



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO**

**DIOGO DA SILVA FERREIRA**

**EMENDA CONSTITUCIONAL E ORÇAMENTO:  
ANÁLISE DOS PROJETOS E EMENDAS À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988  
SOBRE AS FINANÇAS PÚBLICAS E ORÇAMENTO**

**Brasília  
2023**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO**

**EMENDA CONSTITUCIONAL E ORÇAMENTO:  
ANÁLISE DOS PROJETOS E EMENDAS À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE  
1988 SOBRE AS FINANÇAS PÚBLICAS E ORÇAMENTO**

Autor: Diogo da Silva Ferreira

Orientador: Prof. Dr. Antonio Sergio Escrivão Filho

Monografia apresentada como  
requisito parcial à obtenção do grau de  
Bacharel no Programa de Graduação da  
Faculdade de Direito da Universidade de  
Brasília.

**Fevereiro de 2023.**

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

DIOGO DA SILVA FERREIRA

### **Emenda Constitucional e Orçamento: análise dos projetos e emendas à constituição federal de 1988 sobre as finanças públicas e orçamento**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel no Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Aprovada em: 09 de julho de 2023.

### **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Antonio Sergio Escrivão Filho  
(Orientador – Presidente)

---

Dr. Rodrigo Camargo Barbosa  
(Membro)

---

Prof. Dra. Carla Varea Guareschi  
(Membro)

## **FICHA CATALOGRÁFICA**

FERREIRA, Diogo da Silva

**Emenda Constitucional e Orçamento: análise dos projetos e emendas à constituição federal de 1988 sobre as finanças públicas e orçamento / Diogo da Silva Ferreira; orientador Antonio Sergio Escrivão Filho. -- Brasília, 2023. 55 p.**

Monografia (Graduação – Direito) – Universidade de Brasília, 2023.

1. Constituição e os poderes constituintes. 2. Projeto de emenda à constituição e emenda constitucional. 3. Orçamento e finanças públicas.

## **AGRADECIMENTOS**

É de manhã enquanto escrevo esta seção do trabalho e coloco meus pensamentos no passado, a fim de lembrar dos momentos e pessoas importantes para mim, a vocês gostaria de entregar meu agradecimento e parte da minha alegria. As palavras que repousam nessa página não substituem meu sincero desejo de abraçar aqueles que posso e manter na memória os demais.

Enquanto escrevo lembro-me dos ataques ao Estado Democrático de Direito, a ciência e as políticas públicas de redução das desigualdades materiais, mas me referindo especialmente aquelas destinadas a educação. Por esse motivo, agradeço as políticas públicas, mais especificamente, as cotas raciais e a assistência estudantil da Universidade de Brasília, obrigado Darcy!

Aos meus pais Erivania e José Rubio, vocês são meu grande exemplo de zelo e perseverança, a meu irmão e Gabriel, desejo a ti muita felicidade nos caminhos de sua vida, amo vocês e obrigado pela motivação e orações nesses anos.

Representando minha família materna, as orações e bom humor de minha avó Francisca e avô Elias, tia Erenubia e tio Roberto e meus primos Erica, Diógenes, Joana e Jamile.

Representando minha paterna, minha avó Simira, representando meus tios e tias, Rui Marcos que me disse, para perseverar e conquistar esse diploma, bem estou perto de concluir essa caminhada.

Ao meu querido e sempre amigo Rafael a jornada acadêmica só existe por causa das nossas conversas sobre as perspectivas de futuro pós ensino médio, sou grato a vida por sua amizade, assim como, da sua companheira Karen e filho Pedro, o “Pedrão”.

Aos meus queridos companheiros e amigos do “Apartamento 203”, na ordem em que os conheci, Mayk, Rômulo, Pedro, e Felipe, os laços criados no enfrentamento dos desafios da vida sem dúvida são os mais fortes.

Ao Professor Antonio Escrivão, meu orientador, por seus ensinamentos e dedicação ao longo de minha vida acadêmica, especialmente nessa etapa final do curso, na elaboração desta monografia.

Para quem sorriu e chorou comigo agradeço, a vida valeu até aqui e em cada um de seus instantes seguintes.

## **RESUMO**

O trabalho analisa a produção de projetos de emenda constitucional realizados pelo poder constituinte derivado e inclusão de emendas à Constituição Federal de 1988, para isso são observados os ciclos dos chefes do poder executivo, a quantidade de propostas e emendas com origem no Poder Executivo, Senado Federal e Câmara dos Deputados. Finalmente, são observados os temas das propostas e emendas realizadas para identificar quais foram objeto de maior atenção do constituinte derivado.

**Palavras-chave:** constituição, projeto de emenda constitucional, emenda constitucional, poder constituinte, finanças e orçamento público.

## **ABSTRACT**

The work analyzes the production of constitutional amendment projects carried out by the derived constituent power and the inclusion of amendments to the Federal Constitution of 1988, for this, the cycles of the heads of the executive branch are observed, the number of proposals and amendments originating in the Executive Branch, Senate Federal and Chamber of Deputies. Finally, the themes of the proposals and amendments made are observed to identify which were the object of greater attention in the derived constituent.

**Keywords:** constitution, constitutional amendment project, constitutional amendment, constituent power, finance and public budget.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SICLAS**

Constituição Federal - CF

Emenda Constitucional – EC

Projeto de Emenda Constitucional - PEC

## GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade de Propostas de Emenda Constitucional por ano .....	29
Gráfico 2 – Quantidade de propostas apresentadas em cada ciclo do chefe do executivo .....	30
Gráfico 3 – Percentual de propostas apresentadas em cada ciclo do chefe do executivo.....	30
Gráfico 4 – Percentual de propostas por ator previsto no art. 60 da CF .....	31
Gráfico 5 – Número de propostas de emenda constitucional por tema de 1988 a 2022.....	32
Gráfico 6 – Agrupamento das propostas por tema.....	33
Gráfico 8 – Emendas Promulgadas – 1988 a 2022 .....	34
Gráfico 9 – Quantidade de Emendas do período 1988 a 2022 entre os poderes .....	36
Gráfico 11 – Emendas Promulgadas – 1988 a 2022 .....	35
Gráfico 13 – Emendas Promulgadas por Cluster – 1988 a 2022 .....	37
Gráfico 14 – Emendas Promulgadas dentro do Cluster Poder e Administração Pública por assunto – 1988 a 2022.....	37
Gráfico 15 – Quantidade de Propostas de Emenda Constitucional sobre Finanças Públicas e Orçamento por ano.....	44
Gráfico 16 – Quantidade de Propostas apresentadas e Emendas realizadas em cada ciclo do chefe do executivo .....	45
Gráfico 17 – % Projetos de Emenda Constitucional “Finanças Públicas e Orçamento” do período 1988 a 2022 entre os poderes.....	45
Gráfico 18 – % Emenda Constitucional “Finanças Públicas e Orçamento” do período 1988 a 2022 entre os poderes.....	46
Gráfico 19 – Quantidade de Emendas Constitucionais de Finanças e Orçamento e por Categoria .....	47

## TABELAS

Tabela 1 – Classificação e Clusters das emendas constitucionais .....	13
Tabela 2 – Quantidade de propostas apresentadas em cada ciclo do chefe do executivo .....	29
Tabela 3 – Emendas Constitucionais de Finanças e Orçamento e suas Categorias.....	<b>Erro!</b>

**Indicador não definido.**



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	11
Metodologia .....	12
Emendas constitucionais e seus temas .....	12
Apresentação geral do trabalho .....	14
1. CONSTITUIÇÃO E PODERES CONSTITUINTES .....	15
1.1 Constituição e constitucionalismo, breve recapitulação histórica.....	15
1.2 Constituição, procedimento de alteração, hierarquia normativa e fundação..	16
1.2. Poder constituinte originário, poder e contexto de existência.....	17
1.3. Poder constituinte derivado, contexto temporal e limitação dos poderes .....	22
1.4. Formulação do artigo 60 da constituição Federal de 1988.....	24
2. PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO APÓS 1988. ....	29
2.1 Propostas de Emenda Constitucional até 2022 .....	29
2.1.1 Propostas de Emenda Constitucional - Ciclo do chefe do executivo.....	30
2.1.2 Propostas de Emenda Constitucional – Casa de Origem .....	31
2.1.3 Propostas de Emenda Constitucional - Temas .....	31
2.2 Emendas Constitucionais até 2022.....	33
2.2.1 Emenda Constitucional - Ciclo do chefe do executivo .....	35
2.2.2 Emenda Constitucional – Casa de Origem.....	36
2.2.3 Emenda Constitucional - Temas .....	37
3. DISCUSSÃO – FINANÇAS PÚBLICAS E ORÇAMENTO .....	39
3.1. Estado e Constituição, a importância das Finanças e Orçamento Público.....	39
3.2. Poder Financeiro do Estado e Finanças Públicas .....	39
3.3. Orçamento Público e Planejamento do Estado .....	41
3.4. Quantidade de propostas e classificações até 2022.....	43
CONCLUSÃO .....	50
ANEXO I .....	51

Referências.....54

## INTRODUÇÃO

O acompanhamento do trabalho dos poderes Executivo e Legislativo é um desafio, seja pelo número de pessoas ou do volume de temas tratados, talvez em razão disso a atuação do Congresso Nacional seja avaliada por 39% da população como “ruim ou péssima”, segundo pesquisa do Datafolha em levantamento realizado em julho de 2022<sup>1</sup>. Eventualmente podemos acreditar que tal reprovação é oriunda da avaliação do trabalho dos parlamentares, entretanto 64% dos entrevistados, na mesma pesquisa, não lembravam em quem tinham votado nas eleições de 2018. A complexidade é tamanha que para se ter uma ideia, em 2021, a Secretária Geral da Mesa, órgão ligado ao Senado, levantou que nos primeiros 100 dias a produção legislativa foi a maior desde 1995<sup>2</sup>.

O conteúdo da deliberação parlamentar no período foi de “107 proposições no Plenário, entre elas 16 medidas provisórias; 48 projetos de lei; 21 projetos de decreto legislativo; 4 projetos de lei complementar, 15 projetos de resolução do Senado e 3 propostas de emenda à Constituição”<sup>3</sup> Parte dessas medidas buscaram enfrentar a crise sanitária e econômica provocada pela segunda onda do Covid-19, uma reação institucional aos fatos, mas também ao próprio direito e pactos políticos anteriores.

As Emendas Constitucionais, são exemplos da atuação do constituinte derivado e demonstram as alterações políticas e institucionais promovidas a cada período. Representam profundas alterações na disposição jurídica e política do Estado, assim como ao analisar o aspecto histórico revela parte da atuação dos legisladores ao longo do tempo. Dessa maneira, a observação dos projetos de emenda à Constituição, e das emendas efetivadas desde a promulgação de nossa sétima constituição até 2022, procura conhecer o grau de alteração e intervenção do constituinte derivado no texto e ideologia constitucional original, para então compreender em perspectiva mais atenta o movimento adotado nas questões relativas às finanças e orçamento público.

---

<sup>1</sup> DATA FOLHA (Brasil). **39% reprovam trabalho do Congresso, e 33%, do STF: Trabalho de deputados e senadores têm aprovação de 12%**. São Paulo.

<sup>2</sup> BRASIL. Senado Federal. Agência Senado. **Produção legislativa do Senado é a maior dos últimos 100 dias desde 1995**. Brasília: Agência Senado, 12 de maio de 2021.

## Metodologia

O objetivo central desta monografia é apresentar os dados relacionados ao exercício do Poder do Constituinte derivado no âmbito das propostas e emendas realizadas de 1988 até 2022, com enfoque nas Finanças Públicas e Orçamento.

Tal marco temporal é buscado (i) pelo fato de estarmos no 11º (decimo primeiro) governo federal após a redemocratização e com mais de 30 anos da promulgação da constituição; (ii) para tentar compreender quais foram as propostas de alteração e modificações realizadas pelo constituinte derivado em cada ciclo do chefe do executivo federal; (iii) e em função dos diferentes períodos, compreender quais rupturas foram buscadas via emenda constitucional no tema Finanças Públicas e Orçamento.

### Emendas constitucionais e seus temas

A pesquisa empírica trabalhou com 34 anos de informação, nesse período foram produzidas 3.668 (três mil seiscientos e sessenta e oito) propostas de emenda e 128 (cento e vinte e oito) emendas constitucionais foram incluídas no texto até dezembro de 2022. Mesmo sem aprofundar no mérito de cada proposta, é possível compreender que se trata de um universo vasto de análise. Importante lembrar que mesmo nos casos em que a emenda não seja aprovada, ela depende de ao menos um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado para ser apreciada, o que de alguma forma indica a orientação de parte da casa legislativa em cada período<sup>4</sup>.

Partindo da classificação de temas dada pela Câmara dos Deputados para as propostas de emenda constitucional, foi desenvolvida uma subclassificação, a fim de melhor organizar a exposição das informações. No site da Câmara dos Deputados, as Propostas de Emenda à Constituição são agrupadas em 31 (trinta e um) temas relacionados com as Comissões Permanentes, segundo o “Fale Conosco” da Casa Legislativa<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> “A análise das PECs possui grande relevância [...] na medida em que, nos termos do art. 60 da Constituição, elas dependem de assinatura de, no mínimo, um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado. Dessa forma, percebe-se que, mesmo que uma emenda não venha a ser aprovada, ela pode ser utilizada como sinalização de apoio de uma quantidade significativa de parlamentares em relação a determinadas ideias ou anseios – afinal, as PECs não costumam demonstrar vontades isoladas de deputados, mas sim ideais compartilhados por pelo menos 33% daqueles que detém poder formal de alteração da Constituição” (DEPIERI, Matheus de Souza; BENVINDO, Juliano Zaiden. **O Congresso e os 30 anos da Constituição: análise dos players políticos no processo de emendas constitucionais entre 2015 e 2018.** Revista de Investigação Constitucionais, Curitiba, vol. 8, n. 2, p. 489-506, maio/ago, 2021..

<sup>5</sup> Essa lista é elaborada com base nas áreas das comissões permanentes. A partir da análise conceitual das proposições, o servidor responsável pela indexação verifica, dentro das áreas temáticas existentes no sistema, qual possui relação com o assunto tratado no documento. Informamos, ainda, que uma única proposição pode ter mais de um tema. Fale Conosco

Temas dos quais este trabalho procurou reorganizar em 9 (nove) subtemas ou clusters, em razão da convergência da comissão ou dos temas, buscando facilitar a apresentação do conteúdo, nos termos da classificação trazida pela Tabela 1:

Tabela 1 – Classificação e Clusters das emendas constitucionais

Classificação Câmara dos Deputados	Classificação da Pesquisa	Justificativa
Ciência, Tecnologia e Inovação	(i) Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática	Fazem parte da mesma comissão parlamentar;
Comunicações		
Direito Civil e Processual Civil	(ii) Direito e Justiça	Propostas de emenda relacionadas com o sistema jurídico;
Direito Constitucional		
Direito e Defesa do Consumidor		
Direito e Justiça		
Direito Penal e Processual Penal		
Direitos Humanos e Minorias		
Economia	(iii) Economia e Gestão de Recursos Naturais	Propostas de emenda relacionadas ao estímulo da economia e gestão de recursos naturais;
Agricultura, Pecuária, Pesca e Extrativismo		
Energia, Recursos Hídricos e Minerais		
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável		
Estrutura Fundiária		
Política, Partidos e Eleições	(iv) Partidos e Processo Parlamentar	Propostas de emenda com relacionadas a alteração política;
Processo Legislativo e Atuação Parlamentar		
Turismo	(v) Mobilidade, Turismo, Produtos e Serviços	Propostas de emenda relacionadas ao estímulo da economia no oferecimento de produtos e/ou serviços;
Indústria, Comércio e Serviços		
Viação, Transporte e Mobilidade		
Administração Pública	(vi) Poder Público e Administração Pública	Propostas de emenda relacionadas a atuação do Poder Público e Administração Pública;
Defesa e Segurança		
Educação		
Finanças Públicas e Orçamento		
Trabalho e Emprego		
Relações Internacionais e Comércio Exterior		
Esporte e Lazer		
Cidades e Desenvolvimento Urbano		

Previdência e Assistência Social	(vii) Saúde e Seguridade Social	Temas tratados na mesma comissão parlamentar;
Saúde		
Arte, Cultura e Religião	(viii) Arte, Cultura e Religião	Tema tratado na Comissão de Cultura;
Temas Variados	(ix) Conjunto de temas	Aspectos constitucionais variados;

Fonte: Elaborado pelo Autor (2022).

Destaco que a sistematização adotada neste trabalho procurar facilitar a apresentação dos resultados, sem perder de vista a necessidade de respeitar o contudo de cada tema, por termos a presença de Comissões ou associações realizadas. Oportuno mencionar que a apresentação do quantitativo geral das emendas será segmentado de acordo com o período de mandato do chefe do executivo federal à época da proposta, tendo em vista a melhor sistematização dos dados, fácil recordação dos períodos e sua importância enquanto constituintes derivados, como será demonstrado adiante.

