

**Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP Mestrado
Profissional em Direito**

**PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO
ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO NA ÚLTIMA DÉCADA:
transparência e controle das despesas**

**Daniel Gerheim Souza Dias
Orientadora: Dra. Monica Sapucaia Machado**

**Brasília
2024**

Daniel Gerheim Souza Dias

**PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO
ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO NA ÚLTIMA DÉCADA:
transparência e controle das despesas**

Dissertação de Mestrado desenvolvida no Programa de Mestrado Profissional em Direito, sob a orientação da professora Monica Sapucaia Machado, apresentado para obtenção do Título de Mestre pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador(a): Prof.(a). Dra. Monica Sapucaia Machado

Brasília
2024

Código de catalogação na publicação – CIP

D541p Dias, Daniel Gerheim Souza

Participação do Poder Legislativo no processo orçamentário brasileiro na última década: transparência e controle das despesas / Daniel Gerheim Souza Dias. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2024.

102 f. il.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Monica Sapucaia Machado

Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Orçamento público. 2. Transparência. 3. Poder Legislativo. I. Título

CDDir 341.3836

Daniel Gerheim Souza Dias

**PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO
ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO NA ÚLTIMA DÉCADA:
transparência e controle das despesas**

Dissertação de Mestrado desenvolvida no Programa de Mestrado Profissional em Direito, sob a orientação da professora Monica Sapucaia Machado, apresentado para obtenção do Título de Mestre pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador(a): Prof.(a). Dra. Monica Sapucaia Machado

Brasília, 13 de dezembro de 2024.

Banca Examinadora

Prof. Dra. Monica Sapucaia Machado
Orientadora

Prof. Dr. Rafael de Paula Santos Cortez
Examinador

Profa. Dra. Paula Zambelli Salgado Brasil
Examinadora

RESUMO

Esta dissertação tratará da participação do Poder Legislativo no processo orçamentário brasileiro na última década, com enfoque nos aspectos de transparência e controle dos valores destinados por emendas parlamentares e de execução dessas despesas. A participação do Legislativo no orçamento se dá tradicionalmente, por meio da definição de grandes políticas públicas, mas no Brasil, as emendas definem os objetos específicos de gasto, que deverão ser executados pelo poder Executivo. Em vez de legislar em abstrato, as emendas ao orçamento são atos concretos. Os objetivos gerais consistem em identificar o comportamento dos orçamentos federais, relativos a despesas discricionárias, no que toca a qual Poder decide o destino dessas rubricas, qual o grau de transparência desse processo e se é possível o controle dessas despesas pelos órgãos federais. Foi demonstrado que a participação do Legislativo passou por expansão expressiva na última década e está estabilizada no patamar de cerca de 20% das despesas discricionárias. Os principais questionamentos das emendas ao orçamento partem de aspectos formais, como: a vedação à inclusão ou aumento de valor das programações, efetiva transparência da localidade beneficiada, autor da emenda e controle das despesas; e aspectos materiais como: a isonomia entre os congressistas, federalismo e separação entre os Poderes.

Palavras-chave: Orçamento. Emendas. Transparência. Controle.

ABSTRACT

This dissertation will examine the participation of the Legislative Branch in the Brazilian budget process in the last decade, focusing on aspects of transparency and control of the amounts allocated by parliamentary amendments and the execution of these expenses. The Legislative's participation in the budget traditionally occurs through the definition of major public policies, but in Brazil, the amendments define the specific objects of expenditure, which must be executed by the Executive branch. Instead of abstract law, budget amendments are concrete acts. The general objectives consist of identifying the behavior of federal budgets, relating to discretionary expenses, in terms of which Branch decides the destination of these items, what is the degree of transparency of this process and whether it is possible to control these expenses by federal bodies. It has been demonstrated that the Legislative's participation has undergone significant expansion in the last decade and is stabilized at around 20% of discretionary expenses. The main questions regarding amendments to the budget come from formal aspects, such as: the prohibition on the inclusion or increase in the value of programs, effective transparency of the benefiting location, author of the amendment and control of expenses; and material aspects such as: equality between congressmen, federalism and separation of powers.

Keywords: Budget. Amendments. Transparency. Control.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1 – EVOLUÇÃO NORMATIVA SOBRE A PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

- 1.1 Emendas ao projeto de lei do orçamento
- 1.2 Marcadores de despesa
- 1.3 Emendas individuais – RP 6
- 1.4 Emendas de bancada – RP 7
- 1.5 Emendas de comissão temática – RP 8
- 1.6 Emenda de relator-geral – RP 9
- 1.7 Orçamento impositivo

2 – DADOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

- 2.1 Orçamento Geral da União
- 2.2 Receita Corrente Líquida
- 2.3 Valores anuais aprovados em emendas parlamentares
- 2.4 Valores anuais de emendas individuais – RP 6
- 2.5 Valores anuais de emendas individuais – RP 6 – modalidade: transferências especiais (“emendas Pix”)
- 2.6 Valores anuais de emendas de bancada – RP 7
- 2.7 Valores anuais de emendas de comissão – RP 8
- 2.8 Valores anuais de emendas de relator-geral – RP 9

3 – CONTESTAÇÕES JUDICIAIS, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

- 3.1 Contestação judicial das emendas de relator-geral do PLOA
- 3.2 Contestação judicial das transferências especiais – “emendas Pix”
- 3.3 Transparência das despesas com recursos federais de forma geral
- 3.4 Transparência das despesas com recursos federais destinados por emendas
- 3.5 Controle sobre as despesas com recursos federais de forma geral
- 3.6 Controle sobre as despesas com recursos federais destinados por emendas

CONCLUSÃO

INTRODUÇÃO

Dentre as reformas constitucionais por que passou o Brasil na última década, as alterações no processo legislativo orçamentário talvez sejam as que mais modificaram a república sob os aspectos de estrutura do Estado, sistema político e relação entre os Poderes.

Orçamento público é o instrumento político-jurídico que delimita a atuação do Estado, materializa as escolhas alocativas e tenta solucionar o conflito permanente entre escassez de recursos e demandas ilimitadas.

Os parlamentos mundiais, tomando por base o paradigma inglês, nasceram para controlar a despesa pública, em especial o poder do rei de cobrar-lhes tributos somente com seu consentimento. Desde a redemocratização, a estrutura constitucional brasileira previu um processo colaborativo entre os Poderes para a construção da peça orçamentária anual.

A participação do Legislativo no orçamento se dá tradicionalmente, por meio da definição de grandes políticas públicas, mas no Brasil, as emendas definem os objetos específicos de gasto, que deverão ser executados pelo poder Executivo. Em vez de legislar em abstrato, as emendas ao orçamento são atos concretos.

As emendas ao orçamento tomaram os noticiários em 1993, por conta do escândalo dos anões do orçamento, em que um grupo de parlamentares, majoritariamente do baixo clero e de baixa estatura, destinavam recursos por emendas para atender a interesses privados. O volume de recursos desviado teria sido de R\$ 100 milhões de reais de 1989 a 1992, tomando por base a cobrança de propina de 10% sobre cerca de R\$ 1 bilhão destinados por emendas no período.

A partir de 2011, com a crise econômica e a necessidade de se produzirem superávits primários, o instrumento de contingenciamento, inaugurado pela Lei Complementar n. 101/2000, passou a incomodar sobremaneira o Poder Legislativo, por bloquear a execução das emendas parlamentares, enquanto era resguardada a execução do orçamento sob controle do Poder Executivo.

Somado ao uso político da liberação de emendas, como instrumento para formação de coalizão política, incentivaram movimento para tornar a execução das emendas obrigatória ao Poder Executivo e expandir cada vez mais a participação do Legislativo sobre o orçamento federal.

Esta dissertação identificará qual fração do orçamento discricionário tem sido controlada pelos Poderes Executivo e Legislativo na última década e as implicações na transparência e no controle do gasto público, princípios basilares da República e densificados para a administração pública.

O problema de pesquisa consiste em identificar como o Poder Legislativo vêm participando do processo colaborativo de construção do orçamento no Brasil na última década.

Os objetivos gerais consistem em identificar o comportamento dos orçamentos federais, relativos a despesas discricionárias, no que toca a qual Poder decide o destino dessas rubricas, qual o grau de transparência desse processo e se é possível o controle dessas despesas pelos órgãos federais.

A metodologia compreende pesquisa exploratória bibliográfica, jurisprudencial e estudo de caso. A jurisprudencial se limitará aos julgados pelo Supremo Tribunal Federal acerca do orçamento secreto e das transferências especiais (“emendas Pix”). O estudo de caso analisará o comportamento do orçamento federal discricionário relativo às emendas parlamentares na última década no Brasil.

O primeiro capítulo tratará da evolução regimental, legal e constitucional acerca da participação dos Poderes no orçamento federal desde 2014. Esse marco inicial foi escolhido pois só a partir desse ano foram criados indicadores orçamentários que permitiram o acompanhamento de todas as fases da despesa oriunda de emendas individuais, desde a dotação inicial na lei orçamentária até o pagamento aos credores finais.

O segundo capítulo apresentará o comportamento do orçamento público federal relativo a despesas discricionárias ao longo da última década. Qual tem sido a fração controlada pelos Poderes da república e se houve cumprimento da evolução normativa ocorrida no período avaliado.

O terceiro capítulo tratará dos questionamentos judiciais acerca da participação do Legislativo no processo orçamentário e do grau de transparência dessa fatia do orçamento em comparação com as despesas regulares e se há mecanismos de controle por parte dos órgãos federais.

1. EVOLUÇÃO NORMATIVA SOBRE A PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Esse capítulo tratará da evolução regimental, legal e constitucional acerca da participação do Poder Legislativo no orçamento federal desde 2014. Esse marco inicial foi escolhido pois só a partir desse ano foram criados indicadores orçamentários que permitiram o acompanhamento de todas as fases da despesa oriunda de emendas individuais, desde a dotação inicial na lei orçamentária até o pagamento aos credores finais.

O cenário a que tem de se submeter hoje o terceiro mandato de Lula é bem diferente do vivido nos governos Lula 1 e 2, “naquele tempo, o presidente da Câmara dos Deputados ligava pedindo a liberação de emendas, hoje, são os ministros que ligam para ele pedindo a alocação de emendas em seus programas” (ARAGÃO, 2014, p. 50).

1.1 Emendas ao projeto de lei do orçamento

O orçamento é, por vezes, visto como instrumento meramente formal, dissociado da força normativa da Constituição, mais contábil e político que jurídico, contudo, os regramentos constitucionais formadores do sistema orçamentário regulam o devido processo orçamentário, cujas balizas possuem a mesma força normativa que qualquer outra norma Constitucional.

A participação do Poder Legislativo na conformação do orçamento passou por processo de expansão durante a segunda república, de 1946 a 1964, quando a iniciativa de projetos de lei sobre matéria financeira era compartilhada entre Executivo e Legislativo (Constituição Federal de 1946, art. 67, § 1º), logo, como ambos os poderes poderiam criar despesa pública, não havia limites ao poder de emenda ao orçamento.

A Carta de 1967, ciente da crise de governabilidade provocada pela captura do orçamento pelo Congresso, previu iniciativa exclusiva do Executivo para matéria financeira (CF de 1967, art. 60, I) e vedação a aumento de despesa pelo Congresso (art. 67, § 1º).

O modelo adotado no Brasil pós 1988 para o ciclo orçamentário previu um meio termo, tomando por paradigma o modelo francês, de quatro fases alternadas, *quatre temps alternés* (Faria, 2023, pág. 255). A primeira fase compreende a consolidação da proposta orçamentária, atribuição do Poder Executivo, seguida pela aprovação

pelo Poder Legislativo. Após aprovada a peça orçamentária, compete ao Poder Executivo a discricionariedade acerca da execução orçamentária, finalizando o processo com a fase de controle pelo Poder Legislativo.

A governabilidade no Brasil, desde a redemocratização, vem dependendo de um processo de construção de maioria por meio da formação de coalizões, construídas com a participação no governo e com a destinação de fatias do orçamento (Abranches, 1988). Mesmo que o pessimismo de Abranches se justificasse em 1988, hoje, dois terços das atuais democracias no mundo são presidencialistas ou semipresidencialistas e tipicamente governadas por coalizões multipartidárias com relativo sucesso (Melo e Pereira, 2024).

Há autores, contrários a que exista uma super dependência das emendas para o sucesso da governabilidade no Brasil, como Melo e Pereira (2024), que apontam a divisão do governo e a proximidade com a ideologia mediana do Congresso como fatores tão importantes quanto as emendas. Esses autores classificam a gestão da coalizão sob dois aspectos: atacado e varejo. O atacado seria gerido pela participação no governo, com a distribuição de ministérios e cargos chave, enquanto a varejo seria gerido pelas emendas.

Há os que argumentam que o processo orçamentário brasileiro se tornou uma legítima jabuticaba, em referência a algo que só ocorre no Brasil, como o estudo feito por Mendes (2022), que ao comparar o regime de emendas em países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), apontou que dezesseis países não aumentaram a despesa proposta pelo Executivo, dez países aumentaram as despesas discricionárias em até 2%, EUA em 2,4% e Eslováquia em 5,5%, apresentaram os maiores percentuais de acréscimo, atrás apenas do Brasil, cujo acréscimo estava no patamar de 25% para as despesas discricionárias.

A Constituição Federal de 1988 atribui ao Congresso Nacional competência para dispor sobre o orçamento anual (art. 48, II), combinada com a competência privativa do Presidente da República de enviar ao Congresso as propostas orçamentárias previstas na Constituição, que compreendem todos os Poderes, investimentos das empresas estatais e seguridade social. (art. 84, XXIII c/c art. 165, III).

O modelo positivado previu participação colaborativa e restrita do Poder Legislativo na definição da alocação de dotações no orçamento geral da União, ressalvado o orçamento próprio das casas legislativas, uma vez que o poder de alterar o projeto de orçamento geral se restringe a casos específicos, o que impediria, em tese, a reconfiguração completa da peça.

Uma das preocupações centrais dos constituintes foi evitar que a recuperação das prerrogativas do Legislativo tivesse por consequência a manifestação das 'históricas deficiências' do Poder Legislativo (Figueiredo e Limongi, 2001).

A Resolução do Congresso Nacional n. 1 de 2006 elencou quatro modalidades de emenda à peça orçamentária: emendas individuais (art. 49 e 50), propostas pelos deputados e senadores em exercício; emendas de bancada (art. 46 a 48), propostas pelas bancadas estaduais; emendas de comissão (art. 43 a 45), propostas pelas comissões permanentes; e emendas de relator-geral do PLOA (art. 144), propostas pelo relator-geral da proposta de lei orçamentária anual.

Apesar de propostas pelos membros do Poder Legislativo, as emendas não integram o orçamento do Poder Legislativo, que compreende apenas as dotações para o funcionamento das duas casas legislativas e do Tribunal de Contas da União, mas são alocadas em programas e ações do Poder Executivo, o que suscita o debate sobre a discricionariedade para execução desse orçamento.

Após a aprovação da lei orçamentária anual, a execução orçamentária passava pelo crivo de discricionariedade do Poder Executivo, uma vez que o orçamento foi tradicionalmente entendido no Brasil como autorizativo de gastos, não implicando obrigação de execução da totalidade das dotações aprovadas. A terminologia adotada na própria Lei Orçamentária que indica a "fixação" da despesa foi entendida tradicionalmente como limite de gastos, não como obrigação de execução até o último centavo.

A participação mais efetiva do Poder Legislativo no processo orçamentário se daria por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, aprovada previamente ao orçamento, em que seria oportunizado ao Legislativo a definição de prioridades alocativas em grandes áreas, que orientariam a confecção da peça orçamentária, em função tipicamente legislativa de legislar em abstrato.

O modelo de participação do Poder Legislativo no processo alocativo foi pensado na constituinte para ser implementado por meio da Lei de

Diretrizes Orçamentárias, quando o legislativo teria voz na alocação global de recursos em grandes áreas. (Faria, 2023)

Durante a tramitação legislativa do Projeto de Lei Orçamentária, diferente do que ocorre com outros projetos que envolvem apenas direito material, há regramento específico, mais restritivo, ao poder de alterar o projeto original, quando se trata de aumento de despesa pública.

Como regra geral, a Constituição veda o aumento de despesas previstas em projetos de iniciativa privativa do Presidente da República, como é o caso da peça orçamentária (art. 63, I), com exceção para as emendas ao orçamento, previstas nos parágrafos 3º e 4º do art. 166 da CF/88, que podem, em casos específicos de erro ou omissão, aumentar a despesa prevista no projeto.

O regramento constitucional para emendas ao orçamento impõe compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a indicação dos recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas ou para correção de erros ou omissões, que dispensam anulação de despesas.

As constituições ditatoriais (1937 e 1967-1969) vedavam o aumento de despesas por meio de emendas parlamentares, já as constituições democráticas (1891, 1934 e 1946) não traziam vedação expressa. O texto de 1988 autorizou emendas desde que se indiquem os recursos necessários e que sejam compatíveis com a LDO e com o PPA previamente aprovados. (Faria, 2023)

As anulações não podem recair sobre dotações para pessoal e encargos sociais (despesas obrigatórias), serviço da dívida (despesa financeiras) ou transferências tributárias constitucionais para entes federados, logo, restam como principal fonte de recursos as dotações para despesas discricionárias.

A forma adotada para viabilizar as emendas, sem comprometer o planejamento do Poder Executivo, foi a constituição de reserva para emendas, no orçamento do Poder Executivo. Procedimento inicialmente previsto nos relatórios preliminares ao orçamento e posteriormente legalizado e constitucionalizado, para estabelecer reserva para emendas em valores percentuais da receita corrente líquida da União a cada exercício.

1.2 Marcadores de despesa

Os indicadores de resultado primário, previstos nas leis de diretrizes orçamentárias desde 2002, são marcadores orçamentárias para indicar se determinada despesa possui impacto primário, usados para facilitar a apuração das metas de resultado primário, que tem de ser acompanhadas bimestralmente, de modo a corrigir desvios durante a execução orçamentária a cada ano.

Desde o exercício de 2007, esse indicador passou também a ser usado como marcador secundário de despesa, para identificar não só as despesas primárias e financeiras, mas marcar as despesas do Projeto-Piloto de investimentos (PPI), que deu origem ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

A finalidade central do identificador de resultado primário, existente desde a edição da Lei n. 10.266, de 24.07.2001 (LDO-2002), é a de auxiliar a apuração do resultado primário do governo federal. Todavia, o governo Lula (2007), por intermédio da criação do RP-3 para identificação do Projeto-Piloto de Investimentos Públicos (PPI), redirecionou o instrumento RP para fazer a marcação orçamentária de projetos prioritários para o governo (FARIA, 2023, pág. 307)

A função de marcador secundário de despesa foi usada para as emendas ao orçamento, usando-se o RP 6 para as emendas individuais (2014), RP 7 para as emendas de bancada (2017), RP 8 para as emendas de comissão (2020) e RP 9 para as emendas de relator-geral (2020).

Essas modalidades de emenda já existiam antes da criação dos marcadores específicos, contudo, eram marcadas com o RP 2, que discrimina as despesas discricionárias de forma geral, dificultando sobremaneira o controle por parte do legislativo quanto à execução dessas dotações.

A função principal dos marcadores específicos para emendas foi a de permitir o rastreamento, por parte do Poder Legislativo, da tramitação e execução dessas dotações no orçamento, tendo como transparência do gasto uma consequência secundária dessa marcação.

1.3 Emendas individuais – RP 6

As Leis de Diretrizes Orçamentárias possuem conteúdo delimitado pela Constituição em seu art. 165, § 2º, como as metas e prioridades da administração pública federal. Logo, deveriam tratar de priorizar gastos e definir as metas das grandes áreas de governo.

Contudo, as Lei de Diretrizes Orçamentárias, fazem muito mais do que isso, por ocuparem o vácuo legislativo deixado pela ausência de regulamentação do inciso I do art. 163 da Constituição, que impõe a necessidade de edição de lei complementar para dispor sobre normas gerais de finanças públicas, ainda não editada.

As metas e prioridades ocupam apenas um capítulo, dos doze que compõem a LDO para o orçamento de 2024, Lei n. 14.971, de 29 de dezembro de 2023.

As primeiras previsões legais visando a permitir maior participação do Poder Legislativo no que toca à definição do conteúdo alocativo da peça orçamentária, tiveram início com dispositivos incorporados à Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, Lei n. 12.919, de 24 de dezembro de 2013.

Vivia-se o último ano do primeiro mandato da Presidente Dilma Roussef, descrito pela alegada baixa interlocução do Poder Executivo com o Congresso Nacional.

A LDO foi o diploma legal que permitiu a gestação e amadurecimento normativo das disposições pertinentes à execução obrigatória das emendas individuais, tendo havido duas LDOs a tratar do tema antes da alteração constitucional. Idêntico itinerário normativo seria adotado para estabelecer regras de impositividade das emendas de bancada estadual, que também ocorreria em 2015, com a publicação da LDO-2016 e uma subsecção específica sobre as emendas de bancada estadual. (FARIA, 2023, pág. 315)

A LDO para 2014 previu ainda a execução equitativa das emendas individuais, de modo a que não houvesse preterimento das programações indicadas por parlamentares que não integrassem a base de apoio do governo em benefício de parlamentares alinhados com o governo.

A primeira constitucionalização da reserva para emendas individuais ocorreu por meio da promulgação da emenda à constituição n. 86, de 17 de março de 2015, que tornou impositivas as emendas individuais até o montante global, somadas todas as emendas, equivalente a 1,2% da receita corrente líquida apurada no exercício anterior ao envio da respectiva proposta orçamentária.

Essa emenda constitucional teve origem na proposta de emenda à constituição n. 358/2013, de autoria do Senado Federal, que tramitava desde novembro daquele ano.

Em 1º de fevereiro de 2015, Eduardo Cunha é eleito presidente da Câmara dos Deputados em primeiro turno, com 267 votos recebidos,

derrotando o candidato governista Arlindo Chinaglia, do PT/SP, que teve 136 votos. Uma das promessas de Cunha foi a de colocar imediatamente em pauta a votação em segundo turno da Proposta de Emenda à Constituição do Orçamento Impositivo, o que ocorreu em 10 de fevereiro de 2015, com 452 votos favoráveis e apenas 18 votos contrários. A Emenda Constitucional n. 86, que alterou os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução orçamentária das emendas individuais, foi publicada em 17 de março de 2015. (FARIA, 2023, pág. 323).

Tornar a execução das emendas impositiva, obrigatória, reduzindo a discricionariedade do Poder Executivo quanto a executá-las, não muda a natureza dessas despesas. Emendas são despesas discricionárias, de livre alocação, mas passam a ter execução obrigatória, isso é, tem de ser empenhadas, liquidadas e pagas pelo Poder Executivo, a cada exercício, até o valor global estipulado na Constituição.

A insatisfação dos congressistas brasileiros com o predomínio do Executivo em matéria orçamentaria não era destituída de motivos reais e concretos e não se fundava em elementos ilusórios. O uso político das emendas, a escolha de prioridades pelo Executivo, a concentração de empenhos ao final do exercício, a constante peregrinação aos ministérios para liberação das emendas parlamentares são alguns dos elementos que alimentavam o interesse em fortalecer o Poder Legislativo na relação de forças com o Poder Executivo. Pretendia-se introduzir regras que estabelecessem um tratamento igualitário entre os congressistas relativamente às suas emendas parlamentares e conferir-se garantia para que tais emendas não fossem discricionariamente limitadas pelo governo, em detrimento da responsabilidade eleitoral e orçamentaria dos parlamentares junto às suas bases eleitorais e círculos políticos. (FARIA, 2023, pág. 394)

A expansão de prerrogativas do Legislativo, ao impor o cumprimento de sua decisão alocativa no processo orçamentário, não ocorreu sem críticas, em especial no que toca à usurpação de atribuição do Poder Executivo de definição da oportunidade e conveniência da execução orçamentária.

