



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

BRUNO ALARCÃO DOS REIS FREIRE

**ORÇAMENTO PÚBLICO – UMA ANÁLISE DAS EMENDAS PARLAMENTARES
DO RELATOR-GERAL DO ORÇAMENTO (RP-9) SOB A ÓTICA DAS FUNÇÕES
DEMOCRÁTICAS DO ORÇAMENTO**

**JOÃO PESSOA
2022**

BRUNO ALARCÃO DOS REIS FREIRE

**ORÇAMENTO PÚBLICO – UMA ANÁLISE DAS EMENDAS PARLAMENTARES
DO RELATOR-GERAL DO ORÇAMENTO (RP-9) SOB A ÓTICA DAS FUNÇÕES
DEMOCRÁTICAS DO ORÇAMENTO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador(a): Dr. Duciran Van Marsen Farena

**JOÃO PESSOA
2022**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

F866o Freire, Bruno Alarcão dos Reis.

Orçamento público - uma análise das emendas parlamentares do relator-geral do orçamento (RP-9) Sob a ótica das funções democráticas do orçamento / Bruno Alarcão dos Reis Freire. - João Pessoa, 2022.

77 f. : il.

Orientação: Duciran Van Marsen Farena.

TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Orçamento público. 2. Emendas parlamentares. 3. Funções democráticas do orçamento. 4. Relator-geral do orçamento. I. Farena, Duciran Van Marsen. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

BRUNO ALARCÃO DOS REIS FREIRE

**ORÇAMENTO PÚBLICO – UMA ANÁLISE DAS EMENDAS PARLAMENTARES
DO RELATOR-GERAL DO ORÇAMENTO (RP-9) SOB A ÓTICA DAS FUNÇÕES
DEMOCRÁTICAS DO ORÇAMENTO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador(a): Dr. Duciran Van Marsen Farena

DATA DA APROVAÇÃO: 9 DE DEZEMBRO DE 2022

BANCA EXAMINADORA:


Prof. Dr. **DUCIRAN VAN MARSEN FARENA**
(ORIENTADOR)


Prof. Dra. **MARCIA GLEBYANE MACIEL QUIRINO**
(AVALIADORA)


Prof. Dr. **JOÃO CLÁUDIO CARNEIRO DE CARVALHO**
(AVALIADOR)

Dedico este trabalho ao meu pai, que sempre foi meu guia, incentivador e que me proporcionou dar mais este passo em uma nova guinada profissional. Dedico também à minha mãe, que nem sempre pacientemente soube suportar a distância do filho, principalmente durante os tempos de pandemia.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, nosso guia, por me conceder saúde e por permitir mais este aprendizado e evolução.

Agradeço a meus pais, Eurico e Cândida, que tanto lutaram toda a vida e que tanto me apoiaram e me inspiraram a correr atrás dos meus objetivos pessoais e profissionais. Meu amor inestimável a eles.

Agradeço a vida, que muitas vezes tem me mostrado e possibilitado caminhos e oportunidades que jamais imaginava trilhar.

Agradeço aos meus irmãos, Érick e Kelly, que sempre me auxiliaram nos estudos, nos trabalhos escolares em minha infância, e que mais uma vez me apoiaram, com muito carinho.

Agradeço ao meu namorado, Márcio, companhia constante durante a pandemia e que sempre me incentivou a continuar meus estudos.

Agradeço os amigos, Vinícius, Leandro, Leonardo, Fabiana e Elissa, que mesmo tão distantes presencialmente, souberam estar presentes nos momentos mais difíceis, ouvindo desabafos, dando conselhos e me apoiando. Mais do que cúmplices, irmãos.

Por fim, agradeço aos amigos que fiz nesses anos de universidade, Richardson, Fabrício, Fernanda, Ingrid, Manuzinha, Rafael, Gustavo, Fabiana, pessoas especiais, que juntos trilhamos nossa história acadêmica e, hoje, amigos que levarei para toda a vida e tenho profundo carinho e admiração. Sem eles, com certeza muita coisa não faria tanto sentido ou teria tantas alegrias no decorrer do curso.

RESUMO

Entre 2015 e 2019 foram instituídas, através da Constituição, as emendas parlamentares impositivas, retirando o poder discricionário do Poder Executivo, tão logo obrigando o Governo a executar as dotações orçamentárias editadas pelos congressistas. Contudo, novamente em 2019, através da Lei de Diretrizes Orçamentárias, foram instituídas as emendas do relator-geral do orçamento, porém resgatando a discricionariedade ao Poder Executivo para executar ou não as emendas parlamentares, envolvendo as emendas parlamentares sob essa rubrica em um esquema de beneficiamento das emendas parlamentares em troca de apoio Legislativo ao governo. Esse avanço parlamentar sobre o controle orçamentário, somado aos escândalos de corrupção, acenderam as discussões sobre as emendas do relator, inclusive questionando-se a constitucionalidade do presente instituto. Diante a enorme relevância das discussões, este trabalho propôs analisar as emendas parlamentares do relator-geral, realizando um recorte no campo constitucional, de forma a analisar se as emendas estão em consonância com o princípio democrático. Formulou-se então o problema a ser respondido pela presente pesquisa: as emendas parlamentares do relator-geral do orçamento atendem as funções democráticas do orçamento público? Assim, foram identificadas cinco funções democráticas do orçamento, sendo: função de limitação legislativa; função de planejamento; função de transparência; função de efetividade dos direitos e liberdades individuais e; função de controle. A seguir foram analisadas as leis e resoluções que instituíram as emendas do relator-geral, bem como as ADPFs nº 850, 851 e 854 onde se questiona a sua inconstitucionalidade. Ao final deste trabalho apurou-se que as emendas parlamentares do relator-geral estão em completa desarmonia com as cinco funções democráticas do orçamento. Por fim, chegou-se à conclusão de que estas emendas parlamentares são institutos inconstitucionais, por não serem previstas como as demais emendas pela constituição, bem como por criar um sistema orçamentário paralelo e escuso, que viola inúmeros princípios constitucionais e orçamentários, e que pode ser substituído pelas já existentes emendas parlamentares impositivas.

Palavras-chave: Orçamento público. Emendas parlamentares. Relator-geral do orçamento. Funções democráticas do orçamento.

ABSTRACT

Between 2015 and 2019, imposing parliamentary amendments were instituted through the Constitution, removing the discretionary power of the Executive Branch, as soon as forcing the Government to execute the budget allocations edited by congressmen. However, again in 2019, through the Budgetary Guidelines Law, amendments by the general rapporteur of the budget were instituted, but rescuing the discretion of the Executive Branch to execute or not the parliamentary amendments, involving parliamentary amendments under this rubric in a scheme of benefit of parliamentary amendments in exchange for legislative support for the government. This parliamentary advance on budgetary control, added to the corruption scandals, sparked discussions about the rapporteur's amendments, including questioning the constitutionality of the present institute. Given the enormous relevance of the discussions, this work proposed to analyze the parliamentary amendments of the general rapporteur, making a cut in the constitutional field, in order to analyze whether the amendments are in line with the democratic principle. The problem to be answered by this research was then formulated: do the parliamentary amendments of the general rapporteur for the budget meet the democratic functions of the public budget? Thus, five democratic functions of the budget were identified, namely: legislative limitation function; planning function; transparency function; function of effectiveness of individual rights and freedoms and; control function. Next, the laws and resolutions that instituted the amendments of the general rapporteur were analyzed, as well as ADPFs nº 850, 851 and 854 where their unconstitutionality is questioned. At the end of this work it was found that the parliamentary amendments of the general rapporteur are in complete disharmony with the five democratic functions of the budget. Finally, it was concluded that these parliamentary amendments are unconstitutional institutes, as they are not foreseen like other amendments by the constitution, as well as for creating a parallel and hidden budget system, which violates numerous constitutional and budgetary principles, and which can be replaced by the existing mandatory parliamentary amendments.

Key-words: Public budget. Parliamentary amendments. Budget general rapporteur. Democratic functions of the budget.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Gráfico comparativo de emendas parlamentares autorizadas por ano.54

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITOS FUNDAMENTAIS.

CF – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

CMO – COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO.

EC – EMENDA CONSTITUCIONAL.

IPCA – ÍNDICE NACIONAL DE PREÇOS AO CONSUMIDOR AMPLO.

LAI – LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO.

LC – LEI COMPLEMENTAR

LDO – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.

LOA – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.

PPA - PLANO PLURIANUAL.

RCL – RECEITA CORRENTE LÍQUIDA.

RP – RESULTADO PRIMÁRIO.

RP-6 – EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS INDIVIDUAIS (RP-6)

RP-7 – EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS DE BANCADA (RP-7)

RP-9 – EMENDAS PARLAMENTARES DO RELATOR-GERAL DO ORÇAMENTO
(RP-9).

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 O ORÇAMENTO PÚBLICO E A CONSTITUIÇÃO	15
2.1 OS CONCEITOS REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO APLICADOS AO ORÇAMENTO	18
2.2 AS FUNÇÕES DEMOCRÁTICAS DO ORÇAMENTO	22
2.2.1 Função democrática de limitação legislativa	23
2.2.2 Função democrática de planejamento	25
2.2.3 Função democrática de transparência.....	26
2.2.4 Função democrática de efetividade dos direitos e liberdades individuais...	27
2.2.5 Função democrática de controle	27
3 O ORÇAMENTO PÚBLICO E AS EMENDAS PARLAMENTARES DO RELATOR- GERAL DO ORÇAMENTO	30
3.1 BREVE HISTÓRICO DAS EMENDAS PARLAMENTARES DO RELATOR- GERAL DO ORÇAMENTO – RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2006	32
3.2 A REEDIÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES DO RELATOR-GERAL DO ORÇAMENTO – LEI Nº 13.898/2019, LEI Nº 13.957/2019 E LEI Nº 14.116/2020	34
3.3 EMENDAS PARLAMENTARES DO RELATOR-GERAL E AS ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITOS FUNDAMENTAIS Nº 850, 851 E 854	41
3.4 A REEDIÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES DO RELATOR-GERAL DO ORÇAMENTO EM RESPOSTA ÀS ADPFS Nº 850, 851 E 854 – RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2006-CN, RESOLUÇÃO Nº 2, DE 2021-CN E LEI Nº 14.194/2021	50
4 AS FUNÇÕES DEMOCRÁTICAS DO ORÇAMENTO E AS EMENDAS PARLAMENTARES DO RELATOR-GERAL DO ORÇAMENTO (RP-9)	53
4.1 EMENDAS PARLAMENTARES DO RELATOR-GERAL DO ORÇAMENTO (RP-9) E AS FUNÇÕES DEMOCRÁTICAS DO ORÇAMENTO	56
4.1.1 Emendas parlamentares do relator-geral do orçamento (RP-9) e a função democrática de limitação legislativa	59
4.1.2 Emendas parlamentares do relator-geral do orçamento (RP-9) e a função democrática de transparência	60
4.1.3 Emendas parlamentares do relator-geral do orçamento (RP-9) e a função democrática de controle	62
4.1.4 Emendas parlamentares do relator-geral do orçamento (RP-9) e a função democrática de efetividade dos direitos e liberdades individuais	63
4.1.5 Emendas parlamentares do relator-geral do orçamento (RP-9) e a função democrática de planejamento	65

4.2 ALEGAÇÕES FINAIS SOBRE AS EMENDAS PARLAMENTARES DO RELATOR-GERAL DO ORÇAMENTO (RP-9)	67
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	72
REFERÊNCIAS.....	75

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público é a ferramenta pela qual o Estado efetiva o planejamento, o controle, a aplicação e a avaliação dos gastos públicos por um determinado período de tempo e, é através dele que são confirmadas as políticas públicas, os serviços substanciais a serem oferecidos pelo Estado (suas obrigações), assim como as metas a serem alcançadas/cumpridas pelo governo.

Desde a moderna constitucionalização, o orçamento público sempre esteve envolto em discussões envolvendo os Poderes Executivo e Legislativo.

Os legisladores constituintes tiveram certa preocupação em delimitar tanto o caráter autorizativo como a discricionariedade do Poder Executivo (praticar ou abdicar de executar o orçamento), pois a impositividade visa garantir que as políticas públicas, de natureza econômica ou social, objetivos que o Estado deve perseguir, sejam implementadas e executadas por todos os entes federativos, alcançando e atendendo todos os cidadãos.