#### Apresentação geral do trabalho

O primeiro capítulo desta monografia está reservado para tratarmos do papel da Constituição no sistema jurídico e político, como pacto entre os setores da sociedade elaborado por seus representantes, os constituintes originários. Em seguida, é analisada a atuação do constituinte derivado, trazendo ainda algumas das opiniões dos constituintes de 1988, em especial da elaboração do art. 60 da Constituição Federal.

No segundo capítulo serão apresentados os resultados quantitativos no período de 1988 até 2022, agrupados de acordo com as subdivisões indicadas na metodologia, tanto para as Propostas de Emenda Constitucional (PEC) apresentadas como para as Emendas Constitucionais (EC) implementadas, por cada ciclo de governo e seus temas.

Finalmente, o capítulo final buscou verificar o desenvolvimento do tema Finanças Públicas e Orçamento do período, diante de sua relevância na vida pública, analisando a quantidade entre propostas e emendas realizadas na Constituição em cada período de governo.

# 1. CONSTITUIÇÃO E PODERES CONSTITUINTES

## 1.1 Constituição e constitucionalismo, breve recapitulação histórica

O entendimento atual sobre os caminhos de promoção da organização e convívio social que se utilizam da política e das leis para esse fim é próprio do nosso tempo, entretanto como destacado pelos professores Antonio Escrivão Filho e José Geral de Souza Júnior foram “construídos por milênios desde um desenvolvimento dialético e contraditório, repleto de avanços e retrocessos, diálogo e violência, polêmica e consenso, libertação e colonialidade”<sup>6</sup>. Por meio desse caminho, nada linear, da história foram construídas as bases do constitucionalismo:

consolidou-se e difundiu-se como modelo de pacto político a ser adotado para fundar, organizar e conferir estabilidade a um regime de governo, através da promulgação de uma carta política dotada de força normativa, à qual se convencionou chamar de Constituição.<sup>7</sup>

Ela passou a materializar as liberdades individuais em seu conteúdo no sentido formal, em outras palavras, o próprio texto, formado pelas normas criadas por processo constituinte, e material, responsável por estabelecer o desenho institucional dos órgãos principais do Estado. No constitucionalismo do final dos séculos XVIII e XIX isso representa a proteção jurídica dos interesses da burguesia<sup>8</sup>, além disso, fundado na noção contratualista agregou a seguintes noções:

i) soberania e legitimidade política fundadas no princípio majoritário e no conceito de poder constituinte; ii) autolimitação do poder soberano e da autoridade de governo; iii) delimitação do regime político, e das formas institucionais de exercício do poder executivo, legislativo e judicial; iv) definição dos direitos fundamentais como garantias do indivíduo perante o Estado; e v) supremacia normativa da Constituição.<sup>9</sup>

Essas dimensões vão ser importantes para o entendimento dos debates nos tópicos e capítulos seguintes, tanto a respeito do poder constituinte, originário e derivado, bem como, o respeito à democracia na elaboração e modificação do texto constitucional. Com isso,

---

<sup>6</sup>ESCRIVÃO FILHO, Antonio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos - Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016. ESCRIVÃO, op. Cit, p. 134.

<sup>7</sup>Idem, 134.

<sup>8</sup>“a) rompimento com a lógica da tradição como fundamento de legitimidade política e apropriação territorial – deslocamento da figura do soberano para a ideia majoritária de soberania popular; b) submissão das autoridades e dos cidadãos ao governo das leis – emergência do poder legislativo; c) restrição das noções de Direito e Justiça ao monopólio das normas e instituições estatais – fim da pluralidade de fontes jurídicas e esferas desolução de conflitos; d) redução da titularidade de direitos à ideia de indivíduo – fim da noção jurídica de nobreza e estamento; e) delegação ao mercado do poder de regulação do acesso e exercício de direitos – dissociação entre soberania e atividade econômica”. ESCRIVÃO, op. Cit, p. 135.

<sup>9</sup>ESCRIVÃO, op. Cit, p. 136.

delimitadas as bases de limitação do poder do Estado, tratemos do processo de alteração constitucional tema importante, uma vez que, ela significa o rearranjo das forças políticas<sup>10</sup>.

## 1.2 Constituição, procedimento de alteração, hierarquia normativa e fundação

O procedimento de alteração pode ter classificações distintas de acordo com o rito, podendo vir a ser qualificada como: rígida ou flexível. Em síntese, se o procedimento para alteração é o mesmo das leis originárias é considerada flexível, caso o procedimento seja diferenciado destas estamos diante de Constituição tida como rígida. A exigência de procedimento especial impõe aos poderes constituídos algumas condições como, por exemplo, maiorias parlamentares elevadas para aprovação da alteração, mecanismos prévios de controle de legitimidade da proposta do próprio texto constitucional<sup>11</sup>. Entender o procedimento de alteração constitucional é compreender qual o papel ocupado pela Constituição no sistema jurídico em questão.

A norma constitucional, ainda que não determine a compreensão total a respeito do ordenamento o orienta, como ensina o professor Gilmar Mendes, vejamos:

A superioridade das normas constitucionais também se expressa na imposição de que todos os atos do poder político estejam em conformidade com elas, de tal sorte que, se uma lei ou outro ato do poder público contrariá-las, será inconstitucional, atributo negativo que corresponde a uma recusa de validade jurídica. Porque as normas constitucionais são superiores às demais; elas somente podem ser alteradas pelo procedimento previsto no próprio texto constitucional.

A superioridade das normas constitucionais se manifesta, afinal, no efeito de condicionar do conteúdo de normas inferiores. São, nesse sentido, normas de normas. As normas constitucionais, situadas no topo da pirâmide jurídica, constituem o fundamento de validade de todas as outras normas inferiores e, até certo ponto, determinam ou orientam o conteúdo material destas (MENDES, p. 98)<sup>12</sup>.

Assim, sugestões do poder político precisam observar o texto presente no momento da proposta, a fim de evitar eventual afronta ao núcleo constitucional estabelecido, precisando passar por avaliações quanto ao seu limite, como continua a explicação o professor Gilmar Mendes.

O legislador, no entanto, na tarefa de concretizar o que está disposto na norma constitucional, não perde a liberdade de conformação, a autonomia de determinação. Mas essa liberdade não é plena, não pode prescindir dos limites decorrentes das normas constitucionais<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup>MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. MENDES, op. Cit., p. 97

<sup>11</sup>Idem, p.94.

<sup>12</sup> Idem, p.98.

<sup>13</sup> Idem, p.98.



Enquadrado o papel da norma constitucional e suas características, agora podemos observar com maior cuidado o poder que a instituiu o constituinte originário responsável pela gênese do texto constitucional.

## 1.2. Poder constituinte originário, poder e contexto de existência

O conceito de poder constituinte como conhecemos nasceu da teorização de Emmanuel Joseph Sieyès, e sua importância para a constituição pode ser resumida na seguinte frase: “a Constituição não é obra do poder constituído, mas do poder constituinte”<sup>14</sup>, em linhas gerais, formado pelos representantes do povo dotados de poderes amplos para reorganizar o Estado no exercício da preservação da comunidade.

O legado do filósofo francês para nossos dias sem dúvidas foi a reflexão sobre como a legitimação do Estado deve estar baseada no texto Constitucional criado a partir da participação popular de maneira equânime sem a presença dos estamentos, vigentes em sua época, como destaca Renato Reis Caixeta em “Poder constituinte e potência destituente: aporias entre Antonio Negri e Giorgio Agamben.”. Ainda segundo Caixeta, a obra de Sieyès além de desenvolver o tema será responsável por inaugurar sua discussão teórica.

Para Sieyès, antes da delegação do poder aos constituintes existe a comunidade, formada da comunhão das vontades individuais elementais para geração da vontade comum capaz de querer e agir<sup>15</sup>. Dessa forma, ao pensarmos sobre a autoridade máxima da Constituição, temos de considerar que ela não está apoiada em determinação jurídica anterior, mas valendo se dá força presente na comunidade política que a convocou para criar o texto pelo bem da dela.

Embora, nossa última Constituição tenha nascido fruto da emenda constitucional nº 43/1985<sup>16</sup> fica evidente o quando ela é fruto do pacto político e jurídico ocorrido a época, como desenvolve em seu pensamento o pensador francês. A faculdade para alteração do conteúdo da Constituição pertence a própria nação de maneira ilimitada, mesmo se valendo da

---

<sup>14</sup> SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **Considerações Preliminares sobre o que é o Terceiro Estado?** Olibat, 2022. SIEYES, op. Cit., p. 30.

<sup>15</sup> Idem, p.29

<sup>16</sup> **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 43, DE 1985** Convoca a Assembléia Nacional Constituinte. Art. 1º Os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sem prejuízo de suas atribuições constitucionais, reunir-se-ão, unicamente, em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 31 de janeiro de 1987, na sede do Congresso Nacional. Art. 2º O Presidente do Supremo Tribunal Federal instalará a Assembléia Nacional Constituinte e dirigirá a sessão de eleição do seu Presidente. Art. 3º O Projeto de Constituição será promulgado no curso da Primeira Sessão Legislativa da 48ª Legislatura, depois de aprovado, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos Membros da Assembléia Nacional Constituinte.

representação seja do constituinte originário ou derivado<sup>17</sup>. Interessante notar como esse pensamento está presente em nossa história político jurídica, tanto nação quanto o povo são evocados em diversas oportunidades pelos constituintes originários que elaboram a Constituição de 1988, vejamos:

É com a mais profunda confiança no discernimento e na vocação do povo brasileiro, para organizar-se pacificamente em regime de liberdade e justiça, que proponho a Vossas Excelências a convocação da Assembleia Nacional Constituinte<sup>18</sup>.

Aqui cabe a construção mais importante para nossa atenção, a soberania da nação sobre os poderes constituintes, de forma soberana interferindo em diversos setores da sociedade, como destaca Caixeta “não está, com efeito, presente somente na área jurídica, mas é relevante para todo o panorama de uma sociedade e, por isso, deve ser melhor pesquisado”<sup>19</sup>.

Por fim, como característica que se mostra essencial através de todo o debate aqui exposto, o poder constituinte é expressão da soberania: quem é soberano é, da mesma forma, o titular do poder constituinte<sup>20</sup>

Enquanto a titularidade está incrustada na nação, a criação de seus representantes na figura de constituinte originário acaba por servir de fonte legitimadora do poder constituído enquanto esse, por sua vez, passa a constituir e alterar o ordenamento<sup>21</sup>. Esse ponto é um aspecto notável da relação entre os poderes constituintes o diálogo estabelecido entre ambos ao longo do tempo dentro do texto constitucional por meio das alterações promovidas pelos constituintes derivados, pelas razões já destacadas no tópico referente a hierarquia constitucional.

Nesse ponto, proponho compreender a dinâmica estabelecida entre esses poderes constituintes da seguinte forma: (i) qual a utilidade teórica/prática da análise em separado dos poderes constituintes? (ii) o como o poder constituinte permanece na Constituição? (iii) a nova constituição é poder, reformas são poder como esse poder não esmaga s minorias?

Primeiro, a **separação analítica entre os poderes** é útil em nossa reflexão por proporcionar um olhar panorâmico a respeito do tempo de vivência de cada um deles, vejamos:

É através dessas duas qualificações, até agora, que grande parte da ciência jurídica irá interpretar o poder constituinte: ao mesmo tempo que tem a capacidade de produzir o ordenamento jurídico, ele deverá ficar enclausurado em um momento específico, é

---

<sup>17</sup>CAIXETA, Renato Reis. **Poder constituinte e potência destituente: aporias entre Antonio Negri e Giorgio Agamben**. 2018. 167 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018. CAIXETA, op. Cit., p. 78.

<sup>18</sup>BRASIL. Senado Federal. **Anais da Assembleia Constituinte. MENSAGEM Nº 48, de 1985-CN**: (Nº 330/85, na origem). Brasília, 29 jun. 1985.

<sup>19</sup> CAIXETA, op. Cit., p. 79.

<sup>20</sup> Idem, p.78.

<sup>21</sup> Idem, p.81.

excepcional, extraordinário. Porém, além de ser excepcional e fonte do direito, o poder constituinte se pronuncia unicamente através da representação, isso porque o titular da sua expressão é o povo (nação para Sieyès) e este somente consegue se organizar por meio do paradigma da representação política, como observam e argumentam a maioria dos teóricos desta ciência<sup>22</sup>.

Ter em mente a noção de passagem do tempo é fundamental para a observação Constitucional, ao menos por três motivos, inicialmente perceber/buscar criticamente refletir sobre os interesses envolvidos na produção constitucional, em seguida, qual a força politicado constituinte originário no texto ao longo do período e finalmente os conflitos derivados dessa relação.

o jurista George Jellinek que atribui ao poder constituinte uma finalidade específica: se o poder constituinte existe em vias de instaurar uma ordem jurídica, então ele deve também propor a sua autolimitação, em razão da manutenção do ordenamento recém criado. Para ele, o poder constituinte produz a sua própria limitação para que a produção normativa vindoura possa se legitimar no ordenamento criado<sup>23</sup>.

Dessa forma, ao observarmos o **conceito de poder constituinte proposto por Sieyès** exercido em nome da nação temos a chance de identificar como essa produção torna se lastro de legitimidade, Caixeta faz a seguinte reflexão:

Apesar de subsistir enquanto fonte do direito, ele passa a não ter mais condições de se impor como força política, somente existindo para legitimar o poder constituído, sendo uma baliza para a compreensão que se faz do direito<sup>24</sup>.

Ao continuar o exame sobre como permaneceria o poder constituinte dentro do sistema constitucional mesmo após sua criação Renato Reis utiliza a obra do filosofo político italiano Antonio Negri que afirma existir três percepções sobre esse poder “ora transcendente, ora como imanente e ora como integrado ao ordenamento jurídico”<sup>25</sup>.

A compreensão do poder constituinte originário, para além da importância das classificações em si, permite observar o diálogo realizado entre o momento passado e futuro, mesmo por vezes de oposição entre gerações constituintes<sup>26</sup>. Ao adotar o ponto **teórico da transcendência** a respeito do poder constituinte originário temos esse como fonte de legitimação e tão simplesmente isso.

---

<sup>22</sup>Idem, p.80.

<sup>23</sup>Idem, p.82.

<sup>24</sup>Idem, p.81.

<sup>25</sup>Idem, p. 81, apud NEGRI, 2002, p. 12.

<sup>26</sup>Mesmo que as diversas teorias do constitucionalismo entendam diferentemente o poder constituinte como fonte transcendente, imanente ou integrante; o que inferimos é sempre uma tentativa de resistir às mudanças que podem ser operadas por este poder. Mesmo operando como fonte imanente ou integrante, para o constitucionalismo há um controle temporal anterior sobre normas produzidas posteriormente; e esta anterioridade é fundamental para que o próprio constitucionalismo prevaleça. CAIXETA, op. Cit., p. 94

A **teoria imanente** do poder constituinte segundo Negri aproveita do pensamento de Max Weber e Carl Schmitt, enquanto o primeiro entende ser o poder constituinte restrito no tempo Schmitt entende o ordenamento jurídico formado a partir da decisão política fundamental<sup>27</sup>. Fazendo ainda crítica ao pensamento kelseniano de interpretação das normas<sup>28</sup>. A relação estabelecida entre o poder constituinte originário e derivado é de sujeição do segundo ao primeiro porque somente este teria exercido soberania em sua decisão, enquanto o poder derivado está sujeito a observação de sua conformidade em nome da validade constitucional da norma.

Finalmente, a terceira perspectiva proposta por Negri é do **poder constituinte integrada** ao poder constituído, segundo Caixeta demonstra em seu trabalho a concepção mais propagada no âmbito jurídico do século XX<sup>29</sup>.

O poder constituinte, neste panorama, torna-se componente do direito, da legalidade, é uma das partes do direito positivo, sendo constituído por ele. Com isso Negri percebe que sendo fonte integrada, o poder constituinte é, na realidade, determinado por um jogo político institucional, que se realiza concretamente no mundo através dos mecanismos institucionais os quais têm à disposição. É por meio de um jogo de forças políticas múltiplas que o poder constituinte se manifesta na realidade concreta<sup>30</sup>

Como representante dessa corrente Negri escolhe César Mortari que na observação de Renato Reis, a apresenta sua dependência as forças políticas, vejamos:

O problema que se extrai desta conjuntura é o fato de que o poder constituinte torna-se dependente dessas forças políticas, tanto na própria definição do que se compreende como poder constituinte, quanto na sua delimitação e até incorporação a um âmbito restrito de atuação.<sup>31</sup>

A dependência do poder constituinte das forças políticas para criação constitucional presente neste pensamento parece semelhante àquela proposta por Sièyes, e colocadas em paralelo apresentam a mesma problemática, a falta de proteção das minorias diante das maiorias.