A prerrogativa de aplicar a lei orçamentaria, portanto, é do Poder Executivo, e, de igual modo, é indelegável. Pretender dar a qualquer outro agente (inclusive parlamentares) a competência legal para dispor sobre essa matéria é violar uma prerrogativa daquele Poder (Bittencourt, 2022).

Para os defensores das mudanças, a execução obrigatória não seria uma subversão do modelo pensado na Constituição de quatro fases alternadas, em que caberia ao Poder Executivo a discricionariedade na execução orçamentária, mas uma forma de tornar efetiva a participação do Legislativo no processo orçamentário.

Outra preocupação dos Congressistas foi em estabelecer critérios de execução equitativa para que não houvesse discriminação entre aqueles que compõem a base do governo e aqueles que integram a oposição, com previsão expressa no § 18, do art. 166 da CF/88 com a seguinte redação: “considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria”.

Nova alteração no regime constitucional das emendas individuais ocorreu em 2019, com a aprovação da emenda à constituição n. 105, de 12 de dezembro de 2019. Também com origem no Senado Federal (PEC 61/2015), de autoria da Senadora Gleisi Hoffmann (PT/PR), previu a possibilidade de alocação de emendas individuais a entes subnacionais, para finalidade específica ou de livre uso pelo ente destinatário, a que a imprensa denominou de “emendas Pix” em alusão ao sistema de pagamentos lançado pelo Banco Central em novembro de 2020, que aumentou a flexibilidade e a velocidades das transferências financeiras.

Se o mecanismo por trás da “emenda Pix”, como ficou conhecida essa modalidade de repasse incondicionado, permite conhecer quem fez a indicação do gasto e para qual ente federado ele será revertido (um ambiente específico no Portal da Transparência do governo federal foi criado para isso), permanece obscura a destinação específica que é dada a tais recursos pelos órgãos receptores, tornando tanto menos transparente o fluxo de dispêndios do Estado, quanto mais suscetível a arranjos pervertidos (Coutinho, 2023).

As “emendas Pix” independem de convênio, já que não se destinam a finalidade específica, e conforme previsão expressa do inciso I, do § 2º do art. 166-A da CF/88, de forma que não precisam respeitar as regras existentes para essa forma contratual, tais como as constantes do Decreto n. 11.531, de 16 de maio de 2023, que dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União.

A redação do inciso II, do § 2º do art. 166-A da CF/88, estabelece que na transferência especial, “emenda Pix”, os recursos pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira, o que afastou, a princípio, o controle exercido pela Corte de Contas da União, previsto no inciso VI do art. 71 da CF/88, que estabelece que compete ao Tribunal de Contas da União, fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.

Terceira e, por enquanto, última alteração do regime das emendas individuais ocorreu por meio da Emenda à Constituição n. 126, de 21 de dezembro de 2022, originária da PEC n. 32/2022, também oriunda do Senado Federal, tendo como autor, o Senador Marcelo Castro (MDB/PI).

O percentual de 1,2% da receita corrente líquida apurado no exercício anterior ao do envio da Proposta Orçamentária, originalmente acrescido ao § 9º do art. 166 CF/88 passou a 2% da RCL, com a redação dada pela emenda constitucional n. 126/2022, fruto da negociação de transição para o terceiro governo Lula e do julgamento da ADPF n. 854 que determinou cessação do chamado “orçamento secreto” operado por meio de emendas de relator-geral do PLOA.

Houve também o estabelecimento de reserva específica para Deputados, 1,55% da RCL e Senadores, 0,45% da RCL.

Como exemplo, para a proposta orçamentária de 2024, enviada ao Congresso Nacional ao final de agosto de 2023, usou-se como parâmetro para a reserva de emendas individuais, a receita corrente líquida apurada no exercício de 2022, que somou R\$ 1,25 trilhão. Logo, a reserva para emendas individuais em 2024 corresponde a 2% desse valor, o que equivale a R\$ 25 bilhões.

Esses R\$ 25 bilhões são distribuídos na proporção de 1,55% da RCL para os 513 Deputados, o que equivale a R\$ 19,4 bilhões e 0,45% da RCL para 81 Senadores, o que equivale a R\$ 5,6 bilhões.

Com a distribuição equitativa, cada deputado tem a prerrogativa de indicar despesas no montante de R\$ 37,8 milhões e cada Senador indicar despesas no montante de R\$ 69,6 milhões por ano. Durante seus respectivos mandatos, cada Deputado alocaria valores aproximados de R\$ 151 milhões e cada Senador, R\$ 557 milhões, somente em emendas individuais impositivas.

1.4 Emendas de Bancada – RP 7

Essa modalidade de emendas é apresentada pelas bancadas estaduais no Congresso Nacional e devem se ater a matérias de interesse de cada estado ou Distrito Federal.

Possuem deliberação coletiva e devem ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu pela sua apresentação, aprovada por $\frac{3}{4}$ (três quartos) dos Deputados e $\frac{2}{3}$ (dois terços) dos Senadores da respectiva unidade da federação.

Há críticas a essa modalidade de emendas no sentido de que a deliberação coletiva para atender a interesse da unidade da federação acaba sendo suplantada por interesses individuais de cada parlamenta, segundo um procedimento de divisão equitativa do montante dos recursos de cada bancada entre os parlamentares que a integram, no que se denominou de “rachadinha” ou “rachadão”:

O desvirtuamento das emendas de bancada daria origem ao que foi denominado de “rachadinhas”, caso em que uma única emenda de bancada contemplasse diferentes obras ou transferisse recursos para mais de um município. Ou, ainda, ao “rachadão”, que se referiria ao fato de que o quantitativo das emendas de bancada poderia ser informalmente repartido entre os membros da bancada no caso dos estados que possuem um número maior de emendas do que o total de parlamentares (Praça, 2013; Bijos, 2021).

Devem identificar de forma precisa seu objeto, vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou possam resultar em transferência voluntária, convênio ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada.

Devem ainda se limitar a projeto de grande vulto ou projeto estruturante, nos termos do parecer preliminar do PLOA, especificando-se o seu objeto e a sua localização.

Também essa modalidade de emendas ao orçamento, que não contava com reserva de recursos positivada em texto constitucional, passou pelo mesmo caminho percorrido pelas emendas individuais, previsão em Leis de Diretrizes Orçamentárias para posterior incorporação ao texto constitucional.

A LDO que inaugurou execução obrigatória para emendas de bancada foi a Lei n. 13.242, de 30 de dezembro de 2015, LDO 2016, com previsão de execução obrigatória dessas emendas no percentual de até 0,6% da receita corrente líquida realizada no exercício de 2015. Contudo, o indicador de resultado primário específico para identificação dessas emendas só foi criado a partir do exercício de 2017.

A constitucionalização da execução obrigatória das emendas de bancada ocorreu por meio da emenda à constituição n. 100, de 26 de junho de 2019, fruto da PEC n. 34/2019, de autoria do Senado Federal.

A referida emenda previu obrigatoriedade de execução em valor equivalente a até 1% da receita corrente líquida apurada no exercício anterior e execução financeira obrigatória das emendas aprovadas, ressalvados impedimentos de ordem técnica e permitindo-se o cômputo da execução de restos a pagar até o limite de 0,5% da RCL do exercício anterior.

Problema comum a ambas as reservas constitucionais para emendas, individuais e de bancada, é a vinculação dessas reservas à receita corrente líquida.

Esse parâmetro, desde sua criação pela Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, LRF, tem crescido em patamar superior ao crescimento do orçamento, que hoje é limitado ao índice nacional de preços ao consumidor amplo – IPCA e variação real da despesa, limitada a 2,5% a.a.

Usar a RCL como parâmetro para fixação da reserva orçamentária para emendas tem o potencial de, a longo prazo, comprimir as despesas geridas pelo Poder Executivo, o que será abordado com mais detalhes no próximo capítulo relativo aos dados sobre a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário.

Diferente das emendas individuais, as emendas de bancada não possuem reserva constitucional de recursos, mas garantida de execução das emendas aprovadas até o patamar de 1% da RCL de referência. Contudo, desde a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2018, tem havido o estabelecimento de reserva orçamentária no valor equivalente a 1% da RCL de referência, enquanto para as emendas individuais, a reserva possui status constitucional.

1.5 Emendas de comissão temática – RP 8

Essa modalidade de emendas compreende as propostas emanadas de comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, além das comissões mistas do Congresso Nacional, no âmbito de suas competências regimentais, conforme art. 43 da Resolução n. 1, de 2006 do Congresso Nacional. Compreendem ainda as propostas emanadas das Mesas Diretores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Atualmente, existem 38 comissões temáticas aptas a propor essas emendas: 13 no Senado Federal, 20 na Câmara dos Deputados e 5 Comissões mistas:

Senado Federal (13):

Assuntos Econômicos (CAE)

Assuntos Sociais (CAS)

Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)

Educação, Cultura e Esporte (CE)

Meio Ambiente (CMA)

Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH)

Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE)

Serviços de Infraestrutura (CI)

Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR)

Agricultura e Reforma Agrária (CRA)

Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT)

Segurança Pública (CSP)

Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC)

Câmara dos Deputados (20):

Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR)

Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI)

Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)

Defesa do Consumidor (CDC)

Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS)

Desenvolvimento Urbano (CDU)

Direitos Humanos e Minorias (CDHM)

Educação (CE)

Finanças e Tributação (CFT)

Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA)

Legislação Participativa (CLP)

Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS)

Minas e Energia (CME)

Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN)

Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO)

Seguridade Social e Família (CSSF)

Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP)

Turismo (CTUR)

Viação e Transportes (CVT)

Comissões Mistas (5):

Migrações Internacionais e Refugiados

Combate à Violência contra a Mulher

Controle das Atividades de Inteligência

Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Mudanças Climáticas

Possuem deliberação coletiva, com obrigatoriedade de apresentação da ata da reunião que decidiu pela emenda. Devem representar interesse nacional, vedada a destinação a entidades privadas.

Quando se tratar de transferência voluntária de interesse nacional, devem conter, na sua justificção, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública.

Desde o PLDO para 2020 tem sido travado embate entre Executivo e Legislativo para incluir os marcadores de despesa para emenda de comissão temática (RP 8) e de relator-geral do orçamento (RP 9), concatenados com outros dispositivos que vedam o cancelamento de programações orçamentárias incluídas por emenda, de forma genérica na LOA.

No PLDO para 2020 foi incluído o art. 64, posteriormente vetado, com a seguinte redação:

Art. 64. As indicações e prioritizações das programações com identificador de resultado primário derivado de emendas serão feitas pelos respectivos autores.

Nas razões do veto, aposto pelo Presidente Bolsonaro, argumentou-se que o dispositivo era contrário ao interesse público, pois incompatível com a complexidade

operacional do procedimento de estabelecer que as indicações de priorização das emendas sejam feitas pelos respectivos autores. Ademais, o dispositivo investiria contra o princípio da impessoalidade, criando execução orçamentária de cunho personalíssimo.

Ainda não houve estabelecimento de reserva para essas emendas na forma de percentual da receita corrente líquida ou outro parâmetro, contudo, as previsões nas Leis de Diretrizes Orçamentárias desde 2021 vêm impondo a indicação de beneficiário e prioridade de execução a cargo de Poder Legislativo.

Após o julgamento da ADPF n. 854, que julgou inconstitucional a inclusão de novas programações por meio de emenda de relator-geral e a falta de transparência no que toca à identificação do congressista responsável pela indicação do gasto, a modalidade de emenda de comissão tem sido, alegadamente, usada para os mesmos fins de gestão da coalizão pelo Poder Legislativo.

Esse desvirtuamento tem sido alvo de contestações judiciais, no seguimento da própria ADPF n. 854, que indicam que essa modalidade de emendas, acabou por ocupar o papel que era destinado às emendas de relator-geral antes de declarada inconstitucional a prática.

1.6 Emenda de relator-geral – RP 9

Essa modalidade de emenda possui previsão constitucional no art. 166 e regulamentar na Resolução n. 1 de 2006, do Congresso Nacional (art. 144). Ambos os regramentos conferem um caráter restritivo e eminentemente técnico a essa modalidade com o intuito de correção da peça orçamentária.

As emendas de relato-geral do PLOA não foram criadas pela instituição do indicador de resultado primário 9, na LDO de 2020, ocorre que até 2019, essas emendas eram alocadas em indicadores de resultado primário comuns para as demais despesas discricionárias, como o RP 2, o que dificultava o controle pelos parlamentares das rubricas por eles indicadas.

A competência conferida ao relator-geral do orçamento para alterar o projeto de lei orçamentária possui regramento constitucional limitador de seu escopo a

hipóteses de correção de erro ou omissões de ordem técnica ou legal o que vedaria emendas para aumento de dotação ou inclusão de novas programações.

Correção visa a fazer constar alguma despesa obrigatória ou fazer valer o mínimo constitucional para Saúde, por exemplo, não para inclusão de novas programações discricionárias, como vem sendo feito, conforme expresso na Resolução n. 1 de 2006, do Congresso Nacional:

Art. 144. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de:

I - corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal;

II - recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto;

III - atender às especificações dos Pareceres Preliminares.

Parágrafo único. **É vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações** constantes dos projetos, ressalvado o disposto no inciso I do caput e nos Pareceres Preliminares. **(grifo nosso)**

A previsão do inciso I é a principal forma de manifestação do relator do PLOA, para correção de erros ou omissões, contudo, a menos utilizada no cenário atual em que o Legislativo busca ampliar sua participação na alocação de dotações orçamentárias.

A modalidade prevista no inciso II teve seu uso distorcido com uma interpretação de que não só a recomposição era atribuição do relator do PLOA, como também o cancelamento de dotações, que ensejava a posterior recomposição feita pelo mesmo agente, o relator-geral.

Com essa interpretação, configurou-se uma espécie de apropriação indébita, em que o relator cancela uma dotação proposta pelo poder executivo, altera seu valor de forma irrisória e recompõe a dotação original, passando agora a marcá-la com o identificador de RP 9, controlando o destino de toda essa dotação, apesar de tê-la alterado de forma irrisória, como destacado por Ribamar Oliveira (2020):

O relator corta uma programação incluída pelo governo na proposta orçamentária original e a recoloca como emenda sua, aumentando a dotação. Com isso, o relator fica com a prerrogativa de indicar os beneficiários de toda a dotação e definir a prioridade de sua execução. O mecanismo é chamado de “emenda cachorro” pela área técnica, porque é como se um cachorro estivesse mordendo o próprio rabo. O parlamentar se apropria de uma programação original do Executivo, faz um pequeno acréscimo, e passa a ser o gestor de toda a dotação.

A previsão do inciso III também gera grande margem de interpretação já que anteder ao contido no relatório preliminar abarca qualquer modificação prevista no citado relatório, sem lastro nas hipóteses constitucionais restritivas.

O presidente da Comissão Mista de Orçamento designa aqueles parlamentares que ocuparão os postos-chave de relator-geral, relatores setoriais e relator da receita dos projetos de lei do orçamento.

Ao relator-geral compete a elaboração dos pareceres preliminares, nos quais pode prever ampla margem de controle sobre o processo alocativo na peça orçamentária.

Os pareceres preliminares ao projeto de lei orçamentária anual passaram a prever mais e mais hipóteses de alteração do projeto pelo relator-geral, que extrapolavam as meras correções de ordem técnica ou legal. Como a relatoria-geral era tradicionalmente ocupada por aliados do governo, esse alargamento de poder não incomodava o Poder Executivo.

As fontes de recursos para as emendas de relator-geral provinham de cancelamentos promovidos pelos relatores setoriais (investimentos) e pelo próprio relator-geral (custeio).

Contudo, a partir do segundo ano do governo Dilma 1, 2012, o controle da relatoria do orçamento deixou de ser exercido pelo partido do Presidente e passou a ser ocupado, de forma alternada, pelos principais partidos representados no Congresso Nacional.

Tabela 1 – Relatores-Gerais do orçamento por ano e presidente

Presidente	Ano	PLOA	Relator-Geral
Lula 3 (PT)	2024	2025	Sen. Angelo Coronel (PSD-BA)
Lula 3 (PT)	2023	2024	Dep. Luiz Carlos Motta (PL-SP)
Bolsonaro (PL)	2022	2023	Sen. Marcelo Castro (MDB-PI)
Bolsonaro (PL)	2021	2022	Dep. Hugo Leal (PSD-RJ)
Bolsonaro (PL)	2020	2021	Sen. Marcio Bittar (MDB/AC)
Bolsonaro (PL)	2019	2020	Dep. Domingos Neto (PSD-CE)
Temer (MDB)	2018	2019	Sen. Waldemir Moka (MDB-MS)
Temer (MDB)	2017	2018	Dep. Cacá Leão (PP/BA)
Dilma 2 (PT)/Temer (MDB)	2016	2017	Sen. Eduardo Braga (PMDB-AM)
Dilma 2 (PT)/Temer (MDB)	2015	2016	Dep. Ricardo Barros (PP/PR)
Dilma 1 (PT)	2014	2015	Sen. Romero Jucá (PMDB/RR)
Dilma 1 (PT)	2013	2014	Dep. Caio Roberto (PR)
Dilma 1 (PT)	2012	2013	Sen. Romero Jucá (PMDB/RR)
Dilma 1 (PT)	2011	2012	Dep. Arlindo Chinaglia (PT/SP)
Lula 2 (PT)	2010	2011	Sen. Serys Slhessarenko (PT-MT)
Lula 2 (PT)	2009	2010	Dep. Magela (PT/DF)

Fonte: Elaborada pelo autor com dados da Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização, 2024.

Durante o auge da destinação de recursos por meio das emendas de relator-geral, entre os orçamentos de 2020 e 2023, foram orçados cerca de R\$ 47 bilhões, dos quais foram pagos cerca de R\$ 36 bilhões, período em que a relatoria-geral do projeto de orçamento foi alternadamente ocupada pelo PSD e pelo MDB, justamente os partidos que mais elegeram prefeitos nas eleições de outubro de 2024, respectivamente 891 e 864 prefeitos, incluídas cinco capitais para cada um desses partidos.

O elastecimento das hipóteses de emendas de relator-geral culmina com a previsão constante do PLOA-2021: “acréscimo de recursos nas programações constantes do projeto de lei orçamentaria anual”. Tal autorização representa o ápice da subversão à regra de ser vedado ao relator a apresentação de emendas tendo por objetivo a inclusão de subtítulos novos ou o acréscimo de valores a dotações constantes do projeto de lei orçamentaria (parágrafo único do art. 144 da Resolução n. 1, de 2006-CN). Tal hipótese, dada a amplitude e generalidade autorizativa que veicula, representa simplesmente a anulação da principal regra orçamentaria acerca de tais emendas, por intermédio da mutação da exceção em regra (FARIA, 2023, pág. 309).

Esse movimento de alargamento de poder de alterar o projeto de lei orçamentária anual é posteriormente testado nos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União, para prever marcadores de dotação proveniente de emendas e obrigatoriedade de execução orçamentária, de modo a ampliar a participação do Poder Legislativo no processo alocativo.

A inovação trazida desde 2020 diz respeito a um arranjo legal e constitucional previsto na: CF/88 (obrigatoriedade de execução genérica das despesas discricionárias); LDO (marcação das emendas por indicadores de resultado primário específicos); LOA (vedação a cancelamentos sem a anuência dos congressistas proponentes); e regimental, para garantir a execução obrigatória também das emendas de comissão e de relator-geral.

Criou-se espécie de “reserva” orçamentária ao parlamentar autor da emenda, operacionalizada pelo relator-geral, desconsiderando-se a distribuição equitativa entre os congressistas nos moldes das emendas individuais.

A Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR n. 6.145, de 24 de maio de 2021, ao dispor sobre “procedimentos e prazos para operacionalização das emendas individuais, de bancada estadual e de relator-geral e superação de impedimentos de ordem técnica” aplicáveis ao orçamento de 2021, previu em seu art. 40 que: “caso seja necessário obter informações adicionais quanto ao detalhamento da dotação orçamentária objeto deste Título, poderá o Ministro da Pasta respectiva solicitá-las ao autor da emenda”, suplantando a discricionariedade do Poder Executivo.

1.7 Orçamento impositivo

Talvez o colateral de mais difícil compreensão desse processo de expansão de participação no orçamento pelo Poder Legislativo tenha sido a previsão, com status constitucional, de obrigação de execução orçamentária das programações aprovadas na lei orçamentária, em caráter genérico, denominado de orçamento impositivo.

Historicamente, a peça orçamentária foi compreendida no Brasil como autorizativa de despesas, como um limite dentro do qual, o gestor público poderia exercer sua discricionariedade quanto à execução completa ou parcial dos créditos e dotações aprovados no orçamento anual.

Sob o aspecto conceitual, a execução obrigatória do orçamento apresenta alguns problemas, como a lei orçamentária é estruturada sob a forma de orçamento programa, o cumprimento dos objetivos ali dispostos, ou seja, a entrega dos bens e serviços propostos à sociedade, mesmo que haja sobra de dotação, poderia ser considerado descumprimento? A observância de outros regramentos legais, como as

metas fiscais, e os diversos limites para despesas poderiam afastar a obrigatoriedade de execução?

Previu-se no § 10 do art. 165 da CF/88 que a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Essa redação, tão genérica, passou por limitação com a EC n. 102/2019, de 29 de setembro de 2019, que reduziu o escopo somente às despesas discricionárias e indicou a Lei de Diretrizes Orçamentárias para regulamentar a execução obrigatória. Estabeleceu que essa subordina-se ao cumprimento de metas fiscais e limites de despesas, como os limites para despesas com pessoal e limites para despesas primárias, além de não se aplicar em casos de impedimentos de ordem técnica, devidamente justificados.

Para as emendas individuais e de bancada, o constituinte derivado não se satisfaz com a execução obrigatória genérica prevista no § 10 do art. 165 da CF/88 e introduziu no texto maior, outros dois regramentos, a necessidade de execução também financeira e a adoção de critérios para execução equitativa, ou seja, sem que haja discriminação em relação ao proponente do gasto, ressalvadas as situações de impedimento de ordem técnica (CF/88. Art. 166, § 11 a 13).

Os critérios de equitatividade inicialmente foram delegados para regulamentação posterior em lei complementar, conforme redação do § 11 do art. 166 da CF/88 trazida pela EC 86/2015, como não houve edição da referida lei complementar, a EC 100/2019 tratou de definir os critérios, dispondo que: “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”. A emenda à constituição n. 126/2022 repetiu essa redação e acresceu a observância da proporção entre Deputados e Senadores.

Essa isonomia entre os Congressistas é reforçada por dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentária para 2024, Lei n. 14.791, de 29 de dezembro de 2023, que prevê a vedação ao uso da execução orçamentária como forma de influir na apreciação de matérias no Congresso:

Art. 168. A **execução da Lei Orçamentária** de 2024 e dos créditos adicionais obedecerá aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência na administração pública federal, e **não poderá ser utilizada para influenciar na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional.** (grifo nosso)

A execução obrigatória ainda é questão que suscita debate e disputa entre os Poderes Executivo e Legislativo. Para o Exercício de 2024, ano eleitoral, o embate se deu com a proposta de calendário de execução antecipada para conclusão até o meio do ano, o que foi objeto de veto e posterior negociação para que o decreto de programação financeira previsse calendário que contemplasse ao menos parte dos interesses do Congresso, para que, ao menos parte relevante da execução se desse antes do pleito municipal de outubro.

No pacote de gastos proposto pelo governo em novembro de 2024, previu-se na PEC 45/2024 a revogação dos citados § 10 e 11 do art. 165 da CF/88, o que restringiria a obrigatoriedade de execução apenas às emendas individuais e de bancada.

O próximo capítulo apresentará o comportamento do orçamento público federal relativo a despesas discricionárias ao longo da última década. Qual tem sido a fração controlada pelos Poderes da república e se houve cumprimento da evolução normativa ocorrida no período avaliado.

2. DADOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

As informações relativas a valores aprovados na lei orçamentária anual, dotação inicial, serão apresentados até o exercício de 2024. Já os valores relativos à execução orçamentária, que compreende empenho (reserva de recursos), liquidação (entrega dos bens ou serviços contratados) e pagamento (entrega dos recursos financeiros aos credores), serão apresentados até dezembro de 2023.

2.1 Orçamento Geral da União

Inicialmente, cabe uma contextualização sobre a parcela do orçamento da União a que essa dissertação se refere quando trata do orçamento discricionário.

A atividade financeira do Estado parte dos bens e serviços produzidos pela sociedade, medidos pelo Produto Interno Bruto do país. Para o exercício de 2024, o PIB estimado é de R\$ 11,3 trilhões, esse indicador representa o fluxo de riquezas geradas pelo país durante um ano.

Desse total, o Estado extrai uma parcela para custear suas atividades, o que se denomina de carga tributária, ou seja, a parcela do produto interno bruto apropriada pelo Estado na forma de tributos arrecadados da sociedade. Para 2024, a carga tributária está estimada em 32,4% do PIB. Logo, o Estado apropria cerca de R\$ 3,7 trilhões ao ano. Esse valor não é destinado integralmente à União, pois há transferências obrigatórias, voluntárias e arrecadação direta pelos entes federados.

Para a União, as receitas provenientes de tributos e exploração de patrimônio somam cerca de R\$ 2,7 trilhões em 2024, o que compreende as receitas primárias da União. Como as receitas aprovadas no orçamento geral da União são maiores, pois somam R\$ 5,4 trilhões, essa diferença compreende as receitas financeiras, que são oriundas do financiamento do setor público por meio da contração de dívida pública.

Pelo lado das despesas, somam-se os mesmos R\$ 5,4 trilhões para 2024, divididos entre despesas primárias, R\$ 2,7 trilhões e despesas financeiras, que compreendem o serviço da dívida pública.

Devido à grande vinculação das despesas no orçamento da União, a parcela de livre alocação, denominada de parcela discricionária, compreende apenas R\$ 0,2

trilhões, o que corresponde a 8,4% do orçamento primário e apenas 4,2% do total de despesas constantes da peça orçamentária.

É sobre essa parcela, de R\$ 227 bilhões que ocorre a disputa entre Executivo e Legislativo e se instrumentalizam incentivos à formação de coalizões no Brasil desde a redemocratização.

Tabela 2 – Orçamento Geral da União por indicador de Resultado Primário

R\$ 1,00

ANO	RP PRESID.	0	1	2, 3, 6, 7, 8 e 9	TOTAL d=a+b+c	% DISCRIC. e=c/d
		FINANCEIRA a	PRIMARIO			
			OBRIGATÓRIA b	DISCRICIONÁRIA c		
2014	Dilma	1.111.961.267.751	1.086.218.498.106	184.998.231.453	2.383.177.997.310	7,8%
2015	Dilma	1.484.359.685.644	1.191.771.035.191	200.546.226.607	2.876.676.947.442	7,0%
2016	Dilma/Temer	1.528.662.419.505	1.282.590.337.781	142.293.630.022	2.953.546.387.308	4,8%
2017	Temer	1.853.056.249.357	1.404.418.737.625	157.956.213.247	3.415.431.200.229	4,6%
2018	Temer	1.902.449.323.954	1.462.865.274.296	139.606.484.371	3.504.921.082.621	4,0%
2019	Bolson.	1.560.034.841.700	1.564.482.018.985	137.682.443.128	3.262.199.303.813	4,2%
2020	Bolson.	1.809.123.009.184	1.620.525.915.788	135.871.175.087	3.565.520.100.059	3,8%
2021	Bolson.	2.375.741.830.065	1.656.323.565.795	129.171.153.292	4.161.236.549.152	3,1%
2022	Bolson.	2.627.795.752.958	1.954.069.496.832	145.063.383.002	4.726.928.632.792	3,1%
2023	Lula	2.719.739.606.860	2.269.752.899.505	208.143.711.893	5.197.636.218.258	4,0%
2024	Lula	2.715.133.700.895	2.471.418.793.086	227.150.735.625	5.413.703.229.606	4,2%
Total		21.688.057.687.873	17.964.436.572.990	1.808.483.387.727	41.460.977.670.799	4,4%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, 2024.

Nota-se que a participação percentual das despesas discricionárias no total do orçamento anual tem sido comprimida desde a instituição do teto de gastos pela emenda constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016. Como o teto se aplica a todas as despesas primárias e as despesas obrigatórias devem ser atendidas com prioridade, restam cada vez menos recursos para as despesas discricionárias.

Os percentuais de execução por grupo de despesa no período indicam que não houve o cumprimento integral da execução obrigatória das emendas parlamentares uma vez que os percentuais de pagamentos totais das emendas estiveram em patamar inferior ao percentual de execução do restante das despesas do orçamento, com demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 3 – Valores globais de dotação e execução orçamentária por indicador de Resultado Primário de 2014 a 2023

R\$ 1,00

Despesa	Dotação Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pagamento do ano + pagamento de RP	% Dot paga
	a	b	c	d	e=d/a
Financeira (RP 0)	19.232.506.603.037	14.137.339.130.971	14.015.241.145.735	14.069.123.511.571	73%
Primária Obrigatória (RP 1)	16.149.959.011.035	15.918.602.572.972	15.511.385.486.338	15.761.482.231.740	98%
Primária Discricionária (RP 2)	1.873.611.770.476	1.758.190.162.582	1.442.377.741.559	1.695.782.461.790	91%
Primária PAC (RP 3)	239.292.585.582	191.033.763.371	124.190.424.230	216.021.776.646	90%
Emendas Impositivas (RP 6 e 7)	146.210.825.864	128.702.715.704	66.135.674.378	107.098.418.639	73%
Emendas não Impositivas (RP 8 e 9)	55.302.545.923	54.569.081.601	22.879.615.700	36.880.352.811	67%
Total Primárias	18.262.863.367.093	17.867.826.498.925	17.077.953.652.126	17.673.286.470.176	97%
Total emendas	201.513.371.787	183.271.797.305	89.015.290.078	143.978.771.450	71%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, 2024.

Enquanto os pagamentos totais do orçamento primário se realizaram em patamares de 97%, os pagamentos de emendas, mesmo impositivas, se situaram no patamar de 71%. Caso houvesse dificuldade de execução de forma geral, o percentual de pagamentos do orçamento geral também seria prejudicado, o que não se verificou durante o período avaliado.

Esse cenário indica resistência ao cumprimento das inovações normativas que promoveram ampliação da participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, ao menos nos anos iniciais das alterações, como será detalhado nos itens seguintes.

2.2 Receita corrente líquida

A receita corrente líquida (RCL) é um indicador fiscal introduzido pela Lei Complementar n. 101/2000 – LRF, e serve como parâmetro para o controle dos limites para despesas com pessoal, limites de endividamento dos entes e cálculo das reservas de dotação para emendas parlamentares, desde a emenda à constituição n. 86/2015.

O orçamento geral da União, desde a emenda à constituição n. 95/2016, tem de se submeter a limites para despesas primárias (teto de gastos), que são acrescidos ano a ano de acordo com a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, IPCA, apurado e divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE. As emendas ao orçamento fazem parte do conjunto das despesas primárias e essas compreendem todo o custeio da máquina estatal.

Esse regime de teto de gastos foi substituído em 2023 pelo novo arcabouço fiscal, instituído pela Lei Complementar n. 200/2023, que manteve os limites pra

dotações relativas a despesas primárias e cresceu à correção pelo IPCA, a variação real da despesa, com limite inferior de 0,6% a.a. e superior de 2,5% a.a.

O comportamento da RCL desde sua criação, em 2000, indicou crescimento real médio de 4% ao ano, logo, um crescimento médio de 4% acima da inflação:

Tabela 4 – Evolução nomina e percentual da receita corrente líquida da União desde sua criação, ano 2000.

Ano	RCL - Valor (R\$ milhares)*	Crescimento Nominal Anual da RCL**	IPCA	Crescimento Real RCL
		anual	anual	anual
2000	145.568.149			
2001	167.739.092	15,23%	7,67%	7,02%
2002	201.927.746	20,38%	12,53%	6,98%
2003	224.920.164	11,39%	9,30%	1,91%
2004	264.352.998	17,53%	7,60%	9,23%
2005	303.015.775	14,63%	5,69%	8,45%
2006	344.731.433	13,77%	3,14%	10,30%
2007	386.681.857	12,17%	4,46%	7,38%
2008	428.563.288	10,83%	5,90%	4,66%
2009	437.200.336	2,02%	4,31%	-2,20%
2010	499.866.613	14,33%	5,91%	7,95%
2011	558.706.387	11,77%	6,50%	4,95%
2012	616.933.349	10,42%	5,84%	4,33%
2013	656.094.218	6,35%	5,91%	0,41%
2014	641.578.197	-2,21%	6,41%	-8,10%
2015	674.522.742	5,13%	10,67%	-5,00%
2016	709.929.575	5,25%	6,29%	-0,98%
2017	727.254.324	2,44%	2,95%	-0,50%
2018	805.348.403	10,74%	3,75%	6,74%
2019	905.658.590	12,46%	4,31%	7,81%
2020	651.943.266	-28,01%	4,52%	-31,13%
2021	1.062.519.048	62,98%	10,06%	48,08%
2022	1.253.427.307	17,97%	5,79%	11,51%
2023	1.233.714.885	-1,57%	4,62%	-5,92%
Médio		10,69%	6,27%	4,08%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados da *Série histórica da receita corrente líquida, disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/serie-historica-da-receita-corrente-liquida-rcl/2019/11> e **Série histórica do IPCA, disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplio.html?=&t=series-historicas,2024>

Como o orçamento cresceu desde 2015 indexado somente ao IPCA e desde 2023 indexado ao IPCA cumulado com variação real limitada da 2,5% a.a., a tendência a longo prazo é que as emendas ocupem cada vez mais espaço no orçamento, uma vez que seu parâmetro, a RCL, cresce historicamente em patamares superiores ao restante do orçamento.

Mantido o indexador da reserva para emendas pelo crescimento da RCL, esse montante tende a crescer mais que o restante do orçamento, mesmo após a vigência da LC 200/2023, uma vez que o teto de crescimento real, 2.5% a.a. ainda é inferior ao crescimento real da RCL desde sua criação, 4% a.a.

Essa disparidade ainda não ficou muito evidente pois, desde a instituição da reserva para emendas, a RCL se manteve estável por vários anos, até 2020, somente recuperando crescimento real a partir de 2021, logo, impactando apenas três orçamentos, 2022 a 2024. O ideal seria que também a reserva para emendas se submetesse aos mesmos critérios de indexação do orçamento primário, IPCA cumulado com ganho real de até 2,5% ao ano.

Houve ainda evolução sobre qual RCL usar como parâmetro para cada modalidade de emenda. Para emendas individuais, a redação da EC 86/2015 previu uso da RCL constante do PLOA, que é uma previsão da receita que será arrecadada no exercício futuro, enquanto a obrigatoriedade de execução tinha como parâmetro a RCL realizada no exercício anterior, logo, tomando como exemplo o orçamento para 2022, a aprovação das emendas tinha como parâmetro o percentual de 1,2% da RCL para 2022 (prevista em 2021 quando do encaminhamento do PLOA) enquanto a obrigatoriedade de execução tinha como parâmetro a RCL apurada no exercício anterior à execução, 2021.

A EC n. 126/2022 unificou os parâmetros monetários para aprovação de emendas individuais e obrigatoriedade de execução, ao prever, para ambos, o uso da RCL do ano anterior ao de envio do PLOA, logo, para o orçamento de 2023, cuja proposta orçamentária foi encaminhada em 2022, usou-se a RCL apurada no exercício de 2021, tanto para aprovação das emendas individuais como para obrigatoriedade de execução.

Para as emendas de bancada só há parâmetro para execução obrigatória daquelas emendas aprovadas, em percentual da RCL apurada no exercício anterior à execução orçamentária. A tabela a seguir indica a RCL parâmetro para emenda, (0)

indica ano corrente, (-1) indica ano anterior e (-2) indica ano anterior ao envio do PLOA.

Tabela 5 – Receita corrente líquida parâmetro para aprovação e execução obrigatória de emendas ao orçamento

Emendas	Orçamento	Aprovação obrigatória	Execução obrigatória
Emendas individuais	2014-2022	1,2% RCL PLOA (0)	1,2% RCL ano ant (-1)
Emendas individuais	desde 2023	2% RCL ano ant. envio PLOA (-2)	2% RCL ano ant. envio PLOA (-2)
Emendas de bancada	desde 2020	-	até 1% RCL ano ant (-1)

Fonte: Elaborado pelo autor, Constituição Federal de 1988, 2024.

Vigem hoje dois parâmetros para apuração da obrigatoriedade de execução, a RCL do exercício anterior ao do envio do PLOA (antecipação de dois anos) para emendas individuais e RCL do exercício anterior à LOA (antecipação de um ano) para emendas de bancada.

2.3 Valores anuais aprovados em emendas parlamentares

Os valores anuais destinados a todas as modalidades de emendas parlamentares passaram por significativa expansão desde o exercício de 2014, tendo como dois grandes marcos os exercícios de 2017 e de 2020, respectivamente um ano orçamentário após a ascensão ao poder de Temer e de Bolsonaro, coincidentes também com o início de uso dos marcadores para emendas de bancada (RP 7) e para emendas de relator geral do PLOA (RP 9).

Tabela 6 – Valores anuais aprovados em cada modalidade de emenda e participação percentual das emendas nas dotações discricionárias de 2014 a 2024

R\$ 1,00

DOTAÇÃO INICIAL DISCRICIONÁRIA									
ANO	PRESID.	GENÉRICA (RP 2)	PAC (RP 3)	EMENDAS PARLAMENTARES					
				INDIVIDUAL (RP 6)	BANCADA (RP 7)	COMISSÃO (RP 8)	RELATOR (RP 9)	TOTAL EMENDAS	% EMENDAS
		a	b	c	d	e	f	g=c+d+e+f	h=g/(a+b+g)
2014	Dilma	115.056.740.261	61.269.852.192	8.671.639.000				8.671.639.000	4,7%
2015	Dilma	125.247.120.677	65.617.263.589	9.681.842.341				9.681.842.341	4,8%
2016	Dilma/Temer	102.467.678.388	30.728.940.901	9.097.010.733				9.097.010.733	6,4%
2017	Temer	105.595.444.302	37.195.748.274	9.098.657.352	6.066.363.319			15.165.020.671	9,6%
2018	Temer	102.183.053.877	25.578.345.881	8.773.929.275	3.071.155.338			11.845.084.613	8,5%
2019	Bolson.	101.931.700.511	22.026.982.853	9.143.790.120	4.579.969.644			13.723.759.764	10,0%
2020	Bolson.	89.664.195.903		9.468.453.810	5.927.298.253	687.285.908	30.123.941.213	46.206.979.184	34,0%
2021	Bolson.	93.669.175.709		9.670.235.419	7.301.901.752		18.529.840.412	35.501.977.583	27,5%
2022	Bolson.	109.363.356.730		10.930.461.537	5.866.901.347	2.402.663.388	16.500.000.000	35.700.026.272	24,6%
2023	Lula	171.638.919.269		21.245.943.293	7.691.907.941	7.566.941.390		36.504.792.624	17,5%
2024	Lula	123.611.184.325	54.513.313.549	25.068.535.273	8.557.191.891	15.400.510.587		49.026.237.751	21,6%
Total		1.240.428.569.952	296.930.447.239	130.850.498.153	49.062.689.485	26.057.401.273	65.153.781.625	271.124.370.536	15,00%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, 2024.

Note-se que no caso das emendas de bancada, já havia previsão desde a LDO para 2016, de reserva equivalente a 0,6% da receita corrente líquida para destinação a essa modalidade de emendas, contudo, somente a partir de 2017, com o uso do marcador RP 7, foi possível rastrear os valores de maneira mais transparente, tanto na peça orçamentária quanto durante a execução orçamentária.

Mesma observação pode ser feita para as emendas de relator geral do PLOA, que somente passaram a ser rastreáveis durante a execução a partir do exercício de 2020, com a criação do indicador de resultado primário RP 9, para marcar essa modalidade de emendas parlamentares.

Os valores nominais destinados às emendas individuais permaneceram praticamente estáveis até o exercício de 2022, como reflexo da estagnação econômica do período, que fez com que a receita corrente líquida permanecesse praticamente no mesmo patamar nominal durante sete anos, de 2015 a 2021.

Somente em 2022 houve certa recuperação da arrecadação e em 2023, a alteração constitucional que elevou a reserva para emendas individuais de 1,2% para 2% da receita corrente líquida, fizeram com que a reserva para emendas individuais impositivas saltasse de R\$ 10,9 bilhões para R\$ 21,2 bilhões em um ano.

Enquanto, para as emendas individuais, o texto constitucional estabelece, no § 9º do art. 166, que essa serão aprovadas no limite de 2% da RCL, com a redação dada pela EC n. 126/2022, a redação das emendas de bancada, prevista no § 12 do

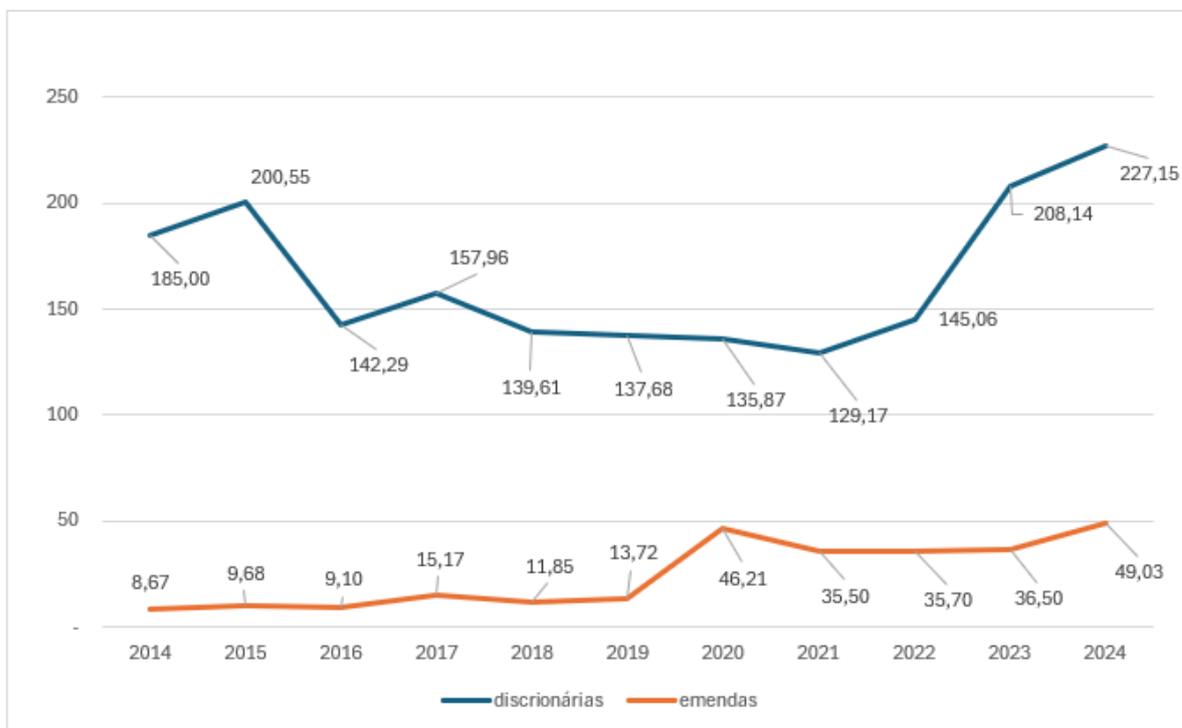
mesmo artigo, prevê um limite de execução obrigatória das emendas aprovadas no orçamento, até o patamar de 1% da RCL do ano anterior.

Logo, para as emendas individuais a Constituição estabeleceu verdadeira reserva de dotação orçamentária, enquanto para as emendas de bancada foi estabelecido um patamar de execução obrigatória para as emendas aprovadas no orçamento, não se constituindo reserva orçamentário para aprovação dessa modalidade de emendas.

A participação percentual das emendas no total de dotações para despesas discricionárias também sofre influência das escolhas dos governantes, quanto a uma política fiscal mais expansionista ou contracionista. Nos anos de 2021 a 2023 em que os valores nominais das emendas permaneceram praticamente estáveis, em R\$ 36 bilhões, a participação das emendas no total de despesas discricionárias variou entre 27% e 17%, como reflexo da agenda de gastos do governo que, ao expandir os gastos discricionários, reduziu a participação percentual das emendas, mesmo mantendo os valores nominais para emendas.

De 2016 até 2022, governos Temer e Bolsonaro, houve estagnação nominal das despesas discricionárias, o que reflete uma diminuição real nos níveis de gastos do governo, uma vez que a inflação no período acumulou 44% pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Gráfico 1 – Valores nominais de dotações discricionárias e de emendas de 2014 a 2024 em bilhões de reais.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, 2024.

2.4 Valores anuais de emendas individuais – RP 6

Essas emendas são aprovadas no valor global equivalente a 2% da receita corrente líquida apurada no exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária (desde 2023), cujos valores efetivamente aprovados são demonstrados a seguir:

Tabela 7 – Valores de reserva orçamentária e valores aprovados em emendas individuais entre 2014 e 2024

R\$ 1,00

Ano	Presid.	EMENDAS INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS (RP6)					
		2014 - limite 1,2% RCL PLOA					
		2023 - limite 2% RCL ano ant. env. PLOA					
		Receita Corrente Líquida parâmetro	Reserva para emendas parlamentares individuais	Dotação Inicial LOA	% da reserva	Dotação Atualizada LOA +/- Créditos	% da reserva
a	b=a*(1,2 ou 2%)	c	d=c/b	e	f=e/b		
2014	Dilma	675.179.584.420	8.102.155.013	8.671.639.000	107%	8.673.460.268	107%
2015	Dilma	808.060.000.000	9.696.720.000	9.681.842.341	100%	9.666.324.341	100%
2016	D/T	741.906.616.200	8.902.879.394	9.097.010.733	102%	9.102.072.855	102%
2017	Temer	758.300.000.000	9.099.600.000	9.098.657.352	100%	9.098.657.352	100%
2018	Temer	759.428.200.000	9.113.138.400	8.773.929.275	96%	8.773.929.275	96%
2019	Bolson.	822.765.400.000	9.873.184.800	9.143.790.120	93%	9.143.790.120	93%
2020	Bolson.	866.202.500.000	10.394.430.000	9.468.453.810	91%	9.468.453.810	91%
2021	Bolson.	809.167.300.000	9.710.007.600	9.670.235.419	100%	9.670.235.419	100%
2022	Bolson.	952.604.800.000	11.431.257.600	10.930.461.537	96%	10.930.461.537	96%
2023	Lula	1.062.519.048.000	21.250.380.960	21.245.943.293	100%	21.245.943.293	100%
2024	Lula	1.253.427.306.533	25.068.546.131	25.068.535.273	100%	25.068.535.273	100%
Total			132.642.299.898	130.850.498.153	99%	130.841.863.543	99%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, 2024.

Nota-se que em quase todos os exercícios as emendas individuais foram aprovadas no patamar previsto de 1,2% da RCL do PLOA ou de 2% da RCL do ano anterior ao envio do PLOA. Não houve grandes alterações da dotação por meio de créditos adicionais, restando a dotação atualizada por créditos adicionais muito próxima da dotação inicial aprovada na Lei Orçamentária anual.

Embora não tenha havido grandes alterações de dotação, a execução dessas emendas apresentou grande amplitude durante os anos avaliados.

A receita corrente líquida usada como parâmetro para aprovação obrigatória de emendas não coincide com o parâmetro para execução obrigatória até o exercício de 2022. A partir de 2023, com a unificação dos parâmetros pela EC n. 126/2022 esses passaram a coincidir.