Por se tratar o Brasil de um modelo político de coalizão, o orçamento público acabou se tornando uma ferramenta de ponderação, onde o Poder Executivo, utilizando a disponibilização de recursos do orçamento aos parlamentares, acabava garantindo o apoio de uma maioria do Poder Legislativo fazendo com que as pautas do Executivo fossem aprovadas pelo Legislativo.

Desta forma, as emendas parlamentares materializam-se como o instrumento pelo qual ocorre a conciliação entre os Poderes Executivo e Legislativo, de forma a garantir para o primeiro uma maioria legislativa em apoio à propositura e aprovação de leis de seu interesse, enquanto para o segundo, concede uma certa organização na destinação de recursos do orçamento.

Contudo, na última década, a Lei Orçamentária passou por uma série de reformas, sendo primeiramente retirado a discricionariedade do Poder Público e conferindo impositividade às emendas orçamentárias do Poder Legislativo.

Após o surgimento das emendas parlamentares impositivas, os parlamentares, mais uma vez, avançaram sobre o orçamento público, contudo, diferentemente do movimento anterior, a partir da edição da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020, acabaram restaurando as emendas parlamentares do relator-geral do orçamento, o que tem provocado uma série de polvorosos debates, envolvendo a opinião pública e no próprio meio político, onde acusam-se as emendas

do relator geral de reativarem a discricionariedade do Poder Executivo em um sistema obscuro, com a finalidade de beneficiar os parlamentares através da liberação de emendas em troca de apoio Legislativo ao governo. Após grande escândalo em 2021, apelidado de “orçamento secreto”, envolvendo as emendas do relator-geral do orçamento e a sua falta de transparência e publicidade, bem como por desvio de finalidade, chegaram a questionar sua constitucionalidade.

Assim, chegamos ao ponto onde devemos elucidar como se dará tal organização à luz constitucional, mais precisamente sobre o princípio democrático, de forma a responder a seguinte pergunta: as emendas parlamentares do relator-geral do orçamento atendem as funções democráticas do orçamento público?

O método a ser utilizado será o descritivo-fenomenológico, com uma abordagem qualitativa, recorrendo à pesquisa bibliográfica e revisão literária da lei, de trabalhos e de jurisprudência já publicados possuem como objeto as emendas parlamentares.

O primeiro capítulo deste trabalho propõe estudar e apresentar os princípios de republicanismo e democracia que emanam da Constituição Federal e que moldam o Estado Democrático de Direito, para então apontar e contextualizar o que chamaremos de funções democráticas do orçamento, ou seja, são as funções que o orçamento público, bem como as emendas parlamentares devem seguir para que estejam cumprindo e atendendo ao princípio da democracia.

Destarte, dedicaremos o segundo capítulo para analisar de forma profunda as leis e resoluções que determinaram o “retorno” das emendas parlamentares do relator-geral do orçamento, realizando um breve resgate histórico deste instituto até o atual momento, onde foi conferido ao relator-geral o poder de acrescentar emendas parlamentares ao orçamento público, bem como restabeleceu a discricionariedade do Poder Executivo, sendo o olhar crítico voltado para investigar se as novas emendas parlamentares estão de acordo ou em desacordo com as cinco funções democráticas do orçamento.

Por fim, o terceiro capítulo será dedicado a examinar a observância das funções democráticas do orçamento pelas emendas parlamentares impositivas do relator-geral do orçamento, de modo a responder à pergunta problema deste trabalho.

Espera-se que o presente trabalho contribua para melhor entendimento acerca das emendas parlamentares do relator-geral do orçamento, de modo a esclarecer pontos conflitantes circundantes ao tema e proporcionando à sociedade

uma maior compreensão e atenção para as emendas parlamentares e a composição do orçamento público.

2 O ORÇAMENTO PÚBLICO E A CONSTITUIÇÃO

O orçamento público é o instrumento pelo qual o Estado realiza o dimensionamento das receitas e despesas em determinado lapso temporal. É através do orçamento aprovado e instituído por lei que o Estado se guia para melhor planejar, controlar, aplicar e avaliar a execução dos compromissos e obrigações, de forma a buscar a máxima efetividade das receitas e gastos públicos, procurando zelar pela economicidade dos gastos, o devido cumprimento das metas fiscais estabelecidas, bem como na devida execução das políticas públicas ora determinadas.

Nas palavras de Heleno Taveira Torres (2014, p. 346)

Reduzido à sua forma mais elementar, o orçamento nada mais é do que uma "lei", cujo conteúdo apresenta uma classificação de todas as despesas do Estado a serem realizadas no exercício financeiro seguinte e que traz a atribuição dos recursos necessários, a partir da estimativa e indicação da origem das receitas públicas. Suas funções constitucionais, porém, são das mais altivas. Após o sufrágio popular, o "orçamento público" é ato constitucional dos mais representativos da democracia e da república, sem o qual o próprio Estado Constitucional restaria incompleto e desnaturado.

Segundo Régis Fernandes de Oliveira, Estevão Hovart e Aliomar Baleeiro (apud PASCOAL, 2015, p.18), o conceito moderno de orçamento é:

Lei que contempla a previsão de receitas e despesas, programando a vida econômica e financeira do Estado, por um certo período.¹ Ou: ato pelo qual o Poder Legislativo autoriza o Poder Executivo, por um certo período e, em por menor, às despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotadas pela política econômica do País, assim como a arrecadação das receitas criadas em lei².

Novamente Heleno Taveira Torres (2014, p. 349) sintetiza o orçamento da seguinte maneira:

O orçamento é um conjunto de normas jurídicas, veiculadas por leis periódicas, que tem a finalidade de autorizar as despesas e estimativas de receitas, concretizar direitos fundamentais, bem como instituir e perseguir metas, diretrizes, objetivos, programas ou políticas públicas com função de planejamento.

Todos os anos, é dever do chefe do Poder Executivo a elaboração do orçamento público do ano seguinte, sendo este remetido à casa Legislativa para que seja apreciado e votado em forma de lei ordinária.

Segundo Fernando Facury Scaff (2018, p 233), o orçamento é uma das leis mais importantes em qualquer país, senão vejamos:

O orçamento é uma das leis mais importantes em qualquer país, pois é através dele que são alocados os recursos arrecadados de toda a sociedade

e estabelecidos os gastos a serem realizados em determinado período de tempo, usualmente de um ano. Só o fato de ser uma lei temporária já demonstra sua peculiaridade em face das demais, pois indica sua sazonalidade diretamente implicada com a governabilidade e com a conjuntura econômica.

São três as Leis Orçamentárias aplicadas no Brasil, sendo assim distribuídas: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). O primeiro ano de mandato do chefe do Executivo coincide com o último ano do PPA apresentado pelo seu antecessor, assim como pela LDO e LOA, também apresentados pelo seu antecessor no ano anterior.

O PPA, a LDO e a LOA são previstas pela Constituição Federal de 1988 (CF), em seu art. 165 (BRASIL, 1988):

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.

Desde a moderna constitucionalização, o orçamento público sempre esteve envolto em discussões que envolvem os Poderes Executivo e Legislativo. Por se tratar o Brasil de um modelo político de coalizão, o orçamento público acabou se tornando uma ferramenta de ponderação, onde o Poder Executivo utiliza a disponibilização de recursos do orçamento como forma de garantir a aprovação de pautas de seu interesse.

Essa é a afirmação de Raile, Pereira e Power (2011, p. 325) que analisaram em seu trabalho o governo de coalizão existente no Brasil:

After establishing a baseline for exchange with the distribution of coalition goods, executives can use pork to deal with ongoing legislative needs. The coalition goods represent a sunk cost in this business relationship, while pork represents the everyday operating expenses. The tools work in different ways to produce legislative support.

Essas mediações entre os poderes Executivo e Legislativo, valendo-se do orçamento público, podem proporcionar não somente ganhos para a sociedade; vez que, os agentes parlamentares envolvidos pretendem obter favorecimento político e, até mesmo, ganhos pessoais através da destinação de recursos que atendem a certos interesses particulares em detrimento do bem coletivo.

De tal forma, o Orçamento público brasileiro acabou se tornando uma ferramenta de negociação entre os Poderes Executivo e Legislativo, pois a CF o viabilizou inicialmente como um ato meramente autorizativo da despesa pública, ou seja, a Lei Orçamentária versava como uma condicionante para a prática de tais atos,

contudo, não possuía força em obrigar o gestor a executar tal ato, prevalecendo a discricionariedade para a decisão de praticar ou não a ação prevista.

Para Valdecir Fernandes Pascoal (2015, p. 19):

A posição que nos parece mais adequada ao atual ordenamento jurídico brasileiro, em que a arrecadação de receitas e a realização de despesas, no mais das vezes, decorrem de atos-regra (leis, contratos, convênios, etc.) – sendo o orçamento um pré-requisito para a realização da despesa –, é a de Ricardo Lobo Torres. Para ele, “a teoria de que o orçamento é lei formal, que apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, sem criar direitos subjetivos e sem modificar as leis tributárias e financeiras, é, a nosso ver, a que melhor se adapta ao direito constitucional brasileiro.”⁴ Sendo assim, pode-se afirmar que, no Brasil, o orçamento é apenas AUTORIZATIVO. Os gestores só podem realizar as despesas que estejam previstas no orçamento, mas a efetivação das despesas não é obrigatória só pelo fato de estarem projetadas no orçamento.

Mesmo diante essa característica autorizativa, o texto constitucional também rege a impositividade de certos gastos públicos, como as transferências obrigatórias aos entes Estaduais e Municipais, ou até mesmo, a vinculação de receitas às despesas com saúde e educação. Contudo, essa impositividade demonstrada na carta maior deve ser interpretada como uma exceção ao caráter autorizativo, que é a característica máxima.

Pela sua extrema importância, o orçamento público passou pelo processo de constitucionalização, de forma a garantir uma maior segurança quanto a aplicação das normas orçamentárias, bem como ao longo de todo o processo de previsão, determinação e execução orçamentária pelo Estado.

Dito isto, deve-se resgatar que a constituição é a carta máxima de um regramento jurídico, nela se encontram as normas, preceitos e princípios que ocupam o topo da hierarquia do direito de um Estado.

Segundo Antônio Augusto de Queiroz (2018):

A Constituição é a lei máxima de um país, que traça os parâmetros do sistema jurídico e define os princípios e diretrizes que regem uma sociedade. Ou seja, ela organiza e sistematiza um conjunto de preceitos, normas, prioridades e preferências que a sociedade acordou. É um pacto social constitutivo de uma nação.

(...)

A Constituição, essencialmente: (a) regula a natureza, a amplitude e o exercício dos poderes do Estado; (b) institui os direitos básicos dos cidadãos; (c) define as instituições essenciais ao Estado e fixa as suas competências; e (d) define os métodos de escolha dos governantes.

Na perspectiva deste trabalho, a constitucionalização do orçamento proporciona enorme segurança jurídica de seus fins, de modo que elevou o orçamento de uma simples ferramenta de organização econômica e financeira para se

transformar em um instituto que rege e persegue os ideais e os objetivos do próprio Estado.

Porém, o orçamento não é gerido apenas pelos dispositivos constitucionais destinados à sua regulação, pelo contrário, o orçamento também será norteado pelos demais princípios fundamentais constantes em nossa Constituição, como o princípio republicano e o princípio democrático, por exemplo.

De tal modo, Heleno Taveira Torres (2014, p. 75) nos ensina:

A Constituição Financeira consiste na parcela material de normas jurídicas integrantes do texto constitucional, composta pelos princípios fundamentais, as competências e os valores que regem a atividade financeira do Estado, na unidade entre obtenção de receitas, orçamento, realização de despesas, gestão do patrimônio estatal e controles internos e externos, bem como da intervenção do Estado, na relação com as Constituições Econômica ou Social.

Partindo desta premissa, iremos nos ater um pouco mais sobre o estudo dos princípios constitucionais de republicanismo e democracia que regem o instituto do orçamento público, de forma a identificar quais requisitos democráticos deverá o orçamento público conter para que possamos afirmar se o orçamento cumpre com a sua função democrática.

2.1 OS CONCEITOS REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO APLICADOS AO ORÇAMENTO

Ora, não é necessário tamanho esforço para compreender que, à primeira vista, o orçamento é uma ferramenta na qual se busca estimar as receitas e despesas do país e, conforme o planejamento, promover a devida execução orçamentária de modo transparente e realizando o devido equilíbrio fiscal.

Destarte, devemos também destacar que o orçamento tem como objetivo garantir aqueles direitos econômicos ou sociais, razões fundamentais da própria existência do Estado.

