

## O ORÇAMENTO REPUBLICANO E AS EMENDAS PARLAMENTARES

---

### *THE REPUBLICAN BUDGET AND THE PARLIAMENTARY AMENDMENTS*

**ANA CAROLINA CARDOSO LOBO RIBEIRO**

Mestranda em Direito do Estado e Regulação pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Ex-Procuradora do Estado do Paraná. Procuradora do Município do Recife.  
ana.lobo@ufpe.br.

**Resumo:** Este artigo tem o objetivo de analisar a compatibilidade entre emendas parlamentares vinculativas no processo orçamentário e o princípio republicano identificado na Constituição Federal de 1988. Pela hipótese apresentada, as emendas podem viabilizar clientelismo e desconexão ao planejamento prévio, fragmentando o desenvolvimento nacional. Utilizou-se o método lógico-dedutivo para o estudo dos tipos de emendas parlamentares e suas características e o hipotético-dedutivo para a avaliação da adequação das emendas de relator à forma de governo brasileiro. Além disso, foram analisados dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento para avaliar o percentual que as emendas ocupam no orçamento. Identificou-se que os diversos tipos de emendas parlamentares, em maior ou menor grau, estão distantes da prática do ideal de orçamento público republicano.

**Palavras-chaves:** Constituição de 1988; orçamento público; presidencialismo.

**Abstract:** This article aims to analyze the compatibility between binding parliamentary amendments in the budget process and the republican principle identified in the Constitution of Federative Republic of Brazil 1988. The hypothesis presented is that the amendments can allow clientelism, disconnection from previous planning and fragment national development. The logic-deductive method was used to study the types of parliamentary amendments and their characteristics and the hypothetical-deductive method to assess the adequacy of the rapporteur amendments to the Brazilian form of government. In addition, data from the Integrated Planning and Budget System were analyzed to assess the percentage that the amendments occupy in the budget. In conclusion, the article identified that the various types of parliamentary amendments are far from the practice of the republican public budget ideal, in a several of levels.

**Keywords:** Constitution of Federative Republic of Brazil; public budget; presidentialism.

**Sumário:** 1. Introdução - 2. Orçamento público e processo legislativo orçamentário - 3. As emendas parlamentares: tipos e impositividade - 4. A análise crítica da prática das emendas parlamentares e o orçamento público republicano - 5. A mudança de correlação de forças no presidencialismo de coalizão - 6. Considerações finais - 7. Referências.

### 1. INTRODUÇÃO

O orçamento público é um dos pilares do Estado Democrático de Direito e o meio necessário para a materialização da Constituição Federal de 1988. As políticas públicas formuladas para cumprir direitos fundamentais, manter a Administração Pública e incentivar a economia produtiva do país dependem de financiamento adequado.

Nesse mister, receitas e despesas devem atender ao Princípio da Legalidade, ou seja, devem ser estimadas via projeto de lei ordinária elaborado e consolidado pelo Poder Executivo, posteriormente debatido democraticamente entre os representantes do povo no Congresso Nacional. Com isso, qualquer tipo de dispêndio de dinheiro público depende da prévia autorização legislativa.

Nos últimos anos, o processo legislativo orçamentário está no centro dos debates, em virtude de inovações no regramento das emendas que os parlamentares podem apresentar na Comissão Mista de Orçamento. As emendas já eram possíveis sob determinados critérios, mas foi conferida impositividade pela Constituição às emendas individuais e de bancada, sob determinados critérios e limites. Na prática, conferiu-se impositividade também às emendas de relator-geral, não obstante a ausência de previsão legal ou constitucional. Esse último tipo causou controvérsias pela viabilização do que ficou cunhado como “Orçamento Secreto”, dada a autorização para que um determinado montante do orçamento fosse destinado de modo livre e sem transparência para determinados redutos eleitorais.

O presente estudo visa investigar se os tipos de emendas parlamentares e a prática atual guardam consonância com o princípio republicano contido na Constituição de 1988. Cabe indagar se elas têm a potencialidade de promover a igualdade material entre as pessoas, o equilíbrio entre as regiões e se garantem o trato impessoal e transparente na gestão da coisa pública. Ademais, é importante problematizar a questão no contexto da noção de unidade e coordenação do desenvolvimento nacional, na medida em que uma porcentagem considerável do Orçamento Geral da União tem sido direcionado por emendas parlamentares.

Esse amplo percentual indica como as emendas parlamentares alteraram o modo de ser originariamente existente no presidencialismo de coalizão brasileiro. Por essa razão, é necessário perquirir quais são as possíveis consequências dessa realidade para a política tradicional.

Com fundamento em revisão bibliográfica, o texto buscará responder às seguintes questões: como ocorre o processo legislativo orçamentário e quais são os tipos de emendas parlamentares? Quais são os atritos entre a prática das emendas parlamentares e a noção de orçamento público republicano? Em que medida as emendas parlamentares contribuem ou não para o desenvolvimento integrado e eficiente do país? Quais são as consequências da mudança na correlação de forças entre Poder Executivo e Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão?

Também serão analisados dados colhidos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, do Ministério do Planejamento, para verificação do percentual de despesas discricionárias alocadas por meio de emendas parlamentares.

O artigo pretende promover uma análise crítica unindo direito financeiro, direito constitucional e direito econômico.

---

## 2. ORÇAMENTO PÚBLICO E PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO

A concretização da Constituição Federal de 1988 e do seu projeto de sociedade dependem do exercício do conjunto de capacidades integrantes da atividade financeira do Estado, compreendido como a reunião de medidas destinadas à obtenção de receitas e realização de despesas, direcionadas pelo interesse público (TORRES, 2011, p.3). As receitas, no âmbito do Estado Fiscal contemporâneo, são adquiridas principalmente por meio da tributação, a qual assegura a realização de despesas para consecução de direitos civis e políticos (NABAIS, 2015, p.194). Ingressos no caixa público também podem advir da obtenção de empréstimos, pelo exercício do poder de crédito público.

Todos os elementos da atividade financeira precisam constar com clareza e objetividade do orçamento público, a lei resultante do processo de deliberação democrática, no âmbito do Congresso Nacional, da Assembleia Legislativa ou da Câmara dos Vereadores sobre os projetos de lei elaborados e encaminhados pelo Poder Executivo.