Em alguns exercícios (2018, 2019, 2020 e 2022) as dotações foram aprovadas em patamares inferiores aos valores da reserva constitucional de execução obrigatória, o que não impedia o cumprimento da regra constitucional, já que essa é apurada durante a execução orçamentária, que pode resultar em pagamentos maiores

que a dotação do exercício, caso haja pagamentos de restos a pagar de exercícios anteriores.

Tabela 8 – Valores de execução orçamentária de emendas individuais entre 2014 e 2023

R\$ 1,00

Ano	Presid.	EMENDAS INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS (RP6)									
		2014 - limite 1,2% RCL PLOA									
		2023 - limite 2% RCL ano ant. env. PLOA									
		Dotação Atualizada LOA +/- Créditos	Execução obrigatória	Empenhado	Liquidado	Pago do ano	%	Pago de RP	%	Total pago	%
a	b	c	d	e	e/b	f	f/b	g	g/b		
2014	Dilma	8.673.460.268	7.873.130.615	6.142.262.179	195.950.248	145.904.257	2%		0%	145.904.257	2%
2015	Dilma	9.666.324.341	7.698.938.364	3.430.459.118	56.191.906	44.606.721	1%	2.365.945.047	31%	2.410.551.768	31%
2016	D/T	9.102.072.855	8.094.272.904	7.269.817.580	2.021.928.131	1.984.998.989	25%	2.928.851.457	36%	4.913.850.447	61%
2017	Temer	9.098.657.352	8.519.154.900	7.156.229.816	1.527.289.056	1.486.033.109	17%	3.058.339.845	36%	4.544.372.954	53%
2018	Temer	8.773.929.275	8.727.051.888	8.460.190.644	4.090.733.943	4.038.906.702	46%	3.859.178.607	44%	7.898.085.309	91%
2019	Bolson.	9.143.790.120	9.664.180.836	8.540.163.265	4.236.328.443	4.203.229.220	43%	3.204.628.439	33%	7.407.857.659	77%
2020	Bolson.	9.468.453.810	10.867.903.080	9.267.270.746	5.481.266.776	5.426.774.148	50%	3.871.460.220	36%	9.298.234.368	86%
2021	Bolson.	9.670.235.419	7.823.319.192	9.497.312.234	6.388.791.416	6.329.148.788	81%	3.281.877.446	42%	9.611.026.234	123%
2022	Bolson.	10.930.461.537	12.750.228.576	10.724.809.343	6.949.231.191	6.839.948.288	54%	3.921.112.776	31%	10.761.061.064	84%
2023	Lula	21.245.943.293	21.250.380.960	20.886.310.217	17.709.225.945	17.656.436.299	83%	4.492.970.362	21%	22.149.406.662	104%
Total		105.773.328.270	103.268.561.315	91.374.825.142	48.656.937.055	48.155.986.522	47%	30.984.364.199	30%	79.140.350.721	77%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, 2024.

Durante o primeiro ano de execução obrigatória das emendas individuais, o pagamento total foi de apenas 2% do determinado pelo regramento constitucional, apesar de o total aprovado ter respeitado a nova regra constitucional, a execução manteve a discricionariedade do Poder Executivo quanto a executá-las ou não, comportamento que revela resistência à maior participação do Legislativo no processo alocativo orçamentário.

No segundo ano, 2015, apesar de melhoria no patamar de execução total que passou a 31% do total de execução obrigatória, ainda havia desrespeito à regra constitucional quanto à obrigatoriedade de execução.

O ano de 2016 foi marcado pelo processo de impedimento da presidente Dilma Roussef, autorizado pelo plenário da Câmara em 17 de abril e concluído no Senado em 31 de agosto, com a destituição do cargo.

Durante os dois primeiros anos do governo Temer, o patamar de pagamentos totais foi de 53% a 61% do valor aprovado, o que reflete um cumprimento incremental progressivo da regra constitucional. No último ano, os pagamentos totais chegaram a 91% do valor considerado impositivo.

A média do governo Bolsonaro esteve em 92% de pagamentos totais em incremento do respeito ao regramento que determina a execução obrigatória.

No primeiro ano da gestão Lula 3, pela quitação de passivos da gestão Bolsonaro, os pagamentos corresponderam a 104% do total aprovado no orçamento, quando somados os pagamentos do exercício e os pagamentos de restos a pagar de exercícios anteriores. Note-se que esse foi também o primeiro exercício em que coincidiram os parâmetros de RCL para aprovação e execução de emendas.

Durante todo o período avaliado, os pagamentos totais somaram 77% da parcela considerada impositiva sob os critérios vigentes em cada exercício, devido ao baixo patamar de execução verificado nos quatro primeiros anos de vigência das emendas impositivas. Nos últimos seis anos, os pagamentos totais médios situaram-se no patamar de 94% da parcela impositiva, o que demonstra o amadurecimento do instituto e a observância pelos Poderes envolvidos.

2.4.1 Condicionante de destinação para ações e serviços públicos de saúde.

Desde a emenda à constituição n. 86/2015, há previsão de que ao menos metade da reserva para aprovação de emendas individuais seja destinada a ações ou a serviços públicos de saúde.

Essas emendas não configuram aporte adicional de recursos, uma vez que são computadas para atingimento do mínimo constitucional, previsto no art. 198, § 2º da CF/88. Do contrário, representam até certa restrição para a pasta da Saúde, uma vez que configuram parcela de recursos sob a discricionariedade dos parlamentares.

Esse regramento está disposto no art. 166, § 9º c/c § 10 da CF/88, e contém ainda vedação a que sejam destinados recursos para pagamento da folha de pessoal.

Contudo, não há obrigação a que essas destinações sigam os parâmetros de gestão contidos no art. 17 da Lei Complementar n. 141, de 2012:

Art. 17. O rateio dos recursos da União vinculados a ações e serviços públicos de saúde e repassados na forma do caput dos arts. 18 e 22 aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios observará as necessidades de saúde da população, as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde e, ainda, o disposto no art. 35 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, de forma a atender os objetivos do inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal.

É possível verificar o comprimento da condicionante constitucional por meio da classificação funcional da despesa, que identifica em que área a despesa será realizada. A função saúde é identificada no Manual Técnico de Orçamento pelo dígito 10.

Tabela 9 – Valores de reserva orçamentária e valores aprovados em emendas individuais para ações e serviços públicos de saúde entre 2014 e 2024

R\$ 1,00

Ano	Presid.	FUNÇÃO SAÚDE - RP 6					
		2014 - limite 1,2% RCL PLOA					
		2023 - limite 2% RCL ano ant. env. PLOA					
		Receita Corrente Líquida parâmetro	Reserva para emendas parlamentares individuais	RP 6 - Dotação Atualizada LOA +/- Créditos	% da reserva	RP6 FUNÇÃO SAÚDE - Dotação Atualizada LOA +/- Créditos	% do RP 6
a	b=a*(1,2 ou 2%)	c	d=c/b	e	f=e/C		
2014	Dilma	675.179.584.420	8.102.155.013	8.673.460.268	107%	4.479.138.322	52%
2015	Dilma	808.060.000.000	9.696.720.000	9.666.324.341	100%	5.027.611.450	52%
2016	D/T	741.906.616.200	8.902.879.394	9.102.072.855	102%	4.766.648.053	52%
2017	Temer	758.300.000.000	9.099.600.000	9.098.657.352	100%	4.832.260.777	53%
2018	Temer	759.428.200.000	9.113.138.400	8.773.929.275	96%	4.876.825.632	56%
2019	Bolson.	822.765.400.000	9.873.184.800	9.143.790.120	93%	5.317.320.829	58%
2020	Bolson.	866.202.500.000	10.394.430.000	9.468.453.810	91%	5.697.904.526	60%
2021	Bolson.	809.167.300.000	9.710.007.600	9.670.235.419	100%	5.318.303.928	55%
2022	Bolson.	952.604.800.000	11.431.257.600	10.930.461.537	96%	5.943.066.378	54%
2023	Lula	1.062.519.048.000	21.250.380.960	21.245.943.293	100%	11.437.283.250	54%
2024	Lula	1.253.427.306.533	25.068.546.131	25.068.535.273	100%	13.080.669.664	52%
Total			132.642.299.898	130.841.863.543	99%	70.777.032.809	53%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, 2024.

Nota-se que em todos os exercícios avaliados houve cumprimento dessa condição constitucional, de destinação de ao menos 50% do valor global para emendas individuais, para ações e serviços de saúde, verificado o mínimo de destinação no patamar de 52% e o máximo em 60%.

A execução dessas dotações manteve-se em patamar semelhante à execução das demais emendas individuais, com patamar de execução, desde 2014, em 78% do total orçado.

Tabela 10 – Valores de execução orçamentária em emendas individuais para ações e serviços públicos de saúde entre 2014 e 2023

R\$ 1,00

Ano	Presid.	FUNÇÃO SAÚDE - RP 6									
		2014 - limite 1,2% RCL PLOA									
		2023 - limite 2% RCL ano ant. env. PLOA									
		Dotação Atualizada LOA +/- Créditos	Empenhado	Liquidado	Pago do ano	%	Pago de RP	%	Total pago	%	
a	b	c	d	d/a	e	e/a	f	f/a			
2014	Dilma	4.479.138.322	2.917.187.332	415.901	400.983	0%		0%	400.983	0%	
2015	Dilma	5.027.611.450	1.591.617.263	2.397.073	1.863.158	0%	1.548.037.757	31%	1.549.900.916	31%	
2016	D/T	4.766.648.053	3.812.362.326	1.693.713.733	1.692.909.205	36%	1.731.080.575	36%	3.423.989.781	72%	
2017	Temer	4.832.260.777	3.939.941.802	1.367.265.117	1.365.870.805	28%	1.489.877.216	31%	2.855.748.021	59%	
2018	Temer	4.876.825.632	4.711.370.826	3.742.409.196	3.738.928.697	77%	1.946.761.726	40%	5.685.690.423	117%	
2019	Bolson.	5.317.320.829	4.924.689.628	4.027.846.273	4.017.294.761	76%	954.828.122	18%	4.972.122.884	94%	
2020	Bolson.	5.697.904.526	5.556.492.835	4.390.549.276	4.378.185.837	77%	877.289.652	15%	5.255.475.489	92%	
2021	Bolson.	5.318.303.928	5.150.207.809	3.932.426.643	3.930.583.320	74%	979.999.870	18%	4.910.583.190	92%	
2022	Bolson.	5.943.066.378	5.789.691.888	4.734.689.400	4.720.499.240	79%	1.123.858.782	19%	5.844.358.022	98%	
2023	Lula	11.437.283.250	11.170.993.343	9.473.653.207	9.468.118.261	83%	1.027.428.410	9%	10.495.546.671	92%	
Total		57.696.363.145	49.564.555.052	33.365.365.821	33.314.654.268	58%	11.679.162.112	20%	44.993.816.380	78%	

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, 2024.

2.4.2 Condicionantes de limite de cômputo de restos a pagar

Em nenhum exercício foi ultrapassado o limite de cômputo de pagamento de restos a pagar de 50% do valor aprovado para o exercício, constante do §16 do art. 166 da CF/88 e § 17 do mesmo artigo na redação atual, sendo o patamar mais elevado de pagamento de restos a pagar, o ocorrido em 2018, em 44%.

2.4.3 Condicionante de contingenciamento

As emendas individuais impositivas devem ser executadas segundo critério equitativo, sem distinção entre parlamentares, integrantes ou não da base de apoio do governo.

Há regramento que excepciona a execução obrigatória em caso de impedimento de ordem técnica e autoriza a limitação de empenho das emendas na mesma proporção à limitação de empenho imposta às demais despesas discricionárias, segundo os critérios estabelecidos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, conforme art. 166, §19 da CF/88.

Não houve limitação de empenho das dotações para emendas individuais impositiva no período avaliado.

2.4.4 Distribuição de valor por deputado e senador.

Desde a emenda à constituição n. 126/2022 que acrescentou o § 9-A ao art. 166 da CF/88, produzindo efeitos desde o orçamento para o exercício de 2023, vige distribuição percentual distinta para senadores e deputados, descrita como 1,55% da RCL para os 513 deputados e 0,45% da RCL para os 81 senadores.

Nos dois anos de vigência da distribuição proporcional, os valores por parlamentar foram rigorosamente cumpridos. Para o exercício de 2023, o valor calculado por deputado foi de R\$ 32,1 milhões e o menor valor indicado foi apenas R\$ 17 mil reais menor que esse limite, tendo a maioria dos deputados indicado dotações no valor limite estipulado.

Para os senadores, o valor para 2023, foi calculado em R\$ 59 milhões, com o menor valor indicado de R\$ 54,6 milhões (Sen. Renan Calheiros), os demais senadores indicaram todo o limite calculado.

Houve dois deputados que não indicaram emendas em 2023, talvez pela vacância dos cargos. O valor a eles correspondente foi indicado por um deputado, Dep. Pedro Augusto (PP/RJ), que indicou R\$ 64,2 milhões, e pelo Sen. Otto Alencar (PSD/BA) que indicou R\$ 91,1 milhões, o que corresponde às suas respectivas cotas somadas à cota de um deputado para cada.

Para o exercício de 2024, o valor calculado por deputado somou R\$ 37,8 milhões, com o menor valor indicado ficando apenas R\$ 2 mil abaixo desse limite.

O valor para senador em 2024 foi calculado em R\$ 69,6 milhões, ficando as indicações nesse mesmo patamar.

Nesse exercício, houve apenas um deputado que não indicou emendas, ficando o valor a ele correspondente agregado pelo Sen. Otto Alencar (PSD/BA), que indicou o valor de R\$ 107,5 milhões, o que corresponde à sua cota somada à cota de um deputado.

2.5 Valores anuais de emendas individuais – RP 6 – modalidade: transferências especiais (“emendas Pix”)

A fração de emendas individuais impositivas destinada a transferências especiais têm sido de cerca de 31% nos últimos três anos. Essa modalidade de execução, que transfere recursos aos entes federados, sem necessidade de comprovação das despesas ensejou críticas e judicialização, tendo em vista a falta de transparência e a dificuldade de controle desses gastos, que passam a pertencer ao ente destinatário no momento da transferência, por expressa disposição do constituinte derivado.

Tabela 11 – Valores aprovados em emendas individuais na modalidade transferências especiais (“emendas Pix”) entre 2020 e 2024

R\$ 1,00

		TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS - pix (RP 6) - ação 0EC2					
		2014 - limite 1,2% RCL PLOA					
		2023 - limite 2% RCL ano ant. env. PLOA					
Ano	Presid.	Receita Corrente Líquida parâmetro	Reserva para emendas parlamentares impositivas	Valores aprovados - Dotação Inicial	% da reserva	Dotação Atualizada LOA +/- Créditos	% da reserva
		a	b=a*(1,2 ou 2%)	c	d=c/b	e	f=e/b
2020	Bolson.	866.202.500.000	10.394.430.000	649.325.464	6%	621.218.088	6%
2021	Bolson.	809.167.300.000	9.710.007.600	1.990.638.937	21%	2.045.070.122	21%
2022	Bolson.	952.604.800.000	11.431.257.600	3.279.505.637	29%	3.316.996.737	29%
2023	Lula	1.062.519.048.000	21.250.380.960	6.748.721.680	32%	7.090.138.874	33%
2024	Lula	1.253.427.306.533	25.068.546.131	8.151.617.074	33%	8.205.551.663	33%
Total			77.854.622.291	20.819.808.792	27%	21.278.975.484	27%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, 2024.

Os pagamentos totais das transferências especiais têm sido bastante elevados desde sua criação. Com exceção do último ano do governo Bolsonaro, 2022, quando os pagamentos totais somaram apenas 50% dos valores aprovados, a execução anual tem ficado em patamar próximo aos 100% nos demais anos. Em 2023, houve pagamento recorde, em virtude do patamar baixo ocorrido no ano anterior, 2022. Ao final de 2023, foi pago todo o estoque de emendas individuais na modalidade de transferências especiais.

Tabela 12 – Valores de execução orçamentária em emendas individuais na modalidade transferências especiais (“emendas Pix”) entre 2020 e 2023

R\$ 1,00

Ano	Presid.	TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS - pix (RP 6) - ação 0EC2								
		2014 - limite 1,2% RCL PLOA								
		2023 - limite 2% RCL ano ant. env. PLOA								
		Dotação Atualizada LOA +/- Créditos	Empenhado	Liquidado	Pago do ano	%	Pago de RP	%	Total pago	%
a	b	c	d	d/a	e	e/a	f	f/a		
2020	Bolson.	621.218.088	621.218.088	621.218.088	621.218.088	100%		0%	621.218.088	100%
2021	Bolson.	2.045.070.122	2.038.563.762	2.000.015.592	2.000.015.592	98%		0%	2.000.015.592	98%
2022	Bolson.	3.316.996.737	3.316.992.736	1.618.756.807	1.618.756.807	49%	38.548.170	1%	1.657.304.976	50%
2023	Lula	7.090.138.874	7.078.911.815	7.078.911.815	7.078.911.815	100%	1.698.235.930	24%	8.777.147.745	124%
Total		13.073.423.821	13.055.686.401	11.318.902.302	11.318.902.302	87%	1.736.784.099	13%	13.055.686.401	100%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, 2024.

2.5.1 Condicionante de aplicação em despesas de capital

Há uma condicionante específica para essa modalidade de emendas individuais, transferências especiais, que impõe, por força do § 5º do art. 166-A da CF/88 que ao menos 70% dessas emendas sejam aplicadas em despesas de capital, que compreendem investimentos e aquisições.

Esse regramento é reforçado pelo disposto no art. 166-A, § 1º, I e II da CF/88, que estabelece vedação a que sejam destinados recursos para pagamento de pessoal e encargos referentes ao serviço da dívida, que compreendem os grupos de natureza da despesa GND 1, 2 e 6, logo, combinado com o regramento que impõe percentual mínimo de aplicação em despesas de capital, resta como única alternativa possível além das despesas de capital, a destinação de recursos para custeio, GND 3.

Durante o período avaliado verificou-se o cumprimento do percentual mínimo para despesas de capital (GND 4 - investimentos e 5 - aquisições), não havendo nenhuma execução em despesas de pessoal ou em encargos referentes ao serviço da dívida.

Tabela 13 – Valores aprovados para despesas de capital (investimentos e aquisições) em emendas individuais na modalidade transferências especiais (“emendas Pix”) entre 2020 e 2024

R\$ 1,00

Ano	Presid.	DESPESAS DE CAPITAL - TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS - pix (RP 6) - ação 0EC2, gnd 4 e 5					
		2014 - limite 1,2% RCL PLOA					
		2023 - limite 2% RCL ano ant. env. PLOA					
		Receita Corrente Líquida parâmetro	Reserva para emendas parlamentares impositivas	TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS - Dotação Atualizada LOA +/- Créditos	% da reserva	DESPESAS DE CAPITAL - PIX - Dotação Atualizada LOA +/- Créditos	% de DESP. DE CAPITAL
a	b=a*(1,2 ou 2%)	c	d=c/b	e	f=e/C		
2020	Bolson.	866.202.500.000	10.394.430.000	621.218.088	6%	564.179.363	91%
2021	Bolson.	809.167.300.000	9.710.007.600	2.045.070.122	21%	1.899.342.093	93%
2022	Bolson.	952.604.800.000	11.431.257.600	3.316.996.737	29%	3.020.046.657	91%
2023	Lula	1.062.519.048.000	21.250.380.960	7.090.138.874	33%	6.340.080.233	89%
2024	Lula	1.253.427.306.533	25.068.546.131	8.205.551.663	33%	6.855.444.057	84%
Total			77.854.622.291	21.278.975.484	27%	18.679.092.403	88%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, 2024.

O patamar mínimo verificado de aplicação em despesas de capital, obras e aquisições, foi de 84%, verificado no exercício de 2024 e o máximo alcançado foi de 93% no exercício de 2021.

A execução de todo o estoque dessas dotações também foi concluída no exercício de 2023, com o pagamento da totalidade do que havia sido empenhado nos exercícios anteriores.

Tabela 14 – Valores de execução orçamentária para despesas de capital (investimentos e aquisições) em emendas individuais na modalidade transferências especiais (“emendas Pix”) entre 2020 e 2023

R\$ 1,00

Ano	Presid.	DESPESAS DE CAPITAL - TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS - pix (RP 6) - ação 0EC2, gnd 4 e 5								
		2014 - limite 1,2% RCL PLOA								
		2023 - limite 2% RCL ano ant. env. PLOA								
		Dotação Atualizada LOA +/- Créditos	Empenhado	Liquidado	Pago do ano	%	Pago de RP	%	Total pago	%
a	b	c	d	d/a	e	e/a	f	f/a		
2020	Bolson.	564.179.363	564.179.363	564.179.363	564.179.363	100%	-	0%	564.179.363	100%
2021	Bolson.	1.899.342.093	1.894.512.033	1.860.541.408	1.860.541.408	98%	-	0%	1.860.541.408	98%
2022	Bolson.	3.020.046.657	3.020.043.356	1.488.330.721	1.488.330.721	49%	33.970.625	1%	1.522.301.346	50%
2023	Lula	6.340.080.233	6.330.241.404	6.330.241.404	6.330.241.404	100%	1.531.712.635	24%	7.861.954.039	124%
Total		11.823.648.346	11.808.976.156	10.243.292.896	10.243.292.896	87%	1.565.683.260	13%	11.808.976.156	100%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, 2024.

2.6 Valores anuais de emendas de bancada – RP 7

As emendas de bancada, apesar da execução obrigatória constitucionalizada apenas em 2020, contam com indicador de resultado primário (RP 7) desde o exercício de 2017 e execução obrigatória desde o exercício de 2016.

Diferentemente das emendas individuais, o parâmetro para execução obrigatória dessas emendas é a receita corrente líquida do exercício de envio da proposta orçamentária, um ano após a apuração da RCL para cálculo da reserva de emendas individuais. Como exemplo, para o PLOA 2025, encaminhado ao Congresso até agosto de 2024, o parâmetro para as emendas individuais é a RCL de 2023 (apurada), enquanto para as emendas de bancada, é a RCL de 2024 (estimada).

Tabela 15 – Valores aprovados em emendas de bancada estadual entre 2017 e 2024

R\$ 1,00

EMENDAS DE BANCADA (RP7)							
2017 - empenho e pagamento correspondente a 0,8% da RCL do ano anterior							
2020 - até 1% RCL ano anterior							
Ano	Presid.	Receita Corrente Líquida parâmetro	Limite para impositividade das emendas aprovadas	Valores aprovados - Dotação Inicial	% do limite	Dotação Atualizada LOA +/- Créditos	% da reserva
		a	b=a*(0,8% ou 1%)	c	d=c/b	e	f=e/b
2017	Temer	709.929.575.000	5.679.436.600	6.066.363.319	107%	5.998.363.319	106%
2018	Temer	727.254.323.971	5.818.034.592	3.071.155.338	53%	3.071.155.338	53%
2019	Bolson.	805.348.403.000	8.053.484.030	4.579.969.644	57%	4.579.969.644	57%
2020	Bolson.	905.658.590.000	9.056.585.900	5.927.298.253	65%	5.927.298.253	65%
2021	Bolson.	651.943.266.031	6.519.432.660	7.301.901.752	112%	7.301.901.752	112%
2022	Bolson.	1.062.519.048.000	10.625.190.480	5.866.901.347	55%	5.866.901.347	55%
2023	Lula	1.253.427.306.533	12.534.273.065	7.691.907.941	61%	7.691.907.941	61%
2024	Lula	1.233.714.884.820	12.337.148.848	8.557.191.891	69%	8.557.191.891	69%
Total			70.623.586.176	49.062.689.485	69%	48.994.689.485	69%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, 2024.

Somente em um exercício desde 2020, ano de constitucionalização da execução obrigatória das emendas de bancada até 1% da RCL do ano anterior (RP 7), houve aprovação de emendas de bancada em patamar superior a esse limite, 2021. Em todos os demais anos, as emendas aprovadas representavam entre 55% e 69% do limite de 1% para a execução impositiva dessas emendas.