Uma sociedade política só pode ser o conjunto dos associados. Uma nação não pode decidir que ela não será uma nação, ou que não o será de uma forma, pois isso seria dizer que ela não o é de qualquer outra forma. Da mesma maneira, uma nação não pode estabelecer que sua vontade comum deixará de ser sua vontade comum. É uma infelicidade ter que enunciar essas proposições cuja simplicidade parece tão tola se não

---

<sup>27</sup>Idem, p. 88.

<sup>28</sup>É por meio da decisão que uma norma é criada e tem sua legitimidade, e não por meio de outra norma, como no sistema kelseniano. Essa decisão está inserida dentro das realidades que se apresentam ao ser político, tanto em guerras, quanto em crises, em momentos históricos determinantes, em rupturas políticas, sociais, institucionais: a decisão não se torna um “tipo ideal”, mas somente pode ser entendida através dos aspectos concretos que a inspiram. CAIXETA, op. Cit., p. 89

<sup>29</sup> Idem, 90.

<sup>30</sup> Idem, 90.

<sup>31</sup> CAIXETA, op. Cit., p. 90

se pensa nas consequências que se quer tirar delas. Pois uma nação nunca pode estatuir que os direitos inerentes à vontade comum, quer dizer, à maioria, passem para a minoria. A vontade comum não pode se destruir a si mesma. Não pode mudar a natureza das coisas e fazer com que a opinião da minoria seja a opinião da maioria. Vemos bem que um estatuto semelhante, em vez de ser ato legal ou moral, seria um ato de demência.<sup>32</sup>.

Importante lembrar do momento histórico vivido pelo teórico francês para não cometer qualquer anacronismo<sup>33</sup>, contudo, para nós a ausência da democracia nessa premissa acaba por legitimar tendências totalitárias do século XX. Crítica semelhante está presente na construção de Mortari como aponta Negri, segundo Renato Reis, vejamos:

E aqui se justifica a principal crítica, mas também o principal alerta, que Negri depende ao panorama da fonte integrada: na medida em que se liga às forças político-institucionais de determinada sociedade, o poder constituinte pode ser configurado em qualquer sentido, legitimando assim formas não democráticas de se governar, tais como as experiências totalitárias do século XX.

Em razão de se expressar somente através das forças político-institucionais, o poder constituinte não necessariamente precisa se ligar a uma forma democrática, mas torna-se um conceito puramente formal, o qual qualquer tipo de conteúdo pode ser inserido nele para herdar uma legitimidade que justifique as variadas ações que podemos imaginar<sup>34</sup>.

Embora não seja objeto desse trabalho, temos aqui a oportunidade de entender a importância de construir dos direitos fundamentais no sistema constitucional para frear quando preciso as maiorias diante de investidas destinadas a aniquilar as minorias.

Oportuno trazer o discurso de Ulisses Guimarães, Presidente da Assembleia Constituinte, no momento da promulgação do texto constitucional em 1988.

Quando, após tantos anos de lutas e sacrifícios, promulgamos o estatuto do homem, da liberdade e da democracia, bradamos por imposição de sua honra: temos ódio à ditadura. Ódio e nojo. Amaldiçoamos a tirania onde quer que ela desgrace homens e nações, principalmente na América Latina<sup>35</sup>.

A preocupação com a construção de uma nação e democracia fortes esteve presente também nas palavras do então Presidente da República no anteprojeto já em 1986.

---

<sup>32</sup> SIEYÈS op. Cit, p.36.

<sup>33</sup> Anacronismo - erro de cronologia que ger. consiste em atribuir a uma época ou a um personagem ideias e sentimentos que são de outra época, ou em representar, nas obras de arte, costumes e objetos de uma época a que não pertencem.

<sup>34</sup> CAIXETA, op. Cit., p. 91

<sup>35</sup> BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988, publicado no DANC de 5 de outubro de 1988, p. 14380-14382. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrivendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituante-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2022.

Se quisermos ser uma grande Nação, teremos que ser uma grande democracia. Mas só seremos uma grande democracia, no dia em que tivermos um pacto que, acima dos homens, das facções e dos partidos, faça de nossa estrutura política a convivência pacífica de todos os brasileiros, regidos por instituições livres, estáveis, respeitáveis e duradouras<sup>36</sup>.

Com esse tópico busquei trazer ao trabalho, além da explicação encontrada nas obras de Direito Constitucional, sobre o poder constituinte suas potências, as relações de força capazes de o instituir e algumas provocações filosóficas sobre qual seria sua origem e importância da democracia em sua composição. Isso foi necessário para pavimentar o caminho até o tópico seguinte o poder constituinte derivado e mais adiante quando dialogarmos sobre o tratamento dispensado no texto constitucional a questão do planejamento das finanças públicas e orçamento.

### 1.3. Poder constituinte derivado, contexto temporal e limitação dos poderes

O poder constituinte derivado é aquele que de fato vive a Constituição, seja do aspecto temporal como político e jurídico. Essa configuração já foi descrita brevemente no tópico anterior, porém acredito ser esse o momento para aprofundar a análise sobre esse constituinte, especialmente em dois pontos: (i) pensamento sobre sua autonomia diante do constituinte originário e (ii) se a constituição alterada pode ser entendida como a original.

O poder constituinte derivado encapsula o poder constituinte originário assumindo a potência político-jurídica desenhada por ele, contudo acaba com isso sendo limitado pelo próprio texto que busca alterar, como destaca Renato Reis.

o estabelecimento deste poder acarreta o enclausuramento do poder constituinte, o qual somente se expressa agora enquanto fundamento essencial daquele — e, como analisamos, este fundamento pode ser transcendente, imanente ou integrado.

(...)

E são dois motivos dele não se esgotar: primeiro, porque ele é justamente o fundamento do poder e; segundo, porque o poder constituinte é uma força e, nesse contexto, pode ser exercida em momentos oportunos, tais como o de revolução<sup>37</sup>.

Neste ponto, em razão da passagem do tempo o poder constituinte originário passa a ser quase uma entidade mitológica, à medida que se distancia em razão da passagem do tempo sua presença, ainda que indiretamente, ocorre a cada análise de Projeto de Emenda

---

<sup>36</sup> BRASIL (Brasília). Diário Oficial; SARNEY, José. Presidente da República: Despachos do Presidente da República. 185. ed. Brasília/DF: SUPLEMENTO ESPECIAL, 26 set. 1986. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2022.

<sup>37</sup>CAIXETA, op. Cit., p. 95

Constitucional ou lei ordinária, contudo não por meios próprios, sendo dependente da interpretação de sua vontade a posterior. “À medida que o sistema jurídico tenha forças para se manter, o poder constituinte aparecerá exclusivamente como fundamento”<sup>38</sup>. A relação entre os poderes constituintes pode ser resumida ao menos em dois aspectos: conflito e dependência.

É nesse sentido que há uma forte crise na própria relação entre estes poderes: na medida em que o poder constituinte constitui um poder constituído, este último passa a lhe fazer oposição, o que coloca em questão a própria expressão do poder constituinte que lhe deu origem, tornando-se um impasse elementar nesta relação: “Toda vez que a virtude se realiza, ela descobre que trabalha na acumulação de alguma coisa que, tornando-se forte, opõe-se a ela.”<sup>39</sup>.

O conflito é sem dúvidas o ponto de maior relevância para esse trabalho, pois ao observarmos as propostas e alterações efetivadas no texto constitucional podemos ter alguma dimensão deste antagonismo, para além do domínio próprio da atuação política, entre momentos históricos sobre a organização do Estado e sua manutenção. Renato Reis aproveita para estruturar o conceito de “potência destituente” diante da atuação do constituinte derivado sobre o texto estabelecido. A atuação deste constituinte seria de desativar e redistribuir os poderes já presentes, tal conceito é útil quando exercitamos a seguinte provocação: nossa constituição ainda é a mesma depois de tantas alterações?

Se a questão fundamental não é constituir algo, mas sim destituir, então o poder constituinte se mostra incapaz de coordenar o novo, somente uma potência destituente, que não se conclui no ato e desativa toda operosidade, é eficiente para organizar a abertura das possibilidades desse novo<sup>40</sup>

Em outras palavras, mesmo o constituinte derivado elaborando as reformas mais contundentes seriam preservadas as estruturas constitucionais? A resposta defendida por esse autor entende que sim, as alterações realizadas estariam destinadas a reorganização do poder, vejamos:

Todas as nossas análises nos mostram a conjuntura específica à qual a inoperosidade pertence: a sua principal característica é tornar inoperante, isto é, desativar algo (como uma identidade jurídica, uma forma de poder, um dispositivo), entretanto sem o aniquilar, sem o destruir. Ao tornar inoperoso algo, abre-se um espaço na qual a potencialidade — que antes estava confinada a uma forma específica (ato) — é liberada, permitindo assim que se crie novas possibilidades de uso, mas não apenas isso: também se libera para novos tipos de uso<sup>41</sup>.

Para erguer tal entendimento Caixeta defende que acontece o conceito de “poder destituente” atua sobre a estrutura constitucional anterior redistribuindo poderes.

---

<sup>38</sup>Idem, p.95.

<sup>39</sup> NEGRIM, 2002, p.92, apud CAIXETA, 2018, p. 111.

<sup>40</sup>CAIXETA, op. Cit., p. 159

<sup>41</sup>Idem, 159.

Ao fazer isso, não há a oportunidade de se criar uma nova instituição (que produz, por exemplo, a dinâmica da relação entre poder constituinte e poder constituído) de um poder, de uma nova identidade — recaindo assim na relação binária que a estrutura da *archè* (exclusão-inclusiva) realiza — mas sim permite que a potência apareça plenamente, liberando-a para novos usos<sup>42</sup>.

A construção de pensamento do autor possibilita busca enfatizar que mesmo diante das alterações em seu conteúdo a Constituição é a mesma em razão de sua redistribuição de potências quase como o paradoxo do Navio de Teseu.

Ao tornar inoperoso algo, abre-se um espaço na qual a potencialidade — que antes estava confinada a uma forma específica (ato) — é liberada, permitindo assim que se crie novas possibilidades de uso, mas não apenas isso: também se libera para novos tipos de uso. É imprescindível notar a significativa diferença entre o “desativar” e o “aniquilar”: enquanto este extingue algo e, em seguida, funda uma nova identidade, promove a instituição de algo novo (para ficar no lugar do anterior); aquele apenas retira a capacidade de operação, sem, contudo, o abolir<sup>43</sup>.

Esse pensamento acaba por iluminar a reflexão sobre a capacidade do constituinte derivado de mantendo a constituição alterar o *status quo* estabelecido na constituição anterior e o poder constituído termina por realizar as mudanças não previstas ou imprevisíveis ao constituinte originário em nome da sobrevivência da nação sem fugir dos limites estabelecidos no texto original. Entretanto é oportuno adicionar a reflexão da Teoria da Dependência de Florestan Fernandes diante da reflexão do papel do poder constituinte no contexto latino-americano<sup>44</sup>. O papel das elites nacionais é antes de tudo manter o mecanismo de exploração pelos meios necessários, no período colonial com o uso da escravidão, e hoje o que fizer da precarização do trabalho, vejamos que além de sociais esse debate se estende a atuação dos poderes constituintes originários e derivados. Além de realizar a reflexão teórica, proposta ao longo dos tópicos anteriores, interessante examinar as discussões e expectativas do constituinte originário com relação a mudança constitucional.

#### 1.4. Formulação do artigo 60 da constituição Federal de 1988

No caso brasileiro isso é possível por meio do Quadro Histórico dos Dispositivos Constitucionais, organizado pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. Nele podemos ter acesso as diversas subcomissões responsáveis por elaborar cada um dos artigos da Constituição de 1988, para este trabalho selecionei o art. 60<sup>45</sup> da Constituição e o motivo para isso é simples, esse artigo trata sobre o processo de emenda constitucional.

---

<sup>42</sup> Idem, 152

<sup>43</sup> Idem, 152

<sup>44</sup> ESCRIVÃO, op. Cit, p. 137.

<sup>45</sup> Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:



Ao revisitar o trabalho envolvido na elaboração do art. 60 da CF poderemos ter, ao menos de maneira parcial, quais os interesses e preocupações do legislador sobre a realização das futuras emendas, parte do objeto geral deste trabalho. Desenvolvido após a realização de comissões e subcomissões, podemos realizar a anatomia do artigo da seguinte forma: (i) quem pode realizar propostas – incisos I ao III; (ii) quando não pode ser alterado – parágrafo 1º; (iii) quórum de aprovação – parágrafos 2º e 3º; (iv) temas que não podem ser objeto de deliberação parágrafo 4º e 5º.

Como anteriormente mencionado, houve comissões e subcomissões para tratar de cada minúcia do artigo, seja o conteúdo material ao formal, oportuno retomar as atividades delas para tentarmos alcançar algumas das preocupações presentes à época sobre emenda constitucional. Como pesquisador, busquei iluminar alguns pontos dos trabalhos das comissões em detrimento de outros, em razão da percepção de sua pertinência ao tema da pesquisa. Destaco isso pois estímulo novos pesquisadores a se apropriarem do tema e realizarem suas construções e manipulação dos dados.

Como já mencionado em tópico anterior, nossa Constituição pode ser classificada quanto do tipo rígida em razão do processo de alteração dela necessitar de procedimento legislativo exclusivo para tal. Tal preocupação fica expressa na justificativa de proposta do parlamentar Leopoldo Bessone do PMDB de Minas Gerais

Propomos a supressão do inciso I do art. 19 e do art. 20 do anteprojeto do Poder Legislativo, assim como, a alteração consequente do art. 22, no que couber. **Em nosso entendimento, a emenda constitucional não integra o processo legislativo, como, fora da técnica, consta da Constituição de 1969 e o anteprojeto promete continuar. A confusão entre o processo constituinte e o processo legislativo só é admissível nas Constituições elásticas, não sendo o caso da tradição do Brasil nem da maioria das Constituições no mundo contemporâneo.** Parece-nos, também, que não seria evolução equiparar-se as normas constitucionais às normas legais comuns, sem detrimento para a nova Constituição, que se pretende ser duradoura e estável. Tal

---

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

confusão técnica ensejou que o Presidente da República emendasse a Constituição, no uso das atribuições de legislar, que possuía, durante o recesso do Congresso Nacional. **Parece-nos ser o caso de acabar com o exercício do autoritarismo, responsável, este, pela desvalorização das normas constitucionais, transferindo-se a emenda constitucional, exatamente nos bens lançados, termos propostos no anteprojeto, tal como o fazia a Constituição de 1946, numa parte específica do texto constitucional e separada do processo legislativo, assim como do Poder Legislativo, no exercício, aliás, de atribuição pertencente à Subcomissão de Garantia da Constituição, Reforma e Emendas.**<sup>46</sup>

Evidente também nesse trecho a preocupação do representante do legislativo quanto a preservação dessa faculdade diante do poder Executivo, em outras palavras, a rigidez da Constituição acaba por dar conceder importância a quem pode exercer a ação de emenda. O compartilhamento dessa prerrogativa teve proposta de compartilhamento com os Municípios e Câmaras Municipais, vejamos a proposta de texto feita pelo parlamentar Evaldo Gonçalves PFL – Paraíba e a justificativa respectiva.

Texto:

Dispõe sobre a participação dos Municípios e Câmaras Municipais na reforma constitucional. Acrescente-se ao artigo 30. os seguintes itens: "IV - de mais da metade das Associações dos Municípios brasileiros, manifestando-se cada uma dela pela maioria de seus membros; V - de mais da metade das Associações de Vereadores do Brasil, manifestando-se cada uma delas pela maioria de seus membros."

Justificativa:

Não me parece justo excluir as Câmaras Municipais e os Municípios brasileiros do rol de entidades com poderes para emendar a Constituição. Se as Assembleias Legislativas, os Partidos Políticos, bem como parcelas da população brasileira podem emendar natural que as Câmaras Municipais e Municípios, através de suas respectivas Associações, também o façam. Espero, por tudo isso, que esta Emenda seja acolhida e, afinal, seja aprovada pelo parecer do nobre relator e do soberano Plenário desta Assembleia Nacional Constituinte<sup>47</sup>.

Ainda sobre a capacidade de propor emendas chegamos a ter sugestão para que elas fossem dos partidos políticos e não de iniciativa individual dos parlamentares de Osvaldo Macedo PMDB – Paraná, vejamos sua justificativa:

O objetivo da alteração ora proposta é o de fortalecer o partido político e valorizar a função legislativa. Não se pode entender a figura do parlamentar avulso, descomprometido com a causa ou programa, como também não se pode admitir partido político sem programa a ser cumprido e sem proposta abrangente de organização da sociedade.

Atualmente, representantes de um mesmo partido apresentam propostas divergentes ou antagônicas sobre um mesmo assunto. Ou um partido, como um todo, volta contraproposta de um representante seu.

---

<sup>46</sup> BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Quadro histórico artigo 60 da Constituição Federal de 1988, fl. 25.

<sup>47</sup> Idem, fl. 60.

O partido político deve afirmar o seu programa na prática legislativa, comprometendo-se com suas propostas assumindo a sua defesa perante a Nação. O povo saberá, pela prática, o que cada partido propõe e pretende realizar no instante que tiver de escolher o Governo da Nação.