Na concepção de Heleno Torres (2014, p.346), o orçamento cumpre determinadas funções no Estado Democrático de Direito. A primeira função pode ser denominada de *função de delimitação legislativa*, pela qual a lei orçamentária edifica as fronteiras da autorização de despesas para que o Poder Público as execute dentro de limites. A segunda, a *função de planejamento*, concerne ao atendimento de projetos, planos e programas idealizados para o desenvolvimento nacional e regional. A *função de transparência* consiste em permitir que todos tenham acesso ao documento público contendo informações verdadeiras, a título de informação e controle popular. A *função de efetividade de direitos e liberdades fundamentais*, visto que prevê quais receitas serão destinadas à efetivação da dignidade da pessoa humana. Por fim, a *função de controle*, dado que o orçamento possibilita o controle pelo Congresso Nacional das despesas destinadas a cada aspecto da atuação governamental.

Diante desse amplo conjunto de funções do orçamento, afasta-se da concepção antiga de que o orçamento apenas servia como controle político para conter a substância dos programas de governo, do planejamento econômico de implementação do pacto social e seu financiamento (GRADVOHL, 2017, p.90).

No Brasil, embora regido pelo princípio da unidade, previsto no Art. 165, §5º, da Constituição, o orçamento é veiculado por três leis ordinárias de tramitação e características peculiares, eis que são temporárias e têm funções, prazos de vigência e de envio diferentes. Trata-se da composição de um sistema de planejamento orçamentário, concebido com base no Art. 174, da Constituição

O Plano Plurianual (PPA) é a lei que veicula o planejamento orçamentário de médio prazo, com vigência de quatro exercícios. Cabe ao PPA apresentar, de modo regionalizado, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes, bem como para as despesas de investimento de execução superior a um exercício. Ele guia a feitura da Lei de

Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) e deve ser encaminhada em até quatro meses antes do fim do primeiro exercício financeiro do mandato quadrienal do Presidente da República.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) foi concebida para conter as metas e prioridades para o ano seguinte e deve ser encaminhada até a primeira quinzena de abril de cada ano. É responsável por fixar o equilíbrio entre receitas e despesas, ao apresentar o Anexo de Metas Fiscais, um documento que contém, para o exercício corrente e os dois seguintes, as metas fiscais anuais quanto a despesas, resultado nominal e primário e previsão do limite de déficit e dívida pública. Segundo o §2º, Art. 165, da Constituição, cabe à LDO estabelecer as diretrizes de política fiscal e as metas, “em consonância com trajetória sustentável da dívida pública”, além de apresentar orientações para elaboração da LOA.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é composta pelo conjunto de receitas e despesas para o exercício financeiro seguinte e seu encaminhamento deve ocorrer até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro. Na LOA, o conjunto de despesas e receitas precisa ser estipulado de forma específica, na medida em que não cabe a consignação de crédito com finalidade imprecisa ou dotação ilimitada. Logo, ressalvada a possibilidade de créditos suplementares e de operações de crédito, despesas e receitas precisam estar contidas na lei orçamentária, a qual não conterà dispositivos estranhos à matéria.

O controle entre poderes é indispensável na formação do orçamento, já que ele é o ápice do processo civilizacional e é um pilar da confiança na sociedade. O debate no âmbito do Poder Legislativo submete aos representantes do povo a eleição das esferas de prioridade de aplicação dos recursos e de quais fontes eles serão obtidos. O orçamento traz subjacentes quais são os valores éticos vigentes, por isso sua análise não pode ser restrita ao plano meramente formal de comparação de números e precisa compreender também a dimensão substancial (TORRES, 2011, p.4).

O Princípio da Separação de Poderes impõe uma divisão clara de capacidades em matéria orçamentária. No âmbito do Estado Democrático de Direito, é indispensável impedir a concentração de poderes em apenas algumas pessoas ou órgãos. É sabido que o sistema de freios e contrapesos, construído e justificado historicamente, visa a atingir o equilíbrio e a harmonia entre instituições com funções distintas, e assim ocorre no âmbito do processo legislativo orçamentário (CONTI, 2011, p.288).

A divisão de poderes está bem delimitada no chamado ciclo orçamentário, que são as fases do processo orçamentário, compostas por elaboração da proposta orçamentária pelo Poder Executivo, a apreciação pelo Poder Legislativo (ao qual é permitido elaborar emendas ao projeto), a execução pelo Poder Executivo e o controle e avaliação no controle interno e externo, exercido pelo Executivo com o auxílio dos Tribunais de Contas (GRADVOHL, 2017, p.106).

De acordo com o Art. 165, da Constituição, o Poder Executivo detém a iniciativa privativa e vinculada para a elaboração da proposta orçamentária de PPA, LDO e

LOA. No âmbito federal, os estudos e cálculos para concepção das propostas ocorre no Ministério do Planejamento, composto por diversas secretarias, dentre as quais a Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Os subsídios técnicos para a organização da proposta e efetiva execução do orçamento são fornecidos, na União, pelo Ministério da Fazenda (CONTI, 2011, p.295).

Há as propostas orçamentárias próprias do Poder Judiciário e de outras instituições com autonomia financeira constitucionalmente conferida, como o Ministério Público e a Defensoria Pública. De todo modo, ao Poder Executivo cabe reunir todos esses elementos a sua própria proposta.

Pois bem. O Poder Executivo elabora seu projeto de lei e consolida a proposta, para envio ao Congresso Nacional. Uma Comissão Mista de Orçamento (CMO), composta por deputados e senadores, de caráter permanente, tem a incumbência de analisar os projetos e sobre eles emitir parecer, bem como exercer um papel de fiscalização das execuções orçamentárias dos planos e programas nacionais.

A CMO recebe as propostas de alteração dos projetos de leis orçamentárias, seja do próprio Poder Executivo (por meio de mensagem ao Congresso Nacional, acaso o dispositivo não houver sido objeto de votação ainda) e pelos parlamentares, por meio de emendas. As emendas são apreciadas no Plenário do Congresso Nacional e, após deliberação, seguem para sanção e publicação da lei.

### 3. AS EMENDAS PARLAMENTARES: TIPOS E IMPOSITIVIDADE

Consoante o Art. 166, §3º, da Constituição, as emendas ao projeto de LOA e aos projetos dela modificadores devem seguir alguns critérios, como a compatibilidade com o PPA e a LDO; a designação dos recursos correspondentes, que devem advir de anulação de despesa (salvo as destinadas ao funcionamentos, serviço da dívida pública e transferências tributárias entre entes federativos); a relação com eliminação de erros ou omissões ou dispositivos do projeto de lei. As alterações ao projeto de LDO precisam seguir o PPA.

