no Senado, o Governo, preocupado – e eu respeito a preocupação do Governo; discordo, mas respeito –, botou na nossa emenda, na nossa emenda limpa, saudável, fácil de passar, a mudança do piso constitucional da saúde. Não ouviu ninguém. Atropelou a Subcomissão – muito bem gerida pelo querido Senador Waldemir Moka e relatada pelo querido Senador do PT Humberto Costa –, atropelou a Comissão Especial – muito bem relatada pelo querido Deputado Rogério Carvalho e presidida por mim – e ali inseriu uma mudança do piso, dando um pouquinho mais do quase nada que tem para o orçamento nos próximos anos (DCD, 07 maio 2014, p. 174 [453b]).

Como implicações, os Parlamentares denunciam que o Governo acrescenta "no ano de 2014 exatamente 5,9 bilhões de reais – 3 bilhões de reais em emendas de Deputados e Senadores. Trata-se de dinheiro novo 2 bilhões e 900 milhões – Deputado Ronaldo Caiado (DEM/GO" (DCD, 07 maio 2014, p. 177 [453b]). Assim, votar pela aprovação da PEC 358/2013, a mensagem que os Deputados estariam enviando à sociedade é que "resolvem seu problema e o de suas emendas, mas viram as costas para a sociedade no que tange ao financiamento da saúde – Deputado Eleuses Paiva (PSD/SP)" (DCD, 07 maio 2014, p. 176 [453b]). Assim, há uma sugestão para que as emendas individuais impositivas sejam positivamente deliberadas e que o financiamento da saúde seja suprimido do texto constitucional. Para tanto, três destaques foram submetidos com esse objetivo.

A base do Governo contra-argumenta que a inclusão da saúde na PEC das emendas individuais impositivas "foi objeto de acordo que atinge esta Casa, porque foi assinado pelos Líderes de partidos que aqui nesta Casa estão representados. Portanto, esse acordo precisa ser cumprido. Isso tudo nos recomendou a aprovar o orçamento impositivo. Porém, esse orçamento impositivo foi enriquecido com aquele acordo que estabeleceu recursos para a saúde – Deputado Pedro Eugênio (PT/PE)" (DCD, 07 maio 2014, p. 175 [453b]). Assim, a iniciativa da Bancada da Saúde é percebida como um descumprimento dos "acordos que nossos Líderes assinam, firmam e estabelecem, para que possamos avançar com o orçamento impositivo – Deputado Pedro Eugênio (PT/PE)" (DCD, 07 maio 2014, p. 175 [453b]).

Essa posição é reforçada pelo Deputado Arlindo Chinaglia (PT/SP):

> Deputado Arlindo Chinaglia (PT/SP): [...] Nós assinamos um acordo em dezembro de 2013, com todos os Líderes da base, com aquele que foi o texto elaborado no Senado. Eu ouvi aqui companheiros dizerem que foi contrabando. Não foi. Ouvi companheiros dizerem que a Câmara foi alijada. Não foi. Na verdade, pode haver discordância, mas os Líderes... [...]. Como nós assinamos um acordo, eu quero alertar inclusive àqueles companheiros que com razão estão cansados – e eu também estou – que, se nós quebrarmos o acordo, podemos perder o controle do processo, porque, quando alguém quebra acordo, outro alguém pode se sentir liberado do mesmo acordo que foi firmado. Não me refiro à Oposição, porque a Oposição não firmou acordo. É por isso que eu concordo com o encaminhamento aqui apresentado pelo Líder Eduardo Cunha,

> para que, ao votarmos hoje o relatório do Deputado Edio, nós tenhamos um tempo para discutirmos entre nós, base do Governo. E V.Exa. sabe que foi fiador do acordo. Portanto, foi isto que eu quis dizer no início: que eu vou pedir também o seu auxílio. Por isso nós orientamos "sim" ao parecer do Relator (DCD, 07 maio 2014, p. 182 [453b]).

A partir desse impasse, o Deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ) sugere que a votação da matéria principal seja realizada e que a votação dos destaques fosse adiada para a semana seguinte, acatada pela base do Governo. Assim, a PEC 358/2013 é aprovada em primeiro turno com 384 votos favoráveis e 6 contrários, o que confirma a posição de unanimidade que as emendas impositivas desempenham entre os Deputados. Após a votação, os destaques deixaram de ser apreciados durante doze sessões deliberativas, entre 13/05/2014 e 10/12/2014, voltando à apreciação em 16/12/2014.

A sessão deliberativa extraordinária nessa data visa votação do destaque acerca da manutenção dos trechos sobre o financiamento da saúde:

> Sr. Presidente, requeiro a V.Exa., nos termos do inciso I e do § (...), ambos do art. 161 do RICD, destaque para votação em separado do texto proposto ao art. 198 da Constituição Federal constante do art. 1º e, por decorrência, dos seguintes dispositivos: texto proposto para o § 10 do art. 166 — também do art. 1º — e arts. 2º, 3º e 4º, todos do Substitutivo da Comissão Especial, instituída para emitir parecer sobre a PEC nº 358-A, de 2003 (Câmara dos Deputados – DETAQ, 16 dezembro 2014, p. 199 [467b]).

O Presidente da Câmara, Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN), se posiciona de forma contrária ao requerimento, dado o "risco de mandarmos um texto diferente para o Senado, o Senado reinserir o texto que apresentou, o texto voltar para esta Casa, e nunca mais esta Casa ver uma proposta como esta aprovada para os Srs. Parlamentares e seus Municípios – Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RS)" (Câmara dos Deputados – DETAQ, 16 dezembro 2014, p. 196 [467b]). Entre os Parlamentares que acompanham esse entendimento, os argumentos reforçam a premência na aprovação do orçamento impositivo, que "amplia essa autonomia para o Parlamento – Deputado Domingos Sávio (PSDB/MG)" (Câmara dos Deputados – DETAQ, 16 dezembro 2014, p. 232 [467b]) e respeita o acordo estabelecido entre as Lideranças.

Os Deputados favoráveis ao destaque voltam a criticar o subfinanciamento na saúde, denunciando que "o Governo foi maquiavélico, foi esperto e colocou na proposta do orçamento impositivo uma proposta ruim para o piso da saúde – Deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS)" (Câmara dos Deputados – DETAQ, 16 dezembro 2014, p. 240 [467b]). Essa crítica abrange o acordo realizado no Senado, sob a justificativa de que o Governo transferiu, pois "o recurso que

ele deveria investir para nossas emendas individuais, ou seja, está tirando recursos da saúde e comprometendo, numa regra constitucional, *ad perpetuam*, os recursos para a saúde vinculados às emendas individuais - Deputado Claudio Cajado (DEM/BA)" (Câmara dos Deputados – DETAQ, 16 dezembro 2014, p. 246-247 [467b]).

A despeito desses contrapontos, no resultado da votação prevaleceu a manutenção do texto original (349 sim, 58 não e 3 abstenções – quórum total: 411). Um segundo requerimento foi analisado no mesmo dia, solicitando que a compensação financeira da exploração de petróleo e gás natural na saúde não integre o mínimo constitucional:

> Suprima-se o Art. 3º do substitutivo. Justificação: Esse artigo determina que os valores da parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração do petróleo e gás natural, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, serão computados para fins de cumprimento do disposto no inciso I do §. 2º do art. 198 da Constituição Federal. Isso significa negar o esforço deste Parlamento e da sociedade brasileira, para que os recursos do Pré-Sal direcionados à saúde sejam um acréscimo ao mínimo de recursos que a União deve aplicar em ações e serviços de Saúde (Câmara dos Deputados – DETAQ, 16 dezembro 2014, p. 7 [468c]).

A solicitação foi rejeitada com 354 votos pela manutenção do texto original (30 contrários). Ultrapassadas as duas discussões, Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN) sugere a quebra de interstício para que a PEC 358/2013 fosse votada em segundo turno. Essa solicitação parte do argumento que ele foi um dos incentivadores das emendas individuais impositivas na Câmara, "é uma luta que venho travado há muito tempo, sei o que tive que fazer para isso acontecer nesta noite – Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN)" (Câmara dos Deputados – DETAQ, 16 dezembro 2014, p. 46 [468c]). Além disso, o Presidente estava em final de mandato e o prosseguimento da votação seria uma realização pessoal. Com a posição contrária do PSOL, o interstício foi mantido e a votação em segundo turno postergada.

4.4.4 Votação da PEC 358/2013 em Segundo Turno e a Promulgação da EC nº 86/2015

A votação da PEC 358/2013 em segundo turno ocorre no dia 10/02/2015. Ressalto que, no encontro, todos os partidos e blocos se posicionaram favoravelmente, orientando a votação "sim" à proposta. Os argumentos continuam divididos em dois mundos sociais, compondo aqueles contrários ao financiamento da saúde, com base no Movimento Saúde +10, e os que reconhecem a importância do acordo firmado no Senado para que a PEC alcançasse o atual estágio de deliberação.

Outro aspecto a ser destacado é o acordo que antecedeu a votação. Isso porque os novos Parlamentares, que não submeteram emendas durante a elaboração da LOA de 2015, teriam suas demandas atendidas por meio de emenda de Relator, no montante de R$ 10 milhões por Parlamentar.

> Deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ): Foi comunicado a todos os Líderes, para levar ao conhecimento das Sras. e Srs. Deputados, que os novos Parlamentares que não têm emendas, porque não faziam parte do Parlamento no ano anterior, irão indicar para emenda de Relator, na votação do orçamento, a inclusão de 10 milhões de reais de emenda para cada Parlamentar (Câmara dos Deputados – DETAQ, 10 fevereiro 2015, p. 22 [470d]).

Assim, de forma mais objetiva, a PEC 358/2013 foi aprovada em segundo turno (452 sim, 18 não e 1 abstenção), com representação significativa na Câmara dos Deputados. Em seguida, um novo requerimento de destaque foi submetido, solicitando nova supressão do financiamento da saúde:

> Sr. Presidente, requeiro a V.Exa., nos termos do art. 161, V, do Regimento Interno, destaque para suprimir o art. 2º da PEC 358/2013 (Câmara dos Deputados – DETAQ, 10 fevereiro 2015, p. 38 [470d]).

Aqui, há uma barganha direta por parte da Presidência, Deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ), de que "se o artigo for suprimido, não é de promulgação, é de remessa ao Senado Federal para nova tramitação. É a decisão da Presidência. Não haverá promulgação com qualquer alteração de texto. É o entendimento. Este alerta eu faço: qualquer alteração implicará o início do trâmite no Senado Federal – Deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ)" (Câmara dos Deputados – DETAQ, 10 fevereiro 2015, p. 50 [470d]).

Assim, com a presença do ex-Deputado e Presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves, o requerimento é rejeitado, prevalecendo o texto inicial (427 sim, 44 não) e a PEC 358/2013 é encaminhada para promulgação. Antes do encerramento dos trabalhos na comissão, o Deputado Hélio Leite (DEM/PA) se manifesta sobre o que reconheço como um presságio para um futuro próximo na relação Executivo-Legislativo no processo orçamentário do Governo Federal brasileiro, a protocolização da PEC das emendas de bancadas impositivas.

> Deputado Hélio Leite (DEM/PA): Sr. Presidente, eu queria apenas comunicar a V.Exa. e ao Plenário que acabei de protocolar a Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2015, para que a emenda de bancada também seja impositiva (Câmara dos Deputados – DETAQ, 10 fevereiro 2015, p. 81 [470d]).

Em 12/02/2015, o Ofício nº 215/2015 [471] é encaminhado para a Presidência do Senado, visando sua promulgação. Uma sessão solene foi convocada no dia 17/03/2015 para promulgação PEC nº 86/2015 [412], conforme Quadro 45:

Quadro 45 – Texto final a EC nº 86/2015.

Redação da Proposta	Tópico Relacionado
Art. 1º Os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações: "Art. 165. ..... § 9º ..... 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 § 11 do art. 166." (NR)	Estabelecimento de critérios gerais.
"Art. 166. ..... § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de um 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. § 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.	Definição de percentual para submissão das emendas individuais impositivas e destinação percentual para ações e serviços de saúde.
§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.	Definição de percentual para a execução orçamentária e financeira.
§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.	Condições para a não execução das emendas individuais impositivas.
§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no § 11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169.	Classificação das emendas individuais impositivas como transferências obrigatórias.
§ 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas: I – até 120 (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; II – até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; III – até 30 de setembro ou até 30 (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; IV – se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.	Prazos para indicação dos impedimentos legais ou técnicos e para as providências necessárias.

§ 15. Após o prazo previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias previstas no § 11 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 14.	
§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.	Tratativa dos restos a pagar de emendas individuais de exercícios anteriores.
§ 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.	Orientações para o contingenciamento das emendas individuais impositivas.
§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.” (NR)	Definição de execução equitativa.
“Art. 198. ..... §2º ..... I – no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); §3º ..... I – os percentuais de que tratam os incisos II e III do §2º; .....” (NR). IV – (revogado).....”(NR).	Vinculação de 15% da RCL da União em ações e serviços públicos de saúde.
Art. 2º O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal será cumprido progressivamente, garantidos, no mínimo: I – 13,2% (treze inteiros e dois décimos por cento) da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; II – 13,7% (treze inteiros e sete décimos por cento) da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; III – 14,1% (quatorze inteiros e um décimo por cento) da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; IV – 14,5% (quatorze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; V – 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional.	Cronograma de cumprimento da vinculação de recursos à Saúde.
Art. 3º As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeados com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal.	Recursos passíveis de utilização para cumprimento do mínimo constitucional.
Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício de 2014.	Vigência.
Art. 5º Fica revogado o inciso IV do § 3º do art. 198 da Constituição Federal.	Revogação da metodologia de cálculo de aplicação dos recursos da União na saúde.

Fonte: Atividade legislativa de tramitação da PEC 358/2013.
Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=602633.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O processo de tramitação da PEC nº 86/2015 é dividido, nesta tese, em três etapas que desencadeiam na análise situacional final: (1) o orçamento impositivo como idealização (2000-2006), (2) as emendas impositivas como instrumento de mobilização política (2006-2013) e (3) as emendas impositivas como iniciativa aberta à mobilização social. Elas se complementam para a produção da análise situacional da alteração do processo orçamentário da União por meio das emendas individuais impositivas (EC nº 86/2015), com foco na teorização.

5.1 O ORÇAMENTO IMPOSITIVO COMO IDEALIZAÇÃO (2000-2006)

A primeira etapa da análise compreende a tramitação da PEC 22/2000 no Senado Federal, entre 2000 e 2006, período em que o orçamento público é representado como um instrumento de idealização em resgate à independência e autonomia do Legislativo. Sua proposição materializa uma disputa de sentido com o Executivo, uma vez que o seu reconhecimento como lei formal pelo Governo afasta a obrigatoriedade de execução das programações autorizadas. Aqui, ele é representado como contendo uma natureza autorizativa.

A perspectiva autorizativa hipertrofia a atuação do Executivo sobre o orçamento, uma vez que detém independência para delimitar o momento e as condições em que este será executado. Esse movimento subordina o Legislativo aos interesses do Governo, que utiliza critérios arbitrários para executar as programações emendadas na fase de aprovação. Com isso, as programações são executadas com base no comportamento individual do parlamentar, sobretudo em episódios que envolvem a aprovação de iniciativas políticas de interesse do Poder Executivo, condicionando o acesso aos recursos à dinâmicas de barganha e negociação. Assim, os esforços mobilizados pelo Legislativo podem ser negligenciados ou desconsiderados a depender dos acordos estabelecidos na arena política.

Para alterar esse cenário, a PEC 22/2000, submetida pelo Senador Antonio Carlos Magalhães (PFL/BA), busca tornar obrigatório o cumprimento integral do orçamento, que passa a ser idealizado como um instrumento impositivo. Nessa compreensão, o Executivo não detém capacidade de atuação arbitrária sobre a execução das programações, reconhecendo esse instrumento como lei material, sendo cogente seu cumprimento.

Isto posto, a proposição da PEC 22/2000 mobiliza o Legislativo no resgate das suas prerrogativas, o que significa plena independência para atuar em todo o ciclo orçamentário,

participando de forma ativa na elaboração, aprovação e controle da lei orçamentária, com a garantia de que as programações especificadas fossem executadas. Com isso, o Legislativo se apropria do direito de participar das macrodecisões de interesse nacional, integrando planejamento e orçamento na definição de prioridades na alocação dos recursos públicos. Essa atuação estaria legitimada, na perspectiva dos Senadores, na CF/1988.

Assim, a aprovação do orçamento impositivo possibilita, na perspectiva do Legislativo, a moralização do orçamento público, pois diminui a ocorrência de práticas fisiológicas, preserva os interesses das bases locais, aumenta a previsibilidade das ações e diminui dinâmicas de corrupção, eximindo sua compreensão como instrumento ficcional. Nesse debate, a experiência internacional, sobretudo aquela observada em países presidencialistas com federalismo similar ao Brasil, é utilizada como parâmetro para fortalecer a compreensão do orçamento como contendo uma natureza impositiva intrínseca, reforçando o sentido mobilizado na proposta.

Ao longo da tramitação da PEC no Senado Federal (2000-2006), alguns aspectos são ressaltados. O primeiro é a subrepresentação do Executivo, que participou de forma ativa apenas na audiência pública realizada na 46ª Reunião Extraordinária da CCJ, por meio do Secretário de Orçamento e Finanças e pelo Secretário do Tesouro Nacional. Para o Governo, dispositivos legais quebram a estabilidade necessária à execução do orçamento, como as sentenças de pequeno valor e os benefícios sociais. Consideram também que o orçamento já possui caráter impositivo, dado o comprometimento com gastos obrigatórios.

Os altos níveis de vinculação com gastos constitucionais e legalmente associados diminuem as programações passíveis de contingenciamento, que recaem sobre as despesas discricionárias e alcançam as emendas incluídas pelo Legislativo. Esse argumento é revestido por uma roupagem técnica, encorpada por meio da avaliação material das LOAs. Não obstante, ao recorrer à experiência internacional, o Executivo advoga pela necessidade de reformas abrangendo todo o ciclo orçamentário para ampliar a previsibilidade do orçamento, o que não é alcançada pela criação de um mecanismo constitucional em favor do Legislativo. A ideia central é que, havendo maior autonomia para o Executivo no manejo das programações, maiores as chances de execução daquelas submetidas pelo Legislativo.

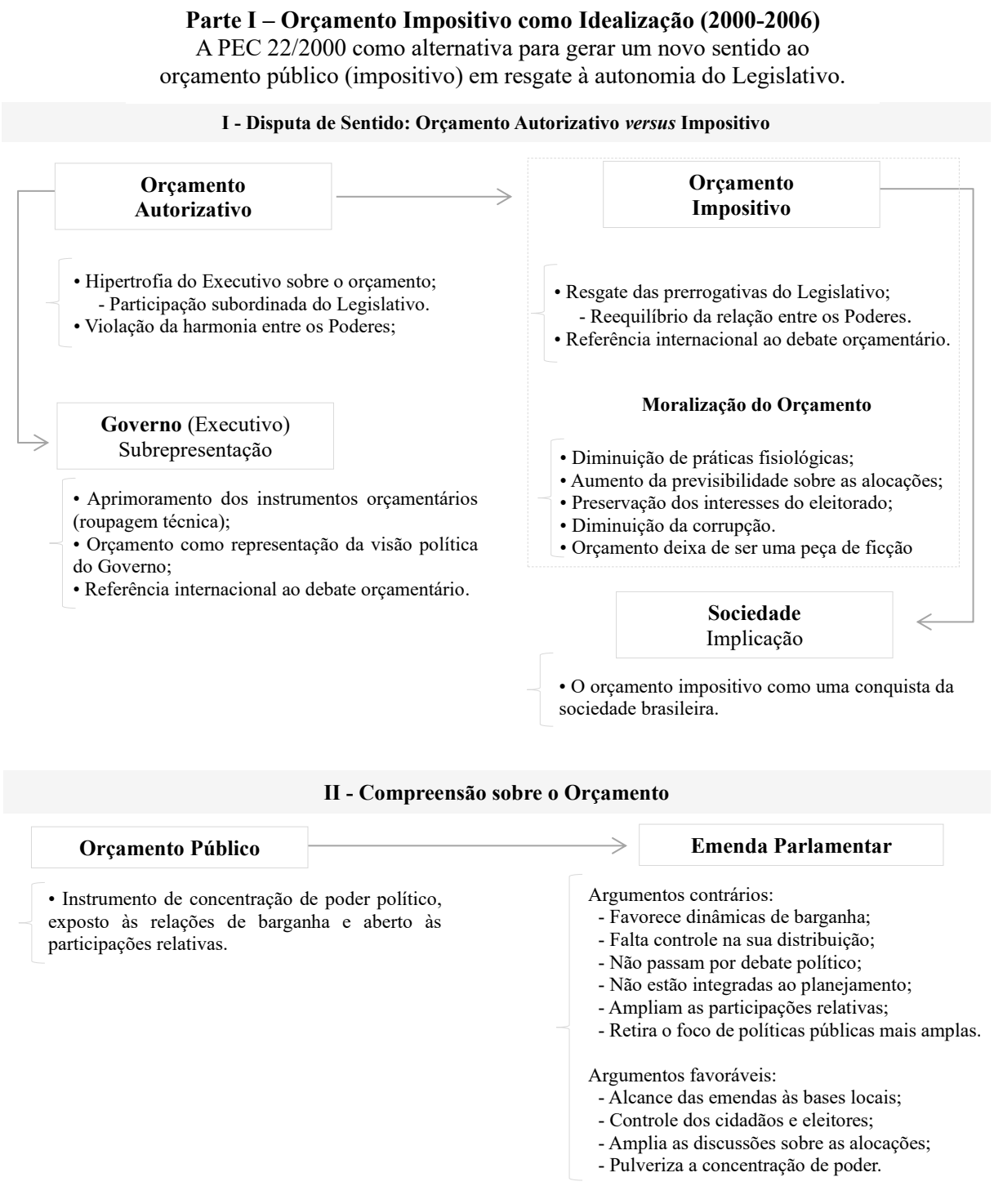
Durante a tramitação da proposta, posições contraditórias sobre a PEC 22/2000 são indicadas pelo Executivo, o que enfraquece a construção de uma oposição consistente sobre o orçamento impositivo e amplia a capacidade do Legislativo orientar a discussão. Soma-se, ainda, a ausência de objeção explícita pelos Senadores, seja da base ou da oposição, o que indica uma visão consensual pela sua aprovação. Alguns argumentos se aproximam dos interesses do

Executivo, como a necessidade de o orçamento representar a política de Governo e a importância de que o debate seja estabelecido em diálogo conjunto. Da base do Executivo, as orientações são pela necessidade de ampliação da discussão, mas não pela sua rejeição.

O segundo aspecto é a forma como a sociedade aparece como coletividade implicada na situação. Durante as discussões, os Senadores reconhecem o orçamento impositivo como uma conquista para a "sociedade brasileira", uma vez que sua aprovação garante o acesso das bases locais às programações emendadas pelo Legislativo. Os discursos se distribuem entre falas pela sociedade e para a sociedade. Mas, em ambos os casos, a população não alcança representação efetiva, mobilizada apenas discursivamente.

A Figura 26 apresenta a estrutura teórica da tramitação da EC nº 86/2015 entre 2000-2006, no Senado Federal, etapa em que o orçamento é concebido como idealização.

Figura 26 – Orçamento Impositivo como Idealização (2000-2006).



Fonte: Elaboração própria.

Ademais, destaco que nesse período o orçamento é compreendido com um instrumento de concentração de poder político, exposto às relações de barganha e aberto às participações relativas, seja entre atores do Legislativo ou organizações, como as empreiteiras.

Além disso, os atores apresentam posições divergentes sobre as emendas parlamentares. Nesse momento, a discussão versa sobre a impositividade da lei orçamentária como um todo e os argumentos se dividem entre aqueles contrários, que reconhecem o papel destas em favorecer dinâmicas de barganha e ampliar as participações externas. Além disso, não existe controle na sua distribuição, não passam por debate político e não estão integradas ao planejamento, subtraindo o foco no estabelecimento de políticas públicas mais amplas.

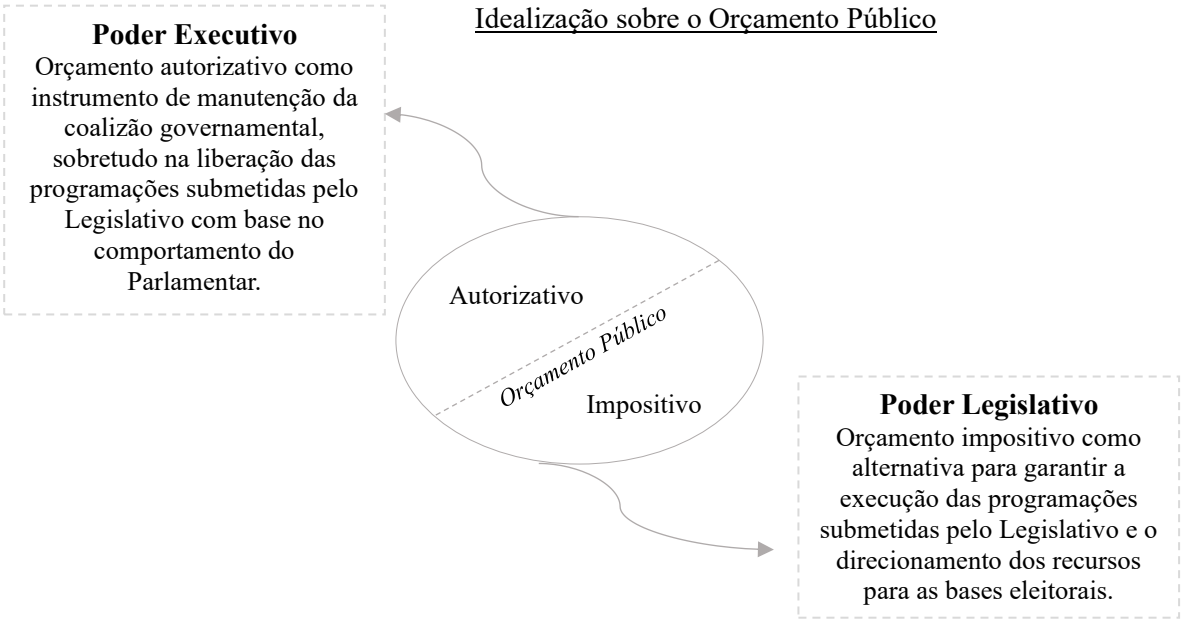
As posições favoráveis reconhecem o papel que as emendas desempenham nas bases locais, sobretudo no atendimento das demandas regionalizadas. Ampliam também as discussões sobre as alocações orçamentárias e pulverizam a concentração de poder na destinação das programações, sendo objeto de controle social e político pelos cidadãos e eleitores.

Isto posto, o orçamento como idealização contempla uma etapa da análise situacional em que o Legislativo se engaja na mobilização de uma agenda normativa para atribuir um novo sentido ao orçamento público. O orçamento impositivo seria uma alternativa para resgatar a autonomia do Legislativo, reestabelecendo suas prerrogativas definidas constitucionalmente. As PECs mobilizadas nesse período são apresentadas como iniciativas do Congresso Nacional enquanto mundo social (coletividade) e a sua aprovação é sinalizada como uma conquista para a sociedade brasileira, afetada pelo condicionamento das programações às negociações e barganhas junto ao Poder Executivo.

Destaco que, na apreciação do orçamento como idealização, é possível produzir reflexões mais profundas sobre as intenções pretendidas nas ações. Ao reconhece-lo como um instrumento autorizativo, o Executivo mantém uma das ferramentas de manutenção da coalizão governamental, que é a liberação das programações submetidas pelo Legislativo com base no comportamento Parlamentar. Trata-se de uma iniciativa que mantém o *status quo* e subordina a capacidade de atuação do Congresso Nacional aos interesses do Governo (ver Figura 27).

Ao atribuir um sentido impositivo ao orçamento público, o Legislativo garante a execução do orçamento e o acesso aos recursos pelas bases locais, fortalecendo práticas fisiológicas e particularistas na relação entre os Deputados e Senadores e as bases locais, ambiente em que capital político é construído e mobilizado para a manutenção política do Parlamentar.

Figura 27 – A idealização sobre o orçamento público.



Fonte: Elaboração própria.

Desse modo, reconheço que as práticas orçamentárias não devem ser analisadas a partir de uma perspectiva moralista, posicionando a discussão sobre se as emendas viabilizam ou não práticas corruptas no Legislativo, ou se os mecanismos de geração e manutenção das coalizões governamentais no Executivo deveriam ou não ser extintos. Em ambos os casos, ferramentas de acompanhamento e controle sobre a execução dos recursos devem ser ampliadas o tanto quanto possível, mas é a ação e suas intenções que constituem interesse analítico nesta tese.

Na medida em que o Executivo e o Legislativo desenvolvem estratégias especializadas e capazes de gerar alterações significativas sobre o orçamento – e o processo orçamentário – novos sentidos podem ser introduzidos sobre esse instrumento, posicionando-o em um ambiente cada vez mais complexo. Nesse sentido, reconheço o orçamento público como um artefato contábil incontrolável, pois as disputas são múltiplas, multifacetadas e envolvem diversos atores e coletividades que se mobilizam na busca por protagonismo orçamentário. É papel da academia reconhecer essa complexidade e se articular na produção de alternativas teóricas, conceituais e metodológicas capazes de capturar essa dinamicidade com o objetivo de desvela-la para a produção de novos conhecimentos para o campo. Como argumenta Rubin (1990a), o orçamento é complexo e nenhuma teoria jamais será adequada para descrevê-lo.

5.2 AS EMENDAS IMPOSITIVAS COMO INSTRUMENTO DE MOBILIZAÇÃO POLÍTICA (2006-2013)

A segunda etapa da análise compreende a tramitação da PEC 565/2006 na Câmara de Deputados, entre 2006 e 2013, período em que o orçamento público é representado como um instrumento de mobilização política. O sentido atribuído pelo Executivo (autorizativo) continua sendo questionado, assim como sua discricionariedade na fase de execução. A sujeição do Legislativo às relações de barganha também permanece problematizada, posicionando a proposta como uma iniciativa que reestabelece as prerrogativas do Legislativo e o equilíbrio entre os Poderes. Desse modo, fica evidente um alinhamento entre a discussão realizada no Senado Federal (2000-2006) e a produzida na Câmara de Deputados (2006-2013).

Nessa fase, aspectos como ideologia político-partidária e organização da coalizão do Executivo dividem o Legislativo em arenas com posições divergentes sobre a proposta. Tais elementos não emergiam como nuances significativas para compreensão da posição dos atores (a nível individual), dos partidos (em nível meso) e dos discursos no Senado Federal (PEC 22/2000), mas se tornam relevantes na geração de objeções explícitas na Câmara dos Deputados (PEC 565/2006).

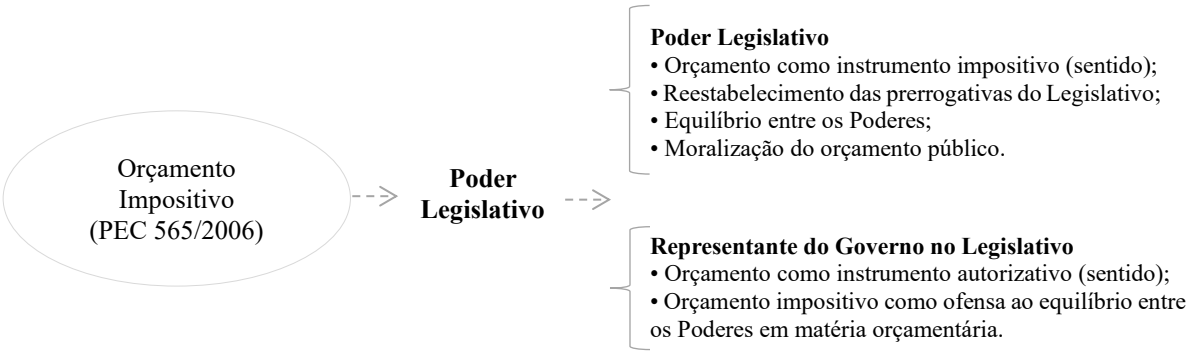
Por um lado, os representantes do Executivo, sobretudo os Deputados do PT, apresentaram preparo e organização na apresentação de posicionamentos contrários à matéria, argumentando pela sua inconstitucionalidade. A crítica passa pelo reconhecimento de que o orçamento impositivo fere o princípio da separação dos Poderes. Assim, as premissas de independência, harmonia e equilíbrio que devem prevalecer entre o Executivo e o Legislativo estariam prejudicadas pela constitucionalização de uma iniciativa como a apresentada.

Advoga-se que o constituinte realizou uma escolha formal na CF/1988 ao delegar à lei orçamentária uma natureza autorizativa. Além disso, há uma relação de equilíbrio interinstitucional no ciclo orçamentário, em que o primeiro autoriza o segundo a proceder com a execução do orçamento, com certa margem de discricionariedade, uma vez que os ambientes político, social e econômicos são dotados de dinamicidade. Assim, a PEC 565/2006 desfigura o equilíbrio constitucional ao submeter o Executivo a uma situação que, na origem, não está submetido, o que ofende as delimitações instituídas para ambos os Poderes.

Por outro lado, os apoiadores da proposta argumentam que o constituinte fez uma opção de fortalecer o Executivo e que a matéria, ao estabelecer o orçamento impositivo, fortalece o Legislativo. Essa é uma mudança de sentido sobre a natureza do orçamento público e não uma alteração na divisão dos Poderes. Além disso, a PEC deve ser reconhecida como uma iniciativa

suprapartidária que eleva o Legislativo e garante o acesso a recursos pelas bases locais, ampliando a sua autonomia. Nessa medida, ela resgata as prerrogativas do Legislativo que foram esvaziadas pelo Executivo no período pós-constituinte, reestabelecendo seu papel na produção de políticas públicas nacionais.

Figura 28 – Posicionamentos mobilizados pelo Legislativo na PEC 565/2006.



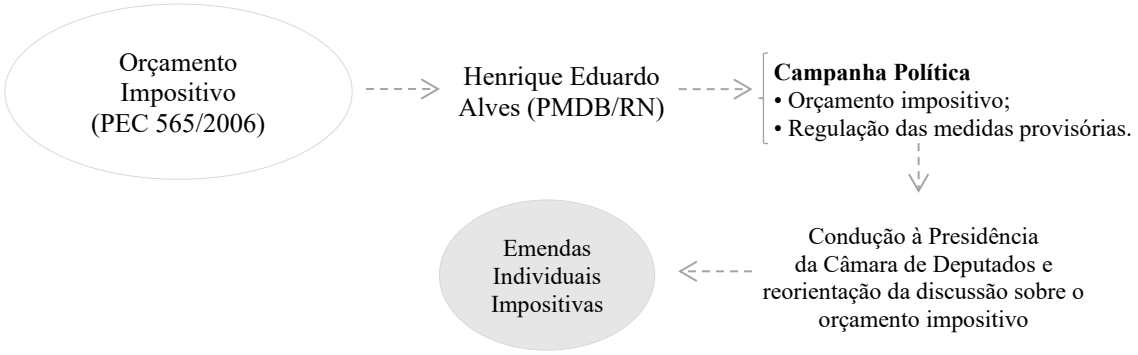
Fonte: Elaboração própria.

Essas posições demonstram que o debate sobre o orçamento impositivo não é consensual, como observado no Senado Federal (2000-2006). A base de coalizão do Executivo apresenta uma posição estruturada contra a PEC 565/2006, reconhecendo o efeito que esta exerce na execução orçamentária, bem como os impactos na separação dos Poderes. Os argumentos ganham uma visão objetiva, fundamentada na CF/1988.

Ressalto que, na Câmara de Deputados, a matéria esteve fora de pauta por quase cinco anos (2008-2013). Sua discussão é resgatada pelo então candidato à Presidência da Câmara, Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN), que promete em campanha a retomada de temas que resgatam a autonomia institucional do Legislativo, o que abrange o orçamento impositivo e a deliberação sobre medidas provisórias. Quando conduzido à Presidência, acompanhou de perto a tramitação da PEC, orientando os trabalhos na Comissão Especial e nos encontros deliberativos no Plenário da Câmara, de modo que sua aprovação se torna uma meta pessoal a ser atingida no seu mandato.

O Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN) utilizou o orçamento impositivo como via para construir capital político e alcançar a Presidência da Câmara. Sua atuação foi fundamental para reorientar a abrangência da PEC e produzir uma virada discursiva sobre a proposta. Isso porque, na origem, a PEC 22/2000 buscava instituir o orçamento impositivo para a totalidade da lei orçamentária. Agora, o debate é focado nas emendas parlamentares, direcionando a atenção do Legislativo para essas programações.

Figura 29 – Estratégia empregada pelo Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN).



Fonte: Elaboração própria.

Assim, um projeto do Congresso Nacional pela retomada da sua autonomia passa a ser representado como um compromisso individual do Presidente da Câmara. Ao eleger a questão orçamentária como um dos temas que eleva o Poder Legislativo, Henrique Eduardo Alves, ao passo que negocia, constrói e mobiliza capital político, produz mudanças significativas na magnitude da própria PEC 565/2006. Assim, a retomada da discussão é politicamente estruturada e a condução à presidência foi basilar para a sua aprovação.

Durante a tramitação da PEC 565/2006, as discussões foram marcadas por dois mundos sociais com posições distintas. O primeiro é formado pela base do Governo na Câmara de Deputados, que argumenta pela necessidade de se manter uma coerência entre o planejamento e o orçamento, reconhecendo que as emendas estimulam a pulverização dos investimentos e afetam a eficácia na materialização de políticas públicas. Como estratégias para postergar a tramitação da matéria, foram utilizados pedidos de vista e solicitação de audiências públicas para a inclusão de diferentes perspectivas sobre o tema, sobretudo acerca da sua constitucionalidade, reforçando seu afronte ao equilíbrio interinstitucional.

Nas audiências públicas, a participação da Secretária de Orçamento Federal viabilizou a introdução de novas perspectivas sobre a PEC 565/2006. A proposta é confrontada com o engessamento orçamentário da União, cujos argumentos são direcionados para a necessidade de flexibilização na fase de execução. O Governo busca apresentar também a magnitude das emendas individuais no orçamento, indicando sua representação longitudinal e frente aos programas sociais do Executivo, como o Bolsa Família e o Minha Casa Minha Vida. Aqui, o Executivo se engajou em apresentar um olhar técnico sobre a discussão, evitando uma análise meritória ou politicamente posicionada da iniciativa.

O Diretor da Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU se engaja na discussão ao argumentar que o debate deve ultrapassar a perspectiva da disponibilidade

orçamentária para abranger aspectos mais amplos, como os problemas de gestão e governança e as causas impeditivas da execução do orçamento. Isso porque as dotações executadas com investimentos, que acomodam as emendas parlamentares individuais, são significativamente inferiores às previstas. Soma-se, ainda, a necessidade de avaliação dos impactos da iniciativa sobre a gestão fiscal (dívida pública, apuração de superávit e cumprimento de limites).

O segundo mundo social compõe a base de apoio à PEC 565/2006, que se posiciona pela necessidade de afirmação das prerrogativas do Poder Legislativo e alega o direito constitucional de participar de todo o ciclo orçamentário. Condena ainda o hiper presidencialismo do Poder Executivo, que utiliza a distribuição de cargos públicos e a autonomia na execução orçamentária como instrumentos de barganha. Ademais, os Parlamentares são representados como aqueles que melhor conhecem as demandas locais, sendo as emendas uma via para incluí-las no orçamento da União.

Para esse grupo, as audiências públicas foram importantes para a articulação de aspectos técnicos e operacionais da proposta, de modo que a Emenda Constitucional fosse adequada e exequível. A participação do Professor José Maurício Conti reforçou o sentido (impositivo) produzido pelo Legislativo ao orçamento, gerando conformidade argumentativa.

Sua participação foi significativa ao sinalizar que a capacidade de alocação e execução dos recursos reflete estruturas complexas de poder na relação Executivo-Legislativo. Há a indicação, pelo convidado, de uma distorção na atuação do Executivo, que exerce mais autoridade que deveria possuir na fase de execução. Desse modo, a PEC 565/2006 tenciona uma disputa interinstitucional, mas sua produção corrige uma distorção na forma como o Governo lida com o orçamento, o que justifica sua promulgação.

Como estratégias de atuação, a base de apoio à iniciativa se mobilizou para que as emendas impositivas estivessem previstas na LDO de 2014. Os atores reconhecem as manifestações de junho de 2013, ou “Jornadas de Junho”, e a “Marcha dos Prefeitos” como movimentos que demandam uma posição objetiva da Câmara sobre o assunto. Além disso, a votação da PEC 565/2006 em Plenário seria uma forma de pressionar o Governo, que não estabelecia canais de diálogo para um debate conjunto.

Essas nuances demonstram que os trabalhos na Comissão são atravessados pelas dinâmicas política e social. Na política, os atores se articulam para introduzir as emendas impositivas na lei orçamentária. Na social, sua aprovação é mobilizada como uma resposta à população (pela moralização do orçamento público) e aos prefeitos (pela garantia no acesso aos recursos previstos). Esse movimento encontra resistência no Presidente da Comissão Especial,

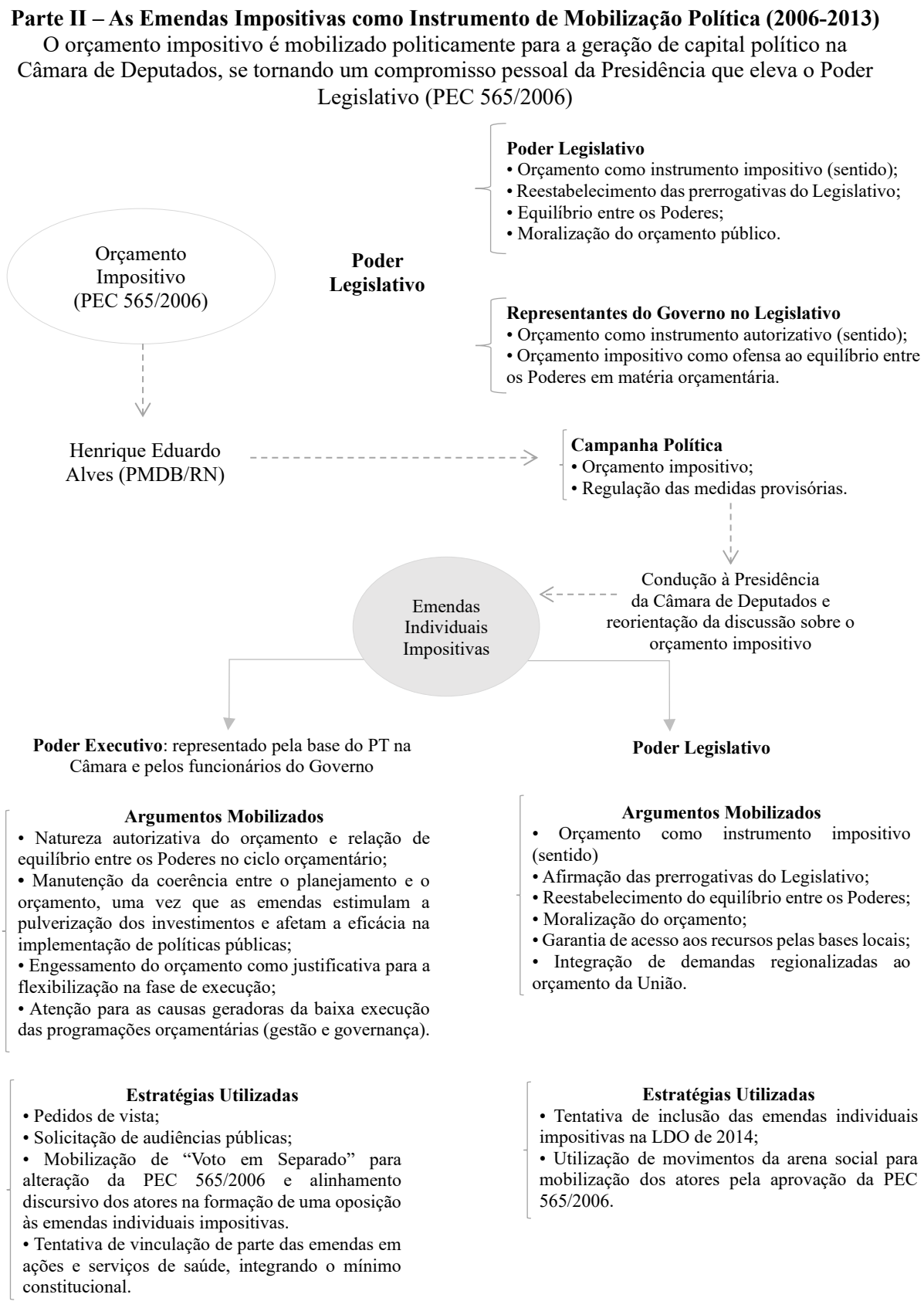
no Relator do Parecer e no Presidente da Câmara de Deputados. Esse grupo estabeleceu um acordo para que a votação do parecer fosse postergada, posição apoiada pelos membros do PT. A principal justificativa é que o substitutivo deveria ser apreciado com cautela para que a Emenda Constitucional fosse factível. A dinâmica social conturbada para o Governo também demandou moderação sobre o andamento dos trabalhos, influenciado, sobretudo, pela Presidência da Câmara. Aqui, há a representação de um tempo político que deve ser respeitado, de modo que negociações tenham a duração necessária na produção da Emenda resultante.

Em vias de votação da PEC 565/2006, o Executivo se mobiliza para apresentação de "Voto em Separado" com o objetivo de alterar significativamente as disposições contidas na proposta, como a redução em 50% do patamar de referência para submissão das emendas impositivas. Em todo o processo analítico, o posicionamento separado serviu como instrumento para gerar alinhamento discursivo, orientando a posição dos atores.

Durante as votações, o Executivo propõe a vinculação de metade das emendas à saúde pública. Negociações foram realizadas no Colégio de Líderes e no Plenário da Câmara para chegar a um consenso sobre o percentual, que variou para 40% e 30%, além da tentativa de incluir esse montante no mínimo constitucional. No entanto, a alteração de mérito não estava subsidiada por emenda que justificasse sua vinculação, o que poderia levar à judicialização da Emenda produzida. A falta de acordo levou à liberação dos votos da base do Governo, o que reflete baixa concessão do Executivo sobre a discussão, resultando na sua aprovação.

A Figura 30 apresenta a estrutura teórica da tramitação da EC nº 86/2015 entre 2006-2013, na Câmara de Deputados, etapa em que o orçamento é concebido como instrumento de mobilização política, o que abrange os argumentos mobilizados e as estratégias empregadas pelos mundos sociais/arenas ao longo da sua tramitação.

Figura 30 – As Emendas Impositivas como Instrumento de Mobilização Política (2006-2013).



Fonte: Elaboração própria.

Ademais, essa etapa foi importante para a especialização da proposta. Além da reorientação da impositividade para as emendas individuais, os trabalhos na Comissão Especial e no Plenário da Câmara introduziram a definição de percentual de referência para submissão (1% da RCL prevista na LOA corrente) e execução orçamentária e financeira das emendas (1% da RCL realizada no exercício anterior). Também foram definidos os prazos para indicação dos impedimentos legais ou técnicos, as orientações para o contingenciamento e limitação de empenho, divulgação, utilização dos restos a pagar e vigência.

Isto posto, o orçamento como instrumento de mobilização política contempla uma etapa da análise situacional em que a Presidência da Câmara de Deputados se apropria de uma iniciativa do Legislativo para a construção e mobilização de capital político. O debate passa a se restringir às emendas parlamentares individuais e a PEC 565/2006 é concebida como um compromisso que eleva o Congresso Nacional em questão orçamentária. Na Câmara de Deputados, as posições não são consensuais e o Executivo é representado pelos membros da base de Coalizão – no próprio Legislativo – e pelos empregados, sobretudo nas audiências públicas, atuando de forma organizada. Aqui, há um avanço significativo no seu aprimoramento técnico.

5.3 AS EMENDAS IMPOSITIVAS COMO INICIATIVA ABERTA À MOBILIZAÇÃO SOCIAL (2013-2015)

A terceira etapa da análise compreende a tramitação das PECs 22-A/2000 (Senado Federal) e 358/2013 (Câmara de Deputados) em segundo turno, entre 2013 e 2015, período em que o orçamento impositivo é posicionado como uma iniciativa aberta à mobilização social, sujeita às negociações que tensionam e aproximam a relação entre o Legislativo e o Executivo. Nessa fase, reinvindicações mobilizadas pela sociedade civil organizada influencia significativamente os processos deliberativos sobre a matéria.

Em princípio, destaco que, diferente das análises anteriores, em que os posicionamentos contrários e favoráveis ao orçamento impositivo e às emendas individuais impositivas perpassavam pela posição situação/oposição dos atores, agora, as objeções se concentram nos limites técnicos e políticos da iniciativa, com argumentos que variam entre análises técnicas e políticas sobre a sua implementação. Na dimensão técnica, há o reconhecimento de que as PECs não alteram os mecanismos de cooptação do Legislativo e não garantem maior execução orçamentária e financeira em relação ao modelo atual.

Isso porque as emendas individuais representam apenas uma das possibilidades de atuação do Legislativo sobre o orçamento público. As emendas de bancada, comissão e relator-geral continuariam autorizativas e passíveis de atuação discricionária pelo Executivo. Além disso, outros mecanismos de cooptação do Legislativo permaneceriam existindo, como a prerrogativa de elaborar as leis orçamentárias, a capacidade de veto, de emissão de medidas provisórias e o poder de agenda. Soma-se, ainda, a distribuição de cargos para a formação e gestão de coalizões. Nessa estrutura, a impositividade produziria um efeito marginal na relação conflituosa entre os Poderes. Não obstante, ao considerar que apenas as emendas individuais são impositivas, o Legislativo estaria, como consequência, atribuindo uma natureza autorizativa para as demais programações, que abrangem, nessa altura, 99% do orçamento.

Na dimensão política, o argumento central é que o surgimento do orçamento impositivo, ainda na primeira etapa (2000-2006), decorre de uma relação conflituosa entre o Senador Antonio Carlos Magalhães (PFL/BA), autor da PEC originária, nº 22/2000, e o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, reflexo de uma tentativa de demonstração de força do Legislativo. Em seguida, a perspectiva política ganha uma nova conotação, que é a eleição e a possibilidade de reeleição do atual Presidente da Câmara, Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN), conforme análises e discussões produzidas. Esses argumentos introduzem novos parâmetros para a avaliação da situação, reflexo de manifestações individuais, problematizadoras e que buscam questionar o potencial prático da iniciativa.

Além das críticas ao andamento das discussões, dois movimentos da sociedade civil organizada influenciaram na tramitação das PECs mencionadas: as manifestações de junho de 2013, ou "Jornadas de Junho", e o Movimento Nacional em Defesa da Saúde – Saúde+10. O primeiro, mais abrangente, demandava melhores condições na prestação de serviços públicos. O segundo, mais específicos, visava a criação de lei de iniciativa popular para vincular 10% das Receitas Correntes Brutas (RCB) da União para ações e serviços públicos de saúde. Essas demandas resultaram em um acordo produzido entre o Executivo e o Legislativo, no Senado Federal, durante a tramitação da PEC 22-A/2000, em 2013.

Nesse acordo, o valor de referência para submissão das emendas individuais foi ampliado em 0,2%, passando de 1% para 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL), com metade desse percentual (0,6%) vinculado à saúde, integrando o mínimo constitucional. Além disso, uma iniciativa alheia à discussão principal foi incluída na tramitação da proposta: a vinculação de 15% da RCL da União na saúde pública. Essa iniciativa, ao passo que orientou a aplicação de parcela das emendas individuais para ações obrigatórias do Executivo, permitiu que o

percentual vinculado constitucionalmente (15% da RCL) fosse inferior ao demandado pelo Movimento Saúde+10 (10% da RCB, que seria equivalente a 18% da RCL). Esse acordo posiciona tanto o Executivo quanto o Legislativo em um espaço comum de diálogo, que demarcam posição favorável à aprovação da matéria a partir de uma negociação ampla.

Esse movimento possibilitou que um assunto passível de conflito (as emendas individuais impositivas), não apenas entre os membros do Legislativo, mas também na relação com o Executivo, fosse substituído por outro consensual (ampliação e vinculação dos recursos para a saúde pública), o que demonstra o papel do contexto social na mobilização dos Poderes para aprovação da PEC 22-A/2000. Aqui, há um apagamento da discussão sobre as emendas impositivas, o que ocorre em detrimento da ampliação de recursos para a saúde pública, demandada na arena social à época.

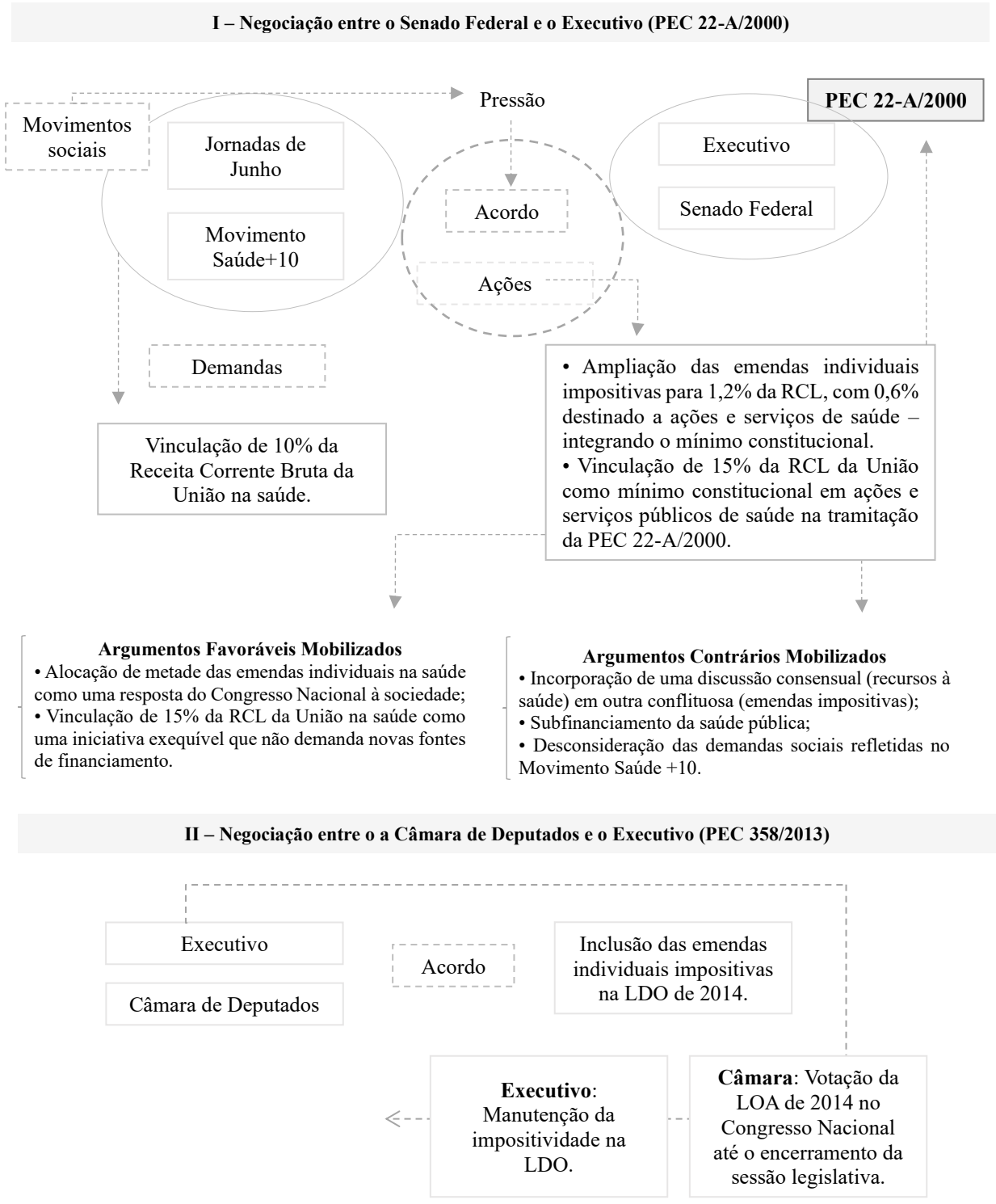
Na medida em que esse acordo chega à Câmara de Deputados (2013-2015), a posição do Legislativo é marcada por dualidade: parte dos Parlamentares reconhecem a vinculação de metade das emendas individuais na saúde como uma resposta do Congresso Nacional à sociedade e que 15% da RCL da União nessa função representa um percentual exequível que não demanda a geração de novas alternativas de financiamento.

No entanto, aqueles contrários reconhecem que a aprovação das emendas impositivas, ao passo que garantem recursos às bases eleitorais, seriam implementadas em detrimento do subfinanciamento da saúde pública, uma vez que o valor vinculado é inferior demandado pelas reinvindicações da sociedade. Esse entrave compromete, sobretudo, os trabalhos da Frente Parlamentar da Saúde, que se articulava pela aprovação de projeto para atendimento integral do Movimento Saúde+10.

Essas discussões são atravessadas por outro acordo, agora na Câmara de Deputados, durante as deliberações da PEC 358/2013: o Legislativo aprovaria a LOA de 2014 até o encerramento da sessão legislativa, em 2013, e a LDO desse mesmo ano (Lei nº 12.919/2013) inauguraria as emendas individuais impositivas, classificadas com identificador próprio (RP 6 – despesas discricionária e decorrente de emendas individuais), sem veto pelo Executivo.

Figura 31 – Emendas Impositivas como Instrumento Aberto à Mobilização Social (2013-2015).

Parte III – As Emendas Impositivas como Iniciativa Aberta à Mobilização Social (2013-2015)
As emendas individuais impositivas são posicionadas em uma arena ampla de negociação. A tramitação das PECs 22-A/200 e 358/2013 é influenciada pelas reinvindicações da arena social, posicionando o Legislativo e o Executivo em um ambiente de negociação ampla.



Fonte: Elaboração própria.

Ademais, o orçamento impositivo como instrumento aberto à mobilização social compreende um período essencial para que a EC nº 86/2015 fosse aprovada. A despeito da discussão das emendas individuais impositivas terem sido delegadas para segundo plano nesse período, a arena social, sobretudo com o Movimento Saúde+10, demandou do Legislativo e do Executivo ações que refletissem respostas efetivas para a saúde pública. Ao incorporar essa discussão às PEC analisadas (22-A/2000 e 358/2013), o Executivo e o Legislativo se engajaram em um diálogo conjunto. O Governo se beneficia pela orientação de parte das emendas individuais em ações e serviços públicos de saúde, além de vincular percentual inferior ao demandado socialmente (15% da RCL). Já os Parlamentares ampliaram o percentual de referência para indicação das emendas para 1,2% da RCL, além da aprovação da PEC 358/2013, que resultou na EC nº 86/2015.

5.4 ANÁLISE SITUACIONAL DA ALTERAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DA UNIÃO POR MEIO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS – EC nº 86/2015 (2000-2015)

Nesta tese, argumento que o processo orçamentário evidencia a atuação política no orçamento e que alterações na sua estrutura refletem disputas de domínio entre os Poderes, cujo objetivo é a obtenção de protagonismo orçamentário. Nesse sentido, o objetivo dessa pesquisa foi analisar como a impositividade das emendas parlamentares individuais alterou a distribuição de autonomia entre os Poderes Legislativo e Executivo sobre o orçamento público no Governo Federal do Brasil por meio da análise situacional da tramitação da EC nº 86/2015 durante quinze anos (2000-2015).

Os resultados obtidos posicionam o orçamento como instrumento político, aberto às dinâmicas sociais e sujeito às estruturas de negociação e disputa que visam reorientar a capacidade de influência sobre a alocação e execução dos recursos previstos. A discussão sobre o orçamento impositivo surge como uma iniciativa que fortalece o Legislativo ao garantir que as programações aprovadas serão executadas, assegurando o atendimento de demandas locais, ambiente em que os Parlamentares mobilizam e constroem capital político.

No primeiro momento, essa mudança decorre de uma alteração de sentido sobre o orçamento público, que passaria de autorizativo (visão empregada pelo Executivo) para ser compreendido como contendo uma natureza impositiva intrínseca (perspectiva articulada pelo Legislativo). Assim, a PEC 22/2000 é proposta como uma iniciativa ampla do Congresso Nacional que resgata as prerrogativas do Legislativo e reequilibra a relação entre os Poderes.

Nesse período, o Senador Antonio Carlos Magalhães (PFL/BA) foi um ator central na tramitação da matéria e a sociedade interposta como a principal beneficiária, a despeito da sua implicação em toda a situação analisada. Assim, o orçamento impositivo surge como uma idealização que delimita novos parâmetros para as relações orçamentárias da União.

Na Câmara de Deputados, a proposta é mobilizada como um compromisso de campanha do então Candidato à Presidência, Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN). Assim, a PEC 565/2006 foi utilizada para a construção e mobilização de capital político nas relações internas na própria Câmara e o orçamento impositivo é apropriado como um tema que eleva a autonomia do Legislativo em matéria orçamentária. Aqui, a iniciativa deixa de ser concebida como um projeto amplo do Congresso Nacional para ser reposicionada como um compromisso político do então Presidente da Câmara – Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN) –, responsável pela principal alteração nos parâmetros da PEC, que é a redução da sua abrangência da totalidade das programações contidas nos orçamentos para as emendas parlamentares individuais.

Até aqui (2000-2013), o Executivo se posiciona na situação em níveis distintos. Entre 2000-2006 (Senado Federal – PEC 22/2000), há uma subrepresentação por meio da participação marginal nas ações e interações. A relação entre o Legislativo e os representantes de Governo foi marcada por contradição nos posicionamentos, possibilitando a cooptação dos atores e orientação do debate com base nos interesses dos Parlamentares. Essa fase demonstra, portanto, pouco preparo e organização do Executivo sobre a discussão. Entre 2006-2013 (Câmara de Deputados – PEC 565/2006), o Executivo é representado pela alta gestão do Governo e pela base partidária na própria Câmara. As posições contrárias à iniciativa são discursivas, sobretudo nos espaços de aperfeiçoamento da PEC, mas também subsidiadas pela articulação de um elemento não-humano (o "Voto em Separado"), utilizado na tentativa de alterar a estrutura normativa da proposta e subsidiar as posições na arena política.

Entre 2013 e 2015, a tramitação das PECs 22-A/2000 e 358/2013 produzem novos contornos para a discussão, ampliando sua complexidade. Para além da articulação e experiência alcançada pelo Legislativo e pelo Executivo sobre o debate, as emendas individuais impositivas ficam sujeitas às pressões mobilizadas na arena social, sobretudo o "os Movimentos de Junho de 2013" e o "Movimento Saúde+10". A despeito desses eventos não estarem relacionados ao objeto principal das PECs mencionadas, o Legislativo e o Executivo utilizaram sua tramitação para atendimento das demandas oriundas da arena social.

Na arena política, os Poderes Legislativo e Executivo estavam posicionados em mundos sociais com posições opostas acerca da iniciativa, mas as ações da sociedade civil organizada

demandaram aproximação entre ambos. Há um esvaziamento dos debates sobre as emendas individuais impositivas e a PEC 22-A/2000 passa a compor um tema alheio ao seu objetivo inicial. Como o "Movimento Saúde+10" apresentavam uma demanda objetiva de vinculação de 10% da RCB (aproximadamente 18% da RCL) para ações e serviços públicos de saúde, a referida proposta é reestruturada com esse objetivo. O Executivo concorda com a ampliação do parâmetro de submissão das emendas impositivas de 1% para 1,2% da RCL, mas metade desse percentual deveria ser destinada à saúde pública, compondo o mínimo constitucional. Além disso, há a vinculação de 15% da RCL da União nessa função.

Assim, há inclusão de uma pauta consensual, gerada na arena social, que visa a ampliação e vinculação de recursos na saúde pública, a uma matéria ainda conflituosa, que é a implementação das emendas individuais impositivas. A pressão exercida pela sociedade civil organizada demanda ações efetivas do Executivo, que utiliza parte das emendas impositivas e a tramitação da PEC para ampliar, ainda que em menor nível em relação ao demandado pelos movimentos sociais, os recursos nessa área. Para o Legislativo, ao passo em que há uma menor liberdade sobre a destinação das programações impositivas, uma vez que metade está vinculada, agora existe menos resistência à sua aprovação. Assim, o orçamento, para além de estar sujeito às disputas e negociações decorrentes da relação entre os Poderes, está sujeito também às demandas e contingências das estruturas sociais mais amplas.

O Quadro 46 apresenta as categorias teóricas construídas a partir da discussão produzida a partir da tramitação da EC nº 86/2015. Elas se complementam na geração de um sentido amplo sobre a análise situacional apresentada na Figura 32, que estrutura toda a análise produzida e serve como referenciação para demais pesquisas que busquem explorar dinâmicas envolvendo práticas orçamentárias.

Quadro 46 – Categorias teóricas da tramitação da EC nº 86/2015.

Categoria Teórica	Descrição
Orçamento como Idealização	Situação em que o orçamento é atravessado por disputas de sentido sobre o que esse artefato contábil é e representa para indivíduos e coletividades, que se apresentam de forma organizada para geração de novos entendimentos para esse instrumento. Essa idealização parte de motivações individuais e visam, sobretudo, a obtenção de protagonismo orçamentário, que é a autonomia para orientar a alocação e execução dos recursos previstos nos orçamentos.
Emendas Impositivas como Instrumento de Mobilização Política	Situação em que o orçamento público é posicionado em uma arena política conflituosa onde as disputas são estruturadas e os acordos estabelecidos. Dinâmicas de poder e influência produzem hierarquias sobre os atores, que possuem maior ou menor capacidade de produzir alterações significativas sobre as práticas orçamentárias, estruturadas em nível micro (individual) e meso-analítico (coletividades). As ações visam o alcance dos objetivos pretendidos no "orçamento como idealização", mas a complexidade das relações e as lógicas produzidas

	contextualmente resultam em novos contornos e limites para aquilo que foi idealizado (perspectiva do *macrobudgeting*).
Emendas Impositivas como Instrumento Aberto à Mobilização Social	Situação em que o orçamento público é afetado por estruturas sociais mais amplas, capazes de influenciar as estratégias mobilizadas nas arenas políticas. A sociedade funciona como orientadora das práticas orçamentárias, capaz de nortear as ações entre instituições participantes do processo orçamentário (exemplo: Executivo e Legislativo), produzindo demandas capazes de gerar novos limites para o orçamento público (dimensão *top-down*).

Fonte: Elaboração própria.

Isto posto, a Figura 31 apresenta a análise situacional proposta na presente tese.

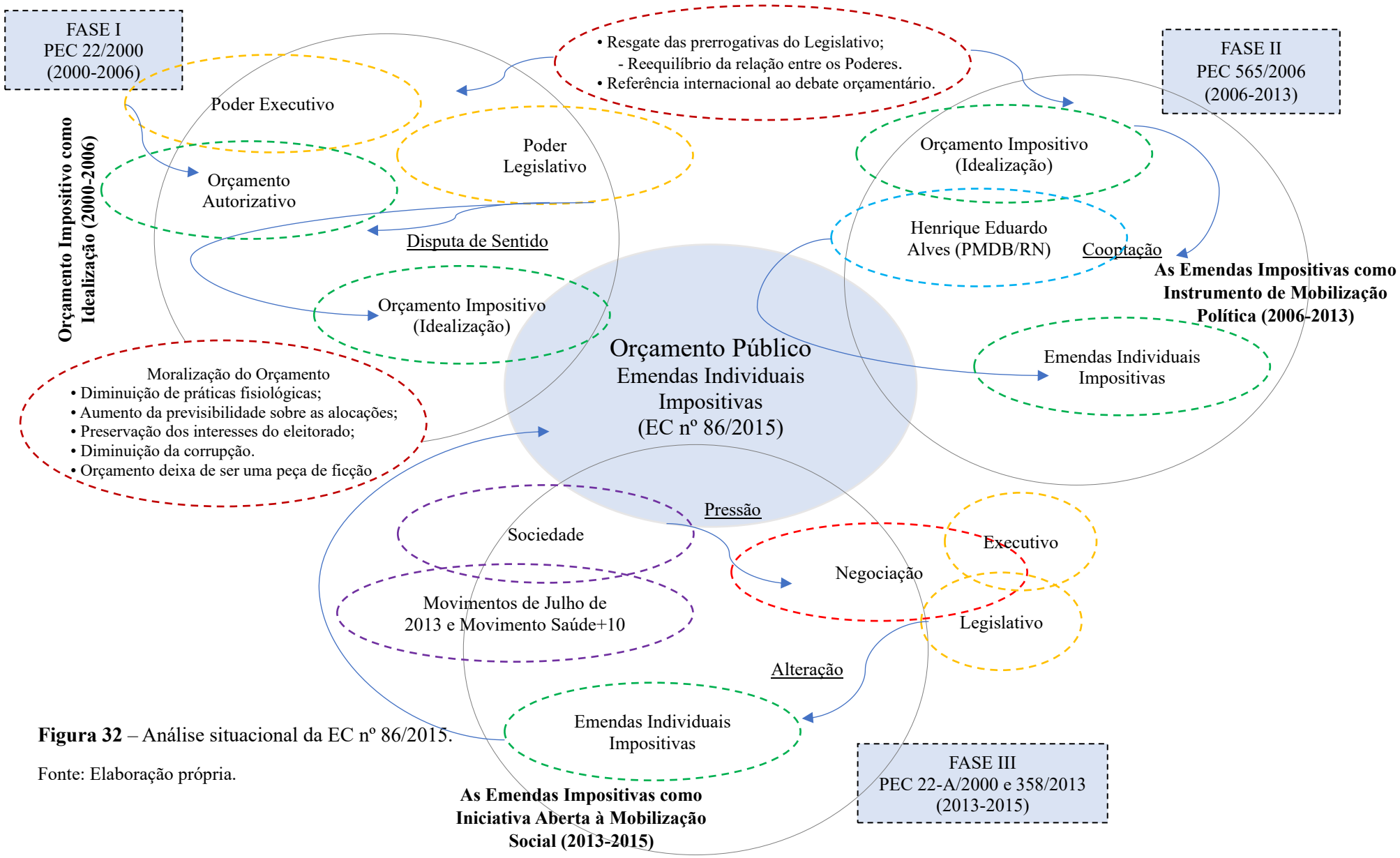


Figura 32 – Análise situacional da EC nº 86/2015.

Fonte: Elaboração própria.

Na análise global da situação, fica evidente que o orçamento público funciona como um instrumento de gestão da coalizão governamental. O sentido autorizativo mobilizado pelo Executivo possibilita a ação discricionária na execução das programações, orientando o comportamento do Legislativo. Essa dinâmica reflete a coexistência de uma lógica *bottom-up* (fase de elaboração) sujeita às negociações políticas mais amplas (fase de aprovação e execução), sobretudo na relação Executivo-Legislativo em relação às emendas parlamentares (dimensão *top-down*) (ver Bozeman; Straussman, 1982; Ljungman, 2009).

A disputa de sentido mobilizada pelo Legislativo por meio da PEC 22/2000 demonstra que o orçamento opera como um instrumento bidimensional (autorizativo *versus* impositivo), de modo que sua análise só é possibilitada a partir de um processo de referenciação. Para o Legislativo, há uma argumentação pela prerrogativa constitucional que chancela a sua atuação em todo o ciclo orçamentário, sendo o orçamento impositivo uma iniciativa que garante autonomia sobre esse instrumento. Aqui, na dimensão do *macrobudgeting* (ver LeLoup, 1988, 2002; Rubin, 1988, 1990a, 1997, 1999), opera também uma estratégia do Legislativo em produzir mobilização em nome da sociedade. A produção de uma agenda legislativa em favor do orçamento impositivo é percebida como uma iniciativa que beneficia o povo brasileiro, estruturada em uma lógica "pelo outro, para o outro", a despeito da sua implicação em toda análise produzida.

Ao longo da sua tramitação, a proposta é imbricada nas estruturas de negociação entre arenas no próprio Legislativo. Além de estar sujeita às disputas interinstitucionais na relação com o Executivo – em uma lógica macro-orçamentária –, a ação do Parlamento é influenciada pelas estruturas de poder operantes no Congresso Nacional. A apropriação da discussão pelo Presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN), para além de possibilitar a construção e mobilização de capital político, alterou significativamente o alcance da EC nº 86/2015. Aqui, reconheço que a matéria sai de uma estrutura de racionalização ampla, em que o orçamento impositivo é concebido como iniciativa do Congresso Nacional em favor da sociedade, para ser submetida às estruturas políticas particulares ao contexto histórico da Câmara de Deputados. Assim, o orçamento é reconhecido como um instrumento que acomoda interesses diversos, abrangendo também as emendas individuais impositivas.