Assim, iremos abordar o orçamento sob a perspectiva de dois princípios contidos nos arts. 1º, 2º e 3º da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), no que sejam, o princípio republicano e o princípio democrático, vejamos:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;

- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O princípio republicano possui uma vertente política e outra principiológica, a primeira versa sobre o modelo de governo, enquanto a segunda determina os alicerces na qual as instituições devem se desenvolver, de forma a conduzir as ações do Estado de acordo com os interesses manifestados pelo povo.

Essa é a lição que nos traz Rodrigo Murad do Prado (2015), que diz:

“O princípio republicano, assim, tem duas vertentes. Uma, política e outra principiológica. A vertente política trata da forma de governo e a principiológica é aquela, como já dito, que dá origem à igualdade dos cidadãos em relação ao estado, já que este é de todos.”

O princípio republicano no Brasil se materializa através da eletividade dos representantes, na temporariedade do mandato e na prestação de contas pela Administração Pública. Sua existência somente será possível através de um Estado Democrático de Direito, bem como pelo pluralismo político, a tripartição do Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) e a própria existência do ordenamento jurídico.

Assim preleciona Fernando Facury Scaff (2018, p.201):

Para tanto, é necessário inicialmente expor que *república*, no Brasil atual, se constitui em um princípio jurídico, que possui força e cogência desse jaez, vinculando a ação governamental, que deverá se dar em prol do bem comum, através da aplicação de uma função social à coisa pública, buscando a efetivação dos direitos fundamentais, notadamente os que expressam liberdades e isonomia. Demonstrar-se-á como está jurisdicizada a *república* em nosso país, vinculando a ação governamental ao *princípio republicano*, e como isso se realiza através de um orçamento que possua características republicanas.

Enquanto isso, o princípio democrático consiste em um processo que proporciona a participação dos cidadãos, pautado sobre uma sociedade livre que exerce o seu poder crítico e de escolhas no processo político, bem como na igualdade entre os cidadãos, sem qualquer tipo de distinção entre eles.

Assim preleciona Joaquim José Gomes Canotilho (2003, p. 289):

O princípio democrático não se compadece com uma compreensão estática de democracia. Antes de mais, é um processo de continuidade transpessoal, irreduzível a qualquer vinculação do processo político a determinadas pessoas. Por outro lado, a democracia é um processo dinâmico inerente a uma sociedade aberta e activa, oferecendo aos cidadãos a possibilidade de desenvolvimento integral e de liberdade de participação crítica no processo político em condições de igualdade económica, política e social.

Contudo, o princípio democrático possui uma vasta complexidade, pois ao mesmo tempo que a democracia está intimamente ligada ao princípio das liberdades, o princípio democrático não afasta ou coíbe a existência de estruturas de domínio ou de controle.

Pelo contrário, diante da necessidade de certas estruturas de domínio ou de controle, a democracia surge como forma de arranjar o domínio político e as estruturas de poder, de forma que este domínio seja controlado pelos cidadãos. Ou seja, as estruturas de poder e do domínio político são legitimadas através da participação popular, onde os cidadãos participam dos processos de organização da forma de Estado e de governo através da democracia por eles exercida, ou seja, o controle encontra-se nas mãos do povo.

Novamente, Joaquim José Gomes Canotilho (2003, p.290):

Assinalou-se atrás que o poder político assenta em estruturas de domínio. O princípio democrático não elimina a existência das estruturas de domínio mais implica uma forma de organização desse domínio. Daí o caracterizar-se o princípio democrático como princípio de organização da titularidade e exercício do poder. Como não existe uma identidade entre governantes e governados e como não é possível legitimar um domínio com base em simples doutrinas fundamentantes é o princípio democrático que permite organizar o domínio político segundo o programa de autodeterminação e autogoverno: o poder político é constituído, legitimado e controlado por cidadãos (povo), igualmente legitimados para participarem no processo de organização da forma de Estado e de governo.

De fato, os princípios republicano e da democracia, por muitas vezes, caminham paralelamente, causando certa confusão em suas compreensões.

Porém, necessário se faz distinguir e compreender a natureza de cada uma: a democracia é a síntese do desejo, onde a liberdade e igualdade se transformam em um instinto na ânsia de alcançar um bem maior, no que seja: bens, oportunidades, poder, qualidade de vida, status, direitos. Já a república é a síntese da força de vontade, é a obrigação ou necessidade de refrear o desejo, ou seja, é o que delimita as aspirações individuais ante o bem comum, é o que determina a governabilidade e a manutenção social.

Assim preleciona Fernando Facury Scaff (2018, p.192)

Nesse sentido, a democracia se correlaciona com o desejo na obtenção de bens e melhor qualidade de vida, de status, de poder; a república se correlaciona com a limitação dessa vontade, algo férreo que limita o desejo em prol do bem comum, da governabilidade, da manutenção da sociedade.

Não menos importante, mas de forma a complementar nosso raciocínio, Rodrigo Murad do Prado (2015) nos permite aperfeiçoar o entendimento dos conceitos dos princípios de democracia e de república, senão vejamos:

A República é empenho político no bem público e no bem comum. Ela é também liberdade e democracia, com participação e representação. O modo de fazer liberdade e democracia e de tratar da coisa pública numa República caracteriza-se pela seriedade, pela anti-demagogia e pela fuga da propaganda, pela discrição e despojamento do Estado e dos governantes, pelo rigor, imparcialidade e pluralismo, pela abolição de todos os privilégios, a começar pelos irracionais, e pela transparência do Estado.

O princípio republicano é o princípio que garante as estruturas nas quais os demais princípios, e a própria lei, se concretizam. Novamente Rodrigo Murad do Prado (2015) preceitua:

Dessa forma, o princípio republicano, na ordem constitucional atual, desempenha a função imprescindível de garantir estruturas para a concretização de todos os demais princípios constitucionais explícitos ou implícitos. Ele é matiz de todos os outros princípios, é um prisma que irradia luz aos demais.

Neste ponto, podemos afirmar que o Estado brasileiro é um Estado Republicano ao mesmo tempo que também podemos afirmar se tratar de um Estado Democrático, tão logo dessa junção dos princípios republicano e democrático podemos afirmar, categoricamente, tratar o Estado brasileiro de um Estado Democrático de Direito.

Helena Taveira Torres (2014, p. 84) assim define Estado Democrático de Direito:

O Estado Democrático de Direito prospera no novo constitucionalismo como o Estado da segurança dos direitos. Traz consigo garantias formais e materiais para converter os direitos sociais e econômicos em realidade, sob o pálio da autoaplicabilidade dos direitos fundamentais e proibição de retrocesso dos direitos sociais conquistados, além da cláusula de eternidade e aplicação de toda a Constituição, como formal e material, na sua completude. Nesta nova feição, o Estado recebe competências e deve assumir um papel ativo e presente, por meio de políticas públicas, planos efetivos e medidas reais de eliminação das desigualdades sociais e regionais, erradicação da pobreza e oferta ele uma rede de proteção social, permanentemente.

De tal forma, para este trabalho, o conceito de Estado Democrático de Direito será aquele que determina um sistema institucional, onde cada cidadão e todo

o aparato governamental se submetem ao império do direito, de forma que o poder do Estado será limitado e destinado a garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, observando a sua coletividade.

Dessa conjectura, retomando o ensinamento do que Heleno Taveira Torres (2014, p. 75) definiu como “Constituição Financeira”, devemos compreender a prevalência do princípio do Estado Democrático de Direito nas leis e na própria construção do orçamento público, ou seja, quais determinações legais deverá o orçamento público conter para que este seja um orçamento democrático.

2.2 AS FUNÇÕES DEMOCRÁTICAS DO ORÇAMENTO

Conforme explanado até o momento, o orçamento público também é impactado pelos demais princípios constantes em nossa Constituição, de tal forma que, a existência do orçamento não se trata apenas de mera ferramenta financeira e de organização do Estado.

O orçamento público se transforma em um artefato de realização do Estado Democrático de Direito, onde os princípios republicano e democrático se encontram para concretizarem o Estado Social proposto pelo Estado brasileiro.

Em outras palavras, a finalidade do orçamento transgrediu a mera ferramenta organizacional das contas da Fazenda Pública, é por meio dele que se materializa a realização do próprio Estado, a sua razão de ser, é onde concretizam-se as políticas públicas, logo, este instrumento deve ser regido de forma a possibilitar as garantias fundamentais, bem como efetivar os direitos, o equilíbrio dos poderes e a relação entre Estado e cidadãos.

Assim nos ensina Heleno Taveira Torres (2014, p. 75), ao asseverar que:

A Teoria da Constituição do Estado "Democrático" de Direito, deveras, absorve toda a teoria do "estado de direito", assim como suas evoluções, de "Estado Constitucional" e de "Estado Social", ao mesmo tempo que altera a relação entre Estado e cidadãos, com mecanismos de inclusão, maior participação, garantias formais e materiais, efetividade de direitos e maior equilíbrio entre o exercício de poderes, eficiência administrativa e direitos dos particulares.

De forma complementar, Heleno Taveira Torres (2014, p. 346-347) diz:

Sem prejuízo da importância das demais, a Lei Orçamentária é a que reclama mais atenção sobre a satisfação das despesas dos órgãos estatais e dos serviços públicos, para o atendimento das necessidades coletivas amparadas pela Constituição, com as ações de intervencionismo e dos fins constitucionais do Estado.

Diante as inúmeras definições de orçamento, bem como das finalidades e razão de ser do orçamento até aqui expostas, podemos então afirmar e identificar a existência de funções democráticas do orçamento. Conforme o ensinamento de Heleno Taveira Torres (2014, p. 349), são ao menos cinco as funções do orçamento no Estado Democrático de Direito:

- a) Função de limitação legislativa - ao autorizar a realização de despesas, o orçamento estabelece verdadeira limitação à Administração Pública, por vinculação das autoridades à observância dos seus critérios, por parametricidade obrigatória.
- b) Função de planejamento - ao orçamento cabe harmonizar o planejamento público nacional com as medidas de intervencionismo ou de dirigismo constitucional, segundo os planos e programas destinados a reduzir desigualdades regionais, redistribuição de rendas e promover o desenvolvimento nacional.
- c) Função de transparência - com o orçamento tem-se a função de publicidade e transparência das contas públicas, mediante amplo acesso parlamentar, do povo e da opinião pública às estimativas de receitas e discriminação das despesas a serem autorizadas pelo Parlamento.
- d) Função de efetividade dos direitos e liberdades fundamentais, tanto na atribuição de créditos orçamentários para esta missão, quanto pela proteção daqueles que possam suportar custos ou sacrifícios adicionais.
- e) Função de controle - o orçamento permite o controle político pelo Poder Legislativo sobre a proposta orçamentária dos poderes e da Administração Pública em geral.

Conforme podemos observar, as funções do orçamento no Estado Democrático de Direito emanam da própria construção da definição de orçamento público, das suas finalidades, da razão de ser, bem como dos princípios republicano e democrático que sobrevêm e moldam a Lei Orçamentária.

Novamente Heleno Taveira Torres (2014, p. 350) nos contempla com mais uma definição de orçamento, que claramente evidencia suas funções democráticas:

Em conclusão, define-se o orçamento público como aquela lei aprovada pelo Poder Legislativo, a cada exercício financeiro, que veicula as receitas estimadas e autoriza as despesas a realizar, segundo os limites quantitativos e materiais dos créditos orçamentários, vinculantes para todos os órgãos do Estado, e atendidas as funções de controle político e planejamento, conforme os fins de dirigismo ou intervencionismo econômico.

A partir deste ponto, vamos nos aprofundar de forma mais detalhada na análise das características de cada função democrática do orçamento.

2.2.1 Função democrática de limitação legislativa

O Poder Executivo deverá seguir à risca o orçamento aprovado pelo Poder Legislativo, sendo-lhe proibido adotar qualquer conduta diversa daquela prevista na

Lei Orçamentária, ou seja, a realização das despesas públicas derivam de parametricidade (a fundamentação ou validade do ato é derivado de uma norma) obrigatória.

Assim nos ensina Heleno Taveira Torres (2014, p. 351):

A aprovação do orçamento equivale à confirmação legislativa de gastos a serem implementados pelo Estado. Logo, como eficácia da lei que o veicula, resta proibida a assunção de despesa nova após sua aprovação, quando não contemplada no inteiro teor do orçamento, mediante proibição de conduta diversa por parte de toda a Administração. Trata-se de restrição baseada na "função" (administrativa), ou seja, com aplicação para a Administração de todos os poderes.

