



# Participação e Efetividade do Direito na Sociedade Contemporânea 2

Douglas Santos Mezacasa  
(Organizador)

**Atena**  
Editora  
Ano 2020



# Participação e Efetividade do Direito na Sociedade Contemporânea 2

Douglas Santos Mezacasa  
(Organizador)

 **Atena**  
Editora

Ano 2020

2020 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do Texto © 2020 Os autores

Copyright da Edição © 2020 Atena Editora

**Editora Chefe:** Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

**Diagramação:** Natália Sandrini de Azevedo

**Edição de Arte:** Luiza Batista

**Revisão:** Os Autores



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores. Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

### **Conselho Editorial**

#### **Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Profª Drª Adriana Demite Stephani – Universidade Federal do Tocantins

Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso

Profª Drª Angeli Rose do Nascimento – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais

Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense

Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa

Profª Drª Denise Rocha – Universidade Federal do Ceará

Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá

Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima

Prof. Dr. Fabiano Tadeu Grazioli – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros

Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice

Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense

Profª Drª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso

Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins

Prof. Dr. Luis Ricardo Fernando da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros

Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Universidade Federal do Maranhão

Profª Drª Miranilde Oliveira Neves – Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará

Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa

Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa

Profª Drª Sandra Regina Gardacho Pietrobon – Universidade Estadual do Centro-Oeste

Profª Drª Sheila Marta Carregosa Rocha – Universidade do Estado da Bahia

Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador

Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará

Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

### **Ciências Agrárias e Multidisciplinar**

Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano  
Prof. Dr. Antonio Pasqualetto – Pontifícia Universidade Católica de Goiás  
Prof. Dr. Cleberton Correia Santos – Universidade Federal da Grande Dourados  
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná  
Profª Drª Diocléa Almeida Seabra Silva – Universidade Federal Rural da Amazônia  
Prof. Dr. Écio Souza Diniz – Universidade Federal de Viçosa  
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul  
Prof. Dr. Fágner Cavalcante Patrocínio dos Santos – Universidade Federal do Ceará  
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Prof. Dr. Júlio César Ribeiro – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Profª Drª Lina Raquel Santos Araújo – Universidade Estadual do Ceará  
Prof. Dr. Pedro Manuel Villa – Universidade Federal de Viçosa  
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão  
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará  
Profª Drª Talita de Santos Matos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Dr. Tiago da Silva Teófilo – Universidade Federal Rural do Semi-Árido  
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

### **Ciências Biológicas e da Saúde**

Prof. Dr. André Ribeiro da Silva – Universidade de Brasília  
Profª Drª Anelise Levay Murari – Universidade Federal de Pelotas  
Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás  
Prof. Dr. Edson da Silva – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri  
Profª Drª Eleuza Rodrigues Machado – Faculdade Anhanguera de Brasília  
Profª Drª Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina  
Profª Drª Eysler Gonçalves Maia Brasil – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira  
Prof. Dr. Ferlando Lima Santos – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Prof. Dr. Fernando José Guedes da Silva Júnior – Universidade Federal do Piauí  
Profª Drª Gabriela Vieira do Amaral – Universidade de Vassouras  
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria  
Profª Drª Iara Lúcia Tescarollo – Universidade São Francisco  
Prof. Dr. Igor Luiz Vieira de Lima Santos – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará  
Prof. Dr. Luís Paulo Souza e Souza – Universidade Federal do Amazonas  
Profª Drª Magnólia de Araújo Campos – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof. Dr. Marcus Fernando da Silva Praxedes – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia  
Profª Drª Mylena Andréa Oliveira Torres – Universidade Ceuma  
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federaci do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. Paulo Inada – Universidade Estadual de Maringá  
Profª Drª Renata Mendes de Freitas – Universidade Federal de Juiz de Fora  
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

### **Ciências Exatas e da Terra e Engenharias**

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto

Prof. Dr. Alexandre Leite dos Santos Silva – Universidade Federal do Piauí  
Prof. Dr. Carlos Eduardo Sanches de Andrade – Universidade Federal de Goiás  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Carmen Lúcia Voigt – Universidade Norte do Paraná  
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará  
Prof. Dr. Juliano Carlo Rufino de Freitas – Universidade Federal de Campina Grande  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Luciana do Nascimento Mendes – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. Marcelo Marques – Universidade Estadual de Maringá  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Neiva Maria de Almeida – Universidade Federal da Paraíba  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte  
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

### **Conselho Técnico Científico**

Prof. Me. Abrãao Carvalho Nogueira – Universidade Federal do Espírito Santo  
Prof. Me. Adalberto Zorzo – Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza  
Prof. Me. Adalto Moreira Braz – Universidade Federal de Goiás  
Prof. Dr. Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos – Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional Paraíba  
Prof. Me. André Flávio Gonçalves Silva – Universidade Federal do Maranhão  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Andreza Lopes – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Acadêmico  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Andrezza Miguel da Silva – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia  
Prof. Dr. Antonio Hot Pereira de Faria – Polícia Militar de Minas Gerais  
Prof<sup>a</sup> Ma. Bianca Camargo Martins – UniCesumar  
Prof<sup>a</sup> Ma. Carolina Shimomura Nanya – Universidade Federal de São Carlos  
Prof. Me. Carlos Antônio dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Prof. Ma. Cláudia de Araújo Marques – Faculdade de Música do Espírito Santo  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Cláudia Taís Siqueira Cagliari – Centro Universitário Dinâmica das Cataratas  
Prof. Me. Daniel da Silva Miranda – Universidade Federal do Pará  
Prof<sup>a</sup> Ma. Daniela da Silva Rodrigues – Universidade de Brasília  
Prof<sup>a</sup> Ma. Dayane de Melo Barros – Universidade Federal de Pernambuco  
Prof. Me. Douglas Santos Mezacas – Universidade Estadual de Goiás  
Prof. Dr. Edwaldo Costa – Marinha do Brasil  
Prof. Me. Eduardo Gomes de Oliveira – Faculdades Unificadas Doctum de Cataguases  
Prof. Me. Eliel Constantino da Silva – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita  
Prof. Me. Euvaldo de Sousa Costa Junior – Prefeitura Municipal de São João do Piauí  
Prof<sup>a</sup> Ma. Fabiana Coelho Couto Rocha Corrêa – Centro Universitário Estácio Juiz de Fora  
Prof. Dr. Fabiano Lemos Pereira – Prefeitura Municipal de Macaé  
Prof. Me. Felipe da Costa Negrão – Universidade Federal do Amazonas  
Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Germana Ponce de Leon Ramírez – Centro Universitário Adventista de São Paulo  
Prof. Me. Gevair Campos – Instituto Mineiro de Agropecuária  
Prof. Dr. Guilherme Renato Gomes – Universidade Norte do Paraná  
Prof. Me. Gustavo Krahl – Universidade do Oeste de Santa Catarina  
Prof. Me. Helton Rangel Coutinho Junior – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro  
Prof<sup>a</sup> Ma. Jaqueline Oliveira Rezende – Universidade Federal de Uberlândia  
Prof. Me. Javier Antonio Albornoz – University of Miami and Miami Dade College  
Prof<sup>a</sup> Ma. Jéssica Verger Nardeli – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho  
Prof. Me. Jhonatan da Silva Lima – Universidade Federal do Pará  
Prof. Me. José Luiz Leonardo de Araujo Pimenta – Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria Uruguay  
Prof. Me. José Messias Ribeiro Júnior – Instituto Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco

Profª Ma. Juliana Thaisa Rodrigues Pacheco – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
 Profª Drª Kamilly Souza do Vale – Núcleo de Pesquisas Fenomenológicas/UFPA  
 Profª Drª Karina de Araújo Dias – Prefeitura Municipal de Florianópolis  
 Prof. Dr. Lázaro Castro Silva Nascimento – Laboratório de Fenomenologia & Subjetividade/UFPR  
 Prof. Me. Leonardo Tullio – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
 Profª Ma. Lilian Coelho de Freitas – Instituto Federal do Pará  
 Profª Ma. Liliani Aparecida Sereno Fontes de Medeiros – Consórcio CEDERJ  
 Profª Drª Lívia do Carmo Silva – Universidade Federal de Goiás  
 Prof. Me. Lucio Marques Vieira Souza – Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura de Sergipe  
 Prof. Me. Luis Henrique Almeida Castro – Universidade Federal da Grande Dourados  
 Prof. Dr. Luan Vinicius Bernardelli – Universidade Estadual do Paraná  
 Prof. Dr. Michel da Costa – Universidade Metropolitana de Santos  
 Prof. Dr. Marcelo Máximo Purificação – Fundação Integrada Municipal de Ensino Superior  
 Prof. Me. Marcos Aurelio Alves e Silva – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo  
 Profª Ma. Marileila Marques Toledo – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri  
 Prof. Me. Ricardo Sérgio da Silva – Universidade Federal de Pernambuco  
 Prof. Me. Rafael Henrique Silva – Hospital Universitário da Universidade Federal da Grande Dourados  
 Profª Ma. Renata Luciane Polsaque Young Blood – UniSecal  
 Profª Ma. Solange Aparecida de Souza Monteiro – Instituto Federal de São Paulo  
 Prof. Me. Tallys Newton Fernandes de Matos – Faculdade Regional Jaguaribana  
 Prof. Dr. Welleson Feitosa Gazel – Universidade Paulista

<b>Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)</b>	
P273	<p>Participação e efetividade do direito na sociedade contemporânea 2 [recurso eletrônico] / Organizador Douglas Santos Mezacasa. – Ponta Grossa, PR: Atena, 2020.</p> <p>Formato: PDF            Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader            Modo de acesso: World Wide Web            Inclui bibliografia            ISBN 978-65-5706-121-3            DOI 10.22533/at.ed.213201906</p> <p>1. Direito – Filosofia. 2. Sociedade. I. Mezacasa, Douglas Santos.</p> <p style="text-align: right;">CDD 340.1</p>
<b>Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422</b>	

Atena Editora  
 Ponta Grossa – Paraná - Brasil  
[www.atenaeditora.com.br](http://www.atenaeditora.com.br)  
 contato@atenaeditora.com.br

## APRESENTAÇÃO

A sociedade contemporânea tem passado por diferentes transformações. E na medida em que cada nova mudança acontece, novas experiências se inauguram, novos espaços se criam, a sociedade se molda às novas realidades e o direito se inova para atender suas demandas. Pensar o direito a partir da evolução da sociedade contemporânea é uma tarefa sensível e extraordinária, afinal, uma sociedade eficaz se constitui por meio da relação semântica da norma, da observação da realidade social experimentada e dos valores e objetos (re)significados.

É pela busca da eficácia social que a Atena Editora publica dois volumes da coletânea intitulada “Participação e Efetividade do Direito na Sociedade Contemporânea”, coleção composta por trinta e dois capítulos que conecta pesquisadores especialistas, mestres e doutores de instituições localizadas de todas as áreas do Brasil, cujas discussões tematizam diversas áreas do saber.

Os volumes realizados em formato de e-book, trazem inovações nas pesquisas jurídicas e nas demais áreas do conhecimento. Temas diversos e interessantes são discutidos aqui com a proposta de fundamentar o conhecimento de acadêmicos, mestres, doutores e todos aqueles juristas que de alguma forma se interessam pela ciência jurídica e pela participação efetiva da sociedade nas pesquisas. Possuir um material acadêmico que reflita a evolução de diferentes áreas do direito e da coletividade, de forma temporal, com dados e resultados substanciais e concretos, torna-se muito relevante para o campo da pesquisa no Brasil.

A obra “Participação e Efetividade do Direito na Sociedade Contemporânea” apresenta fundamentações de resultados práticos obtidos pelos diversos professores, acadêmicos e pesquisadores que arduamente desenvolveram seus trabalhos que aqui serão apresentados de maneira concisa e didática. Sabemos o quanto importante é a divulgação científica, por isso evidenciamos também a estrutura da Atena Editora capaz de oferecer uma plataforma consolidada e confiável para estes pesquisadores exporem e divulguem seus resultados.