Nesse momento (2006-2013), para além de uma preocupação política (aprovação das emendas impositivas), há também uma discussão sobre os limites técnicos da proposta. Além disso, o Executivo, que foi cooptado pelo Legislativo na primeira tapa (2000-2006), passa a deter capacidade de agência para produzir negociações em uma arena de disputa estruturada.

Para tanto, utiliza o processo de tramitação da PEC para influenciar sua elaboração, utilizando como estratégias pedidos de vista, solicitação de audiências públicas e mobilização de elementos não-humanos, como o "Voto em Separado", para influenciar seu alcance.

A situação demonstra também a capacidade da sociedade reorganizar os mundos sociais no *macrobudgeting*. A demanda social pela ampliação de recursos na saúde reestruturou a relação entre o Legislativo e o Executivo, posicionando-os em uma arena de negociação que influenciou os parâmetros da EC nº 86/2015. Essa mudança demonstra a capacidade das relações amplas, mobilizadas socialmente, produzirem estruturas hierarquizadas (sociedade em detrimento do Legislativo e do Executivo), reflexo dos processos sociais operantes.

Isto posto, as emendas individuais impositivas decorrem de um movimento de idealização do Legislativo sobre a natureza do orçamento público. Os contextos político e social, que constituem o ambiente histórico, transformaram a iniciativa a partir de complexas disputas e negociações, com efeitos significativos na dimensão *bottom-up*, sobretudo na lógica de elaboração e execução de parte do orçamento, influenciada pelas disputas *top-down*. Essa é uma contribuição para as pesquisas (LeLoup, 1978, 1988, 2002; Rubin, 1990a, 2015; Bozeman; Straussman, 1982) que introduziram esses conceitos teóricos na medida em as ações que permeiam essas estruturas são especificadas em um fenômeno orçamentário moderno.

Assim, reconheço que a constitucionalização das emendas individuais impositivas (EC nº 86/2015) não decorre apenas de um processo de racionalização sobre o que o orçamento significa e representa na relação Executivo-Legislativo, como idealizado inicialmente (ver análises empreendidas entre 2000-2006). Sua aprovação é resultado de uma configuração política, social e histórica que está intrinsicamente ligada ao contexto e período analisados (ver análises empreendidas entre 2006-2015), pois os ambientes social e político incluíram novas delimitações/deformaram os efeitos pretendidos na sua submissão inicial.

Confrontar a Teoria Orçamentária (TO) com um fenômeno orçamentário recente, inerente ao contexto brasileiro, para além de especificar empiricamente como reformas orçamentárias reorganizam relações de domínio entre o Legislativo e o Executivo, ampliando/retraindo a autonomia dessas instituições sobre o orçamento público, sinaliza a pertinência desses conceitos continuarem sendo mobilizados. A partir desse movimento, é possível descrever (em termos epistêmicos) (ver sessão 5) – e teorizar (ver Quadro 46 e Figura 32) – sobre a complexidade do orçamento na relação entre os Poderes no Brasil.

A TO demanda maiores compreensões sobre dinâmicas de equilíbrio/desequilíbrio na relação Executivo-Legislativo (LeLoup, 2002) e reconhece o desafio em teorizar sobre as

múltiplas interações que estruturam os processos orçamentários, incorporando na análise os valores construídos contextualmente (Gibran; Sekwat, 2009). Assim, esta tese, ao apresentar os processos de idealização e de mobilização política e social, ao passo em que revisita os conceitos teóricos já consolidados (*macrobudgeting* em uma dimensão *top-down*), desafia e introduz novos elementos ao *status* teórico atual, produzindo novas análises e interpretações alternativas para o campo, como demanda Rubin (2015).

O mapeamento da atuação dos atores e o papel que desempenham nas arenas de negociações também contribui com a perspectiva descritiva (ver Neuby, 1997). A TO reposiciona o orçamento como um instrumento político situado em uma dinâmica social conflituosa (Wildavsky, 1964; Wildavsky; Caiden, 1997), assim, ao considerar os aspectos inerentes ao contexto histórico, contribuo com as pesquisas que advogam pela multidimensionalidade das relações que abrangem fenômenos orçamentários na contemporaneidade (Rubin, 1990a; LeLoup, 2002).

Apresento também uma estrutura teórico-analítica que reconhece o orçamento como um instrumento politizado que reflete valores construídos e negociados em arenas interrelacionais mais amplas (institucional, política e social) (ver LeLoup, 1988; Rubin, 1997), especificando como os participantes e as coletividades promovem negociações durante reformas orçamentárias (ver Rubin, 1990a). Como reconhece LeLoup (1988), o avanço da TO é viabilizado pela análise das relações de equilíbrio/desequilíbrio entre os Poderes a partir de mudanças que delineiam novos parâmetros de atuação para o Executivo e o Legislativo, como demonstrado na presente tese.

Já as dinâmicas contextuais apontam para a necessidade da TO explorar como as estruturas do *macrobudgeting*, sujeitas às disputas na dimensão *top-down*, são especializadas, plurifacetadas e capazes de gerar novos parâmetros para o orçamento público. A multidimensionalidade das ações, discursos e estratégias empregadas na tramitação das propostas que resultaram na EC nº 86/2015 demonstra que a implementação das emendas individuais impositivas foi influenciada por diferentes contextos. Isso significa que as reformas orçamentárias não devem ser reconhecidas como distúrbios históricos nas relações *top-down* (ver Bozeman; Straussman, 1982), mas como processos labirínticos permeados por múltiplas disputas que estão estruturadas em diferentes níveis. Portanto, a colisão de conceitos teóricos elementares com eventos orçamentários modernos contribui significativamente para o campo.

5.4.1 A Linguagem Contábil na Análise Situacional da Alteração do Processo Orçamentário da União por meio das Emendas Individuais Impositivas – EC nº 86/2015 (2000-2015)

Um aspecto a ser destacado, nesta tese, é o emprego da linguagem contábil durante a tramitação da EC nº 86/2015. Na primeira fase – Orçamento Impositivo como Idealização (2000-2006) –, há o reconhecimento de que a atuação discricionária do Executivo recai sobre as despesas discricionárias, que não possuem vinculação a um dispositivo constitucional ou legal específico. Para tanto, comparativos foram produzidos entre as despesas autorizadas e empenhadas para o Grupo de Natureza de Despesa (GND-4), que representa os Investimentos. Na avaliação do Legislativo, essas são as rubricas comumente submetidas à cancelamentos ou limitação de empenho. Assim, o orçamento impositivo constituiria uma via para garantir a execução orçamentária dessas programações, uma vez que as demais possuem normativos capazes de garantir sua materialização.

Para o Executivo, a linguagem contábil é mobilizada para indicar que parcela significa do orçamento é vinculado para o cumprimento de despesas obrigatórias e destinação a áreas específicas, como a saúde. Como as despesas discricionárias totalizam menos de 20% da proposta orçamentária, compondo, sobretudo, os Investimentos, essas programações são afetadas quando ajustes são demandados. Assim, a execução das programações submetidas pelo Legislativo seria ampliada não pela aprovação de um regramento constitucional, mas pela flexibilização na previsão de receitas e execução das despesas, na desvinculação de receitas da União e na simplificação da lei orçamentária.

Na segunda fase – As Emendas Impositivas como Instrumento de Mobilização Política (2006-2013) –, a linguagem contábil é mobilizada em uma dinâmica não consensual no próprio Legislativo. Os Parlamentares de oposição ao Governo (favoráveis à EC nº 86/2015) reforçam a crítica ao nível de execução dos Investimentos, o que abrange as emendas parlamentares. Na avaliação do comprometimento orçamentário com despesas obrigatórias (com pessoal e encargos sociais, transferências constitucionais e pagamento de juros e cargos da dívida pública), parte do Legislativo reconhece que, ao menos, 90% das programações estão vinculadas e reforça a atenção a ser atribuída para as despesas discricionárias sujeitas a contingenciamento. Soma-se ainda a análise da magnitude das emendas individuais em relação à RCL antes da aprovação da EC nº 86/2015, que somava cerca de 0,4%.

Aqui, a linguagem contábil também é mobilizada com o objetivo de aprimorar as PECs em tramitação, com a definição de critérios para contingenciamento das despesas, execução de

emendas com impedimentos legais ou técnicos, transferência para municípios inadimplentes com a União, estabelecimento de limites para submissão e execução das emendas impositivas, definição de parâmetros para a execução orçamentária isonômica, desenvolvimento de mecanismos de transparência e fiscalização e tratativa dos restos a pagar.

Já os Parlamentares situacionistas (base do Governo no Legislativo) reconhecem o alto engessamento orçamentário com despesas obrigatórias, produzindo alinhamento discursivo em relação ao Executivo em oposição à PEC nº 86/2015. O Executivo, além de reforçar a alta vinculação das receitas com gastos obrigatórios, introduz parâmetros de referenciação das emendas individuais em relação a indicadores produzidos pela contabilidade e por programas sociais. Há a indicação de que as emendas apresentaram crescimento superior em relação à RCL em 383% e alcança parcela significativa de iniciativas como o Bolsa Família (42%) e o Minha Casa Minha Vida (72%). Além disso, deficiências de gestão e governança são apresentadas como causas impeditivas para a execução dos Investimentos, impactando o orçamento público. Maior atenção deveria ser atribuída também para os impactos na gestão fiscal, como a dívida pública, apuração de superávit e cumprimento de limites.

Por fim, na terceira fase – As Emendas Impositivas como Iniciativa Aberta à Mobilização Social (2013-2015) –, as análises orçamentárias indicam um descrédito da capacidade da PEC alterar o *status quo*, sobretudo na subtração de mecanismos de cooptação do Legislativo. Isso porque as emendas individuais representam 27,33% das programações decorrentes de intervenção do Congresso Nacional, uma vez que a impositividade não abrange as emendas de comissão e de relator-geral. Outros mecanismos utilizados pelo Executivo para cooptar o Legislativo continuariam existindo, como o poder de agenda, prerrogativa de elaborar as leis orçamentárias, capacidade de veto e emissão de medias provisórias. Não obstante, ao considerar 1% da RCL para as emendas individuais como impositivas, 99% da lei orçamentária continuaria autorizativa.

A linguagem contábil funciona, portanto, como um mobilizador do argumento, seja na geração de discursos contrários à implementação da EC nº 86/2015 pelo Executivo ou para a formação de posições diversas no âmbito do próprio Legislativo. A tecnicidade, aqui, aparece subordinada ao político, de modo que sua análise deve ser balizada pelas intenções pretendidas nas ações (e discursos), possibilitando a produção de entendimentos mais amplos sobre os posicionamentos. Há, assim, uma relação direta entre o político, situado em mundos sociais/arenas de disputas e negociações, e o técnico, instrumento de mobilização.

6 CONCLUSÃO

O objetivo desta tese é analisar como a impositividade das emendas parlamentares individuais alterou a distribuição de autonomia entre os Poderes Legislativo e Executivo sobre o orçamento público no Governo Federal do Brasil. Para tanto, produzi uma Análise Situacional (SA) do processo legislativo das PECs que resultaram na aprovação da EC nº 86/2015 ao longo de quinze anos (2000-2015). Ao total, 476 ações, 328 documentos e 57 horas de material audiovisual foram mapeados, articulados e analisados.

Em termos teóricos, mobilizei a perspectiva descritiva pós-incrementalista da Teoria Orçamentária com o objetivo de produzir uma estrutura teórica que reconhece o orçamento público como um instrumento aberto, politizado e transversal às instituições. Desse modo, as análises empreendidas demonstram que as emendas individuais impositivas refletidas na EC nº 86/2015 surgem de um processo de idealização do Legislativo sobre orçamento público, mas que os contextos político e social alteraram significativamente os efeitos pretendidos na submissão inicial da proposta (PEC 22/2000).

Em princípio (2000-2006), o objetivo era a mobilização de uma iniciativa legislativa que reconhecesse o orçamento como contendo uma natureza impositiva intrínseca, de modo que a execução das programações aprovadas fosse obrigatória, diminuindo a margem de discricionariedade do Executivo na sua materialização. Na medida em que a proposta foi exposta aos ambientes político (2006-2013) e social (2013-2015), novos contornos foram atribuídos para a iniciativa, como a restrição da sua abrangência para as emendas individuais e a vinculação de metade das programações em ações e serviços públicos de saúde.

Isto posto, reconheço que as emendas individuais impositivas alteraram a abrangência da autonomia do Legislativo sobre o orçamento público da União na medida em que parte das programações são reservadas e executadas de forma cogente pelo Executivo, cenário inexistente antes da EC nº 86/2015. A despeito do percentual de impositividade ser questionável (1,2% da RCL), o engessamento orçamentário da União e as iniciativas legislativas posteriores, como as emendas de bancada impositivas e as emendas de relator-geral e comissão, ressaltam que esse passo introduz um movimento contínuo de disputas que visam o protagonismo orçamentário.

Ressalto que a constitucionalização das emendas individuais impositivas, nos moldes apresentados, decorre do agrupamento de ações que refletem o ambiente histórico em que negociações complexas foram produzidas em uma arena interrelacional ampla, com atores e coletividades (mundos sociais) representando o Legislativo e o Executivo de forma organizada para influenciar significativamente o alcance e os limites da proposta em debate. Assim, ao

analisar como os processos de idealização e mobilização política e social possibilitaram a impositividade das emendas individuais, mapeando a atuação dos atores e arenas de negociação, contribuo com as pesquisas que buscam expandir a compreensão de fenômenos orçamentários na contemporaneidade.

6.1 IMPLICAÇÕES DA TESE

Nesta sessão, apresento as implicações desta tese para a: (1) relação Executivo-Legislativo no processo orçamentário da União, (2) Teoria Orçamentária, (3) literatura nacional e (4) contabilidade pública.

6.1.1 Implicações para a Relação Executivo-Legislativo no Processo Orçamentário da União

Para além das mudanças decorrentes da EC nº 86/2015, analisada nesse estudo, reconheço que as disputas entre o Legislativo e o Executivo são múltiplas e podem resultar em alterações formais (constitucionais) ao processo orçamentário, como demonstrado, ou em organizações simbólicas nas estruturas de apropriação dos recursos previstos (Bartoluzzio et al., 2023).

Na aprovação das emendas individuais impositivas, que resultaram na institucionalização do RP6 (despesas discricionárias decorrentes de emendas individuais), o Poder Legislativo já apresenta mobilização política com o objetivo de discutir a impositividade das emendas de bancadas, promulgada como EC nº 100/2019, que define mais um percentual para indicação e execução obrigatória de tais programações (RP7 – despesas primárias oriundas de emendas de bancada estadual). Assim, as duas Emendas Constitucionais (ECs nºs 86/2015 e 100/2019) produziram alterações formais no processo orçamentário da União, ampliando a autonomia do Poder Legislativo sobre a matéria.

Mais recentemente, uma alteração informal no processo orçamentário foi gerada pelas emendas de relator-geral, instituídas em 2020, cujo objetivo era munir o relator do orçamento com a capacidade de indicar programações com base em uma rubrica contábil genérica, o RP9 (despesas de relator-geral que promovam alterações em programações contantes da lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica), tornada inconstitucional dois anos depois. As emendas de relator-geral produziram um fenômeno orçamentário conhecido como “orçamento secreto” ou “orçamento paralelo” e uma tentativa de

constitucionalização dessas rubricas foi mobilizada na tramitação da LDO de 2023 (Lei nº 14.436/2022), em montante equivalente às emendas individuais (1,2% da RCL) mais as de bancada (1% da RCL), ampliando a impositividade para o que seria equivalente a 4,4% da RCL.

Dada a inconstitucionalização desse fenômeno, a LDO de 2024 (Lei nº 14.791/2023) passa a inaugurar uma nova modalidade de emenda, a RP5 (despesa discricionária e abrangida pelo PAC), que busca atribuir autonomia para a indicação de programações pelas lideranças partidárias. Outra iniciativa significativa foi a simplificação da transferência das emendas individuais, classificadas como "especiais" por meio da EC nº 105/2019, que possibilita o envio de recursos sem a especificação detalhada da sua utilização, popularmente conhecida como "emenda PIX". Mais recentemente, há a aprovação da EC nº 126/2022, que amplia para 2% da RCL o percentual de referência das emendas individuais impositivas (1,55% para Deputados Federais e 0,45% para Senadores), o que demonstra que, para além da garantia, há também o interesse pela ampliação da base orçamentária passível de imposição.

Tais alterações mostram a premência das pesquisas se aprofundarem nas alterações (formais e informais) que impactaram o processo orçamentário da União após a implementação das emendas individuais impositivas, uma vez que o processo de disputa é continuo e influenciado pelas dinâmicas sociais, políticas, econômicas e institucionais, o que denota sua complexidade. Assim, essa tese contribui para tais avaliações ao introduzir uma perspectiva teórica, conceitual e analítica que considera as práticas orçamentárias dinâmicas, contextualmente posicionadas e multifacéticas, produzindo alternativas interpretativas que não simplifiquem as realidades sociais. Trata-se de um esforço demandado desde o período pós-constituinte (1988-atual) (ver Bartoluzzio et al., 2023) e que permeiam, sobretudo, a relação entre o Executivo e Legislativo na atualidade.

6.1.2 Implicações para a Teoria Orçamentária

Nesta tese, contribuo com a Teoria Orçamentária ao aplicar a estrutura epistemológica (perspectiva descritiva pós-incremental) (Rubin, 1988; 1990a; 1997; Caiden, 1985; LeLoup, 1988) e conceitual (*macrobudgeting* em uma dinâmica *top-down*) (Bozeman; Straussman, 1982; LeLoup, 1988; 2002; Rubin, 1990a) a um fenômeno orçamentário complexo para a relação entre o Legislativo e o Executivo no contexto brasileiro. Soma-se a esses esforços a análise empírica mobilizada a partir da premissa de que o processo orçamentário é uma das formas de capturar como a política atua no orçamento público e que alterações nesse processo

refletem mudanças na relação de domínio, ou capacidade de destinação dos recursos (poder), entre os Poderes (Rubin, 1990a).

A análise da tramitação da EC nº 86/2015 corrobora com os enunciados da Teoria Orçamentária supramencionados e produz referenciação sobre as ações, posicionalidades e discursos (individuais e coletivos) empregados em uma disputa orçamentária que gera novos sentidos para o orçamento governamental. Assim, a análise situacional demonstra os processos de idealização (orçamento enquanto instrumento impositivo), de mobilização política (as emendas individuais impositivas como artefato para negociar, construir e articular capital político) e as estruturas de reinvindicações mais amplas (as emendas individuais impositivas sujeitas às negociações das arenas política e social) que influenciam os resultados alcançados.

Esse esforço é demandado pelos autores descritivos pós-incrementais que reconhecem a possibilidade de construção de um novo paradigma sobre o orçamento público a partir da investigação aprofundada das relações entre o Legislativo e o Executivo e dos atores-chave do processo orçamentário, avaliando as relações de equilíbrio e desequilíbrio entre eles (LeLoup, 1988). Soma-se, ainda, a possibilidade de integrar o contexto brasileiro a essa discussão.

Ademais, Rubin (2015) questiona se a Teoria Orçamentária teria chegado a um estágio de estagnação. Ao menos no Brasil, esta tese demonstra que não. As disputas envolvendo o orçamento público estão evidentes e cada vez mais especializadas, o que tornam as experiências do contexto possibilidades factíveis de avançar e reinventar o futuro do campo. Defendo que esse seja um trabalho a ser conduzido por pesquisadores engajados na produção de conhecimentos alternativos na temática, agregando esforços para ampliação das discussões e desenvolvendo integração analítica nos eventos, grupos de pesquisa e periódicos. Tenho desenvolvido alguns esforços nesse sentido (ver Bartoluzzio et al., 2023; Bartoluzzio; Cruz; Sauerbronn, 2023), mas ainda há muito trabalho pela frente.

6.1.3 Implicações para a Literatura Nacional

A literatura reconhece a relação Executivo-Legislativo particular ao Brasil como um lócus oportuno para investigação ao agrupar elementos que inibem a governabilidade, como o presidencialismo, bicameralismo, multipartidarismo e representação proporcional (Abranches, 1988; Pereira; Mueller, 2002, 2004; Power, 2015; Bertolini; Pereira, 2017). A combinação desses elementos fomenta conflitos entre os poderes e gera tensões históricas ainda passíveis de avaliação. Ressaltam-se ainda os mecanismos obtidos pelo Executivo e a sua capacidade

para cooptar o Legislativo no cumprimento das suas preferências políticas (Figueiredo; Limongi, 1995; Pereira; Mueller, 2000; Chaisty; Cheeseman; Power, 2012).

Dentre essas ferramentas, destacam-se a autonomia do Executivo em elaborar as propostas orçamentárias, bem como seu domínio para executá-las (Pereira; Mueller, 2000; Alston; Mueller, 2005; Praça, 2015; Braga; Guimarães, 2015). Estudos tem demonstrado que o controle orçamentário é uma ferramenta para construir e manter coalizões (Raile; Pereira; Power, 2011; Baião; Couto; Jucá, 2018) e que o Executivo utiliza do sentido autorizativo atribuído ao orçamento para atuar com discricionariedade sobre as dotações incluídas pelo Legislativo, que depende desses recursos para atendimento das bases eleitorais, fomentando um clientelismo orçamentário (Bittencourt, 2012; Power, 2015; Braga; Guimarães, 2015).

Na análise dessas relações, argumento que a EC nº 86/2015 alterou formalmente parte dessa dinâmica ao tornar cogente o cumprimento orçamentário e financeiro das emendas individuais encaminhadas pelo Legislativo e estabeleço um diálogo com a literatura que reconhece o processo orçamentário como uma arena de disputa política aberta aos atores e coletividades que visam a obtenção de protagonismo orçamentário, estabelecendo relações de domínio que se formam (e se transformam) continuamente (Greggianin; Silva, 2015; Lima; Viana, 2016; Santos; Gasparini, 2020).

Assim, a despeito das pesquisas produzirem esforços para compreender as mudanças promovidas pela EC nº 86/2015 na relação Executivo-Legislativo, sobretudo na sua avaliação longitudinal e comparativa (Pederiva; Pederiva, 2015; Miranda, 2018; Oliveira, 2018; Capellini, 2018; Rodrigues, 2019; Volpe, 2019; Silva, 2020), estas reconhecem a ausência de investigações que explorem como as emendas impositivas alteraram os processos de negociação e barganha entre os Poderes (Graton; Bonacim; Sakurai, 2020), assim como os custos sociais envolvidos (Santos; Gasparini, 2020). As pesquisas demandam, sobretudo, a análise do impacto das reformas orçamentárias sobre a relação entre as instituições por meio da proposição de perspectivas desafiadoras que reconheçam a complexidade do orçamento moderno (Praça, 2011; Rodrigues, 2019).

A análise empreendida nesta tese, com foco nas ações, discursos e posicionamentos, possibilitou uma avaliação específica/detalhada da tramitação das PECs que resultaram na aprovação das emendas individuais impositivas em três perspectivas: (1) de idealização sobre o orçamento público, (2) de mobilização política e (3) de mobilização social, esmiuçando como a discussão foi conduzida pelo Legislativo ao longo de quinze anos, assim como os movimentos

de resistência e negociação produzidos pelo Executivo e o papel da sociedade civil organizada na sua aprovação.

Ao posicionar o orçamento público em uma arena política conflituosa, reconhecendo-o como um instrumento politizado, transversal às instituições e exposto a disputas que visam a obtenção de protagonismo orçamentário, demonstro que esse instrumento é afetado por relações multidimensionais complexas, seja em decorrência de um processo idealizatório sobre o que o orçamento é e representa para diferentes grupos, seja pelas arenas políticas e sociais que produzem estruturas de negociações dinâmicas e capazes de alterar sua lógica de elaboração e execução (*macrobudgeting*). Ao introduzir a TO a esse debate, confronto a percepção de que o orçamento público está limitado a uma dimensão técnica e despolitizada ou que as alterações nos processos orçamentários podem ser reduzidas a anomalias ou distúrbios historicamente situados. Não, existe uma estrutura permeada por ações, negociações e disputas – organizadas em níveis institucionais, políticos e sociais – que alteram e transformam a forma como o orçamento é concebido, aspectos que devem ser introduzidos nas avaliações produzidas pela contabilidade. Essa é uma contribuição para que os estudos reconheçam e explorem a complexidade dos orçamentos produzidos pelos governos em diferentes níveis e contextos.

Não obstante, a profundidade analítica viabilizada pela Análise Situacional também introduz contribuições significativas para o campo. A produção de um aparato analítico que reconhece e agrupa as ações, os posicionamentos (individuais e coletivos) e os discursos viabiliza a produção de sentidos alternativos às práticas orçamentárias ao desafiar o *status* teórico atual, na medida em que introduz perspectivas mais subjetivas e críticas sobre as práticas em que a contabilidade – e os seus artefatos, como o orçamento governamental – está imbricada, sobretudo em processos políticos e sociais complexos e especializados.

Essa é uma alternativa para (re)pensarmos o desenvolvimento das pesquisas sobre o orçamento público no Brasil (produzidas na contabilidade, administração pública ou ciência política, supramencionadas) para além das análises longitudinais com foco quantitativo. É necessário olhar como as interrelações entre instituições e arenas sociais e políticas mais amplas confrontam e deformam o orçamento moderno. Desse modo, a TO e a Análise Situacional, combinadas, possibilitaram a construção de uma base interpretativa/analítica capaz de produzir explicações profundas sobre ordens complexas – produzidas pela negociação entre estruturas sociais mais amplas. Assim, a EC nº 86/2015 é um exemplo material de que o orçamento – e sua lógica de funcionamento – é balizado pelo contexto, posicionando-o como um instrumento dinâmico e multifacético.

6.1.4 Implicações para a Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Os principais desafios na construção dessa tese estão relacionados à ausência, na contabilidade, de referenciação epistemológica, teórica e conceitual para dar conta do orçamento como um instrumento público, politizado e transversal às instituições, sentido coerente com a minha visão de mundo e basilar para os objetivos empreendidos. Durante o mapeamento do material produzido pelo campo, tive acesso à pesquisas que limitam o seu reconhecimento a um instrumento técnico, objetivo e normatizado.

Para preencher essa lacuna, estabeleci um diálogo com a Teoria Orçamentária produzida pela ciência política. Esse é um esforço necessário e reconhecido na literatura, que sinaliza o estudo do orçamento como parte do escopo analítico de diversas áreas (Rubin, 1988), concebido como complexo para ser considerado uma disciplina própria e objetivamente delimitada, demandando análises integrativas e multidisciplinares (Caiden, 1985).

Em paralelo, produzi esforços para integrar essas bases nos espaços de socialização na contabilidade, o que abrange: dois artigos publicados em periódicos e discutidos em eventos (Bartoluzzio et al., 2023; Bartoluzzio; Cruz; Sauerbronn, 2023), um Workshop no XVI Congresso Anpcont, um debate público e duas reuniões abertas no Observatório de Gestão e Accountability (OGA/UFRJ), um episódio no podcast CasaOito, além de aulas nos Programas de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

Essas iniciativas foram importantes para incentivar o resgate dos estudos sobre o orçamento público no Brasil por meio da apresentação de casos relevantes e com potencial de contribuição para a literatura nacional e internacional (Bartoluzzio et al., 2023) e para introduzir as alternativas ontológicas, epistemológicas e teóricas a partir da Teoria Orçamentária acessada, decorrente da minha aproximação de autores como Aaron Wildavsky, Irene Rubin, Lance LeLoup e Allen Schick (Bartoluzzio; Cruz; Sauerbronn, 2023).

Ressalto, ainda, que o movimento analítico-interpretativo mobilizado nesta tese também produz implicações para o ensino sobre o orçamento público, ainda baseado em uma perspectiva formalística, centrada nos ritos processuais envolvendo as fases que dão forma ao processo orçamentário. Aqui, o orçamento se apresenta como uma complexidade social, situado em uma arena conflituosa e atravessado por dimensões diversas que constituem o ambiente histórico. Tais elementos devem ser integrados na geração de novos sentidos não só para esse artefato, mas para as dinâmicas que envolvem sua alteração. Assim, novas formas de compreender, estruturar e analisar os orçamentos produzidos pelos governos são demandas, seja

pela elaboração de materiais didáticos que levem em consideração esses itens ou pela introdução de modelos de ensino que integrem o orçamento ao contexto.

Assim, para a contabilidade, vislumbro, a partir desta tese e dos esforços mencionados, fortalecer a construção de uma linha de investigação sobre o orçamento público no Brasil. Almejo a possibilidade do campo se apropriar de bases teóricas alternativas que atribuam novos significados às experiências orçamentárias, mas que também produzam outros sentidos para a contabilidade pública, reconhecendo-a como parte integrante das relações sociais e instrumento de disputa política. Não posso prever como essas iniciativas impactarão o campo, mas ambiciono ser parte integrante entre aqueles que instrumentalizam outras possibilidades de compreender e estudar o orçamento público.

Por fim, para a ciência política, base de mobilização da teoria utilizada, contribuo com a evidenciação de que as dinâmicas políticas são atravessadas por questões técnicas. Aqui, a linguagem contábil foi amplamente empregada, seja por meio da análise material dos orçamentos em anos anteriores, pela utilização de parâmetros contábeis para delimitação da EC nº 86/2015 e pelos dos conceitos mobilizados durante toda a análise situacional (ver sessão 5.4.1). Nesse aspecto, as dimensões políticas e técnicas estão interrelacionadas e demandam uma análise multidisciplinar para uma compreensão ampla da situação.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ADHIKARI, P.; JAYASINGHE, K. Public sector accounting in developing countries: what wek now and what we still need to know in general and in the African context in particular. **African Accounting and Finance Journal**, vol. 4, n. 1, p. 109-119, 2022.

AHRENS, T.; CHAPMAN, C. Doing qualitative field research in management accounting: positioning data to contribute to theory. **Accounting, Organizations & Society**, v. 31, n. 8, p. 819-841, 2006. DOI: https://doi.org/10.1016/j.aos.2006.03.007.

ALMEIDA, D. P. B. O mito da eficiência alocativa das emendas parlamentares. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 34, p. 1-42, 2021. DOI: https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.34.239518.

ALSTON, L. J.; MUELLER, B. Pork for policy: executive and legislative exchange in Brazil. **The Journal of Law, Economics, & Organization**, v. 22, n. 1, p. 87-114, 2005. DOI: 10.3386/w11273.

AMES, B. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the brazilian congress. **The Journal of Politics**, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995a. DOI: https://doi.org/10.2307/2960309.

AMES, B. Electoral strategy under open-list proportional representation. **American Journal of Political Science**, v. 39, n. 2, p. 406-433, 1995b. DOI: https://doi.org/10.2307/2111619.

AMORIM NETO, O. Presidential cabinets, electoral cycles, and Coalition discipline in Brazil. In. Morgenstern, S., & Nacif, B. (Org.), **Legislative politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 48-78, 2002.

AMORIM NETO, O. The presidential calculus: executive policy making and cabinet formation in the Americas. **Comparative Political Studies**, v. 39, n. 4, p. 415-440, 2006. DOI: https://doi.org/10.1177/0010414005282381.

AMORIM NETO, O.; COX, G. W.; MCCUBBINS, M. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98. **World Politics**, v. 55, n. 4, p. 550-578, 2003.

ASSIS, A. R. Orçamento impositivo: as emendas constitucionais nº 86/2015 e 100/2019 na resolução do "problema do orçamento". **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**, v. 1, n. 5, p. 26-35, 2020.

BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G.; JUCÁ, I. C. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 25, p. 47-86, 2018. DOI: https://doi.org/10.1590/0103-335220182502.

BARREIRA, I. A. Ação direta e simbologia das "jornadas de junho": notas para uma sociologia das manifestações. **Contemporânea**, vol 4, n. 1, p. 145-164, 2014.

BARTOCCI, L.; GROSSI, G.; MAURO, S.; EBDON, C. The journey of participatory budgeting: a systematic literature review and future research directions", **International Review of Administrative Sciences**, vol. 89, n. 3, p. 757-774, 2022. DOI: https://doi.org/10.1177/00208523221078938.

BARTOLUZZIO, A. I. S. S.; CRUZ, C. F.; DIAS, L. N.; DINIZ, J. A.; SAUERBRONN, F. F. A polyphonic debate on the 'modern' public budget in Brazil and its implications for accounting. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, vol. 16, n. 1, p. 16-30, 2023. DOI: https://doi.org/10.14392/asaa.2022160101.

BARTOLUZZIO, A. I. S. S.; CRUZ, C. F.; SAUERBRONN, F. F. **Revisitando a teoria orçamentária clássica para a proposição de uma agenda de pesquisa sobre o orçamento público no Brasil**. In: XXIII USP International Conference in Accounting. São Paulo: Brasil, 2023.

BARTOLUZZIO, A. I. S. S.; SAUERBRONN, F. F.; CRUZ, C. F. Advancing grounded theory in accounting research through situational analysis. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, vol. 17, n. 3, p. 269-288, 2023. DOI: https://doi.org/10.17524/repec.v17i3.3221.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-7612154969.

BEZERRA, M. O. **Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BITTENCOURT, F. M. R. Relação executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle. **Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado**. Textos para Discussão 112, p. 1-47, 2012.

BOZEMAN, B.; STRAUSSMAN, J. Shrinking budgets and the shrinkage of budget theory. **Public Administration Review**, v. 42, n. 6, p. 509-515, 1982. DOI: https://doi.org/10.2307/976120.

BRAGA, R. J.; GUIMARÃES, A. S. Um dilema em perspectiva: leituras e releituras do presidencialismo de coalizão. In. Sathler, A., & Braga, R. (Org.), **Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas**. Brasília: Edições Câmara, p. 47-84, 2015

CAIDEN, N. The boundaries of public budgeting: issues for education in tumultuous times. **Public Administration Review**, v. 45, n. 4, p. 495-502, 1985. DOI: https://doi.org/10.2307/3110034.

CAPELLINI, G. A. **Execução de emendas parlamentares e orçamento impositivo brasileiro**. 2018. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo, SP, Brasil.

CHAISTY, P.; CHEESEMAN, N.; POWER, T. Rethinking the 'presidentialism debate': conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. **Democratization**, v. 21, n. 1, p. 72-94, 2012. DOI: https://doi.org/10.1080/13510347.2012.710604.

CHARMAZ, K. The power of constructivism grounded theory for critical inquiry. **Qualitative Inquiry**, vol. 23, n. 1, p. 1-12, 2016. DOI: https://doi.org/10.1177/1077800416657105.

CLARKE, A. E. Grounded theory: critiques, debates, and situational analysis. In Outhwaite, W., & Turner, S. P. (Org.), **The SAGE handbook of social science methodology**. London: SAGE Publications, p. 423-442, 2007.

CLARKE, A. E. Situational analyses: grounded theory mapping after the postmodern turn. **Symbolic Interaction**, v. 26, n. 4, p. 553-576, 2003. DOI: https://doi.org/10.1525/si.2003.26.4.553.

CLARKE, A. E. **Situational analysis in practice: mapping research with grounded theory**. Walnut Creek - California: Left Coast Press, 2015.

CLARKE, A. E. **Situational analysis: grounded theory after the postmodern turn**. San Francisco, California: SAGE Publications, 2005.

CLARKE, A. E.; FRIESE, C. (2007). Grounded theorizing using situational analysis. In Bryant, A., & Charmaz, K. (Org.), **The SAGE handbook of grounded theory**. London: SAGE Publications, p. 363-397, 2007.

CLARKE, A. E.; FRIESE, C.; WASHBURN, R. Situtational analysis. In Kaldis, B. (Org.), **Encyclopedia of philosophy and the social sciences**. Washington DC: SAGE Publications, p. 872-874, 2013.

CLARKE, A. Situation grounded theory and situational analysis in interpretive qualitative inquiry. In Bryant, A., & Charmaz, K. (Org.), **The SAGE handbook of current developments in grounded theory**. London: SAGE Publications, p. 3-48, 2019.

COUTO, L.; SOARES, A.; LIVRAMENTO, B. Presidencialismo de coalizão: conceito e aplicação. **Revista Brasileira de Ciências Política**, v. 34, p. 1-39, 2021. DOI: https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.34.241841.

DAVIS, O. A.; DEMPSTER, A. H.; WILDAVSKY, A. A theory of the budgetary process. **The American Political Science Review**, v. 60, n. 3, p. 529-547, 1966. DOI: https://doi.org/10.2307/1952969.