Perceba que, após a aprovação da Lei Orçamentária Anual pelo Congresso Nacional, os gastos se tornam autorizados para serem executados no ano corrente designado, bem como proíbe-se a criação ou execução de qualquer nova despesa que não fora aprovada no orçamento.

A proibição de novos gastos não autorizados, gastos não previstos, a vedação à transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma dotação orçamentária para outra, sem autorização legislativa, bem como a necessidade de abertura de crédito adicional para gastos não previamente autorizados na lei orçamentária anual foram previstas e elencadas na própria Constituição Federal de 1988, tamanha importância a parametricidade que se deve observar entre a Lei Orçamentária e seu cumprimento.

Assim, destacamos a seguir os incisos I, II, V e VI do art. 167 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) que diz:

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual;
II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

(...)

A violação à Lei Orçamentária é caracterizada como crime de responsabilidade, conforme a redação do art. 85, inciso VI da Constituição Federal (BRASIL, 1988), senão vejamos:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

(...)

VI - a Lei Orçamentária;
VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.
Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Por fim, caberá à Administração Pública, seja do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário, o dever de seguir aqueles gastos aprovados pelo orçamento, conforme a função democrática de limitação legislativa, e, caso venha a descumprir tal determinação, gerando despesas não autorizadas de antemão pelo Legislativo, acarretará em crime de responsabilidade contra o orçamento público.

2.2.2 Função democrática de planejamento

A Lei Orçamentária assume funções de planejamento e de controle, de caráter impositivo e vinculante para o setor público, onde se realizam através dos atos administrativos praticados, enquanto para o setor privado passa a ser uma indicação de utilização. A função de planejamento é tão fundamental para o direito econômico e financeiro que rege o Estado brasileiro, tornando-se obrigatório para o Estado, conforme a redação do art. 174, caput e § 1º da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. ([Vide Lei nº 13.874, de 2019](#))

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

(...)

De tal forma, o planejamento possui a finalidade de reconhecer a realidade experimentada no momento, propiciando uma estimativa daquilo que é pretendido em um determinado lapso futuro. Essa projeção busca otimizar os recursos existentes e transformá-los em programas de ação em busca de resultados minimamente satisfatórios, alcançando as metas e objetivos pré-determinados.

Helena Taveira Torres (2014, p. 352) nos ensina que “o planejamento orçamentário é o mínimo de eficácia do art. 174, que não se pode limitar ou bastar por este, de duração restrita no tempo, mas que permite sua conexão com a regulação da ordem econômica e com o dirigismo estatal.”

Assim, a função de planejamento é de fundamental importância para a democracia, pois vincula não somente às Leis Orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), garantindo neste ponto a

continuidade do orçamento, mas também determina a vinculação do próprio orçamento ao próprio desenvolvimento do país, ao alcance das políticas públicas de bem-estar social, e às próprias razões e objetivos do Estado brasileiro e dos fins constitucionais.

E tal importância se comprova no momento em que a Constituição transforma o planejamento como um de seus princípios explícitos, seja através do art. 174, seja através do art. 166, § 1º, II também da Constituição Federal de 1988, ou pela redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000).

2.2.3 Função democrática de transparência

A função de transparência consiste na publicidade e divulgação dos atos orçamentários, bem como na garantia de acessibilidade e da clareza e compreensão dos conteúdos e das finalidades das contas públicas.

A transparência é mais do que um princípio ou uma função democrática, ela é a garantia de que todos os atos orçamentários, desde o ato de planejamento, de discussão, passando pela aprovação, sua execução e, por fim, sua verificação devem ser disponíveis e acessíveis a cada cidadão ou instituição, explicitando e facilitando a compreensão de seu conteúdo, forma de realização e determinação final.

Nas palavras de Heleno Taveira Torres (2014, p. 356):

A transparência pode ser compreendida como "função" ou como "princípio", mas é como "garantia" que ela ganha maior efetividade, ao assegurar o direito individual dos particulares de acessibilidade e de cognoscibilidade quanto ao conteúdo e fins das leis orçamentárias.

A transparência se impõe em todos os momentos do processo orçamentário, inclusive sendo determinado no art. 1º, pelo art. 48 e 48-A e art. 73-A da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000).

Heleno Taveira Torres (2014, p. 359) nos prova o valor que a função de transparência possui ante o orçamento:

Como se vê, essas disposições bem evidenciam a força axiológica assumida pela transparência financeira e orçamentária em nosso ordenamento. A publicidade, maior expressão de gestão democrática das leis orçamentárias e com transparência exigida por força de lei complementar, une-se aos valores fundamentais da liberdade de imprensa para conferir a todos o direito de acompanhamento e acesso às informações financeiras. Este é um dado revelador do fortalecimento das nossas instituições democráticas, desde que não se tornem apenas regras de bons propósitos, mas sejam cumpridas efetivamente.

A exigibilidade da transparência em todos os ciclos do orçamento é inerente às instituições democráticas e republicanas, vez que a transparência das finanças públicas é obrigação que decorre não apenas de princípio constitucional, ou de lei infraconstitucional, mas também é emanado pelos próprios princípios democrático e republicano, sendo a maior expressão desses princípios.

2.2.4 Função democrática de efetividade dos direitos e liberdades individuais

Conforme determinado e delineado pelas leis e garantias fundamentais, o orçamento público se torna o instrumento no qual o Estado deve efetivar e empregar todos os meios necessários para a concretização de suas finalidades, ou seja, o Estado Democrático de Direito deve garantir e efetivar os direitos e as liberdades individuais.

Segundo Heleno Taveira Torres (2014, p. 359):

Cumpra apenas assinalar o papel do orçamento público como "meio" privilegiado para que se evidencie o controle sobre a realização daqueles fins constitucionais do Estado e sua capacidade de funcionar como instrumento essencial para promover a aplicabilidade dos direitos e liberdades. Tudo conforme fundamentos democráticos e com proteção das minorias.

Assim, o orçamento, através da função democrática de efetividade dos direitos e liberdades individuais, persegue a concretização do bem-estar social, do desenvolvimento do Estado, do combate à pobreza e da diminuição das desigualdades sociais e regionais, de forma a construir uma sociedade livre, justa e solidária, pautando-se na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais da livre iniciativa e na promoção do bem de todos.

2.2.5 Função democrática de controle

A última das cinco funções democráticas do orçamento, o controle consta no art. 70 da Constituição, que atribui ao Congresso Nacional o poder de fiscalização orçamentária, operacional, financeira, patrimonial e contábil da União e das entidades da administração indireta e direta, visando constatar a legalidade, a legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas praticadas pela Administração Pública.

Vejamos o art. 70 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

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

A própria ferramenta orçamentária é um mecanismo de controle interno e externo das atividades administrativas do Estado.

O controle interno envolve a preparação da atividade do planejamento orçamentário, neste momento, o Poder Executivo deverá se ater sobre o Relatório da Receita, segundo o art. 34 da Resolução nº 1/2006-CN, e, a partir desse estudo estimativo das receitas, o Poder Executivo passará a constituir a proposta orçamentária, demonstrando as obrigações, os gastos, investimentos que pretende realizar, sempre seguindo as determinações estipuladas por lei para a elaboração das dotações orçamentárias, repasses, cumprimento das metas e dos valores mínimos estabelecidos.

Já o controle externo ocorre na apreciação e deliberação do plano orçamentário pelo parlamento, ou seja, é o momento em que a proposta de orçamento elaborada pelo Poder Executivo passa pelo crivo do Poder Legislativo.

Heleno Taveira Torres (2014, p. 361) nos esclarece um pouco mais sobre o papel dos Poderes Legislativo e Executivo no controle do orçamento:

O controle orçamentário é a melhor evidência de eficiência institucional na separação de poderes.⁵¹ Ademais, é imprescindível que a aprovação de um orçamento sirva para controlar a legalidade e o cumprimento da vontade legislativa em relação a exercícios financeiros anteriores. Por isso, corretamente, a legislação prescreve o dever de apuração de demonstrativos de anos anteriores, mormente daquele que se concluiu, para um amplo controle da atuação da Administração.

Cumpra, porém, advertir que, a pretexto de exercer o controle orçamentário, de caráter político, o Poder Legislativo não pode invadir a competência do Executivo, a ponto de desfigurar a proposta orçamentária. O mais importante não é a aprovação do "orçamento", que sempre virá, mas o debate instaurado entre governo e oposição, maiorias e minorias, parlamento e opinião pública, grupos de interesses, partidos, bancadas regionais e outros. É neste processo democrático de intenso debate sobre os destinos do orçamento que a função controle galga destaque e afirma-se como uma das suas mais importantes manifestações.

Pontua-se aqui que, no momento em que o orçamento passa pelo processo de controle, ou seja, o momento em que o Poder Executivo apresenta o planejamento orçamentário para que, então, o Poder Legislativo realize suas avaliações,

ponderações, correções e adaptações, até o momento em que se aprova o orçamento público a ser executado, surge uma dinâmica de acordos de cooperação política.

E esses debates acerca da formatação do orçamento é mais um procedimento inerente ao princípio democrático, vez que envolvem a participação e negociação não somente entre os Poderes Legislativo e Executivo, mas também envolvem a negociação e ponderação entre governo e oposição, maiorias e minorias, parlamento e a opinião pública, grupos de interesses, partidos políticos, bancadas regionais e outros interessados na formatação orçamentária.

Assim, após levantar e contextualizar o que seria um orçamento democrático, nosso trabalho voltará as atenções para as emendas parlamentares do relator geral do orçamento, de modo a analisar e descobrir se as emendas do relator que compõem o orçamento cumprem ou não cumprem com as cinco funções democráticas do orçamento.

3 O ORÇAMENTO PÚBLICO E AS EMENDAS PARLAMENTARES DO RELATOR-GERAL DO ORÇAMENTO

A Constituição Federal de 1988 determinou que, após a elaboração do projeto de Lei Orçamentária, o Poder Executivo deverá encaminhar o projeto ao Congresso Nacional, devendo então os parlamentares analisarem e definirem se aprovam ou não aprovam a proposta do Poder Executivo.

Ao receberem o projeto orçamentário, é permitido aos parlamentares apresentarem as emendas parlamentares, que nada mais são alterações no projeto de Lei Orçamentária Anual, sendo as alterações de apropriação (os parlamentares acrescentam despesas para o projeto), remanejamento (os parlamentares propõem novos projetos, utilizando os recursos já previstos pelo projeto original) ou de cancelamento (os parlamentares extinguem alguma despesa prevista).

Todas as emendas apresentadas neste momento deverão passar por análise da Comissão Mista de Orçamento (CMO), órgão responsável pela aprovação ou reprovação da emenda. Não basta o parlamentar apresentar somente as emendas, junto com estas, deverão ser remetidas os respectivos projetos detalhados, justificando a utilização daquele recurso.

Originalmente, as emendas parlamentares eram aditadas ao orçamento público como atos meramente autorizativos da despesa pública, porém não ocorria a obrigatoriedade da sua execução. No decorrer do ano fiscal orçamentário, o Poder Executivo, utilizando de sua discricionariedade, poderia ou não selecionar e executar o projeto aditado ao orçamento pelo parlamentar.

Contudo, a partir de 2015, a CF passou por diversas modificações, culminando na criação das emendas parlamentares impositivas individuais, que surgiram como uma forma de sobrepujar a preponderância do caráter autorizativo do Orçamento público ao estabelecer a impositividade para o Poder Executivo quanto ao cumprimento das despesas orçamentárias decorrentes de alteração legislativa à LOA, ou seja, a impositividade é a obrigação de executar as emendas aditadas ao orçamento, com as exceções previstas no texto constitucional (impossibilidade técnica, erros na emenda).

Em 2019, os parlamentares avançaram com a impositividade das emendas e promoveram novas alterações constitucionais, sendo assim criadas as emendas parlamentares impositivas de bancada.

No mesmo ano, uma nova emenda constitucional criou a modalidade de transferências especiais, conferindo às emendas parlamentares impositivas a força de transferência de recursos financeiros para Estados e Municípios, sem qualquer vinculação à projetos ou ações.

Também em 2019, a LDO, que fixou as regras para o orçamento de 2020, novamente promoveu uma considerável mudança na Lei Orçamentária, alterando a natureza das emendas parlamentares do relator-geral do orçamento.