Douglas Santos Mezacasa

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1</b> .....	<b>1</b>
DIREITOS FUNDAMENTAIS NA <i>TEORIA DA CONSTITUIÇÃO</i> DE CARL SCHMITT	
Adamo Dias Alves	
DOI 10.22533/at.ed.2132019061	
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	<b>14</b>
EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS EMENDAS 86/2015 E 100 DE 2019	
Fernanda Silva De Lima Brunno Richardson Torres Aires Bruno Alarcão dos Reis Freire	
DOI 10.22533/at.ed.2132019062	
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	<b>27</b>
ENTRE O SENSÍVEL E O INTELIGÍVEL – UMA ANALOGIA DA ALEGORIA DA CAVERNA DE PLATÃO APLICADA AO PROCESSO PENAL	
Ana Lucia Cândida Alves	
DOI 10.22533/at.ed.2132019063	
<b>CAPÍTULO 4</b> .....	<b>40</b>
HABEAS CORPUS 143.641 E OS PROBLEMAS DO ENCARCERAMENTO FEMININO NO BRASIL	
Natalia Faccin Duarte Torres Marco Antonio Delfino de Almeida	
DOI 10.22533/at.ed.2132019064	
<b>CAPÍTULO 5</b> .....	<b>62</b>
IMPARCIALIDADE DAS DECISÕES JURISDICIONAIS E MÍDIA BRASILEIRA NA CONTEMPORANEIDADE: UM ESTUDO SOBRE DEMOCRACIA E DIREITO	
Taís da Silva Castro	
DOI 10.22533/at.ed.2132019065	
<b>CAPÍTULO 6</b> .....	<b>75</b>
JUSTIÇA: BREVES CONCEPÇÕES TEÓRICAS E ASPIRAÇÕES POPULARES	
Beatriz Inácio Alves da Silva Isael José Santana	
DOI 10.22533/at.ed.2132019066	
<b>CAPÍTULO 7</b> .....	<b>87</b>
LABELING APPROACH E O PODERIO ECONÔMICO	
Brena Lohane Monteiro Barreto Isael José Santana	
DOI 10.22533/at.ed.2132019067	
<b>CAPÍTULO 8</b> .....	<b>99</b>
LIMBO PREVIDENCIÁRIO E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	
Renata Scarpini de Araujo Jair Aparecido Cardosos	
DOI 10.22533/at.ed.2132019068	

<b>CAPÍTULO 9</b> .....	<b>109</b>
O DESCRÉDITO DOS PARTIDOS POLÍTICOS E SUAS CONSEQUÊNCIAS NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	
Alisson Jordão Rêgo	
DOI 10.22533/at.ed.2132019069	
<b>CAPÍTULO 10</b> .....	<b>125</b>
O DESENHO INSTITUCIONAL DO FÓRUM DE MONITORAMENTO E O CUMPRIMENTO DAS MEDIDAS PROTETIVAS DA CORTE INTERAMERICANA NO COMPLEXO DO CURADO	
Cláudia Xavier de Castro	
Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega	
João Augusto Maranhão de Queiroz Figueiredo	
Renata Xavier de Castro	
DOI 10.22533/at.ed.21320190610	
<b>CAPÍTULO 11</b> .....	<b>144</b>
O ESTADO E A RELIGIÃO: PONDERAÇÕES ACERCA DA LAICIZAÇÃO DO ESTADO MODERNO	
Celso Gabatz	
Rosângela Angelin	
DOI 10.22533/at.ed.21320190611	
<b>CAPÍTULO 12</b> .....	<b>157</b>
PROCESSO LEGISLATIVO NO ACRE: UM ESTUDO DO PODER DE AGENDA DO EXECUTIVO FRENTE À ASSEMBLEIA	
Luci Maria Teston	
Francisco Raimundo Alves Neto	
DOI 10.22533/at.ed.21320190612	
<b>CAPÍTULO 13</b> .....	<b>174</b>
PROGRAMA DE ACOLHIMENTO FAMILIAR: UMA ALTERNATIVA À EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA	
Júlia Mariana Perini	
Daniela Braga Paiano	
DOI 10.22533/at.ed.21320190613	
<b>CAPÍTULO 14</b> .....	<b>186</b>
REFLEXÕES SOBRE AS MUDANÇAS REALIZADAS PELA LEI 13.964 NA PARTE GERAL DO CÓDIGO PENAL E O PRINCÍPIO DA INTERVENÇÃO MÍNIMA	
Rodrigo Antunes Lopes	
Jaime Domingues Brito	
Valter Foletto Santin	
DOI 10.22533/at.ed.21320190614	
<b>CAPÍTULO 15</b> .....	<b>199</b>
SUSTENTABILIDADE URBANA: DESAFIOS E POSSIBILIDADES INTERDISCIPLINARES	
Mozart Victor Ramos Silveira	
DOI 10.22533/at.ed.21320190615	
<b>CAPÍTULO 16</b> .....	<b>216</b>
USO DE SÍMBOLOS RELIGIOSOS NO SERVIÇO PÚBLICO	
Lucas Pereira Araujo	
Márcio Henrique Pereira Ponzilacqua	

<b>SOBRE O ORGANIZADOR:</b> .....	<b>230</b>
<b>ÍNDICE REMISSIVO</b> .....	<b>231</b>

## EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS EMENDAS 86/2015 E 100 DE 2019

*Data de aceite: 05/06/2020*

### **Fernanda Silva De Lima**

Universidade Federal da Paraíba, curso de graduação Direito, <https://orcid.org/0000-0002-0055-3217>.

### **Brunno Richardson Torres Aires**

Universidade Federal da Paraíba, curso de graduação Direito, <https://orcid.org/0000-0002-9068-1369>

### **Bruno Alarcão dos Reis Freire**

Universidade Federal da Paraíba, curso de graduação Direito, <https://orcid.org/0000-0002-5688-2933>

**RESUMO:** O presente artigo analisa o conceito de emendas parlamentares impositivas, com foco nas emendas 86 de 2015 e 100 de 2019, ligadas a questões relativas à saúde no Brasil. Nesse contexto, considerando as especificidades do relacionamento entre orçamento, questões governamentais e institucionais, debateremos algumas vertentes analíticas que problematizam essa medida e suas formas de aplicação no Brasil. Para esse exercício analítico discutiremos com a bibliografia especializada e com as considerações jornalísticas do nosso tempo, com a finalidade

de tornar essa abordagem mais dinâmica e plural em sua análise. Os resultados apontam que as emendas são de grande importância para a gestão dos municípios e para o bom estar das populações amparadas por essas verbas, na forma de políticas públicas, mas deve-se atentar a auditoria desses recursos e de uma necessidade em acompanhar seus usos, para que se evite a corrupção.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito financeiro, emendas parlamentares impositivas, orçamento.