DRUCKER, P. F. What results should you expect? A users' guide to MBO. **Public Administration Review**, v. 36, n. 1, p. 12-19, 1976. DOI: https://doi.org/10.2307/974736.

ELHARIDY, A.; NICHOLSON, B.; SCAPENS, R. Using grounded theory in interpretive management accounting research. **Qualitative Research in Accounting and Management**, v. 5, n. 2, p. 139-155, 2008. DOI: https://doi.org/10.1108/11766090810888935.

FARIA, R. O. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. Blucher Open Acess, 2023.

FENNO, R. F. **The power of the purse: appropriations politics in Congress**. Boston: Little, Brown & Company, 1966.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002. DOI: https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200005.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil. **Comparative Politics**, v. 32, n. 2, p. 151-170, 2000. DOI: https://doi.org/10.2307/422395.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, p. 175-200, 1995.

GIACOMONI, J. (2021). **Orçamento público**. 18a ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GIACOMONI, J. Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 1, p. 79-91, 2004.

GIBRAN, J. M.; SEKWAT, A. Continuing the search for a theory of public budgeting. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 21, n. 4, p. 617-644, 2009. DOI: https://doi.org/10.1108/JPBAFM-21-04-2009-B005.

GODDARD, A. Grounded theory approach to accounting studies: overview of principles, assumptions and methods. In Hoque, Z., Parker, L. D., Covaleski, M. A., & Haynes, R. (Org.), **The Routledge companion to qualitative accounting research methods**. London: Routledge, p. 91-111, 2017.

GODOY, A. S. M. O tema do orçamento impositivo no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista da AJURIS**, v. 41, n. 134, p. 57-84, 2014.

GONDIN, L. M. P. Movimentos sociais contemporâneos no Brasil: a face invisível das Jornadas de Junho de 2013. **POLIS - Revista Latinoamericana**, vol. 44, p. 1-21, 2016.

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

GRATON, L. H. T.; BONACIM, C. A. G.; SAKURAI, S. N. Práticas de barganha política por meio da execução orçamentária federal. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 5, p. 1361-1381, 2020. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190399.

GREGGIANIN, E.; SILVA, J. R. P. O orçamento impositivo das emendas individuais – disposições da emenda constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015. **Orçamento em Discussão**, v. 16, p. 1-43, 2015.

GROSSI, G. et al. The future of public sector accounting research: a polyphonic debate. **Qualitative Research in Accounting & Management**, vol. 20, n. 1, p. 1-37, 2023. DOI: http://dx.doi.org/10.1108/QRAM-09-2022-0135.

GURD, B. Remaining consistent with method? An analysis of grounded theory research in accounting. **Qualitative Research in Accounting and Management**, v. 5, n. 2, p. 122-138, 2008. DOI: https://doi.org/10.1108/11766090810888926.

HENDRICK, R. Top-down budgeting, fiscal stress and budgeting theory. **The American Review of Public Administration**, v. 19, n. 1, p. 29-48, 1989. DOI: https://doi.org/10.1177%2F027507408901900103.

JUND, S. **Administração, orçamento e contabilidade pública: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

KELLY, J. M. The long view: lasting (and fleeting) reforms in public budget in the twentieth century. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 15, n. 2, p. 309-326, 2003. DOI: https://doi.org/10.1108/JPBAFM-15-02-2003-B007.

KEY JR., V. O. The lack of budgetary theory. **The American Political Science Review**, v. 34, n. 6, p. 1137-1144, 1940. DOI: https://doi.org/10.2307/1948194.

KHAN, A. **Fundamentals of public budgeting and finance**. United States: Palgrave Macmillan, 2019.

KIM, J. M.; PARK, C. K. Top-down budgeting as a tool for central resource management. **OECD Journal on Budgeting**, v. 6, n. 1, p. 87-125, 2006. DOI: https://doi.org/10.1787/budget-v6-art4-en.

KUENNEKE, A.; SCUTELNICU, G. How successful is participatory budgeting in promoting social equity? Evidence from New York city. **Public Administration Quarterly**, vol. 45, n. 4, p. 370-391, 2021. DOI: https://doi.org/10.37808/paq.45.4.2.

LEE JR., R. D.; JOHNSON, R. W.; JOYCE, P. G. **Public budgeting systems**. 9a ed. United States: Jones & Bartlett Learning, 2013.

LELOUP L. T. From microbudgeting to macrobudgeting: evolution in theory and practice. In Rubin, I. (Org.), **New directions in budget theory**. State University of New York Press: Albany, p. 19-42, 1988.

LELOUP, L. T. Budget theory for a new century. In Khan, A., & Hildreth, W. B. (Org.). **Budget theory in the public sector** (pp. 1-21). London: Quorum Books, p. 1-21, 2002.

LELOUP, L. T. The myth of incrementalism: analytical choices in budgetary theory. **Polity**, v.10, n. 4, p. 488-509, 1978. DOI: https://doi.org/10.2307/3234402.

LEWIS, V. B. Reflections on budget systems. **Public Budgeting & Finance**, v. 8, n. 1, p. 4-19, 1988. DOI: https://doi.org/10.1111/1540-5850.00770.

LEWIS, V. B. Toward a theory of budgeting. **Public Administration Review**, v. 12, n. 1, p. 42-54, 1952. DOI: https://doi.org/10.2307/972827.

LIMA, E. C. P. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 26, p. 5-15, 2003.

LIMA, E. M.; VIANA, P. R. N. As relações entre o executivo e o legislativo na elaboração do orçamento brasileiro: considerações sobre a emenda constitucional 86/2015. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 2, n. 2, p. 199-220, 2016. DOI: http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0138/2016.v2i2.1368.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 44, n. 98, p. 81-106, 1998. DOI: https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005. DOI: https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000400002.

LINDBLOM, C. E. Still muddling, not yet through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 517-526, 1979. DOI: https://doi.org/10.2307/976178.

LINDBLOM, C. E. The science of "Muddling Through". **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959. DOI: https://doi.org/10.2307/973677.

LJUNGMAN, G. (2009). Top-down budgeting – an instrument to strengthen budget management. **IMF Working Paper** (WP/09/243). Recuperado de: https://ideas.repec.org/p/imf/imfwpa/2009-243.html.

LUZ, J. H. (2017). **Política ministerial: as emendas individuais orçamentárias no presidencialismo de coalizão brasileiro**. 2017. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo, SP, Brasil.

MAINWARING, S. Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 2, p. 198-228, 1993. DOI: https://doi.org/10.1177/0010414093026002003.

MCDONALD, B.; MCCANDLESS, S. Budgeting for social equity: exploring the (nearly) unknow. **Journal of Social Equity and Public Administration**, p. 1-43, 2023. DOI: https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4040299.

MENDONÇA, R. F. Dimensões democráticas nas jornadas de junho: reflexões sobre a compreensão de democracia entre manifestantes de 2013. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol 3, n. 98, p. 1-24, 2018.

MENEZES, D. C.; PEDERIVA, J. H. Orçamento impositivo: elementos para discussão. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 4, p. 178-186, 2015. DOI: http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v7i4.749.

MEYERS, R. T. Is there a key to the normative budget lock? **Policy Sciences**, v. 29, p. 171-188, 1996. DOI https://doi.org/10.1007/BF00136102.

MIRANDA, E. S. **Emendas parlamentares e processo legislativo orçamentário: uma análise comparada dos Estados do RS, PR, MG, SP, ES e BA**. 2018. Tese de doutorado. Universidade Federal do Paraná, PR, Brasil.

MUSGRAVE, R. A. A multiple theory of budget determination. **Public Finance Analysis**, v. 17, n. 3, p. 333-343, 1956-1957.

NEUBY, B. L. On the lack of a budget theory. **Public Administration Quarterly**, v. 21, n. 2, p. 131-142, 1997.

OLIVEIRA, D. R. P. **Mudança institucional e emendas ao orçamento da União: avaliando o impacto da EC nº 86 de 2015 (orçamento impositivo flexível)**. 2018. Dissertação de mestrado. Universidade Federal da Paraíba, PB, Brasil.

PALUDO, A. **Orçamento público, AFO e LRF**. 7a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PARKER, L. D.; ROFFEY, B. H. Back to the drawing board: revisiting grounded theory and the everyday account's reality. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 10, n. 1, p. 212-247, 1997. DOI: https://doi.org/10.1108/09513579710166730.

PEDERIVA, J. H.; PEDERIVA, P. L. (2015). Execução das emendas parlamentares individuais ao orçamento: mudanças em 2014. **I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas**, Brasília, BSB, Brasil.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. DOI: https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200004.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003. DOI: https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400004.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. The cost of governing: strategic behavior of the president and legislators in Brazil's budgetary process. **Comparative Political Studies**, v. 37, n. 7, p. 781-815, 2004. DOI: https://doi.org/10.1177/0010414004266866.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000. DOI: https://doi.org/10.1590/S0102-69092000000200004.

PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RENNÓ, L. R. Agenda power, executive decree authority, and the mixed results of reform in the brazilian congress. **Legislative Studies Quarterly**, v. 33, n. 1, p. 5-33, 2008.

PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RENNÓ, L. Under what conditions do president resort to decree power? Theory and evidence from the brazilian case. **The Journal of Politics**, v. 67, n. 1, p. 178-200, 2005.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Successful re-election strategies in Brazil: the electoral impact of distinct institutional incentives. **Electoral Studies**, v. 22, n. 3, p. 425-448, 2003. DOI: http://dx.doi.org/10.1016%2FS0261-3794(01)00057-9.

PEREIRA, M. M. **Um confronto político no presidencialismo de coalizão: os resultados do confronto entre o movimento LGBT e o movimento cristão pró-vida e pró-família (2003-2014)**. 2018. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, RS, Brasil.

POWER, T. J. Presidencialismo de coalizão e *design* institucional no Brasil: o que sabemos até agora? In. Sathler, A., & Braga, R. (Org.), **Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas** (pp. 15-46). Brasília: Edições Câmara, p. 15-46, 2015.

PRAÇA, S. **A evolução das instituições orçamentárias no Brasil, 1987-2008**. 2010. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo, SP, Brasil.

PRAÇA, S. Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. **Opinião Pública**, v. 17, n. 1, p. 137-162, 2011. DOI: https://doi.org/10.1590/S0104-62762011000100005.

PRAÇA, S. Delegation, agenda control, and budget reform in Brazil, 1999-2008. **Latin America Research Review**, v. 50, n. 3, p. 92-110, 2015. DOI: https://doi.org/10.1353/lar.2015.0034.

PYHRR, P. A. The zero-base approach to government budgeting. **Public Administration Review**, v. 37, n. 1, p. 1-8, 1977. DOI: https://doi.org/10.2307/974503.

RAILE, E. D.; PEREIRA, C.; POWER, J. T. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.

REDDICK, C. G. Budgetary decision making in the twentieth century: theories and evidence. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 15, n. 2, p. 251-274, 2003. DOI: https://doi.org/10.1108/JPBAFM-15-02-2003-B005.

RODRIGUES, T. A. Emendas parlamentares individuais: a relação entre os poderes executivo e legislativo após a promulgação da emenda constitucional 86/2015. **Orçamento em Discussção**, v. 45, p. 1-49, 2019.

RUBIN, I. S. Budget reform and political reform: conclusion from six cities. **Public Administration Review**, v. 52, n. 5, p. 454-466, 1994. DOI: https://doi.org/10.2307/976805.

RUBIN, I. S. Budget theory and budget practice: How good the fit? **Public Administration Review**, v. 50, n. 2, p. 179-189, 1990b. DOI: https://doi.org/10.2307/976865.

RUBIN, I. S. Budgeting for accountability: municipal budgeting for the 1990s. **Public Budgeting & Finance**, p. 112-132, 1996.

RUBIN, I. S. Budgeting: theory and concepts. In Golembiewski, R. T., & Rabin, J. (Org.). **Public budgeting and finance** (pp. 185-202). United States: Marcel Dekker, p. 185-202, 1997.

RUBIN, I. S. Introduction. In Rubin, I. (Org.), **New directions in budget theory**. State University of New York Press: Albany, p. 1-18, 1988.

RUBIN, I. S. Past and future budget classics: a research agenda. **Public Administration Review**, v. 75, n. 1, p. 25-35, 2015. DOI: https://doi.org/10.1111/puar.12289.

RUBIN, I. S. **The politics of public budgeting: getting and spending, borrowing and balancing**. New Jersey: Chatham House Publishers, 1990a.

RUBIN, I. S. Understand the role of conflict in budgeting. In Meyers, R. T. (Org.). **Handbook of government budgeting** (pp. 30-52). United States: Jossey-Bass Publisher, p. 30-52, 1999.

RUBIN, M. M.; BARTLE, J.R. Gender-responsive budgeting: a budget reform to address gender inequity. **Public Administration**, vol. 101, n. 2, p. 391-405, 2021. DOI: https://doi.org/10.1111/padm.12802.

SAMUELS, D. Pork barreling is not credit claiming or advertising: campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 64, n. 3, p. 845-863, 2002b.

SAMUELS, D. Pork-barreling is not credit-claiming or advertising: reassessing the sources of the personal vote in Brazil. **XXV Encontro Anual da Anpocs**. São Paulo, SP, Brasil, 2002a.

SAMUELSON, P. A. The pure theory of public expenditure. **The Review of Economics and Statistics**, v. 36, n. 4, p. 387-389, 1954.

SANCHES, O. M. A participação do poder legislativo na análise e aprovação do orçamento. **Revista de Informação Legislativa**, v. 33, n. 131, p. 59-77, 1996.

SANTOS, A. L. O caráter da lei orçamentária anual e suas implicações no equilíbrio de forças entre os poderes executivo e legislativo. **Orçamento em Discussão**, v. 23, p. 1-70, 2016.

SANTOS, F. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In. **Reforma política no Brasil: realizações e perspectivas** (pp. 19-38). Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, p. 19-38, 2003.

SANTOS, N. C. B.; GASPARINI, C. E. Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 31, p. 339-396, 2020. DOI: https://doi.org/10.1590/0103-335220203109.

SCHICK, A. An inquiry into the possibility of a budgetary theory. In Rubin, I. (Org.), **New directions in budget theory**. State University of New York Press: Albany, p. 59-69, 1988.

SCHICK, A. Does budget have a future? **OECD Journal of Budgeting**, v. 2, n. 2, p. 7-48, 2002. DOI: https://doi.org/10.1787/budget-v2-art8-en.

SCHICK, A. Incremental budgeting in a decremental age. **Policy Sciences**, v. 16, n. 1, p. 1-25, 1983.

SCHICK, A. Macro-budgetary adaptations to fiscal stress in industrial democracies. **Public Administration Review**, v. 46, n. 2, p. 124-134, 1986. DOI: https://doi.org/10.2307/976164.

SCHICK, A. Systems politics and systems budgeting. **Public Administration Review**, v. 29, n. 2, p. 137-151, 1969. DOI: https://doi.org/10.2307/973694.

SCHICK, A. The road to PPB: the stages of budget reform. **Public Administration Review**, v. 26, n. 4, p. 243-258, 1966. DOI: https://doi.org/10.2307/973296.

SILVA, P. R. R. **Orçamento público e político: relações institucionais sob o contexto da emenda constitucional do orçamento impositivo**. 2020. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília, BSB, Brasil.

STRAUSS, A. L. A social world perspective. **Studies in Symbolic Interaction**, vol. 1, p. 119-128, 1978.

TYLER, C.; WILLAND, J. Public budgeting in America: a twentieth century retrospective. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 9, n. 2, p. 189-219, 1997. DOI: https://doi.org/10.1108/JPBAFM-09-02-1997-B001.

URI, T. The strengths and limitations of using situational analysis grounded theory as research methodology. **Journal of Ethnographic & Qualitative Research**, v. 10, p. 135-151, 2015.

VAN HELDEN, J.; ADHIKARI, P.; KURUPPU, C. Public sector accounting in emerging economies: a review of the papers published in the first decade of journal of accounting in emerging economies. **Journal of Accounting in Emerging Economies**, vol. 11, n. 5, p. 677-69, 2021. DOI: https://doi.org/10.1108/JAEE-02-2020-0038.

VASSELAI, F.; MIGNOZZETTI, U. G. O efeito das emendas ao orçamento no comportamento parlamentar e a dimensão temporal: velhas teses, novos testes. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 3, p. 817-853, 2014. DOI: https://doi.org/10.1590/00115258201425.

VOLPE, R. A. O papel das emendas parlamentares no presidencialismo de coalizão: análise da execução antes e após o orçamento impositivo (EC nº 86/2015). **Cadernos ASLEGIS**, v. 56, n. 1, p. 83-118, 2019.

WENZ, T. W.; NOLAN, A. P. Budgeting for the future: target base budgeting. **Public Budgeting & Finance**, v. 2, n. 2, p. 88-91, 1982. DOI: https://doi.org/10.1111/1540-5850.00562.

WILDAVSKY, A. **Budgeting: a comparative theory of budgetary processes**. New Brunswick – New Jersey: Transaction Books, 1986.

WILDAVSKY, A. Political implications of budget reform: a retrospective. **Public Administration Review**, v. 52, n. 6, p. 594-599, 1992. DOI: https://doi.org/10.2307/977170.

WILDAVSKY, A. The political implications of budget reform. **Public Administration Review**, v. 21, n. 4, p. 183-190, 1961. DOI: https://doi.org/10.2307/973628.

WILDAVSKY, A. **The politics of the budgetary process**. Canada: Little, Brown & Company, 1964.

WILDAVSKY, A.; CAIDEN, N. **The new politics of the budgetary process**. 3a ed. United States: Longman, 1997.

WILLIAMS, D.; CALABRESE, T. D. Towards a metatheory of budgeting. **University of New York Academic Works**, 177-216, 2011.

WILLOUGHBY, K. G. **Public budgeting in context: structure, law, reform and results**. San Francisco – California: Jossey-Bass, 2014.

GLOSÁRIO – CONCEITOS CENTRAIS DA TESE

Orçamento Público	Documento formal que evidencia manifestações diversas em uma relação dinâmica em que os conflitos ocorrem e são resolvidos (Caiden, 1985). Em termos epistêmicos, este reflete as escolhas dos governos sobre as atividades que serão realizadas e os sujeitos que se beneficiarão dos bens e serviços públicos disponibilizados. Assim, sua elaboração envolve a definição de prioridades entre grupos sociais que demandam objetivos variados. Trata-se de um dispositivo da arena política que condensa elementos basilares para a manutenção das atividades públicas, como planejamento, participação dos grupos de interesses e a relação entre o Estado e a sociedade. Além de refletir múltiplas decisões que visam atender às necessidades técnicas e às demandas ambientais geradas na relação entre os agentes envolvidos (Rubin, 1990a).
Processo Orçamentário	Dividido em quatro fases, o processo orçamentário abrange a elaboração da proposta orçamentária (Poder Executivo); a discussão, votação e aprovação da lei orçamentária (Poder Legislativo); a execução orçamentária (Poder Executivo); e o controle de avaliação da execução orçamentária (Poder Legislativo) (Giacomoni, 2021).
Protagonismo Orçamentário	É a capacidade de orientar a elaboração e execução do orçamento público, gerando domínio sobre esse instrumento.
Relação de Domínio	Nível de autonomia que os atores (a nível individual) e coletividades (em nível coletivo) dispõem sobre o orçamento público, sobretudo em termos de protagonismo orçamentário.
Orçamento Autorizativo e Impositivo	A principal diferença do modelo orçamentário autorizativo para o impositivo é que enquanto no primeiro existe uma permissão de gastos com base nas programações orçamentárias aprovadas pelo Legislativo, atribuindo-se ao executivo a decisão sobre quando e de que forma serão executadas, o que abrange o contingenciamento e a não execução das dotações previstas, no segundo, as programações devem ser obrigatoriamente executadas, exceto em casos específicos definidos em lei (Lima, 2003; Gontijo, 2010; Godoy, 2014; Menezes; Pederiva, 2015; Santos, 2016). Enquanto o modelo autorizativo propicia relações de barganha em decorrência da autonomia do Executivo no cumprimento da lei orçamentária, no impositivo o Legislativo é fortalecido em consequência da menor discrição na execução das dotações previamente definidas (Lima; Viana, 2016; Santos; Gasparini, 2020).
Perspectiva Descritiva Pós-Incremental	Grupo epistemológico no debate orçamentário que surge como contraponto à perspectiva incremental discutida por Wildavsky (1964, 1997). Reconhece o orçamento público como um instrumento aberto, politizado e transversal às instituições, influenciado pelo contexto e pelas relações de domínio que visam a obtenção de protagonismo orçamentário.
Macrobudgeting	Perspectiva em que o orçamento se configura como um processo situado no governo central e a análise abrange disputas envolvendo o congresso, a articulação entre líderes partidários e demais atores com influência (LeLoup, 2002). Este passa a ser concebido como um instrumento de disputa, posicionado em um ambiente sujeito a maior conflito interinstitucional. Agora, o processo orçamentário está menos centrado no interior dos entes, com grupos organizados e partidos lutando por vantagens orçamentárias (LeLoup, 1988).
Dimensão Top-Down	Recurso analítico que busca atribuir uma perspectiva sistêmica ao orçamento público, ultrapassando os papéis e as atribuições operantes na dinâmica interna dos governos (Rubin, 1990a). Abrange aspectos mais amplos como o partidarismo, as lideranças políticas, o ambiente econômico, as relações interinstitucionais, o contexto social, dentre outros elementos da arena política (Bozeman; Straussman, 1982).
Análise Situacional	A SA é uma possibilidade de expandir a Grounded Theory (GT) construtivista (Charmaz, 2016) com foco na avaliação de fenômenos pós-modernos, que reconhecem a capacidade de agência de elementos não-humanos, como o orçamento público, estruturar dinâmicas sociais complexas, ao passo que são afetados pelo ambiente (Clarke, 2003, 2005; Clarke; Friese; Washburn, 2013). Nesse aspecto, a SA é uma abordagem indutiva com potencial de contribuição à contabilidade (Bartoluzzio; Sauerbronn; Cruz, 2023) por ser empiricamente aberta, possibilitando a utilização de arquivos de diversas fontes. Por meio da elaboração de mapas, exercícios analíticos foram estimulados para avaliação de aspectos mais amplos da situação (discursivos, históricos, simbólicos, espaciais e temporais) (Clarke, 2003, 2005). A SA também viabilizou a estruturação de uma alternativa analítica não limitada aos níveis micro (individual), meso (social e

	institucional) ou macro (padrões históricos amplos), mas nas complexidades, relações e ecologias do fenômeno (Clarke, 2015, 2019).
Mapas Situacionais	Expõem os principais elementos humanos, não humanos, discursivos, históricos, simbólicos, culturais, políticos, temporais, dentre outros, que se mostrem pertinentes na situação de investigação, provocando análises relacionais entre eles (Clarke, 2003, 2015, 2019).
Mapas dos Mundos Sociais/Arenas	Traçam os atores coletivos, os elementos-chave não humanos e a(s) arena(s) de compromisso dentro das quais os discursos estão sendo organizados e as negociações desenvolvidas. São as interpretações de nível meso na situação (Clarke, 2003, 2015, 2019).
Mapas de Posicionamentos	Mostram as principais posições tomadas, e não tomadas, nos dados em relação aos eixos discursivos de variação e diferença, preocupação e controvérsia em torno de questões complicadas na situação (Clarke, 2003, 2015, 2019).

Fonte: Elaboração própria.

ANEXO A – PROCESSO LEGISLATIVO – PEC 22/2000 (SENADO FEDERAL)

Publicações Oficiais na Tramitação da PEC 22/2000 no Senado Federal			
Item/Doc	**Data**	**Título**	**Ação**
1	07/06/2000	Publicado no DSF Páginas 11982-11991	Leitura. À Comissão de Const. Justiça e Cidadania. Ao PLEG com destino à CCJ.
2	15/09/2000	Publicado no DSF Páginas 18631	É lido o Requerimento nº 488/2000, de autoria do Senador Jefferson Péres solicitando a tramitação conjunta da matéria com a PEC nº 02, 28/2000 e a PEC nº 77/1999. À SSCLS para inclusão em Ordem do Dia oportunamente do Requerimento.
3	06/10/2000	Publicado no DSF Páginas 19983	Aprovado o Requerimento nº 488/2000, do Senador Jefferson Peres, a matéria passa a tramitar em conjunto com as Propostas de Emenda à Constituição nºs 77/99, 2, e 28, de 2000. À CCJ.
4	14/10/2000	Publicado no DSF Páginas 20408	Leitura do Requerimento nº 531, de 2000, de autoria do Senador José Alencar, solicitando o desapensamento da PEC nº 2, de 2000, da presente matéria e das Propostas de Emenda à Constituição nºs 77, de 1999, e 28, de 2000, para retornar a sua tramitação própria. À SSCLSF, para inclusão do requerimento lido em Ordem do Dia, oportunamente.
5	01/11/2000	Publicado no DSF Páginas 21365	A Proposta de Emenda à Constituição nº 2/2000, foi desapensada da matéria e das PEC nºs 77/99 e 28/2000, em virtude da aprovação do Requerimento nº 531/2000. A proposta, juntamente com as PEC nºs 77/99 e 28/2000, continuam apensadas. À CCJ.
6	10/06/2003	Publicado no DSF Páginas 14845	É lido o Requerimento nº 428/2003, de autoria do Senador César Borges solicitando a tramitação conjunta da matéria com as PECs nº 77/2000, 24/2003 e 28/2000, por tratarem de matéria correlata. À SSCLSF para inclusão em Ordem do Dia oportunamente do Requerimento.
7	06/08/2003	Publicado no DSF Páginas 22209	A matéria passa a tramitar em conjunto com as PEC nºs 77/99, 28/2000 e 24/2003, nos termos do Requerimento nº 428/2003. À CCJ.
8	05/02/2004	Publicado no DSF Páginas 2671-2699	Leitura do Parecer nº 103/2004-CCJ, Relator Senador César Borges, favorável à matéria. A matéria será incluída em Ordem do Dia, a partir de 17 de fevereiro, para a primeira sessão de discussão, em primeiro turno. À SSCLSF.
9	05/02/2004	Publicado no DSF Páginas 2720	Leitura do Parecer nº 103/2004-CCJ, Relator Senador César Borges, favorável à matéria. A matéria será incluída em Ordem do Dia, a partir de 17 de fevereiro, para a primeira sessão de discussão, em primeiro turno. À SSCLSF.
10	12/03/2004	Publicado no DSF Páginas 6755	Apreciação sobrestada em virtude de não haver acordo entre as lideranças para deliberar sobre o item 1 da pauta (MPV 143/2003). À SSCLSF.
11	17/03/2004	Publicado no DSF Páginas 7330-7331	Apreciação sobrestada em virtude da transferência, para amanhã, da continuação da apreciação do Item 3 da pauta (PLV 10/2004 - MPV 147/2003) que encontra-se sobrestando as deliberações, e da leitura das Medidas Provisórias nºs 148/2003, 149/2003, 150/2003 (PLV 12/2004), 151/2003 (PLV 13/2004), 152/2003 e 153/2003 (PLV 14/2004), que passam a sobrestar imediatamente as deliberações legislativas da Casa. À SSCLSF.
12	11/08/2004	Publicado no DSF Páginas 25513-25514	Leitura do Requerimento nº 1.133, de 2004, de autoria do Sr. Senador Pedro Simon, que solicita a tramitação conjunta da Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2000, com a presente matéria, a qual já tramita com as Propostas de Emenda à Constituição nºs 77, de 1999; 28, de 2000; e 24, de 2003.
13	25/08/2004	Publicado no DSF Páginas 27544-27545	Apreciação transferida para a sessão de amanhã, tendo em vista a inexistência de acordo entre as Lideranças para deliberar a respeito do Item 1 (MPV 189/2004), que encontra-se sobrestando a pauta. À SSCLSF.
14	26/08/2004	Publicado no DSF Páginas 27665-27666	Apreciação transferida para a sessão de amanhã, tendo em vista a inexistência de acordo entre as Lideranças para deliberar a respeito do Item 1 (MPV 189/2004), que encontra-se sobrestando a pauta. À SSCLSF.
15	27/08/2004	Publicado no DSF Páginas 27917-27918	10:00 - Apreciação transferida para a próxima Sessão Deliberativa Ordinária em virtude de não haver acordo para deliberação do Item 3 que se encontra sobrestando a pauta. À SSCLSF.

16	15/09/2004	Publicado no DSF Páginas 29370-29371	Apreciação sobrestada em virtude da inexistência de acordo para deliberação dos Itens 1 e 2 da pauta (PLV 43/2004 e PLC 32/2004). À SSCLSF.
17	16/09/2004	Publicado no DSF Páginas 29503-29504	Apreciação sobrestada em virtude da inexistência de acordo para deliberação dos Itens 1 e 2 da pauta (PLV 43/2004 e PLC 32/2004). À SSCLSF.
18	21/10/2004	Publicado no DSF Páginas 32490-32493	Anunciada a matéria, é lido e aprovado o Requerimento nº 1.322, de 2004, subscrito pelo Senador Paulo Paim, solicitando o desapensamento da PEC nº 24, de 2003, das PEC nºs 77, de 1999, 22 e 28, de 2000. É lido e aprovado o Requerimento nº 1.323, de 2004, subscrito pela Senadora Ideli Salvatti, solicitando o adiamento da discussão da PEC nº 22, de 2000, para a sessão de 24 de novembro do corrente, tendo usado da palavra o Senador Rodolpho Tourinho. (Tramitam em conjunto as PEC nºs 77, de 1999, 22 e 28, de 2000). À SSCLSF.
19	25/11/2004	Publicado no DSF Páginas 37866-37867	Apreciação sobrestada em virtude da leitura da Medida Provisória nº 198/2004 e do Projeto de Lei de Conversão nº 47/2004 (MPV 199/2004), que passaram a sobrestar imediatamente as demais deliberações legislativas do Senado Federal até que se ultimem suas votações. À SSCLSF.
20	26/11/2004	Publicado no DSF Páginas 38558-38559	Apreciação sobrestada em virtude da leitura, nesta data, da Medida Provisória nº 204, de 2004, que passou a sobrestar imediatamente as demais deliberações legislativas do Senado Federal. À SSCLSF.
21	01/12/2004	Publicado no DSF Páginas 39412-39413	Apreciação sobrestada em virtude da não deliberação, pelo Plenário, do Item 1 da Ordem do Dia (MPV 204/2004), que encontra-se sobrestando a pauta. À SSCLSF.
22	02/12/2004	Publicado no DSF Páginas 39867-39870	Anunciada a matéria, são lidas as Emendas nºs 1 e 2-PLEN, tendo como primeiro signatário o Senador Aloizio Mercadante. Não houve oradores na quarta sessão de discussão em primeiro turno. À SSCLSF.
23	03/12/2004	Publicado no DSF Páginas 40232-40234	Apreciação sobrestada em virtude de não haver acordo entre as lideranças partidárias para deliberar a respeito do Item 1 da Ordem do Dia (PLV 54/2004 - MPV 207/2004), que encontra-se sobrestando a pauta. À SSCLSF.
24	08/12/2004	Publicado no DSF Páginas 41359-41361	Apreciação sobrestada em virtude de não haver acordo entre as lideranças partidárias para deliberar a respeito do Item 1 da Ordem do Dia (PLV 54/2004 - MPV 207/2004), que encontra-se sobrestando a pauta. À SSCLSF.
25	09/12/2004	Publicado no DSF Páginas 41568	Apreciação sobrestada em virtude do término do prazo regimental da sessão. À SSCLSF.
26	10/12/2004	Publicado no DSF Páginas 41873	A Presidência comunica ao Plenário que a presente matéria não foi apreciada em virtude de não ter havido acordo entre as Lideranças para a deliberação do Item I da Ordem do Dia (PLV 55/2004), que se encontra sobrestando a pauta. À SSCLSF.
27	15/12/2004	Publicado no DSF Páginas 43208	A Presidência comunica ao Plenário que a presente matéria não foi apreciada em virtude de não ter havido acordo entre as lideranças partidárias para a deliberação do Item 3 da Ordem do Dia (PLV 57/2004 - MPV 210/2004), que se encontra sobrestando a pauta. À SSCLSF.
28	16/12/2004	Publicado no DSF Páginas 43732	A presente matéria deixa de ser apreciada em virtude da transferência para a sessão a realizar-se amanhã, dia 16/12/2004, às 11 horas, da apreciação do Item 3 da Ordem do Dia (PLV 58/2004 - MPV 212/2004), que se encontra sobrestando a pauta. À SSCLSF.
29	24/02/2005	Publicado no DSF Páginas 2217-2243	Anunciada a matéria, são lidas as Emendas nºs 3 e 4-PLEN, subscritas pelo Senador Aloizio Mercadante. Usa da palavra o Senador Aloizio Mercadante. Usam da palavra, na quinta e última sessão de discussão, em primeiro turno, os Senadores Antonio Carlos Magalhães, Almeida Lima, Sibá Machado, Garibaldi Alves Filho, Tião Viana, Tasso Jereissati, Sérgio Guerra, Marcelo Crivella, Aloizio Mercadante, Heráclito Fortes, Antonio Carlos Valadares, Pedro Simon, Antero Paes de Barros, Hélio Costa e Mão Santa. Discussão encerrada, em primeiro turno. (Tramitando em conjunto com as PEC nºs 77/1999 e 28/2000). À CCJ, para exame das emendas de Plenário.

30	05/05/2006	Publicado no DSF Páginas 14481-14489	Leitura do Parecer nº 443, de 2006-CCJ, Relator Senador César Borges, que decide pela aprovação da Emenda nº 4 - PLEN e das Emendas nºs 1-PLEN a 3- PLEN, na forma das Subemendas nºs. 1 a 3-CCJ. (Tramitando em conjunto com as PEC nºs 77/1999 e 28/2000). À SSCLSF.
31	21/06/2006	Publicado no DSF Páginas 20988	Apreciação sobrestada em virtude de não haver acordo entre as lideranças partidárias para deliberar a respeito dos Itens 1 a 6 da Ordem do Dia (PLV 14/2006, MPV 286/2006, PLV 17/2006, PLV 18/2006, MPV 289/2006 e MPV 290/2006), que estão trancando a pauta do Senado Federal. À SSCLSF.
32	22/06/2006	Publicado no DSF Páginas 21144	Apreciação sobrestada em virtude de não haver acordo entre as lideranças partidárias para deliberar a respeito dos Itens 2 a 6 da Ordem do Dia (MPV 286/2006, PLV 17/2006, PLV 18/2006, MPV 289/2006 e MPV 290/2006), que estão trancando a pauta do Senado Federal. À SSCLSF.
33	23/06/2006	Publicado no DSF Páginas 21337	Apreciação sobrestada em virtude da não realização de Ordem do Dia na presente sessão. À SSCLSF.
34	29/06/2006	Publicado no DSF Páginas 21898-21899	Apreciação sobrestada em virtude da falta de quórum para votação do Item 1 (MPV 286/2006), que está trancando a pauta do Senado Federal. À SSCLSF.
35	30/06/2006	Publicado no DSF Páginas 22025	Apreciação sobrestada em virtude da falta de quórum para votação do Item 1 (MPV 286/2006), que está trancando a pauta do Senado Federal. À SSCLSF.
36	05/07/2006	Publicado no DSF Páginas 22425	Votação transferida para a próxima sessão deliberativa ordinária. À SCLSF.
37	12/07/2006	Publicado no DSF Páginas 23622-23640	Aprovada a proposta em primeiro turno, ressalvadas as emendas e subemendas, com o seguinte resultado Sim 56, Não 01, Total 57, tendo usado da palavra a Senadora Ideli Salvatti e os Senadores Alvaro Dias, Eduardo Azeredo, Flexa Ribeiro, Arthur Virgílio, Ney Suassuna, Juvêncio da Fonseca, Osmar Dias, Rodolpho Tourinho, João Batista Motta, Romero Jucá, Antonio Carlos Valadares, José Sarney, Ramez Tebet, José Agripino, Edison Lobão, Garibaldi Alves Filho, César Borges. Aprovadas em primeiro turno as Subemendas às Emendas nºs 1 a 3-PLEN, com o seguinte resultado Sim 54, Total 54, ficando prejudicadas as respectivas emendas. Aprovada em primeiro turno a Emenda nº 4-PLEN, com o seguinte resultado Sim 51, Não 01, total 52, tendo usado da palavra o Senador Paulo Octávio. Ficam prejudicadas as Propostas de Emenda à Constituição nºs 77, de 1999, e 28, de 2000, que tramitavam em conjunto. À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para redação da matéria para o segundo turno.
38	18/07/2006	Publicado no DSF Páginas 24427-24428	Leitura do Parecer nº 949, de 2006-CCJ, Relator Senador César Borges, apresentando a redação para o segundo turno da matéria. À SCLSF.
39	02/08/2006	Publicado no DSF Páginas 25755	Apreciação transferida para a próxima sessão deliberativa ordinária. À SCLSF.
40	03/08/2006	Publicado no DSF Páginas 25875-25876	Usa da palavra na primeira sessão de discussão, em segundo turno, o Senador Almeida Lima. A Presidência comunica ao Plenário a realização, imediatamente, de duas sessões deliberativas extraordinárias consecutivas, destinadas à conclusão da apreciação da presente matéria em segundo turno. (Convocada sessão deliberativa extraordinária a realizar-se nesta data, às 17 horas e 10 minutos). À SCLSF.
41	03/08/2006	Publicado no DSF Páginas 25879	17:10 - Não houve oradores na segunda sessão de discussão, em segundo turno. (Convocada sessão deliberativa extraordinária a realizar-se nesta data, às 17 horas e 11 minutos). À SCLSF.
42	03/08/2006	Publicado no DSF Páginas 25881-25886	17:11 - Discussão encerrada em segundo turno. Aprovada a proposta em segundo turno com o seguinte resultado Sim 55, Total 55, tendo usado da palavra os Senadores Antonio Carlos Valadares, Sibá Machado, Alvaro Dias, Eduardo Suplicy, Heloisa Helena e Flexa Ribeiro. Posteriormente, o Senador Osmar Dias declara da Tribuna o seu voto favorável à matéria. À Câmara dos Deputados. À SEXP.