Tradicionalmente, as emendas parlamentares compunham o sistema orçamentário como uma forma de os parlamentares serem capazes de influenciar a formação das leis orçamentárias. Afinal, como eles advêm de regiões distintas, têm conhecimento sobre as necessidades específicas do ponto de vista mais próximo da população daqueles locais. Não obstante, as emendas parlamentares ao projeto de LOA eram apenas autorizativas, ou seja, na fase seguinte do ciclo orçamentário, de execução, poderiam ou não serem efetivadas. Esse elemento acionava a discricionariedade do Poder Executivo e constituía um instrumento de barganha, que permitia beneficiar os parlamentares aderentes aos projetos do chefe do Poder Executivo de turno.

No contexto da crise econômico-financeira e política instaurada no segundo mandato de Dilma Rousseff, diante das rugas entre o Congresso e a Presidência, a LDO 2014 (Lei Federal Nº 12.919/2013) (BRASIL, 2013) tornou obrigatória a execução

orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, no montante de 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, consoante critério de cálculo específico (marcador orçamentário RP6).<sup>1</sup>

Essa medida tornaria, supostamente, mais difíceis as manobras orçamentárias como moeda de troca por votação favorável ao governo (NOGUEIRA, 2021, p.90), visto que todos os parlamentares, de situação ou de oposição, são tratados de modo igualitário. Na prática, o Poder Executivo ainda tem o poder de decidir o *momento* de liberação dos recursos.

Posteriormente, a regra foi constitucionalizada por meio da Emenda Constitucional Nº 86/2015, que inseriu o Art. 166, §9º, repetindo a vinculação de 1,2% da receita corrente líquida apurada no exercício anterior (BRASIL, 2015). Ao menos 50% do montante das emendas individuais deve seguir para serviços públicos de saúde.

No tocante às emendas individuais, uma inovação concebida pela EC 105/2019 permite a realização de transferências especiais<sup>2</sup> para Estados, Municípios e Distrito Federal, sem finalidade definida (BRASIL, 2019). Esses recursos, desconectados de convênios ou instrumentos congêneres, passam a pertencer ao ente federativo beneficiado de modo automático, no ato da transferência financeira.<sup>3</sup> Isso significa que não há necessidade de justificar a aplicação do recurso, mesmo diante de sua origem federal, o que traz implicações quando à transparência da destinação e alocação de dinheiro público. O §5º do Art. 166-A, da Constituição, estabelece que ao menos 70% das transferências especiais deverão ser aplicadas em despesas de capital, com vedação de aplicação dos recursos para despesas com funcionalismo público e encargos referentes ao serviço da dívida.

Em seguida, nas LDO 2016 a 2018, novas regras de impositividade foram concebidas, dessa vez para as emendas de bancada estadual. Esse tipo de emenda, em que o conjunto de parlamentares de cada Estado da federação decide a destinação de recursos de forma conjunta, é definida e regulada pela Resolução do Congresso Nacional Nº 1, de 2006, nos Arts. 46 a 48 (BRASIL. Congresso Nacional, 2006).

A Emenda Constitucional Nº 100/2019 alterou o Art. 165, §10<sup>4</sup> para tornar obrigatória a execução de todas as emendas parlamentares, não restritas a despesas

---

<sup>1</sup> Art. 52. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, que terá identificador de resultado primário 6 (RP-6), em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do Art. 165, da Constituição Federal.

<sup>2</sup> Além das transferências especiais, as transferências podem ser do tipo “com finalidade definida”, quando os recursos serão vinculados à programação específica estabelecida na emenda parlamentar, no campo das competências federais. Para essa modalidade de transferência, também é vigente a regra de aplicação de pelo menos 70% em despesas de capital (Art. 166-A, §5º).

<sup>3</sup> Os recursos recebidos não são contabilizados como receita do ente para fins de limites de pessoal ativo ou inativo e de endividamento (§1º, Art. 166-A).

<sup>4</sup> A EC 102/2019 dispôs que o caráter impositivo apenas é cabível para despesas no orçamento fiscal e da seguridade social, não se aplicando, assim, ao orçamento de investimento das empresas em que a União tenha participação direta ou indireta. A reforma também deixou claro que o dever de execução está restrito a despesas primárias discricionárias e tem como requisitos o cumprimento das metas fiscais e a limites legais e constitucionais de despesa.

com saúde, e ainda acrescentou o §12 ao Art. 166. De acordo com esse dispositivo, as emendas de bancada estaduais também são impositivas, no montante de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Para uniformizar a forma de cálculo em consonância com o teto de gastos instituído pela Emenda Constitucional Nº 95/2016, a Emenda Constitucional Nº 105/2019 alterou a regra para que, a partir de 2022 até o fim daquele regime, o valor das emendas de bancada sejam limitadas aos valores de execução obrigatória do exercício anterior, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Quando da entrada em vigor do caráter impositivo das emendas individuais e de bancada, pensou-se um regime sem previsão constitucional para que as emendas do relator-geral pudessem criar programações orçamentárias. O relator-geral é o deputado ou senador designado para, naquele exercício, confeccionar o parecer final do orçamento. Ordinariamente, esse tipo de emenda servia para corrigir erros e omissões, com base no Art. 144, da Resolução Nº 01/2006 – CN, com a expressa vedação de inclusão de programação nova e de acréscimo de valores a programações constantes de projetos (BRASIL. Congresso Nacional, 2006):

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.

Não obstante essa previsão, no intuito de galgar mais um passo na impositividade do orçamento e para viabilizar a alocação particularista de recursos, na análise da LDO 2020 (Lei Federal Nº 13.898/2019), o relator-geral do orçamento formulou um projeto substitutivo incluiu as emendas de comissão permanente (marcador RP8) e de relator geral (marcador RP9). Embora aprovados os dispositivos pelo Congresso Nacional, após o envio ao Presidente da República, foi vetou parcialmente (Veto Nº 43/2019). Depois, os marcadores R8 e R9 foram restabelecidos após votação de projeto de lei da Presidência da República (Lei Nº 13.957/2019) (NOGUEIRA, 2021, p.60).

No relatório das Contas do Presidente da República de 2020, analisados pelo Tribunal de Contas da União, foram apresentadas objeções a respeito da falta de transparência das emendas do relator-geral, nos seguintes termos:

Não foram esclarecidos os critérios objetivos que nortearam a distribuição das emendas RP-9. Também não foram apresentadas evidências quanto à uniformização da sistemática de transferência aos entes subnacionais beneficiários, razão pela qual se faz necessária a adoção de providências

para assegurar a ampla publicidade em plataforma centralizada de acesso público dos documentos utilizados para embasar as escolhas alocativas (BRASIL, Tribunal de Contas da União, 2020).