Como o regramento dessas emendas garante a execução obrigatória, até o patamar de 1% da RCL do ano anterior, para as emendas aprovadas no orçamento, não há descumprimento da regra constitucional ao ocorrerem volumes de emendas em patamares inferiores ao limite de 1%, contudo, desde a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 há o estabelecimento de reserva orçamentária equivalente ao teto de execução obrigatória, 1% da RCL, patamar que só foi cumprido no exercício de 2021.

Excepcionado o exercício de 2021, onde a aprovação excedeu os 1% impositivos, nos demais anos a partir da constitucionalização da regra (em 2020) a execução orçamentária e financeira deveria ter sido de 100% das emendas aprovadas, uma vez que o valor aprovado estava abaixo dos 1% da RCL do ano anterior, que determina a fração de execução obrigatória.

Tabela 16 – Valores de execução orçamentária de emendas de bancada estadual entre 2017 e 2023

R\$ 1,00

EMENDAS DE BANCADA (RP7)										
2017 - empenho e pagamento correspondente a 0,8% da RCL do ano anterior										
2020 - até 1% RCL ano anterior										
Ano	Presid.	Valores aprovados livres para execução*	Empenhado	Liquidado	Pago do ano	%	Pago de RP	%	Total pago	%
		a	b	c	d	d/a	e	e/a	f	f/a
2017	Temer	5.998.363.319	3.556.537.514	836.002.122	783.207.800	13%		0%	783.207.800	13%
2018	Temer	3.071.155.338	2.849.888.463	1.129.170.999	1.083.841.456	35%	1.094.142.121	36%	2.177.983.577	71%
2019	Bolson.	4.579.969.644	4.433.590.021	1.550.873.360	1.538.577.483	34%	1.160.713.711	25%	2.699.291.194	59%
2020	Bolson.	5.927.298.253	5.861.693.726	3.450.640.797	3.426.711.015	58%	1.641.875.590	28%	5.068.586.605	86%
2021	Bolson.	7.300.109.096	7.222.595.009	3.265.291.499	3.218.208.641	44%	1.777.459.725	24%	4.995.668.366	68%
2022	Bolson.	5.866.901.347	5.791.300.242	3.109.625.601	3.063.078.384	52%	2.603.875.908	44%	5.666.954.292	97%
2023	Lula	7.691.907.941	7.612.285.587	4.137.132.944	4.075.216.527	53%	2.491.159.559	32%	6.566.376.085	85%
Total		40.435.704.938	37.327.890.562	17.478.737.323	17.188.841.305	43%	10.769.226.614	27%	27.958.067.919	69%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, 2024.

No entanto, a execução das emendas de bancada, de 2020 a 2023 apresentou média de pagamentos totais de 84% dos valores aprovados. Durante a vigência do indicador de RP 7, a média de execução foi de 69%, o que demonstra que ainda há dificuldades para que os pagamentos ocorram, apesar da execução obrigatória constitucional.

Durante todos os anos avaliados, de 2017 a 2023, os valores globais aprovados para essa modalidade de emendas foram divididos igualmente entre as bancadas, independentemente do número de congressistas que as integrem. Em 2023, o valor por bancada foi de R\$ 284.885.492, logo, a bancada de São Paulo, composta por 70 deputados e 3 senadores indicou o mesmo valor que a bancada de Alagoas, composta por 9 deputados e 3 senadores.

Esse critério gera grande disparidade entre os valores a que cada congressista tem acesso considerada a prática de divisão das emendas de bancada entre os Congressistas que a integram. Tomando-se os dois estados citados e os valores distribuídos no ano de 2023, um congressista por São Paulo, poderia indicar o destino

de R\$ 3,9 milhões, enquanto um congressista por Alagoas, poderia indicar o destino de R\$ 23,7 milhões.

Nesses sete anos avaliados, 2017 a 2023, os pagamentos totais não foram equitativos entre as bancadas, a bancada do Ceará liderou a execução, com 89% dos valores orçados pagos, já as bancadas do Distrito Federal e Acre apresentaram execução de apenas 43% dos valores orçados. Nessa análise não há como inferir as causas dessas diferenças, que podem advir de impedimentos técnicos ou arranjos políticos:

Tabela 17 – Valores globais aprovados e pagos em emendas de bancada estadual entre 2017 e 2023

R\$ 1,00

BANCADA	DOT. ATUALIZ	PGTO TOTAIS	% PGTO
BANCADA DO CEARA	1.500.209.547	1.330.232.249	89%
BANCADA DE SANTA CATARINA	1.500.210.106	1.276.354.320	85%
BANCADA DE SAO PAULO	1.500.210.118	1.274.817.608	85%
BANCADA DO PIAUI	1.500.210.115	1.272.496.388	85%
BANCADA DE MINAS GERAIS	1.500.210.118	1.252.930.053	84%
BANCADA DO MARANHAO	1.500.210.117	1.245.319.272	83%
BANCADA DO AMAZONAS	1.500.210.115	1.179.358.207	79%
BANCADA DO RIO GRANDE DO NORTE	1.500.210.107	1.159.483.583	77%
BANCADA DO PARA	1.500.210.101	1.157.528.087	77%
BANCADA DA BAHIA	1.500.210.118	1.144.207.423	76%
BANCADA DO RIO DE JANEIRO	1.500.209.776	1.124.175.122	75%
BANCADA DO RIO GRANDE DO SUL	1.500.210.119	1.100.433.836	73%
BANCADA DE TOCANTINS	1.500.210.105	1.098.153.550	73%
BANCADA DO PARANA	1.500.210.119	1.092.009.195	73%
BANCADA DE SERGIPE	1.500.210.116	1.075.077.453	72%
BANCADA DE GOIAS	1.500.210.118	1.047.177.844	70%
BANCADA DO ESPIRITO SANTO	1.500.210.117	1.036.932.970	69%
BANCADA DE ALAGOAS	1.500.210.095	982.429.845	65%
BANCADA DO MATO GROSSO	1.432.210.118	914.997.574	64%
BANCADA DA PARAIBA	1.500.210.118	946.635.507	63%
BANCADA DE PERNAMBUCO	1.500.123.040	916.051.970	61%
BANCADA DO AMAPA	1.500.210.118	829.573.524	55%
BANCADA DE RONDONIA	1.500.209.162	814.432.230	54%
BANCADA DO MATO GROSSO DO SUL	1.500.123.561	722.376.259	48%
BANCADA DE RORAIMA	1.500.210.119	663.762.358	44%
BANCADA DO DISTRITO FEDERAL	1.500.210.113	651.910.513	43%
BANCADA DO ACRE	1.500.210.118	649.210.978	43%
Média			69%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, 2024.

2.6.1 Condicionantes de limite de cômputo de restos a pagar

Em nenhum exercício foi ultrapassado o limite de cômputo de pagamento de restos a pagar de 50% do valor aprovado para o exercício, constante do §16 do art. 166 da CF/88 e § 17 do mesmo artigo na redação atual, sendo o patamar mais elevado de pagamento de restos a pagar, o ocorrido em 2022, em 44%.

2.6.2 Condicionante de contingenciamento

Também as emendas de bancada impositivas possuem exceção de execução obrigatória por limitação de empenho na mesma proporção das demais despesas discricionárias.

Desde o exercício de 2015, o governo não consegue realizar superávit primário, que ocorre quando as receitas primárias superam as despesas primárias, contudo, em poucos anos houve limitação de empenho em virtude da fixação de metas de resultado primário muito elásticas (negativas) nas Leis de Diretrizes Orçamentárias nesse período.

Somente nos exercícios de 2021 e no atual exercício, 2024, houve valores bloqueados relativos a emendas de bancada impositivas, em decorrência da necessidade de cumprimento da meta de resultado primário.

Contudo, os bloqueios foram insignificantes nos exercícios verificados, no patamar de 0,02% em 2021 e 0,05% em 2024, totalizando R\$ 5,8 milhões bloqueados em um total de R\$ 49 bilhões em dotações aprovadas no período.

2.7 Valores anuais de emendas de comissão – RP 8

As emendas de comissão (RP 8) não contam com execução obrigatória constitucional, contudo, desde o exercício de 2020, há embates entre os poderes Executivo e Legislativo para que a execução das emendas observe as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores, além de prazos para que o Executivo proceda aos respectivos empenhos.

Tabela 18 – Valores aprovados em emendas de comissão temática entre 2020 e 2024

R\$ 1,00

EMENDAS DE COMISSÃO (RP8)			
Ano	Presid.	Valores aprovados Dotação Inicial	Dotação Atualizada LOA +/- Créditos
		a	b
2020	Bolson.	687.285.908	639.669.908
2021	Bolson.		
2022	Bolson.	2.402.663.388	329.411.238
2023	Lula	7.566.941.390	6.899.531.242
2024	Lula	15.400.510.587	15.544.007.500
Total		25.370.115.365	22.772.949.980

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, 2024.

Os valores de dotação aprovados não apresentam regularidade uma vez que essas emendas não possuem reserva orçamentária como percentual da receita corrente líquida, mas são aprovadas de acordo com anulações promovidas pelos relatores do orçamento a cada ano.

O grande incremento verificado no ano de 2023 decorreu do julgamento das ADPFs do orçamento secreto, que tornou inconstitucional o uso que estava sendo dado às emendas de relator-geral. Como consequência, os recursos previstos para emendas de relator-geral no PLOA 2023 foram realocados em emendas de comissão e demais discricionárias, por autorização constante da emenda constitucional n. 126/2022.

Já em 2024, houve novamente crescimento expressivo do valor destinado para emendas de comissão, passando de R\$ 6,9 bilhões para R\$ 15,5 bilhões, o que pode configurar nova roupagem para o orçamento secreto, proibido de ser operacionalizado por emendas de relator-geral, agora disfarçado sob as emendas de comissão, com a mesma opacidade, conforme Nota Técnica de julho de 2024 produzida pela Transparência Brasil.

A execução dessas emendas, apresentou grande amplitude, com os pagamentos totais variando de 4% no primeiro ano do governo Lula até cerca de 40% como média do governo Bolsonaro.

Tabela 19 – Valores de execução orçamentária de emendas de comissão temática entre 2020 e 2023

R\$ 1,00

EMENDAS DE COMISSÃO (RP8)										
Ano	Presid.	Valores aprovados livres para execução*	Empenhado	Liquidado	Pago do ano	%	Pago de RP	%	Total pago	%
		a	b	c	d	d/a	e	e/a	f	f/a
2020	Bolson.	639.669.908	572.971.432	274.787.286	258.770.360	40%		0%	258.770.360	40%
2021	Bolson.	-				-	143.964.192	-	143.964.192	-
2022	Bolson.	329.411.238	308.082.458	93.525.165	92.864.951	28%	43.277.871	13%	136.142.822	41%
2023	Lula	6.899.531.242	6.851.442.172	197.001.830	168.243.390	2%	107.572.506	2%	275.815.896	4%
Total		7.868.612.388	7.732.496.062	565.314.281	519.878.700	2%	294.814.570	2%	814.693.270	4%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, 2024.

No exercício de 2021 não houve dotações para essas emendas, ano em que o volume alocado em emendas de relator-geral também apresentou queda significativa, como esforço fiscal para fazer frente à escalada das despesas por conta da Pandemia.

Nota-se que a ausência do atributo da execução obrigatória para essas emendas reflete no patamar baixo de execução, em média de apenas 4% nos três anos em que constou do orçamento.

No período avaliado, 2020 a 2023, a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo – CDR controlou cerca de 75% dos recursos aprovados em emendas de comissão, quase a totalidade desses recursos foram alocados em 2023. Essa comissão do Senado Federal destinou os recursos por meio dos Ministérios do Turismo e do Desenvolvimento Regional, contudo, a execução dessa parcela foi muito baixa, apenas 0,7%.

Dentre as demais comissões, não há equidade entre os valores indicados, havendo, contudo, certa paridade entre a soma dos valores indicados pelas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal quando se excluem as indicações da CDR.

2.8 Valores anuais de emendas de relator-geral – RP 9

Também essas emendas não possuem regramento legal ou constitucional de execução obrigatória ou de reserva em percentual da receita corrente líquida.

Os valores aprovados em emendas de relator geral, desde 2020, ano de instituição do marcador RP 9, são os seguintes:

Tabela 20 – Valores aprovados em emendas de relator-geral do PLOA entre 2020 e 2022

R\$ 1,00

EMENDAS DE RELATOR-GERAL DO PLOA (RP9)			
Ano	Presid.	Valores aprovados	Dotação
		Dotação Inicial	Atualizada LOA +/- Créditos
		a	b
2020	Bolson.	30.123.941.213	21.896.561.441
2021	Bolson.	18.529.840.412	16.865.000.000
2022	Bolson.	16.500.000.000	8.672.372.094
Total		65.153.781.625	47.433.933.535

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, 2024.

Os valores de dotação aprovados não apresentam regularidade como as emendas impositivas, uma vez que essas emendas de relator-geral não possuem reserva como percentual da receita corrente líquida, mas são aprovadas de acordo com anulações promovidas pelos relatores do orçamento a cada ano.

A execução dessas emendas também apresenta grande amplitude, com os pagamentos totais variando de 39% em 2020 até 137%, apurado no último ano do governo Bolsonaro.

Tabela 21 – Valores de execução orçamentária em emendas de relator-geral do PLOA entre 2020 e 2023

R\$ 1,00

EMENDAS DE RELATOR GERAL (RP9)										
Ano	Presid.	Valores aprovados livres para execução*	Empenhado	Liquidado	Pago do ano	%	Pago de RP	%	Total pago	%
		a								
2020	Bolson.	21.443.898.968	21.476.034.516	8.831.729.980	8.341.231.572	39%		0%	8.341.231.572	39%
2021	Bolson.	16.865.000.000	16.719.609.211	6.396.935.422	6.392.225.604	38%	4.259.534.529	25%	10.651.760.132	63%
2022	Bolson.	8.429.041.269	8.640.941.812	7.085.636.017	7.044.064.720	84%	4.501.903.116	53%	11.545.967.836	137%
2023	Lula					-	5.526.700.001	-	5.526.700.001	-
Total		46.737.940.237	46.836.585.539	22.314.301.419	21.777.521.896	47%	14.288.137.646	31%	36.065.659.541	77%

*descontados os valores contingenciados nos exercícios de 2020 (R\$ 453 milhões) e 2022 (R\$ 243 milhões).

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, 2024.

A partir do exercício de 2023 não houve mais dotações para essas emendas, por consequência do julgamento conjunto das Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 850, 851, 854 e 1014, ocorrido em dezembro de 2022, que julgou inconstitucional o uso que o Congresso atribuiu às emendas de relator-geral do PLOA.

Como consequência, em 2023, os recursos que antes eram marcadas com o identificador de resultado primário RP 9 passaram a ser alocados no indicador de resultado primário 2, também usado para as demais despesas discricionárias, o que dificultou o rastreamento dessas despesas, causando ainda mais opacidade na execução dessa parcela do orçamento.

O próximo capítulo tratará dos questionamentos judiciais acerca da participação do Legislativo no processo orçamentário e do grau de transparência dessa fatia do orçamento em comparação com as despesas regulares e se há mecanismos de controle por parte dos órgãos federais.

3 – CONTESTAÇÕES JUDICIAIS, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

3.1 Contestações judiciais das emendas de relator-geral do PLOA

Emendas de relator-geral do PLOA vêm sendo usadas desde a Constituição de 1988, contudo, até 2019, não havia marcador orçamentário que permitisse a fácil identificação dessas emendas, que acabavam despercebidas, tanto na peça orçamentária como durante a execução, dentre as demais despesas discricionárias.

O exercício de 2020, marcou a criação do indicador de resultado primário RP-9, para distinguir a previsão orçamentária e a execução dessa modalidade de emendas ao orçamento federal, o que facilitou o controle, principalmente pelos parlamentares proponentes das emendas, mas também o controle social.

Estudo realizado por Faria (2023, p. 364), sobre o montante alocado por emendas de relator-geral do PLOA, desde 2004, demonstrou que essa modalidade representava cerca de 15% das emendas até o exercício de 2019. De 2020 a 2022, passou a representar 55% do total de emendas. Em valores correntes, a alocação média até 2019 foi de R\$ 6,2 bilhões e entre 2020 e 2022, passou a R\$ 27,8 bilhões, um incremento de 450%.

O exercício de 2020 marcou o ápice da destinação de recursos por essa modalidade de emendas, quando se atingiu o patamar de R\$ 30 bilhões, o que representava 65% do total de emendas e 22% das dotações discricionárias previstas para aquele ano.

Em meados de 2021 foram propostas três Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental (n. 850, 851 e 854) contra a prática denominada de “orçamento secreto” que consistia em alterações promovidas no orçamento pelo relator-geral em alegado desacordo com as hipóteses constitucionais e sem a possibilidade de identificação dos verdadeiros autores, destinatários e objetos das emendas na peça orçamentária.

A ocultação dos autores era operacionalizada por meio de simples numeração da emenda, “emenda de relator n. 351”, enquanto as emendas individuais, de bancada e de comissão identificavam o nome do congressista, bancada estadual ou comissão, conforme o caso. O objeto também permanecia oculto na lei orçamentária, só sendo

conhecido no momento do empenho da despesa, por indicação do relator-geral. O destino das emendas possui apenas marcação genérica da localidade beneficiada como “nacional”, procedimentos que impedem o pleno controle da despesa pública conforme preceitua a Constituição.

Alegava-se ainda quebra de isonomia entre os parlamentares, por falta de critérios objetivos para a rateio dos recursos. O tratamento igualitário dos congressistas, que justificou o movimento inicial para tornas as emendas individuais impositivas, era agora negado pelo regime de emendas de relator-geral, com alteração apenas do algoz, que deixava de ser o Poder Executivo e passava a ser o próprio Legislativo.

Efetivamente, por intermédio das emendas de relator-geral RP-9, seria retomado exatamente aquilo que, em teoria, pretendia-se eliminar do ordenamento jurídico financeiro brasileiro: o tratamento diferenciado dos parlamentares (FARIA, 2023, pág 397).

A Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), foi prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal, para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público. Foi regulamentada pela lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999, que lhe atribuiu caráter subsidiário às demais ações de controle concentrado, ao prever que a ADPF não seria admitida quando houvesse outro meio eficaz de sanar a lesividade.

Os preceitos fundamentais atacados pelas emendas de relator-geral seriam moralidade, legalidade, transparência, controle social das finanças públicas, impessoalidade e isonomia. A subsidiariedade estaria configurada por se tratar de ato do poder público, não passível de questionamento por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade, que só pode ser manejada contra Lei ou Ato Normativo em tese.

A ADPF n. 850, proposta pelo Cidadania, arguia a inconstitucionalidade do procedimento de cancelamento de despesas obrigatórias para abrir espaço para emendas de relator-geral do PLOA 2021, em desacordo com o art. 166 da CF/88 e Resolução n. 1 de 2006, do Congresso Nacional. Relatava ainda a falta de transparência e impessoalidade na destinação dos recursos.

A ADPF n. 851, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro, PSB, alegava a falta de transparência na execução das emendas de relator-geral do PLOA 2021, além da inconstitucionalidade dessa modalidade de emendas fora das exceções previstas no

art. 166 da CF/88, que enumera somente as hipóteses de uso para correção de erros ou omissões.

A ADPF n. 854, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSol), pediu a declaração de inconstitucionalidade das emendas de Relator, RP 9, relativas ao orçamento de 2021.

A ADPF n. 1014, proposta pelo Partido Verde (PV), pediu a declaração de inconstitucionalidade das emendas de Relator, RP 9, relativas ao orçamento de 2022.

Foi deferida medida cautelar, referendada pelo Plenário do STF em julgamento virtual, realizado nos dias 9 e 10 de novembro de 2021, determinando a publicidade e transparência dos documentos que embasaram as demandas e/ou resultaram na distribuição de recursos das emendas de relator-geral (RP-9) e a suspensão integral e imediata da execução orçamentária relativa a emendas de relator-geral (RP-9) relativas ao orçamento de 2021, até o final julgamento de mérito da ADPF.

No mesmo mês de 2021, o Congresso editou ato conjunto das Mesas da Câmara e do Senado n. 1/2021 para dispor sobre procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com indicador de Resultado Primário, RP-9, despesas discricionárias decorrentes de emenda de relator-geral.

Contudo, os anexos que integraram o referido ato previram a demonstração de uso dos recursos apenas de forma genérica, com agregações como: Ministério responsável (anexo I); beneficiário genérico identificado como fundo estadual de saúde ou município “x” (anexos II e II); e partidos e municípios beneficiados (anexo IV). Essa tentativa de regularizar as emendas de relator-geral foi considerada insuficiente pelas entidades de controle social e pelo STF, a fim de sanar as inconstitucionalidades.

O julgamento do mérito ocorreu em Plenário no dia 19 de dezembro de 2022, cujo voto da Relatora, Min. Rosa Weber, acolhido pela maioria, declarou incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado “esquema do orçamento secreto” ao apontar o uso das emendas para proveito privado e eleitoral, a barganha política e um “manto de névoa” a recobrir esses gastos públicos.

A partilha secreta do orçamento público operada por meio das emendas do relator configura prática institucional inadmissível diante de uma ordem constitucional fundada no primado do ideal republicano, no predomínio dos valores democráticos e no reconhecimento da soberania popular (CF, art. 1º); inaceitável em face dos postulados constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (CF, art. 37, caput); inconciliável com o planejamento orçamentário (CF, art. 166) e com a responsabilidade na gestão fiscal (LC nº 101/2000; além de incompatível com o direito fundamental a informação (CF, art. 5º, XXXIII) e com as diretrizes que informam os princípios da máxima divulgação, da transparência ativa, da acessibilidade das informações, do fomento à cultura da transparência e do controle social (CF, arts. 5º, XXXIII, “a” e “b”, 37, caput e § 3º, II, 165-A e Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I a V). [ADPF 850, ADPF 851 e ADPF 854, rel. min. Rosa Weber, j. 19-12-2022, P, DJE de 28-4-2023.]

Fixou a seguinte tese: “As emendas do relator-geral do orçamento destinam-se, exclusivamente, à correção de erros e omissões, nos termos do art. 166, § 3º, III, alínea “a”, da Constituição Federal, vedada a sua utilização indevida para o fim de criação de novas despesas ou de ampliação das programações previstas no projeto de lei orçamentária anual”.

Determinaram-se três providências relativas às dotações provenientes de emendas de relator-geral do PLOA (RP-9): quanto às despesas já executadas nos exercícios de 2020 a 2022, a publicidade do objeto, do solicitante e do beneficiário das despesas no prazo de 90 dias; quanto às dotações ainda não executadas, o restabelecimento da prerrogativa do Poder Executivo de discricionariedade quanto à execução, afastando o caráter vinculante das indicações realizadas pelo relator-geral; e a vedação a que novas dotações sejam incluídas no orçamento por meio de emendas de relator-gerar, fora das hipóteses constitucionais de correção de erro ou omissão.

Efetivamente, não declarou a inconstitucionalidade das emendas de relator-geral *per se*, mas estabeleceu um regramento que lhes impôs transparência quanto ao congressista que indicou o gasto e quanto à destinação real dos recursos, além de restringi-las ao disposto na CF/88, no sentido de admiti-las somente para os fins de correção de erro ou de omissão.

Ato contínuo, apenas dois dias após o julgamento de mérito, o Congresso promulgou a emenda à Constituição n. 126, de 21 de dezembro de 2022, oriunda da PEC da transição, por ter sido fruto de acordo com o governo Lula 3, que havia sido eleito ao final de outubro, para excluir do teto de gastos, ampliação de R\$ 145 bilhões

para o Poder Executivo, ampliar as emendas individuais e regular o destino dos valores previstos em emendas de relator-geral.