Tramitação Cronológica da PEC 22/2000 no Senado Federal			
Item/Doc	**Data**	**Título**	**Ação**

43	06/06/2000	SF-PLEG - PROTOCOLO LEGISLATIVO	Este processo contém 19 (dezenove) folhas numeradas e rubricadas. À SSCOM.
44	06/06/2000	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Leitura. À Comissão de Const. Justiça e Cidadania. Ao PLEG com destino à CCJ. Publicado no DSF Páginas 11982-11991
45	07/06/2000	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR. Recebido nesta Comissão. Matéria aguardando distribuição.
46	14/06/2000	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	MATÉRIA COM A RELATORIA. Distribuído ao Senador Romero Jucá, para emitir relatório.
47	13/09/2000	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Encaminhado à SSCLSF, a pedido, em atendimento à Ordem nº 117 de 2000, com a finalidade de tramitação em conjunto.
48	13/09/2000	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Encaminhamento ao Plenário.
49	14/09/2000	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	É lido o Requerimento nº 488/2000, de autoria do Senador Jefferson Péres solicitando a tramitação conjunta da matéria com a PEC nº 02, 28/2000 e a PEC nº 77/1999. À SSCLS para inclusão em Ordem do Dia oportunamente do Requerimento. Publicado no DSF Páginas 18631.
50	14/09/2000	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	AGUARDANDO INCLUSÃO ORDEM DO DIA DE REQUERIMENTO. Aguardando inclusão em Ordem do Dia, o RQS nº 488/2000, de tramitação conjunta.
51	03/10/2000	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	INCLUÍDA EM ORDEM DO DIA Incluído em Ordem do Dia da Sessão Deliberativa Ordinária do dia 05.10.2000. Votação, em turno único, do Requerimento nº 488/2000, de tramitação conjunta.
52	05/10/2000	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Aprovado o Requerimento nº 488/2000, do Senador Jefferson Peres, a matéria passa a tramitar em conjunto com as Propostas de Emenda à Constituição nºs 77/99, 2, e 28, de 2000. À CCJ. Publicado no DSF Páginas 19983
53	05/10/2000	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	MATÉRIA COM A RELATORIA Redistribuído ao Senador Edison Lobão para relatar.
54	11/10/2000	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Encaminhado à SSCLSF, a pedido, em atendimento à Ordem nº 135, de11/10/2000, com a finalidade de requerimento de desapensamento das PECs 77, de 1999; 2, 22 e 28, de 2000.
55	11/10/2000	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Encaminhado ao Plenário.
56	13/10/2000	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Leitura do Requerimento nº 531, de 2000, de autoria do Senador José Alencar, solicitando o desapensamento da PEC nº 2, de 2000, da presente matéria e das Propostas de Emenda à Constituição nºs 77, de 1999, e 28, de 2000, para retornar a sua tramitação própria. À SSCLSF, para inclusão do requerimento lido em Ordem do Dia, oportunamente. Publicado no DSF Páginas 20408
57	16/10/2000	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	AGUARDANDO INCLUSÃO ORDEM DO DIA DE REQUERIMENTO. Aguardando inclusão em Ordem do Dia, o RQS nº 531/2000.
58	17/10/2000	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Encaminhado à CCJ.
59	31/10/2000	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Encaminhado à SSCLSF pelo Gabinete do Sen. Édison Lobão.
60	31/10/2000	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO	INCLUÍDA EM ORDEM DO DIA.

		LEGISLATIVA DO SENADO	Incluído em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária do dia 31/10/2000, o RQS nº 531/2000, de desapensação. Votação, em turno único.
61	31/10/2000	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	A Proposta de Emenda à Constituição nº 2/2000, foi desapensada da matéria e das PEC nºs 77/99 e 28/2000, em virtude da aprovação do Requerimento nº 531/2000. A proposta juntamente com as PEC nºs 77/99 e 28/2000, continuam apensadas. À CCJ. Publicado no DSF Páginas 21365.
62	01/11/2000	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	MATÉRIA COM A RELATORIA. Ao Gabinete do Senador Édson Lobão para emitir relatório sobre as PECs nº 77/99, nº 22/00 e nº 28/00, que tramitam em conjunto.
63	08/05/2001	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR. Devolvido pelo Senador Edison Lobão. Matéria aguardando redistribuição.
64	18/05/2001	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	MATÉRIA COM A RELATORIA. Redistribuído ao Senador Bello Parga, para emitir relatório.
65	18/05/2001	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR. Devolvido pelo Senador Bello Parga. Matéria aguardando redistribuição.
66	30/05/2001	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	MATÉRIA COM A RELATORIA. Redistribuído ao Senador Francelino Pereira, para emitir relatório. Tramitando em conjunto as PECs nºs 77/99 e 28/00.
67	13/12/2002	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	PRONTA PARA A PAUTA NA COMISSÃO. Recebido o relatório do Senador Francelino Pereira. Matéria pronta para a Pauta na Comissão. (Tramita em conjunto com as PECs n°s 77/99 e 28/00.).
68	08/01/2003	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	À SSCLSF, para atender ao disposto no art. 332 do RISF).
69	10/01/2003	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para atender o disposto no inciso II do art. 332 do Regimento Interno, com a redação dada pela Resolução nº 17, de 2002, e conforme instruções constantes do Ato nº 97/2002, do Presidente do Senado Federal, publicado no DSF de 21/12/02.
70	22/01/2003	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Recebido na CCJ. Aguardando Instalação da Comissão.
71	19/02/2003	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR. Matéria aguardando redistribuição.
72	28/02/2003	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	MATÉRIA COM A RELATORIA. Redistribuído ao Senador Romero Jucá, para emitir relatório. (Tramita em conjunto com as PEC nº 77, de 1999 e PEC nº28, de 2000).
73	06/06/2003	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Devolvido pelo Gabinete do Senador Romero Jucá, para atender Solicitação nº 77/2003, com a finalidade de leitura de requerimento de tramitação conjunta. (Tramita em conjunto com as PEC n°s 77, de 1999 e 28, de 2000). À SSCLSF.
74	09/06/2003	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Encaminhado à Ata.
75	09/06/2003	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	É lido o Requerimento nº 428/2003, de autoria do Senador César Borges solicitando a tramitação conjunta da matéria com as PECs nº 77/2000, 24/2003 e 28/2000, por tratarem de matéria correlata. À SSCLSF para inclusão em Odem do Dia oportunamente do Requerimento. Publicado no DSF Páginas 14845.
76	09/06/2003	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	AGUARDANDO INCLUSÃO ORDEM DO DIA DE REQUERIMENTO. Aguardando inclusão em Ordem do Dia, o RQS Nº 428/2003, de tramitação conjunta.
77	23/07/2003	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO	AGENDADA PARA ORDEM DO DIA. Agendado para a Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária de 05.08.2003 (14 dias).

		LEGISLATIVA DO SENADO	
78	30/07/2003	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	INCLUÍDO REQUERIMENTO EM ORDEM DO DIA DA SESSÃO DELIBERATIVA. Incluído em Ordem do Dia da sessão Deliberativa Ordinária do dia 05.08.2003. Votação, em turno único, do Requerimento nº 428/2003.
79	05/08/2003	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	A matéria passa a tramitar em conjunto com as PEC nºs 77/99, 28/2000 e 24/2003, nos termos do Requerimento nº 428/2003. À CCJ. Publicado no DSF Páginas 22209.
80	06/08/2003	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR. Recebido nesta Comissão. Matéria aguardando distribuição. (Tramita em conjunto com as PEC nºs 28/2000, 77/1999 e 24/2003).
81	22/09/2003	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	MATÉRIA COM A RELATORIA. Distribuído ao Senador César Borges, para emitir relatório. (Tramita em conjunto com as PEC nºs 28/2000, 77/1999 e 24/2003).
82	02/10/2003	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	PRONTA PARA A PAUTA NA COMISSÃO. Recebido o relatório do Senador César Borges, com voto pela aprovação da PEC nº 22, de 2000 e pela prejudicialidade das PECs nº 77, de 1999, nº 28, de 2000, e nº 24, de 2003. Matéria pronta para a Pauta na Comissão. (Tramita em conjunto com as PEC nºs 28/2000, 77/1999 e 24/2003).
83	06/10/2003	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	MATÉRIA COM A RELATORIA. Encaminhado ao gabinete do Senador César Borges, para reexame do relatório. (Tramita em conjunto com as PEC nºs 28/2000, 77/1999 e 24/2003).
84	14/10/2003	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	PRONTA PARA A PAUTA NA COMISSÃO. Recebido o relatório reformulado pelo Senador César Borges, com voto pela aprovação da PEC nº 22, de 2000, e pela prejudicialidade das PECs nº 77, de 1999, nº 28 de 2000, e nº 24, de 2003. (Tramita em conjunto com as PECs nº 77,de 1999, 28 de 2000 e PEC nº 24 de 2003).
85	15/10/2003	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	PEDIDO DE VISTA CONCEDIDO. Reunida a Comissão, nesta data, a matéria é incluída na PAUTA EXTRA, como item 1. A Presidência concede vista coletiva, nos termos regimentais. (Tramita em conjunto com as PEC(s) nºs 77/1999, 28/2000 e 24/2003).
86	12/11/2003	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Reunida a Comissão, nesta data, é aprovado o Requerimento nº 11-CCJ/2003, de iniciativa do Senador Fernando Bezerra e da Senadora Serys Slhessarenko, referente à realização de audiência pública para instruir a matéria sugerindo que sejam convidados o Secretário de Orçamento e Finanças, o Secretário do Tesouro e o Secretário da Receita Federal, a ser realizada em data oportuna. (Tramita em conjunto com as PEC(s) nºs 28/2000, 77/1999 e 24/2003).
87	03/12/2003	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	AUDIÊNCIA PÚBLICA. Em Reunião Extraordinária, nesta data, é realizada Audiência Pública para instruir a matéria, com a presença do Dr. João Bernardo de Azevedo Bringel, Secretário de Orçamento Federal, e do Dr. Joaquim Vieira Ferreira Levy, Secretário do Tesouro Nacional. Justificou ausência o Dr. Jorge Antônio Deher Rachid, Secretário da Receita Federal. Usam da palavra, para interpelar os oradores, os Senhores Senadores César Borges, Álvaro Dias, Antônio Carlos Magalhães, Ana Júlia Carepa, João Capiberibe, Jefferson Péres, Sérgio Cabral. (Tramita em conjunto com as PEC(s) nºs 28/2000, 77/1999 e 24/2003).
88	10/12/2003	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	APROVADO PARECER NA COMISSÃO. Reunida a Comissão, nesta data, é aprovado o Relatório do Senador César Borges, que passa a constituir o Parecer da CCJ, favorável à PEC nº 22, de 2000, e pela prejudicialidade das PEC(s) nº 77, de 1999, nº 28, de 2000 e nº 24, de 2003. Deixa de ser computado o voto do Senador Antonio Carlos Magalhães, 1º Signatário da PEC nº 22, de 2000, consignando-se sua presença para efeito de "quorum" (§ 8º, art. 132, RISF). (Tramita em

			conjunto com as PEC(s) nºs 28/2000, 77/1999 e 24/2003). À SSCLSF.
89	11/12/2003	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Recebido neste órgão, nesta data.
90	19/01/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	AGUARDANDO LEITURA PARECER (ES). Anexada, às fls. 59/64, cópia da legislação citada em parecer. Aguardando leitura de parecer da CCJ.
91	04/02/2004	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Leitura do Parecer nº 103/2004-CCJ, Relator Senador César Borges, favorável à matéria. A matéra será incluída em Ordem do Dia, a partir de 17 de fevereiro, para a primeira sessão de discussão, em primeiro turno. À SSCLSF. Publicado no DSF Páginas 2720. Publicado no DSF Páginas 2671-2699.
92	04/02/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	PRONTO PARA DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO. Aguardando inclusão em Ordem do Dia.
93	16/02/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	AGENDADA PARA ORDEM DO DIA. Agendado para Ordem do Dia da sessão deliberativa do dia 02.03.2004 (15 dias).
94	19/02/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Agendamento transferido para a Ordem do Dia da sessão deliberativa de 09.03.2004 (19 dias).
95	10/03/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Agendamento transferido para a Ordem do Dia da sessão deliberativa de 11.03.2004.
96	10/03/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	INCLUÍDA EM ORDEM DO DIA. Incluído em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária de 11/03/2004. Discussão, em primeiro turno. (1ª sessão de discussão).
97	11/03/2004	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Apreciação sobrestada em virtude de não haver acordo entre as lideranças para deliberar sobre o item 1 da pauta (MPV 143/2003). À SSCLSF. Publicado no DSF Páginas 6755.
98	11/03/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária de 16/03/2004. Discussão, em primeiro turno (1ª sessão de discussão).
99	16/03/2004	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Apreciação sobrestada em virtude da transferência, para amanhã, da continuação da apreciação do Item 3 da pauta (PLV 10/2004 - MPV 147/2003) que encontra-se sobrestando as deliberações, e da leitura das Medidas Provisórias nºs 148/2003, 149/2003, 150/2003 (PLV 12/2004), 151/2003 (PLV 13/2004), 152/2003 e 153/2003 (PLV 14/2004), que passam a sobrestar imediatamente as deliberações legislativas da Casa. À SSCLSF. Publicado no DSF Páginas 7330-7331.
100	17/03/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Agendamento adiado até a desobstrução da pauta por Medidas Provisórias.
101	10/08/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Encaminhado ao Plenário.
102	10/08/2004	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Leitura do Requerimento nº 1.133, de 2004, de autoria do Sr. Senador Pedro Simon, que solicita a tramitação conjunta da Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2000, com a presente matéria, a qual já tramita com as Propostas de Emenda à Constituição nºs 77, de 1999; 28, de 2000; e 24, de 2003. O Requerimento lido será incluído em Ordem do Dia oportunamente. À SSCLSF. Publicado no DSF Páginas 25513-25514.

103	11/08/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	AGUARDANDO INCLUSÃO ORDEM DO DIA DE REQUERIMENTO. Aguardando inclusão em ordem do Dia do Requerimento nº 1.133/2004, de tramitação conjunta com as PEC nºs 77, de 1999, 2 e 28, de 2000; e 24, de 2003.
104	11/08/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Encaminhado ao Plenário.
105	11/08/2004	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	10h:00 - É lido e deferido o Requerimento nº 1.149, de 2004, de autoria do Senador Pedro Simon, solicitando a retirada, em caráter definitivo, do Requerimento nº 1.133, de 2004. A matéria e as Propostas de Emenda à Constituição nºs 77, de 1999, 28, de 2000 e 24, de 2003, que tramitam em conjunto, serão incluídas em Ordem do Dia oportunamente. À SSCLSF.
106	12/08/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	AGENDADA PARA ORDEM DO DIA. Agendada para a Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária de 24.08.2004.
107	20/08/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	INCLUÍDA EM ORDEM DO DIA. Incluído em Ordem do dia da sessão deliberativa ordinária 24.08.2004. Primeira sessão de discussão, em primeiro turno.
108	24/08/2004	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Apreciação transferida para a sessão de amanhã, tendo em vista a inexistência de acordo entre as Lideranças para deliberar a respeito do Item 1 (MPV 189/2004), que encontra-se sobrestando a pauta. À SSCLSF. Publicado no DSF Páginas 27544-27545.
109	24/08/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Incluído em Ordem do dia da sessão deliberativa ordinária 25.08.2004. Primeira sessão de discussão, em primeiro turno.
110	25/08/2004	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Apreciação transferida para a sessão de amanhã, tendo em vista a inexistência de acordo entre as Lideranças para deliberar a respeito do Item 1 (MPV 189/2004), que encontra-se sobrestando a pauta. À SSCLSF. Publicado no DSF Páginas 27665-27666.
111	25/08/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Incluído em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária de 26.08.2004. Primeira sessão de discussão, em primeiro turno.
112	26/08/2004	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	10:00 - Apreciação transferida para a próxima Sessão Deliberativa Ordinária em virtude de não haver acordo para deliberação do Item 3 que se encontra sobrestando a pauta. À SSCLSF. Publicado no DSF Páginas 27917-27918.
113	09/09/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Incluído em Ordem do dia da sessão deliberativa ordinária de 14.09.2004. Primeira sessão de discussão, em primeiro turno.
114	14/09/2004	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Apreciação sobrestada em virtude da inexistência de acordo para deliberação dos Itens 1 e 2 da pauta (PLV 43/2004 e PLC 32/2004). À SSCLSF. Publicado no DSF Páginas 29370-29371.
115	14/09/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Incluído em Ordem do dia da sessão deliberativa ordinária de 15.09.2004. Primeira sessão de discussão, em primeiro turno.
116	15/09/2004	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Apreciação sobrestada em virtude da inexistência de acordo para deliberação dos Itens 1 e 2 da pauta (PLV 43/2004 e PLC 32/2004). À SSCLSF. Publicado no DSF Páginas 29503-29504.
117	15/09/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Incluído em Ordem do dia da sessão deliberativa ordinária de 16.09.2004. Primeira sessão de discussão, em primeiro turno.
118	16/09/2004	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Não houve oradores na primeira sessão de discussão, em primeiro turno. A matéria constará da pauta da próxima sessão deliberativa ordinária para prosseguimento da discussão. À SSCLSF.

119	22/09/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	PRONTO PARA DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO. Aguardando inclusão em Ordem do Dia.
120	30/09/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	INCLUÍDA EM ORDEM DO DIA. Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária de 05.10.2004. Segunda sessão de discussão, em primeiro turno.
121	05/10/2004	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Não houve oradores na segunda sessão de discussão em primeiro turno. (Tramitando em conjunto com as Propostas de Emenda à Constituição nºs 77, de 1999, 28, de 2000 e 24, de 2003). À SSCLSF.
122	05/10/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	INCLUÍDO REQUERIMENTO EM ORDEM DO DIA DA SESSÃO DELIBERATIVA. Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária de 06.10.2004. Terceira sessão de discussão, em primeiro turno.
123	06/10/2004	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Nesta data, deixa de ser realizada a sessão deliberativa ordinária às 14 horas e 30 minutos tendo em vista a prorrogação, até às 16 horas e 23 minutos, da sessão deliberativa extraordinária iniciada às 10 horas deste dia. À SSCLSF.
124	14/10/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	INCLUÍDA EM ORDEM DO DIA. Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária de 19.10.2004. Terceira sessão de discussão, em primeiro turno.
125	19/10/2004	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Não houve oradores na terceira sessão de discussão, em primeiro turno. À SSCLSF.
126	19/10/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Incluído em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária 20.10.2004. Quarta sessão de discussão, em primeiro turno.
127	20/10/2004	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Anunciada a matéria, é lido e aprovado o Requerimento nº 1.322, de 2004, subscrito pelo Senador Paulo Paim, solicitando o desapensamento da PEC nº 24, de 2003, das PEC nºs 77, de 1999, 22 e 28, de 2000. É lido e aprovado o Requerimento nº 1.323, de 2004, subscrito pela Senadora Ideli Salvatti, solicitando o adiamento da discussão da PEC nº 22, de 2000, para a sessão de 24 de novembro do corrente, tendo usado da palavra o Senador Rodolpho Tourinho. (Tramitam em conjunto as PEC nºs 77, de 1999, 22 e 28, de 2000) À SSCLSF. Publicado no DSF Páginas 32490-32493.
128	05/11/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Devolvido à ATA para retificação do Bal de número 64.
129	05/11/2004	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Retificação feita no próprio BAL nº 64. À SSCLSF.
130	19/11/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Incluído em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária 24.11.2004. Quarta sessão de discussão, em primeiro turno.
131	24/11/2004	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Apreciação sobrestada em virtude da leitura da Medida Provisória nº 198/2004 e do Projeto de Lei de Conversão nº 47/2004 (MPV 199/2004), que passaram a sobrestar imediatamente as demais deliberações legislativas do Senado Federal até que se ultimem suas votações. À SSCLSF. Publicado no DSF Páginas 37866-37867
132	24/11/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Incluído em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária 25.11.2004. Quarta sessão de discussão, em primeiro turno.
133	25/11/2004	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Apreciação sobrestada em virtude da leitura, nesta data, da Medida Provisória nº 204, de 2004, que passou a sobrestar

			imediatamente as demais deliberações legislativas do Senado Federal. À SSCLSF. Publicado no DSF Páginas 38558-38559.
134	26/11/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária de 30.11.2004. Quarta sessão de discussão, em primeiro turno.
135	30/11/2004	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Apreciação sobrestada em virtude da não deliberação, pelo Plenário, do Item 1 da Ordem do Dia (MPV 204/2004), que encontra-se sobrestando a pauta. À SSCLSF. Publicado no DSF Páginas 39412-39413.
136	30/11/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária de 01.12.2004. Quarta sessão de discussão, em primeiro turno.
137	01/12/2004	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Anunciada a matéria, são lidas as Emendas nºs 1 e 2-PLEN, tendo como primeiro signatário o Senador Aloizio Mercadante. Não houve oradores na quarta sessão de discussão em primeiro turno. À SSCLSF. Publicado no DSF Páginas 39867-39870.
138	01/12/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária de 02.12.2004. Quinta sessão de discussão, em primeiro turno.
139	02/12/2004	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Apreciação sobrestada em virtude de não haver acordo entre as lideranças partidárias para deliberar a respeito do Item 1 da Ordem do Dia (PLV 54/2004 - MPV 207/2004), que encontra-se sobrestando a pauta. À SSCLSF. Publicado no DSF Páginas 40232-40234.
140	02/12/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária de 07.12.2004. Quinta sessão de discussão, em primeiro turno.
141	07/12/2004	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Apreciação sobrestada em virtude de não haver acordo entre as lideranças partidárias para deliberar a respeito do Item 1 da Ordem do Dia (PLV 54/2004 - MPV 207/2004), que encontra-se sobrestando a pauta. À SSCLSF. Publicado no DSF Páginas 41359-41361.
142	07/12/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária de 8.12.2004. Quinta e última sessão de discussão, em primeiro turno.
143	08/12/2004	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Apreciação sobrestada em virtude do término do prazo regimental da sessão. À SSCLSF. Publicado no DSF Páginas 41568.
144	08/12/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária de 9.12.2004. Quinta e última sessão de discussão, em primeiro turno.
145	09/12/2004	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	A Presidência comunica ao Plenário que a presente matéria não foi apreciada em virtude de não ter havido acordo entre as Lideranças para a deliberação do Item I da Ordem do Dia (PLV 55/2004), que se encontra sobrestando a pauta. À SSCLSF. Publicado no DSF Páginas 41873.
146	09/12/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária de 14.12.2004. Quinta e última sessão de discussão, em primeiro turno.
147	14/12/2004	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	A Presidência comunica ao Plenário que a presente matéria não foi apreciada em virtude de não ter havido acordo entre as lideranças partidárias para a deliberação do Item 3 da Ordem do Dia (PLV 57/2004 - MPV 210/2004), que se encontra sobrestando a pauta. À SSCLSF. Publicado no DSF Páginas 43208.
148	14/12/2004	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária de 15.12.2004. Quinta e última sessão de discussão, em primeiro turno.

149	15/12/2004	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	A presente matéria deixa de ser apreciada em virtude da transferência para a sessão a realizar-se amanhã, dia 16/12/2004, às 11 horas, da apreciação do Item 3 da Ordem do Dia (PLV 58/2004 - MPV 212/2004), que se encontra sobrestando a pauta. À SSCLSF. Publicado no DSF Páginas 43732.
150	21/02/2005	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária de 23.02.2005. Quinta e última sessão de discussão, em primeiro turno.
151	23/02/2005	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Anunciada a matéria, são lidas as Emendas nºs 3 e 4-PLEN, subscritas pelo Senador Aloizio Mercadante. Usa da palavra o Senador Aloizio Mercadante. Usam da palavra, na quinta e última sessão de discussão, em primeiro turno, os Senadores Antonio Carlos Magalhães, Almeida Lima, Sibá Machado, Garibaldi Alves Filho, Tião Viana, Tasso Jereissati, Sérgio Guerra, Marcelo Crivella, Aloizio Mercadante, Heráclito Fortes, Antonio Carlos Valadares, Pedro Simon, Antero Paes de Barros, Hélio Costa e Mão Santa. Discussão encerrada, em primeiro turno. (Tramitando em conjunto com as PEC nºs 77/1999 e 28/2000). À CCJ, para exame das emendas de Plenário. Publicado no DSF Páginas 2217-2243.
152	24/02/2005	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR. Recebido nesta Comissão. Matéria aguardando distribuição. (Tramita em conjunto com as PEC nºs 77/1999 e 28/2000).
153	01/03/2005	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	MATÉRIA COM A RELATORIA. Distribuído ao Senador César Borges para emitir relatório sobre as Emendas nºs 1 a 4, de Plenário (fls. nº 74/81). (Tramita em conjunto com as PECs n° 77 de 1999 e 28 de 2000).
154	08/03/2005	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	PRONTA PARA A PAUTA NA COMISSÃO. Recebido o relatório do Senador César Borges, com voto pelo acolhimento da Emenda nº 04-PLEN, e das Emendas nº 01-PLEN e 02-PLEN, na forma das Subemendas que oferece; e pela rejeição da Emenda nº 03-PLEN. Matéria pronta para a Pauta na Comissão. (Tramita em conjunto com a PEC nº 77, de 1999, e com a PEC nº 28, de 2000).
155	16/03/2005	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	PEDIDO DE VISTA CONCEDIDO. Em Reunião Ordinária realizada nesta data, a Presidência concede vista ao Senador Aloízio Mercadante. (Tramita em conjunto com a PEC nº 77, de 1999, e com a PEC nº 28, de 2000). Encaminhado ao gabinete do Senador Aloízio Mercadante cópias do Relatório do Senador César Borges sobre as Emendas nºs 1 a 4, de Plenário, e dos avulsos da PEC nº 22, de 2000; PEC nº 77, de 1999; e da PEC nº 28, de 2000.
156	23/03/2005	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Em Reunião Ordinária realizada nesta data, a Matéria é retirada de Pauta para aguardar a realização de Audiência Pública em data oportuna. O Presidente da CCJ, Senador Antonio Carlos Magalhães, designa os Senadores José Agripino e Aloizio Mercadante para elaborarem o calendário das audiências públicas. (Tramita em conjunto com a PEC nº 77, de 1999, e com a PEC nº 28, de 2000).
157	30/03/2005	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	PRONTA PARA A PAUTA NA COMISSÃO. Anexei, às fls. 82, cópia do calendário definido para a realização das audiências públicas agendadas para os dias 4 e 11 de maio de 2005. (Tramita em conjunto com a PEC nº 77, de 1999, e com a PEC nº 28, de 2000).
158	04/05/2005	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	INCLUÍDA NA PAUTA DA REUNIÃO. Em Reunião Ordinária realizada nesta data, diante da impossibilidade de comparecimento dos convidados, a Comissão decide solicitar a colaboração dos referidos convidados, por escrito, em substituição à realização das audiências públicas. (Tramita em conjunto com a PEC nº 77, de 1999, e com a PEC nº 28, de 2000).
159	11/05/2005	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Em Reunião Ordinária realizada nesta data, a matéria é retirada de Pauta por solicitação do Senador Aloizio Mercadante. (Tramita em conjunto com a PEC nº 77, de 1999, e com a PEC nº 28, de 2000).

160	16/05/2005	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	PRONTA PARA A PAUTA NA COMISSÃO. Anexei, às fls. 89 a 92, o Ofício GAB.GOV. nº 55/2005, do Governador do Estado de Minas Gerais, Aécio Neves da Cunha, e às fls. 93 a 97, o Ofício GP nº 274/2005, do Gabinete do Prefeito da cidade do Rio de Janeiro, César Maia, encaminhados ao Presidente da CCJ, Senador Antonio Carlos Magalhães, contendo contribuições para instrução da matéria. (Tramita em conjunto com a PEC nº 77, de 1999, e com a PEC nº 28, de 2000).
161	18/04/2006	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	INCLUÍDA NA PAUTA DA REUNIÃO. Matéria incluída na Pauta da Comissão. (Tramita em conjunto com a PEC nº 77, de 1999, e com a PEC nº 28, de 2000).
162	19/04/2006	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	APROVADO PARECER NA COMISSÃO. Em Reunião Ordinária realizada nesta data, durante a discussão da matéria, a Comissão decide oferecer Subemenda, acolhida pelo Relator, à Emenda nº 3-PLEN É aprovado o Relatório do Senador César Borges, que passa a constituir o Parecer da CCJ, favorável às Emendas nºs 1-PLEN, 2-PLEN e 3-PLEN, na forma das respectivas Subemendas, e favorável integralmente à Emenda nº 4-PLEN (anexei às fls. 98 a 106). Atendido o disposto no art. 356, parágrafo único do RISF, referente às assinaturas complementares dos membros da Comissão (fls nº s 107/108). (Tramita em conjunto com a PEC nº 77, de 1999, e com a PEC nº 28, de 2000). À SSCLSF.
163	20/04/2006	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Recebido neste Órgão, nesta data.
164	28/04/2006	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	AGUARDANDO LEITURA PARECER (ES). Aguardando leitura de parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre as Emendas de Plenário nºs 01,02,03 e 04.
165	04/05/2006	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Leitura do Parecer nº 443, de 2006-CCJ, Relator Senador César Borges, que decide pela aprovação da Emenda nº 4 - PLEN e das Emendas nºs 1-PLEN a 3- PLEN, na forma das Subemendas nºs. 1 a 3-CCJ. (Tramitando em conjunto com as PEC nºs 77/1999 e 28/2000). À SSCLSF. Publicado no DSF Páginas 14481-14489.
166	08/05/2006	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	PRONTO PARA DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO. Matéria aguardando inclusão em Ordem do Dia.
167	14/06/2006	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	INCLUÍDA EM ORDEM DO DIA. Incluído em Ordem do Dia da sessão deliberativa de 20.06.2006. Votação, em primeiro turno.
168	20/06/2006	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Apreciação sobrestada em virtude de não haver acordo entre as lideranças partidárias para deliberar a respeito dos Itens 1 a 6 da Ordem do Dia (PLV 14/2006, MPV 286/2006, PLV 17/2006, PLV 18/2006, MPV 289/2006 e MPV 290/2006), que estão trancando a pauta do Senado Federal. À SSCLSF. Publicado no DSF Páginas 20988.
169	20/06/2006	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Incluído em Ordem do Dia da sessão deliberativa de 21.06.2006. Votação, em primeiro turno.
170	21/06/2006	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Apreciação sobrestada em virtude de não haver acordo entre as lideranças partidárias para deliberar a respeito dos Itens 2 a 6 da Ordem do Dia (MPV 286/2006, PLV 17/2006, PLV 18/2006, MPV 289/2006 e MPV 290/2006), que estão trancando a pauta do Senado Federal. À SSCLSF. Publicado no DSF Páginas 21144.
171	21/06/2006	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária do dia 22/06/2006. Votação, em primeiro turno.

172	22/06/2006	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Apreciação sobrestada em virtude da não realização de Ordem do Dia na presente sessão. À SSCLSF. Publicado no DSF Páginas 21337.
173	23/06/2006	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária do dia 28/06/2006. Votação, em primeiro turno.
174	28/06/2006	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Apreciação sobrestada em virtude da falta de quórum para votação do Item 1 (MPV 286/2006), que está trancando a pauta do Senado Federal. À SSCLSF. Publicado no DSF Páginas 21898-21899.
175	29/06/2006	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária do dia 29/06/2006. Votação, em primeiro turno.
176	29/06/2006	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Apreciação sobrestada em virtude da falta de quórum para votação do Item 1 (MPV 286/2006), que está trancando a pauta do Senado Federal. À SSCLSF. Publicado no DSF Páginas 22025.
177	29/06/2006	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária do dia 04/07/2006. Votação, em primeiro turno.
178	04/07/2006	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Votação transferida para a próxima sessão deliberativa ordinária. À SCLSF. Publicado no DSF Páginas 22425.
179	06/07/2006	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	AGENDADA PARA ORDEM DO DIA. Agendamento transferido para a Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária de 11.07.2006.
180	10/07/2006	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	INCLUÍDA EM ORDEM DO DIA. Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária do dia 11/07/2006. Votação, em primeiro turno.
181	11/07/2006	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Aprovada a proposta em primeiro turno, ressalvadas as emendas e subemendas, com o seguinte resultado Sim 56, Não 01, Total 57, tendo usado da palavra a Senadora Ideli Salvatti e os Senadores Alvaro Dias, Eduardo Azeredo, Flexa Ribeiro, Arthur Virgílio, Ney Suassuna, Juvêncio da Fonseca, Osmar Dias, Rodolpho Tourinho, João Batista Motta, Romero Jucá, Antonio Carlos Valadares, José Sarney, Ramez Tebet, José Agripino, Edison Lobão, Garibaldi Alves Filho, César Borges. Aprovadas em primeiro turno as Subemendas às Emendas nºs 1 a 3-PLEN, com o seguinte resultado Sim 54, Total 54, ficando prejudicadas as respectivas emendas. Aprovada em primeiro turno a Emenda nº 4-PLEN, com o seguinte resultado Sim 51, Não 01, total 52, tendo usado da palavra o Senador Paulo Octávio. Ficam prejudicadas as Propostas de Emenda à Constituição nºs 77, de 1999, e 28, de 2000, que tramitavam em conjunto. À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para redação da matéria para o segundo turno. Publicado no DSF Páginas 23622-23640.
182	12/07/2006	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	MATÉRIA COM A RELATORIA. Recebido nesta Comissão. Encaminhado ao Senador César Borges para oferecer a redação para o Segundo Turno Constitucional (art. 365 do RISF).
183	12/07/2006	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	INCLUÍDA NA PAUTA DA REUNIÃO. Devolvido pelo Relator, Senador César Borges, apresentando a Redação para o Segundo Turno Constitucional da PEC nº 22, de 2000 (art. 365 do RISF). Matéria incluída na Pauta da Comissão.
184	12/07/2006	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	APROVADO PARECER NA COMISSÃO. Em Reunião Ordinária realizada nesta data, a matéria é incluída como Extra pauta Item n° 1. A Comissão aprova o Parecer que oferece a Redação para o Segundo Turno Constitucional da PEC nº 22, de 2000 (art. 365 do RISF). À SSCLSF para prosseguimento da tramitação. 11/07/2006 - Votação em 1º

			Turno da Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000. 11/07/2006 - Votação das Subemendas às Emendas nºs 1 a 3 - Plenário, à Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000 (1º Turno). 11/07/2006 - Votação da Emenda nº 4 - Plenário, à Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000 (1º Turno).
185	17/07/2006	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Encaminhado ao Plenário para leitura do parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, oferecendo a redação para o segundo turno.
186	17/07/2006	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Leitura do Parecer nº 949, de 2006-CCJ, Relator Senador César Borges, apresentando a redação para o segundo turno da matéria. À SCLSF. Publicado no DSF Páginas 24427-24428. Redação para segundo turno - Proposta de Emenda à Constituição.
187	18/07/2006	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	PRONTO PARA DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO. Matéria aguardando inclusão em Ordem do Dia para discussão em segundo turno.
188	18/07/2006	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	AGENDADA PARA ORDEM DO DIA. Matéria agendada para a Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária de 1º.8.2006.
189	28/07/2006	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	INCLUÍDA EM ORDEM DO DIA, Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária do dia 1º/08/2006. Primeira sessão de discussão, em segundo turno.
190	01/08/2006	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Apreciação transferida para a próxima sessão deliberativa ordinária. À SCLSF. Publicado no DSF Páginas 25755.
191	01/08/2006	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária do dia 02/08/2006. Primeira sessão de discussão, em segundo turno.
192	02/08/2006	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Usa da palavra na primeira sessão de discussão, em segundo turno, o Senador Almeida Lima. A Presidência comunica ao Plenário a realização, imediatamente, de duas sessões deliberativas extraordinárias consecutivas, destinadas à conclusão da apreciação da presente matéria em segundo turno. (Convocada sessão deliberativa extraordinária a realizar-se nesta data, às 17 horas e 10 minutos). À SCLSF. Publicado no DSF Páginas 25875-25876.
193	02/08/2006	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	PRONTO PARA DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO. Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa extraordinária de 02/08/2006, de 17:10 horas. 2ª sessão de discussão em segundo turno.
194	02/08/2006	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	17:10 - Não houve oradores na segunda sessão de discussão, em segundo turno. (Convocada sessão deliberativa extraordinária a realizar-se nesta data, às 17 horas e 11 minutos). À SCLSF. Publicado no DSF Páginas 25879.
195	02/08/2006	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	INCLUÍDA EM ORDEM DO DIA. Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa extraordinária de 02/08/2006, de 17:11 horas. 3ª sessão de discussão em segundo turno.
196	02/08/2006	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	APROVADA. 17:11 - Discussão encerrada em segundo turno. Aprovada a proposta em segundo turno com o seguinte resultado Sim 55, Total 55, tendo usado da palavra os Senadores Antonio Carlos Valadares, Sibá Machado, Alvaro Dias, Eduardo Suplicy, Heloisa Helena e Flexa Ribeiro. Posteriormente, o Senador Osmar Dias declara da Tribuna o seu voto favorável à matéria. À Câmara dos Deputados. À SEXP. Publicado no DSF Páginas 25881-25886. 02/08/2006 - Votação da Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000 (2º Turno).
197	03/08/2006	SF-SSEXP - SUBSECRETARIA DE EXPEDIENTE	Recebido neste órgão às 12:00 hs.