A imprensa noticiou que, com base nas emendas do relator-geral (RP9), foi arquitetado um esquema de compra superfaturada de tratores, em execução de R\$3 bilhões, concentrados na base de apoio do Presidente da República. Não houve isonomia entre municípios. O esquema ficou conhecido como “Orçamento Secreto” ou “Tratoração” e auxiliou que o governo federal pudesse eleger seus candidatos ao Senado e à Câmara dos Deputados (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2021).

Em 2021, não obstante a ausência de previsão legal ou constitucional para esse tipo de emenda, a Portaria Interministerial ME/Segov-PR N° 6.145, de 24 de maio de 2021, do Ministério da Economia e do Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República acolheu o caráter impositivo das emendas de relator, ao consignar que, a exemplo das outras despesas discricionárias, os recursos desse tipo de emenda podem ser obstados *apenas* diante de objeções técnicas e, em caso de contingenciamento, ele deve atingir até o montante aplicado a outras despesas discricionárias<sup>5</sup> (BRASIL, 2021a).

Nessa toada, por ocasião do PLOA 2021, o Relator-geral foi autorizado a propor emendas sobre o projeto de orçamento. Na LOA 2021 (Lei N° 14.144, de 2021), as emendas de relator foram orçadas em 16,850 milhões, sem indicação de qualquer limite e sem identificação do parlamentar proponente (SANTOS, MORETTI, 2021).

Nas ADPFs 850,<sup>6</sup> 851<sup>7</sup> e 854,<sup>8</sup> foi questionada a constitucionalidade das emendas do relator. Os principais argumentos levantados nas ações foram: i. violação ao princípio da legalidade; ii. exceção ao regime geral do orçamento impositivo sem qualquer previsão constitucional para emendas de relator-geral para inclusão de programação orçamentária; iii. violação aos princípios da moralidade e impessoalidade, por inexistência de critérios equitativos dos limites percentuais e ausência de rastreabilidade dos recursos; iv. violação ao princípio da publicidade e da transparência, por ausência de divulgação da lista de parlamentares beneficiados e do emprego dos recursos; v. violação do princípio da eficiência, por ausência de demonstração da conexão da aplicação com as políticas públicas em curso.

<sup>5</sup> Art. 41. São considerados impedimentos de ordem técnica para o empenho das despesas relativas às emendas de que trata este Título, sem prejuízo das demais hipóteses, previstas ou identificadas na forma do § 2º do Art. 67 da Lei N° 14.116, de 2020 - LDO-2021: I - não comprovação, por parte de Estados, Distrito Federal ou Municípios que fiquem a cargo do empreendimento após sua conclusão, da capacidade de aportar recursos para sua operação e manutenção; II - não comprovação de que os recursos alocados são suficientes para conclusão do empreendimento ou de etapa útil com funcionalidade que permita o imediato usufruto dos benefícios pela sociedade; III - incompatibilidade com a política pública setorial do órgão responsável pela programação; IV - incompatibilidade do objeto da despesa com os atributos da ação orçamentária e respectivo subtítulo; V - omissão ou erro na identificação da unidade da federação beneficiada, quando couber; e VI - outras situações ou eventos de ordem fática ou legal, devidamente justificados, que obstem ou suspendem a execução da programação orçamentária primária discricionária até o término do exercício financeiro de 2021. Parágrafo único. Não constitui impedimento de ordem técnica a indevida classificação de Modalidade de Aplicação e de Grupo de Natureza de Despesa.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6193240>.

<sup>7</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6194438>.

<sup>8</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>.

Inicialmente, uma decisão da Ministra Rosa Weber suspendeu a execução das verbas e a liminar foi referendada, em novembro de 2021.

Em resposta à suspensão de execução das emendas do chamado “Orçamento Secreto”, o Congresso Nacional editou a Resolução 2/21, publicada em 02.12.2021 (BRASIL, 2021b) (altera a Resolução Nº 1, de 2006), a que determina a publicação individual de todas as destinações das emendas RP9, no endereço eletrônico da Comissão Mista de Orçamento.<sup>9</sup> Determina-se, na normativa, que as indicações tenham compatibilidade com o PPA e com a LDO e com as diretrizes da política pública vigente.<sup>10</sup> Além disso, no PLOA deverá ser ressaltado o limite máximo (os limites constitucionais de emendas individuais e de bancada), salvo erros, omissões e recomposições de dotações canceladas, e a lista de políticas públicas que podem constar de emendas.

Diante do avanço nas medidas de transparência e sob a justificativa de continuidade de obras e serviços públicos, decisão monocrática da ministra Rosa Weber, em 16.12.2021, liberou os pagamentos. A decisão foi confirmada no plenário virtual, autorizando a execução das emendas, com ampliação do prazo para apresentar a lista de parlamentares beneficiados.

Na LOA 2022 (Lei 14.303, de 21 de janeiro de 2022) (BRASIL, 2022a), as emendas parlamentares totalizaram R\$16,5 bilhões e as emendas de relator foram mantidas, com obediência ao teto estabelecido na Resolução do Congresso Nacional 2/21, publicada em 02.12.2021.

O valor das emendas de relator ficou dentro do limite aprovado em projeto de resolução pelo Congresso no fim de novembro. Pela nova regra, o teto deve se limitar ao total das emendas de bancada e individuais impositivas. Para 2022, o Orçamento libera R\$ 10,93 bilhões para emendas individuais e R\$ 7,54 bilhões para as emendas de bancada estadual. Os parlamentares apresentaram 6.689 emendas individuais e coletivas, sendo 5.231 de deputados, 866 de senadores, 415 de bancada estadual e 177 de comissão. Ao todo, foram destinados R\$ 21,12 bilhões para atender a essas emendas (AGÊNCIA SENADO, 2021).

---

<sup>9</sup> Art. 69-A. O relator-geral poderá realizar indicações para execução das programações a que se refere o inciso IV do Art. 53, oriundas de solicitações recebidas de parlamentares, de agentes públicos ou da sociedade civil. § 1º As indicações e as solicitações que as fundamentaram, referidas no **caput**, serão publicadas individualmente e disponibilizadas em relatório em sítio eletrônico pela CMO e encaminhadas ao Poder Executivo. § 2º As indicações somente poderão ser feitas quando compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e estiverem de acordo com a legislação aplicável à política pública a ser atendida.