Nela, foi concedida autorização para que o relator-geral do PLOA apresentasse emendas para composição dessa ampliação de limites do Poder Executivo (EC 126/2022, art. 5º, § 1º): “Fica o relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 autorizado a apresentar emendas para a ampliação de dotações orçamentárias referida no caput deste artigo”.

Essa previsão era diametralmente oposta ao decidido no julgamento de mérito da ADPF, já que esse vedou o uso de emendas de relator-geral para: “criação de novas despesas ou ampliação das programações previstas no projeto de lei orçamentária anual”.

Além dessa possibilidade, o art. 8º da citada emenda, autorizou a relator-geral do PLOA 2023 a apresentar emendas para ações direcionadas à execução de políticas públicas até o valor de R\$ 9,85 bilhões, classificadas com o indicador de resultado primário RP-2, que compreende as demais despesas discricionárias não proveniente de emendas.

Dessa forma, o Congresso, em interpretação autêntica, renovou a possibilidade de uso ampliado das emendas de relator-geral a hipóteses estranhas às enumeradas pela Constituição: correção de erros ou omissões.

Mesmo que as dotações marcadas com o indicador de resultado primário RP-9 passassem de R\$ 24 bilhões em 2022 para R\$ 0,00 em 2023, permaneceram indicações do relator-geral no orçamento de 2023, disfarçadas junto às demais despesas discricionárias, por expressa autorização constante da EC n. 126/2022, de alocação dessas emendas em indicador de resultado primário genérico, RP-2.

Somente na fase de detalhamento dos créditos, durante a execução da despesa, seria possível identificar essas despesas por meio de um plano orçamentário específico, denominado de “Dotações classificadas com RP 2, que não podem ser canceladas para fins de abertura de crédito suplementar autorizado na LOA – 2023”, contudo, essa classificação na consta da peça orçamentária, somente de sistemas de gestão orçamentária/financeira e está em linguagem inacessível para o público em geral.

As dotações totais controladas pelo Poder Legislativo passaram de R\$ 45,8 bilhões em 2022 para R\$ 49,6 bilhões no orçamento de 2023, o que também demonstra a reação do Congresso que, aderiu formalmente aos termos do julgado nas ADPFs, mas na prática, manteve seu poder de controle sobre parcela ainda maior do orçamento.

Os recursos previstos em emendas de relator-geral do PLOA 2023, R\$ 19,7 bilhões, não retornaram ao poder discricionário do Executivo, mas foram alocados, metade em emendas de relator-geral RP-2, R\$ 9,85 bilhões e metade no aumento das emendas individuais que passaram de R\$ 11,4 bilhões para R\$ 21,2 bilhões.

O Supremo, no julgamento das ações de descumprimento, restringiu o escopo da apreciação aos pedidos de declaração de inconstitucionalidade das emendas de relator-geral, RP-9, contudo, também as demais emendas, individuais e coletivas, não se relacionam a correções de erros ou de omissões, o que poderia ensejar a declaração de inconstitucionalidade também dessas modalidades de emendas.

Também não foi isonômica a resolução do problema relativo à indicação de beneficiários por meio de emendas parlamentares, uma vez que permanece a prática para as emendas de comissão, sem respaldo constitucional.

Em abril de 2024, por provocação de entidades de controle de contas públicas, nos autos da ADPF n. 854, informou-se ao Supremo Tribunal Federal o descumprimento do acórdão por inclusão de novas despesas na LOA de 2023, por meio de emendas de relator-geral e por não se publicarem as informações relativas à autoria e aplicação dos recursos.

Sucessivas audiências de conciliação não foram capazes de sanar os vícios de transparência e rastreabilidade das emendas de relator-geral (RP 9) e de comissão (RP 8), culminando com a suspensão dos pagamentos dessas emendas, em agosto de 2024, por não se mostrarem consentâneas com os termos da decisão de mérito, até que se cumpram as diligências determinadas pelo relator.

3.2 Contestação judicial das transferências especiais – “emendas Pix”

Essa modalidade de emendas individuais foi inaugurada no final de 2019, por meio da emenda à constituição n. 105/2019 e consiste no envio de recursos a outros

entes federados, denominadas transferências especiais, para consecução de programas ou projetos de interesse do destinatário, sob a indicação e controle de um parlamentar federal.

Alvo de críticas desde sua instituição por prever, de forma expressa, que os recursos passariam a pertencer ao destinatário, no momento da transferência e prescindem de celebração de convênios ou outros instrumentos congêneres, redação entendida como forma de afastar o controle por meio dos órgãos federais a que a Constituição atribui competência, como Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União.

A ação direta de inconstitucionalidade n. 7688, protocolada em julho de 2024, inaugurou o questionamento dessa modalidade de emendas individuais por iniciativa da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo – ABRAJI, entidade de classe de âmbito nacional que, embora legitimada para propositura de ação de controle concentrado pelo inciso IX do art. 2º da Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, teve de demonstrar pertinência temática entre seus objetivos e o objeto da ação de controle concentrado.

O pedido de declaração de inconstitucionalidade do inciso I do art. 1º da emenda constitucional n. 105/2019, que criou a possibilidade de emendas individuais poderem alocar recursos a Estados, Distrito Federal e a Municípios por meio de transferências especiais, tinha por fundamento um verdadeiro “apagão” na fiscalização orçamentária no Brasil, que estaria sendo naturalizado pelo Estado Brasileiro.

Em agosto de 2024, o Procurador-Geral da República, protocolou a ADI n. 7695 contra o art. 166-A, I e §§ 2º, 3º e 5º da Constituição, que compõem todo o regramento das transferências especiais, por violação de cláusulas pétreas elencadas no art. 60 da Constituição, inciso I, III e IV: forma federativa de estado, separação dos Poderes e os direitos e garantias fundamentais, ao infirmar o princípio republicano, transparência, rastreabilidade e controle social dos gastos públicos.

Também em agosto de 2024, o Partido Socialismo e Liberdade (P-SOL) ajuizou a ação direta de inconstitucionalidade, ADI n. 7697, contra todas as emendas constitucionais que promoveram ajustes no regime de emendas parlamentares ao orçamento federal, EC n. 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022 por violação ao

princípio federativo à separação dos Poderes e ao princípio democrático, todos cláusula pétreas.

Alegou-se ainda que as modificações constitucionais promoveram uma espécie de “semipresidencialismo orçamentário jamais desejado pelo constituinte, incompatível com nosso sistema constitucional e antagônico às cláusulas pétreas de nossa Constituição Federal”.

Embora apresentassem objeto distinto das Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental que declararam a inconstitucionalidade do “orçamento secreto”, essas ADIs foram distribuídas por prevenção ao agora relator das ADPFs, Min. Flávio Dino, por tratarem de tema correlato: participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, transparência e controle.

Adotou-se o procedimento denominado de processo estruturante, para o qual se considera insatisfatória a resolução apenas do caso concreto, mas busca-se a solução do problema de fundo, de forma escalonada, com o implemento de verdadeira política pública, como forma de solução mais abrangente do problema, pelo envolvimento e participação dos vários atores envolvidos e priorizando-se a consensualidade.

Os processos estruturantes nasceram na jurisdição constitucional norte americana, em *Brown x Board of Education*, de 1954, que superou o precedente dos separados, porém iguais (*separated but equal*) de 1896. Para efetivação dessa nova jurisprudência houve a necessidade de decisões encadeadas que fizeram o caso se estender por mais de uma década, a fim de solucionar o problema de fundo (segregação racial), o que foi classificado como processo estruturante pela doutrina.

Em 19 de agosto de 2024, foram referendadas pelo plenário do STF decisões liminares do Min. Flávio Dino, constantes das ADIs n. 7688 e 7695 — ambas sobre “emendas Pix” — suspendendo o pagamento dessa modalidade até que se concluam mecanismos que tragam transparência ao parlamentar autor e ao objeto de gasto contemplado antes da execução da despesa, além de determinar auditorias e controles futuros pela Controladoria Geral da União e Tribunal de Conta da União.

No mesmo dia 19, foi referendada pelo plenário a liminar relativa à ADI n. 7697, cujo objeto, mais amplo, visava fulminar todas as modificações constitucionais promovidas no regime de emendas parlamentares ao orçamento. Essas criaram

reserva para emendas individuais e regime de execução obrigatório para emendas individuais e de bancada, que somam 3% da receita corrente líquida de referência.

Essa liminar referendada acabou por relativizar a obrigatoriedade da execução, ao condicioná-la ao preenchimento de critérios técnicos, transparência e rastreabilidade, com fundamento nos seguintes dispositivos da CF/88: § 13 do art. 166 (execução não obrigatória nos casos de impedimentos de ordem técnica), 163-A (rastreabilidade, comparabilidade e publicidade dos dados orçamentários) e art. 37 (publicidade e eficiência).

Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, de modo que fica impedida qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares (ADPF 7697, rel. min. Flávio Dino).

Dentre os requisitos técnicos, foram elencados, em rol exemplificativo: existência de plano de trabalho; compatibilidade do objeto com a ação orçamentária e com programa orçamentário; proporcionalidade do valor indicado; compatibilidade com a LDO e PPA; análise de mérito pela autoridade administrativa; transparência e rastreabilidade irrestritos.

Restabeleceu-se a prerrogativa do Poder Executivo de verificar o preenchimento desses critérios técnicos, o que infirma a obrigatoriedade de execução e restabelece certa discricionariedade do Poder Executivo.

Não se pode afirmar que voltamos ao patamar de antes, quanto a discricionariedade do Poder Executivo era ampla e irrestrita, já que agora, a aferição de aptidão das emendas para execução deve ser feita de modo motivado e transparente, vinculada à legalidade estrita que rege a administração.

O julgamento da ADPF n. 854 (em conjunto com as ADPFs n. 850, 851 e 1014), em dezembro de 2022, declarou a execução das emendas de relator-geral do PLOA (RP-9) em desconformidade com os requisitos constitucionais de transparência, rastreabilidade (art. 37 e 163-A da CF/88) e com o direito fundamental à informação (art. 5º, XXXIII).

No início de agosto de 2024, sob a relatoria do Ministro Flávio Dino, essa desconformidade foi ampliada para todas as emendas parlamentares em que não haja transparência, rastreabilidade e acesso à informação, independente da modalidade de emenda, se individual, coletiva ou de relator, impositivas ou não.

Essas decisões promoveram reação imediata no Congresso, que, em sessão da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização realizada no mesmo dia em que fora proferida a liminar relativa à ADI n. 7697 (14 de agosto de 2024), rejeitou a Medida Provisória n. 1238/2024, que abria crédito extraordinário ao Poder Judiciário da União.

Esse crédito extraordinário se referia a valores atrasados relativos a diferença de cálculo de limites para despesas primárias, havidos nos anos de 2017, 2018 e 2019 e que, dado o atual regramento de limites para despesas primárias, só poderiam ser atendidos por meio de crédito extraordinário, mesmo que lhe faltasse o preenchimento do critério de urgência, era a única forma legal, referendada pelo Tribunal de Contas da União, para quitar esse passivo, já quitado junto ao Ministério Público da União desde 2020, que também era credor de parcela semelhante.

Ademais, a rejeição da medida Provisória não produziria os efeitos práticos desejados, de redução das dotações à disposição do Judiciário da União, uma vez que quase a totalidade dos valores já haviam sido empenhados, logo, constituíam ato jurídico perfeito, resguardados de glosa pela Constituição e pelo regulamento do Ministério do Planejamento sobre o tema (Portaria SOF/MPO n. 34, de 8 de fevereiro de 2024, art. 45).

Foram promovidas ainda outras obstruções de pauta, como a pendente regulamentação de reforma tributária e a paralização da discussão e aprovação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025, enquanto não retirados os obstáculos que impediam a execução das emendas parlamentares.

Em agosto, haviam sido pagos R\$ 30 bilhões de um total de R\$ 49 bilhões em emendas orçadas para o ano de 2024, o que equivalia a 61,2% de execução.

A pretensão inicial do Congresso era estabelecer calendário de execução integral dos recursos até junho de 2024, como forma de melhorar o desempenho de aliados nas eleições municipais de outubro e fugir da vedação a transferências voluntárias nos três meses que antecedem as eleições (a partir de 6 de julho), prevista no art. 73, inciso VI, a) da Lei n. 9.504/1997, Lei das Eleições.

Esse cronograma, previsto no art. 82 da Lei n. 14.791/2023 (LDO 2024) foi vetado pelo Executivo, e não derrubado pelo Congresso, em acordo para estabelecimento de cronograma semelhante por meio do Decreto n. 11.927, de 22 de

fevereiro de 2024, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira para 2024. Parte da execução foi mantida até junho e parte postergada para depois das eleições municipais, ao final de outubro.

Em 20 de agosto de 2024, houve reunião de conciliação promovida pelo Supremo Tribunal Federal em que se acordou pela: vinculação das “emendas Pix” a algum projeto; vinculação das emendas de bancada a projetos estruturantes (acordados com o Executivo); vinculação das emendas de comissão a projetos de interesse regional ou nacional; e desvinculação da RCL como forma de se evitar o crescimento das emendas em proporção superior ao crescimento do restante das despesas discricionárias.

Não há inovação nessa decisão no sentido de que a vinculação a projetos é mandamento constitucional, previsto no inciso I do art. 167; a vinculação das emendas de bancada a projetos estruturantes é prevista no art. 47, III, b) da Resolução do CN n. 1/2006; a vinculação das emendas de comissão a projetos de interesse regional ou nacional é prevista no art. 44, II da mesma Resolução; e a desvinculação da RCL é consequência lógica do novo arcabouço fiscal, LC 200/2023 que vincula o crescimento do orçamento ao do IPCA, cumulado com índice de variação real da despesa.

Mesmo que a transparência e controle sejam desejáveis, parece pouco provável que solucionem alguns pontos nodais da discussão que são o volume de recursos, a impositividade e a dificuldade de se controlarem desvios. O Tribunal de Contas da União, órgão ao qual se atribuiu a competência para controle desses gastos não possui estrutura para auditar despesas em mais de 5700 municípios, teria de fazê-lo por amostragem.

A falta de adesão das emendas a um planejamento nacional é outro fator de destaque, uma vez que carrear recursos federais a pequenas obras e projetos, que seriam de competência estadual ou municipal, acaba transformando os representantes nacionais em vereadores federais, socializando nacionalmente os custos de um benefício apenas local.

Como não há responsabilidade do parlamento por um aumento de gastos e de déficit público, há incentivo constante a que se aumentem os gastos públicos, gerando mais déficit e impostos, tendo em vista a crescente necessidade de financiamento do setor público.

O Acórdão TCU n. 2704/2019 realizou a primeira auditoria nos gastos originados de emendas parlamentares, seguido pelo Acórdão TCU n. 2207/2023 que identificou que as emendas não possuem alinhamento com projetos estruturantes, o que reduz a esfera de planejamento que deve nortear as peças orçamentárias.

O que também foi constatado por Bijos (2021), Secretário de Orçamento Federal no primeiro ano do governo Lula 3, que chega à mesma conclusão quanto às emendas individuais, raciocínio que pode ser ampliado para emendas de bancada já que, na prática, são um conjunto de emendas individuais de integrantes de determinada bancada.

Por não decorrerem de processo de planejamento mais abrangente e tampouco se originarem de deliberação parlamentar colegiada, as emendas individuais tendem a afastar-se de discussões mais amplas de políticas públicas, elevando o risco de beneficiar localidades que não necessariamente seriam as mais carentes de bens e serviços públicos (BIJOS, 2021, p. 28).

As transferências especiais desconsideram o princípio orçamentário da especificação ou discriminação da despesa. Segundo esse princípio, a Lei Orçamentária não consignará dotações globais destinadas a atender despesas com material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras (Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964).

Dever haver discriminação das despesas de modo a evidenciar os programas de governo (art. 2º da mesma lei). Na mesma linha o § 4º do art. 5º da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, veda que a Lei Orçamentária consigne crédito com finalidade imprecisa. Outro princípio infirmado é o da transparência, esse de status constitucional, presente no art. 37, caput da CF/88.

Ao final de outubro de 2024, ainda suspensa a execução das emendas que não atendam aos critérios técnicos acordados, transparência e rastreabilidade, foi iniciada a tramitação de projetos de Lei Complementar, PLP n. 172/2024 (Senado) e 175/204 (Câmara), requerida pelo §11 do art. 166 da CF/88, para regular os critérios técnicos que devem ser observados pelas emendas a fim de sanar os vícios de inconstitucionalidade elencados nas ações de controle concentrado.

Outro ponto de ajuste entre Executivo e Legislativo diz respeito à agenda de ajuste fiscal do governo, que indicou, no Projeto de Lei Orçamentária para 2025, redução do valor total em emendas, dos atuais R\$ 50 bilhões para R\$ 40 bilhões, valor

que seria suficiente para manter preservadas apenas as emendas individuais e de bancada.

3.3 Transparência das despesas com recursos federais de forma geral

O estado brasileiro, instituído e organizado pela Constituição de 1988, constitui-se em estado democrático de direito, o que implica subordinação do próprio Estado ao império das regras constantes da Constituição e demais normativos de regência.

O princípio republicano, constante do art. 1º da CF/88, delimita a atuação do Estado aos regramentos de gestão da coisa pública, que deve ser orientada para a transparência, com vistas a fortalecer a democracia e o controle social do estado, como delimitado por Jardim:

O princípio da transparência guarda estreita ligação com o fortalecimento democrático. Aqui, como em relação ao princípio da responsabilidade fiscal, o princípio democrático opera em mão dupla. O acesso às informações governamentais que proporciona o princípio da transparência fortalece a democracia; do mesmo modo, o fortalecimento desta estimula um maior acesso àquelas informações.

Na lição de Mendes e Gonet (2020): “a ideia de transparência possui importante função de fornecer subsídios para o debate acerca das finanças públicas, o que permite uma maior fiscalização das contas públicas por parte dos órgãos competentes e, mais amplamente, da própria sociedade”.

Ademais, constitui direito fundamental o amplo acesso à informação, elencado no inciso XXXIII do art. 5º da CF/88, ressalvadas apenas aquelas informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Em relação às despesas públicas, essas compreendem as relacionadas à segurança de autoridades e aquelas relacionadas a alguns gastos com a defesa nacional.

CF, Art. 5º [...] XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Nesse sentido o Art. 86 do Decreto-lei n. 200/1967, que prevê o sigilo da movimentação dos créditos destinados à realização de despesas reservadas ou confidenciais passou pelo crivo do Supremo Tribunal Federal na ADPF n. 129, julgada

em 5 de novembro de 2019, sob a relatoria do Min. Edson Fachin, com a deliberação pela não recepção do dispositivo pela Constituição de 1988:

O Estado Democrático de Direito instaurado pela Constituição de 1988 estabeleceu, como regra, a publicidade das informações referentes às despesas públicas, prescrevendo o sigilo como exceção, apenas quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Quanto maior for o sigilo, mais completas devem ser as justificativas para que, em nome da proteção da sociedade e do Estado, tais movimentações se realizem.

Outro postulado constitucional que implica a obrigação de divulgação das informações sobre a despesa pública é o que institui o princípio da publicidade, a reger a atuação da administração pública, elencado no caput do art. 37 da CF/88. Logo, o administrador deve se orientar para que todos os atos, que não estejam protegidos por sigilo, sejam públicos para que a atuação dos controles externo, interno e social não sejam obstaculizadas.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte: [...]§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...] II - o **acesso** dos usuários a registros administrativos e **a informações sobre atos de governo**, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII (**grifo nosso**)

O art. 163-A da CF/88, incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020, conhecida como emenda do Novo Fundeb, incluiu dispositivo para obrigar todos os entes federados a disponibilizarem suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais nos termos a serem definidos em regulamento, de forma a permitir a consolidação e a transparência das contas nacionais, possibilitando a geração de dados consolidados para a tomada de decisões sobre a alocação de recursos em políticas públicas:

Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a **publicidade** dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de **amplo acesso público**. (**grifo nosso**)

A Lei complementar n. 101, de 5 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, com as reformas promovidas pelas Leis Complementares n. 131/2000 e 156/2016, determinou a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos, dos orçamentos, como instrumentos de transparência da gestão fiscal.

Determinou ainda, no art. 48-A, inciso I, que quanto à despesa, os entes disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado.

A Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, Lei de Acesso à Informação, elenca em seu art. 3º, incisos I, II, IV e V os seguintes mandamentos: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e V - desenvolvimento do controle social da administração pública. Esses regramentos informam os princípios da máxima divulgação, da transparência ativa, da acessibilidade das informações, do fomento à cultura da transparência e do controle social.

No ordenamento supralegal, composto por pactos e convenções de que o Brasil é signatário, mas que não foram aprovados pelo mesmo rito das emendas constitucionais, há a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), promulgado pelo Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992, cujo art. 13 garante o direito de “buscar, receber e difundir informações”, como garantias para o exercício da liberdade de expressão.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, promulgado pelo Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992, traz os mesmos direitos, de acesso à informação, que tem como corolário a liberdade de expressão.

É, portanto, farto o ordenamento jurídico nacional em regras que preceituam a transparência das despesas públicas como regra e o sigilo como medida excepcionalíssima.

3.4 Transparência das despesas com recursos federais destinados por emendas

Como fração da despesa pública, também todas as alterações da peça orçamentária, realizadas por meio de emendas, devem se submeter aos mesmos

regramentos que impõem a transparência como regra e o sigilo como medida excepcionalíssima.

Devem ser públicos todos os procedimentos que informam o devido processo orçamentário, que, como já foi citado no capítulo 1, envolve o processo de construção e execução do orçamento em quatro fases alternadas, proposta, aprovação, execução e controle. Todas as fases e os processos decisórios que as informam devem ser públicos, para viabilizar o controle social, pelos demais agentes públicos e órgãos de controle.

Informações prestadas por entidades de controle social (Associação Contas Abertas, Transparência Brasil e Transparência Internacional) durante o julgamento das ADPFs que deliberaram sobre o “orçamento secreto”, davam conta de que as emendas de Relator, além de apresentarem crescimento expressivo ano a ano, falhavam em indicar com precisão o beneficiário da transferência, uma vez que apresentavam localizador de gasto em nível de unidade da federação, região e até mesmo “nacional” que indicam a aplicação em qualquer localidade no Brasil além da opacidade quanto ao objeto de gasto.

A Lei de Diretrizes Orçamentária para 2024, Lei n. 14.791, de 29 de dezembro de 2023, prevê em seu artigo 95 c/c art. 92, § 6º, condicionante para as transferências voluntária que não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada, como é o caso de algumas transferências especiais, para determinar que sejam divulgados os critérios de distribuição dos recursos, considerando os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública, devendo ser priorizados os entes com menores indicadores socioeconômicos.

Art. 95. A execução orçamentária e financeira, no exercício de 2024, das transferências voluntárias de recursos da União, cujos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada, inclusive aquelas destinadas genericamente a Estado, fica condicionada à prévia divulgação em sítio eletrônico, pelo concedente, dos critérios de distribuição dos recursos, considerando os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública, demonstrando o cumprimento do disposto no § 6º do art. 92.

[...]

Art. 92. § 6º As transferências voluntárias priorizarão os entes com os menores indicadores socioeconômicos.

Esse condicionante não é observado pelas transferências decorrente de emendas, uma vez que o critério para definição dos valores é a cota sobre que cada

Congressista possui ingerência, não havendo relação entre os valores transferidos e indicadores socioeconômicos da população beneficiada.

A opacidade das emendas de relator-geral envolve o verdadeiro autor da emenda, a localidade do gasto e seu objeto. As emendas individuais sob a modalidade de transferências especiais indicam o autor da emenda, mas falham também em indicar o objeto de gasto durante a execução da despesa.

A localidade e o objeto de gasto ficam ocultos na proposta orçamentária e na lei orçamentária anual, sob denominações genéricas que indicam apenas a região ou estado beneficiados, e por vezes, o localizador “nacional”, a identificar qualquer ente da federação e sob uma ação orçamentária genérica, sem objeto específico, meta a ser alcançada ou outros parâmetros identificadores.