198	03/08/2006	SF-SSEXP - SUBSECRETARIA DE EXPEDIENTE	À SGM para revisão da redação final.
199	03/08/2006	SF-SGM - Secretaria Geral da Mesa	Procedida a revisão da redação final (fls. 120 a 122). À SEXP.
200	03/08/2006	SF-SSEXP - SUBSECRETARIA DE EXPEDIENTE	Recebido neste órgão às 17:00 hs.
201	03/08/2006	SF-SSEXP - SUBSECRETARIA DE EXPEDIENTE	Anexado o texto revisado (fls. 125 a 127).
202	09/08/2006	SF-SSEXP - SUBSECRETARIA DE EXPEDIENTE	REMETIDA À CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ofício SF nº 1573 de 08/08/06, ao Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados encaminhando ao exame daquela casa a Proposta de Emenda à Constituição (fls. 128).
203	05/01/2007	SF-SSEXP - SUBSECRETARIA DE EXPEDIENTE	AGUARDANDO DECISÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ao Pleg, com destino ao Arquivo.
204	28/03/2007	SF-SARQ - Secretaria de Arquivo	Arquivado.
205	29/08/2013	SF-SARQ - Secretaria de Arquivo	PROCESSO ENCAMINHADO À SUBSECRETARIA DE COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO POR SOLICITAÇÃO.
206	29/08/2013	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Recebido neste Órgão, às 10h20.

Documentos (Proposições e Pareceres) Produzidos na Tramitação da PEC 22/2000 no Senado Federal			
Item/Doc	**Data**	**Título**	**Ação**
207	06/06/2000	Proposição	Texto inicial - PEC 22/2000. Senador Antonio Carlos Magalhães (PFL/BA) e outros. Altera disposições da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual.
208	19/04/2006	Parecer	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Em Reunião Ordinária realizada nesta data, durante a discussão da matéria, a Comissão decide oferecer Subemenda, acolhida pelo Relator, à Emenda nº 3-PLEN É aprovado o Relatório do Senador César Borges, que passa a constituir o Parecer.
209	17/07/2006	Proposição	SUBSECRETARIA DE ATA – PLENÁRIO. Redação para segundo turno - Proposta de Emenda à Constituição. Leitura do Parecer nº 949, de 2006-CCJ, Relator Senador César Borges, apresentando a redação para o segundo turno da matéria. À SCLSF. | Veja a tramitação.
210	24/07/2006	Proposição	Avulso inicial da matéria.
211	24/07/2006	Parecer	Parecer do Senado 103/2004.
212	24/07/2006	Parecer	Parecer do Senado 443/2006.
213	24/07/2006	Parecer	Parecer do Senado 949/2006.
214	11/10/2013	Quadro Comparativo	CF x PEC nº 22/2000 x Substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados (PEC nº 22A, de 2000) x Emenda nº 1 - CCJ (Substitutivo à PEC nº 223A, de 2000).
210	06/05/2020	Proposição	Autógrafo - PEC 22/2000. Altera disposições da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual.

Votações Nominais na Tramitação da PEC 22/2000 no Senado Federal			
Item/Doc	**Data**	**Título**	**Ação**
211	11/07/2006	Votação em 1º Turno da Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000.	Aprovado
212	11/07/2006	Votação das Subemendas às Emendas nºs 1 a 3 -	Aprovado

		Plenário, à Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000 (1º Turno)3	
213	11/07/2006	Votação da Emenda nº 4 - Plenário, à Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000 (1º Turno).	Aprovado
214	02/08/2006	Votação da Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000 (2º Turno).	Aprovado

Proposições de PECs em Matéria Orçamentária no Senado Federal			
Item/Doc	**Data**	**Título**	**Ação**
215	28/09/1999	PEC 77/1999	Texto da PEC nº 77/1999
216	20/01/2000	PEC 02/2000	Texto da PEC nº 02/2000
217	29/06/2000	PEC 28/2000	Texto da PEC nº 28/2000
218	23/04/2003	PEC 24/2003	Texto da PEC nº 24/2003

Pronunciamentos Oficiais nas Sessões do Senado Federal sobre a PEC 22/2000			
Item/Doc	**Data**	**Título**	**Ação**
219	12/11/2003	160ª Sessão Deliberativa Ordinária do Senado Federal	Pronunciamento do Senador Antonio Carlos Magalhães (PFL/BA).
220	02/12/2003	173ª Sessão Deliberativa Ordinária do Senado Federal	Pronunciamento do Senador Antonio Carlos Magalhães (PFL/BA).
221	09/03/2004	11ª Sessão Não Deliberativa do Senado Federal	Pronunciamento do Senador Antonio Carlos Magalhães (PFL/BA).
222	25/03/2004	23ª Sessão Deliberativa Ordinária do Senado Federal	Pronunciamento do Senador Antonio Carlos Magalhães (PFL/BA).

Notícias Relacionadas à Tramitação da PEC 22/2000 no Senado Federal			
Item/Doc	**Data**	**Título**	**Ação**
223	15/03/2004a	Medidas provisórias continuam trancando pauta do Plenário	Senado Notícias. Medidas provisórias continuam trancando pauta do Plenário [online], Distrito Federal, 15 março 2004a. Política. Disponível em: < https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2004/03/15/medidas-provisorias-continuam-trancando-brpauta-do-plenario>. Acesso em: 05 setembro 2023.
224	20/08/2004b	Senado faz esforço concentrado de votações	Senado Notícias. Senado faz esforço concentrado de votações [online], Distrito Federal, 20 agosto 2004b. Política. Disponível em: < https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2004/08/20/senado-faz-esforco-concentrado-de-votacoes>. Acesso em: 05 setembro 2023.
225	25/03/2005	Governadores e prefeitos serão ouvidos sobre proposta do orçamento impositivo	Senado Notícias. Governadores e prefeitos serão ouvidos sobre proposta do orçamento impositivo [online], Distrito Federal, 23 março 2005. Política. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2005/03/23/governadores-e-prefeitos-serao-ouvidos-sobre-proposta-do-orcamento-impositivo>. Acesso em: 01 outubro 2023.
226	04/08/2006	Senado votou projetos de grande repercussão no esforço concentrado	Texto da P Senado Notícias. Senado votou projetos de grande repercussão no esforço concentrado [online], Distrito Federal, 04 agosto 2006. Política. Disponível em: < https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2006/08/04/senado-votou-projetos-de-grande-repercussao-no-esforco-concentrado>. Acesso em: 20 setembro 2023.EC nº 24/2003

ANEXO B – PROCESSO LEGISLATIVO – PEC 565/2006 (CÂMARA DE DEPUTADOS)

Tramitação da PEC 565/2006 na Câmara de Deputados			
Item/Doc	**Data**	**Título**	**Ação**
227	09/08/2006	Plenário (PLEN)	Apresentação da PEC 565/2006, do Senado Federal-Antonio Carlos Magalhães, que "altera os arts. 57, 165, 166, e acrescenta art. 165-A, todos da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual".
228	09/08/2006	Mesa Diretora (MESA)	Ofício nº 1573/06, encaminha Proposta de Emenda Constitucional nº 22/00, a fim de ser submetida à apreciação da Câmara dos Deputados.
229	22/08/2006	Mesa Diretora (MESA)	À Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Apense a esta a PEC-169/2003 e a PEC-465/2005. Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário. Regime de Tramitação: Especial. Apense-se a esta a PEC-169/2003. Apense-se a esta a PEC-465/2005.
230	23/08/2006	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP)	Encaminhada à publicação. Publicação Inicial no DCD de 24/08/06 PÁG 41031 COL 02.
231	24/08/2006	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Recebimento pela CCJC, com as proposições PEC-169/2003, PEC-465/2005, PEC-385/2005 apensadas.
232	07/03/2007	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Designado Relator, Dep. Paulo Maluf (PP-SP)
233	12/04/2007	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Apresentação do Parecer do Relator, PRL 1 CCJC, pelo Dep. Paulo Maluf. Parecer do Relator, Dep. Paulo Maluf (PP-SP), pela admissibilidade desta, da PEC 385/2005, da PEC 169/2003 e da PEC 465/2005, apensadas.
234	15/05/2007	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Devolvido ao Relator, Dep. Paulo Maluf (PP-SP)
235	29/05/2007	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Apresentação do Parecer do Relator, PRL 2 CCJC, pelo Dep. Paulo Maluf. Parecer do Relator, Dep. Paulo Maluf (PP-SP), pela admissibilidade desta, da PEC 385/2005, da PEC 46/2007, da PEC 169/2003 e da PEC 465/2005, apensadas.
236	13/07/2007	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Devolvido ao Relator, Dep. Paulo Maluf (PP-SP).
237	22/08/2007	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Apresentação do Parecer do Relator, PRL 3 CCJC, pelo Dep. Paulo Maluf. Parecer do Relator, Dep. Paulo Maluf (PP-SP), pela admissibilidade desta, da PEC 385/2005, da PEC 46/2007, da PEC 96/2007, da PEC 169/2003 e da PEC 465/2005, apensadas.
238	18/03/2008	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	10:00 Reunião Deliberativa Ordinária Vista conjunta aos Deputados Antonio Carlos Biscaia, Colbert Martins e José Genoíno.
239	25/03/2008	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Prazo de Vista Encerrado.
240	26/03/2008	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	10:00 Reunião Deliberativa Ordinária. Discutiram a matéria os Deputados Luiz Couto, Gerson Peres, José Eduardo Cardozo e Felipe Maia. Mantidas as inscrições dos Deputados Paulo Magalhães, Silvinho Peccioli, Jorginho Maluly e Eduardo Valverde. Suspensa a discussão por acordo.
241	08/04/2008	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Apresentação do Voto em Separado, VTS 2 CCJC, pelo Dep. Paulo Magalhães e outros.
242	09/04/2008	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	10:00 Reunião Deliberativa Ordinária. Aprovado por unanimidade requerimento de Retirada de pauta, apresentado pelo Deputado Silvinho Peccioli.
243	04/03/2009	Mesa Diretora (MESA)	Apense-se a esta a PEC-330/2009.
244	15/02/2011	Mesa Diretora (MESA)	Indeferido o pedido de desarquivamento desta proposição constante do REQ-30/2011por não se tratar(em) de matéria(s) sujeita(s) ao arquivamento previsto no artigo 105 do RICD.
245	21/03/2012	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Devolvido ao Relator, Dep. Paulo Maluf (PP-SP), para análise das apensadas PEC 281/08, PEC 330/09, PEC 321/09 e 20/11.

246	26/04/2012	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Apresentação do Parecer do Relator n. 2 CCJC, pelo Deputado Paulo Maluf (PP-SP). Parecer do Relator, Dep. Paulo Maluf (PP-SP), pela admissibilidade desta, da PEC 385/2005, da PEC 46/2007, da PEC 96/2007, da PEC 281/2008, da PEC 321/2009, da PEC 20/2011, da PEC 169/2003, da PEC 465/2005, da PEC 330/2009, da PEC 145/2012, e da PEC 152/2012, apensadas.
247	02/05/2012	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Devolvido ao Relator, Dep. Paulo Maluf (PP-SP).
248	11/05/2012	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Apresentação do Parecer do Relator n. 3 CCJC, pelo Deputado Paulo Maluf (PP-SP). Parecer do Relator, Dep. Paulo Maluf (PP-SP), pela admissibilidade desta, da PEC 385/2005, da PEC 46/2007, da PEC 96/2007, da PEC 281/2008, da PEC 321/2009, da PEC 20/2011, da PEC 169/2003, da PEC 465/2005, da PEC 330/2009, da PEC 145/2012, e da PEC 152/2012, apensadas.
249	02/07/2012	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Devolvido ao Relator, Dep. Paulo Maluf (PP-SP).
250	08/08/2012	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Apresentação do Parecer do Relator n. 4 CCJC, pelo Deputado Paulo Maluf (PP-SP). Parecer do Relator, Dep. Paulo Maluf (PP-SP), pela admissibilidade desta, da PEC 385/2005, da PEC 46/2007, da PEC 96/2007, da PEC 281/2008, da PEC 321/2009, da PEC 20/2011, da PEC 189/2012, da PEC 192/2012, da PEC 169/2003, da PEC 465/2005, da PEC 330/2009, da PEC 145/2012 e da PEC 152/2012, apensadas.
251	20/08/2012	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Devolvido ao Relator, Dep. Paulo Maluf (PP-SP).
252	18/10/2012	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Apresentação do Parecer do Relator n. 5 CCJC, pelo Deputado Paulo Maluf (PP-SP). Parecer do Relator, Dep. Paulo Maluf (PP-SP), pela admissibilidade desta, da PEC 385/2005, da PEC 46/2007, da PEC 96/2007, da PEC 281/2008, da PEC 321/2009, da PEC 20/2011, da PEC 189/2012, da PEC 192/2012, da PEC 201/2012, da PEC 169/2003, da PEC 465/2005, da PEC 330/2009, da PEC 145/2012, e da PEC 152/2012, apensadas.
253	18/12/2012	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Devolvido ao Relator, Dep. Paulo Maluf (PP-SP).
254	06/03/2013	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Apresentação do Parecer do Relator n. 6 CCJC, pelo Deputado Paulo Maluf (PP-SP). Parecer do Relator, Dep. Paulo Maluf (PP-SP), pela admissibilidade desta, da PEC 385/2005, da PEC 46/2007, da PEC 96/2007, da PEC 281/2008, da PEC 321/2009, da PEC 20/2011, da PEC 189/2012, da PEC 192/2012, da PEC 201/2012, da PEC 232/2012, da PEC 169/2003, da PEC 465/2005, da PEC 330/2009, da PEC 145/2012 e da PEC 152/2012, apensadas.
255	19/03/2013	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	14:30 Reunião Deliberativa Ordinária. Mantidas as inscrições dos Deputados Arthur Oliveira Maia, Felipe Maia, João Paulo Lima, Danilo Forte, Esperidião Amin, José Genoíno, João Campos e Paulo Magalhães. Vista ao Deputado João Paulo Lima.
256	20/03/2013	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Apresentação do Voto em Separado n. 2 CCJC, pelo Deputado José Genoíno (PT-SP).
257	21/03/2013	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Prazo de Vista Encerrado.
258	27/03/2013	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Apresentação do Requerimento de Audiência Pública n. 124/2013, pelo Deputado José Genoíno (PT-SP), que: "Requer a realização de audiência pública destinada a debater a PEC nº 565/2006, que 'altera os arts. 57, 165, 166, e acrescenta art. 165-A, todos da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual'. (Apensados: PEC 169/2003 (Apensado: PEC 385/2005 (Apensados: PEC 46/2007, PEC 96/2007, PEC 281/2008, PEC 321/2009, PEC 20/2011 (Apensado: PEC 152/2012), PEC 189/2012, PEC 192/2012, PEC 201/2012 e PEC 232/2012)), PEC 465/2005 e PEC 330/2009 (Apensado: PEC 145/2012))".

			Em 23/04/2013, requerimento 124/2013/CCJC arquivado. A PEC 565/2006 foi aprovada na CCJC em 03/04/2013. A Comissão Especial foi constituída em 23/04/2013.
259	02/04/2013	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	14:30 Reunião Deliberativa Ordinária. Discutiram a matéria os Deputados Arthur Oliveira Maia, João Paulo Lima, Danilo Forte, Esperidião Amim, José Genoíno, João Campos, Luiz Couto, Leonardo Picciani, Efraim Filho e Ricardo Berzoini. Mantidas as inscrições dos Deputados Eduardo Azeredo, Nazareno Fonteles, Alceu Moreira, Luiz de Deus, Regis Zveiter, Leonardo Gadelha, Iriny Lopes e Alesandro Molon. Suspensa a discussão em virtude do início da Ordem do Dia do Plenário.
260	03/04/2013	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	10:00 Reunião Deliberativa Ordinária. Aprovado o Parecer contra os votos dos Deputados Zezéu Ribeiro, Iriny Lopes, Odair Cunha, José Guimarães, João Paulo Lima, Alessandro Molon, Luiz de Deus, José Genoíno e Marcelo Almeida. Apresentaram votos em separado os Deputados Paulo Magalhães, Felipe Maia e José Genoíno.
261	03/04/2013	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP)	Parecer recebido para publicação.
262	08/04/2013	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP)	Encaminhada à publicação. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania Publicado em avulso e no DCD de 09/04/2013, PÁG 8892 COL 02, Letra A.
263	09/04/2013	Plenário (PLEN)	Ato da Presidência : Cria Comissão Especial, nos termos do § 2º do art. 202 do Regimento Interno. DCD de 10/04/13 PÁG 09242 COL 01.
264	10/04/2013	Plenário (PLEN)	Apresentação do Requerimento n. 7474/2013, pelo Deputado Bernardo Santana de Vasconcellos (PR-MG), que: "Requer o aumento do número de membros da Comissão Especial destinada a apreciar à PEC 565-A, de 2006".
265	23/04/2013	Plenário (PLEN)	Ato da Presidência: Constitui Comissão Especial, nos termos § 2º do art. 202 do Regimento Interno. DCD de 24/04/13 PÁG 12052 COL 02
266	24/04/2013	Comissão Especial - PEC 565/06 - EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (PEC56506)	Recebimento pela PEC56506, com as proposições PEC-385/2005, PEC-169/2003, PEC-465/2005, PEC-46/2007, PEC-96/2007, PEC-281/2008, PEC-321/2009, PEC-330/2009, PEC-20/2011, PEC-145/2012, PEC-152/2012, PEC-189/2012, PEC-192/2012, PEC-201/2012, PEC-232/2012 apensadas. Designado Relator, Dep. Edio Lopes (PMDB-RR). Prazo para Emendas à PEC (10 sessões ordinárias a partir de 25/04/2013)
267	08/05/2013	Comissão Especial - PEC 565/06 - EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (PEC56506)	Apresentação do Requerimento n. 1/2013, pelo Deputado Alessandro Molon (PT-RJ), que: "Requer a realização de Audiência Pública para discutir a Proposta de Emenda à Constituição n° 565-A, de 2006". Apresentação do Requerimento n. 2/2013, pelo Deputado Alessandro Molon (PT-RJ), que: "Requer a realização de Audiência Pública para discutir a Proposta de Emenda à Constituição n° 565-A, de 2006".
268	09/05/2013	Comissão Especial - PEC 565/06 - EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (PEC56506)	Apresentação do Requerimento de Audiência Pública n. 3/2013, pelo Deputado Efraim Filho (DEM-PB), que: "Requer a realização de Audiência Pública para debater a Proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006, que dispõe sobre a execução obrigatória da Lei Orçamentária Anual.
269	13/05/2013	Comissão Especial - PEC 565/06 - EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (PEC56506)	Apresentação do Requerimento n. 4/2013, pelo Deputado Edio Lopes (PMDB-RR), que: "Requerimento do deputado federal Edio Lopes (PMDB/RR) que requer a participação de representantes da área de controle do governo para discutir a Proposta de Emenda à Constituição n° 565-A, de 2006". Apresentação do Requerimento n. 5/2013, pelo Deputado Edio Lopes (PMDB-RR), que: "Requerimento do deputado federal Edio Lopes (PMDB/RR) que requer a participação de

			representante da área econômica do governo para discutir a Proposta de Emenda à Constituição n° 565-A, de 2006". Apresentação do Requerimento n. 6/2013, pelo Deputado Edio Lopes (PMDB-RR), que: "Requerimento do deputado federal Edio Lopes (PMDB/RR) que requer a participação de representantes da área econômica do governo para discutir a Proposta de Emenda à Constituição n° 565-A, de 2006". Apresentação do Requerimento n. 7/2013, pelo Deputado Edio Lopes (PMDB-RR), que: "Requerimento do deputado federal Edio Lopes (PMDB/RR) que requer a participação de representante da área de controle para discutir a Proposta de Emenda à Constituição n° 565-A, de 2006". Apresentação do Requerimento n. 8/2013, pelo Deputado Edio Lopes (PMDB-RR), que: "Requerimento do deputado federal Edio Lopes (PMDB/RR) que requer a participação de representante da sociedade civil organizada para discutir a Proposta de Emenda à Constituição n° 565-A, de 2006". Apresentação do Requerimento n. 9/2013, pelo Deputado Edio Lopes (PMDB-RR), que: "Requerimento do deputado federal Edio Lopes (PMDB/RR) que requer a participação de representante da sociedade civil organizada para discutir a Proposta de Emenda à Constituição n° 565-A, de 2006".
270	14/05/2013	Comissão Especial - PEC 565/06 - EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (PEC56506)	Apresentação do Requerimento n. 10/2013, pelos Deputados Felipe Maia (DEM-RN) e Efraim Filho (DEM-PB), que: "Requer a participação de representante da Sociedade Civil organizada para discutir a proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006". Apresentação do Requerimento n. 11/2013, pelo Deputado Edio Lopes (PMDB-RR), que: "Requerimento do deputado federal Edio Lopes (PMDB/RR) que requer a retirada de tramitação o Requerimento nº 008, de 2013, de minha autoria". Apresentação do Requerimento n. 12/2013, pelo Deputado Alessandro Molon (PT-RJ), que: "Requer a prorrogação de prazo para apresentação de emendas na Comissão Especial". Deferido o requerimento REQ 11/2013 PEC56506 => PEC 565/2006 , nos termos do artigo 104, caput, do RICD
271	29/05/2013	Comissão Especial - PEC 565/06 - EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (PEC56506)	Aprovado requerimento do Sr. Alessandro Molon que requer a realização de Audiência Pública para discutir a Proposta de Emenda à Constituição n° 565-A, de 2006. Aprovado requerimento do Sr. Alessandro Molon que requer a realização de Audiência Pública para discutir a Proposta de Emenda à Constituição n° 565-A, de 2006. Aprovado requerimento n. 10/2013 dos Srs. Felipe Maia e Efraim Filho que requer a participação de representante da Sociedade Civil organizada para discutir a proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006. Aprovado requerimento n. 12/2013 do Sr. Alessandro Molon que requer a prorrogação de prazo para apresentação de emendas na Comissão Especial. Aprovado requerimento do Sr. Alessandro Molon que requer a realização de Audiência Pública para discutir a Proposta de Emenda à Constituição n° 565-A, de 2006. Aprovado requerimento do Sr. Alessandro Molon que requer a realização de Audiência Pública para discutir a Proposta de Emenda à Constituição n° 565-A, de 2006. Aprovado requerimento n. 10/2013 dos Srs. Felipe Maia e Efraim Filho que requer a participação de representante da Sociedade Civil organizada para discutir a proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006. Aprovado requerimento n. 12/2013 do Sr. Alessandro Molon que requer a prorrogação de prazo para apresentação de emendas na Comissão Especial.
272	29/05/2013	Plenário (PLEN)	Apresentação do Requerimento n. 7.880/2013, pela Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006, do Senado Federal, que "altera os arts. 57, 165, 166, e acrescenta art. 165-A, todos da

			Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual", que: "Requer a prorrogação do prazo para apresentação de emendas por 10 sessões.".
273	29/05/2013	Comissão Especial - PEC 565/06 - EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (PEC56506)	Aprovado requerimento do Sr. Alessandro Molon que requer a realização de Audiência Pública para discutir a Proposta de Emenda à Constituição n° 565-A, de 2006. Aprovado requerimento do Sr. Alessandro Molon que requer a realização de Audiência Pública para discutir a Proposta de Emenda à Constituição n° 565-A, de 2006. Aprovado requerimento n. 10/2013 dos Srs. Felipe Maia e Efraim Filho que requer a participação de representante da Sociedade Civil organizada para discutir a proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006. Aprovado requerimento n. 12/2013 do Sr. Alessandro Molon que requer a prorrogação de prazo para apresentação de emendas na Comissão Especial.
274	05/06/2013	Comissão Especial - PEC 565/06 - EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (PEC56506)	Encerrado o prazo para emendas ao projeto. Foram apresentadas 18 emendas.
275	05/06/2013	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP)	Encaminhada à publicação. Emenda(s) apresentada(s) na Comissão Especial publicada(s) no DCD de 06/06/2013. PÁG 22424 COL 01, Letra B.
276	13/06/2013	Comissão Especial - PEC 565/06 - EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (PEC56506)	Apresentação do Parecer do Relator, PRL 1 PEC56506, pelo Dep. Edio Lopes.
277	13/06/2013	Comissão Especial - PEC 565/06 - EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (PEC56506)	10:00 Reunião Deliberativa Ordinária. Parecer do Relator, Dep. Edio Lopes (PMDB-RR), pela aprovação desta, das de nº 385/2005, 46/2007, 96/2007, 321/2009, 20/2011, 189/2012, 192/2012, 201/2012, 232/2012, 169/2003, e 152/2012, apensadas; pela admissibilidade das Emendas de nº 1 a 18 e, no mérito, pela aprovação das Emendas de nºs 1 a 13 e de 15 a 18, com substitutivo, e pela rejeição das PECs nº 281/2008, 465/2005, 330/2009 e 145/2012, apensadas, e da Emenda nº 14/2013.
278	25/06/2013	Mesa Diretora (MESA)	Despacho exarado no Requerimento n. 7.880/2013, de seguinte teor: "Declaro prejudicado o Requerimento n. 7.880, de 2013, nos termos do art. 164, II, do RICD. Publique-se. Oficie-se.".
279	03/07/2013	Comissão Especial - PEC 565/06 - EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (PEC56506)	Apresentação do Requerimento n. 13/2013, pelos Deputados Danilo Forte (PMDB-CE) e outros, que: "Requer a convocação de reunião extraordinária da Comissão Especial - PEC 565/06".
280	09/07/2013	Comissão Especial - PEC 565/06 - EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (PEC56506)	15:00 Reunião Deliberativa Extraordinária Por acordo do Colegiado, adiou-se o início da discussão.
281	06/08/2013	Comissão Especial - PEC 565/06 - EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (PEC56506)	Apresentação do Voto em Separado n. 1 PEC56506, pelo Deputado Ricardo Berzoini (PT-SP). Inteiro teor. Apresentação do Parecer do Relator, PRL 2 PEC56506, pelo Dep. Edio Lopes. Parecer do Relator, Dep. Edio Lopes, pela aprovação desta, das PECs nºs 169/2003, 385/2005, 46/2007, 96/2007, 321/2009, 20/2011, 189/2012, 192/2012, 201/2012, 232/2012, e 152/2012, apensadas; pela admissibilidade das emendas de nºs 1 a 18, e, no mérito, pela aprovação das de nºs 1 a 6, 8 a 13 e 15 a 18, com Substitutivo; e pela rejeição das PECs nºs 465/2005, 281/2008, 330/2009 e 145/2012, apensadas, e das emendas de nºs 7 e 14.

282	06/08/2013	Comissão Especial - PEC 565/06 - EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (PEC56506)	14:30 Reunião Deliberativa Ordinária. Discutiram a matéria os Deputados Ricardo Berzoini, Esperidião Amin, Efraim Filho, Alessandro Molon, Danilo Forte, Zeca Dirceu, Domingos Sávio, Pedro Novais, Giovanni Queiroz, Moreira Mendes e Pedro Eugênio. Parecer com Complementação de Voto, Dep. Edio Lopes (PMDB-RR), pela aprovação desta, das PECs nºs 169/2003, 385/2005, 46/2007, 96/2007, 321/2009, 20/2011, 152/2012, 189/2012, 192/2012, 201/2012 e 232/2012, apensadas; pela admissibilidade das emendas de nºs 1 a 18, e, no mérito, pela aprovação das de nºs 1 a 6, 8 a 13 e 15 a 18, com Substitutivo; e pela rejeição das PECs nºs 281/2008, 465/2005, 330/2009 e 145/2012, apensadas, e das emendas de nºs 7 e 14.
283	06/08/2013	Comissão Especial - PEC 565/06 - EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (PEC56506)	Apresentação da Complementação de Voto, CVO 1 PEC56506, pelo Dep. Edio Lopes.
284	06/08/2013	Comissão Especial - PEC 565/06 - EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (PEC56506)	14:30 Reunião Deliberativa Ordinária. Aprovado o Parecer com Complementação de Voto, contra o voto do Deputado Alessandro Molon. O Deputado Ricardo Berzonini apresentou voto em separado, que foi subscrito pelo Deputado Pedro Eugênio.
285	06/08/2013	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP)	Parecer recebido para publicação. Encaminhada à publicação. Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006, do Senado Federal, que "altera os arts. 57, 165, 166, e acrescenta art. 165-A, todos da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual". Publicado em avulso e no DCD de 07/08/13, PÁG 32767 COL 01, Letra C.
286	13/08/2013	Plenário (PLEN)	17:30 Sessão Deliberativa Extraordinária. Discussão, em primeiro turno, da Proposta de Emenda à Constituição nº 565 de 2006. Encerrada a discussão. Votação, em primeiro turno, do Substitutivo adotado pela Comissão Especial à Proposta de Emenda à Constituição nº 565 de 2006. Aprovado, em primeiro turno, o Substitutivo adotado pela Comissão Especial à Proposta de Emenda à Constituição nº 565 de 2006. Sim: 378; Não: 48; Abstenção: 13; Total: 439. Em consequência, ficam prejudicados o projeto inicial, as emendas apresentadas e as Propostas de Emenda à Constituição nºs 169/03, 385/05, 465/05, 46/07, 96/07, 281/08, 321/09, 330/09, 20/11, 145/12, 152/12, 189/12, 192/12, 201/12 e 232/12, apensadas. Votação das expressões "prioritária" e "observado anexo de metas e prioridades que integrará a lei prevista no art. 165, II" constante no § 10 do art. 166 da Constituição Federal, na redação proposta pelo art. 2º do Substitutivo da Comissão Especial, objeto do Destaque para votação em separado da bancada do PMDB. Encaminhou a Votação o Dep. Eduardo Cunha (PMDB-RJ). Suprimidas as expressões. Sim: 18; Não: 360; Abstenção: 6; Total: 384. A matéria retorna à Comissão Especial para elaborar a redação para o segundo turno. DCD de 14/08/13, PÁG 33556 COL 01.
287	14/08/2013	Mesa Diretora (MESA)	Desapensação automática das PECs nºs 169/03, 385/05, 465/05, 46/07, 96/07, 281/08, 321/09, 330/09, 20/11, 145/12, 152/12, 189/12, 192/12, 201/12 e 232/12, em face da declaração de prejudicialidade destas decorrente da aprovação do Substitutivo adotado pela Comissão Especial à PEC nº 565/2006 (principal).
288	14/08/2013	Comissão Especial - PEC 565/06 - EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (PEC56506)	Apresentação da Redação do Vencido n. 1/2013, pelo Deputado Edio Lopes (PMDB-RR), que: “Proposta de Redação para o Segundo Turno de Discussão à PEC 565/2006, do Relator, Deputado Edio Lopes”. Proposta de Redação para o Segundo Turno de Discussão à PEC 565/2006, do Relator, Deputado Edio Lopes.

289	14/08/2013	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP)	Encaminhada à publicação. Redação para o 2º Turno de Discussão publicado em avulso e no DCD de 15/08/13, PÁG 34035 COL 01, Letra D.
290	27/08/2013	Plenário (PLEN)	18:11 Sessão Deliberativa Extraordinária. Discussão, em segundo turno, da Proposta de Emenda à Constituição nº 565 de 2006. Discutiram a Matéria: Dep. Izalci (PSDB-DF) e Dep. Giovani Cherini (PDT-RS). Encerrada a discussão. Votação, em segundo turno, da Proposta de Emenda à Constituição nº 565 de 2006. Aprovada, em segundo turno, a Proposta de Emenda à Constituição nº 565 de 2006. Sim: 376; não: 59; abstenção: 5; total: 440. Votação Fica dispensada a redação final da matéria, nos termos do inciso I do § 2º do art. 195 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A matéria retorna ao Senado Federal (PEC 565-D/2006). DCD de 28/08/13 PÁG 36546 COL 01.
291	28/08/2013	Mesa Diretora (MESA)	Remessa ao Senado Federal por meio do Of. nº 1.841/13.
292	13/11/2013	Mesa Diretora (MESA)	Recebido o Ofício nº 2392/2013, do Senado Federal, que submete à apreciação da Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição nº 22-A, de 2000, que "Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tomar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.", resultante da revisão da PEC 565/2006. O novo texto foi renumerado como PEC 353/2013.

Proposição de PECs em Matéria Orçamentária na Câmara de Deputados			
Item/Doc	**Data**	**Título**	**Ação**
293	23/09/2003	PEC 169/2003	Proposição: Jaime Martins (PL/MG). Ementa: Torna a Lei Orçamentária impositiva. Dados Complementares: Altera a Constituição Federal de 1988, incluindo o artigo 165 - A.
294	12/04/2005	PEC 385/2005	Proposição: Marcondes Gadelha (PTB/PB). Ementa: Acrescenta o art. 165-A à Constituição Federal, tornando obrigatória a execução dos créditos constantes da Lei Orçamentária Anual de emendas parlamentares. Dados Complementares: Altera a Constituição Federal de 1988.
295	28/09/2005	PEC 465/2005	Proposição: João Lyra (PTB/AL). Ementa: Dá nova redação ao inciso II do § 2° do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT. Dados Complementares: Estabelece que o Projeto e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deverá será encaminhado até nove meses e meio antes do término do exercício financeiro, sendo o novo prazo até 15 de março. Altera a Constituição Federal de 1988.
296	19/04/2007	PEC 46/2007	Proposição: Flaviano Melo (PMDB/AC). Ementa: Acrescenta § 3º-A ao art. 66 da Constituição Federal. Dados Complementares: Veda o contingenciamento de emendas individuais dos parlamentares pelo Poder Executivo. Altera a Constituição Federal de 1988.
297	21/06/2007	PEC 96/2007	Proposição: Wandenkolk Gonçalves (PSDB/PA). Ementa: Altera o art. 166 da Constituição Federal, para determinar que os recursos incluídos na lei orçamentária anual em decorrência da aprovação de emendas de autoria de Parlamentares serão de execução impositiva.
298	15/07/2008	PEC 281/2008	Proposição: Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR). Ementa: Estabelece a execução obrigatória da Lei Orçamentária Anual e dá outras providências. Dados Complementares: Constituição Federal de 1988.
299	03/02/2009	PEC 321/2009	Proposição: Jair Bolsonaro (PP/RJ). Ementa: Acrescenta parágrafo ao art. 166 da Constituição Federal. Dados Complementares: Determina o caráter obrigatório das emendas parlamentares de iniciativa individual. Altera a Constituição Federal de 1988.
300	18/02/2009	PEC 330/2009	Proposição: Roberto Rocha (PSDB/MA).