**ABSTRACT:** This article analyzes the concept of imposing parliamentary amendments, focus in gon amendments 86 of 2015 and 100 of 2019, linked to issues related to health in Brazil. In this context, considering the specificities of the relationship between budget, governmental and institutional issues, we will discuss some analytical aspects that problematize this measure and its forms of application in Brazil. For this analytical exercise we will discuss with the specialized bibliography and with the journalistic considerations of our time, in order to make this approach more dynamic and plural in its analysis. The results show that the amendments are of great importance for the management of the municipalities and for the

good welfare of the populations supported by these funds, in the form of public policies, but attention should be paid to the audit of these resources and to a need to monitor their uses, to avoid corruption.

**KEYWORDS:** Financial law, mandatory parliamentary amendments, budget.

## 1 | INTRODUÇÃO

O presente artigo trata-se de uma análise comparada das emendas parlamentares 86 de 2015 e 100 de 2019. Em termos teóricos, essa investigação localiza-se no campo do direito financeiro ramo do Direito Público que problematiza as circunstâncias do ordenamento jurídico das finanças do Estado e as circunstâncias jurídicas decorrentes das transações financeiras que se firmam entre o Estado e particulares (BORGES, 1998). Nesse estudo, entendido como de ordem qualitativa, está descrita nossa preocupação com aspectos subjetivos do problema, por isso, é de nosso interesse identificar e analisar dados que não podem ser mensurados numericamente.

As fontes para isso serão amplas e abrangentes, passando da produção bibliográfica especializada até o debate jornalístico dos nossos dias sobre as emendas parlamentares impositivas, acompanhados logicamente dos textos das emendas parlamentares impositivas 86 de 2015 e 100 de 2019. Tendo em vista essa pluralidade, avaliamos que será possível colaborar com a construção de um debate mais amplo sobre o tema das emendas parlamentares impositivas.

Sob essa perspectiva, não queremos apenas fichar e resumir ideias de outros autores, mas levar ao conhecimento dos leitores ideias e perspectiva sobre o tema em tela, com o crivo analítico e problematizado da autora que constrói esse texto. Associado a isso, é nossa intenção recolocar o debate sobre esse tópico do direito financeiro e, mais uma vez, sistematizar as diferentes perspectivas sobre esse tema de modo a reativar um debate importante e potente na área e nas discussões políticas e parlamentares do nosso tempo. Sendo assim, esperamos que com essas características apontadas, seja possível ao leitor encontrar algumas respostas para inquietações acerca do tema proposto.

Nossa justificativa para esse trabalho localiza-se no interesse de investigar os meandros das emendas parlamentares impositivas em termos jurídicos. Desde os momentos iniciais do curso de direito nos intriga a ossatura que compõe as ementas e nos interessa mapear esse percurso para colaborar com uma análise empírica que, possivelmente, em breve, seja possível fornecer elementos para se pensar o “final” comum desse processo, a experiência da corrupção que macula a proposta e dismantela as possibilidades de acesso a direitos por parte do povo (NASCIMENTO, 2019). Desse modo, percebemos a potência e a possibilidade

de recolocar o debate sobre o tema, sempre encarando o tempo presente como horizonte em que esses conceitos jurídicos se expressam.

Quanto aos nossos objetivos, o principal deles é problematizar emendas parlamentares impositivas, considerando as emendas 86 de 2015 e 100 de 2019. Como objetivos específicos desse e que conformarão os tópicos desse artigo temos: a) exposição do conceito de emenda parlamentar, suas especificidades e as vertentes de debate sobre o tema; b) discussão sobre a emenda 86 de 2015 e sobre a emenda 100 de 2019 e c) síntese dos tópicos anteriores e debate geral sobre o tema, considerando a realidade financeira e jurídica do país.

Sendo assim, é nossa intenção realizar nossa investigação refletindo, a luz do direito financeiro, como se processam os trâmites jurídicos ligados as emendas parlamentares. Esse exercício é executado com a certeza de que, se fizermos esse exercício com qualidade teremos a oportunidade de (re) pensarmos um paradigma e de um tema que influencia a construção da jurisprudência e que afeta, em maior ou menor grau, a vida do povo brasileiro.

## 2 | EMENDAS PARLAMENTARES: CONCEITO E PERSPECTIVAS ANALÍTICAS

Iniciamos esse trabalho pensando inicialmente no que são emendas parlamentares. Elas se tratam de transferências intergovernamentais, na prática, são dispositivos de descentralização de recursos de âmbito federal, acrescentadas às leis orçamentárias anuais incluídas a partir de demandas formais de parlamentares individuais, de bancadas e comissões e, por extensão, existem quatro tipos de emendas:

“**Individuais**, feitas por deputado ou senador com mandato vigente;

**De bancada**, que reúnem os parlamentares do mesmo estado ou do Distrito Federal, ainda que sejam de partidos diferentes;

**De comissões**, propostas pelas comissões permanentes ou técnicas da Câmara e do Senado;

**Do relator do Orçamento**, incluídas pelo relator a partir das demandas feitas por outros políticos” (CALGARO; BARBIERI; CLAVERY, 2020).

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, pode-se depreender que as despesas federais estão situadas em três esferas:

“não vinculadas, ou seja, de finalidade não previamente determinadas; extraordinárias, ou seja, que não constituem um fluxo contínuo e; voluntárias ou negociáveis, discricionárias” (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2006).

Sendo assim, esses dispositivos são um instrumento constitucional que visa a inserção do Congresso Nacional nas discussões acerca do planejamento do orçamento federal e colaboram com a descentralização voluntária de recursos para

espaços/regiões com maior proximidade das demandas sociais (SODRÉ; ALVES, 2010).

