

## **PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO NA ÚLTIMA DÉCADA: TRANSPARÊNCIA E CONTROLE DAS DESPESAS**

LEGISLATIVE BRANCH PARTICIPATION IN THE BRAZILIAN BUDGET PROCESS  
DURING THE LAST DECADE: TRANSPARENCY AND CONTROL

*Daniel Gerheim Souza Dias<sup>1</sup>*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Evolução normativa sobre a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário; 2 Dados sobre a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário; 3 Contestações judiciais, transparência e controle; Considerações finais; Referências

**RESUMO:** Será abordada a 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. Evolução normativa, dados da última década e questionamentos judiciais. Governabilidade, separação entre os Poderes, alternância de poder, federalismo, planejamento e controle das despesas.

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

**ABSTRACT:** This paper 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. Regulatory developments, data from the last decade and judicial review. Governance, separation of powers, alternation of power, federalism, planning and control of expenses.

**Keywords:** Budget. Amendments. Transparency. Control.

---

<sup>1</sup> Autor: Mestre em Direito. link para [Lattes](mailto:danielgerheim@yahoo.com.br). [danielgerheim@yahoo.com.br](mailto:danielgerheim@yahoo.com.br).



## 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.

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.

Pretende-se identificar 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.

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 tópico tratará da evolução regimental, legal e constitucional acerca da participação do 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 segundo tópico 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 e último tópico 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 efetivos de controle por parte dos órgãos federais.

## **1 PARTICIPAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO**

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, que compreendem o devido processo orçamentário, possuem a mesma força normativa que qualquer outra norma Constitucional.

O modelo adotado no Brasil pós 1988 para o ciclo orçamentário previu 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.

O modelo positivado na CF/88 previu participação colaborativa, porém restrita, do Poder Legislativo na definição da alocação de dotações no orçamento geral da União, 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.

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 geridos pelo 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.

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)

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.

Os indicadores de resultado primário, pensados para facilitar a apuração da meta de resultado primário, foram usados para identificar também 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 maior transparência do gasto foi uma consequência secundária dessa marcação.

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. 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.

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.

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.

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.

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. Diferente das emendas individuais, as emendas de bancada não possuem reserva constitucional de recursos, mas garantia 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.

Para as emendas não impositivas, de comissão de relator-geral do orçamento, tem sido travado embate entre Executivo e Legislativo desde 2020, 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. O estabelecimento de reserva para as emendas não impositivas (RP 8 e RP 9) ocorreu na Lei Complementar n. 210/2024, que estabeleceu no §3º do art. 11, o montante de R\$ 11,5 bilhões para o exercício de 2025, corrigido anualmente pela inflação medida pelo IPCA, cumulado com a variação real da despesa na forma da LC n.

200/2023. Esse regramento não prevê distribuição equitativa entre os congressistas, como ocorre com as emendas individuais.

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.

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.

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. 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.

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.

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

Será apresentado o comportamento do orçamento público federal relativo a despesas discricionárias ao longo da última década para identificar qual tem sido a fração controlada pelos Poderes Executivo e Legislativo e se houve cumprimento dos novos regramentos vigentes durante o período avaliado.

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.

Tabela 1 – 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	<b>73%</b>
Primária Obrigatória (RP 1)	16.149.959.011.035	15.918.602.572.972	15.511.385.486.338	15.761.482.231.740	<b>98%</b>
Primária Discricionária (RP 2)	1.873.611.770.476	1.758.190.162.582	1.442.377.741.559	1.695.782.461.790	<b>91%</b>
Primária PAC (RP 3)	239.292.585.582	191.033.763.371	124.190.424.230	216.021.776.646	<b>90%</b>
Emendas Impositivas (RP 6 e 7)	146.210.825.864	128.702.715.704	66.135.674.378	107.098.418.639	<b>73%</b>
Emendas não Impositivas (RP 8 e 9)	55.302.545.923	54.569.081.601	22.879.615.700	36.880.352.811	<b>67%</b>
<b>Total Primárias</b>	<b>18.262.863.367.093</b>	<b>17.867.826.498.925</b>	<b>17.077.953.652.126</b>	<b>17.673.286.470.176</b>	<b>97%</b>
<b>Total emendas</b>	<b>201.513.371.787</b>	<b>183.271.797.305</b>	<b>89.015.290.078</b>	<b>143.978.771.450</b>	<b>71%</b>

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.