			Ementa: Altera os arts. 57, 165, 166 e 167 da Constituição Federal e o art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Dados Complementares: Dispõe sobre alterações no tratamento de matéria orçamentária pela União.
301	03/05/2011	PEC 20/2011	Proposição: Luiz Henrique Mandetta (DEM/MS). Ementa: Acrescente-se o seguinte § 9º ao art. 166 da Constituição Federal. Dados Complementares: Retira do conjunto da lei orçamentária anual, parte da programação originada em emendas individuais parlamentares, concedendo-lhe o status de norma cogente em face de sua obrigatoriedade e coercividade.
302	13/03/2012	PEC 145/2012	Proposição: Leonardo Gadelha (PSC/PB). Ementa: Dá nova redação ao § 2º do art. 57 da Constituição Federal, para tornar compulsória a apreciação de veto à lei de diretrizes orçamentárias.
303	28/03/2012	PEC 152/2012	Proposição: José Airton Félix Cirilo (PT/CE). Ementa: Acrescenta inciso XII ao art. 167, da Constituição Federal, tornando impositivo o orçamento anual nas dotações que se destinem a cobrir despesas com educação, saúde e assistência social. Dados Complementares: Proíbe o bloqueio ou contingenciamento de dotações orçamentárias destinadas à área social.
304	13/06/2012	PEC 189/2012	Proposição: Wandenkolk Gonçalves (PSDB/PA). Ementa: Acrescenta inciso XII ao art. 167 da Constituição Federal.
305	20/06/2012	PEC 192/2012	Proposição: Marcio Reinaldo Moreira (PP/MG). Ementa: Acrescenta os §§ 9º, 10 e 11 ao art. 166 da Constituição Federal. Dados Complementares: Considera de execução obrigatória as despesas originárias de emendas ao projeto de lei orçamentária anual.
306	17/07/2012	PEC 201/2012	Proposição: Ricardo Izar (PSD/SP). Ementa: Acrescenta-se o § 9º ao art.166, da Constituição Federal e acrescenta o art. 96 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dispor sobre o empenho das emendas individuais dos Deputados e Senadores da República.
307	13/12/2012	PEC 232/2012	Proposição: Antônia Lúcia (PSC/AL). Ementa: Acrescenta inciso XII ao art. 167 da Constituição Federal. Dados Complementares: Veda o bloqueio ou contingenciamento de dotações constantes da lei orçamentária, resultantes de emendas Parlamentares.

Demais Reuniões Deliberativas em Plenário e na Comissão Especial			
Item/Doc	**Data**	**Título**	**Ação**
308	24/04/2013	Formação da Comissão Especial	Reunião realizada em 24/04/2013 – Duração de 00:52:29.
309	08/05/2013	Reunião Deliberativa da Comissão Especial	Reunião realizada em 08/05/2013 – Duração de 00:32:42.
310	14/05/2013	Reunião Deliberativa da Comissão Especial	Reunião realizada em 14/05/2013 – Duração de 00:02:21.
311	15/05/2013	Reunião Deliberativa da Comissão Especial	Reunião realizada em 15/05/2013 – Duração de 00:00:00.
312	22/05/2013	Reunião Deliberativa da Comissão Especial	Reunião realizada em 22/05/2013 – Duração de 00:01:39.
313	29/05/2013	Reunião Deliberativa da Comissão Especial	Reunião realizada em 29/05/2013 – Duração de 00:48:36.
314	06/06/2013	Audiência Pública	Reunião realizada em 06/06/2013 – Duração de 02:27:07.
315	11/06/2013	Audiência Pública	Reunião realizada em 11/06/2013 – Duração de 02:12:54.
316	14/08/2013	Reunião Ordinária - Comissão	Reunião realizada em 14/08/2013 – Duração de 00:24:00.

Pronunciamentos da Presidência da Câmara de Deputados			
Item/Doc	**Data**	**Título**	**Ação**
317	04/02/2013	Discurso de Campanha	DETAQ – Câmara de Deputados (Sessão 001.3.54.P)
318	20/02/2013	Primeiro Pronunciamento	DCD, 20 fevereiro 2013, p. 1430.
319	28/02/2013	Segundo Pronunciamento	DCD, 28 fevereiro 2013, p. 3057.
320	20/03/2013	Terceiro Pronunciamento	DCD, 20 março 2013, p. 5434.
321	10/04/2013	Quarto Pronunciamento	DCD, 10 abril 2013, p. 9022-9023.

Notícias Relacionadas à Tramitação da PEC 565/2006 na Câmara de Deputados			
Item/Doc	**Data**	**Título**	**Ação**
322	14/05/2013	Governo negocia liberação de verbas para aprovar reforma.	Folha de São Paulo. Governo negocia liberação de verbas para aprovar reforma [online], São Paulo, 14 maio 2013. Política. Disponível em: < https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/108816-governo-negocia-liberacao-de-verbas-para-aprovar-reforma.shtml>. Acesso em: 16 janeiro 2024.

ANEXO C – PROCESSO LEGISLATIVO – PEC 22-A/2000 (SENADO FEDERAL)

Publicações Oficiais na Tramitação da PEC 22-A/2000 no Senado Federal			
Item/Doc	**Data**	**Título**	**Ação**
323	30/08/2013	Publicado no DSF Páginas 58057-58069	A Presidência recebeu da Câmara dos Deputados o Substitutivo da Câmara à Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000 (nº 565/06, naquela Casa), tendo como primeiro signatário o Senador Antonio Carlos Magalhães. O Substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000, que acaba de ser lido, é considerado proposta nova, foi numerado como 22-A, de 2000, e vai ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, estando sujeito às disposições específicas dos arts. 354 e seguintes do Regimento Interno.
324	11/10/2013	Publicado no DSF Páginas 70971-71068	Leitura do Parecer nº 1125, de 2013 - CCJ, relator Senador Eduardo Braga, favorável à Proposta, nos termos da Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo). À SCLSF.
325	17/10/2013	Publicado no DSF Páginas 72537-72538 (Volume nº I)	Não houve oradores na primeira sessão de discussão , em primeiro turno. A matéria constará da Ordem do Dia da próxima sessão deliberativa, para prosseguimento da discussão.
326	18/10/2013	Publicado no DSF Páginas 73656-73673	Não houve oradores na segunda sessão de discussão, em primeiro turno, sendo lidas as seguintes emendas: - Emenda nº 2-PLEN, tendo como primeiro signatário o Senador Antonio Carlos Valadares; - Emenda nº 3-PLEN, tendo como primeiro signatário o Senador Antonio Carlos Valadares; - Emenda nº 4-PLEN, tendo como primeiro signatário o Senador Cícero Lucena; e - Emenda nº 5-PLEN, tendo como primeiro signatário o Senador Romero Jucá. À SCLSF, para prosseguimento da discussão, em primeiro turno.
327	23/10/2013	Publicado no DSF Páginas 74700-74702	Anunciada a matéria, a Presidência comunica ao Plenário a existência de solicitação de calendário especial para tramitação; que deixa de ser lido nesta oportunidade, após manifestações dos Senadores Aloysio Nunes Ferreira, Eunício Oliveira e Mário Couto. Não houve mais oradores na terceira sessão de discussão, em primeiro turno. À SCLSF.
328	24/10/2013	Publicado no DSF Páginas 75350-75366	Anunciada a matéria, são lidas as seguintes Emendas: nº 6 - PLEN, tendo como primeiro signatário o Senador Humberto Costa; nº 7 - PLEN, tendo como primeiro signatário o Senador Humberto Costa; nº 8 - PLEN, tendo como primeiro signatário o Senador Aloysio Nunes Ferreira. Não houve oradores na 4ª sessão de discussão, em 1º turno. A matéria constará da Ordem do Dia da próxima sessão deliberativa, para prosseguimento da discussão. À SCLSF.
329	25/10/2013	Publicado no DSF Páginas 75779-75792	Anunciada a matéria, são lidas as seguintes Emendas: nº 9 - PLEN, tendo como primeiro signatário o Senador Eunício Oliveira; nº 10 - PLEN, tendo como primeiro signatário o Senador Lindbergh Farias. Discussão encerrada, em primeiro turno. A matéria retorna à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para análise das emendas de Plenário.
330	31/10/2013	Publicado no DSF Páginas 77087-77088 PUB QUESTÃO DE ORDEM SEN. ALOYSIO NUNES FERREIRA	Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária do dia 05.11.2013 Votação, em primeiro turno.
331	31/10/2013	Publicado no DSF Páginas 77088-77089 PUB QUESTÃO DE ORDEM SEN. PEDRO TAQUES	Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária do dia 05.11.2013 Votação, em primeiro turno.
332	31/10/2013	Publicado no DSF Páginas 77153-77160	Leitura do Parecer nº 1214, de 2013 - CCJ, Relator Senador Eduardo Braga, pela aprovação das Emendas nºs 2 - PLEN, nos termos da Subemenda, e 9 - PLEN, ambas apresentadas ao Substitutivo da CCJ à PEC nº 22A, de 2000, com rejeição das demais. À SCLSF.
333	31/10/2013	Publicado no DSF Páginas 79270-79311	Anunciada a matéria, usam da palavra, para encaminhar a votação, os Senadores Jarbas Vasconcelos, Aloysio Nunes Ferreira,

			Francisco Dornelles, Humberto Costa, Wellington Dias, Pedro Taques, Jader Barbalho, José Sarney, Alvaro Dias, Antonio Carlos Valadares, José Agripino, Eunício Oliveira, Aníbal Diniz, Mário Couto e Waldemir Moka. São lidos os seguintes requerimentos: - Requerimento nº 1284, de 2013, de autoria do Senador Francisco Dornelles, solicitando destaque para votação em separado da expressão "públicos" constante do § 9º do art. 166, incluído pelo art. 1º do Substitutivo; - Requerimento nº 1285, de 2013, de autoria da Senadora Ana Amélia, solicitando destaque para votação em separado do art. 3º do Substitutivo; - Requerimento nº 1286, de 2013, de autoria do Senador Pedro Taques, solicitando destaque para votação em separado de trecho do art. 1º do Substitutivo; - Requerimento nº 1287, de 2013, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares, solicitando destaque para votação em separado da Emenda nº 3-PLEN; - Requerimento nº 1288, de 2013, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, solicitando destaque para votação em separado da Emenda nº 4-PLEN; - Requerimento nº 1289, de 2013, de autoria do Senador Romero Jucá, solicitando destaque para votação em separado da Emenda nº 5-PLEN; - Requerimento nº 1290, de 2013, de autoria do Senador Humberto Costa, solicitando destaque para votação em separado da Emenda nº 6-PLEN; - Requerimento nº 1291, de 2013, de autoria do Senador Humberto Costa, solicitando destaque para votação em separado da Emenda nº 7-PLEN; - Requerimento nº 1292, de 2013, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, solicitando destaque para votação em separado da Emenda nº 8-PLEN; - Requerimento nº 1293, de 2013, de autoria do Senador Humberto Costa, solicitando destaque para votação em separado da Emenda nº 10-PLEN; É lido o Requerimento nº 1294, de 2013, tendo como primeiro signatário o Senador Eduardo Braga, solicitando a votação em globo dos Requerimentos nºs 1284 a 1293, de 2013. Usam da palavra os Senadores Eduardo Braga e Pedro Taques. A seguir, é deferida a retirada do Requerimento nº 1292, de 2013, de destaque para Emenda nº 8-PLEN, por solicitação do Senador Aloysio Nunes Ferreira. Usa da palavra o Senador José Agripino. Em seguida, é deferida a retirada do Requerimento nº 1285, de 2013, de destaque para o art. 3º do Substitutivo, por solicitação da Senadora Ana Amélia. Usam da palavra os Senadores Antonio Carlos Valadares, Humberto Costa, Aloysio Nunes Ferreira e Romero Jucá; tendo o Sr. Presidente Senador Renan Calheiros prestado esclarecimentos acerca de procedimentos a serem adotados para apreciação da presente proposta, enfatizando que será votada a matéria principal ressalvada a apreciação dos requerimentos de destaque e do requerimento de votação em globo dos destaques, conforme entendimento entre as lideranças partidárias. (Pendentes de apreciação: Requerimentos nºs 1284, 1286, 1287, 1288, 1289, 1290, 1291, 1293 e 1294, de 2013). Aprovado, em primeiro turno, o Substitutivo - Emenda nº 1-CCJ, ressalvadas as emendas e a apreciação de requerimentos de destaque, com o seguinte resultado: Sim 62, Não 9, Total 71. A Presidência anuncia ao Plenário que a continuação da votação, em primeiro turno, terá prosseguimento amanhã.
334	07/11/2013	Publicado no DSF Páginas 79615-79665	(Continuação da apreciação, em primeiro turno) Anunciada a votação do Requerimento nº 1294, de 2013, usam da palavra os Senadores Aloysio Nunes Ferreira, Eduardo Braga, Francisco Dornelles e Wellington Dias. É suscitada pelo Senador Pedro Taques Questão de Ordem referente aos requerimentos de destaque e ao procedimento adotado para apreciação da matéria principal, votada ontem, sendo contraditada pelo Senador Eduardo Braga, respondida e indeferida pelo Sr. Presidente Senador Renan Calheiros; havendo o Senador Pedro Taques anunciado recurso ao Plenário quanto à decisão, sendo apoiado pelo Senadores Randolfe Rodrigues (Líder do PSOL) e Rodrigo Rollemberg (Líder do PSB). Usam da palavra os Senadores Humberto Costa, Antonio Carlos Valadares, Waldemir Moka, Eunício Oliveira, José Agripino, Aloysio Nunes Ferreira, Mário Couto, Eduardo Braga,

			Randolfe Rodrigues, Francisco Dornelles, Wellington Dias e Rodrigo Rollemberg. É submetida ao Plenário a decisão da Presidência referente à Questão de Ordem suscitada pelo Senador Pedro Taques; tendo sido ela aprovada, com votos contrários dos Senadores Pedro Taques, Randolfe Rodrigues, Rodrigo Rollemberg, Waldemir Moka e Humberto Costa. A seguir, é suscitada pelo Senador Pedro Taques Questão de Ordem a respeito da impossibilidade de serem votados em globo os requerimentos de destaque apresentados à matéria; sendo respondida e indeferida pelo Sr. Presidente Senador Renan Calheiros. Usa da palavra o Senador Pedro Simon. Rejeitado o Requerimento nº 1.294, de 2013, com o seguinte resultado: Sim 31; Não 39; Total 70 (+ o Sr. Presidente Senador Renan Calheiros). Rejeitado o Requerimento nº 1.284, de 2013, tendo usado da palavra o Senador Francisco Dornelles e o relator da matéria, Senador Eduardo Braga. Rejeitado o Requerimento nº 1.286, de 2013, tendo usado da palavra o Senador Pedro Taques e o relator da matéria, Senador Eduardo Braga. Rejeitado o Requerimento nº 1.287, de 2013, tendo usado da palavra o Senador Antonio Carlos Valadares e o relator da matéria, Senador Eduardo Braga. Usa da palavra para encaminhar a votação do Requerimento nº 1288, de 2013, o Senador Cícero Lucena. É suscitada pela Senadora Ana Amélia Questão de Ordem a respeito da aplicação do decurso de uma hora entre as verificações de votação, sendo respondida pelo Sr. Presidente Senador Renan Calheiros. A seguir, o Senador Antonio Carlos Valadares suscita Questão de Ordem a respeito do resultado da apreciação do Requerimento nº 1287, de 2013; especificamente sobre o quantitativo de votos atribuídos aos líderes por ocasião da votação simbólica; sendo respondida pelo Sr. Presidente Senador Renan Calheiros. Usam da palavra os Senadores Aloysio Nunes Ferreira, Randolfe Rodrigues, Eduardo Braga e José Agripino, tendo o Sr. Presidente Senador Renan Calheiros prestado esclarecimentos acerca dos procedimentos regimentais em curso. O Senador Pedro Taques suscita Questão de Ordem referente ao computo dos votos representados pelo Líder, com fundamento no art. 293, II, RISF; sendo respondida pelo Sr. Presidente Senador Renan Calheiros. Usa da palavra o Senador Rodrigo Rollemberg. Rejeitado, em votação simbólica, é em seguida aprovado o Requerimento nº 1288, de 2013, com o seguinte resultado: Sim 39; Não 28; Total 67, tendo usado da palavra os Senadores Aloysio Nunes Ferreira, Wellington Dias, Eduardo Braga, Eunício Oliveira, Rodrigo Rollemberg, Randolfe Rodrigues, Cícero Lucena, Aécio Neves, José Pimentel, Gim, Mário Couto, Waldemir Moka, Flexa Ribeiro, João Capiberibe e Ana Amélia. (Verificação de votação solicitada pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira, com apoiamento regimental). Rejeitado o Requerimento nº 1.289, de 2013. Rejeitado o Requerimento nº 1.290, de 2013, tendo usado da palavra o Senador Humberto Costa e o relator da matéria, Senador Eduardo Braga. Rejeitado o Requerimento nº 1.291, de 2013, tendo usado da palavra os Senadores Humberto Costa, Wellington Dias e o relator da matéria, Senador Eduardo Braga. Rejeitado o Requerimento nº 1.293, de 2013, tendo usado da palavra os Senadores Humberto Costa e Wellington Dias. Lido e aprovado o Requerimento nº 1.302, de 2013, tendo como primeiro signatário o Senador Eduardo Braga, solicitando a votação em globo da Emenda nº 9–PLEN e da Subemenda da CCJ à Emenda nº 2–PLEN. Aprovadas, em globo, a Emenda nº 9-PLEN e a Subemenda da CCJ a Emenda nº 2–PLEN, com o seguinte resultado: Sim 55; Não 1; Total 56, tendo usado da palavra os Senadores Eduardo Braga, Gim, Aloysio Nunes Ferreira, Antonio Carlos Valadares, Inácio Arruda, Randolfe Rodrigues, Rodrigo Rollemberg, Eduardo Amorim, Eunício Oliveira, Wellington Dias e Gim; havendo a Senadora Lúcia Vânia retificado, da Tribuna, seu voto para SIM. Rejeitadas, em globo, as Emendas nºs 3, 5, 6, 7, 8 e 10-PLEN, de parecer contrário, com o seguinte resultado: Sim 1; Não 56; Total 57 (+ o Sr. Presidente Senador Renan Calheiros). A Presidência, de acordo com entendimento mantido

			em Plenário, transfere a continuidade da votação da presente matéria para a próxima terça-feira, dia 12. (Encontra-se pendente a votação, em primeiro turno, da Emenda nº 4-PLEN, destacada)
335	13/11/2013	Publicado no DSF Páginas 81254-81285	Anunciada a continuação da votação da matéria, em primeiro turno, usam da palavra para encaminhar a votação da Emenda nº 4-PLEN, destacada, de parecer contrário, os Senadores Aloysio Nunes Ferreira, Eduardo Braga, José Agripino, Wellington Dias, Humberto Costa, Alvaro Dias, Jarbas Vasconcelos, Waldemir Moka, Rodrigo Rollemberg, Cícero Lucena, Aécio Neves, Randolfe Rodrigues, Eunício Oliveira, Eduardo Amorim, Pedro Taques, Osvaldo Sobrinho, Pedro Simon, Roberto Requião, Flexa Ribeiro, Cyro Miranda, Lúcia Vânia, Antonio Carlos Valadares, Jader Barbalho, Mário Couto e Blairo Maggi. Rejeitada a Emenda nº 4-PLEN com o seguinte resultado: Sim 34, Não 23, Abst. 02, Total 59. Leitura do Parecer nº 1265, de 2013-CDIR, apresentando a redação da matéria para o segundo turno. Posteriormente, o Senador Rubem Figueiró retifica, da Tribuna, seu voto para SIM, quanto à votação da Emenda nº 4-PLEN. Usam da palavra os Senadores Cícero Lucena, Randolfe Rodrigues, Eunício Oliveira, Lídice da Mata, José Pimentel, Mário Couto, José Agripino, Cássio Cunha Lima, Aécio Neves, Antonio Carlos Valadares e Eduardo Braga. (Passa-se à apreciação da matéria, em segundo turno, conforme acordo entre as lideranças partidárias e aquiescência do Plenário). Discussão encerrada, em segundo turno. Aprovado o Substitutivo consolidado, em segundo turno, com o seguinte resultado: Sim 51, Não 08, Total 59; tendo usado da palavra os Senadores Eduardo Braga, José Agripino, Rodrigo Rollemberg, Eunício Oliveira, Mário Couto, Gim, Wellington Dias, Aécio Neves, Ana Amélia, Humberto Costa, Waldemir Moka, Inácio Arruda, Sérgio Souza, Roberto Requião e Magno Malta. À Câmara dos Deputados. À SEXP.
336	14/02/2015	Publicado no DSF Páginas 24	Encaminhado à publicação o Ofício nº 215, de 2015, do Presidente da Câmara dos Deputados, encaminhando, para os fins previstos no § 3º do art. 60 da Constituição Federal, a presente matéria. A Presidência convocará, oportunamente, sessão solene do Congresso Nacional, a fim de promulgar a Emenda Constitucional.
337	18/03/2015	Publicado no DCN Páginas 7-9	13:15 – Nesta data é realizada sessão solente do Congresso Nacional destinada a promulgação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, oriunda da presente proposta de Emenda à Constituição. Leitura dos autógrafos da Emenda Constitucional nº 86/2015. Assinatura da Emenda Constitucional. Promulgação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015. Usa da palavra o Senador Ronaldo Caiado. Encaminhado à publicação, nos termos regimentais, discurso do Senador Renan Calheiros.
Tramitação da PEC 22-A/2000 no Senado Federal			
Item/Doc	**Data**	**Título**	**Ação**
338	29/08/2013	SF-PLEG - PROTOCOLO LEGISLATIVO	Situação: AGUARDANDO LEITURA Ação: Autuado como PEC 0022-A 2000, proveniente da PEC 00565 2006, da Câmara dos Deputados (PEC 00022 2000, na origem). Anexadas 14 (quatorze) folhas numeradas e rubricadas. À SSCLSF.
339	29/08/2013	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Ação: Aguardando leitura. Juntada, às fls. 15 a 22, legislação citada.
340	29/08/2013	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Ação: A Presidência recebeu da Câmara dos Deputados o Substitutivo da Câmara à Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000 (nº 565/06, naquela Casa), tendo como primeiro signatário o Senador Antonio Carlos Magalhães. O Substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000, que acaba de ser lido, é considerado proposta nova, foi numerado como 22-A, de 2000, e vai ao exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, estando sujeito às disposições específicas dos arts. 354 e seguintes do Regimento Interno. Publicado no DSF Páginas 58057-58069. Avulso inicial da matéria.

341	29/08/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Situação: AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR Ação: Recebido nesta Comissão às 17 horas. Matéria aguardando distribuição.
342	30/08/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Ação: Anexei às fls. 33-34, a Emenda nº 1, de autoria do Senador Eunício Oliveira. Matéria aguardando distribuição. EMENDA 1 - PEC 22A/2000
343	04/09/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Ação: Juntei, às 11 horas e 31 minutos, a Emenda nº 2, de autoria do Senador Sérgio Souza (fls. 35 e 36). Matéria aguardando distribuição. EMENDA 2 - PEC 22A/2000
344	05/09/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Situação: MATÉRIA COM A RELATORIA Ação: Distribuído ao Senador Eduardo Braga, para emitir relatório.
345	09/09/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Ação: Juntei, às 18h25, a Emenda nº 3, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues. Encaminhada cópia ao Gabinete do Relator, Senador Eduardo Braga. EMENDA 3 - PEC 22A/2000
346	12/09/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Ação: Juntei, às 10h45, a Emenda nº 4, de autoria do Senador Wellington Dias. Encaminhado ao Relator, Senador Eduardo Braga, para análise da Emenda. EMENDA 4 - PEC 22A/2000
347	24/09/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Ação: Juntei a Emenda nº 5, de autoria do Senador Romero Jucá. Matéria com a Relatoria. EMENDA 5 - PEC 22A/2000
348	25/09/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Ação: Juntei a Emenda nº 5, de autoria do Senador Humberto Costa. Matéria com a Relatoria. ********** Retificado em 25/09/2013********** Juntei a Emenda nº 6, de autoria do Senador Humberto Costa. Matéria com a Relatoria. EMENDA 6 - PEC 22A/2000
349	25/09/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Ação: Juntei a Emenda nº 7, de autoria do Senador Rodrigo Rollemberg. Matéria com a Relatoria. EMENDA 7 - PEC 22A/2000
350	30/09/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Ação: Juntei, às 10h15, a Emenda nº 8, de autoria do Senador Francisco Dornelles. Matéria com a Relatoria.
351	30/09/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Situação: INCLUÍDA NA PAUTA DA REUNIÃO Ação: Matéria incluída na Pauta da Comissão.
352	01/10/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Ação: Recebido nesta Comissão o relatório do Senador Eduardo Braga, com voto pela constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, favorável à Proposta, na forma da Emenda Substitutiva que apresenta. Matéria incluída na Pauta da Comissão. Relatório Legislativo.
353	01/10/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Ação: Recebido nesta Comissão o Voto em Separado do Senador Pedro Taques, com voto contrário à Proposta. Matéria incluída na Pauta da Comissão. Voto em Separado.
354	02/10/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Ação: Juntei, às 10h, a Emenda nº 9, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares. EMENDA 9 - PEC 22A/2000.
355	02/10/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Ação: Juntei, às 10h, a Emenda nº 10, de autoria do Senador Blairo Maggi. EMENDA 10 - PEC 22A/2000.
356	02/10/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Ação: Juntei, às 10h40, a Emenda nº 11, de autoria do Senador Paulo Davim. EMENDA 11 - PEC 22A/2000.
357	02/10/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Situação: PEDIDO DE VISTA CONCEDIDO Ação: Na 56ª Reunião, realizada nesta data, a Presidência concede vista coletiva, nos termos regimentais. Encaminhada cópia do avulso da matéria e do Relatório do Senador Eduardo Braga aos membros da Comissão.

358	02/10/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Situação: INCLUÍDA NA PAUTA DA REUNIÃO Ação: Juntei, às 11h15, a Emenda nº 12, de autoria do Senador Francisco Dornelles. EMENDA 12 - PEC 22A/2000.
359	03/10/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Ação: Juntei, às 14 horas e 45 minutos, as Emendas nº 13 e 14, de autoria do Senador Vital do Rêgo.
360	03/10/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Ação: Juntei, às 17h15, a Emenda nº 15, de autoria do Senador Luiz Henrique. EMENDA 15 - PEC 22A/2000.
361	03/10/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Ação: Juntei, às 18h15, a Emenda nº 16, de autoria do Senador Aécio Neves. ********** Retificado em 03/10/2013********** Juntei, às 18h15, as Emendas nº 16 a 18, de autoria do Senador Aécio Neves. EMENDA 16 - PEC 22A/2000. EMENDA 17 - PEC 22A/2000. EMENDA 18 - PEC 22A/2000.
362	04/10/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Ação: Juntei, às 12 horas e 42 minutos, a Emenda nº 19, de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti. EMENDA 19 - PEC 22A/2000
363	04/10/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Ação: Juntei, às 15 horas e 23 minutos, as Emendas nºs 20 a 22, de autoria do Senador Pedro Simon. EMENDA 21 - PEC 22A/2000. EMENDA 22 - PEC 22A/2000.
364	04/10/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Ação: Juntei, às 15 horas e 55 minutos, a Emenda nº 23, de autoria do Senador Pedro Taques. EMENDA 23 - PEC 22A/2000.
365	04/10/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Ação: Juntei, às 17h40, as Emendas nº 24 a 27, de autoria do Senador José Agripino. EMENDA 24 - PEC 22A/2000. EMENDA 25 - PEC 22A/2000. EMENDA 26 - PEC 22A/2000. EMENDA 27 - PEC 22A/2000.
366	04/10/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Ação: Encaminhadas, às 18 horas e 30 minutos, cópias das emendas ao gabinete do relator, Senador Eduardo Braga. Matéria incluída na pauta da Comissão.
367	08/10/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Ação: Juntei o Requerimento nº 53, de 2013-CCJ, do Senador Vital do Rêgo, de retirada da Emenda nº 13, de sua autoria.
368	08/10/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Situação: PEDIDO DE VISTA CONCEDIDO Ação: Na 57ª Reunião Extraordinária, realizada nesta data, o Senador Eduardo Braga apresenta Adendo ao Relatório, com voto pela constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade da proposta e, no mérito, pela sua aprovação, com o acolhimento das Emendas nº 10 e 14, nos termos de emenda substitutiva que apresenta, bem como pela prejudicialidade das demais emendas. O Presidente da Comissão, Senador Vital do Rêgo, concede vista coletiva nos termos regimentais até a próxima Reunião da Comissão. Encaminhada cópia do Adendo ao Relatório do Senador Eduardo Braga aos membros da Comissão.
369	09/10/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Situação: APROVADO PARECER NA COMISSÃO Ação: Na 58ª Reunião Ordinária, realizada nesta data, o Relator, Senador Eduardo Braga, reformula o Relatório para acolher sugestões apresentadas pelos Senadores Antonio Carlos Valadares e José Agripino. O Senador Pedro Taques reformula seu Voto em Separado, pela rejeição da Proposta. A Comissão aprova o Relatório do Senador Eduardo Braga, que passa a constituir o Parecer da CCJ, favorável à Proposta, nos termos da Emenda Nº 1-CCJ (Substitutivo). Votam vencidos os Senadores Aloysio Nunes Ferreira, Pedro Taques, Flexa Ribeiro, Pedro Simon, Cícero Lucena e a Senadora Lúcia Vânia. Voto em Separado. Relatório Legislativo. Parecer.
370	09/10/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Ação: À SSCLSF, para prosseguimento da tramitação.

371	09/10/2013	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Ação: Recebido neste órgão, às 18h30.
372	10/10/2013	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Situação: AGUARDANDO LEITURA PARECER (ES) Ação: Aguardando leitura do Parecer da CCJ. Juntada, às fls. 290 a 295, legislação citada no Parecer.
373	10/10/2013	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Ação: Leitura do Parecer nº 1125, de 2013 - CCJ, relator Senador Eduardo Braga, favorável à Proposta, nos termos da Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo). À SCLSF. Publicado no DSF Páginas 70971-71068 P.S 1125/2013
374	11/10/2013	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Situação: PRONTO PARA DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO Ação: Aguardando inclusão em Ordem do Dia.
375	15/10/2013	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Situação: INCLUÍDA EM ORDEM DO DIA Ação: Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária do dia 16.10.2013. Primeira sessão de discussão, em primeiro turno.
376	16/10/2013	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Ação: Não houve oradores na primeira sessão de discussão, em primeiro turno. A matéria constará da Ordem do Dia da próxima sessão deliberativa, para prosseguimento da discussão. Publicado no DSF Páginas 72537-72538 (Volume nº I)
377	17/10/2013	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Ação: Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária do dia 17/10/2013. Segunda sessão de discussão, em primeiro turno.
378	17/10/2013	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Ação: Não houve oradores na segunda sessão de discussão, em primeiro turno, sendo lidas as seguintes emendas: - Emenda nº 2-PLEN, tendo como primeiro signatário o Senador Antonio Carlos Valadares; - Emenda nº 3-PLEN, tendo como primeiro signatário o Senador Antonio Carlos Valadares; - Emenda nº 4-PLEN, tendo como primeiro signatário o Senador Cícero Lucena; e - Emenda nº 5-PLEN, tendo como primeiro signatário o Senador Romero Jucá. À SCLSF, para prosseguimento da discussão, em primeiro turno. Publicado no DSF Páginas 73656-73673. Avulso de emendas.
379	17/10/2013	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Ação: Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária de 22.10.2013. Terceira sessão de discussão, em primeiro turno.
380	22/10/2013	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Ação: Anunciada a matéria, a Presidência comunica ao Plenário a existência de solicitação de calendário especial para tramitação; que deixa de ser lido nesta oportunidade, após manifestações dos Senadores Aloysio Nunes Ferreira, Eunício Oliveira e Mário Couto. Não houve mais oradores na terceira sessão de discussão, em primeiro turno. À SCLSF. Publicado no DSF Páginas 74700-74702.
381	22/10/2013	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Ação: Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária de 23.10.2013. Quarta sessão de discussão, em primeiro turno.
382	23/10/2013	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Ação: Anunciada a matéria, são lidas as seguintes Emendas: nº 6 - PLEN, tendo como primeiro signatário o Senador Humberto Costa; nº 7 - PLEN, tendo como primeiro signatário o Senador Humberto Costa; nº 8 - PLEN, tendo como primeiro signatário o Senador Aloysio Nunes Ferreira. Não houve oradores na 4ª sessão de discussão, em 1º turno. A matéria constará da Ordem do Dia da

			próxima sessão deliberativa, para prosseguimento da discussão. À SCLSF. Publicado no DSF Páginas 75350-75366. Avulso de emendas
383	23/10/2013	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Ação: Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária do dia 24.10.2012. Quinta e última sessão de discussão, em primeiro turno.
384	24/10/2013	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Ação: Anunciada a matéria, são lidas as seguintes Emendas: nº 9 - PLEN, tendo como primeiro signatário o Senador Eunício Oliveira; nº 10 - PLEN, tendo como primeiro signatário o Senador Lindbergh Farias. Discussão encerrada, em primeiro turno. A matéria retorna à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para análise das emendas de Plenário. Publicado no DSF Páginas 75779-75792. Avulso de emendas.
385	24/10/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Situação: MATÉRIA COM A RELATORIA Ação: Recebido nesta Comissão às 18 horas. Encaminhado ao Relator, Senador Eduardo Braga, para análise das Emendas.
386	30/10/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Situação: PRONTA PARA A PAUTA NA COMISSÃO Ação: Recebido, às 9 horas e 3 minutos, o relatório do Senador Eduardo Braga, com voto favorável à Emenda n° 2-PLEN, nos termos da Subemenda que apresenta, e n° 9-PLEN, ambas apresentadas ao Substitutivo da CCJ à PEC n° 22-A, de 2000, com a rejeição das demais. Matéria pronta para a Pauta na Comissão. Relatório Legislativo.
387	30/10/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Situação: APROVADO PARECER NA COMISSÃO Ação: Na 63ª Reunião Ordinária, realizada nesta data, a matéria é incluída como ITEM EXTRAPAUTA n° 21. A Comissão aprova o Relatório do Senador Eduardo Braga, que passa a constituir Parecer da CCJ favorável às Emendas n° 2-PLEN, nos termos da Subemenda n° 1-CCJ e n° 9-PLEN à Proposta. Votam vencidos os Senadores Pedro Taques e Aloysio Nunes Ferreira. Atendido o disposto no art. 356, parágrafo único, do RISF, referente às assinaturas complementares às dos membros da Comissão (fls. 201 e 202). Parecer.
388	30/10/2013	SF-CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Ação: À Secretaria-Geral da Mesa, para prosseguimento da tramitação.
389	30/10/2013	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Ação: Recebido neste Órgão, às 13h17.
390	30/10/2013	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Ação: Encaminhado ao Plenário.
391	30/10/2013	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Ação: Leitura do Parecer nº 1214, de 2013 - CCJ, Relator Senador Eduardo Braga, pela aprovação das Emendas nºs 2 - PLEN, nos termos da Subemenda, e 9 - PLEN, ambas apresentadas ao Substitutivo da CCJ à PEC nº 22A, de 2000, com rejeição das demais. À SCLSF. Publicado no DSF Páginas 77153-77160. P.S 1214/2013.
392	31/10/2013	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Situação: INCLUÍDA EM ORDEM DO DIA Ação: Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária do dia 05.11.2013. Votação, em primeiro turno. Publicado no DSF Páginas 77087-77088 PUB QUESTÃO DE ORDEM SEN. ALOYSIO NUNES FERREIRA. Publicado no DSF Páginas 77088-77089 PUB QUESTÃO DE ORDEM SEN. PEDRO TAQUES.
393	05/11/2013	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Situação: APROVADO O SUBSTITUTIVO

			Ação: Anunciada a matéria, usam da palavra, para encaminhar a votação, os Senadores Jarbas Vasconcelos, Aloysio Nunes Ferreira, Francisco Dornelles, Humberto Costa, Wellington Dias, Pedro Taques, Jader Barbalho, José Sarney, Alvaro Dias, Antonio Carlos Valadares, José Agripino, Eunício Oliveira, Aníbal Diniz, Mário Couto e Waldemir Moka. São lidos os seguintes requerimentos: - Requerimento nº 1284, de 2013, de autoria do Senador Francisco Dornelles, solicitando destaque para votação em separado da expressão "públicos" constante do § 9º do art. 166, incluído pelo art. 1º do Substitutivo; - Requerimento nº 1285, de 2013, de autoria da Senadora Ana Amélia, solicitando destaque para votação em separado do art. 3º do Substitutivo; - Requerimento nº 1286, de 2013, de autoria do Senador Pedro Taques, solicitando destaque para votação em separado de trecho do art. 1º do Substitutivo; - Requerimento nº 1287, de 2013, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares, solicitando destaque para votação em separado da Emenda nº 3-PLEN; - Requerimento nº 1288, de 2013, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, solicitando destaque para votação em separado da Emenda nº 4-PLEN; - Requerimento nº 1289, de 2013, de autoria do Senador Romero Jucá, solicitando destaque para votação em separado da Emenda nº 5-PLEN; - Requerimento nº 1290, de 2013, de autoria do Senador Humberto Costa, solicitando destaque para votação em separado da Emenda nº 6-PLEN; - Requerimento nº 1291, de 2013, de autoria do Senador Humberto Costa, solicitando destaque para votação em separado da Emenda nº 7-PLEN; - Requerimento nº 1292, de 2013, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, solicitando destaque para votação em separado da Emenda nº 8-PLEN; - Requerimento nº 1293, de 2013, de autoria do Senador Humberto Costa, solicitando destaque para votação em separado da Emenda nº 10-PLEN; É lido o Requerimento nº 1294, de 2013, tendo como primeiro signatário o Senador Eduardo Braga, solicitando a votação em globo dos Requerimentos nºs 1284 a 1293, de 2013. Usam da palavra os Senadores Eduardo Braga e Pedro Taques. A seguir, é deferida a retirada do Requerimento nº 1292, de 2013, de destaque para Emenda nº 8-PLEN, por solicitação do Senador Aloysio Nunes Ferreira. Usa da palavra o Senador José Agripino. Em seguida, é deferida a retirada do Requerimento nº 1285, de 2013, de destaque para o art. 3º do Substitutivo, por solicitação da Senadora Ana Amélia. Usam da palavra os Senadores Antonio Carlos Valadares, Humberto Costa, Aloysio Nunes Ferreira e Romero Jucá; tendo o Sr. Presidente Senador Renan Calheiros prestado esclarecimentos acerca de procedimentos a serem adotados para apreciação da presente proposta, enfatizando que será votada a matéria principal ressalvada a apreciação dos requerimentos de destaque e do requerimento de votação em globo dos destaques, conforme entendimento entre as lideranças partidárias. (Pendentes de apreciação: Requerimentos nºs 1284, 1286, 1287, 1288, 1289, 1290, 1291, 1293 e 1294, de 2013). Aprovado, em primeiro turno, o Substitutivo - Emenda nº 1-CCJ, ressalvadas as emendas e a apreciação de requerimentos de destaque, com o seguinte resultado: Sim 62, Não 9, Total 71. A Presidência anuncia ao Plenário que a continuação da votação, em primeiro turno, terá prosseguimento amanhã. Publicado no DSF Páginas 79270-79311 Votações nominais: 05/11/2013 - Votação da Emenda nº 1 da CCJ à PEC nº 22A/2000 (SUBSTITUTIVO), que altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 35 - A e 35 - B ao ADCT, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Aprovado.
394	06/11/2013	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Situação: INCLUÍDA EM ORDEM DO DIA Ação: Incluído em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária do dia 6.11.2013. Continuação da votação, em primeiro turno.