Da mesma forma, a função legislativa será exercida e valorizada com o respeito e a solenidade que merece.

Com a proposta ora formulada, o processo legislativo tem a sua discussão iniciada dentro do próprio partido político, de acordo com o seu programa.

Aprovado internamente, será levado à consideração do Poder Legislativo. Será, então, proposta do partido, mas garantindo-se o direito do autor ver o seu nome nele inscrito para todos os efeitos históricos.<sup>48</sup>

Somado a isso, interessante notar a preocupação com a sobrevivência e longevidade da Constituição ligada a necessidade da rigidez e quórum elevado, vejamos o texto e a justificativa do então parlamentar Costa Ferreira do PFL do Maranhão.

Texto:

Dê-se ao artigo 25 do capítulo III deste anteprojeto, a seguinte redação:

Art. 25. A proposta de Emenda à Constituição, será discutida e votada em Sessão do

Congresso Nacional em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver dois terços dos votos favoráveis de cada Casa e a ratificação de mais da metade das Assembleias Legislativas, por decisão de dois terços dos seus membros."

Justificativa:

**Sr. Presidente desta Subcomissão, acredito que uma Constituição para ter longevidade precisa ser protegida através do instituto da rigidez e para tal, sua reforma e emenda somente deve ser permitida com a votação de dois terços e para a emenda maioria absoluta, poderemos abrir um precedente que faça a Constituição ficar vulnerável aos açoites das modificações, pois a maioria absoluta é muito mais fácil de ser alterada.**<sup>49</sup>

Por obvio, o quórum para proposição deve suas oposições justamente por ser tido como complexo diante de eventuais necessidades, vejamos a sugestão de Roberto Freire PCB – Pernambuco.

A exigência constante no texto elaborado pela Subcomissão, de aprovação de emenda constitucional por dois terços dos integrantes de dois terços dos integrantes de dois terços das Assembleias Legislativas é excessiva e torna extremamente difícil qualquer alteração no texto constitucional. Em um país como o Brasil, de grandes alterações políticas econômicas e sociais, a exigência de alterações na Constituição poderá ser colocada pela própria dinâmica do processo político e a mudança ansiada pela população será então dificultada pelas exigências excessivas, caso o texto do anteprojeto seja acatado por esta Assembleia Constituinte<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup>Idem, fl. 67.

<sup>49</sup>Idem, fl. 127.

<sup>50</sup>Idem, fl. 62

Esses são alguns exemplos das discussões realizadas pelo constituinte originário sobre emendas à constituição, embora saibamos qual posição saiu vencedora, é curioso notar como cada uma dessas perspectivas se desenvolveu com a passagem do tempo. A última perspectiva de alteração selecionada para fazer parte desse capítulo é a proposta de revisão constitucional quinquenal de Manoel Moreira PMDB – São Paulo.

A nossa proposta de revisão periódica da Constituição visa precipuamente a manter atualizada a nossa Carta. Desse modo diligencia-se para que o texto constitucional acompanhe o desenvolvimento social, político e econômico do País. Em consequência, passam a ser evitadas as sucessivas e desgastantes modificações do texto constitucional.

Por outro lado, adotando-se o processo de atualização constitucional, poderemos dar maior rigidez à Constituição, dispondo somente de que possa ser modificada através de propostas de emendas aprovadas com um quórum de três quartos dos votos dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, além de se exigir, cumulativamente, o referendo das Assembleias Legislativas em prazo de trinta dias.

Essas providências, se adotadas, dão-nos a certeza de uma Constituição mais estável e duradoura, sem o grande número de emendas que historicamente foram inseridas nas Cartas anteriores.

Essas providências, se adotadas, dão-nos a certeza de uma Constituição mais estável e duradoura, sem o grande número de emendas que historicamente foram inseridas nas Cartas anteriores.

Esperamos, pois, o integral apoio dos nobres Constituintes à nossa iniciativa<sup>51</sup>.

Acredito que a maioria considera essa última proposição confusa e complexa em sua execução, especialmente, por contraditoriamente a ideia do texto, aparentar gerar instabilidade constitucional e dificuldade na apreciação do número de propostas a serem apresentadas. Esse último ponto será tratado no próximo capítulo, para visualizarmos o trabalho legislativo no período de acordo com a classificação proposta no método.

---

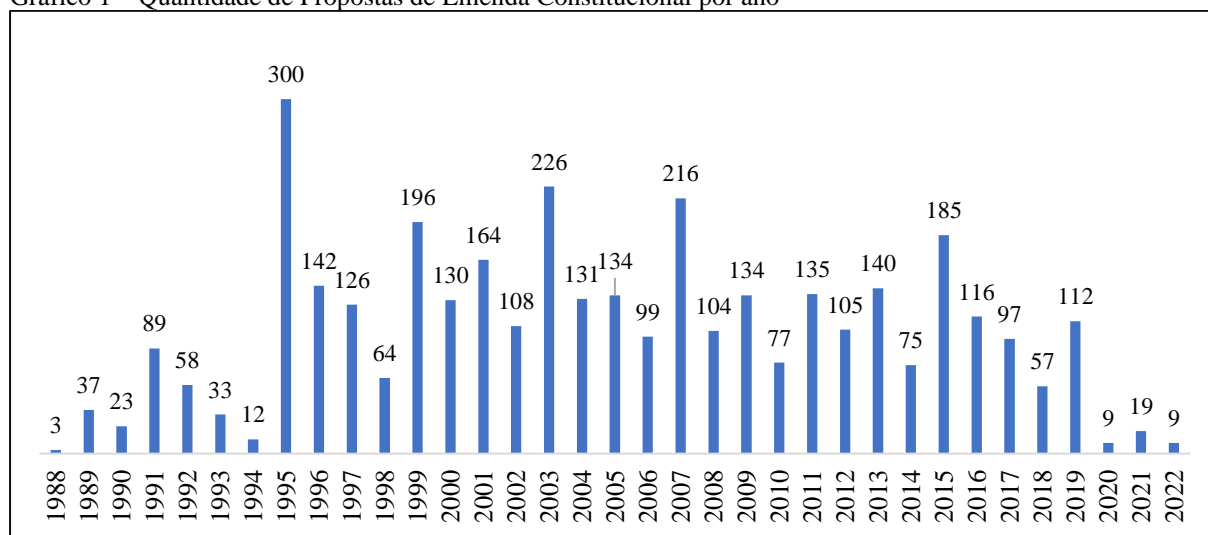
<sup>51</sup>Idem, fl. 68

## 2. PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO APÓS 1988.

### 2.1 Propostas de Emenda Constitucional até 2022

O número geral de PEC's apresentadas no período entre 1988 e 2022 é de 3.668 (três mil seiscentas e sessenta e oito), em média simples, esse valor corresponde a aproximadamente duas propostas por semana.

Gráfico 1 – Quantidade de Propostas de Emenda Constitucional por ano



Fonte: Câmara dos Deputados<sup>52</sup>, 2022

Até dezembro de 2022, tivemos ao todo 11 presidentes que exerceram parte ou todo mandato sob a Constituição de 1988, vejamos:

Tabela 2 – Quantidade de propostas apresentadas em cada ciclo do chefe do executivo

Presidente	Período de governo	Quantidade de propostas
José Sarney	15/03/1985 a 15/03/1990	40
Fernando Affonso Collor de Mello*	15/03/1990 a 28/12/1993	203
Itamar Augusto Cautiero Franco	29/12/1992 a 31/12/1994	12
Fernando Henrique Cardoso I	01/01/1995 a 31/12/1998	632
Fernando Henrique Cardoso II	01/01/1999 a 31/12/2002	598
Luiz Inácio Lula da Silva I	01/01/2003 a 31/12/2006	590
Luiz Inácio Lula da Silva II	01/01/2007 a 31/12/2010	531
Dilma Vana Rousseff I	01/01/2011 a 31/12/2014	455
Dilma Vana Rousseff II*	01/01/2015 a 31/08/2016	265
Michel Miguel Elias Temer Lulia	31/08/2016 a 31/12/2018	190
Jair Messias Bolsonaro	01/01/2019 a 31/12/2022	152
Total		3668

Fonte: Elaborado pelo autor 2022.

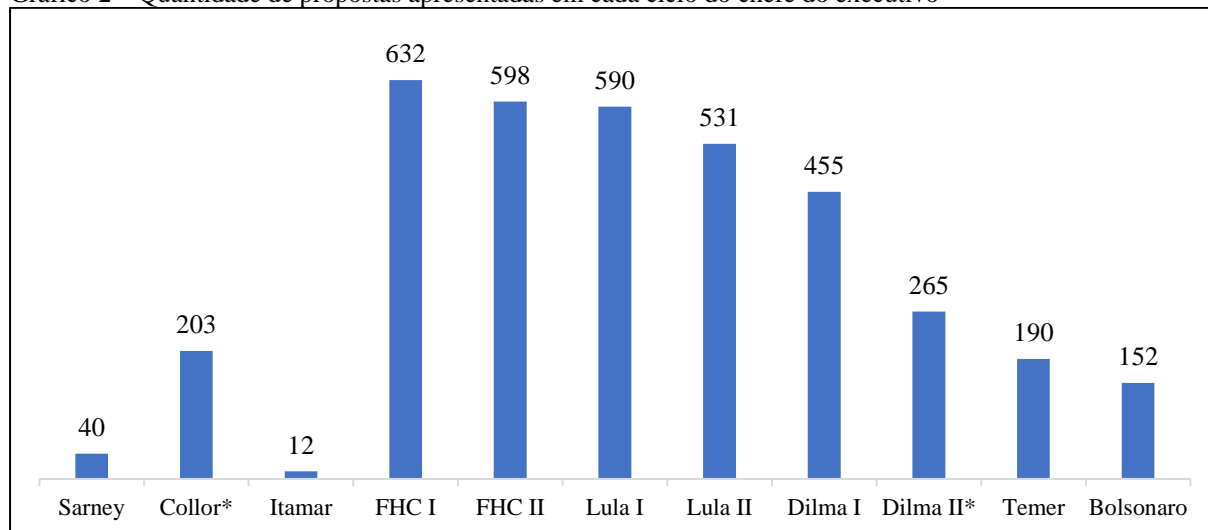
(\*) Não completaram o mandato em razão de impeachment.

<sup>52</sup>BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Dados Abertos. Disponível em: < <https://dadosabertos.camara.leg.br/swagger/api.html#staticfile> > Acesso em: 3 de dezembro de 2022

Importante destacar que as quantidades fazem referência ao momento de sua apresentação tendo em vista o fato de algumas terem sido incluídas no texto constitucional momentos depois.

### 2.1.1 Propostas de Emenda Constitucional - Ciclo do chefe do executivo

Gráfico 2 – Quantidade de propostas apresentadas em cada ciclo do chefe do executivo

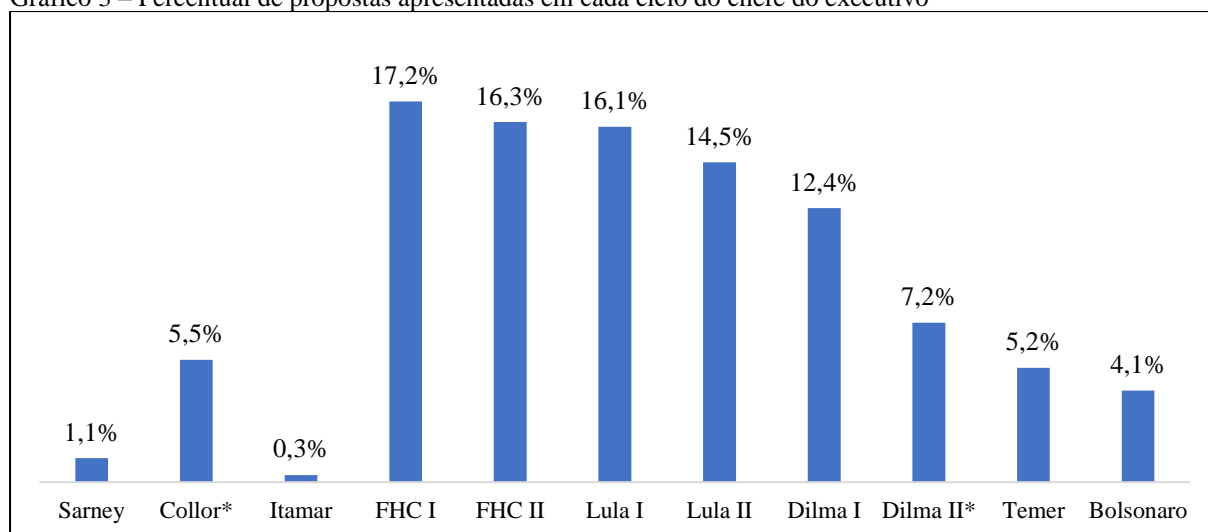


Fonte: Elaborado pelo autor 2022

(\*) Não completaram o mandato em razão de impeachment.

Com esses dados já conseguimos ter o panorama geral sobre o trabalho do constituinte derivado, no qual podemos notar pelos gráficos que o maior número de propostas apresentadas está agrupado da seguinte forma.

Gráfico 3 – Percentual de propostas apresentadas em cada ciclo do chefe do executivo



Fonte: Elaborado pelo autor 2022.

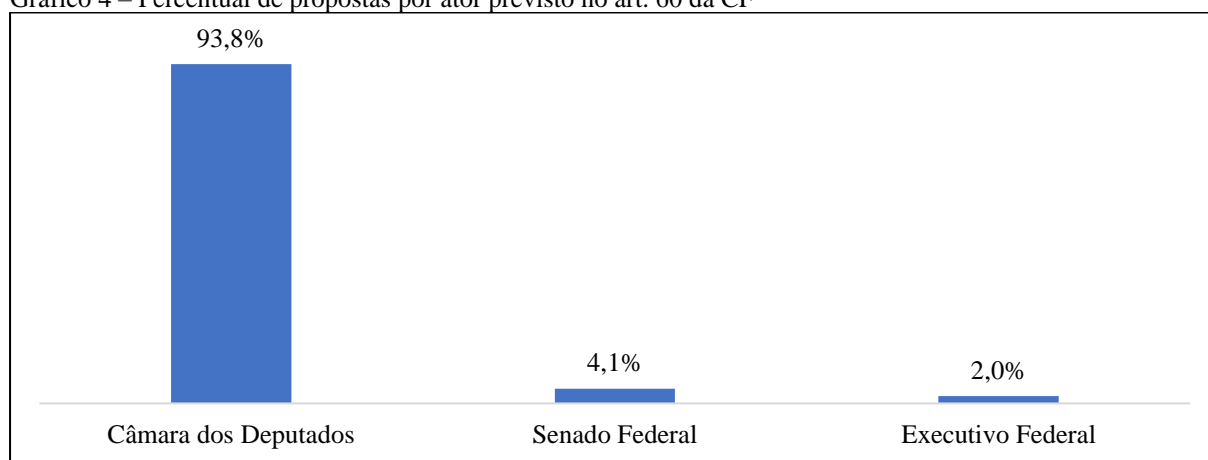
(\*) Não completaram o mandato em razão de impeachment.

O período em que tivemos nossos dois únicos chefes do executivo, até o momento, com mandatos consecutivos foram responsáveis por gerar 64,1% das propostas que tivemos no período.