O real destino dos recursos só é conhecido na fase de empenho da despesa, quando a identificação do localizador é feita pelo parlamentar que a indicou, por meio de lançamento no módulo de Emendas Individuais do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), como requisito indispensável para essa fase da despesa, contudo, esse sistema não é de acesso público, mas somente a usuários previamente cadastrados e que participem do ciclo orçamentário federal por atribuição de seus cargos.

Nos portais de acesso público, SIGA Brasil, módulo público do SIOP e Portal da Transparência, onde é possível identificar as localidades beneficiadas após os empenhos das despesas, não é possível consultar o objeto da despesa para todas as emendas, isso é, como e em que os recursos federais foram aplicados, nem sequer em grandes agregadores, como a classificação funcional da despesa, que identifica as funções de governo como saúde e educação.

No orçamento de 2022, último exercício de vigência do “orçamento secreto” e, por conseguinte, ano em que conviveram na execução orçamentária todos os indicadores de resultado primário marcadores das despesas discricionárias de que trata essa dissertação, foram encontradas 11 (onze) ações orçamentárias que apresentaram dotação e despesa nos cinco indicadores de RP citados: 2, 6, 7, 8 e 9, que identificam: despesas discricionárias, emendas individuais, emendas de bancada, emendas de comissão e emendas de relator-geral.

Apresentamos a seguir, rol exemplificativo de detalhamento da execução orçamentária de duas dessas ações, 00SL – Apoio à implantação e modernização de infraestrutura para esporte amador, educacional, recreativo e de lazer e 0509 – Apoio ao desenvolvimento da educação básica.

Tabela 22 – Execução de despesas do orçamento geral, não proveniente de emendas ao orçamento de 2022

R\$ 1,00

ANO	AÇÃO	RP	AUTOR	LOCALIZADOR	OBJETO	PAGO
2022	00SL APOIO A IMPLANTACAO E MODERNIZACAO DE INFRAESTRUTURA PARA ES	2	SEM EMENDA	NACIONAL	SERVICOS BANCARIOS	81.910,00
2022	0509 APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA	2	SEM EMENDA	NACIONAL	EQUIPAMENTOS DE TIC - COMPUTADORES	173.241,36

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e outras bases sobre planos e orçamentos públicos, 2024.

As dotações constantes de RP 2 são provenientes de proposta do Poder Executivo, com aprovação regular durante a tramitação da peça orçamentária, por isso a identificação de autor “sem emenda” já que decorrem de projeto inicial de LOA. Podem apresentar localizador nacional, para projetos de âmbito nacional ou identificação da localidade da despesa, conforme o caso. Em regra, apresentam o objeto de gasto de forma discriminada, como os dois exemplos acima, que aplicaram os recursos em serviços bancários e aquisição de computadores.

Tabela 23 – Execução de despesas provenientes de emendas individuais – RP 6 – ao orçamento de 2022

R\$ 1,00

ANO	AÇÃO	RP	AUTOR	LOCALIZADOR	OBJETO	PAGO
2022	00SL APOIO A IMPLANTACAO E MODERNIZACAO DE INFRAESTRUTURA PARA ES	6	ANDRE FIGUEIREDO / EMENDA 2	NO ESTADO DO CEARA	SERVICOS BANCARIOS	3.500,00
2022	0509 APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA	6	SIMONE TEBET / EMENDA 4	NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL	A MUNICIPIOS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL	60.432,96

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e outras bases sobre planos e orçamentos públicos, 2024.

As emendas individuais impositivas, RP 6, apresentam detalhamento do parlamentar autor da emenda e o localizador do gasto, em regra, em nível de estado

ou município. O objeto da despesa aparece de forma discriminada ou apenas indica a localidade beneficiada, como “a municípios do estado de Mato Grosso do Sul”, o que impede a identificação do real objeto de gasto.

Tabela 24 – Execução de despesas provenientes de emendas de bancada estadual – RP 7 – ao orçamento de 2022

R\$ 1,00

ANO	AÇÃO		RP	AUTOR	LOCALIZADOR	OBJETO	PAGO
2022	00SL	APOIO A IMPLANTACAO E MODERNIZACAO DE INFRAESTRUTURA PARA ES	7	BANCADA DE TOCANTINS / EMENDA 6	REGIAO METROPOLITANA	SERVICOS BANCARIOS	1.400,00
2022	0509	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA	7	BANCADA DO PIAUI / EMENDA 3	NO ESTADO DO PIAUI	A MUNICIPIOS DO ESTADO DO PIAUI	3.116.656,03

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e outras bases sobre planos e orçamentos públicos, 2024.

As emendas impositivas de bancada, RP 7, apresentam a identificação da bancada autora da emenda e o localizador do gasto, com definição do estado ou município beneficiado. O objeto da despesa aparece de forma discriminada ou apenas indica a localidade beneficiada, como “a municípios do estado do Piauí” o que impede a identificação do real objeto de gasto.

Tabela 25 – Execução de despesas provenientes de emendas de comissão – RP 8 – ao orçamento de 2022

R\$ 1,00

ANO	AÇÃO		RP	AUTOR	LOCALIZADOR	OBJETO	PAGO
2022	00SL	APOIO A IMPLANTACAO E MODERNIZACAO DE INFRAESTRUTURA PARA ES	8	COM. EDUCACAO, CULTURA E ESPORTE / EMENDA 4	NACIONAL	SERVICOS BANCARIOS	16.800,00
2022	0509	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA	8	COMISSAO DE EDUCACAO - CE / EMENDA 2	NACIONAL	GOIAS	138.670,00
2022	0509	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA	8	COMISSAO DE EDUCACAO - CE / EMENDA 2	NACIONAL	PARANA	2.378,50

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e outras bases sobre planos e orçamentos públicos, 2024.

As emendas de comissão, RP 8, indicam a comissão autora da emenda, e uma numeração que identifica a emenda de determinada comissão. Apresentam em regra

o localizador de gasto genérico, nacional, mas nem sempre são destinadas a projetos de âmbito nacional, o que dificulta a localização do gasto. O objeto da despesa aparece de forma discriminada ou apenas indica a localidade beneficiada, como “Goiás” ou “Paraná” o que impede a identificação do real objeto de gasto.

Tabela 26 – Execução de despesas provenientes de emendas de relator-geral – RP 9 – ao orçamento de 2022

R\$ 1,00

ANO	AÇÃO		RP	AUTOR	LOCALIZADOR	OBJETO	PAGO
2022	00SL	APOIO A IMPLANTACAO E MODERNIZACAO DE INFRAESTRUTURA PARA ES	9	RELATOR GERAL / EMENDA 313	NACIONAL	SERVICOS BANCARIOS	443.100,00
2022	0509	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA	9	RELATOR GERAL / EMENDA 389	NACIONAL	GOIAS	104.793,16
2022	0509	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA	9	RELATOR GERAL / EMENDA 389	NACIONAL	A MUNICIPIOS DO ESTADO DO MARANHAO	50.002,00
2022	0509	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO BASICA	9	RELATOR GERAL / EMENDA 389	NACIONAL	SERVICOS TECNICOS PROFISSIONAIS	1.422.284,88

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e outras bases sobre planos e orçamentos públicos, 2024.

As emendas de relator-geral do PLOA, RP 9, apresentam como autor a denominação genérica de relator-geral e uma numeração que é ininteligível para quem consulta a peça orçamentária, uma vez que possui significado somente por quem detém o controle interno dessas emendas, como “relator-geral / emenda 313”, código sem sentido para quem não detenha uma segunda lista que identifique quais os autores da “emenda 313”, contudo, essa informação não está disponível ao público, daí a denominação de “orçamento secreto”.

O segredo não se relaciona ao fato de ter havido ou não determinada despesa pública, mas na identificação do real autor da emenda, quando essas despesas são marcadas com o identificador genérico: “Emenda 313”, que pode identificar qualquer parlamentar no Brasil.

Apresentam em regra o localizador de gasto genérico, nacional, mas nem sempre são destinadas a projetos de âmbito nacional, o que dificulta a localização do gasto. O objeto da despesa raramente aparece de forma discriminada, sendo a regra

a indicação apenas da localidade beneficiada, como “Goiás” ou “a municípios do estado do Maranhão” o que impede a identificação do real objeto de gasto.

Como se observa, há falhas de transparência em todas as modalidades de emendas, mais graves para as emendas de bancada e de relator-geral e mais brandas para as emendas individuais e de bancada estadual.

A ato conjunto das Mesas da Câmara e do Senado n. 1/2021 para dispor sobre procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com indicador de Resultado Primário, RP-9, despesas discricionárias decorrentes de emenda de relator-geral, foi considerado insuficiente (no julgamento das ADPFs) uma vez que previam demonstrações apenas genéricas das despesas.

O Poder Executivo editou o Decreto n. 10.888, de 9 de dezembro de 2021, para dispor sobre a publicidade e transparência das comunicações entre os órgãos do Poder Executivo e o relator-geral do PLOA. Mesmo que haja cumprimento dessa publicação por alguns ministérios, isso é feito na forma de arquivos PDF dos ofícios oriundos do Congresso, o que dificulta a consulta e compilação das informações, por ausência de padronização e banco de dados abertos que viabilizariam controle mais efetivo das indicações.

3.5 Controle sobre as despesas com recursos federais de forma geral

No modelo de estado constante de nossa atual Constituição, o chefe do Poder Executivo é o responsável, política e juridicamente, pela administração pública federal. Têm suas contas julgadas pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de contas e é possível autor de infração contra as finanças públicas.

O controle das despesas públicas possui ao menos duas vertentes complementares, o controle formalmente institucionalizado, realizado pelos próprios órgãos, em autotutela e pelos órgãos de controle interno e externo e o controle social, realizado pela sociedade, em especial por entidades de controle de contas, dada a complexidade da matéria, que dificulta um controle mais amplo por toda a sociedade.

Desde a Lei n. 4.320/1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro, há regramentos específicos sobre o controle da execução orçamentária, como o art.

75, que impõe controle de legalidade dos atos e atribui ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária (Executivo) o controle do cumprimento dos programas de trabalho.

O Decreto Lei n. 200/1967, que inaugurou uma tentativa inicial de se estabelecer uma administração gerencial no Brasil, elencou os princípios fundamentais da administração pública em seu art. 6º: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Esse último, densificado no art. 93. “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes”.

A Constituição, em seção específica do capítulo que trata do Poder Legislativo tratou da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, dando atribuição ao Congresso Nacional para exercício de controle externo e ao sistema de controle interno de cada Poder. De forma abrangente, o parágrafo único do art. 70 estabelece que:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Ao Tribunal de Contas da União, órgão independente, a Constituição (art. 71) atribui competência para apreciação das contas de governo, contas de gestão e demais competências no exercício das principais funções: fiscalizadora, informativa, sancionadora e correccional.

Aos demais poderes, há obrigação de manutenção de sistema integrado de controle interno, com a finalidade de, dentre outras, avaliar a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (CF/88, art. 74, II e II).

No sentido da legitimidade para controle de recursos federais geridos por quaisquer destinatários, havia sólida jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para legitimar tanto o controle interno do Poder Executivo (Controladoria-Geral da União - CGU) como o controle externo exercido pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União - TCU:

Pode a CGU [Controladoria-Geral da União] fiscalizar a aplicação de dinheiro da União onde quer que ele esteja sendo aplicado, isto é, se houver um repasse de verbas federais a um Município, ele pode ser objeto de fiscalização no tocante à sua aplicação. [RMS 25.943, voto do rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 24-11-2010, P, *DJE* de 2-3-2011.]

É competência do TCU fiscalizar a aplicação de verbas originárias da União por parte dos demais entes da Federação. [ADI 5.791, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 5-9-2022, P, *DJE* de 12-9-2022.]

O entendimento sobre a legitimidade do controle exercido pelos órgãos federais tem como premissa a gestão de recursos federais. Independentemente de o destinatário ser pessoa física ou jurídica, estatual, municipal ou terceiro setor, havendo gestão de recursos federais, há atração do controle pelos órgãos federais de controle externo e interno.

3.6 Controle sobre as despesas com recursos federais destinados por emendas

As emendas parlamentares não integram o orçamento do Poder Legislativo, logo, não estão sob a responsabilidade de execução daquele Poder, mas fazem parte do orçamento do Poder Executivo, acrescentam, cancelam ou suplementam dotações constantes do orçamento do Poder Executivo e o obrigam a executá-las, por disposições legais e constitucionais.

Essa interferência de um Poder sobre o outro foi argumento nas ADIs propostas contra o atual regime de emendas, por violação à separação de poderes, já que as emendas acrescentam dotações ao orçamento do Poder Executivo, sem seu consentimento, revestidas ainda, parte delas, com a obrigatoriedade de execução, contudo, a prestação de contas dessas despesas está no campo de responsabilidade do chefe do Poder Executivo, já que esse é, em última instância o executor do orçamento desse Poder.

Mesmo que a execução obrigatória seja hoje regra constitucional, por vontade do constituinte derivado, também é regra constitucional, originária, a necessidade de adequação das emendas ao PPA, à LDO e ao disposto no art. 166, § 3º, I, que impõem os mandamentos constitucionais de planejamento, organização dos orçamentos, transparência e rastreabilidade.

Os primeiros relatos que indicaram alguma irregularidade no novo regime de emendas ao orçamento foram produzidos pela Folha de São Paulo, ainda em 2021 e por entidades de controle de contas, como Transparência Brasil, Associação Contas Abertas e Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo, essa última, proponente da ADI n. 7688, o que evidencia a importância da transparência para realização do princípio republicano.

O controle formal, pelos próprios órgãos e órgãos de controle é bastante dificultado pelo volume e dispersão dos recursos proveniente de emendas, quando não obstaculizado completamente, como pela interpretação dada à redação constante do art. 166-A, § 2º, II, que prevê que os recursos pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira (Transferências especiais – “emenda Pix”).

Por conta dessa interpretação, os órgãos de controle federais, que tinham o entendimento de serem os legítimos controladores de quaisquer recursos federais, passaram a se considerarem incompetentes para o controle das transferências especiais, pois, pela redação do citado inciso, no momento da transferência, os recursos não mais pertenceriam à União, mas ao ente destinatário.

Esse entendimento afastou, a princípio, o controle exercido pela Corte de Contas da União, previsto no inciso VI do art. 71 da CF/88, que estabelece que compete ao Tribunal de Contas da União, fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.

Contudo, sempre houve questionamento a respeito dessa esquia dos órgãos de controle. Mesmo que haja inviabilidade técnica e logística de se auditarem todas as despesas realizadas nos 5700 municípios do Brasil, podem ser feitas auditorias por amostragem, indicando rumos para aperfeiçoamento da qualidade do gasto e para mitigação dos gargalos que possam permitir desvios de recursos.

O Tribunal de Contas da União, em resposta a consulta formulado pelo deputado federal Vinicius Poit (NOVO – SP), decidiu que a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos obtidos por meio de transferência especial pelo ente federado não é competência do TCU, mas do sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas estadual ou municipal conforme o caso (Acórdão 518/2023 - Plenário TCU):

Responder ao consulente que, por força da determinação contida no art. 166-A, § 2º, inciso II, da Constituição Federal, no sentido de que os recursos relativos às transferências especiais “pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira”: a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos obtidos por meio de transferência especial pelo ente federado é de competência do sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas, desde a promulgação da Emenda Constitucional 105, de 12 de dezembro de 2019 (Acórdão 518/2023 - Plenário TCU).

Em janeiro de 2024, o TCU editou a Instrução Normativa n. 93 com esse mesmo entendimento, de atribuir a fiscalização acerca da regularidade das despesas decorrentes de transferências especiais ao controle local.

Esse entendimento, contudo, não se compatibiliza com o princípio da unidade da Constituição, segundo o qual são vedadas soluções interpretativas que esvaziem por completo um dispositivo constitucional. Excepcionar os recursos transferidos aos entes federados por meio de emendas parlamentares acabou por criar um “privilégio” desproporcional para esses recursos em comparação com as demais transferências governamentais, esvaziando a função dos controles interno e externo previstas na Constituição.

Enquanto a regra relativa às transferências voluntárias de recursos da União exige a obediência aos termos do Decreto n. 11.531, de 16 de maio de 2023, que dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, as transferências especiais, fração das emendas individuais, estariam livres do preenchimento dos requisitos do Decreto, e conseqüentemente, de controle pelos órgãos competentes.

Dentre as exigências do Decreto há instrumentos importantes como o cadastro no transferegov.br, que permite o controle social das transferências, a aprovação de plano de trabalho e a questão de regularidade documental, que impede, por exemplo, que um ente inadimplente possa receber transferência de recursos de seu credor inadimplido.

Para a execução das transferências decorrentes de emendas individuais e de bancada, não há exigência de regularidade fiscal ou de prestação de contas, por expressa disposição contida na Emenda à Constituição n. 86/2015 e 100/2019, conforme redação atual do § 16 do art. 166 da CF/88:

§ 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 de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169.

Em decisão liminar proferido pelo Relator da ADI n. 7688, Min. Flávio Dino, referendada pelo Plenário em 19 de agosto de 2024, restabeleceu-se a legitimidade dos órgãos de controle ao se dar interpretação conforme ao novo dispositivo constitucional que atribui domínio sobre os recursos transferidos ao destinatário, no momento da transferência (CF/88, Art. 166-A, § 2º, II):

O Tribunal, por unanimidade, referendou a decisão que deferiu parcialmente a medida cautelar requerida para determinar: [...] 2) que as transferências especiais (“emendas Pix”) sejam fiscalizadas nos termos dos arts. 70, 71 e 74 da Constituição Federal, consoante o entendimento desta Corte em situação análoga (ADI 5791, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 12/09/2022). Ou seja, os controles devem ser exercidos mediante a atuação do TCU e da CGU, inclusive quanto às transferências realizadas anteriormente a esta decisão.

Também promoveu uma interpretação ampliativa do que venha a configurar impedimentos de ordem técnica, cuja presença gera exceção à execução obrigatório. Essa exceção à execução obrigatória consta de alguns dispositivos Constitucionais que passaram a regular o novo arcabouço orçamentário desde as reformas que se iniciaram em 2015.

O orçamento impositivo geral, previsto no § 10 do art. 165 da CF/88 é excepcionado pelo inciso II do § 11 do mesmo artigo ao afirmar que: “não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados”. O mesmo artigo, delega a Lei Complementar a regulamentação dos procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais. Por fim, o § 13 do art. 166 excepciona a execução obrigatória das emendas individuais e de bancada nos casos de impedimentos de ordem técnica.

O entendimento corrente sobre impedimentos técnicos diz respeito a obstáculos à consecução do objeto da transferência, seja uma aquisição, evento ou obra, que se tornem inviáveis por impedimentos físicos, temporais ou documentais.

Quanto aos documentais, há exigência no Decreto n. 11.531/2023 de apresentação de plano de trabalho, contudo, como esse decreto não se aplica às transferências especiais, não era considerado impedimento técnico a ausência de plano de trabalho para a execução de emendas.

A decisão liminar referendada (ADI 7688), não aplicou integralmente os regramentos impostos pelo Decreto n. 11.531, mas exigiu o preenchimento de informações na plataforma Transferegov.br semelhantes às exigidas pelo Decreto: plano de trabalho, objeto a ser executado, sua finalidade, a estimativa de recursos para a execução e o prazo da execução, bem como a classificação orçamentária da despesa.

Houve ainda ampliação do rol de impedimentos técnicos para abarcar aspectos de transparência e rastreabilidade, como: a obrigação de indicação de beneficiário e adequação do valor da emenda; vinculação federativa entre autor da emenda e ente beneficiado, salvo projeto de âmbito nacional; adequação das emendas à saúde a critérios técnicos de governança do SUS; e abertura de conta exclusiva para administração dos recursos recebidos.

CONCLUSÃO

As reformas constitucionais e legais por que passou o processo orçamentário no Brasil na última década modificaram a república sob os aspectos de estrutura do Estado, sistema político e relação entre os Poderes.

Desde a redemocratização, a estrutura constitucional brasileira previu um processo colaborativo entre os Poderes para a construção da peça orçamentária anual. O Poder Legislativo expandiu, gradualmente, a parcela do orçamento discricionário sob seu domínio, o que não conduz, por si só, à conclusão de melhoria ou retrocesso do processo orçamentário.

Há os que argumentam que o processo orçamentário brasileiro se tornou uma legítima jabuticaba, em referência a algo que só ocorre no Brasil, como o estudo feito por Mendes (2022), que ao comparar o regime de emendas em países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), apontou que dezesseis países não aumentaram a despesa proposta pelo Executivo, dez países aumentaram as despesas discricionárias em até 2%, EUA em 2,4% e Eslováquia em 5,5%, apresentaram os maiores percentuais de acréscimo, atrás apenas do Brasil, cujo acréscimo estava no patamar de 25% para as despesas discricionárias.

Não há comprovação de que a alocação de gastos gerida pelo Executivo possua qualidade superior às escolhas promovidas pelo Legislativo. Se a alocação do Legislativo não é capaz de sanar as desigualdades regionais, também não é a feita pelo Executivo, do contrário seríamos um país muito mais igualitário regionalmente, passados quase 30 anos de gestão predominante feita pelo Poder Executivo.

O orçamento define e delimita toda a atuação do governo, desde a política fiscal até a entrega de determinado bem ou serviço à população, é considerado, por isso, a “lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico, logo abaixo da Constituição” (Min. Ayres Brito, ADI n. 4048/2008).

Como os recursos são limitados e as demandas infinitas, as escolhas materializadas na peça orçamentária, não ocorrem sem consequências. Quanto mais recursos atendem a demandas locais, quanto menos recursos sobram para projetos estruturante ou de âmbito nacional.

As principais alterações normativas consistiram em estabelecimento de reserva orçamentária e obrigatoriedade de execução para emendas individuais e de bancada, em percentual da receita corrente líquida. Expansão das emendas de comissão e de relator-geral, com conseqüente ampliação da participação do Poder Legislativo.

A fração do orçamento discricionário controlada pelo Poder Legislativo, por meio de emendas parlamentares, passou de 5% no governo Dilma 2, para 9% no governo Temer, 26% no governo Bolsonaro e 20% no primeiro orçamento do governo Lula 3.

Além do volume de recursos, houve o estabelecimento de parcelas de emendas com pouca transparência quanto ao autor, à localidade beneficiada e ao objeto de gasto, além de imunidade ao controle para transferências especiais (“emendas Pix”), por escolhas do constituinte derivado.

Sob o aspecto político, ao se retirar a prerrogativa do Poder Executivo de controlar a execução das emendas, reduziu-se o instrumental com que contava o governo para formação e manutenção de uma coalizão forte e coesa.

A governabilidade no Brasil, desde a redemocratização, vem dependendo de um processo de construção de maioria por meio da formação de coalizões, construídas com a participação no governo e com a destinação de fatias do orçamento (Abranches, 1988). Mesmo que o pessimismo de Abranches se justificasse em 1988, hoje, dois terços das atuais democracias no mundo são presidencialistas ou semipresidencialistas e tipicamente governadas por coalizões multipartidárias com relativo sucesso (Melo e Pereira, 2024).

Há autores, contrários a que exista uma super dependência das emendas para o sucesso da governabilidade no Brasil, como Melo e Pereira (2024), que apontam a divisão do governo e a proximidade com a ideologia mediana do Congresso como fatores tão importantes quanto as emendas. Esses autores classificam a gestão da coalizão sob dois aspectos: atacado e varejo. O atacado seria gerido pela participação no governo, com a distribuição de ministérios e cargos chave, enquanto a varejo seria gerido pelas emendas.

Não mais se sustenta o argumento de que o presidencialismo de coalizão brasileiro é um arranjo único no mundo e fadado ao fracasso uma vez que há exemplo de sucesso nesse novo formato de presidencialismo de coalizão, como o governo

Temer, que funcionou sob o regime de emendas impositivas ao orçamento, com grande sucesso na aprovação de matérias de interesse do governo no Congresso. O fez por meio da divisão do governo, que espelhava a divisão de poder no Congresso e por apresentar propostas ideologicamente próximas da ideologia mediana do Congresso, fatores que suplantaram a perda de controle sobre parcela das emendas.