Antes, as emendas do relator existiam apenas para os fins de corrigir erros e substituir emendas que sofriam impedimentos técnicos de execução, de forma bem restritiva, porém, mais adiante, veremos que nos últimos anos o relator-geral passou a ser dotado de inúmeros poderes quanto a promover alterações ou aditar novas dotações orçamentárias, por exemplo. Destaca-se, também, o ressurgimento da discricionariedade do Poder Executivo para executar ou deixar de executar as emendas do relator-geral.

Conforme descreveram Paulo Hartung, Marcos Mendes e Fabio Giambiagi (2021, p. 22-23):

O mérito de cada momento desse processo é variado. Inicialmente, porém, sem entrar pormenorizadamente na análise de cada um, cabe explicar quais foram as etapas, desde o seu começo, em 2015:

i) em março de 2015, foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) 86, que fixou uma cota mínima obrigatória de emendas individuais. Desde então, um valor correspondente a 1,2% da receita corrente líquida (RCL) da União passou a ser destinado a uma cota de emendas, a ser distribuída entre os parlamentares. A efetiva execução dessas despesas, que antes dependia de disponibilidade de recursos, passou a ser obrigatória. Ainda que a Emenda 95, do teto de gastos, aprovada posteriormente, tenha abrandado a indexação dessas emendas (mudando de percentual da receita para correção pelo IPCA), a obrigatoriedade permaneceu;

ii) em junho de 2019, a Emenda Constitucional 100 aumentou a dose de emendas obrigatórias, ao conferir esse status às emendas de bancadas estaduais. Agora, mais uma parcela, correspondente a 1% da RCL, se tornaria obrigatoriamente gasta nessas emendas. A indexação proposta será mantida até 2022, ano em que o reajuste anual do valor passará a ser feito pelo IPCA;

iii) em dezembro de 2019, a Emenda Constitucional 105 permitiu o uso de emendas individuais para transferir dinheiro diretamente para estados ou municípios, sem vinculação a projeto ou atividade alguma;

iv) a LDO que ditou as regras para o Orçamento de 2020 agravou substancialmente a captura do Orçamento por interesses privados-paroquiais, ao ressuscitar a “emenda de relator”, usada na época dos tristemente famosos “anões do Orçamento”, objeto de um rumoroso escândalo no já longínquo ano de 1993. O relator voltou a ter poder para alterar parcela grande das dotações, o que é um enorme retrocesso; e, finalmente,

v) a LDO que fixou as regras para o Orçamento de 2021 veio a ampliar a prática da transferência direta. Pela Emenda Constitucional 100, somente as

emendas individuais poderiam ser alocadas para transferências diretas. Agora, também as de bancada poderão dar origem a tais transferências.

Com a reedição das emendas parlamentares do relator-geral, reativou-se a discricionariedade do Poder Executivo, promovendo um considerável e peculiar avanço sobre as destinações orçamentárias, cercando-as com incongruências e obscuridades, pontos que serão melhor explorados neste capítulo, de tal forma, aqui encontramos a motivação para realizar nossa pesquisa.

Logo, o presente trabalho tem como finalidade analisar as emendas parlamentares do relator-geral do orçamento à luz do princípio da democracia, de modo a conferir se as emendas impositivas cumprem ou não com as funções democráticas inerentes ao orçamento público.

3.1 BREVE HISTÓRICO DAS EMENDAS PARLAMENTARES DO RELATOR-GERAL DO ORÇAMENTO – RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2006

Nos últimos anos, inúmeras leis e resoluções foram editadas de forma a conferir poderes ao relator-geral do orçamento quanto a edição e propositura de emendas parlamentares ao orçamento público.

Porém, antes de avançar nossa pesquisa ao momento atual, devemos recapitular que as emendas do relator-geral do orçamento não são uma novidade no direito orçamentário.

As emendas parlamentares são institutos recepcionados pela CF, momento em que decorreu a constitucionalização do orçamento. Assim, as emendas do relator-geral do orçamento são práticas que remontam à CF, conforme podemos constatar através do relato da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito na apuração do Requerimento nº 151/93-CN (CONGRESSO NACIONAL, 1994, v. III, p. 2-3):

Apesar de este estudo cingir-se à análise do ocorrido na Comissão desde 1989, quando a Constituição Federal passou a permitir emendas ao Orçamento por parte do Legislativo, é forçoso registrar-se que o esquema não nasceu nessa época: na verdade ele é preexistente à Carta de 1988, como se pôde verificar, o que, mais uma vez, põe em relevo a importância da atuação de seus membros junto ao Poder Executivo.

O “esquema”, envolvendo as emendas parlamentares do relator-geral do orçamento, que a citação acima menciona foi conhecido como o escândalo de corrupção dos “anões do orçamento”, descoberto em 1993. Nesta época, o relator-

geral do orçamento era dotado de amplos poderes para editar emendas parlamentares ao orçamento.

Vejamos o que a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, na apuração do Requerimento nº 151/93-CN (CONGRESSO NACIONAL, 1994, v. III, p. 3), relata sobre os poderes do relator-geral:

A chamada “emenda do relator” era componente vital do esquema. Não se prendendo às formalidades da publicação prévia, era forte instrumento de poder do Relator-Geral, que centralizava todas as decisões até, praticamente, o término do prazo disponível. Como garantia desse poder, os pareceres de Relator eram sempre entregues a undécima hora, contando-se como o fato de que as votações seriam realizadas quase sempre às vésperas dos períodos de recesso parlamentar, com quórum mínimo.

A partir desse escândalo, foram promovidas reformas nas emendas do relator do orçamento, de forma que, os poderes concedidos ao relator-geral do orçamento fossem limitados e restritos, sendo permitido ao relator-geral apresentar emendas de forma a corrigir erros e omissões em dotações orçamentárias impedidas por ordem técnica ou legal, recomposições de dotações orçamentárias canceladas, bem como atender às especificações ditadas e exigidas pelos pareceres preliminares (relatório que o próprio relator-geral apresenta à Comissão Mista do Orçamento).

Podemos verificar que esses poderes foram editados no art. 144, incisos I, II e III da Resolução nº 1, de 2006-CN (BRASIL, 2006, p. 9), promulgados pelo Congresso Nacional no ano de 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.

Essas regras para as emendas parlamentares do relator-geral do orçamento perduraram até o ano de 2019, quando a Lei nº 13.898/2019, também conhecida como Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020, determinou a criação do Resultado Primário (RP) nº 9, assim “restaurando” as Emendas do Relator-Geral do Orçamento (RP-9).

3.2 A REEDIÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES DO RELATOR-GERAL DO ORÇAMENTO – LEI Nº 13.898/2019, LEI Nº 13.957/2019 E LEI Nº 14.116/2020

Após a aprovação pelo Congresso Nacional, o dispositivo da Lei nº 13.898/2019 que versava sobre as emendas do relator fora vetado pelo Presidente da República, contudo, as emendas do relator-geral, foram novamente restabelecidas pela Lei nº 13.957/2019.

Assim, ficou determinado através do item 6, da alínea C, inciso II, § 4º do art. 6º da Lei nº 13.898/2019 (BRASIL, 2019):

Art. 6º Os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento discriminarão a despesa por unidade orçamentária, com suas categorias de programação detalhadas no menor nível, dotações respectivas, especificando a esfera orçamentária, o Grupo de Natureza de Despesa - GND, o identificador de resultado primário, a modalidade de aplicação, o identificador de uso e a fonte de recursos.

(...)

§ 4º O identificador de Resultado Primário - RP auxilia a apuração do resultado primário previsto no art. 2º, o qual deve constar do Projeto de Lei Orçamentária de 2020 e da respectiva Lei em todos os GNDs, e identificar, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo constará anexo à Lei Orçamentária de 2020, nos termos do disposto no inciso IX do Anexo I, se a despesa é:

I - financeira (RP 0);

II - primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo:

a) obrigatória (RP 1);

b) discricionária não abrangida pelo disposto na alínea “c” deste inciso (RP 2);

c) discricionária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas:

1. individuais, de execução obrigatória nos termos do disposto no art. 166, § 9º e § 11, da Constituição (RP 6);

2. de bancada estadual, de execução obrigatória nos termos do disposto no art. 166, § 12, da Constituição e art. 2º da Emenda Constitucional nº 100, de 2019 (RP 7);

3. (VETADO); e

4. (VETADO); ou

5. de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional (RP 8); e [\(Incluído pela Lei nº 13.957, de 2019\)](#)

6. de relator-geral do projeto de Lei Orçamentária Anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de Lei Orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica (RP 9); [\(Incluído pela Lei nº 13.957, de 2019\)](#)

Posto isto, vemos o ressurgimento da discricionariedade do Poder Executivo ante o avanço do Poder Legislativo quanto a matéria orçamentária. Se de um lado os legisladores garantiram uma maior margem para apresentarem emendas ao orçamento, por outro, fora garantido ao Executivo a voluntariedade de executar ou

não as emendas parlamentares apresentadas pelo relator-geral. Outro impacto é quanto a redução da margem orçamentária disponível para o Poder Executivo destinar à ações e projetos de seu interesse.

Ao analisar a lei, podemos verificar que, ao relator-geral do orçamento foi dotado um poder que lhe permite promover alterações no projeto de orçamento ou, a até mesmo, incluir novas emendas, o que antes não lhe era possibilitado.

Porém, devemos sopesar que a Lei nº 13.898/2019 constituiu as emendas parlamentares do relator sem realizar qualquer indicação de limites financeiros para aprovação das dotações orçamentárias, assim como não determinou qualquer critério equitativo na distribuição entre os parlamentares dos recursos disponibilizados. Enfim, omitiu as devidas identificações do parlamentar proponente às propostas apresentadas através do relator-geral, bem como não submeteram as dotações ora apresentadas à uma determinada finalidade.

Tal fato também é descrito por Rafael Rocha Parente (2021, p. 89):

Entretanto, há um aspecto das emendas de relatoria ainda pouco discutido e que traz implicações profundas, sobre a relação entre Executivo e Legislativo. Durante a execução das emendas de relator, o parlamento passou a indicar diretamente para onde irão recursos, sem a anuência ou aviso prévio ao governo e sem discriminar quem são os parlamentares responsáveis por cada indicação.

Na edição da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021, a Lei nº 14.116/2020, novamente se reeditaram as emendas do relator-geral e, novamente, ao relator-geral do orçamento foram concedidos poderes que lhe permitiam promover alterações no projeto de orçamento e, a até mesmo, incluir novas emendas ao orçamento, não sendo observadas qualquer indicação de limites financeiros ou qualquer identificação do parlamentar formulador do projeto de emenda ao orçamento, ou equidade na sua distribuição ou determinação de finalidades específicas.

Vejamos a disposição das emendas do relator-geral no item 4, da alínea C, inciso II, § 4º do art. 7º da Lei nº 14.116/2020 (BRASIL, 2020):

Art. 7º Os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento discriminarão a despesa por unidade orçamentária, com suas categorias de programação detalhadas no menor nível e dotações respectivas, especificando a esfera orçamentária, o Grupo de Natureza de Despesa-GND, o identificador de resultado primário, a modalidade de aplicação, o identificador de uso e a fonte de recursos.

(...)

§ 4º O identificador de Resultado Primário - RP auxilia a apuração do resultado primário previsto nos arts. 2º e 3º, o qual deve constar do Projeto de Lei Orçamentária de 2021 e da respectiva Lei em todos os GNDs, e identificar, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de

financiamento, cujo demonstrativo constará anexo à Lei Orçamentária de 2021, nos termos do disposto no inciso IX do Anexo I, se a despesa é:

(...)

II- primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo:

(...)

c) discricionária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas:

(...)

3. de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional (RP 8); e

4. de relator-geral do projeto de Lei Orçamentária Anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de Lei Orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica (RP 9);

Dito isto, podemos constatar que a emenda parlamentar do relator-geral concentra um enorme poder nas mãos de uma única pessoa: o relator-geral do orçamento.

Livi Gerbase (2021, p. 7) assim preleciona a concentração de poder pelo relator-geral:

Nas emendas de comissão e nas do relator-geral, o valor reservado, seus critérios de distribuição e sua execução acabam sendo resultado do jogo político dentro do Congresso, com um grande poder concentrado no relator-geral. Esta margem de abertura para a negociação política foi o que criou o Orçamento secreto, como veremos ao analisar as emendas de relator-geral a seguir.