O percurso burocrático das emendas se inicia na constatação de um determinado problema nos redutos eleitorais dos deputados e senadores, a partir disso, estes se dedicam a elaborar indicações, para que o recurso federal seja aplicado nessas áreas. Essas sugestões, as emendas parlamentares, são incluídas na proposta de orçamento enviada pelo Palácio do Planalto e, depois, votadas e aprovadas pelo Congresso (CALGARO; BARBIÉRI; CLAVERY, 2020). Esse processo é conhecido também como orçamento impositivo e se refere à parte do Orçamento-Geral da União definido pelos parlamentares e que não pode ser alterado pelo Poder Executivo (CALGARO; BARBIÉRI; CLAVERY, 2020). Constando no orçamento, o executivo terá a obrigação de executar a liberação do recurso.

Todavia, como qualquer dispositivo legal, não se pode pensar sua construção e manutenção como um espaço de harmonia, mas sim, como um espaço de disputa. Afinal, a pertinência das emendas parlamentares é discutida e carrega consigo posições analíticas distintas. Sodré e Alves afirmam que há grupos que advogam em favor da existência como um modo de exercício democrático ligado a representação, dando ao legislativo uma participação ativa no contexto do planejamento federal (2010).

Por outro lado, outros analistas apontam ser necessário descentralizar os recursos, pois, espera-se que os municípios sejam as instâncias apropriadas para promover a qualidade de vida e o bem-estar da população em seu perímetro. Sob esse ponto de vista o município vive um paradoxo no tempo presente, ele é o responsável pelas demandas citadas, mas, é alvo da distribuição descentralizada da arrecadação nacional, terminando por concentrar consigo a menor parcela (NASCIMENTO, 2019). Assim sendo, sob esse viés analítico, os recursos conquistados por meio de emendas parlamentares é essencial para a manutenção das gestões locais.

Por outro lado, Pires (2005) afirma que há um “mercado” de trocas de favores entre executivo e legislativo, quase sempre em discordância com o interesse público, utilizando-se das emendas parlamentares. Essa análise coaduna com a argumentação em prol da extinção desses dispositivos, haja vista a dificuldade de fiscalização e quantidade de casos de desvio dessas emendas nas últimas décadas.

Outra visão desse debate é o grupo chamado por Sodré e Alves de moderados. Para esses há uma verdadeira demanda por esse instrumento, “tanto pela participação do Congresso no planejamento federal quanto pela necessidade de descentralização de recursos; no entanto defendem o aumento da transparência e do controle das ações realizadas com os recursos disponibilizados” (2010, p. 28). Contudo, essa vertente de análise ainda não tem uma diretriz concreta sobre as formas de auditoria dessas atividades.

Não queremos aqui enveredar sob casos municipais, mas, queremos esclarecer para nosso leitor as circunstâncias que visitam esse dispositivo, com todas as dimensões do debate nesse entorno (PIRES, 2005). Associado a isso interpretamos que é necessário executar uma vigilância e uma punição cabível frente às possibilidades de corrupção e a existência de transferências de recursos de emendas constitucionais, para o bom andamento das contas do estado. Realizado esse exercício passemos a análise das emendas constitucionais em nossos estudos, quais sejam, as emendas 86/2015e 100/2019.

### **3 | EMENDA PARLAMENTAR 86/2015 E 100/2019: CONSIDERAÇÕES JURÍDICAS COMPARADAS**

No presente tópico os processos de reforma legislativas são entendidos como formas de aperfeiçoamento do direito e da jurisprudência e, sendo assim, uma das formas utilizadas por nós para esse exercício avaliativo e crítico foi realizar uma análise comparadas das duas leis, a partir de uma meticulosa leitura de suas estruturas de modo comparado, considerando aspectos de interesse.

Em março de 2015, o congresso nacional aprovou a emenda constitucional 86, que criou a figura do orçamento impositivo, método que obriga o poder executivo a cumprir emendas parlamentares que se estruturam como uma pequena parte do orçamento, e vinculada a interesses eleitorais dos próprios parlamentares (NASCIMENTO, 2019). Note-se que não se tratava, naquele momento, de uma lei que obrigasse o executivo a cumprir leis orçamentárias, mas sim, a tentativa de garantir um quinhão para os nichos eleitorais dos parlamentares.

Segundo Fernando Scaff, naquele momento havia duas alternativas: uma de grande envergadura, a proposição de uma reforma constitucional orçamentária de fato, com o estabelecimento de poderes para que pudessem gerenciar recursos públicos ou, uma segunda opção, de voltar os esforços para a pequena política ligada aos cuidados e a manutenção dos interesses eleitorais, como está colocado ao longo do artigo, venceu a segunda diretiva.

Note-se que a emenda, promulgada em 17 de março de 2015, insere e altera parágrafos e incisos dos artigos 165 e 166, referentes à vinculação de recursos para a execução de emendas parlamentares individuais, na sequência, essa mesma altera o artigo 198 da Constituição Federal para estabelecer 15% de vinculação de recursos da União para os programas e ações de saúde (SCAFF, 2015).

Algumas alterações que estão colocadas nessas medidas e interferiram nas emendas parlamentares individuais, serão apresentadas por nós na sequência. Por exemplo, estabeleceu-se o percentual de até 1,2% da receita corrente líquida

prevista no projeto de lei orçamentária (PLO), recurso enviado pela União, a serem empregados com gastos com emendas parlamentares individuais. Seguindo a análise de Scaff, é necessário notarmos que se considerarmos os valores de 2014, o percentual citado acima se aproximaria de R\$ 8 bilhões (2015).

Não podemos esquecer que a metade desse 1,2 % deveria ser empregada em investimentos sociais ligados à saúde e para o custeio, não sendo permitido o uso desses recursos para despesas com pessoal ou encargos sociais, considerarmos o parágrafo 9º, do artigo 166 (CAMELO, MOURA, LUCENA, 2015). Segundo Scaff, em análise ao já citado artigo 166 em seu parágrafo 10, este valor destinado à saúde será considerado no montante anual que a União obrigatoriamente deve despende (2015).