395	06/11/2013	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Situação: APROVADO O SUBSTITUTIVO Ação: (Continuação da apreciação, em primeiro turno). Anunciada a votação do Requerimento nº 1294, de 2013, usam da palavra os Senadores Aloysio Nunes Ferreira, Eduardo Braga, Francisco Dornelles e Wellington Dias. É suscitada pelo Senador Pedro Taques Questão de Ordem referente aos requerimentos de destaque e ao procedimento adotado para apreciação da matéria principal, votada ontem, sendo contraditada pelo Senador Eduardo Braga, respondida e indeferida pelo Sr. Presidente Senador Renan Calheiros; havendo o Senador Pedro Taques anunciado recurso ao Plenário quanto à decisão, sendo apoiado pelo Senadores Randolfe Rodrigues (Líder do PSOL) e Rodrigo Rollemberg (Líder do PSB). Usam da palavra os Senadores Humberto Costa, Antonio Carlos Valadares, Waldemir Moka, Eunício Oliveira, José Agripino, Aloysio Nunes Ferreira, Mário Couto, Eduardo Braga, Randolfe Rodrigues, Francisco Dornelles, Wellington Dias e Rodrigo Rollemberg. É submetida ao Plenário a decisão da Presidência referente à Questão de Ordem suscitada pelo Senador Pedro Taques; tendo sido ela aprovada, com votos contrários dos Senadores Pedro Taques, Randolfe Rodrigues, Rodrigo Rollemberg, Waldemir Moka e Humberto Costa. A seguir, é suscitada pelo Senador Pedro Taques Questão de Ordem a respeito da impossibilidade de serem votados em globo os requerimentos de destaque apresentados à matéria; sendo respondida e indeferida pelo Sr. Presidente Senador Renan Calheiros. Usa da palavra o Senador Pedro Simon. Rejeitado o Requerimento nº 1.294, de 2013, com o seguinte resultado: Sim 31; Não 39; Total 70 (+ o Sr. Presidente Senador Renan Calheiros). Rejeitado o Requerimento nº 1.284, de 2013, tendo usado da palavra o Senador Francisco Dornelles e o relator da matéria, Senador Eduardo Braga. Rejeitado o Requerimento nº 1.286, de 2013, tendo usado da palavra o Senador Pedro Taques e o relator da matéria, Senador Eduardo Braga. Rejeitado o Requerimento nº 1.287, de 2013, tendo usado da palavra o Senador Antonio Carlos Valadares e o relator da matéria, Senador Eduardo Braga. Usa da palavra para encaminhar a votação do Requerimento nº 1288, de 2013, o Senador Cícero Lucena. É suscitada pela Senadora Ana Amélia Questão de Ordem a respeito da aplicação do decurso de uma hora entre as verificações de votação, sendo respondida pelo Sr. Presidente Senador Renan Calheiros. A seguir, o Senador Antonio Carlos Valadares suscita Questão de Ordem a respeito do resultado da apreciação do Requerimento nº 1287, de 2013; especificamente sobre o quantitativo de votos atribuídos aos líderes por ocasião da votação simbólica; sendo respondida pelo Sr. Presidente Senador Renan Calheiros. Usam da palavra os Senadores Aloysio Nunes Ferreira, Randolfe Rodrigues, Eduardo Braga e José Agripino, tendo o Sr. Presidente Senador Renan Calheiros prestado esclarecimentos acerca dos procedimentos regimentais em curso. O Senador Pedro Taques suscita Questão de Ordem referente ao computo dos votos representados pelo Líder, com fundamento no art. 293, II, RISF; sendo respondida pelo Sr. Presidente Senador Renan Calheiros. Usa da palavra o Senador Rodrigo Rollemberg. Rejeitado, em votação simbólica, é em seguida aprovado o Requerimento nº 1288, de 2013, com o seguinte resultado: Sim 39; Não 28; Total 67, tendo usado da palavra os Senadores Aloysio Nunes Ferreira, Wellington Dias, Eduardo Braga, Eunício Oliveira, Rodrigo Rollemberg, Randolfe Rodrigues, Cícero Lucena, Aécio Neves, José Pimentel, Gim, Mário Couto, Waldemir Moka, Flexa Ribeiro, João Capiberibe e Ana Amélia. (Verificação de votação solicitada pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira, com apoiamento regimental). Rejeitado o Requerimento nº 1.289, de 2013. Rejeitado o Requerimento nº 1.290, de 2013, tendo usado da palavra o Senador Humberto Costa e o relator da matéria, Senador Eduardo Braga. Rejeitado o Requerimento nº 1.291, de 2013, tendo usado da palavra os Senadores Humberto Costa, Wellington Dias e o relator da matéria, Senador Eduardo

			Braga. Rejeitado o Requerimento nº 1.293, de 2013, tendo usado da palavra os Senadores Humberto Costa e Wellington Dias. Lido e aprovado o Requerimento nº 1.302, de 2013, tendo como primeiro signatário o Senador Eduardo Braga, solicitando a votação em globo da Emenda nº 9–PLEN e da Subemenda da CCJ à Emenda nº 2–PLEN. Aprovadas, em globo, a Emenda nº 9-PLEN e a Subemenda da CCJ a Emenda nº 2–PLEN, com o seguinte resultado: Sim 55; Não 1; Total 56, tendo usado da palavra os Senadores Eduardo Braga, Gim, Aloysio Nunes Ferreira, Antonio Carlos Valadares, Inácio Arruda, Randolfe Rodrigues, Rodrigo Rollemberg, Eduardo Amorim, Eunício Oliveira, Wellington Dias e Gim; havendo a Senadora Lúcia Vânia retificado, da Tribuna, seu voto para SIM. Rejeitadas, em globo, as Emendas nºs 3, 5, 6, 7, 8 e 10-PLEN, de parecer contrário, com o seguinte resultado: Sim 1; Não 56; Total 57 (+ o Sr. Presidente Senador Renan Calheiros). A Presidência, de acordo com entendimento mantido em Plenário, transfere a continuidade da votação da presente matéria para a próxima terça-feira, dia 12. (Encontra-se pendente a votação, em primeiro turno, da Emenda nº 4-PLEN, destacada) Publicado no DSF Páginas 79615-79665. Votações nominais: 06/11/2013 - Emendas 3, 5, 6, 7, 8 e 10- PLEN à PEC 22A/2000 Rejeitado 06/11/2013 - Subemenda CCJ à Emenda 2 - PLEN e emenda 9 - PLEN à PEC 22A/2000 Aprovado 06/11/2013 - Requerimento nº 1288, de 2013, que solicita destaque da Emenda nº 4 - PLEN da PEC 22A/2000 Aprovado 06/11/2013 - Requerimento nº 1294, de 2013, que solicita a votação em globo dos Requerimentos nº 1284 a 1293, de 2013. Rejeitado.
396	07/11/2013	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Situação: INCLUÍDA EM ORDEM DO DIA Ação: Incluída em Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária do dia 07/11/2013. Continuação da votação, em primeiro turno. Matéria não apreciada na sessão do dia 07/11/2013, transferida para a sessão deliberativa ordinária de 12/11/2013.
397	12/11/2013	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Situação: APROVADO O SUBSTITUTIVO Ação: Anunciada a continuação da votação da matéria, em primeiro turno, usam da palavra para encaminhar a votação da Emenda nº 4-PLEN, destacada, de parecer contrário, os Senadores Aloysio Nunes Ferreira, Eduardo Braga, José Agripino, Wellington Dias, Humberto Costa, Alvaro Dias, Jarbas Vasconcelos, Waldemir Moka, Rodrigo Rollemberg, Cícero Lucena, Aécio Neves, Randolfe Rodrigues, Eunício Oliveira, Eduardo Amorim, Pedro Taques, Osvaldo Sobrinho, Pedro Simon, Roberto Requião, Flexa Ribeiro, Cyro Miranda, Lúcia Vânia, Antonio Carlos Valadares, Jader Barbalho, Mário Couto e Blairo Maggi. Rejeitada a Emenda nº 4-PLEN com o seguinte resultado: Sim 34, Não 23, Abst. 02, Total 59. Leitura do Parecer nº 1265, de 2013-CDIR, apresentando a redação da matéria para o segundo turno. Posteriormente, o Senador Rubem Figueiró retifica, da Tribuna, seu voto para SIM, quanto à votação da Emenda nº 4-PLEN. Usam da palavra os Senadores Cícero Lucena, Randolfe Rodrigues, Eunício Oliveira, Lídice da Mata, José Pimentel, Mário Couto, José Agripino, Cássio Cunha Lima, Aécio Neves, Antonio Carlos Valadares e Eduardo Braga. (Passa-se à apreciação da matéria, em segundo turno, conforme acordo entre as lideranças partidárias e aquiescência do Plenário.). Discussão encerrada, em segundo turno. Aprovado o Substitutivo consolidado, em segundo turno, com o seguinte resultado: Sim 51, Não 08, Total 59; tendo usado da palavra os Senadores Eduardo Braga, José Agripino, Rodrigo Rollemberg, Eunício Oliveira, Mário Couto, Gim, Wellington Dias, Aécio Neves, Ana Amélia, Humberto Costa, Waldemir Moka, Inácio Arruda, Sérgio Souza, Roberto Requião e Magno Malta. À Câmara dos Deputados. À SEXP. Publicado no DSF Páginas 81254-81285. Redação para segundo turno - Proposta de Emenda à Constituição P.S 1265/2013. Votações nominais: 12/11/2013 - Votação da Emenda 4 - Plenário à PEC nº 22A, de 2000, em primeiro turno. Aprovado 12/11/2013 - Votação

			do Substitutivo Consolidado à PEC nº 22A, de 2000, em segundo turno. Aprovado.
398	13/11/2013	SF-SEXP - SECRETARIA DE EXPEDIENTE	Ação: Recebido neste órgão às 09:53 hs.
399	13/11/2013	SF-SEXP - SECRETARIA DE EXPEDIENTE	Ação: Anexado o texto revisado (fls.237 a 239).
400	13/11/2013	SF-SEXP - SECRETARIA DE EXPEDIENTE	Situação: REMETIDA À CÂMARA DOS DEPUTADOS Ação: Anexado Ofício SF nº 2.392, de 13/11/2013, ao Senhor Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados, encaminhando ao exame daquela Casa, a Proposta de Emenda à Constituição nº 0022A, de 2000. (fls.240 e 243).
401	01/08/2014	SF-SEXP - SECRETARIA DE EXPEDIENTE	Ação: A partir de 1º de agosto de 2014 os boletins de ação legislativa não mais serão impressos, nos termos da Instrução Normativa nº 1, de 2014, do Secretário-Geral da Mesa. As consultas sobre a tramitação da matéria devem ser realizadas diretamente no sistema eletrônico próprio.
402	12/02/2015	SF-SEXP - SECRETARIA DE EXPEDIENTE	Ação: Enviado à SSCLSF, a pedido. (acompanha volume 2)
403	12/02/2015	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Ação: Recebido neste órgão, às 12:30h.
404	12/02/2015	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Ação: Encaminhado ao Plenário.
405	13/02/2015	SF-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Ação: Encaminhado à publicação o Ofício nº 215, de 2015, do Presidente da Câmara dos Deputados, encaminhando, para os fins previstos no § 3º do art. 60 da Constituição Federal, a presente matéria.A Presidência convocará, oportunamente, sessão solene do Congresso Nacional, a fim de promulgar a Emenda Constitucional. Publicado no DSF Páginas 24.
406	19/02/2015	SF-SSCLSF - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO SENADO	Ação: Encaminhado à Secretaria de Expediente, a pedido.
407	19/02/2015	SF-SEXP - SECRETARIA DE EXPEDIENTE	Ação: Recebido neste órgão às 10:50hs.
408	19/02/2015	SF-SEXP - SECRETARIA DE EXPEDIENTE	Ação: Anexado o texto revisado (fls.274 a 278).
409	17/03/2015	SF-SEXP - SECRETARIA DE EXPEDIENTE	Ação: À SCLCN, atendendo solicitação.
410	17/03/2015	CN-SSCLCN - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO-CN	Ação: Juntado às fls. 279 o Ofício nº 107/2015-CN (convocação para sessão solene de promulgação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015).
411	17/03/2015	CN-SSCLCN - SUBSEC. COORDENAÇÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO-CN	Ação: Ao Plenário.
412	17/03/2015	CN-ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA - PLENÁRIO	Situação: TRANSFORMADA EM NORMA JURÍDICA Ação: 13:15 – Nesta data é realizada sessão solente do Congresso Nacional destinada a promulgação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, oriunda da presente proposta de Emenda à Constituição. Leitura dos autógrafos da Emenda Constitucional nº

			86/2015. Assinatura da Emenda Constitucional. Promulgação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015. Usa da palavra o Senador Ronaldo Caiado. Encaminhado à publicação, nos termos regimentais, discurso do Senador Renan Calheiros. Publicado no DCN Páginas 7-9.
413	18/03/2015	SF-SEXP - SECRETARIA DE EXPEDIENTE	Ação: Recebido neste órgão às 09:13 hs.
414	18/03/2015	SF-SEXP - SECRETARIA DE EXPEDIENTE	Ação: (CN) MESAS SENADO E CÂMARA DOS DEPUTADOS. PROMULGADA. EMENDA CONSTITUCIONAL 000086 DE 2015. DOU- 18/03/2015 PÁG. 00001 a 00002. Promulgada em 17/03/2015.
415	23/03/2015	SF-SEXP - SECRETARIA DE EXPEDIENTE	Ação: Publicada no Diário do Senado Federal nº 031, de 18/03/15, pág. 00008 a 00010.
416	15/04/2015	SF-SEXP - SECRETARIA DE EXPEDIENTE	Ação: Anexado o Ofício CN nº 156 de 14/04/15, ao Senhor Ministro de Estado Chefe da Casa Civil, que encaminha a Mensagem CN nº 18/15, à Excelentíssima Senhora Presidente da República, encaminhando um autógrafo da Emenda Constitucional nº 86/15 para o arquivo da Presidência da República (fls.287 a 288). Anexado o Ofício CN nº 157 de 14/04/15, ao Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, encaminhando, para o Arquivo daquela Casa, um dos autógrafos da Emenda Constitucional nº 86/15 (fls. 289). Anexado o Ofício CN nº 158 de 14/04/15, ao Senhor Diretor-Geral do Arquivo Nacional encaminhando, para o Arquivo daquele Órgão, um dos autógrafos da Emenda Constitucional nº 86/15 (fls. 290). Anexado o Memorando CN nº 01 de 14/04/15, ao Senhor Coordenador do Arquivo do Senado Federal, encaminhando, para o Arquivo do Senado Federal, um dos autógrafos da Emenda Constitucional nº 86/15 (fls. 291). Anexada a Mensagem CN nº 19/15 de 14/04/15, ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal, encaminhando, para o arquivo do Supremo Tribunal Federal, um autógrafo da Emenda Constitucional nº 86/15 (fls.292). Ao Arquivo. Autógrafo - PEC 22A/2000.
417	16/04/2015	SF-SARQ - Secretaria de Arquivo	Ação: Arquivado.

Estudos Técnicos Relacionados à PEC 565/2006 e Utilizados na Discussão da PEC 22-A/2000			
Item/Doc	**Data**	**Título**	**Ação**
418	28/08/2013	Estudo nº 1/2013 - CONORF	Comentários ao Substitutivo da PEC nº 565, de 2006, aprovado em segundo turno no Plenário da Câmara dos Deputados, em 27.08.2013. A Proposta seguirá ao Senado Federal.

ANEXO D – PROCESSO LEGISLATIVO – PEC 353/2013 (CÂMARA DE DEPUTADOS)

Publicações Oficiais na Tramitação da PEC 353/2013 na Câmara dos Deputados			
Item/Doc	**Data**	**Título**	**Ação**
419	13/11/2013	Mesa Diretora (MESA)	Recebido o Ofício nº 2392/2013, do Senado Federal, que submete à apreciação da Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição nº 22-A, de 2000, que "Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tomar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.", resultante da revisão da PEC 565/2006.
420	13/11/2013	Plenário (PLEN)	Apresentação da Proposta de Emenda à Constituição n. 353/2013, pelo Senado Federal, que: "Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica".
421	21/11/2013	Mesa Diretora (MESA)	À Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário. Regime de Tramitação: Especial.
422	26/11/2013	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Recebimento pela CCJC. Designado Relator, Dep. Eliseu Padilha (PMDB-RS).
423	26/11/2013	Coordenação de Comissões Permanentes (CCP)	Encaminhada à publicação. Publicação Inicial em avulso e no DCD de 27/11/13 PÁG 56033 COL 02.
424	27/11/2013	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Apresentação do Parecer do Relator, PRL 1 CCJC, pelo Dep. Eliseu Padilha. Parecer do Relator, Dep. Eliseu Padilha (PMDB-RS), pela admissibilidade. Apresentação do Requerimento n. 181/2013, pelo Deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO), que: "Requer que seja dividida a PEC 353/2013, para que sejam constituídas duas proposições separadas".
425	27/11/2013	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	10:00 Reunião Deliberativa Ordinária. Aprovado o requerimento de desmembramento da PEC 353/2013. Sim 37; não 22; abstenção 0; total: 59. Retirada de Pauta em virtude de aprovação de Requerimento de desmembramento da Proposição. Despacho do Presidente da CCJC: "Em razão da aprovação de Requerimento apresentado na 69ª Reunião Deliberativa Ordinária desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, de autoria do Deputado Ronaldo Caiado, com o objetivo de dividir a Proposta de Emenda Constitucional nº 353/2013, encaminho a proposição à Mesa Diretora para as providências regimentais cabíveis".
426	27/11/2013	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Encaminhado à Mesa Diretora, por meio Ofício n. 142/2013/CCJC, para adoção de providências regimentais cabíveis.
427	28/11/2013	Mesa Diretora (MESA)	Numerem-se e publiquem-se Propostas de Emenda à Constituição decorrentes do desmembramento, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, da PEC n. 353, de 2013, nos termos do art. 57, inciso III, do RICD. Publique-se. Arquive-se a Proposta de Emenda à Constituição n. 353, de 2013. Transformada nas Propostas de Emenda à Constituição n. 358/2013 e n. 359/2013. Arquivada.
428	04/02/2014	Coordenação de Comissões Permanentes (CCP)	Ao Arquivo - Guia de Transferência nº 01/14 – COPER.

PEC 358/2013

Publicações Oficiais na Tramitação da PEC 353/2013 na Câmara dos Deputados			
Item/Doc	**Data**	**Título**	**Ação**
429	28/11/2013	Mesa Diretora (MESA)	Numerem-se e publiquem-se Propostas de Emenda à Constituição decorrentes do desmembramento, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, da PEC n. 353, de 2013, nos termos do art. 57, inciso III, do RICD. Publique-se. Arquive-se a Proposta de Emenda à Constituição n. 353, de 2013.
430	28/11/2013	Plenário (PLEN)	Apresentação da Proposta de Emenda à Constituição n. 358/2013, pelo Senado Federal, que: "Altera os arts. 165 e 166 da

			Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. NOVA EMENTA: Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica".
431	28/11/2013	Mesa Diretora (MESA)	À Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário. Regime de Tramitação: Especial.
432	28/11/2013	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Recebimento pela CCJC.
433	28/11/2013	Coordenação de Comissões Permanentes (CCP)	Encaminhada à publicação. Publicação Inicial em avulso e no DCD de 29/11/13 PÁG 56756 COL 01.
434	10/12/2013	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Designado Relator, Dep. Odair Cunha (PT-MG) Apresentação do Parecer do Relator, PRL 1 CCJC, pelo Dep. Odair Cunha. Parecer do Relator, Dep. Odair Cunha (PT-MG), pela admissibilidade.
435	11/12/2013	Plenário (PLEN)	Apresentação do Requerimento de Apensação n. 9223/2013, pelo Deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), que: "Requer, com base no artigo 142 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a apensação das PECS nº 358/2013 e 359/2013.
436	11/12/2013	Mesa Diretora (MESA)	Deferido o Requerimento n. 9.223/2013, conforme o despacho do seguinte teor: “Defiro o Requerimento n. 9.223/2013, nos termos dos arts. 142 e 143 do RICD, para determinar a apensação da Proposta de Emenda à Constituição n. 359/2013 à Proposta de Emenda à Constituição n. 358/2013. Publique-se. Oficie-se.”
437	11/12/2013	Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	10:00 Reunião Deliberativa Ordinária Aprovado o Parecer contra os votos dos Deputados Alessandro Molon e Marcelo Almeida. Votação.
438	11/12/2013	Plenário (PLEN)	Ato da Presidência: Cria Comissão Especial, nos termos do § 2º do art. 202 do Regimento Interno.
439	11/12/2013	Coordenação de Comissões Permanentes (CCP)	Parecer recebido para publicação.
440	11/12/2013	Plenário (PLEN)	Decisão da Presidência.
441	12/12/2013	Coordenação de Comissões Permanentes (CCP)	Encaminhada à publicação. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania Publicado em avulso e no DCD de 13/12/13 PAG 59627 COL 02, Letra A.
442	18/02/2014	Plenário (PLEN)	Ato da Presidência: Constitui Comissão Especial, nos termos do inciso II do art. 34 do Regimento Interno.
443	19/02/2014	Comissão Especial - PEC 358/13 - Execução da Lei Orçamentária Anual (PEC35813)	Recebimento pela PEC35813, com a proposição PEC-359/2013 apensada. Designado Relator, Dep. Edio Lopes (PMDB-RR).
444	20/02/2014	Comissão Especial - PEC 358/13 - Execução da Lei Orçamentária Anual (PEC35813)	Prazo para Emendas ao Projeto (10 sessões ordinárias a partir de 20/02/2014).
445	11/03/2014	Comissão Especial - PEC 358/13 - Execução da Lei Orçamentária Anual (PEC35813)	Apresentação do Requerimento n. 2/2014, pelo Deputado Mandetta (DEM-MS), que: "Requer a participação de representante do Tribunal de Contas da União para discutir a proposta de Emenda à Constituição nº 358-A, de 2013". Apresentação do Requerimento n. 3/2014, pelo Deputado Mandetta (DEM-MS), que: "Requer a participação de representante da Confederação Nacional dos Municípios para discutir a proposta de Emenda à Constituição nº 358-A, de 2013".
446	20/03/2014	Comissão Especial - PEC 358/13 - Execução da Lei Orçamentária Anual (PEC35813)	Encerrado o prazo para emendas ao projeto. Não foram apresentadas emendas.
447	26/03/2014	Comissão Especial - PEC 358/13 - Execução da Lei Orçamentária Anual (PEC35813)	Aprovado requerimento n. 2/2014 do Sr. Mandetta que requer a participação de representante do Tribunal de Contas da União para discutir a proposta de Emenda à Constituição nº 358-A, de 2013. Aprovado requerimento n. 3/2014 do Sr. Mandetta que requer a participação de representante da Confederação Nacional dos Municípios para discutir a proposta de Emenda à Constituição nº 358-A, de 2013.

448	09/04/2014	Comissão Especial - PEC 358/13 - Execução da Lei Orçamentária Anual (PEC35813)	Apresentação do Parecer do Relator, PRL 1 PEC35813, pelo Dep. Edio Lopes.
449	09/04/2014	Comissão Especial - PEC 358/13 - Execução da Lei Orçamentária Anual (PEC35813)	14:30 Reunião Deliberativa Ordinária Parecer do Relator, Dep. Edio Lopes (PMDB-RR), pela aprovação desta e da PEC 359/2013, apensada, com substitutivo.
450	29/04/2014	Comissão Especial - PEC 358/13 - Execução da Lei Orçamentária Anual (PEC35813)	Apresentação da Complementação de Voto, CVO 1 PEC35813, pelo Dep. Edio Lopes. Parecer com Complementação de Voto, Dep. Edio Lopes (PMDB-RR), pela aprovação desta, e da PEC 359/2013, apensada.
451	29/04/2014	Comissão Especial - PEC 358/13 - Execução da Lei Orçamentária Anual (PEC35813)	14:30 Reunião Deliberativa Ordinária Aprovado o Parecer, pela aprovação da PEC 358-A/2013 e da 359-A/2013, com Substitutivo e Complementação de Voto.
452	29/04/2014	Coordenação de Comissões Permanentes (CCP)	Encaminhada à publicação. Parecer da Comissão Especial Publicado em avulso e no DCD de 30/04/14, PÁG 364 COL 01, Letra B.
453	06/05/2014	Plenário (PLEN)	20:10 Sessão Deliberativa Extraordinária *** Aprovado o requerimento do Dep. Ivan Valente, Líder do PSOL, que solicita preferência para votação da PEC nº 358/2013, item 4 da pauta, sobre a PEC nº 471/2005, item 3. Sim: 252; não: 105; abstenção: 01; total: 358. Votação Discussão, em primeiro turno, da Proposta de Emenda à Constituição nº 358 de 2013. DCD 07/05/14 PAG 174 COL 01. Inteiro teor: Discutiram a Matéria: Dep. Ronaldo Caiado (DEM-GO), Dep. Darcísio Perondi (PMDB-RS), Dep. Pedro Eugênio (PT-PE), Dep. Danilo Forte (PMDB-CE), Dep. Esperidião Amin (PP-SC), Dep. Eleuses Paiva (PSD-SP) e Dep. Paulo Rubem Santiago (PDT-PE). Encerrada a discussão. Votação em primeiro turno. Aprovado, em primeiro turno, o Substitutivo adotado pela Comissão Especial à Proposta de Emenda à Constituição nº 358 de 2013, ressalvados os destaques. Sim: 384; não: 06; total: 390. Votação Adiada a continuação da votação por acordo dos Srs. Líderes.
454	13/05/2014	Plenário (PLEN)	14:00 Sessão Deliberativa Ordinária Matéria não apreciada por acordo dos Srs. Líderes.
455	03/06/2014	Plenário (PLEN)	19:10 Sessão Deliberativa Extraordinária Matéria não apreciada por acordo dos Srs. Líderes.
456	04/06/2014	Plenário (PLEN)	14:00 Sessão Deliberativa Ordinária Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão.
457	04/06/2014	Plenário (PLEN)	20:17 Sessão Deliberativa Extraordinária Matéria não apreciada por acordo dos Srs. Líderes.
458	01/07/2014	Plenário (PLEN)	14:00 Sessão Deliberativa Ordinária Matéria não apreciada por acordo dos Srs. Líderes.
459	02/09/2014	Plenário (PLEN)	18:30 Sessão Deliberativa Extraordinária Matéria não apreciada por falta de "quórum" (obstrução).
460	03/09/2014	Plenário (PLEN)	09:00 Sessão Deliberativa Extraordinária Matéria não apreciada por falta de "quórum" (obstrução).
461	28/10/2014	Plenário (PLEN)	18:29 Sessão Deliberativa Extraordinária Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão.
462	29/10/2014	Plenário (PLEN)	14:00 Sessão Deliberativa Ordinária Matéria não apreciada por acordo dos Srs. Líderes. DCD de 30/10/14 PÁG 88 COL 01.
463	04/11/2014	Plenário (PLEN)	14:00 Sessão Deliberativa Ordinária Matéria não apreciada por acordo dos Srs. Líderes.
464	26/11/2014	Plenário (PLEN)	16:41 Sessão Deliberativa Extraordinária Matéria não apreciada em face do encerramento da Ordem do Dia.
465	02/12/2014	Plenário (PLEN)	12:00 Sessão Deliberativa Extraordinária Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão.
466	10/12/2014	Plenário (PLEN)	13:15 Sessão Deliberativa Extraordinária *** Votação do Requerimento do Dep. Ricardo Izar, que solicita a inclusão, como primeiro item da pauta da presente Ordem do Dia, da Representação nº 25/2014. Encaminhou a Votação o Dep. Ricardo Izar (PSD-SP). Aprovado o Requerimento. Passa-se à

			apreciação da Representação nº 25/2014. Adiada a continuação da votação desta PEC por acordo dos Srs. Líderes.
467	16/12/2014	Plenário (PLEN)	14:16 Sessão Deliberativa Extraordinária Continuação da votação em primeiro turno. Votação do texto proposto para o art. 198 da Constituição Federal constante do art.1º e, por decorrência, dos seguintes dispositivos: texto proposto para o § 10 do art. 166 – também do art. 1º - e artigos 2º, 3º e 4º, todos do Substitutivo da Comissão Especial, objeto do destaque para votação em separado da bancada do DEM. Encaminharam a Votação: Dep. Ronaldo Caiado (DEM-GO), Dep. Marcus Pestana (PSDB-MG), Dep. Mandetta (DEM-MS) e Dep. Sibá Machado (PT-AC). Mantido o texto destacado. Sim: 349; não: 59; abstenção: 3; total: 411. Votação Adiada a continuação da votação em face do encerramento da Sessão.
468	16/12/2014	Plenário (PLEN)	20:20 Sessão Deliberativa Extraordinária Continuação da votação em primeiro turno. Votação do art. 3º do Substitutivo da Comissão Especial, objeto do Destaque para votação em separado da bancada do PCdoB. Encaminharam a Votação: Dep. Darcísio Perondi (PMDB-RS), Dep. Sibá Machado (PT-AC) e Dep. Ronaldo Caiado (DEM-GO). Mantido o texto. Sim: 354; não: 30; abstenção: 4; total: 388. Votação: Ficam prejudicadas a proposta inicial e a Proposta de Emenda à Constituição nº 359/2013, apensada. A matéria retorna à Comissão Especial para elaboração da redação para o segundo turno. DCD de 17/12/14 PÁG 174 COL 01.
469	16/12/2014	Mesa Diretora (MESA)	Desapensação automática da PEC 359/2013, em face da sua declaração de prejudicialidade, decorrente da aprovação do Substitutivo adotado pela Comissão Especial à PEC 358/2013, principal.
470	10/02/2015	Mesa Diretora (MESA)	20:05 Sessão Deliberativa Extraordinária Discussão em segundo turno. Encerrada a discussão. Votação em segundo turno. Aprovada, em segundo turno, a Proposta de Emenda à Constituição nº 358 de 2013, ressalvado o destaque. Sim: 452; não: 18; abstenção: 01; total: 471. Votação: Votação do art. 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 358 de 2013, objeto do Destaque para votação em separado da bancada do PSOL. Encaminharam a Votação: Dep. Felipe Maia (DEM-RN), Dep. Chico Alencar (PSOL-RJ), Dep. Ivan Valente (PSOL-SP) e Dep. Heráclito Fortes (PSB-PI). Mantido o artigo destacado. Sim: 427; não: 44; total: 471. Votação: Fica dispensada a redação final da matéria, nos termos do inciso I do § 2º do art. 195 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A matéria vai à promulgação (PEC 358-B/2013). DCD de 11/02/15 PÁG 195 COL 01. Inteiro teor.
471	12/02/2015	Mesa Diretora (MESA)	Remessa ao Senado Federal por meio do Of. nº 215/15/SGM-P.
472	17/03/2015	Mesa Diretora (MESA)	Transformado na Emenda Constitucional 86/2015. DOU 18/03/15 PÁG 001 COL 03.
473	15/04/2015	Mesa Diretora (MESA)	Recebimento do Ofício nº 157/15 (CN) encaminhando autógrafo promulgado.

Notícias Relacionadas à Tramitação da PEC 358/2013 na Câmara de Deputados			
Item/Doc	**Data**	**Título**	**Ação**
474	27/11/2013	Orçamento impositivo está garantido para 2014, diz Lobão Filho	Senado Notícias. Orçamento impositivo está garantido para 2014, diz Lobão Filho [online], Brasília, 27 dezembro 2013. Política. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/11/27/orcamento-impositivo-esta-garantido-para-2014-diz-lobao-filho>. Acesso em: 26 abril 2024.
475	18/12/2013	Congresso aprova orçamento de 2014.	G1 Notícias. Congresso aprova orçamento de 2014 [online], São Paulo, 18 dezembro 2013. Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2013/12/congresso-aprova-orcamento-de-2014.html>. Acesso em: 26 abril 2024.
476	10/12/2013	Votação de lei orçamentária de 2014 depende de acordo	InfoMoney. Votação de lei orçamentária de 2014 depende de acordo sobre orçamento impositivo [online], São Paulo, 10 dezembro 2013. Política. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/mercados/votacao-de-lei-

		sobre orçamento impositivo.	orcamentaria-de-2014-depende-de-acordo-sobre-orcamento-impositivo/>. Acesso em: 26 abril 2024.