### 2.1.2 Propostas de Emenda Constitucional – Casa de Origem

Observando o quadro geral de propostas do período podemos identificar a expressiva atuação do Poder Legislativo na formulação de propostas entre os atores previstos no art. 60 da Constituição, vejamos:

Gráfico 4 – Percentual de propostas por ator previsto no art. 60 da CF



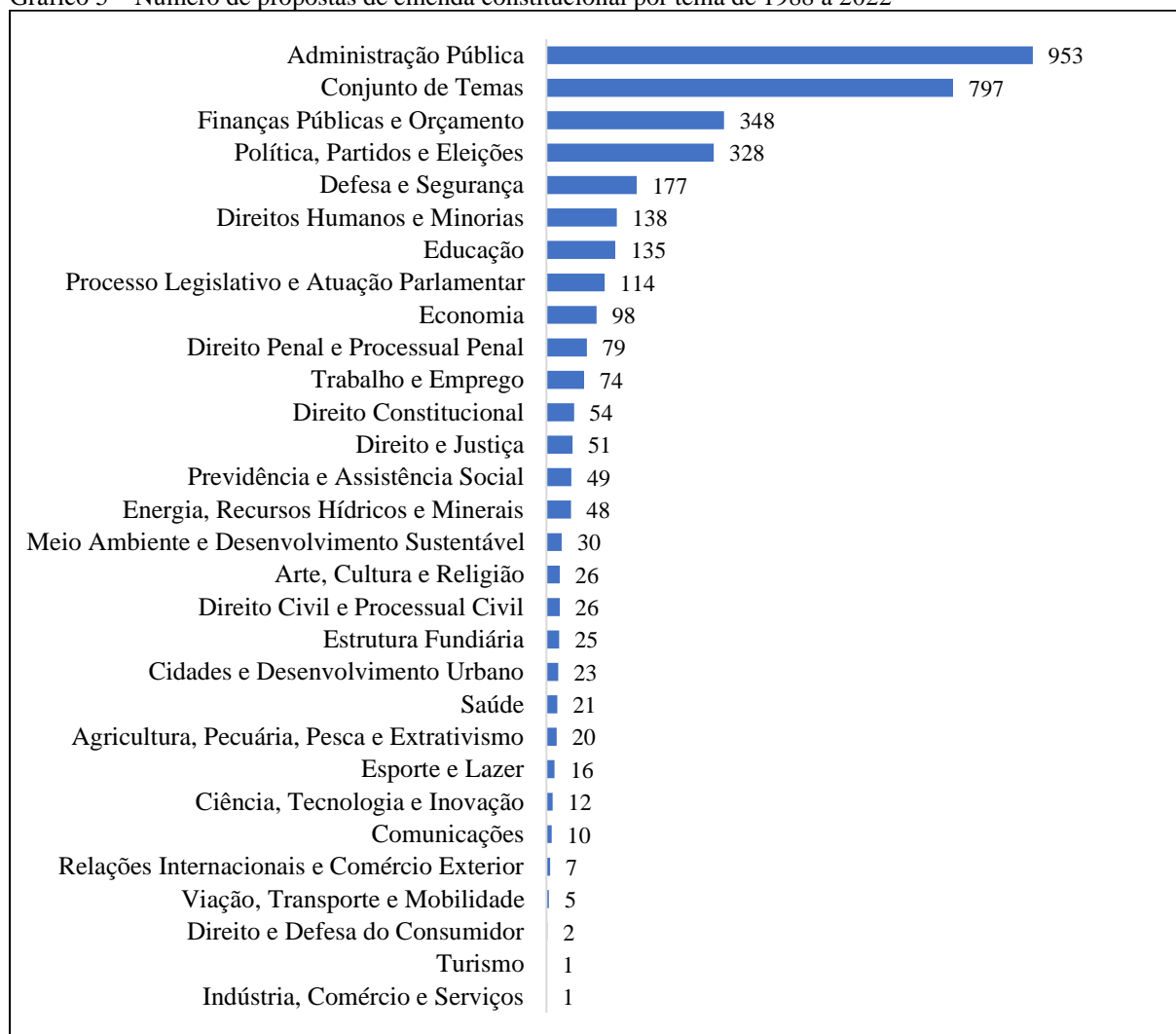
Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Com esses dados vemos como a formulação de propostas de emenda constitucional estão majoritariamente concentradas na Câmara dos Deputados, representando 93,8% do total no período de 1988 até 2022. Como já mencionado, a apresentação de propostas depende de no mínimo um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado, ou seja, 171 deputados ou 27 senadores, dessa forma, temos dimensão quantitativa de sua atuação e capacidade propositiva.

### 2.1.3 Propostas de Emenda Constitucional - Temas

Dando mais um passo, vejamos agora quais os temas que compõem as 3668 (três mil seiscentas e sessenta e oito) propostas de alteração:

Gráfico 5 – Número de propostas de emenda constitucional por tema de 1988 a 2022



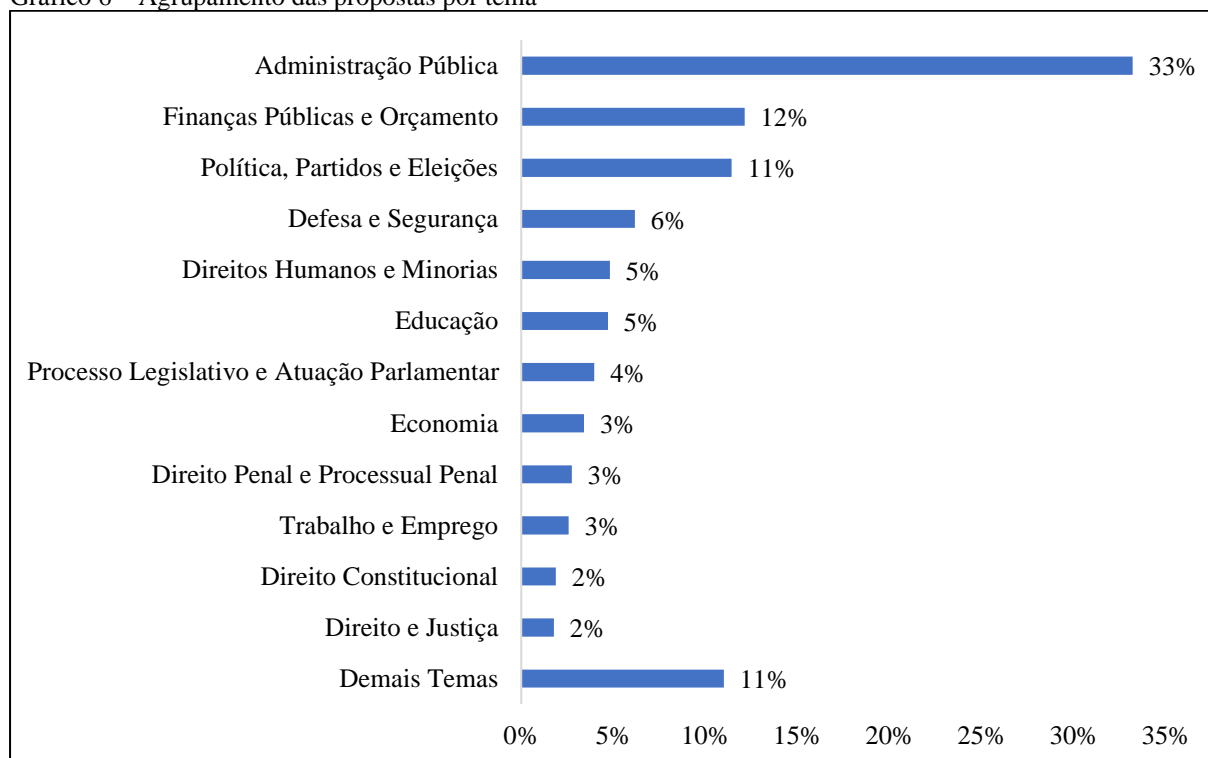
Fonte: Câmara dos Deputados<sup>53</sup>,2022

A categoria “Conjunto de Temas”, como o próprio nome faz sugerir, reúne emendas que tratam de um tema, embora importante para nossa análise quantitativa em razão de escolha de método de pesquisa não teve seu conteúdo explorado nesse momento. Dessa forma, desconsiderando a categoria “Conjunto de Temas” temos em 13 (treze) categorias a concentração de 90% (noventa por cento) da quantidade de propostas, com isso vemos quais os assuntos tiveram maior presença do debate constitucional derivado, vejamos:

<sup>53</sup>BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Dados Abertos. Disponível em: < <https://dadosabertos.camara.leg.br/swagger/api.html#staticfile> > Acesso em: 3 de dezembro de 2022



Gráfico 6 – Agrupamento das propostas por tema



Fonte: Fonte: Câmara dos Deputados<sup>54</sup>,2022

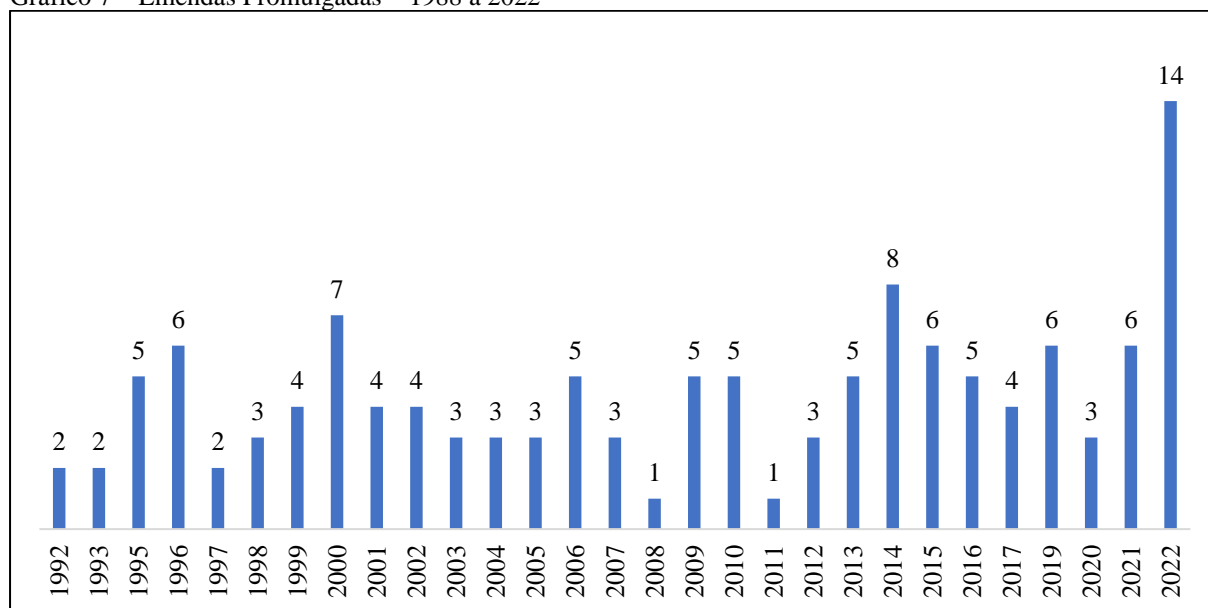
Nesse ponto, interessante notar a quantidade de temas tratados na Constituição de 1988 como componentes de um quadro mais amplo esses dados possibilitam a busca pelos fatos que a arranjam e estão ocultos da atenção do pesquisador até aquele momento, dando origem a outras análises. Isso é o movimento da estratificação dos dados, o desvendar das camadas presentes na informação.

## 2.2 Emendas Constitucionais até 2022

Finalmente, vamos tratar das emendas constitucionais que foram promulgadas na Constituição de 1988, até dezembro de 2022, período do recorte temático dessa pesquisa houve 128 (cento e vinte e oito). Ao observar o quadro geral das Emendas Constitucionais promulgadas no Texto de 1988 podemos acompanhar a história, seja da Constituição como do País.

<sup>54</sup>BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Dados Abertos. Disponível em: <<https://dadosabertos.camara.leg.br/swagger/api.html#staticfile>> Acesso em: 3 de dezembro de 2022

Gráfico 7 – Emendas Promulgadas – 1988 a 2022



Fonte: Presidência da República<sup>55</sup>,2022

De início, podemos notar que o processo de edição constitucional começou 3 (três) anos após a promulgação da Constituição e a 100ª (centésima) emenda atingida em 2019. Cabe destacar que nessa data já havíamos passado desse número, razão da revisão constitucional prevista pelo constituinte originário para 1994, na qual foram incluídas 6 (seis) emendas, não contabilizadas porque foram aprovadas em procedimento próprio.

A intenção da revisão era que, depois de cinco anos de promulgada a Carta, os parlamentares voltassem a se reunir num simulacro da Assembleia Nacional Constituinte. Nesse momento, quaisquer alterações consideradas pertinentes poderiam ser feitas na Constituição pelo quórum original da Assembleia: maioria absoluta dos membros do Congresso, em sessão unicameral (deputados e senadores juntos, sem diferenciação). Para comparação, as demais emendas constitucionais precisam da aprovação de três quintos dos deputados e dos senadores em votações específicas da Câmara e do Senado.

O presidente da Assembleia Constituinte, deputado Ulysses Guimarães, já havia destacado que a existência da revisão constitucional sinalizava, de partida, que o documento não era tido por seus signatários como bem-acabado. No discurso que fez ao promulgar a Constituição, Ulysses explicou que, ao nascer já pedindo uma reforma, a Constituição admitia que não era perfeita e convidava à divergência.<sup>56</sup>

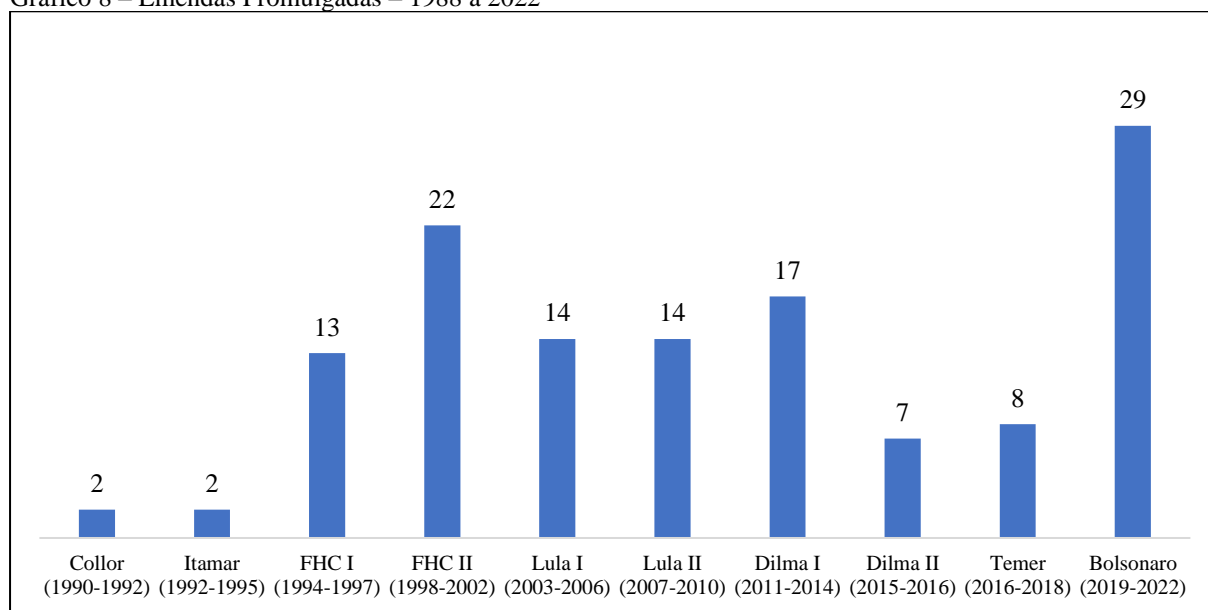
<sup>55</sup>BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/quadro\\_emc.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm)> Acesso em: 3 de dezembro de 2022

<sup>56</sup> E continua o texto da agência Senado: “Para além dessa certeza, no entanto, o consultor João Trindade avalia que é difícil deduzir, hoje, o que os constituintes esperavam quando instituíram a revisão. Promovida em um ano eleitoral, por um Congresso acuado por uma recente CPI sobre malversações no Orçamento, e pouco depois do impeachment de um presidente, a revisão da Constituição foi um evento discreto. Ela produziu como mudança mais significativa a redução do mandato presidencial de 5 para 4 anos — intenção original da Constituinte para

Por obvio, mais importante que a quantidade é o contudo, mas notemos aqui a dinâmica presente entre a vontade do constituinte originário e o derivado, como diante dessas vontades os fatos realmente acontecem. Desde então, o único ano sem promulgação de emenda constitucional foi 2018, em razão da intervenção federal ocorrida no estado do Rio de Janeiro, entre fevereiro e dezembro daquele ano, como previsto no art. 60 da CF situação que proíbe a promulgação de novas emendas.

## 2.2.1 Emenda Constitucional - Ciclo do chefe do executivo

Gráfico 8 – Emendas Promulgadas – 1988 a 2022



Fonte: Presidência da República<sup>57</sup>, 2022

Esses dados por si já contam uma história interessante, o primeiro período de governo a contar com mais de uma dezena de EC é o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, cabe destacar a Emenda Constitucional nº 16 de 1997, que abriu a possibilidade de reeleição para os líderes do poder executivo, em nível federal, estadual e municipal. Até o primeiro mandato do Dilma (2011-2014) essa quantidade foi mantida, caso consideremos o período pós impeachment ao segundo mandato, ou seja, o período Temer (2016-2018) podemos notar padrão similar.

esse tema”. SENADO FEDERAL (Brasil). **Aos 30 anos, Constituição Federal chega à 100ª emenda**. Brasília: Agência Senado, 12 maio 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/06/26/aos-30-anos-constituicao-federal-chega-a-100a-emenda>. Acesso em: 1 dez. 2022.