Sabe-se também que essa análise de 1,2% é obrigatória e deve ser executada nos termos financeiros e orçamentários do governo federal. Associado a isso, espera-se que uma lei complementar determine o planejamento do orçamento, conforme previsto no artigo 166, em seu parágrafo 11. No contexto dessa organização devem ser considerados os “restos a pagar” até o limite de 0,6% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme o artigo 166 no seu parágrafo 16.

Segundo Harrison Leite, a obrigatoriedade de execução orçamentária cessa quando ocorrer impedimento de ordem técnica, presente no artigo 166 no parágrafo 12, entendido como aquele que impeça a realização do empenho da despesa (2017). Em termos do direito financeiro, entendemos que este impedimento tem de ser relatado ao legislativo, como consta na lei, no prazo de 120 dias da promulgação da lei orçamentária pelos Poderes Executivo ou Judiciário, pelo Ministério Público ou Defensoria Pública. Leite nos chama atenção para a menção à necessidade do Poder Legislativo em comunicar esse fato ao Poder Legislativo, o que é uma hipótese, no mínimo, lógica (2017).

Cabe ao Legislativo, frente a manutenção do impedimento, indicar ao Executivo o remanejamento do orçamentária daquele recurso (artigo 166, parágrafo 14, II), o qual deverá encaminhar esta reprogramação como projeto de lei em até 30 dias, ou até a data de 30 de setembro (artigo 166, parágrafo 14, III).

Em uma situação hipotética, na qual o congresso não se dedicasse a uma deliberação no prazo de 30 dias, ou até a data de 20 de novembro, o remanejamento proposto pelo Legislativo deverá ser implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária (LEITE, 2017). Interpretamos aqui a existência de um paradoxo, afinal, a lei informa da necessidade de implementação do remanejamento, ainda que na falta de uma lei que legisle sobre ela, o que termina por transgredir o respeito ao sistema de legalidade que está lavrado na Constituição de 1988 e se trata de uma novidade e inovação dessa emenda constitucional, em especial no artigo 166, parágrafo 14, IV (NASCIMENTO, 2019). Esse paradoxo

apontado por nós está registrado em especial no artigo 166 que, em seu parágrafo 15, informa que essa verba perde a sua condição de obrigatoriedade, quando do encerramento do prazo estabelecido para a discussão pelo congresso, assim sendo, há uma migração da condição desse recurso/despesa, de obrigatória para discricionária, quando do término do prazo (ZAVADINACK, 2019).

Segundo Leite, no caso das destinações de verbas de emendas para Estados, Distrito Federal ou Municípios, a lei assegura que sua transferência não dependerá da adimplência do ente destinatário dos recursos e também não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do artigo 169, o que é regulado pelos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 166, parágrafo 16) (2017).

Se considerarmos, mais uma vez, a vinculação de 1,2%, sabe-se que essa poderá ser contingenciada, na forma do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, caso haja ameaça do descumprimento da meta de superávit primário estabelecido no anexo de metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LEITE, 2017). Avaliamos que essa é uma demonstração de que os interesses políticos e eleitorais tendem a cessar quando se avizinha o pagamento dos credores públicos, tema tratado no artigo 166, em seu parágrafo 17.

Nesse sentido, interpretamos, à luz do direito financeiro, que essa é uma emenda constitucional que vincula recursos do orçamento da União para os gastos que vierem a ser estabelecidos pelos parlamentares para atendimento de suas bases eleitorais. Com isso não há uma ameaça ao orçamento do executivo, ao contrário, todo o restante do orçamento permanece sob seu controle, que fará uso deste conforme os limites estabelecidos em ordenamento jurídico (ZAVADINACK, 2019).

Não podemos deixar de mencionar que, já consta na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei 13.080/15, artigo 55), o percentual de 1,2% da receita corrente líquida da União como valor destinado para emendas parlamentares, mas sem o caráter de perenidade e obrigatoriedade que os parlamentares se atribuíram através da EC 86.

Outro aspecto da referida emenda constitucional 86 que é necessário debatermos aqui é com relação aos recursos da União para os programas e ações de saúde. Em seu artigo 198, parágrafo 2º, I, foi descrito que a União deverá aplicar montante não inferior a 15% da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro (ZAVADINACK, 2019). Há por trás dessa diretiva a vinculação de um percentual da receita pública ao financiamento da saúde, que, conforme Scaff “[...] sendo que a sistemática anterior, revogada pela EC 86, transferia a uma lei complementar esta fórmula, que obedecia a um cálculo incremental, sem percentual estabelecido, e com um “efeito catraca” para resguardar eventuais recuos do PIB”

(2015).

Segundo Pires, em 2012 foi sancionada a Lei Complementar 141, que regulava a matéria em seu art. 5º, mencionando que a União aplicaria, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do PIB (2005). Nesse momento, decidiu-se que os Estados devem vincular 12% de sua receita corrente líquida e os Municípios 15% (artigos 7º e 8º, LC 141/12), o que foi mantido pela EC 86 (artigo 198, parágrafo 3º, I da Constituição Federal).

Com a revogação dessa regra, a União investiu em R\$ 92 bilhões em saúde, em 2014, superando 2013, que teve o emprego de R\$ 83 bilhões dos recursos da União (SCAFF, 2015).

Uma vez que a emenda constitucional 86 estabelece o percentual de 15% para um alcance gradual, estabelecido a partir da progressão: 2016: 13,2%; 2017: 13,7%; 2018: 14,1% e em 2019: 14,5%, espera-se que no presente ano, 2020, seja aplicado o percentual de 15% da receita corrente líquida em ações e serviços de saúde de forma plena, conforme previsto no artigo 2º, da emenda constitucional 86 (NASCIMENTO, 2019). Segundo Scaff, “No cômputo desse montante foram incluídos os valores arrecadados de royalties do petróleo e a parcela das emendas parlamentares destinadas a ações e serviços de saúde” (2015). Tendo em vista as transformações ocorridas na produção jurídica, em especial no que se refere ao estabelecimento de uma alíquota, na reestruturação de uma base de cálculos, é notável a vinculação dessa lei junto ao plano de ação na saúde.