<sup>10</sup> Art. 53. (...) IV - autorizar o relator-geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto, devendo nesse caso especificar seu limite financeiro total, assim como o rol de políticas públicas passível de ser objeto de emendas. Parágrafo único. O limite financeiro de que trata o inciso IV não poderá ser superior ao valor total das emendas de que tratam os §§ 11 e 12 do Art. 166 da Constituição Federal e não se aplica às emendas elaboradas nos termos dos incisos I e II do Art. 144.

#### 4. A ANÁLISE CRÍTICA DA PRÁTICA DAS EMENDAS PARLAMENTARES E O ORÇAMENTO PÚBLICO REPUBLICANO

É imprescindível questionar em que medida o orçamento viabiliza o cumprimento dos fundamentos da República contidos no Art. 1º, a saber, a soberania, a cidadania, a existência digna e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e a pluralidade política. E se estão alinhados aos objetivos da República (Art. 3º) de sociedade baseada na justiça e na solidariedade, em busca do desenvolvimento nacional, da redução da pobreza e das desigualdades entre pessoas e regiões, visando ao bem-estar de todos, sem discriminação de nenhuma ordem.

Na tese publicada em livro intitulado *Orçamento republicano e liberdade igual*, Fernando Scaff (2018, p.127) relacionou o princípio republicano com o orçamento público, elaborando a noção de *orçamento republicano*. O princípio republicano, contido na Constituição Federal de 1988, indica que a estruturação do Estado brasileiro deve ser direcionada à persecução igualitária do bem comum, pautada na legalidade, para perseguir a função social da ação pública, a concretização de direitos fundamentais (SCAFF, 2018, p.267). O princípio afasta pretensões particularistas com a coisa pública, ou seja, está vedado o direcionamento das institucionalidades estatais em benefício de interesses privados (AGRA, 2018, p.149).

Uma sociedade será tanto mais republicana quanto mais isonômica for a decisão sobre a arrecadação e o gasto público, visando a concreção da liberdade igual – igual para todos. Agregue-se a isso a deliberação democrática sobre tais decisões e teremos um efetivo Estado Democrático e Republicano de Direito. O ponto central do orçamento republicano, como um instrumento jurídico de direito financeiro, é identificar de quem se arrecada, com quem se gasta e quem decide sobre essa matéria no governo. De tal análise surgirá um modelo financeiro, decorrente do conjunto político da sociedade, observando englobadamente a arrecadação e o gasto (SCAFF, 2018, p.267).

Como se pode perceber, a noção de orçamento republicano está conectada com a de justiça fiscal pelo lado da arrecadação e pelo lado da despesa pública. Será republicano o orçamento que obtiver, sempre que possível, recursos com base na progressividade para atingir os mais privilegiados detentores de renda e riqueza, e promover políticas públicas, serviços e obras de cunho redistributivo, visando à redução das desigualdades sociais e econômicas no país.

Para Carol Alves (2020, p.70), a justiça fiscal depende do tipo de matriz tributária escolhida pelo país, se tem caráter progressivo ou regressivo e orientação redistributiva ou não. No Brasil, o foco excessivo em tributos indiretos, tendo como base principal o consumo e a produção, em detrimento da renda e da riqueza, demonstra que a engenharia arrecadatória não atende à capacidade contributiva. Do lado da despesa, defende a autora, o Estado atenderá à justiça fiscal se utilizar o produto da tributação para fins sociais, em respeito ao tipo de modelo social pretendido.

Nesse sentido, cabe investigar em que medida a impositividade de emendas parlamentares encontra consonância com a noção de orçamento republicano, em cujo bojo está o princípio da justiça fiscal.

Por um lado, as emendas parlamentares individuais e de bancada podem ser consideradas uma forma de viabilizar demandas específicas de determinados municípios e Estados da federação. Dessa forma, viabiliza-se à população desses locais algum retorno concreto das promessas de campanha de seus candidatos ao Congresso Nacional. Sem a impositividade, as programações decorrentes de emendas parlamentares eram, quase como regra, as primeiras a serem contingenciadas, e de forma seletiva entre apoiadores e opositores (GREGGIANIN, SILVA, 2015, p.28).

Desse modo, vigia um intenso desequilíbrio na definição de políticas públicas, cujos termos de implementação ficavam ao controle exclusivo do Poder Executivo. Inclusive, diante dessa constatação, pode-se afirmar que o novo regramento de impositividade apenas explicitou algo que já deveria ser aplicado naturalmente por interpretação do ordenamento jurídico (GREGGIANIN, SILVA, 2015, p.30).

Como os percentuais, a fórmula de cálculo e os critérios de distribuição são uniformes para todos os congressistas e todas as bancadas, nesse aspecto não há violação da isonomia. Regras claras afastam qualquer argumento de privilégio a determinadas regiões do país em detrimento de outras.

Um contraponto às emendas individuais e de bancada é o prejuízo ao planejamento setorial e à coordenação das políticas públicas que dependem de orquestração nacional. É muito provável que a alocação fragmentada de recursos desconsidere as prioridades hierarquizadas de planos nacionais vigentes. Nesse sentido, Lenir Santos e Bruno Moretti (2021, não paginado) alertam para o fato de que a execução impositiva de emendas parlamentares não tem atendido às determinações do Plano Nacional de Saúde:

As necessidades de saúde da população, estimadas no PNS, que se espelham nas diretrizes fixadas pela Conferência Nacional de Saúde, nos termos da Lei Nº 8.142, de 1990, tendem a não ser atendidas pelas emendas parlamentares, diante de seus critérios político-parlamentares nem sempre compatíveis com os requisitos técnicos, especialmente a observância do planejamento e plano de saúde, agravado pelas emendas de relator que pecam pela falta de critérios básicos de transparência e equidade, entre outros. Parâmetros de equidade sanitários são obrigatórios na *saúde* para não se criar assimetrias na organização do SUS, tampouco desrespeitar as suas políticas e as necessidades da população e assim diminuir as disparidades e desigualdades regionais e vazios assistenciais.

Cabe observar que as transferências especiais previstas pelo Art. 166-A, inserido pela Emenda Constitucional Nº 105/2019, acentuam a possibilidade de utilização de recursos de modo desconectado a planos nacionais. Esse tipo de transferência tem a característica de ser independente de qualquer tido de amarras fixadas em convênios e instrumentos similares e o recurso passa a compor o caixa do ente federativo. Há

uma liberdade do controle pelo Tribunal de Contas da União ou pela Controladoria Geral da União.