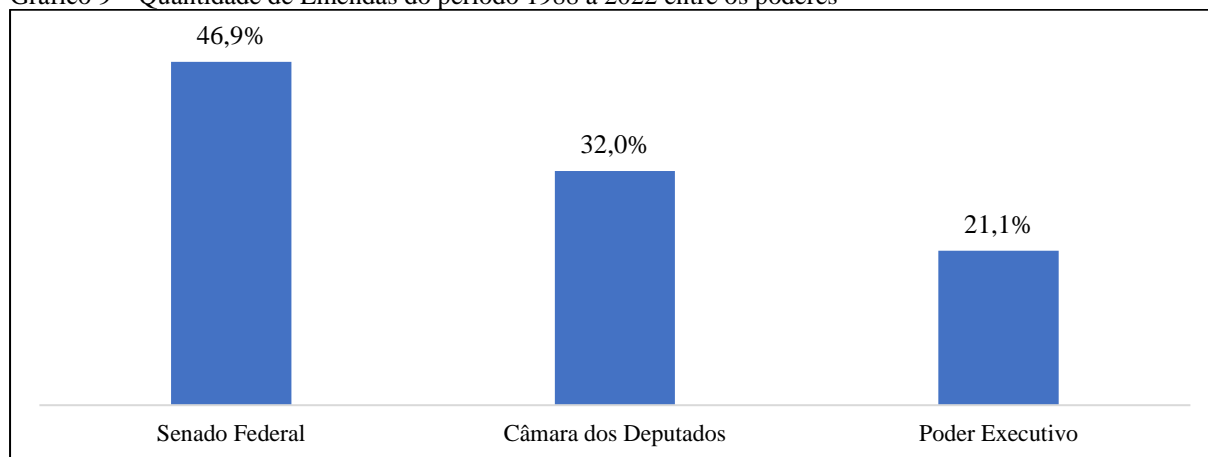
<sup>57</sup>BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/quadro\\_emc.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm)> Acesso em: 3 de dezembro de 2022

O número significativo de emendas elaboradas pelo poder constituinte derivado é interessante, quando contrapostos com as expectativas do constituinte originário, seja aquela que entendia a necessidade de maior rigidez e menor número de alterações ou aquela que defendia a necessidade de maior flexibilidade e facilidade para alterações, já mencionado no Capítulo sobre o Constituinte Derivado.

## 2.2.2 Emenda Constitucional – Casa de Origem

O Gráfico 04 apresentou a proporção de Projetos de Emenda à Constituição elaborados pelos Poderes Executivo e Legislativo, como a subdivisão entre Senado Federal e Câmara dos Deputados, agora, vejamos a proporção de Emendas Constitucionais promulgadas.

Gráfico 9 – Quantidade de Emendas do período 1988 a 2022 entre os poderes



Fonte: Fonte: Câmara dos Deputados<sup>58</sup>,2022

O Poder Executivo foi responsável por quase um quarto das emendas, 27 emendas (vinte e sete) ao todo, curioso notar o fato de mesmo sem poder de voto ou veto sobre as Emendas Constitucionais ao longo do período democrático capitaneou pautas por meio da articulação política. A surpresa, em alguma medida, está por parte do número de Emendas Constitucionais oriundas de propostas do Senado Federal 60 emendas (sessenta) em comparação a Câmara dos Deputados 41 emendas (quarenta e um). Novamente, não é o escopo desse trabalho interpretar as motivações políticas das Emendas, contudo, chama atenção a taxa de sucesso do Senado Federal na realização de Emendas. A explicação para esse fenômeno pode estar no menor número menor de membros dessa casa para realização de deliberações e elaboração de propostas e a maior capacidade de articulação somada da relevância política do

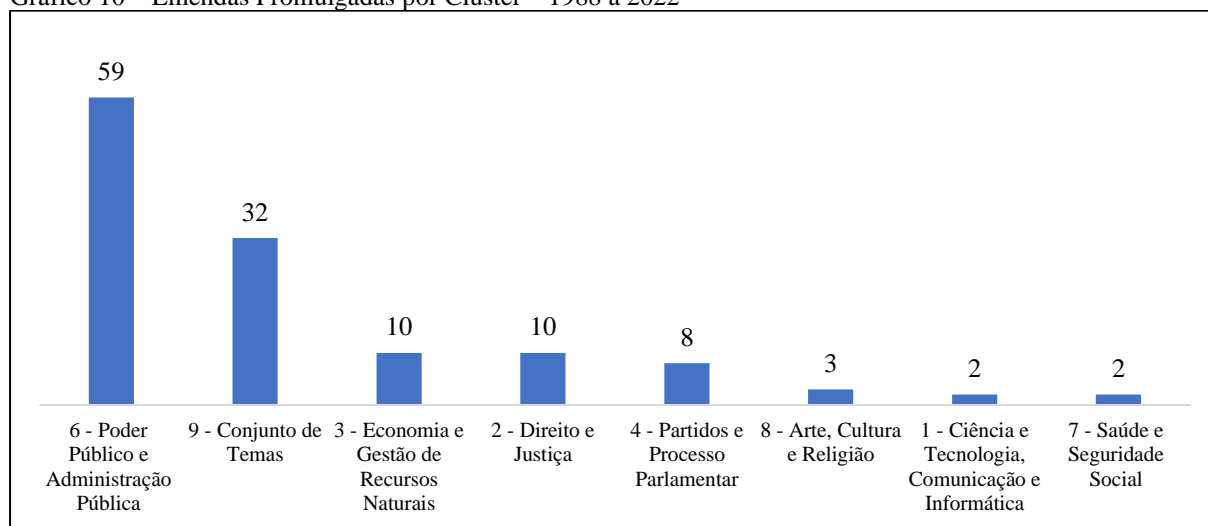
<sup>58</sup>BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Dados Abertos**. Disponível em: < <https://dadosabertos.camara.leg.br/swagger/api.html#staticfile> > Acesso em: 3 de dezembro de 2022

cargo. Seguindo nessa linha, vejamos a quantidade de Emendas Constitucionais promulgadas por mandato do chefe do Poder Executivo.

### 2.2.3 Emenda Constitucional - Temas

Consideremos agora os temas propostos no período.

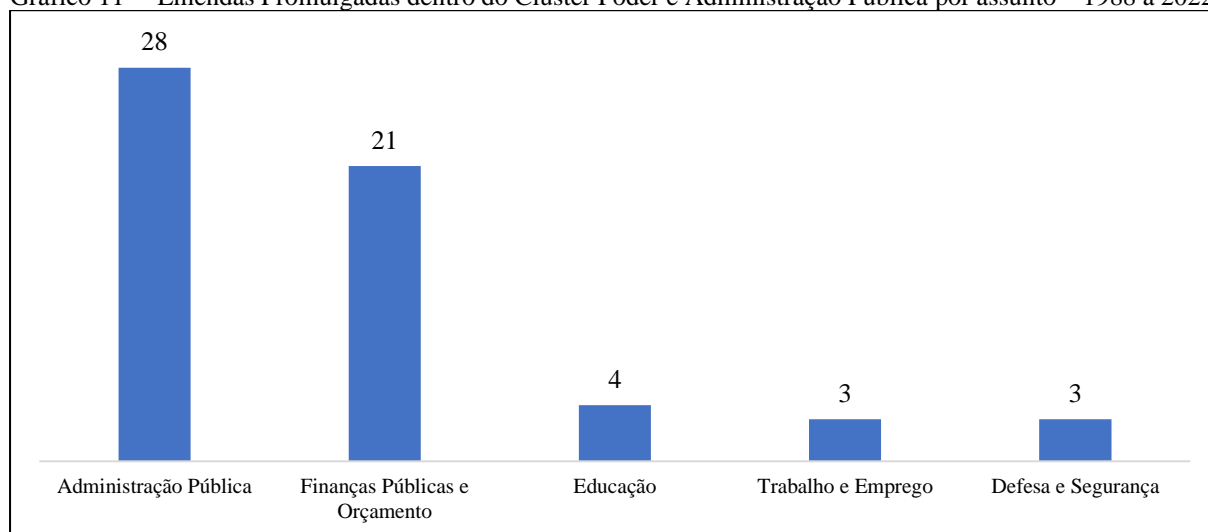
Gráfico 10 – Emendas Promulgadas por Cluster – 1988 a 2022



Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

Temos uma noção objetiva da predominância de edição de Emendas Constitucionais sobre os temas relativos à atuação do Poder e Administração Pública, agora vejamos quais os assuntos.

Gráfico 11 – Emendas Promulgadas dentro do Cluster Poder e Administração Pública por assunto – 1988 a 2022



Fonte: Câmara dos Deputados<sup>59</sup>, 2023.

<sup>59</sup>BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Dados Abertos. Disponível em: < <https://dadosabertos.camara.leg.br/swagger/api.html#staticfile> > Acesso em: 3 de dezembro de 2022

Embora esse trabalho não pode tecer análise crítica sobre todos os temas fica demonstrado o conjunto valioso de oportunidades por explorar, tendo em vista, tanto a predominância e como a assertividade do recorte dos dados presentes no gráfico acima irei iniciar a abordagem sobre emendas relativas as “Finanças Públicas e Orçamento”.

### 3. DISCUSSÃO – FINANÇAS PÚBLICAS E ORÇAMENTO

#### 3.1. Estado e Constituição, a importância das Finanças e Orçamento Público

A observação dos conteúdos relativos a Finanças Públicas e Orçamento na Constituição Federal de 1988 possibilitam a interpretação analítica das bases de funcionamento do Estado em relação a esse tema, o olhar mais atento notará suas implicações políticas e sociais.

No Estado Democrático de Direito a elaboração do orçamento, sua aprovação, uso e fiscalização desses recursos são alguns dos pontos que devemos nos atentar, tendo em vista a função da Constituição de limitar os poderes e garantia das liberdades individuais, como mencionado no primeiro capítulo. A função arrecadatória descrita na Constituição não está destinada, ao menos em nosso país, para sustentação da monarquia como fora um dia<sup>60</sup>, mas baseada na necessidade de captação de recursos para construção do projeto de Estado definido pelos representantes da nação. A natureza orçamentaria, por sua vez, dá iluminação para quais são as intenções do Estado em seu planejamento para alcançar suas proposições em determinado período. Nestes termos, observar o orçamento não está relacionado à mera matemática, ou ainda, à noção mais simples de saldo positivo ou negativo. Estamos diante do encontro entre o mundo do ideal e do real.

#### 3.2. Poder Financeiro do Estado e Finanças Públicas

No período contemporâneo, os tributos estão relacionados com um dever imposto pela lei ao cidadão, pois as normas foram editadas pelos representantes políticos da comunidade, reunidos como representantes do Estado. Nesse ponto, é digno de nota o apontamento do professor Marcus Abraham sobre a obrigação do próprio Estado diante da lei na utilização dos recursos.

Se, por um lado, o cidadão deve contribuir pagando tributos, ele o fará de acordo com a lei. E, por outro, o Estado somente poderá utilizar esses recursos conforme estabelecido na norma. Portanto, o poder financeiro no Estado de Direito decorre da lei e à lei se submete.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup>Art. 114. A Dotação, Alimentos, e Dotes, de que fallam os Artigos antecedentes, serão pagos pelo Thesouro Publico, entregues a um Mordomo, nomeado pelo Imperador, com quem se poderão tratar as Acções activas e passivas, concernentes aos interesses da Casa Imperial. Constituição Política do Império do Brazil de 1824. Disponível em:< [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acessado em 02 de fevereiro de 2023.

<sup>61</sup>ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. – 5. ed., rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 54.

O entendimento da arrecadação e destinação do recurso público, como mencionado no parágrafo anterior, fundado na importância da previsão legal, embora simples dependeu de algumas premissas aprimoradas ao longo da história sobre as finanças públicas e incorporadas a própria Constituição. Em sua complexidade devemos observar o contexto das finanças públicas o sob o cálculo político envolvido o desenho do modelo arrecadatório – de quem será cobrado, como será cobrado e o quanto será cobrado – é pura escolha política, o mesmo vale para execução do orçamento. Vejamos que o diálogo sobre a execução do orçamento é algo mais próximo do nosso tempo, como bem destaca Abraham, ainda falando da evolução do entendimento relativo às finanças públicas, vejamos:

O fato é que percebemos que o Estado Financeiro de hoje, através de uma postura equilibrada no uso das finanças públicas, amparado por limites e com parâmetros pautados na justiça fiscal, aspira a harmonizar os interesses individuais com os de toda a coletividade, implementando, simultânea e equilibradamente, políticas sociais a fim de franquear igualdade de oportunidades, redistribuição de riquezas e desenvolvimento econômico sustentável. Para tanto, o Direito demanda uma maior confluência com os planos sociais, econômicos, éticos e morais, sem descuidar de valores fundamentais como os da democracia, da liberdade, da igualdade e da dignidade humana<sup>62</sup>.

Como iluminado por esse trecho, o Estado em sua atuação financeira se vale dos recursos da coletividade como meio para alcançar os desejos dessa sistemática próxima daquela defendida por Sieyès quanto ao papel dos constituintes para a nação, o de estabelecer o desenho institucional para manutenção da vida em comunidade sob os limites da própria lei<sup>63</sup>.

O entendimento contemporâneo sobre o Poder Financeiro do Estado está baseado na delimitação aos poderes do Estado por meio da lei e dessa forma, especialmente pelo fato dos recursos necessários para a realização dessas obrigações estar nas mãos dos indivíduos, “o Estado não teria como realizar seus fins sem dispor de recursos econômicos suficientes. Para tanto, lança mão do poder soberano de criar normas que vêm a regular as formas de arrecadação, de gestão e de aplicação de recursos financeiros de acordo com os interesses da sociedade”<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup>ABRAHAM, op. Cit., p. 37.

<sup>63</sup> “A relação jurídico-financeira é uma relação obrigacional ex lege e não uma relação de poder. o faz dentro da legalidade e utiliza a capacidade contributiva das pessoas como parâmetro de equidade. Entretanto, para fazê-lo, deve ser dotado da supremacia que lhe permita dirigir a política econômico-social do país e exigir dos particulares determinados comportamentos”. ABRAHAM, op. Cit., p. 54.

<sup>64</sup> E continua o autor: “Esse poder soberano, no Estado democrático, limita-se a criar as normas jurídicas. A partir daí, nasce outra relação, agora já não derivada da soberania, mas sim fundada em uma pura relação jurídica, decorrente dos fundamentos do Estado de Direito”. ABRAHAM, op. Cit., p. 54



Por essas razões cabe afirmar que no Estado Democrático de Direito a atividade Financeira da administração pública está destinada a interagir e moldar o comportamento dos indivíduos na comunidade, aos anseios da nação por meio da captação de recursos desses em pró do mais efetivo uso dos recursos auferidos ao bem de todos.

### 3.3. Orçamento Público e Planejamento do Estado

O professor Abraham conceitua o orçamento público como “o instrumento de planejamento do Estado que permite estabelecer a previsão das suas receitas e a fixação das suas despesas para um determinado período de tempo”<sup>65</sup>. Aqui já podemos notar mais uma camada da atuação do Estado, suas despesas. Enquanto no tópico anterior foi apresentada a natureza arrecadatória, agora inauguramos breve observação sobre a alocação de recursos no Estado Democrático de Direito. O escopo do Orçamento Público, na lição de Rodrigo Luíz Kanayama, é o seguinte:

(a) planejamento e programação (plano de governo): o orçamento público funciona como um plano para ordenar e coordenar o funcionamento estatal, direcionando e dando previsibilidade às ações governamentais;

(b) instrumento de participação democrática nas decisões de governo: por propiciar previsibilidade, o particular detém condições de tomar decisões, além de o orçamento público permitir, devido à transparência, controle e acompanhamento das contas públicas;

(c) ordenação e coordenação dos meios (receitas e despesas): expõe, de forma organizada, as receitas e despesas;

(d) instrumento hábil para influir na economia e na sociedade: hodiernamente, as finanças são funcionais, não mais neutras. Produzem efeitos – extrafiscalidade – sociais e econômicos. As finanças funcionais vêm substituir a ideia clássica de orçamento. Influenciam a economia e desconsideram o equilíbrio anual, mas buscam o equilíbrio como um todo.

(e) permite o controle e a fiscalização no uso dos recursos: accountability é indispensável para o bom andamento da administração pública. O orçamento público serve de fundamento ao controle a ser exercido pelos órgãos de controle interno, externo e pela sociedade<sup>66</sup>.

O Orçamento Público, assim como as Finanças Públicas, é concebido pelos representantes políticos e indicando as pretensões e programas da Administração Pública. Por ser um plano com prazo determinado tende a estar ligado ao projeto de governo responsável por sua elaboração, em nossa Constituição é atribuição do chefe do Executivo sua elaboração.

---

<sup>65</sup>ABRAHAM, op. Cit., p. 314.

<sup>66</sup>KANAYAMA, apud ABRAHAM, p. 316

Aprovação, no entanto, depende da aprovação do poder legislativo para determinado período de tempo específico

A natureza política do orçamento indica o quanto no Estado Democrático de Direito sua produção é fruto de disputa política especialmente em nosso modelo presidencialista:

Esse equilíbrio entre os interesses de cada um dos Poderes revela a necessidade de um jogo político, que, nas palavras de Theotônio Monteiro de Barros Filho, representa “o jogo de harmonia e interdependência dos Poderes, especialmente nos regimes presidenciais”<sup>67</sup>.

Podemos analisar o orçamento do ponto de vista estrutural como técnico, por ser elaborado segundo as normas de Contabilidade Pública e do Direito Financeiro, econômico em razão do julgamento, entre outros fatores, do superavit ou déficit das contas públicas nas contas, e jurídico no Brasil materializado em três normas: a lei orçamentária anual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei do plano plurianual<sup>68</sup>.