A título de comparação a emenda parlamentar 100 de 2019 foi criada como forma de dar equivalência as emendas, pois, antes dessa data somente emendas individuais poderiam ser classificadas como impositivas, passando a partir de 2019, a constarem nesse grupo emendas das bancadas estaduais (ZAVADINACK, 2019). De modo a favorecer o melhor entendimento dessas e de outras circunstâncias dessa lei, ao longo desse tópico realizaremos algumas considerações sobre ela, em especial para avaliarmos suas mudanças, na seqüência acompanhemos inclusões pela emenda constitucional nº86, de 2015:

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

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

Conforme Nascimento, com base no analisado anteriormente, é possível notarmos a manutenção, sem ajustes, dos parágrafos 9º, 10 e 11 na emenda nº86/2015. Por sua vez, tivemos a alteração da redação do §12 que teve pequena mudança, passando a ser amparado no §13. Lembrando que se discutia nesse inciso a não obrigatoriedade de execução em casos de impedimento de ordem técnica.

Há aqui uma novidade, mais especificamente na nova redação do §12, quando se discute o papel do orçamento impositivo para as emendas de bancada. Nesse momento discute-se que “[...] haverá a garantia da execução” das emendas de bancada, sem exceção, no montante de até 1% da receita corrente líquida daquele realizado no ano anterior (ZAVADINACK, 2019). Note-se a diferença e contraentes é o montante: 1% para as emendas de bancada e 1,2% para as emendas individuais. Desse modo, nota-se que o parâmetro é o mesmo das emendas individuais impositivas, afinal, considera-se a receita corrente líquida realizada no ano anterior (NASCIMENTO, 2019).

Considerando a seqüência, o §13 passou a considerar a não obrigatoriedade de execução das emendas impositivas em casos de impedimentos de ordem técnica, enquanto o texto antigo do dispositivo passou a ser previsto no §16. A mudança permanece e o texto antes previsto no §16, agora passou a ser previsto no §17, que versa sobre os restos a pagar, com pequenas alterações. Vejamos na seqüência:

§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins

Ressaltamos que quando da expressão de transferência obrigatória da União para a execução das emendas impositivas, individuais e de bancada, esse procedimento se fará de forma independente da adimplência destinatário, ou seja, o ente federativo, não sofrerá integração junto a base de cálculo da receita corrente líquida do ente público para aplicações dos limites de despesa com pessoal (ZAVADINACK, 2019).

Há que considerar que temos a revogação dos quatro incisos do §14 sobre as medidas a serem tomadas nos casos de impedimentos de ordem técnica. Se passarmos a análise da emenda parlamentar 100/2019, é possível notarmos que a execução das emendas, está condicionada a lei de diretrizes orçamentárias, expressa na forma de um cronograma de análise e verificação de eventuais impedimentos e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos recursos (NASCIMENTO, 2019).

Ainda sobre as revogações dos incisos do §14, temos a revogação do §15, em decorrência dos incisos I a IV, do §14, terem sofrido o mesmo procedimento. Vale destacar a o§ 15 foi revogado na redação da emenda constitucional nº100, de 2019. Pode-se notar a execução dessa premissa na seguinte passagem: “§ 15. Após o prazo previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias previstas no § 11 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 14.” Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015.

Se avançarmos, teremos que a partir da emenda parlamentares 100/2019, o §17 passa a descrever a possibilidade de metade das emendas impositivas poder ser destinada ao pagamento de restos a pagar (ZAVADINACK, 2019). Restos esses advindos de emendas impositivas consideradas para fins de cumprimento da execução financeira das emendas individuais impositivas (até 0,6% da RCL realizada no ano anterior) e das emendas de bancada (até 0,5% da RCL realizada no ano anterior). Acompanhemos na sequência uma primeira inclusão pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015 e uma segunda redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019:

§ 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.(Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida

realizada no exercício anterior, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

Em acordo com Nascimento, avaliamos e consideramos que o §18, este inciso passa a prever a regra que estava expressa no §17 (ZAVADINACK, 2019). Assim, considerando o não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na LDO, com base na despesa no processo de reestimativa da receita, os montantes relativos à execução das emendas impositivas (1,2% para as individuais e 1% para as de bancada) poderão ser reduzidos (contingenciamento) em até a mesma proporção da limitação de empenho sobre as despesas discricionárias (NASCIMENTO, 2019).

O §19 em que se lê: “Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria”, foi incluído pela emenda constitucional nº 100, de 2019. Passando a prever o que já estava expresso no §18, mas acrescenta o trecho “que observe critérios objetivos e imparciais”. Portanto, a execução equitativa é aquela que primeiramente observa critérios objetivos e imparciais e, associado a isso, atende de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente de autoria.

#### 4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o que foi exposto ao longo desse artigo, concluímos que as emendas constitucionais impositivas aqui analisadas trazem consigo uma importante contribuição para apuração do impacto no financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e, por isso, contribuiu nesse período para o financiamento do SUS pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios (FUNCIA, 2015). Não sendo possível, na presente investigação, mas sim em outras, avaliar o percurso dessa verba até os municípios e, principalmente, se ele foi inserido em teias e redes de corrupção, atitude que, logicamente, fragiliza a iniciativa jurídica e carece de auditoria dos órgãos competentes.

A título de conclusão, interpretamos que a combinação das novas regras de cálculo para apuração do valor da aplicação mínima constitucional com a da execução orçamentária obrigatória das emendas parlamentares individuais poderá incidir no que Funcia aponta como o agravamento:

“[do] quadro de subfinanciamento do SUS para a União, Distrito Federal, Estados e Municípios em 2015, 2016 e, muito provavelmente, também em 2017, o que representará mais uma perda parcial de direitos sociais duramente conquistados pela sociedade brasileira, se nada for feito para reverter essa situação” (2015).

Novamente, considerada a emenda constitucional 100, quando pensamos os restos a pagar, temos que estes são advindos dos planejamentos orçamentários previstos em incisos que debatem emendas impositivas individuais e de bancada, podendo estes chegarem até 0,6%, para fins de cumprimento da execução financeira (SODRÉ; ALVES, 2010). Conforme explicitado anteriormente, metade das emendas impositivas podem ser destinadas para o pagamento de restos a pagar, nesse sentido, avaliamos que é necessário esclarecer que, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, as emendas impositivas podem ser contingenciadas, como citado anteriormente.