A Constituição determina que no mínimo 70% das transferências especiais devem ser aplicadas em despesas de capital, assim considerados os investimentos,<sup>11</sup> as inversões<sup>12</sup> financeiras e as transferências de capital,<sup>13</sup> nos termos do Art.12 da Lei Federal Nº 4.320/1964) (BRASIL, 1964). Logo, os recursos serão sobretudo destinados a obras, equipamentos e instalações ou aquisições de imóveis que aumentam o patrimônio público ou podem, a depender de sua finalidade, beneficiar a economia produtiva local pela melhoria de infraestrutura urbana, mobilidade etc.

Não existe qualquer garantia de que as programações orçamentárias sejam destinadas às necessidades mais urgentes de infraestrutura e compatíveis com uma visão global de desenvolvimento nacional e regional. E os recursos federais, que deveriam ser prioritariamente destinados para aplicações de cunho macro, terminam sendo aplicados para infraestrutura de cunho municipal.

Ademais, é certo que o Art. 166, §3º, I, determina que as emendas devem ser compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, mas essa verificação formal e genérica não contém parâmetros que assegurem consonância com as imposições de carência verificadas no mundo material.

É sabido que o Brasil carece de infraestrutura social e produtiva adequadas às necessidades. A realização de investimentos públicos diretos é essencial ao desenvolvimento nacional, dado que é uma forma de o Estado atuar na economia para prover infraestrutura não assumida pela iniciativa privada, para prover bens públicos e para a atuação de forma anticíclica ao movimento natural da economia. Nas crises, o Estado deve ser capaz de manejar sua política fiscal para realizar gastos capazes de aquecer a demanda, estimular o setor privado a realizar investimentos produtivos e gerar empregos, proporcionando o aumento do bem-estar e da produtividade econômica do país.

Na esteira do estudo de Rodrigo Orair e Fernando Siqueira, os investimentos públicos são elemento essencial para estímulo da oferta e da demanda durante as crises econômicas e, ainda, têm um vínculo inafastável com o desenvolvimento nacional:

<sup>11</sup> Art.12 (...) § 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro

<sup>12</sup> Art. 12 (...) § 5º Classificam-se como Inversões Financeiras as dotações destinadas a: I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

<sup>13</sup> Art. 12. (...) § 6º São Transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

As escolas de pensamento econômico apresentam divergências nas suas análises sobre os impactos dos gastos públicos ou sobre a função do Estado como indutor do desenvolvimento econômico. Há, contudo, um reconhecimento bastante generalizado em relação ao papel estratégico que os investimentos do setor público podem desempenhar em nossas economias, principalmente quando orientados para seguimentos de infraestrutura. Esses investimentos se distinguem da maior parte das demais despesas públicas porque resultam na acumulação de ativos fixos, que potencialmente ampliam o patrimônio líquido do setor público e geram um fluxo futuro de receitas, além de se tratar de uma variável macroeconômica que exerce efeitos simultâneos sobre a demanda e sobre a oferta. Pelo lado da demanda, no curto prazo, as despesas de investimentos estão associadas a multiplicadores do produto e do emprego mais elevados, sobretudo em períodos recessivos. Sob a ótica da oferta, possuem a faculdade de romper gargalos estruturais e ampliar a produtividade sistêmica da economia no médio e longo prazo (ORAIR, 2016).

Os investimentos públicos são essenciais para o cumprimento dos direitos fundamentais e dos objetivos da República para a consecução do bem-estar humano, que dependem de prestações positivas por parte do Estado. Afinal, as infraestruturas de fornecimento de saúde, saneamento, transporte, energia, dentre outros, são imprescindíveis para a melhoria das condições de vida da população, para a capacidade estrutural de produção da economia e, por fim, para redução de desigualdades entre as pessoas e as diversas regiões do país (QUEIROZ, 2020, p.70).

Não obstante tudo isso, é indispensável que essas políticas sigam a um planejamento global e setorial adequados. Afinal, fazer obras a toque de caixa não respeita ao dever de eficiência da Administração Pública, antes facilita corrupção e os conhecidos “elefantes brancos”, ou “esqueletos” de obras paralisadas.

Quanto às emendas do Relator-geral, as questões de violação de princípios e regras constitucionais permanecem, não obstante as alterações promovidas em 2021 na Resolução Nº 01/2006-CN.

Com efeito, a lógica individualizada e sem parâmetros mínimos impessoais de decisão sobre as indicações de emenda permanecem com o relator. Ao contrário das emendas individuais e de bancada, não há determinação de áreas mínimas de aplicação dos recursos, como saúde ou despesas de capital. Logo, as emendas de relator não se tornaram constitucionais.

Cabe problematizar todas essas questões com fato de que grande parte das despesas discricionárias constantes do OGU são, atualmente, destinadas ao atendimento das emendas parlamentares. Todas as questões polêmicas e de inadequação constitucional das emendas parlamentares encontram a fragilidade do investimento público no Brasil, que são despesas discricionárias.

As despesas discricionárias são aquelas sobre as quais o governo tem liberdade de alocação, ao contrário das despesas obrigatórias, de aplicação vinculada. Os investimentos públicos se enquadram nas despesas discricionárias.

O Orçamento Geral da União sempre apresentou uma baixa execução de investimentos públicos. Além da inexistência de prioridade política para a alocação de recursos em infraestrutura, já que não geram, em regra, resultados políticos imediatos, uma hipótese dos economistas para aquele fato é o desenho das regras fiscais da União. Com a necessidade de se atingir a meta de resultado primário e o teto de gastos primários, os investimentos públicos são a rubrica mais penalizada nos ajustes fiscais, justamente pela natureza de despesa discricionária (QUEIROZ, 2020, p.50-51).

Na apuração dos valores empenhados para investimentos no exercício 2021, mediante pesquisa de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, verificamos que 41,4% das receitas para despesas discricionárias com investimentos foram alocadas por emendas parlamentares, sendo 10,8% de emendas individuais, 9,6% para emendas de bancada estadual e o impressionante número de 21% para emendas de relator.

#### Valores empenhados do Grupo de Despesa Investimentos no Orçamento Geral da União, exercício 2021

	R\$ bilhões	% do valor total
Despesas discricionárias	25.148	58%
Emendas		41,4%
Individuais	4.664	10,8%
Bancada estadual	4.166	9,6%
Relator	9.179	21%
Total	43.159	100%

Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP (Disponível em: [https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true). Acesso em 29 jan. 2022).