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 2 – 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%
<b>Total</b>		<b>1.240.428.569.952</b>	<b>296.930.447.239</b>	<b>130.850.498.153</b>	<b>49.062.689.485</b>	<b>26.057.401.273</b>	<b>65.153.781.625</b>	<b>271.124.370.536</b>	<b>15,00%</b>

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 a que reserva para emendas individuais impositivas saltasse de R\$ 10,9 bilhões para R\$ 21,2 bilhões em um ano.

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 orçamentária constitucional para aprovação dessa modalidade de emendas.

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, 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.

Tabela 3 – Valores de execução orçamentária de emendas entre 2014 e 2023

R\$ 1,00

PAGAMENTOS TOTAIS = VALORES PAGOS DO EXERCÍCIO + VALORES PAGOS DE RESTOS A PAGAR									
ANO	PRESID.	EMENDAS PARLAMENTARES							
		INDIVIDUAL (RP 6)	% da DOTAÇÃO	BANCADA (RP 7)	% da DOTAÇÃO	COMISSÃO (RP 8)	% da DOTAÇÃO	RELATOR (RP 9)	% da DOTAÇÃO
		a	b	c	d	e	f	g	h
2014	Dilma	145.904.257	2%						
2015	Dilma	2.410.551.768	25%						
2016	Dilma/Temer	4.913.850.447	54%						
2017	Temer	4.544.372.954	50%	783.207.800	13%				
2018	Temer	7.898.085.309	90%	2.177.983.577	71%				
2019	Bolson.	7.407.857.659	81%	2.699.291.194	59%				
2020	Bolson.	9.298.234.368	98%	5.068.586.605	86%	258.770.360	38%	8.341.231.572	28%
2021	Bolson.	9.611.026.234	99%	4.995.668.366	68%	143.964.192	21%	10.651.760.132	57%
2022	Bolson.	10.761.061.064	98%	5.666.954.292	97%	136.142.822	6%	11.545.967.836	70%
2023	Lula	22.149.406.662	104%	6.566.376.085	85%	275.815.896	4%	5.526.700.001	33%
<b>Total</b>		<b>79.140.350.721</b>	<b>75%</b>	<b>27.958.067.919</b>	<b>69%</b>	<b>814.693.270</b>	<b>8%</b>	<b>36.065.659.541</b>	<b>55%</b>

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 segundo ano, 2015, apesar de melhoria no patamar de execução total que passou a 25%, ainda havia desrespeito à regra constitucional quanto à obrigatoriedade de execução.

Durante os dois primeiros anos do governo Temer, o patamar de pagamentos totais foi de 54% e 50% do valor aprovado, o que reflete um cumprimento incremental progressivo da regra constitucional. No último ano, os pagamentos totais chegaram a 90% do valor considerado

impositivo. A média do governo Bolsonaro esteve em 94% 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.

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 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 integrassem. 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.

Para as emendas de comissão, a ausência do atributo da execução obrigatória reflete no patamar baixo de execução, em média de apenas 8% nos anos em que constou do orçamento.

As emendas de relator-geral do PLOA constaram de forma discriminada (RP 9) nos orçamentos de 2020 a 2023, quando deixaram de ser usadas em 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.

### **3 – CONTESTAÇÕES JUDICIAIS, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE**

#### **“orçamento secreto”**

O exercício de 2020 marcou o ápice da destinação de recursos por meio das emendas de relator-geral do PLOA, 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”, procedimento que impede 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 alçoz, 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).

Os preceitos fundamentais alegadamente violados 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.

O julgamento do mérito ocorreu em Plenário no dia 19 e 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.

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”.

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 que enumera apenas a 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 em 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.

### **“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 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 envolvidos e priorizando-se a consensualidade.

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 e 7697 para suspenderem os pagamentos 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. Restou relativizada 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).

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 ao 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.

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 anual do orçamento ao do IPCA, cumulado com índice de variação real da despesa.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

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.

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 consequente 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.

Não mais se sustentaria o argumento de que o presidencialismo de coalizão brasileiro é um arranjo único no mundo e fadado ao fracasso uma vez que há exemplos 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 do orçamento.

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 algoz 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, pois lhe é imposta.

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 dos autores das emendas.

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. 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 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.

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.

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.

Como resultado da conciliação em processo estruturante sob o julgamento das ADIs n. 7688, 7695 e 7697, foi aprovada a Lei Complementar n. 210/2024, que elencou alguns critérios como: compatibilidade com PPA, LDO e LOA e transparência quanto ao objeto, autor e localidade beneficiada. Como colateral, foi aprovada reserva para emendas não impositivas, com valor inicial de R\$ 11,5 bilhões 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.

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.
- 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.

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.

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.

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**

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