A doutrina classifica o orçamento a) pela forma de elaboração (orçamento legislativo, executivo ou misto); b) pelos objetivos ou pretensões (orçamento clássico ou programa); c) pela vinculação do conteúdo (orçamento impositivo ou autorizativo); d) pela forma de materialização (lei do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual); e) pelo conteúdo (orçamento fiscal, de investimento e de seguridade social)<sup>69</sup>.

O modelo de elaboração do orçamento adotado no Brasil, segundo a doutrina, é o misto em razão do Poder Executivo ser responsável por elaborar e executar o orçamento, contudo mediante aprovação e controle do Poder Legislativo. O conteúdo do orçamento é tido como híbrido, parte impositivo “(despesas constitucionais e legais obrigatórias) e, em outra, autorizativo (despesas discricionárias)”<sup>70</sup>. A materialização do orçamento segundo o estabelecido pelo art. 165 da Constituição Federal de 1988, temos:

a) a Lei do Plano Plurianual, que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada; b) a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; c) a Lei Orçamentária Anual, que contempla o orçamento fiscal, de investimentos e de seguridade social<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup>Aliomar Baleeiro apud Abraham, p.316

<sup>68</sup>ABRAHAM, op. Cit., p. 317.

<sup>69</sup> Idem, 317.

<sup>70</sup> Idem, 317.

<sup>71</sup>Idem, 318.

Finalmente, do ponto de vista do conteúdo, vejamos:

Lei Orçamentária Anual: a) o orçamento fiscal, que contém todas as receitas e despesas referentes aos três Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; b) o orçamento de investimento, que se refere às empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; c) o orçamento da seguridade social, que abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público; 2) para a Lei de Diretrizes Orçamentárias: a) metas e prioridades da Administração Pública federal; b) despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; c) orientação para a elaboração da lei orçamentária anual; d) as alterações na legislação tributária; e) a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; 3) para o Plano Plurianual: as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada<sup>72</sup>.

A natureza das Finanças Públicas e do Orçamento na Constituição de 1988 é tida como permeada pela tensão entre os valores sociais e liberais sobre o Estado brasileiro, talvez porque esse duelo estivesse presente na própria assembleia constituinte.

Ao conceder maior efetividade aos valores sociais constitucionalmente previstos, permite se exercer sua função de maneira mais equilibrada, balanceando e ponderando seus conceitos e institutos, através de princípios como os da liberdade e da solidariedade, da autonomia individual e da capacidade contributiva, da justiça social e fiscal e da segurança jurídica. Essas características são facilmente perceptíveis nas disposições que tratam das finanças públicas. Entretanto, diante de tantas pretensões sociais previstas na Constituição Federal de 1988, recursos financeiros – originários essencialmente dos tributos – fazem-se mais que necessários para possibilitar atingir tais objetivos. E, neste momento, deparamos com a difícil tarefa de equalizar as limitações financeiras do Estado brasileiro, as dificuldades de gestão pública e os objetivos a serem atingidos<sup>73</sup>

No próximo tópico, vamos observar o número de Projetos de Emenda Constitucional emendas no período de 1988 até 2022, bem como o número de Emendas Constitucionais realizadas no mesmo espaço de tempo. Esses dados são importantes para lastrear nossa compreensão sobre o trabalho dos constituintes, originário e derivado, com relação ao tema.

#### 3.4. Quantidade de propostas e classificações até 2022.

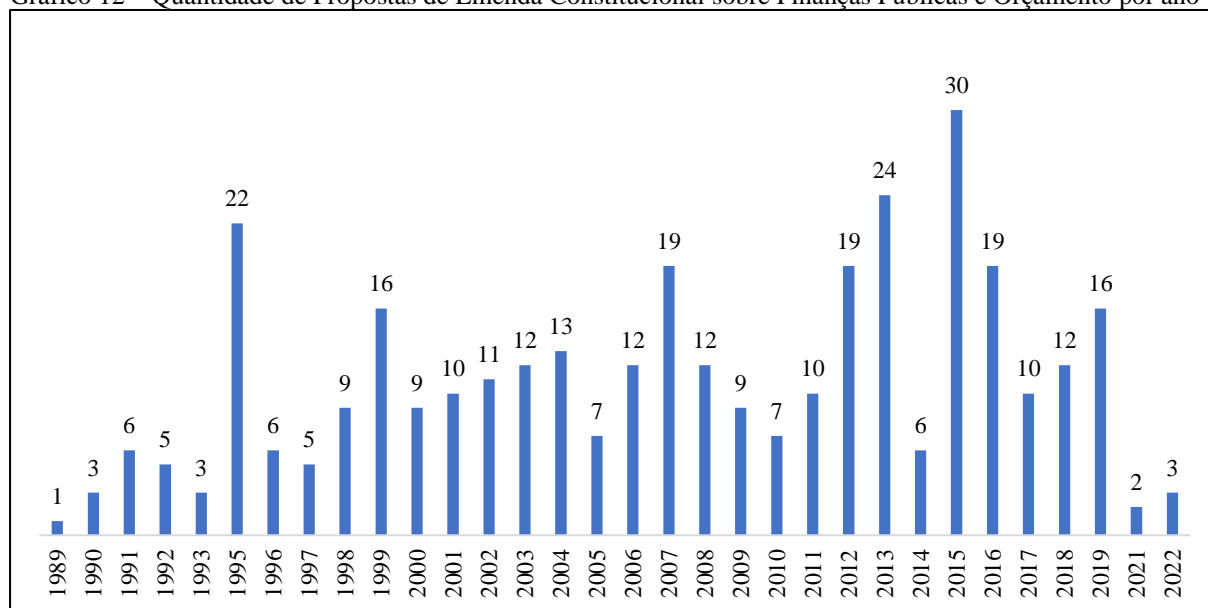
Utilizando na mesma classificação adotada no Gráfico 1 deste trabalho vejamos o número geral de Propostas de Emenda Constitucional com a classificação temática “Finanças Públicas e Orçamento”, segundo informações da Câmara dos Deputados.

---

<sup>72</sup>Idem, 318.

<sup>73</sup>Idem, 93.

Gráfico 12 – Quantidade de Propostas de Emenda Constitucional sobre Finanças Públicas e Orçamento por ano

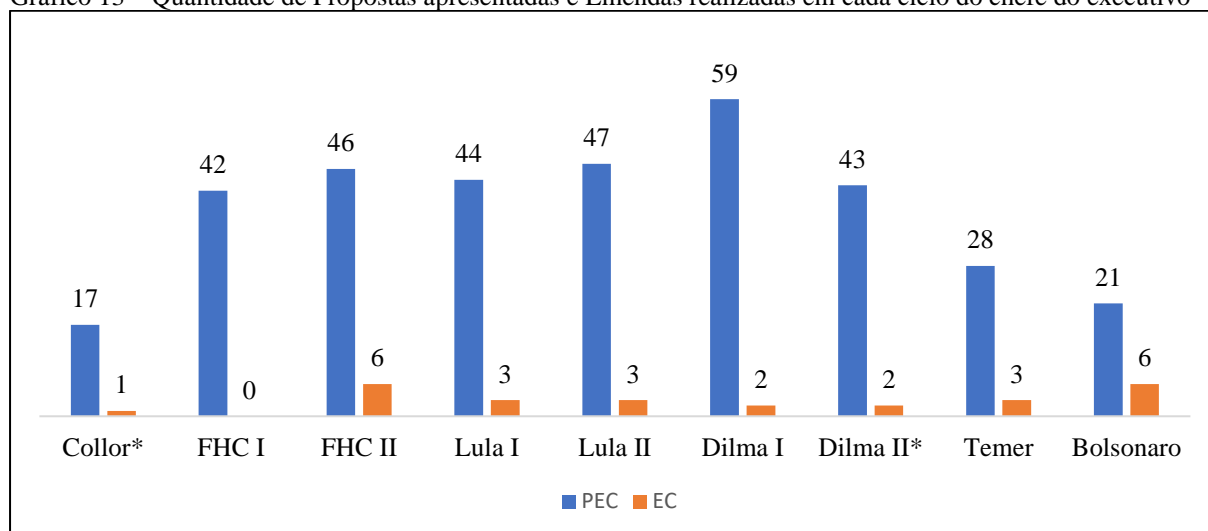


Fonte: Câmara dos Deputados<sup>74</sup>,2022

O ano de 1994, período do governo Itamar Franco, foi o único sem propostas relativas ao tema, além disso, além disso no período analisado tivemos 348 (trezentas e quarenta e oito), ou seja, aproximadamente 10% do total de PEC's do ciclo analisado. A seguir veremos a relação de PEC's e EC em relação ao período do chefe do Executivo, embora a classificação da Câmara indique 21 (vinte e um) EC's sobre o tema a revisão evidenciou um número maior de alterações nesse tema totalizando 26 (vinte e seis).

<sup>74</sup>BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Dados Abertos. 2

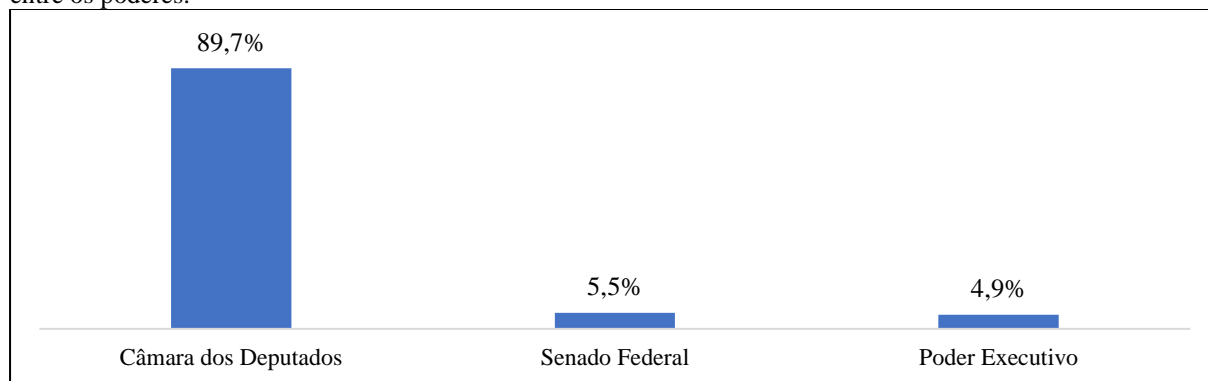
Gráfico 13 – Quantidade de Propostas apresentadas e Emendas realizadas em cada ciclo do chefe do executivo



Fonte: Elaborado pelo autor 2022.

Alguns pontos notáveis: (i) os períodos FHC II e Bolsonaro são os recordistas de Emendas sobre esse tema em um único mandato; (ii) o ciclo Temer mesmo estando entre os menores do período promoveu número considerável de alterações. Vejamos agora o número de Projetos e Emendas em relação a sua casa de origem.

Gráfico 14 – % Projetos de Emenda Constitucional “Finanças Públicas e Orçamento” do período 1988 a 2022 entre os poderes.

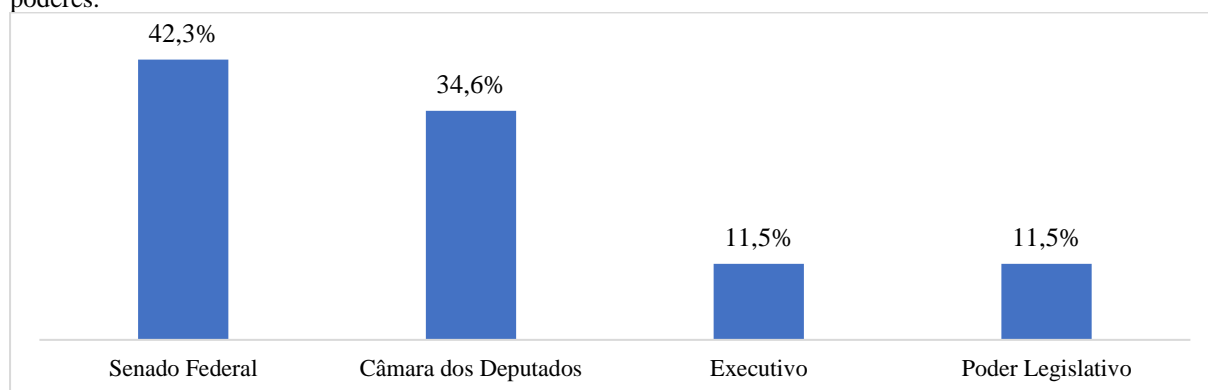


Fonte: Câmara dos Deputados<sup>75</sup>,2022

A Câmara dos Deputados continua sendo a casa com o maior quantitativo de propostas no período 312 (trezentos e doze), seguida do Senado Federal com 19 (dezenove) e em último o Poder Executivo com 17 (dezessete) propostas. Ao compararmos essa informação com o número de Emendas Constitucionais transformadas em norma jurídica podemos compreender o peso entre os poderes na edição da constituição, e aferir a taxa de sucesso entre cada um dos proponentes.

<sup>75</sup>BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Dados Abertos. Disponível em: < <https://dadosabertos.camara.leg.br/swagger/api.html#staticfile> > Acesso em: 3 de dezembro de 2022

Gráfico 15 – % Emenda Constitucional “Finanças Públicas e Orçamento” do período 1988 a 2022 entre os poderes.



Fonte: Presidência da República <sup>76</sup>,2022

O padrão acaba por se repetir, tanto em relação a casa com maior número de propostas e menor número de emendas, 3 (três), a Câmara dos Deputados, como em relação a casa com maior número de Emendas Constitucionais de sua origem, o Senado Federal, com 11 (onze), por sua vez, o Executivo originou 9 (nove) delas, a categoria Legislativo compreende iniciativas partidas das duas casas respondendo por 3 (três) ao total.

Na tabela a seguir apresento as emendas classificadas de acordo com o tema Finanças Públicas e Orçamento, para analisar de modo ainda mais detalhado é possível classificar as emendas quanto a matéria. Essa sistematização vai fazer paralelos com o artigo da professora Vanice Lírio do Valle, “Orçamento Público: Porque um Modelo Sabidamente Deficiente Segue Incólume”, publicado no trabalho conjunto intitulado “Três décadas de reforma constitucional onde e como o congresso nacional procurou modificar a constituição de 1988”<sup>77</sup> da Fundação Getúlio Vargas publicada em 2018. Ao tratar das Emendas Constitucionais relativas as Finanças Públicas e Orçamento a professora busca as enquadrar e conjuntos temáticos, neste trabalho usei desse recurso e tomei a iniciativa de indicar, além do número e data da emenda, o Constituinte derivado responsável por propor a Emenda na origem, a emenda e sua categoria, permitindo futura revisão.

Quanto aos temas segue a identificação e breve justificativa: (i) Reserva de Recursos – como na classificação de Valle são iniciativas que contemplam composições “do orçamento público, montantes a finalidades específicas várias” como “defesa nacional, regiões específicas

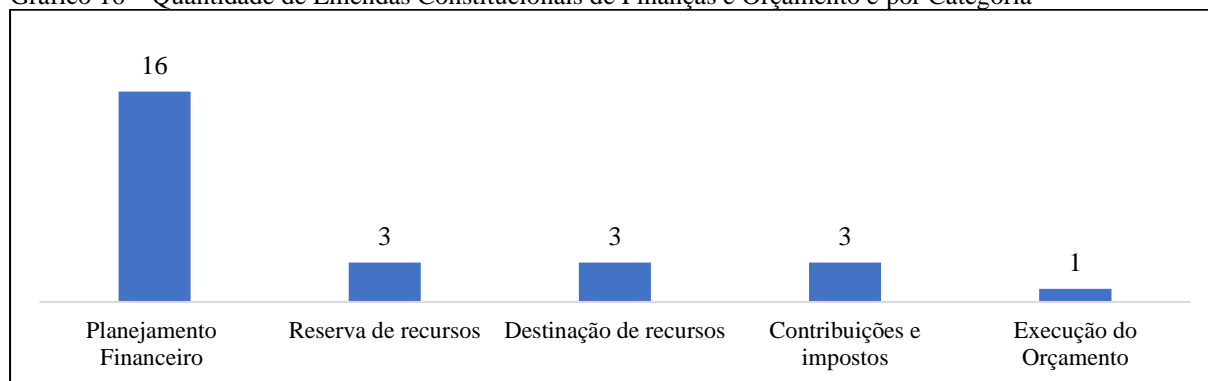
<sup>76</sup>BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro\\_emc.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm) > Acesso em: 3 de dezembro de 2022

<sup>77</sup>Três décadas de reforma constitucional: onde e como o Congresso Nacional procurou modificar a constituição de 1988 / Organização Pablo Cerdeira, Fábio Vasconcellos, Rogerio Sganzerla. - Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018..

do país, financiamento do reajuste geral de servidores, pagamento de precatórios” entre outros<sup>78</sup>; (ii) Planejamento Financeiro – reúnem as proposições que modificam a programação financeira de maior prazo, ou “carta de Responsabilidade Social” ; (iii) Contribuições e Impostos – são as Emendas relacionadas a criação, modificação ou extinção de valores cobrados da sociedade; (iv) Destinação de Recursos – reservadas as Emendas que direcionam recursos da União ao Fundo de Participação dos Municípios; (v) Execução do Orçamento – Emendas que tratam das execução da programação orçamentaria.