As demandas do Legislativo por isonomia de tratamento entre os parlamentares não eram sem motivo, uma vez que o uso político da liberação de emendas, acabava por beneficiar parlamentares da situação em detrimento dos parlamentares da oposição, que não tinham suas demandas atendidas.

Enquanto o regime anterior à execução obrigatória causava constrangimento aos parlamentares, pelo excessivo engessamento necessário à execução das proposições, o regime atual, em especial das emendas individuais na modalidade de transferências especiais (“emendas Pix”) trouxe excessiva flexibilidade à execução das proposições, podendo haver dissociação completa dos ditames constitucionais que impõem transparência, planejamento, federalismo, separação dos poderes e redução das desigualdades regionais.

O Executivo, que era tido como o alçóquio da oposição no regime anterior, agora se vê obrigado a executar despesas de que não participou do processo decisório e ainda prestar contas dessa execução, não se eximindo de responsabilidade jurídica e política por uma execução que, a rigor, não controla, somente executa.

O Poder Legislativo tem por função precípua o controle da gestão e dos gastos do Poder Executivo, contudo, tornou-se autor e aprovou, por meio de emendas à Constituição, sem a participação do Poder Executivo no processo legislativo, regramentos que excepcionam de controle e transparência algumas despesas, como se estivessem imunes a desvios.

Os parlamentos mundiais, tomando por base o paradigma inglês, nasceram para controlar o poder do rei, em especial o poder de cobrar-lhes tributos somente com seu consentimento (Hill, 2012).

É atribuição típica do Poder Legislativo, exercer controle sobre os gastos do governo (art. 70 da CF/88), mas no arcabouço institucional brasileiro, não há mecanismos de responsabilização política para um congresso que, porventura, imponha o Executivo a obrigação de administrar mal os recursos.

As emendas, por representarem ingerência do Poder Legislativo sobre o Executivo, configurariam tentativa de se implantar, na prática, um “parlamentarismo orçamentário”, mesmo que esse sistema de governo tenha recebido apenas 16% dos votos no plebiscito de 1963 e 25% no plebiscito de 1993 (Tribunal Superior Eleitoral).

A questão de fundo acerca da participação no orçamento cuida de separação entre os Poderes. A separação prevista na Constituição não é rígida, comportando avanços de um Poder, recuos de outro, freios e contrapesos. Contudo, não parece constitucional o avanço de um Poder que anule quase por completo as prerrogativas de outro Poder, como pelo exercício de função executiva pelo legislativo, sem que existam instrumentos de responsabilização na gestão dos recursos.

Em discurso de abertura da sessão legislativa de 2024, o presidente da Câmara do Deputados, Artur Lira afirmou que os parlamentares não foram: “eleitos para carimbar” as propostas do Executivo, e que o Orçamento da União deve ser construído em contribuição com o Legislativo.

O orçamento é de todos e para todos os brasileiros e brasileiras: não é e nem pode ser de autoria exclusiva do Poder Executivo e muito menos de uma burocracia técnica que, apesar de seu preparo, não duvido, não foi eleita para escolher as prioridades da nação. E não gasta a sola de sapato percorrendo os pequenos municípios brasileiros como nós, parlamentares (Agência Câmara).

Foi demonstrado que a participação do Legislativo passou por expansão expressiva na última década e está estabilizada no patamar de cerca de 20% das despesas discricionárias. Para o orçamento de 2025, há previsão de que cada deputado disporá de R\$ 37.275.985 e cada senador, de R\$ 68.539.715. No caso das emendas de bancada estadual, o valor da reserva correspondente possibilita a distribuição de R\$ 528.889.655 por representação estadual, supondo uma divisão igualitária entre as bancadas, prática que vem ocorrendo.

Nos anos iniciais de todas as modalidades de emendas, houve resistência à execução obrigatória e equitativa, situação ainda hoje vivenciada pelas emendas de execução não obrigatória (comissão e relator-geral), mesmo que o atual governo tenha quitado passivos expressivos relativos a essas emendas.

Os condicionantes de cômputo de restos a pagar para parcela de execução obrigatória do exercício, destinação para ações de saúde e mínimo de aplicação para despesas de capital foram respeitados em todos os exercícios avaliados.

Os principais questionamentos das emendas ao orçamento partem de aspectos formais, como: a vedação à inclusão ou aumento de valor das programações, efetiva transparência da localidade beneficiada, autor da emenda e controle das despesas; e aspectos materiais como: a isonomia entre os congressistas, federalismo e separação entre os Poderes.

A vedação constitucional à inclusão ou aumento de programações no projeto de lei orçamentária se aplicaria a todas as modalidades de emendas, contudo, foi julgada inconstitucional somente para as emendas de relator-geral, pelo pedido constante das ADPFs que questionaram o “orçamento secreto”.

A necessidade de transparência de todo o processo decisório, do autor da emenda, da localidade e do objeto do gasto foram arguidas nas ADPFs que questionaram o “orçamento secreto”, argumentos acolhidos pela relatora e que deram suporte à declaração de inconstitucionalidade do que foi classificado como uso indevido das emendas de relator-geral.

O argumento de necessidade de controle das despesas foi motivador das ADIs n. 7688, 7695 e 7697, que questionaram a constitucionalidade da modalidade de transferências especiais das emendas individuais impositivas (“emendas Pix”). A mudança de titularidade dos recursos que “pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira” não pode eximir essas transferências de escrutínio pelos órgãos de controle externo e interno, TCU e CGU, por decisão do relator, referendada pelo plenário.

Impositividade deve ser lida conforme a constituição, ou seja, segundo os ditames que regulam a despesa pública, com transparência, controle e rastreabilidade, não sendo possível invocar a impositividade para uma espécie de execução privada do orçamento público. Quem gere recursos públicos, provenientes de emendas ou não, deve prestar contas e aplicá-los de forma republicana, atendendo ao inderrogável interesse público.

A isonomia entre os congressistas, argumento motivador das alterações constitucionais e legais que tornaram a execução obrigatória para parcela das emendas, acabou infirmado pelo regime de emendas de relator-geral e de comissão, uma vez que, para essas, não havia critério isonômico para distribuição dos recursos entre os congressistas.

Também para as emendas de bancada, há certa disparidade, uma vez que o atual procedimento de dividir o montante disponível de forma igualitária entre as bancadas, acaba por privilegiar as bancadas menores, cujos congressistas gerem, individualmente, quase dez vezes mais recursos que os integrantes de bancadas maiores.

No cenário político, os partidos que comandaram a distribuição de recursos como relatores-gerais do orçamento entre 2020 e 2022 foram os mesmos partidos que obtiveram maior sucesso nas eleições municipais de 2024 (PSD e MDB). Mesmo que se possa argumentar que essa coincidência seja uma falácia de falsa causalidade, em que o evento “A” preceder o evento “B” não torna “A” causa de “B”, parece mais provável que os R\$ 36 bilhões destinados a prefeitos aliados, valor que supera em mais de sete vezes o valor do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (R\$ 4,9 bilhões), tenham favorecido a reeleição desses em alguma medida.

Em defesa das emendas, os parlamentares alegam que só eles, que “gastam a sola dos sapatos” nos rincões do país conhecem as reais necessidades da população que representam. Contudo, essas demandas paroquiais, enfraquecem os instrumentos de planejamento a cargo do executivo, que se vê impossibilitado de executar sua política para atender a demandas dos congressistas, mais interessadas na responsividade eleitoral que na redução das desigualdades regionais de forma planejada e estruturante.

No julgamento do “orçamento secreto” (ADPFs 850, 851, 854 e 1014) restou patente a grande dificuldade que o mundo jurídico tem de aceitar os acordos firmados no plano político, sem enxergá-los com algum grau de antijuridicidade.

As emendas parlamentares, da mesma forma que a participação no governo por meio de pastas ministeriais, são elementos integrantes da gestão da coalizão governativa. Sempre foram, mas a análise jurídica tende a apontar um “desvio de finalidade” no uso de tais instrumentos. (FARIA, 2023, pág 385)

A coalizão de governo sempre foi gerida pelo Poder Executivo com o uso de emendas parlamentares e distribuição de cargos. No momento em que essa gestão da coalizão passou a ser gerida pelo próprio Legislativo, por meio das emendas de relator-geral e de comissão, ela se tornou um problema, mais político que jurídico, mas foi o judiciário quem se encarregou de cessá-la.

Se os governos governam, se maiorias se produzem, se as votações se fazem e as decisões são tomadas, então, qual é o problema? O

problema é que se nos habituamos à rotinização de práticas pouco justificáveis perante a opinião pública, então tenderá a disseminar-se junto ao público a opinião de que o *modus operandi* do sistema político é vil. (BRUNO REIS, 2007, p. 13)

Intervenções judiciais nesse embate político, primordialmente tomando por base o princípio da transparência, mesmo que tenham alcançado esse objetivo de conferir um caráter mais republicano às indicações de despesas, acabaram por desencadear reações do congresso, seja para tentar intimidar o Poder Judiciário no exercício da jurisdição, seja para resultar em um aumento nominal nos valores totais controlados pelo Poder Legislativo.

Como resultado da conciliação em processo estruturante sob o julgamento das ADIs n. 7688, 7695 e 7697, foram propostos nos últimos dias de outubro de 2024, como forma de atender aos requisitos para liberar a execução das emendas, dois projetos de Lei Complementar, o PLP n. 172/2024 de autoria do Senado e o PLP n. 175/2024 de autoria da Câmara, para dispor sobre as emendas parlamentares.

Ambos os projetos deixaram de citar as emendas de relator-geral, tratando apenas das emendas individuais, de bancada e de comissão e elencaram alguns dos critérios constantes da decisão liminar na ADI n. 7688, como: compatibilidade com PPA, LDO e LOA e transparência quanto ao objeto, autor e localidade beneficiada.

O PLP do Senado, apesar de mais extenso, ainda foi tímido quanto à titularidade do controle das transferências especiais, ao citar que os órgãos executores deverão comunicar em 30 dias ao TCU o pagamento dos recursos, em contraponto ao regramento para transferências com finalidade definida, que estarão sujeitas ao controle, integral, pelo TCU e CGU. O projeto da Câmara restabeleceu competência do Tribunal de Contas da União para apreciação das transferências especiais a entes federados.

Ambos os projetos, ao tratarem da vinculação de emendas coletivas a projetos estruturantes trouxeram um escopo bastante amplo ao citar diversas áreas que o legislador considera, de antemão, estruturantes, quase coincidentes com as áreas de atuação das comissões que as propõem, o que parece ter o intuito de reduzir a discricionariedade do Executivo em elencar essas áreas.

Houve institucionalização de destinação para a Saúde, uma vez que a destinação mínima de 50% para essa área em emendas de comissão, prevista nas LDOs, passará a integrar a Lei Complementar, contudo, no PLP do Senado, não foi

plenamente atendido o critério elencado na decisão liminar referendada de se observarem as indicações técnicas do gestor do SUS, uma vez que o PLP estabeleceu que as indicações serão observadas apenas “preferencialmente”. Já o PLP da câmara determinou que fossem observadas as orientações do gestor do SUS.

Com relação à vinculação da reserva para emendas à receita corrente líquida, houve avanço em ambos os projetos, ao vincular o crescimento da reserva para emendas impositivas às mesmas regras indexadoras das demais despesas discricionárias, conforme art. 4º da LC 200/2023, que vincula o crescimento dessas despesas, das quais as emendas fazem parte, ao crescimento da inflação medida pelo IPCA cumulada com índice de variação real da despesa. Contudo, houve estabelecimento de reserva para emendas de bancada, o que não é previsto na Constituição, que estabelece apenas patamar máximo de execução obrigatória das emendas aprovadas. O PLP da câmara, estabeleceu ainda reserva para emendas de comissão e a vedação ao contingenciamento indiscriminado dessas emendas, o que só poderá ocorrer de forma equitativa com as demais despesas discricionárias.

Ambos os projetos institucionalizaram o que se denomina de “rachadinha”, quando os parlamentares integrantes de determinada bancada dividem determinada emenda entre seus integrantes, em partes autônomas, o PLP regulou a fração mínima para cada parte autônoma em 10% do valor integral, o que possibilita a divisão de cada emenda de bancada entre 10 parlamentares. Como cada bancada pode propor 8 emendas divididas em 10 partes, somam-se 80 partes, capazes de atender até a maior bancada, de São Paulo, com 73 parlamentares.

O PLP da Câmara apresentou ainda calendário de execução, de 90 dias a contar da indicação pelo autor para que os órgãos técnicos (Executivo) indiquem eventuais impedimentos e de 30 dias após esse prazo inicial para que realizem o empenho das despesas. Após esse período, os órgãos terão mais 30 dias para efetuar os pagamentos. Logo, o prazo total para pagamento será de 150 dias a contar da indicação pelo autor, caso não haja impedimentos à execução, sob pena de responsabilidade do gestor que der causa a atraso injustificado.

O projeto da Câmara parece mais alinhado com as diretrizes do Supremo para sanar as inconstitucionalidades, com exceção do calendário de execução, do fracionamento das emendas coletivas e da reserva orçamentária inicial para emendas de comissão, de R\$ 11,5 bilhões.

Restou paralisada a tramitação do projeto originário do Senado, enquanto o projeto originado na Câmara, de autoria do Deputado Rubens Pereira Junior (PT/MA), acabou aprovado, com retirada apenas do calendário de execução, em 21 de novembro de 2024, como Lei Complementar n. 210.

Seguiram-se petições ao relator das ações de controle concentrado, Min. Flávio Dino, para que a execução fosse liberada após aprovação da LC 210/2024. Em 3 de dezembro de 2024 foi referendada decisão na ADPF n. 854 e ADIs n. 7688, 7695 e 7697, com a liberação, rigidamente condicionada, da execução das emendas parlamentares.

Citou-se a insuficiência de critérios elencados na Lei Complementar n. 210/2024 para reiterar as condicionantes constantes de decisões anteriores da corte, no sentido de promover irrestrita transparência e rastreabilidade à execução das emendas.

Para os restos a pagar relativos a emendas de relator-geral (RP 9) e toda a execução das emendas de comissão (RP 8), exigiu-se publicidade quanto ao parlamentar autor bem como dos beneficiários finais. Para as transferências especiais (emendas PIX) reiterou-se a obrigatoriedade de aprovação prévia de plano de trabalho pelo Executivo. Manteve-se a vedação à fragmentação dos objetos das emendas coletivas, que devem ser fruto de deliberação colegiada, registrada em ata.

Por fim, estabeleceu parâmetro de crescimento anual mais restritivo que o previsto na LC 210/2024 ao indicar o menor entre o crescimento das despesas discricionárias do Poder Executivo, o crescimento das despesas primárias conforme LC 200/2023 ou a receita corrente líquida da União. Para 2024, esses parâmetros mediram 12,9%, 4,91% e (-)1,6% respectivamente, o que pode representar redução nominal do montante destinado às emendas em 2025.

Há outros pontos ainda negligenciados nessa discussão, como a preocupação do Constituinte em estabelecer critérios alocativos que propiciassem a redução das desigualdades regionais, como elencado entre os objetivos da República e mais especificamente no Capítulo sobre finanças públicas, art. 165, §7, no entanto, esse dispositivo apresenta características de normas programáticas, daquelas cujo atendimento fica postergado para quando possível, uma vez que seu prazo para cumprimento em dez anos (ADCT, art. 35) já se encontra exaurido.

Com essa mesma preocupação, manifestou-se o Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão n. 2704/2019-Plenário para que se promovessem alterações legislativas para que a divisão dos recursos para emendas atendesse ao objetivo de “reduzir as desigualdades sociais e regionais” considerando que no modelo vigente, a tendência é haver a concentração de verbas nas regiões mais desenvolvidas, em razão de sua maior representatividade no Congresso.

Deve haver parâmetros de vinculação dessas emendas a alguma política pública, acesso a serviços públicos, desenvolvimento humano e redução das desigualdades regionais. Caso contrário, a mesma desproporção entre parlamentares e população, fruto de nosso sistema eleitoral, serão replicadas na divisão desproporcional de recursos.

O art. 17 da CF/88 impõe aos partidos o respeito ao regime democrático, ao pluripartidarismo e aos direitos fundamentais. O regime democrático, regulado pela CF/88 permitiu inúmeras alternâncias de grupos no poder central, prerrogativa que pode ser infirmada pelo uso das emendas como instrumento de manutenção no Poder. O pluripartidarismo impõe a possibilidade e viabilidade de criação de um novo partido político, também infirmado pelo atual regime, que implica benefícios aos que já estão no Poder. Por fim, os direitos fundamentais abarcam o direito à participação política, prerrogativa de difícil preenchimento para os novos entrantes.

O regime democrático, não implica somente método para tomada de decisões, mas pressupõe amplo acesso aos cargos eletivos e possibilidade de renovação dos quadros, ambos prejudicados pelo atual quadro de vultosos recursos sob controle de parlamentares que conseguem eleger representantes nas suas bases, que, por seu turno, favorecem a eleição dos “padrinhos” no congresso nacional para sucessivos mandatos.

Emendas parlamentares funcionam como um mecanismo de perpetuação no poder, uma vez que os atuais representantes possuem um ferramental muito mais preparado para que se convençam os eleitores a manterem-nos no poder em detrimento de uma maior renovação dos quadros. Esse cenário privilegia o carreirismo político e dificulta o ingresso de novos quadros que tem de lutar por uma vaga em desigualdade de forças com os atuais parlamentares.

A fragilidade e os excessos do Executivo acabaram por criar as condições para o avanço gradual do Legislativo sobre o orçamento, esse quadro é de difícil retorno

ao *status quo ante*, uma vez que o Congresso possui a prerrogativa de propor e aprovar emendas constitucionais, como as que alteraram o pêndulo de forças sobre o orçamento, sem a participação do poder Executivo, que não possui sequer poder de veto nesses casos.

Parece mais provável que haja um processo, também gradual, de estabelecimento de balizas constitucionais que limitem as emendas a um patamar menor que o atual e que se restabeleça a função típica do Executivo na escolha dos objetos de gasto, em uma interpretação da impositividade conforme a Constituição.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. DADOS, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.
- ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de finanças públicas**. 2. ed. Brasília: Editor Paulo Henrique Feijó da Silva, 2008.
- ALMEIDA, Dayson; GREGGIANIN, Eugênio; MOURA R., Márcia e VOLPE, Ricardo A. **Nota Técnica n. 19/2023**. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF) da Câmara dos Deputados, 2023.
- ANDRADE, D. A.; MACHADO, Monica Sapucaia; CARVALHO, G. B. V.. **50 Anos do Pacto de São José da Costa Rica: Reflexões Sobre Justiça Social No Brasil**. PRIM@ FACIE, v. 18, p. 01-31, 2020.
- ARAGÃO, Murillo De. **O semipresidencialismo em ação**. Revista Veja, 31 de maio de 2024.
- BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Governança legislativa orçamentária: da fragmentação paroquialista à priorização estratégica**. Estudo Técnico nº 8/2021. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF) da Câmara dos Deputados, 2021.
- BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Orçamento e poder de agenda nos dois momentos do presidencialismo de coalizão brasileiro**. Curitiba: Appris, 2019.
- BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Relação Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle**. Brasília: Núcleo de estudos e pesquisas do Senado, 2012.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021**. Dispõe sobre procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com indicador de resultado primário (RP) 9 (despesas discricionárias decorrentes de emenda de relator-geral). Brasília: Câmara dos Deputados, novembro/2021.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 2, de 2021-CN, de 1º de dezembro de 2021**. Altera disposições da Resolução nº 01/2006-CN, para ampliar a transparência

da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral. Brasília: Senado Federal, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inteiro teor do Acórdão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854**. Relatora Min. Rosa Weber, 19 de dezembro de 2022 (2022b). Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357617080&ext=.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2023.

BRASIL, Diário da Câmara dos Deputados, ano LXIX, n. 64, 2014, p. 177.

CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério**. São Paulo: Blucher, 2016.

CORTEZ, Rafael de Paula Santos; SALTO, F. S. **Emendas impositivas pioram a gestão da política fiscal**. Valor Econômico, 30 dez. 2013.

CORTEZ, Rafael de Paula Santos. **Conflito Executivo-Legislativo no Brasil: Uma perspectiva comparada**. 2003.

FALCÃO, Daniel; ARIS, T. A.; LINHARES, J. M.. **Dez anos da CGM-SP: avanços e desafios do compliance público**. Consultor Jurídico, São Paulo, 27 maio 2023.

FALCÃO P. REIS, Daniel Gustavo. **Limites da atuação do STF nas atividades do Congresso: considerações sobre o julgamento do Mandado de Segurança nº 32.033**. Revista Gestor, p. 84 - 85, 01 ago. 2013.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/emendas-parlamentares-e-processo-orcamentario-no-presidencialismo-de-coalizao-9786555501797>. Blucher, 2023.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **O desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo e o controle do orçamento pelo Congresso Nacional**. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4875>. SciELO Preprints, 2022b.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **O redesenho das instituições orçamentárias e a explosão das emendas de relator-geral RP-9: o processo orçamentário no centro da crise política**. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4904>. SciELO Preprints, 2022c.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando (coord.). **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

HARTUNG, Paulo; MENDES, Marcos e GIAMBIAG, Fabio. **As emendas de relator e as narrativas falaciosas**. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/emendas-de-relator-e-narrativas-falaciosas>.

HILL, Christopher. **O século das revoluções: 1603-1714**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

JARDIM, José Maria. **A face oculta do Leviatã: gestão de informação e transparência administrativa**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 119, n. 1, p. 149, 1995.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEITÃO, Míriam. **A disputa não é entre Lula e Lira**. Jornal O Globo, 15 de fevereiro de 2022.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil**. Planejamento e políticas públicas. Ipea, n. 26 | jun./dez. 2003.

MACHADO, M. S.; PIERDONA, Z. L. (Org.); BOLFARINI, I. C. M. (Org.); ANDRADE, D. A. (Org.). **Financiamento dos Direitos Sociais no Brasil**. 1. ed. Jundiaí: Paco Editorial, 2017. v. 1. 364p.

MASCARENHAS, Caio Gama. **Orçamento impositivo e as transferências do artigo 166-A da Constituição: notas sobre regime jurídico, accountability e corrupção**. Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 1-22, jan./abr. 2023. DOI: 10.46818/pge.v6i1.340.

MAZZINI, Leandro. **O Brasil inventa o Congressismo**. Revista Isto É, 25 de julho de 2023.

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos. **Por que a democracia brasileira não morreu?** 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2024.

MENDES, Marcos. **Emendas parlamentares e controle do orçamento pelo legislativo: uma comparação do Brasil com países da OCDE**. Millenium Papers n. 8), 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

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

MESQUITA, Lara. **Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados brasileira**. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, Weder de. **Lei de diretrizes orçamentárias: gênese, funcionalidade e constitucionalidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2017

PEREZINO, Luiz Fernando de Mello. **A preponderância do Poder Executivo no processo orçamentário**. Brasília: UNILEGIS, 2008.

PIRES, Breno. **Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso**. O Estado de S. Paulo, 8 mai. 2021.

PRAÇA, Sérgio. **Corrupção e reforma orçamentária no Brasil 1987-2008**. São Paulo: Annablume, 2013.

RAIS, D.; FALCÃO P. REIS, Daniel Gustavo. **Uma nova dimensão da prestação de contas**. Valor Econômico, São Paulo, p. A6 - A6, 12 set. 2016.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – **Plebiscito sobre forma e sistema de governo completa 20 anos**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2013/Abril/plebiscito-sobre-forma-e-sistema-de-governo-completa-20-anos>. Consultado em 7/8/2024.

VALOR ECONÔMICO. **Lira defende permanência de orçamento secreto: “é municipalista, amplo e democrático”**. São Paulo, 21 nov. 2022