Para finalizar nossas considerações, as emendas impositivas, a partir do 3º ano da promulgação (2022), até o último exercício de vigência do regime de teto de gastos públicos (EC 95), o limite para a execução das emendas impositivas de bancada será o montante do exercício anterior corrigido pela inflação (CALGARO, F.; BARBIÉRI, L. F.; CLAVERY, 2020). Exercício esse que deverá ser acompanhado de modo sério e sistemático pelos executores do direito financeiro em suas futuras análises sobre as especificidades das emendas parlamentares impositivas.

## REFERÊNCIAS

BALEEIRO, A. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 16ª edição, p.289. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BORGES, J. S. M. **Introdução ao direito financeiro**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) > Acesso em: 21 de março de 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição Federal (Texto compilado até a Emenda Constitucional nº 100 de 26/06/2019) Art. 166**. Disponível em: < [https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988\\_26.06.2019/art\\_166\\_.asp](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_26.06.2019/art_166_.asp) >. Acesso em: 21 de março de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Legislação Anotada. A Constituição e o Supremo. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=1615> >. Acesso em: 21 de março de 2020.

CALGARO, F.; BARBIÉRI, L. F.; CLAVERY, E. **Orçamento impositivo: entenda como funciona e o que está em análise pelo Congresso**. G1, São Paulo, 02 de mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/02/orcamento-impositivo-entenda-como-funciona-e-o-que-esta-em-analise-pelo-congresso.ghtml> Acesso em 18 mar. 2020.

CAMELO, B. T. L.; MOURA, A.; LUCENA, A. **Lições de direito financeiro: Lei, Jurisprudência e Questões de Concurso**. 1. ed. Kindle - Amazon, 2015. v. 1. 186p.

FUNCIA, Francisco. Implicações da Emenda Constitucional nº 86/2015 para o processo de financiamento do Sistema Único de Saúde. **Consensus-Revista do Conselho Nacional de Secretários de Saúde**, ano V, n. 15, 2015.

LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. Salvador: JusPODIVM, 2017.

NASCIMENTO, V. **Emenda Constitucional 100/2019: Orçamento Impositivo** Estratégia Concursos: São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/orcamento-impositivo-emenda-constitucional-100/>> Acesso em 18 mar. 2020.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e Controle Externo - Teoria, Jurisprudência e 370 Questões**. Provas e Concursos. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

PIRES, J. A. M. **A realização orçamentária e financeira de emendas orçamentárias e o seu controle pelo executivo por meio da (in)fidelidade parlamentar**. Monografia, Escola de Administração Fazendária, Brasília, DF, Brasil, 2005.

PISCITELLI, T. **Direito financeiro esquematizado**. São Paulo: Método, 2011.

SODRE, A. C. de A.; ALVES, M. F. C. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. **Rev. adm. contemp.**, Curitiba, v. 14, n. 3, p. 414-433, 2010.

SCAFF, F. F. Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 86. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 24 de mar. 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento-impositivo-brasileira-ec-86>> Acesso em 18 mar. 2020.

ZAVADINACK, G. EC 100/2019 – **Orçamento Impositivo**. Estratégia Concursos: São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/ec-100-2019-orcamento-impositivo/>> Acesso em 18 mar. 2020

## ÍNDICE REMISSIVO

### A

Acre 157, 158, 159, 163, 164, 165, 166, 167, 169, 170, 171, 172

Alegoria da Caverna 27, 28, 31, 33, 36

### C

Complexo do Curado 125, 126, 127, 130, 131, 132, 133, 139, 140, 141, 142, 143

Contemporaneidade 2, 62, 68, 69

Corte Interamericana 125, 126, 128, 132, 133, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 229

### D

Decisões 9, 11, 55, 58, 62, 64, 65, 66, 74, 97, 111, 112, 113, 126, 148, 161, 170, 209, 227

Democracia 2, 4, 7, 11, 35, 38, 62, 63, 64, 65, 67, 68, 69, 73, 83, 88, 96, 109, 110, 112, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 127, 186, 209, 211, 220, 225, 229

Direitos Fundamentais 1, 3, 4, 7, 9, 10, 11, 12, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 62, 63, 64, 65, 72, 90, 105, 115, 127, 132, 151, 153, 156, 175, 179, 197

### E

Emendas Parlamentares 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 26

Encarceramento Feminino 40, 47, 58

Estado Moderno 144, 154

### H

Habeas Corpus 40, 41, 46, 49, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 61

### I

Inteligível 27, 28, 31, 33, 36, 37

### J

Jurisditionais 62

Justiça 9, 30, 31, 35, 36, 39, 45, 47, 52, 53, 55, 59, 60, 65, 66, 70, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 92, 94, 96, 97, 104, 115, 131, 136, 137, 139, 140, 186, 188, 191, 192, 193, 199, 204, 206, 211, 217, 221, 222, 227, 228, 229

### L

Labeling Approach 87, 88, 89, 90, 91

Laicização 144, 149

Limbo Previdenciário 99, 100, 102, 103, 105, 106

## **M**

Medidas Protetivas 125, 175, 179, 183

Mídia Brasileira 62, 69, 72

## **P**

Partidos Políticos 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123

Poder de Agenda 157, 159, 160

Poderio Econômico 87, 97

Princípio da Intervenção Mínima 186, 187, 188, 195, 197

Processo Legislativo 36, 103, 157, 160, 162, 163, 173

Processo Penal 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 41, 46, 49, 52, 54, 56, 57, 58, 59, 74, 89, 93, 94, 97, 98, 188, 189, 198

## **S**

Serviço Público 215

Símbolos Religiosos 150, 151, 215, 216, 217, 218, 221, 222, 223, 224, 226, 227, 228

Sustentabilidade 34, 199, 200, 201, 209, 210, 213

## **T**

Teoria da Constituição 1, 2, 9

 **Atena**  
Editora

**2 0 2 0**