No exercício 2022, dados do SIOP indicaram que a dotação atual (valor inicialmente previsto na LOA, somados com créditos ou alterações) de despesas discricionárias perfaz 42,3% de emendas parlamentares, repetindo-se os 21% para emendas de relator:

Dotação atual do Grupo de Despesas Investimentos  
no Orçamento Geral da União, exercício 2022

	R\$ bilhões	% do valor total
Despesas discricionárias	22.878	57%
Emendas		42,3%
Individuais	5.268	13%
Bancada estadual	3.052	7,6%
Comissão Permanente	0.280	0,7%
Relator	8.422	21%
Total	39.901	100%

Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP (Disponível em: [https://www1.sioop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true](https://www1.sioop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true). Acesso em 29 jan. 2022).

No tocante às emendas de relator, a Resolução N° 2/2021 albergou medidas de transparência e limitação, inclusive com a previsão de compatibilidade com o PPA, a LDO e com a “legislação aplicável á política pública a ser atendida” (Art. 69-A, §2° da Resolução N° 01/2006-CN, alterada pela Resolução N° 2/2021 - CN).

Não obstante, a verdade é que 21% de todos os recursos para investimentos ainda estarão sob o comando do relator, o que não é não é compatível com o princípio da impessoalidade. Abre-se espaço para o tratamento clientelista do orçamento público, já que, embora as sugestões de alocação sejam “oriundas de solicitações recebidas de parlamentares, agentes públicos ou da sociedade civil” (Art. 69-A, *caput*, da Resolução N° 01/2006-CN, alterada pela Resolução N° 2/2021 – CN), o poder de indicação ainda é exclusivamente do relator-geral. Essa é uma capacidade muito ampla e canalizadora de preferências por alguns beneficiários em detrimento de outros.

#### 5. A MUDANÇA DE CORRELAÇÃO DE FORÇAS NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

O *presidencialismo de coalizão* é um modelo de sistema político adotado no Brasil, diante da necessidade de o Presidente da República precisar garantir uma maioria parlamentar para viabilizar a aprovação de seus projetos e buscar a governabilidade. Além da ampla fragmentação de partidos políticos, o Presidente tem a iniciativa de lei em diversas matérias. O termo foi cunhado pelo cientista político Sérgio Abranches, que esclarece não existir na coalizão um peso *necessariamente* negativo de trocas espúrias. A coalizão é uma procura por apoio anterior ao debate de projetos e não é garantida a toda e qualquer circunstância.

Nas circunstâncias brasileiras, a escolha pelo presidencialismo multipartidário se materializa no presidencialismo de coalizão. Não necessariamente na cooptação ou no toma-lá-dá-cá, métodos clientelistas de formação de coalizões. Mas no governo necessariamente de coalizão, a qual, em princípio, pode ser formada com base em projetos e valores. A fragmentação eleitoral e a heterogeneidade do eleitorado tornam praticamente impossível a um presidente ter maioria no Congresso exclusivamente com seu partido. Um eleitorado diverso e desigual, em votação proporcional em lista aberta e com os estados funcionando como distritos eleitorais únicos, tende a eleger um Congresso mais fragmentado e heterogêneo. Daí a necessidade de coalizões (ABRANCHES, 2018, não paginado).

Por outro lado, originalmente os parlamentares sempre dependeram das decisões de execução orçamentária do Poder Executivo para direcionar recursos às suas bases eleitorais e tentar manter sua elegibilidade. Essa questão, de fato, abre espaço para o clientelismo na gestão orçamentária, como uma moeda de troca que beneficia os parlamentares alinhados com as pautas do governo.

As emendas parlamentares impositivas foram justificadas como uma tentativa de impedir esse movimento de condicionar a execução das emendas à discricionariedade alocativa seletiva do Poder Executivo. Houve um avanço do Congresso Nacional para garantir uma posição mais ativa na condução das políticas públicas em sua região de influência. A execução é impositiva, mas o momento de liberação dos recursos ainda depende do Executivo. A troca de favores pode ocorrer nesse nível, mas ao menos os critérios das emendas são isonômicos para acesso de todos os parlamentares.

Nas emendas de relator, da narração da ordem dos fatos no item 3, acima, é evidente como o Poder Executivo aderiu completamente à sanha do Congresso Nacional em controlar parte significativa do orçamento, sem seguir os requisitos constitucionais adequados.

Na conjuntura atual, um governo indefinido em seus projetos nacionais, cujos componentes são acusados de vários crimes de responsabilidade, inclusive na condução da pandemia, precisa do apoio do chamado Centrão para se manter no poder. Isso ficou claro por ocasião da eleição dos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em 2021.

Na definição do orçamento de 2022, as emendas de relator foram “blindadas”, inclusive por meio de cortes em áreas essenciais e despesas obrigatórias, como as relativas ao INSS, Educação e Meio Ambiente. Isso significa que, para acomodar as despesas de relator, a própria equipe da Presidência da República, influenciada por parlamentares e por órgão do Congresso Nacional, desconsiderou a real necessidade de financiamento daquelas áreas.

De fato, os ministérios elaboram os levantamentos sobre suas necessidades e repassam à Casa Civil, chefiada por um senador pertencente ao Centrão. Por outro lado, a Secretaria de Governo do Congresso, que articula a relação com o governo, tem

---

lugar na comissão de técnicos de assessoramento da Junta de Execução Orçamentária do Ministério da Casa Civil e da Economia (TOMAZELLI; HOLANDA; COLETTA, 2021).

Como se observa, há uma ingerência direta do Poder Legislativo sobre o orçamento. O presidencialismo de coalizão se adapta em uma nova correlação de forças, em que está institucionalizada, com a tentativa de conferir ares de legalidade, uma forma de repartição de valores de cunho puramente fisiológico.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo legislativo orçamentário é indispensável para a implementação das funções estatais atinentes ao bem-estar social e aos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988. Longe de ser uma exigência de natureza técnica e meramente contábil, o orçamento desnuda os valores subjacentes à sociedade e o grau de republicanismo presente nas práticas estatais. O orçamento republicano é aquele democraticamente escolhido, transparente, público e isonômico, que tem como objetivo a redução de desigualdades nas condições de vida da população e a melhoria da distribuição de renda, para que todos tenham liberdade ampla de decidir suas opções de vida.

A Constituição Federal de 1988 traçou um perfil de Estado que deveria atuar ativamente no desenvolvimento do país, pelas prestações sociais e pelo fornecimento de infraestrutura para amparar a atividade produtiva do país. As políticas sociais e econômicas deveriam ser deliberadamente voltadas à superação da condição renitente de subdesenvolvimento, construída historicamente.