Veja, nos últimos anos, foram realizadas uma série de reformas na Lei Orçamentária, criando assim as emendas parlamentares impositivas individuais e as de bancada (Emendas Constitucionais (EC) nº 86, 95, 100 e 105). Essa característica impositiva obriga o Poder Executivo a executar os projetos propostos pelos parlamentares, de forma a retirar a discricionariedade do Poder Executivo, que antes poderia, de certa forma, favorecer aqueles parlamentares que estavam alinhados com as pautas legislativas do governo, em detrimento dos opositores.

Veja o breve relato que Livi Gerbase (2021, p.7) nos faz, comparando as emendas impositivas às emendas do relator-geral do orçamento:

A impositividade das emendas não só retirou o poder do Executivo de negociar a sua execução, como diminuiu o espaço para gastos discricionários do governo. Contudo, isso só ocorreu para as emendas individuais e de bancada, estando a execução de emendas do relator-geral e as de comissão ainda sujeitas a vontade do Executivo.

Podemos afirmar que, as emendas parlamentares do relator-geral foram elaboradas de tal forma a resgatar o poder discricionário quanto a execução ou não das emendas parlamentares, ou seja, ressuscitou-se o velho sistema de barganhas

entre o Executivo e Legislativo, a troca de apoio político por execução das emendas, contudo, o poder que antes era concentrado nas mãos do Presidente, passou a ser compartilhado com o relator do orçamento.

Livi Gerbase (2021, p. 17) assim conclui:

Devido ao caráter impositivo das emendas individuais e de bancada, as emendas RP-9 aparecem como um novo instrumento de barganha entre o Planalto e o Congresso Nacional. A falta de Limites e critérios de distribuição, e os altos valores alocados nos dois anos desde sua criação, devem causar preocupação à sociedade.

Esse poder atribuído ao relator-geral, ao que tudo indica, fora de certa forma recepcionado sem grandes objeções pelo Ministério da Economia e pelo Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República do presente governo, que através da Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145/2021, determinaram que os recursos originários de emendas do relator-geral somente poderão ser prejudicados diante as comprovações das objeções técnicas e, para os casos de contingenciamento, os recursos derivados de emendas do relator-geral deverão atingir os mesmos montantes destinados às outras despesas discricionárias.

Vejamos os arts. 39 e 41, da Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145/2021 (BRASIL, 2021a):

Art. 39. Este Título estabelece os procedimentos em relação às programações incluídas ou acrescidas na Lei nº 14.144, de 2021 - LOA-2021, por meio de emendas de relator-geral do projeto de Lei Orçamentária Anual, com identificador de resultado primário 9 - RP 9.

Parágrafo único. Os procedimentos de que tratam o caput se referem a impedimentos de ordem técnica, aos pedidos de informação ao autor das emendas e àqueles que deverão ser adotados quando das revisões de receitas e despesas primárias exigidas pelo art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - LRF, conforme disposto no art. 64 da Lei nº 14.116, de 2020 - LDO-2021.

(...)

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 nº 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 obstam 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.

O relator-geral do orçamento concentra em seu poder o controle sobre as emendas que indicar, visto ser ele o único detentor de informações que mais ninguém possui, como o conhecimento do parlamentar que realizou aquela propositura, enquanto o Executivo possui o poder de executar ou não (discricionariedade) as emendas RP-9. Nesse jogo de poderes, o Executivo priorizará aquelas emendas parlamentares indicadas pelo relator-geral.

Perceba-se que as emendas do relator-geral recriaram todo um sistema de barganha e de acordos políticos envolvendo o orçamento público em um formato bastante peculiar. O Executivo é submetido à execução estrita das RP-9, como forma de garantir a governabilidade, mesmo não decorrendo a impositividade da LDO, e a sua discricionariedade é limitada apenas para executar aquelas emendas dos parlamentares que o apoiaram no Congresso Nacional, como também, a negar a execução das emendas dos parlamentares opositores.

Novamente Livi Gerbase (2021, p. 10) expõe esse ciclo de barganhas, criado pelas emendas do relator-geral:

É nesse sentido que precisamos entender as denúncias do “Tratoração”, como também ficou conhecido o Orçamento secreto. O que a matéria do jornal O Estado de São Paulo demonstra é que não é o relator-geral que está decidindo para onde estão indo suas emendas, e sim parlamentares da base do governo. Como não há obrigatoriedade de gastos das emendas, a priorização e a execução destas resultam do acordo político entre o relator-geral, os presidentes da Câmara e do Senado e a presidência.

Quase trinta anos após o escândalo dos “anões do orçamento”, em 2021, um novo escândalo envolveu as chamadas emendas parlamentares do relator-geral do orçamento, dessa vez, o episódio foi chamado como “tratoração”, porém, mais conhecido pelo seu apelido de “orçamento secreto”.

O termo “orçamento secreto”, associado as RP-9, se deve justamente às suas características negativas já apontadas por este trabalho: 1) ausência dos critérios de financiamento; 2) ausência de fixação de limites (teto) às dotações orçamentárias; 3) a ausência de critérios equitativos de distribuição; 4) ausência de

submissão e determinação de uma finalidade (destinação dos recursos); 5) ausência de transparência.

Perceba que as configurações das emendas do relator-geral do orçamento, propostas pelas Lei nº 13.898/2019, Lei nº 13.957/2019 e Lei nº 14.116/2020, encontram-se em desarmonia com os princípios orçamentários, bem como às funções democráticas do orçamento.

Observe que as leis que determinaram as emendas parlamentares do relator-geral do orçamento concentraram em suas mãos o poder discricionário de indicar emendas parlamentares que alteram o orçamento, porém, não houve qualquer definição em lei quanto a sua forma de determinação e procedência, o que fere a função democrática de limitação legislativa.

Entendemos acentuar a violação da função democrática o fato do relator-geral indicar emendas que promovam a exclusão de parcelas consideráveis do eleitorado e cidadãos, cujos representantes que não se alinham com o governo acabam sendo preteridos, primeiro na indicação de emendas e, posteriormente, na recusa da execução.

Ora, entendemos que, as leis supracitadas, ao criarem as emendas do relator, foram omissas ao não legislarem sobre a parametrização em que elas devem ocorrer, suas delimitações técnicas e procedimentais.

Por exemplo, nestas leis não se determinou os critérios de financiamento para as emendas do relator-geral. A definição desses valores será conhecida quando o Parecer Preliminar em cima da Reserva de Recursos os determinar. Neste ponto, ainda é válido lembrar que o Parecer Preliminar é confeccionado pelo próprio relator-geral do orçamento.

Deveria a mesma lei, que criou a emenda do relator-geral do orçamento, legislar sobre a sua procedência, ocorrência e limitações legais. A omissão da lei, quanto a essa parametrização, é violação à função democrática de limitação legislativa.

As emendas impositivas do relator-geral do orçamento foram criadas sem estabelecerem qualquer parâmetro sobre o emprego dos recursos aqui destinados, tanto é que fora necessário a edição da Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145/2021 para elucidar pontos sobre quais os procedimentos a serem adotados caso as dotações orçamentárias do relator-geral sofram impedimentos de ordem

técnica, ou como proceder com os cortes orçamentários das emendas do relator, em caso de necessário contingenciamento dos gastos públicos.

As proposituras e alterações orçamentárias emanadas pelo relator-geral também rompem com a função de planejamento, visto que não garantem a continuidade da programação estatal, afinal, não há obrigatoriedade de que as emendas do relator-geral do orçamento sejam vinculadas à pré-determinados gastos em áreas ou projetos já em execução, bem como não determinam que as emendas do relator-geral devem se pautar em consonância com as políticas e planos traçados pelo PPA, LDO e LOA.

As emendas do relator-geral também promovem uma severa ruptura com a função democrática de transparência. Veja, o orçamento é ato que deve ser publicizado em todos os seus atos e etapas, porém, os parlamentares que encaminham seus projetos, ou alterações orçamentárias, para comporem as emendas parlamentares do relator-geral, não são destacados e publicizados, ou seja, a rubrica sempre sairá em nome do relator-geral.

Inclusive, essa falta de publicidade dos atos orçamentários cria um novo mecanismo de controle e de poder orçamentário, centrados na mão do relator-geral do orçamento, o único que detém a informação ou é conhecedor de qual parlamentar fora o promotor originário da dotação orçamentária.

Ora, a falta de preestabelecimento de um mínimo quantitativo de emendas que deverão ser destinadas à determinadas áreas, ou a distribuição equânime de número de emendas entre os parlamentares, bem como na repartição dos recursos de forma igualitária entre os parlamentares, estão opostas ao combate à pobreza, na diminuição das desigualdades sociais e regionais, logo se contrapõem ao princípio democrático de efetividade dos direitos e liberdades individuais, já que, dentro do jogo político proposto pelas emendas parlamentares, aqueles que estiverem posicionados com os interesses do governo serão contemplados na execução das emendas de seus interesses, em detrimento daqueles parlamentares da oposição que serão desassistidos.

O termo “orçamento secreto” acabou sendo associado as emendas do relator-geral, visto sua composição nada republicana, regida por leis limitadas, com poucos critérios quanto à sua constituição e, diametralmente oposta aos princípios constitucionais e orçamentários, favorecendo um jogo de troca de favores entre o Executivo e o Legislativo (utilizando-se o orçamento público), criando um sistema

composto pela falta de publicidade e transparência quanto aos parlamentares beneficiados e ao emprego dos recursos, comprometendo assim a sua rastreabilidade e fiscalização.

Diante essa dissociação das emendas parlamentares do relator-geral com os princípios do orçamento e com os princípios constitucionais, foram propostas as Arguições de Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPF) nº 850, 851 e 854, que, segundo Ana Carolina Cardoso Lobo Ribeiro (2021, p. 64), possuem como mote o questionamento da constitucionalidade das emendas do relator:

Nas ADPFs 850,⁶ 851⁷ e 854,⁸ 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.

Conforme podemos observar, as fundamentações das ADPFs 850, 851 e 854 versam, em diversos pontos, sobre as cinco funções democráticas do orçamento a qual estamos analisando as emendas parlamentares impositivas. É nítido o quão prejudiciais são as emendas parlamentares do relator do orçamento, causando insegurança jurídica quanto à Lei Orçamentária, bem como incertezas à economia e ao próprio equilíbrio entre os poderes.

3.3 EMENDAS PARLAMENTARES DO RELATOR-GERAL E AS ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITOS FUNDAMENTAIS Nº 850, 851 E 854

Conforme apontamos no primeiro capítulo deste trabalho, o orçamento público, assim como as emendas parlamentares, devem ser executadas de modo a atenderem e promoverem as finalidades do próprio Estado brasileiro, e desse modo, precisam se pautar sobre as determinações do Direito Orçamentário, bem como pelos princípios orçamentários e constitucionais.

Contudo, o atual modelo das emendas parlamentares do relator se tornou alvo de pontuais críticas, sendo suscitadas suas inconstitucionalidades, por não ser instituto previsto constitucionalmente, bem como por violar preceitos e princípios orçamentários e constitucionais contidos na CF.

Tal fato é corroborado pelo texto de Livi Gerbase (2021,p.12):

De acordo com a Constituição Federal, as emendas como todo o gasto público, devem ser executadas de maneira equitativa, e não atender interesses particulares ou eleitoreiros da base do governo. As emendas do relator-geral, neste sentido, estão sendo criticadas como um prejuízo às finanças públicas e à democracia, principalmente por meio da apresentação ao Supremo Tribunal Federal das Arguições de Descumprimento de Preceitos Fundamentais (ADPF) de número 850, 851 e 854.

As ADPFs argumentam que as emendas de relator-geral não tem previsão constitucional expressa e eram originalmente destinadas apenas às correções e ajustes técnicos no orçamento, logo, seriam inconstitucionais.

Na petição da ADPF 850, o autor solicitou a suspensão das execuções orçamentárias indicadas através das emendas do relator-geral do orçamento, visto a falta de transparência decorrente da distribuição dos recursos que não seguem critérios objetivos e impessoais de distribuição entre os parlamentares, da impossibilidade de rastreabilidade das dotações e da identificação do parlamentar proponente/atendido, assim como a ausência de critérios e parâmetros legais que determinam a aplicação dos recursos públicos à determinadas áreas e políticas públicas ou às próprias finalidades do Estado.