Na tabela número 03 temos o conjunto geral de emendas, presente no Anexo I. O gráfico seguinte demonstra a distribuição quantitativa dos temas:

Gráfico 16 – Quantidade de Emendas Constitucionais de Finanças e Orçamento e por Categoria



Fonte: Elaborado pelo Autor, 2022.

Inicialmente chama nossa atenção o número de Emendas Constitucionais relativas ao tema de Planejamento Financeiro tratando nas Disposições Constitucionais Transitórias com especial atenção a reiterada prática de alteração dos prazos pactuados. Observando isso, algumas provocações podem ser construídas: (i) essas alterações estão alinhadas aos ciclos presidências? (ii) ao longo desse período foi promovida a redução ou aumento dos precatórios?

Sobre a primeira questão, sim é possível identificar um padrão entre os ciclos de governo e as alterações do tema precatório<sup>79</sup>, vejamos: EC n°30 em 2000, no período FHC II,

<sup>78</sup>VALLE, Vanice Regina Lírio do. Orçamento Público: Porque um Modelo Sabidamente Deficiente Segue Incólume. Três décadas de reforma constitucional: onde e como o Congresso Nacional procurou modificar a constituição de 1988 / Organização Pablo Cerdeira, Fábio Vasconcellos, Rogerio Sganzerla. - Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, p. 360-368, 2018, p.63

<sup>79</sup>Precatórios são requisições de pagamento expedidas pelo Judiciário para cobrar de municípios, estados ou da União, assim como de autarquias e fundações, valores devidos após condenação judicial definitiva. O pagamento de precatórios está previsto na Constituição Federal. Formular a requisição do pagamento compete ao presidente do Tribunal em que o processo tramitou.

EC n° 62 em 2009, no período Lula II, EC n° 94 em 2016 era Temer e EC n° 113 no ciclo de Bolsonaro. Uma justificativa na visão da professora Valle sobre o elevado número de Emendas Constitucionais relativas ao orçamento público decorre das dinâmicas do poder do sistema presidencialista de coalizão.

Outra hipótese explicativa para essa concentração de proposições no tema da vinculatividade do orçamento público é a garantia da execução das destinações de recursos ajustadas no âmbito do modelo de presidencialismo de coalizão. É conhecida a literatura que afirma que o sistema partidário fragmentado resulta muitas vezes em um Chefe do Poder Executivo não sustentado no Parlamento pelo seu próprio partido político. Nesse cenário, o apoio necessário à conquista de votos em temas relevantes se dá mediante alocação de recursos aptos a viabilizar iniciativas específicas deste ou daquele mandatário. O sistema se vê comprometido, na medida em que a inclusão em si da despesa no orçamento não viabilizar a sua execução, que é presidida no mais das vezes por critérios políticos<sup>80</sup>.

Em razão das sucessivas alterações o trabalho “Dívida Pública e Precatórios: a Evolução do débito e os regimes especiais de pagamentos” publicado em 2018, o autor Diogo Zelak Agottani entende ineficaz o trabalho realizado para redução e quitação das dívidas, seja do constituinte originário na criação das disposições da Constituição Federal de 1988, como as emendas seguintes.

Com efeito, foi possível constatar empiricamente a ineficácia das disposições da CRFB88 quanto ao pagamento dos precatórios expedidos após sua entrada em vigor, tendo em vista a substancial dívida acumulada, nas três esferas da federação, relativas a precatórios anteriores a 05 de maio de 2000. Igualmente, foi possível constatar empiricamente a ineficácia do parcelamento previsto à EC 30/2000, eis que, ainda em 2016, passados dezesseis anos de sua promulgação, persistia dívida relativa a precatórios anteriores à emenda, a qual havia previsto parcelamento desses débitos em dez anos.<sup>81</sup>.

Ao contrário, terminam por inflar os valores respondendo o segundo questionamento.

---

Os precatórios podem ter natureza alimentar – quando decorrerem de ações judiciais relacionadas a salários, pensões, aposentadorias ou indenizações – ou não alimentar, quando tratam de outros temas, como desapropriações e tributos.

Ao receberem os depósitos das entidades devedoras, os Tribunais responsáveis pelos pagamentos organizam listas, observando as prioridades previstas na Constituição Federal (débitos de natureza alimentar cujos titulares tenham 60 anos de idade, sejam portadores de natureza grave ou pessoas com deficiência) e a ordem cronológica de apresentação dos precatórios. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça.

<sup>80</sup>VALLE, op. Cit., p. 366

<sup>81</sup> E continua o autor: “Por derradeiro, as análises realizadas também demonstraram que nenhuma das alterações da disciplina relativa aos precatórios no período em questão foi capaz de conduzir à quitação da dívida, tendo em vista que, mesmo em cenário de significativo crescimento da RCL dos entes, a dívida total apresentou crescimento absoluto e apenas ligeira redução relativa à RCL. Quanto aos pagamentos, constatou-se seu significativo crescimento absoluto em termos globais, mas tímido se comparado à RCL dos entes analisados. Na análise individualizada dos entes, observou-se a falta de dados quanto às suas dívidas consolidadas, bem como a existência de variações constantes e significativas nos pagamentos realizados”. AGOTTANI, Diogo Zelak. Dívida Pública e Precatórios: a Evolução do débito e os regimes especiais de pagamentos. 2018. 188 p. Tese (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, [S. l.], 2018, p. 105.



No entanto, conforme se evidenciou ao longo do presente estudo, nenhum dos parcelamentos/regimes especiais já implementados cumpriu com suas finalidades. Decorridos os prazos das moratórias, sequer os débitos objeto dessas foram quitados, quanto menos os que surgiram posteriormente, que se acumularam e levaram ao crescimento constante da dívida, notadamente no âmbito do regime especial da EC 62/2009<sup>82</sup>

É notável como isso decorre da escolha do administrador público tendo em vista a existência de recursos, entretanto os prazos de pagamento não são cumpridos e a disponibilização de valores ao pagamento do débito não conduzem ao seu fim. Cada ciclo que se inicia rompe com a auto restrição imposta no ciclo anterior demonstrando como o interesse na quitação da dívida é quase nulo.

Após a EC n° 95, o adiamento do pagamento dos precatórios significa, além de aumento da dívida pública, a quebra do teto de gastos, outro ponto a ser destacado é que da maneira desenhada o teto de gastos flerta com a paralização do aparato estatal. O ciclo de governo Bolsonaro, por exemplo, rompeu o teto de gastos em todos os anos<sup>83</sup>, cabe destacar que algumas dessas medidas estavam destinadas a enfrentar a grave crise instaurada em razão da pandemia de Covid-19, mas se não fosse esse motivo, seria outro. Especialmente, em razão do fato de nosso sistema não estar dotado de mecanismos capazes de lidar com crises, mas recorrer simplesmente ao engessamento do uso do recurso público para parecer austeros quando na primeira oportunidade usaram sua quebra como saída de emergência.

Acabam por sacrificar a destinação dos recursos a maioria da população, no “economês”, simplesmente a base da pirâmide, aqueles que mais precisam dos recursos públicos. Mas em nome de austeridade fiscal, termo bonito usado como sinônimo de responsabilidade e somente isso, se é irresponsável com os mais necessitados, o mesmo mercado financeiro é manso a realidade da pandemia e suas consequências e feroz quando são chamados a participar da conta.

---

<sup>82</sup>Idem, p. 105

<sup>83</sup>SCHREIBER, Mariana. Com pandemia e benefícios em ano eleitoral, Bolsonaro furou teto de gastos em R\$ 795 bi em 4 anos.. [S. l.], 17 nov. 2022.

## CONCLUSÃO

O modelo de Estado Democrático de Direito definido na Constituição Federal brasileira de 1988 procura conciliar diversos interesses, como apresentado nos capítulos sobre poderes constituintes e as finanças públicas, talvez por isso sua relação pendular, ora com iniciativas liberais, ora na promoção do cuidado social. Em ambos os casos, estamos tratando diretamente da nação recebida das mãos das gerações anteriores, moldando de acordo com nosso desejo para o agora e deixaremos ao futuro os frutos e as consequências. Partindo dessa premissa, o legado dos poderes constituintes falha ao deixar de contribuir na formulação das estratégias para obtenção de um plano nacional de longo prazo capaz de focar para além do próximo período eleitoral.

No mundo prático, aquele do exercício da política, parece importar menos o modelo de alteração constitucional, se o poder constituinte originário permanecesse na constituição ou ainda o número de emendas do que seu efeito no dia a dia, só parece. A realidade apresentada a partir da análise das questões relativas as finanças e orçamento público é complexa, e falha em alcançar os objetivos propostos, nas mais de uma dezena de emendas para pagamento da dívida pública ou limite de despesas presente na emenda nº 95, por esse motivo a resposta não estará no encerramento da discussão, mas em sua ampliação.

Até aqui, o atual modelo privilegiou aqueles que lucram com a dívida pública, sucessivamente foi reservado recurso para pagamento com taxas de juro exorbitantes em detrimento do desenvolvimento socioeconômico do Brasil. As alterações do texto constitucional importantes por representarem os rumos do país pouco ou nada foram capazes de mudar o problema. Definitivamente não existem soluções simples para lidar com os pactos assumidos e não cumpridos, a polarização barata sobre os temas do âmbito econômico e o esvaziamento de resoluções.

## ANEXO I

Tabela 3 – Emendas Constitucionais de Finanças e Orçamento e suas Categorias

EC	Autor	Categoria	Emenda
03, de 17.03.1993	Deputado	Reserva de recursos	Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal.
21, de 18.03.1999	Senado	Planejamento Financeiro	Prorroga, alterando a alíquota, a contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e de direitos de natureza financeira, a que se refere o art. 74 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
27, de 21.03.2000	Executivo	Planejamento Financeiro	Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União.
30, de 13.9.2000	Executivo	Planejamento Financeiro	Altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciais.
31, de 14.12.2000	Legislativo	Reserva de recursos	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.
33, de 11.12.2001	Executivo	Contribuições e impostos	Altera os arts. 149, 155 e 177 da Constituição Federal.
37, de 12.6.2002*	Legislativo	Planejamento Financeiro	Altera os arts. 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
41, de 19.12.2003	Senado	Planejamento Financeiro	Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.
42, de 19.12.2003	Executivo	Planejamento Financeiro	Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.
44, de 30.6.2004	Executivo	Reserva de Recursos	Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.
55, de 20.9.2007	Executivo	Destinação de recursos	Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de

			recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.
56, de 20.12.2007	Executivo	Planejamento Financeiro	Prorroga o prazo previsto no caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.
62, de 9.12.2009	Deputado	Planejamento Financeiro	Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.
68, de 21.12.2011	Deputado	Planejamento Financeiro	Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
84, de 2.12.2014	Senado	Destinação de recursos	Altera o art. 159 da Constituição Federal para aumentar a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios.
86, de 17.03.2015	Senado	Execução do Orçamento	Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.
87, de 16.04.2015	Senado	Contribuições e impostos	Altera o § 2º do art. 155 da Constituição Federal e inclui o art. 99 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para tratar da sistemática de cobrança do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação incidente sobre as operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado.
94, de 15.12.2016	Senado	Planejamento Financeiro	Altera o art. 100 da Constituição Federal, para dispor sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais; e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir regime especial de pagamento para os casos em mora.
95, de 15.12.2016	Executivo	Planejamento Financeiro	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

99, de 14.12.2017	Legislativo	Planejamento Financeiro	Altera o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir novo regime especial de pagamento de precatórios, e os arts. 102, 103 e 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
100, de 26.06.2019	Senado	Planejamento Financeiro	Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.
105, de 12.12.2019	Senado	Planejamento Financeiro	Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.
112, de 27.10.2021	Senado	Destinação de recursos	Altera o art. 159 da Constituição Federal para disciplinar a distribuição de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.
113, de 8.12.2021	Executivo	Planejamento Financeiro	Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências.
116, de 17.2.2022	Senado	Contribuições e impostos	Acrescenta § 1º-A ao art. 156 da Constituição Federal para prever a não incidência sobre templos de qualquer culto do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), ainda que as entidades abrangidas pela imunidade tributária sejam apenas locatárias do bem imóvel.
126, de 21.12.2022	Senado	Planejamento Financeiro	Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei

			Orçamentária de 2023; e dá outras providências.
--	--	--	---

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2022.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 5. ed., rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

AGOTTANI, Diogo Zelak. **Dívida Pública e Precatórios: a Evolução do débito e os regimes especiais de pagamentos**. 2018. 188 p. Tese (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, [S. l.], 2018. Disponível em <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/54984/R%20-%20D%20-%20DIOGO%20ZELAK%20AGOTTANI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acessado em 03 de janeiro de 2023

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em 30/04/2020. \_\_\_\_\_ . Congresso. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. **Quadro histórico artigo 60 da Constituição Federal de 1988**, fl. 25. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/38101>>. Acesso em: 01 dez 2022.

\_\_\_\_\_. Congresso. Câmara dos Deputados. **Dados Abertos**. Disponível em: <<https://dadosabertos.camara.leg.br/swagger/api.html#staticfile>> Acesso em: 3 de dezembro de 2022

\_\_\_\_\_. Congresso. Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. **Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988**, publicado no DANC de 5 de outubro de 1988, p. 14380-14382. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. **Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/precatorios/>>Acessado em: 03 de janeiro de 2023.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. **Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro\\_emc.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm)> Acesso em: 3 de dezembro de 2022.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Anais da Assembleia Constituinte**. MENSAGEM Nº 48, de 1985-CN: (Nº 330/85, na origem). Brasília, 29 jun. 1985. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/emenda.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Agência Senado. **Produção legislativa do Senado é a maior dos últimos 100 dias desde 1995**. Brasília: Agência Senado, 12 maio 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/05/12/producao-legislativa-do-senado-e-a-maior-dos-ultimos-100-dias-desde-1995>. Acesso em: 1 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Diário Oficial; SARNEY, José. **Presidente da República: Despachos do Presidente da República**. 185. ed. Brasília/DF: SUPLEMENTO ESPECIAL, 26 set. 1986. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 43**, DE 1985. Disponível em: <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/emenda.pdf>>. Acessado em 1 de dezembro de 2022"

CAIXETA, Renato Reis. **Poder constituinte e potência destituente: aporias entre Antonio Negri e Giorgio Agamben**. 2018. 167 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

DATA FOLHA (Brasil). **39% reprovam trabalho do Congresso, e 33%, do STF**: Trabalho de deputados e senadores têm aprovação de 12%. São Paulo, 1 ago. 2022. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniao-e-sociedade/2022/08/39-reprovam-trabalho-do-congresso-e-33-do-stf.shtml>. Acesso em: 1 dez. 2022.

DEPIERI, Matheus de Souza; BENVINDO, Juliano Zaiden. O Congresso e os 30 anos da Constituição: análise dos players políticos no processo de emendas constitucionais entre 2015 e 2018. **Revista de Investigação Constitucionais**, Curitiba, vol. 8, n. 2, p. 489-506, maio/ago. 2021. DOI: 10.5380/rinc.v8i2.81089.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos** - Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SCHREIBER, Mariana. Com pandemia e benefícios em ano eleitoral, Bolsonaro furou teto de gastos em R\$ 795 bi em 4 anos. **UOL**. [S. l.], 17 nov. 2022. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2022/11/17/bolsonaro-teto-de-gastos.htm>. Acesso em: 23 dez. 2022.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **Considerações Preliminares sobre o que é o Terceiro Estado?**. Olibat, 2022. Disponível em: <<https://www.olibat.com.br/documentos/O%20QUE%20E%20O%20TERCEIRO%20ESTADO%20Sieyes.pdf>> Acesso em: 26 de dezembro de 2022.

AUTOR, capítulo. Título capítulo. In: CERDEIRA Pablo; VASCONCELLOS, Fábio; SGANZERLA, Rogerio (Orgs.). **Três décadas de reforma constitucional: onde e como o Congresso Nacional procurou modificar a, constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018. Disponível em <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27228/Parte%203%20-%20Breves%20considera%C3%A7%C3%B5es%20tem%C3%A1ticas%20C3%A0s%20propostas%20de%20emenda%20C3%A0%20Constitui%C3%A7%C3%A3o.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>, acessado em 25 de novembro de 2022.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Orçamento Público: Porque um Modelo Sabidamente Deficiente Segue Incólume. In: CERDEIRA Pablo; VASCONCELLOS, Fábio; SGANZERLA, Rogerio (Orgs.). **Três décadas de reforma constitucional: onde e como o Congresso Nacional procurou modificar a, constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018, p. 360-368, 2018. Disponível em <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27228/Parte%203%20-%20Breves%20considera%C3%A7%C3%B5es%20tem%C3%A1ticas%20C3%A0s%20propostas%20de%20emenda%20C3%A0%20Constitui%C3%A7%C3%A3o.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>, acessado em 25 de novembro de 2022.