A concretização da vocação estatal delineada pela Constituição depende das escolhas políticas refletidas no orçamento público, formado por proposta do Poder Executivo e deliberação do Poder Legislativo. A LOA trata das receitas e despesas autorizadas para o exercício financeiro e deve seguir as metas, limites e diretrizes da LDO. Os contornos possíveis ao orçamento anual federal, fixados na LDO, são formados pelas principais regras fiscais. Já o PPA, que contém o planejamento de médio prazo, confere o subsídio material para direcionamento das duas primeiras leis.

Após a análise da bibliografia e das fontes de dados consultadas, foi confirmada a hipótese inicial de que as emendas parlamentares aos projetos de lei orçamentária de iniciativa do Poder Executivo não encontram aderência ao ideal de orçamento público republicano.

As emendas individuais e de bancada atendem ao princípio da isonomia, têm critérios claros de aplicação e cálculo, mas a prática demonstra sua desconexão ao planejamento setorial de políticas públicas e às prioridades definidas em cada uma das áreas de atuação. Há uma perda significativa para a ideia de desenvolvimento nacional e regional equilibrado e ao princípio da eficiência, essencial para as metas sociais que compõem o orçamento republicano.

Por seu turno, as emendas de relator não têm fundamento em critérios objetivos de indicação dos parlamentares beneficiários. As inovações regulamentadoras publicadas em 2021 melhoraram as questões sobre publicidade acerca de quem partiu o pedido ao relator e para onde se destinará o recurso. Ainda assim, permanecem as questões sobre o subjetivismo da escolha de quais requerimentos serão deferidos e quais não serão. As razões para o pedido de declaração de inconstitucionalidade das emendas de relator, demonstradas nas ADPF em curso no Supremo Tribunal Federal, ainda estão presentes.

Outrossim, as emendas de relator violam a ideia de coordenação nacional e regional do desenvolvimento. Não existe garantia de aplicação eficiente dos recursos públicos e a grande proporção das despesas discricionárias com investimento direcionadas por emendas do relator viabiliza a prática do clientelismo com o dinheiro público. A propósito, é isso que se verifica, empiricamente, nesta conjuntura política, como notícia diariamente a imprensa.

Cabe destacar que as emendas ajudam a que os parlamentares alcancem a reeleição em seus Estados de origem, tornando desigual a disputa democrática nas eleições futuras.

A nova correlação de forças do presidencialismo de coalizão brasileiro não corrige as graves distorções do sistema político e o hiato de representatividade política do povo na condução dos cofres públicos. A repartição fisiológica de verbas orçamentárias, em troca de apoio e sustentabilidade política, demonstra que os problemas não desapareceram. A disfuncionalidade do sistema representativo permanece a mesma, mas acentuada pela conexão aberta entre os órgãos do Poder Executivo responsáveis pela execução orçamentária e o Centrão.

No cabo de guerra político, com a blindagem leniente das emendas de relator, perdem o ideal de orçamento republicano e a população.

## 7. REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2018.

AGÊNCIA DO SENADO. *Congresso Nacional aprova o Orçamento para 2022*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/21/aprovado-orcamento-2022>. Acesso em: 28 jan.2021.

AGRA, Walber de Moura. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ALVES, Carol. Justiça fiscal: o combate à regressividade do Sistema Tributário Nacional. *Revista Tributária de Finanças Públicas – RTrib*, 2020, n. 144.

---



\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Contas do Presidente da República 2020*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/>. Acesso em 20 jan.2022.

CONTI, José Maurício. Iniciativa legislativa em matéria financeira. In: CONTI, José Maurício. SCAFF, Fernando Facury. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011.

GIAMBIAGI, Fabio (*et.al.*). As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do orçamento. *Revista Conjuntura Econômica*, set. 2021.

GRADVOHL, Michel André Bezerra Lima. *Direito constitucional financeiro. Direitos fundamentais e orçamento público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José de Ribamar Pereira da. O orçamento impositivo das emendas individuais – disposições da Emenda Constitucional Nº 86, de 2015, e da LDO 2015. *Orçamento Público em Discussão. Brasília: Senado Federal/Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle*, n. 16, 2015.

NABAIS, José Casalta. *A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos do direito*. Revista de Direito Mackenzie, São Paulo, v.3, n.2, 2002.

NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Lisboa: Almedina, 2015.

NOGUEIRA, Édrio. Diversificação da discricionariedade e fortalecimento do Relator-Geral do Orçamento na definição de prioridades. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO*, Brasília, Volume 11, Edição Especial, 2021, pgs. 88-90).

O ESTADO DE SÃO PAULO. *Orçamento secreto: leia todas as reportagens sobre o tema*. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,leia-todas-as-reportagens-sobre-o-orcamento-secreto,70003719972>. Acesso em: 20 dez. 2021.

ORAIR, Rodrigo Octávio. *Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal*. IPEA. Texto para discussão. Brasília: Ipea, 2016.

PARENTE, Rafael Rocha. A virada de mesa no jogo entre legislativo e executivo: na disputa pelo controle do orçamento, o Congresso está mudando as regras do jogo previsto na Constituição e o jogo de 2021 é pior para o executivo. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO*, Brasília, Volume 11, Edição Especial, 2021, pgs. 88-90).

PINTO, Élide Graziane. Discricionariedade, contingenciamento e controle orçamentário. *Revista Gestão & Tecnologia*, v. 6, n. 2, 2006.

---

QUEIROZ, Rholden Botelho. SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. *O controle da inexecução orçamentária e a promoção dos direitos fundamentais e dos objetivos da República*. Tese (doutorado). Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2020.

SANTOS, Lenir. MORETTI, Bruno. Emendas parlamentares: para onde caminha o orçamento público? *Conjur*, 9 set. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-09/opiniaio-emendas-parlamentares-onde-orcamento-publico>. Acesso em: 31 jan.2022.

SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

TOMAZELLI, Idiana. HOLANDA, Marianna. COLETTA, Ricardo Della. Blindagem a emendas consagra domínio do centrão sobre orçamento em ano eleitoral. *Folha de S. Paulo*, 31 jan. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/01/blindagem-a-emendas-consagra-dominio-do-centrao-sobre-orcamento-em-ano-eleitoral.shtml>. Acesso em: 31 jan. 2022.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira*: São Paulo: RT, 2014, p.346.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. Vol. V. O Orçamento na Constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

---