Vejamos o trecho do pedido da ADPF nº 850, formulado pelo partido político Cidadania (2021, p. 47):

Ante o exposto, requer:

a) a concessão de medida cautelar para suspender a execução das verbas orçamentárias constantes do indicador de resultado primário (RP) nº 09 (despesa discricionária decorrente de emenda de relator-geral, exceto recomposição e correção de erros e omissões) da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021, ou de qualquer outra despesa que não represente obrigação legal do Estado, até a edição de norma legal ou administrativa que preveja a transparência em relação às intervenções de agentes públicos e de terceiros e a observância de critérios objetivos e impessoais de distribuição entre beneficiários de recursos para a execução das políticas públicas, critérios estes que levem em conta exclusivamente indicadores socioeconômicos da população beneficiada, outros indicadores e parâmetros aplicáveis em função dos objetivos finalísticos da política pública em questão e critérios e parâmetros relativos aos princípios de boa gestão financeira e preservação do patrimônio público, bem como a atribuição de publicidade aos autores dos convênios e contratos de repasse e termos de execução descentralizadas firmados pelo Governo com recursos de emenda de relator-geral;

Em sua petição inicial, o Cidadania (2021, p.11) primeiramente questionou o que seria para ele a irregularidade principal das emendas do relator-geral do orçamento, a “arbitrariedade na escolha dos beneficiários da despesa pública”, bem como suscitando a “inexistência de critérios legais ou técnicos de alocação”.

Em sua fundamentação, acusou as emendas do relator-geral de violarem o princípio da impessoalidade, constante no art. 37, *caput*, da CF, visto que eram

executadas com o objetivo de atenderem a interesses próprios e de terceiros, e não para atenderem a finalidade pública.

Também suscitou descumprimento do princípio da igualdade, contido no art. 5º, I e art. 19, III, ambos da CF, visto não tratarem igualmente todos os parlamentares, em razão do favorecimento para aqueles alinhados ao governo em detrimento dos que fazem oposição.

Dessa forma, afirma o autor que, este comportamento promovido pelas emendas parlamentares acaba por violar o princípio da eficiência, também constante no art. 37, *caput*, da CF, justamente pelas emendas parlamentares promovidas pelo relator-geral não buscarem a efetividade do bem comum.

A seguir, o Cidadania também questionou a rastreabilidade das dotações, visto que as emendas do relator-geral não publicizam o parlamentar responsável pela criação da emenda, violando assim os preceitos fundamentais da publicidade (art. 37, *caput*, da CF e art. 48 e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da transparência (art. 8º, § 1º, da Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei nº 12.527/2011).

Desta forma, também podemos observar o descumprimento com as funções democráticas do orçamento que perfazem junto aos princípios constitucionais de impessoalidade, igualdade, eficiência, publicidade e transparência.

Ora, se inexistem critérios legais ou técnicos de alocação, claramente condutas estão sendo tomadas sem qualquer previsibilidade na Lei Orçamentária, ou seja, os atos não decorrem da devida parametricidade, clara ruptura com a função democrática de limitação legislativa.

Atender a qualquer interesse que não seja o da coletividade, na promoção das políticas públicas de bem-estar social, no desenvolvimento do Estado, ou nos objetivos e razão de ser do próprio Estado, descumpre-se com as funções democrática de planejamento e de efetividade dos direitos e liberdades individuais.

Se não há publicidade e transparência em todos os atos praticados decorrentes das emendas do relator-geral, obviamente a função democrática de transparência restará descumprida.

Desta forma, a Ministra Relatora Rosa Weber, do Supremo Tribunal Federal (STF), acolheu a medida liminar, considerando a criação de um regime anônimo de execução orçamentária, nada republicano, sob a alcunha das emendas do relator-geral, que se distanciam, em muito, do regime transparente próprio, promovido pelas emendas parlamentares impositivas individuais e de bancada, o que

possibilita a ocorrência da violação dos princípios de transparência e impessoalidade. Assim, destacamos o breve trecho da decisão do STF (2021, p.2-3):

4. O Congresso Nacional institucionalizou uma duplicidade de regimes de execução das emendas parlamentares: o regime transparente próprio às emendas individuais e de bancada e o sistema anônimo de execução das despesas decorrentes de emendas do relator. Isso porque, enquanto as emendas individuais e de bancada vinculam o autor da emenda ao beneficiário das despesas, tornando claras e verificáveis a origem e a destinação do dinheiro gasto, as emendas do relator operam com base na lógica da ocultação dos efetivos requerentes da despesa, por meio da utilização de rubrica orçamentária única (RP 9), na qual todas as despesas previstas são atribuídas, indiscriminadamente, à pessoa do relator-geral do orçamento, que atua como figura interposta entre parlamentares incógnitos e o orçamento público federal.

5. Enquanto a disciplina normativa da execução das emendas individuais e de bancada (RP 6 e RP 7) orienta-se pelos postulados da transparência e da impessoalidade, o regramento pertinente às emendas do relator (RP 9) distancia-se desses ideais republicanos, tornando imperscrutável a identificação dos parlamentares requerentes e destinatários finais das despesas nelas previstas, em relação aos quais, por meio do identificador RP 9, recai o signo do mistério.

6. Mostra-se em tudo incompatível com a forma republicana e o regime democrático de governo a validação de práticas institucionais por órgãos e entidades públicas que, estabelecidas à margem do direito e da lei, promovam o segredo injustificado sobre os atos pertinentes à arrecadação de receitas, efetuação de despesas e destinação de recursos financeiros, com evidente prejuízo do acesso da população em geral e das entidades de controle social aos meios e instrumentos necessários ao acompanhamento e à fiscalização da gestão financeira do Estado. Precedentes.

Já na petição da ADPF 851, o autor suscitou a declaração de inconstitucionalidade das emendas parlamentares do relator-geral do orçamento (RP-9), acusando-a de descaracterização das finalidades do orçamento, destinação de vultuosas quantias do orçamento, violando assim o regime constitucional das emendas parlamentares ao orçamento (art. 166, CF), bem como aos princípios constitucionais de legalidade, publicidade, moralidade e impessoalidade inerentes à Administração Pública (Art. 37, *caput*, CF)

Vejamos o trecho do pedido da ADPF nº 851, formulado pelo partido político PSB NACIONAL (2021, p. 2-3):

À medida que parte considerável do orçamento se tornou impositivo (sobretudo com as Emendas Constitucionais n. 82/2015 e 100/2019), passou-se a utilizar a emenda do relator como subterfúgio para burlar a distribuição isonômica e transparente de recursos, alocando-se consideráveis quantias sob essa rubrica.

(...)

Vê-se, de pronto, a ofensa ao regime excepcional conferido às emendas ao orçamento constante do art. 166 da Constituição Federal, a prever tão somente as emendas individuais e de bancada. Criou-se, por meio do desvirtuamento das emendas do relator, um novo regime de exceção ao orçamento, ofendendo-se o princípio da legalidade (art. 37, *caput*, CF).

A prática impugnada também revela ofensa aos princípios da publicidade, da moralidade e da impessoalidade da Administração Pública (art. 37, caput, CF) e ao dever constitucional de disponibilização de informações orçamentárias, contábeis e fiscais pela Administração Pública (art. 163-A, CF), uma vez que a destinação das verbas não obedece a critérios igualitários e também não é passível de controle público.

Na petição da ADPF nº 851, o PSB NACIONAL suscitou que as emendas do relator-geral do orçamento não possuem qualquer previsão constitucional, como ocorre com as emendas parlamentares impositivas individuais e de bancada (art. 166, §§ 9º e 12), e que, conforme a Resolução nº 1, de 2006-CN, em seu art. 144, as emendas RP-9 seriam apenas instrumento técnico, com a finalidade de realizar ajustes finais e de adequar o orçamento à legislação (ponto que já abordamos no item 3.1 deste trabalho).

Desta forma, o PSB NACIONAL (2021, p. 14) aduziu que as emendas parlamentares seriam responsáveis pela “criação de um novo regime de exceção ao orçamento”, pela “violação ao princípio da legalidade (art. 37, *caput*, CF) e ao regime constitucional das emendas (art. 166, CF)”.

Se as emendas do relator-geral não são previstas pelo regime constitucional das emendas parlamentares, viola-se não apenas o art. 166 da CF, como, também, ao próprio princípio da legalidade, visto que ao Estado e seus agentes cabe apenas fazer aquilo que a lei permite e, ao praticarem atos não autorizados por lei, cometem atos ilícitos.

Aqui destacamos alguns parágrafos da petição da ADPF 851, proposta pelo PSB NACIONAL (2021, p. 17), que sintetizam sua fundamentação:

Vê-se que o Poder Público, informalmente e às margens de da legalidade, instituiu um novo regime de emendas, que se prestam aos mesmos fins das emendas individuais e de bancada — incluir novas programações orçamentárias —, mas não se submetem aos limites quantitativos e materiais do art. 166 da CF, em nítida violação ao regime constitucional das emendas. Diga-se, ainda, que a execução das emendas do relator, na forma como vêm sendo utilizadas pelo Poder Público, é incompatível com as próprias leis de diretrizes orçamentárias, que preveem mecanismos de transparência e objetividade na alocação dos recursos públicos.

Não obstante, o PSB NACIONAL (2021, p. 18) fundamenta em sua petição que as emendas do relator-geral do orçamento constituem clara “violação aos princípios da publicidade (art. 37, caput, CF), da transparência do orçamento público e ao dever constitucional de disponibilização de informações orçamentárias, contábeis e fiscais pela Administração Pública (art. 163-A da CF)”.

Perceba que, mais uma vez, são questionados às emendas parlamentares do relator-geral a completa falta de publicidade de seus atos, visto que impossibilitam a fiscalização e o controle interno e externo da execução orçamentária.

Novamente recorremos à petição da ADPF 851, proposta pelo PSB NACIONAL (2021, p. 19), que diz:

O princípio da publicidade que rege à Administração Pública se revela em disposições constitucionais específicas no âmbito financeiro, como é o caso do art. 166, § 7º, da CF, que determina a sua observância em relação aos projetos de Lei Orçamentária, e do art. 165, § 3º, da CF, que prevê a publicação, pelo Poder Executivo, de relatório resumido da execução orçamentária até trinta dias após o encerramento de cada bimestre. A necessidade de publicização dos atos estatais também encontra guarida no princípio da transparência orçamentária, cujo intuito é possibilitar a fiscalização e o controle interno e externo da execução orçamentária.

Não menos preocupante, mas subsidiariamente, essa falta de publicidade dos atos, decorrentes das emendas parlamentares do relator-geral, que compromete a segurança fiscal, visto que dificulta a fiscalização das contas públicas.

Ora, não é admitido qualquer modo informal ou ausência de parametricidade às emendas parlamentares. Ao instituir controles escusos, com a finalidade de promover acordos políticos, mas de forma a não publicizar os agentes envolvidos, compromete-se a fiscalização das emendas parlamentares do relator, bem como representa grave definhamento da transparência ao qual se deve pautar a Administração Pública.

Assim sustenta a petição da ADPF 851, proposta pelo PSB NACIONAL (2021, p. 21), que diz:

Por destinarem-se a emendas do relator, a alocação dos recursos tem se dado de modo informal e às margens de quaisquer parâmetros mínimos, por meio de acordos políticos que nem sequer são publicizados. Está-se diante de grave risco à fiscalização contábil por parte da população e dos órgãos de controle, o que impõe severo retrocesso à transparência na Administração Pública.

É evidente, portanto, a inconstitucionalidade da prática ora impugnada, porquanto viola o princípio fundamental de publicidade dos atos públicos e de transparência orçamentária, impedindo o controle técnico e popular sobre as contas públicas.

Quanto aos princípios de moralidade e impessoalidade, evocados pelo PSB NACIONAL, para a arguição de descumprimento de preceitos fundamentais, questiona-se justamente o tratamento diversificado que as emendas do relator-geral promove entre os parlamentares, ou seja, a falta de tratamento igualitário entre os agentes do Congresso Nacional, bem como o desvio de finalidade proporcionado

pelas emendas parlamentares, visto que coloca-se o interesse público de lado, favorecendo certos indivíduos e grupos, em detrimento de outros.

Novamente podemos correlacionar os princípios suscitados na ADPF nº 851 às funções democráticas do orçamento.

Ao suscitar que as emendas do relator-geral não possuem previsibilidade constitucional, violando assim o regime constitucional das emendas, bem como o princípio da legalidade, podemos perceber que está infringida a função democrática de limitação legislativa.

Já a violação ao princípio da publicidade e da transparência do orçamento público elenca-se como descumprimento das funções democráticas de transparência e de controle, ante a ausência e clareza de informações e transparência dos seus atos, não possibilitando a identificação do parlamentar proponente da dotação orçamentária, impossibilitando a fiscalização e controle interno e externo do orçamento.

Ao se colocar os interesses públicos de lado, de forma a beneficiar certos parlamentares em detrimento de outros, não restam dúvidas de que prejudicada será a sociedade, já que ao se beneficiar politicamente certos agentes, a distribuição dos recursos não se pautará por critérios técnicos, em uma distribuição equânime entre os parlamentares, ou seja, as emendas do relator-geral falham novamente com as funções de efetividade dos direitos e liberdades individuais, pois o que se persegue não é a satisfação do bem-estar social, o desenvolvimento do Estado, mas sim o atendimento da satisfação de parte dos congressistas alinhados ao Poder Executivo.

Também não se pode falar em satisfação da função democrática de planejamento, visto que as emendas do relator-geral não determinam qualquer vinculação das dotações parlamentares às metas e objetivos pré-estabelecidos, não se busca otimizar a aplicação dos recursos aqui dotados às políticas públicas já existentes ou ao próprio PPA, LDO ou LOA.

Por fim, chegamos a ADPF 854. Na petição, mais uma vez fora suscitado a declaração de inconstitucionalidade do identificador de Resultado Primário nº 9, visto a ruptura ao regime excepcional das emendas parlamentares (art. 166, CF).

Desta forma, prelecionou o PSOL (2021, p.13) em sua peça inicial:

De forma drástica as dotações orçamentárias deste ano vindouro foram alteradas e fora definido de maneira unilateral, pessoal e arbitrária, sem transparência e causando danos ao compromissos obrigatórios do estado brasileiro, o uso de verbas públicas.

As emendas do relator-geral em 2021 (como antes, em 2020) têm sido executadas sem que se conheça as informações especificadas, individualizadas e publicadas. Deste modo vedando o controle e a fiscalização, é impossível identificar valores, os beneficiários (os parlamentares que fizeram a indicação dos recursos, ou os “contemplados” a que a matéria do Estado de São Paulo se referiu) ou, sequer, a correta e específica destinação dos recursos orçamentários.

Tal prática é veemente condenada pelo PSOL, visto tamanha ofensa ao regime das emendas parlamentares dispostas pelo art. 166 da CF, assim como a criação de tal regime de exceção ao orçamento descumpra com o princípio constitucional da legalidade (art. 37, *caput*, CF).

Para o PSOL (2021, p.16), criar um orçamento paralelo, não condicionado à previsibilidade da lei, bem como sem qualquer conhecimento, publicização e transparência de seus atos, de forma a comprometer os controles a que deve ser submetido o orçamento, é ferir os princípios orçamentários da legalidade e da universalidade:

O orçamento paralelo, então, fere o princípio regente do Orçamento da Legalidade. Sem previsão nas leis e regras aprovadas no Congresso Nacional, é vedado ao Poder Público, ao relator-geral, ao Ministério do Desenvolvimento Regional e órgãos vinculados e aos deputados e senadores, alterar, como fizeram, as regras antes definidas. Deveriam ter se subordinado aos ditames da lei. Isso porque é dado fazer ou deixar de fazer somente aquilo que a lei expressamente autorizar.

A prática, rompendo a organicidade do orçamento formal e criando um orçamento paralelo, descumpra ainda o Princípio Orçamentário da Universalidade, previsto nos art. 3º e 4º da Lei nº 4.320/64. Segundo o princípio, as regras do orçamento devem conter todas as receitas e despesas. Nenhuma pode ficar de fora, escondida. Por consequência, houve flagrante inibição ou prejuízo do controle sobre os ingressos e dispêndios administrados pelos entes públicos.

O autor ainda destaca a violação aos princípios da publicidade, moralidade e da impessoalidade (art. 37, *caput*, CF), ao qual a Administração Pública deve se reportar, vez que as emendas do relator-geral não disponibilizam todas as informações orçamentárias, contábeis e fiscais que obrigatoriamente devem publicar, como também promovem a distribuição desigual das emendas, seja não determinando a quantidade de emendas a cada parlamentar, como também não determinando o valor do teto que todas emendas podem alcançar, conforme preleciona o art. 163-A da CF.

Dessa forma, sintetiza o PSOL (2021, p.18) em seu requerimento:

Diferentemente do disposto, a prática inconstitucional e incompatível aos cânones da Administração, escondeu as informações e dificultou e dificulta conhecer, como dito, até mesmo os parlamentares beneficiados pelas emendas e a circunstância do destino dos recursos. Não se sabe, ao certo,

porque se utilizou a Codevasf, os fornecedores, os critérios e valores de aquisição e outras informações essenciais ao controle legal, financeiro e social dos dispêndios.

Ofende-se, deste modo, o princípio orçamentário da publicidade insculpido no art. 37 da CF/88. O orçamento fixado em lei cria, modifica, extingue e condiciona direitos e deveres. Possui efeito erga omnes e obrigando a todos. Portanto, sua validade e a das emendas a ele, para ter validade, seguemos mesmos pressupostos de prévia publicação.

Dito isto, percebe-se que, no momento em que as emendas do relator-geral rompem com o regime excepcional das emendas parlamentares (art. 166, CF) e com o princípio constitucional da legalidade (art. 37, CF), é evidente o descumprimento com a função democrática de limitação legislativa, visto que não pode o relator-geral cortar despesas obrigatórias com a finalidade de impulsionar a disponibilidade de valores para gastos discricionários.

As emendas do relator-geral criam um mecanismo orçamentário paralelo, que não prioriza a publicização e transparência dos atos orçamentários, logo, dificultando e impossibilitando a execução dos controles a que deveria o orçamento ser submetido, bem como pautando-se pela completa falta de equidade na distribuição dos recursos e das próprias emendas entre todos os parlamentares, violando as funções democráticas de transparência, de efetividade dos direitos e liberdades individuais e de controle.

Se a motivação das emendas é atender um esquema de interesses particulares e eleitoreiros dos parlamentares e a garantia de apoio Legislativo aos interesses do Executivo, a busca do bem-estar social não estará em primeiro plano, será secundário, o que refletirá no direcionamento das emendas às políticas públicas existentes ou na continuidade dos investimentos e do próprio orçamento, nítida ruptura com a função democrática de planejamento.

Após esses questionamentos levados ao Supremo Tribunal Federal, com a decisão da Ministra Relatora Rosa Weber em admitir a medida cautelar de suspensão da execução orçamentária das emendas registradas como RP-9, bem como da grande repercussão negativa das emendas do relator-geral na opinião pública, fora então editado pelo Congresso Nacional a Resolução nº 2, de 2021-CN como resposta às ADPFs 850, 851 e 854, promovendo assim pequenas mudanças nas emendas do relator-geral, conforme veremos a seguir.

3.4 A REEDIÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES DO RELATOR-GERAL DO ORÇAMENTO EM RESPOSTA ÀS ADPFS Nº 850, 851 E 854 – RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2006-CN, RESOLUÇÃO Nº 2, DE 2021-CN E LEI Nº 14.194/2021

Em resposta à suspensão da execução das emendas do relator-geral determinadas pela justiça, o Congresso Nacional editou a Resolução Nº 2, de 2021-CN, determinando que fossem realizadas a publicação individual de todas as destinações das emendas do relator-geral (publicadas no endereço eletrônico da Comissão Mista de Orçamento).

A mesma resolução determinou que as emendas do relator deverão ser compatíveis com o Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com as diretrizes da política pública vigente, e, por fim, determinando que o Projeto de Lei Orçamentária Anual deverá destacar os limites máximos para as emendas do relator-geral (somatória dos limites constitucionais das emendas de bancada e individuais), bem como deverá ser alinhada às políticas públicas em execução.

Vejamos o inciso IV e o parágrafo único do art. 53, e o artigo 69-A, da Resolução Nº 2, de 2021-CN (BRASIL, 2021b):

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." (NR)

(...)

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.

A Resolução Nº 2, de 2021-CN, tentou resgatar certas proposituras orçamentárias já consolidadas e aplicadas pelas emendas parlamentares impositivas individuais e de bancada, de modo a readequar tamanho rompimento promovido pelas emendas do relator, porém, vemos que tais medidas são bem limitadas, e bem

distantes das medidas parametrizadas e aplicadas as emendas parlamentares impositivas.

Afinal, conforme discorreremos, as emendas do relator-geral violam preceitos básicos inerentes ao orçamento e à constituição, assim, podemos reafirmar que as emendas do relator-geral do orçamento não se prezam pelo que determina as funções democráticas de limitação legislativa, planejamento, transparência, de efetividade dos direitos e liberdades individuais e de controle.

Por fim, na edição da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2022, a Lei nº 14.194/2021, novamente foram reeditadas as emendas do relator-geral, mantendo-se os poderes anteriores concedidos ao relator-geral: a promoção de alterações no projeto orçamentário, como, também, a inclusão de novas emendas parlamentares.

Vejamos a disposição das emendas do relator-geral no item 4, da alínea C, inciso II, § 4º, do art. 7º, da Lei nº 14.194 (BRASIL, 2021c):

Art. 7º Os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento discriminarão a despesa por unidade orçamentária, com suas categorias de programação detalhadas no menor nível e dotações respectivas, especificando a esfera orçamentária, o Grupo de Natureza de Despesa - GND, o identificador de resultado primário, a modalidade de aplicação, o identificador de uso e a fonte de recursos.

(...)

§ 4º O identificador de Resultado Primário - RP visa a auxiliar a apuração do resultado primário previsto nos art. 2º e art. 3º, o qual deve constar do Projeto de Lei Orçamentária de 2022 e da respectiva Lei em todos os GNDs, e identificar, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento do Governo Central, cujo demonstrativo constará anexo à Lei Orçamentária de 2022, nos termos do disposto no inciso X do Anexo I, se a despesa é:

(...)

II - primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo:

(...)

c) discricionária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas:

(...)

3. de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional (RP 8); ou

4. de relator-geral do projeto de Lei Orçamentária Anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de Lei Orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica (RP 9);

Contudo, devemos recordar que nas emendas parlamentares do relator-geral, editadas pela LDO de 2022, haverá limitações financeiras, bem como a publicidade dos parlamentares, emendas e beneficiários das emendas, e o devido alinhamento das emendas do relator com o PPA, LDO e políticas públicas vigentes.

Essas mudanças seguem em conformidade ao “remendo” promovido pela Resolução Nº 2, de 2021-CN, em clara resposta às ações que tramitam perante o STF, porém, devemos destacar que o reparo não altera substancialmente a essência das RP-9, mantendo-se o jogo de trocas políticas entre Executivo e Legislativo, visto que não há garantia de distribuição equitativa de recursos entre os parlamentares.

4 AS FUNÇÕES DEMOCRÁTICAS DO ORÇAMENTO E AS EMENDAS PARLAMENTARES DO RELATOR-GERAL DO ORÇAMENTO (RP-9)

Nos últimos anos, o orçamento público esteve envolto em inúmeras discussões, nas esferas acadêmicas e política. Dentre essas discussões, destacam-se as reformas constitucionais, que em um primeiro momento criaram as Emendas parlamentares impositivas individuais e de Bancada e, em um segundo momento, o advento de lei ordinária que criaram as Emendas Parlamentares de Comissão Permanente e do Relator-Geral do Orçamento.

As Emendas Parlamentares Impositivas foram inovações que retiraram a discricionariedade do Poder Executivo em executar ou não as emendas parlamentares, tornando as atuais emendas parlamentares individuais e de bancada como obrigatórias de execução pelo Poder Executivo, por isso o termo impositivas.

Destacamos, assim, o trecho da petição da ADPF nº 851, formulado pelo PSB NACIONAL (2021, p.7), que relata a criação das emendas impositivas e o cerceamento da discricionariedade do Poder Executivo quanto à execução das emendas orçamentárias:

Historicamente, as emendas individuais e coletivas eram utilizadas para a obtenção de apoio político e para o favorecimento de parlamentares da base governista. Como era discricionária a liberação dos recursos inseridos por meio das emendas, estes eram executados conforme o interesse político do Executivo Federal – o famigerado “toma lá dá cá”. Foi por esse motivo que, em 2015, por meio da Emenda Constitucional n. 86, tornou-se obrigatória a execução das emendas individuais, favorecendo-se a distribuição isonômica dos recursos públicos, independentemente de apoio ao governo.

Desta forma, as Emendas Parlamentares Impositivas avançaram sobre a pequena margem restante do orçamento destinada às despesas discricionárias.

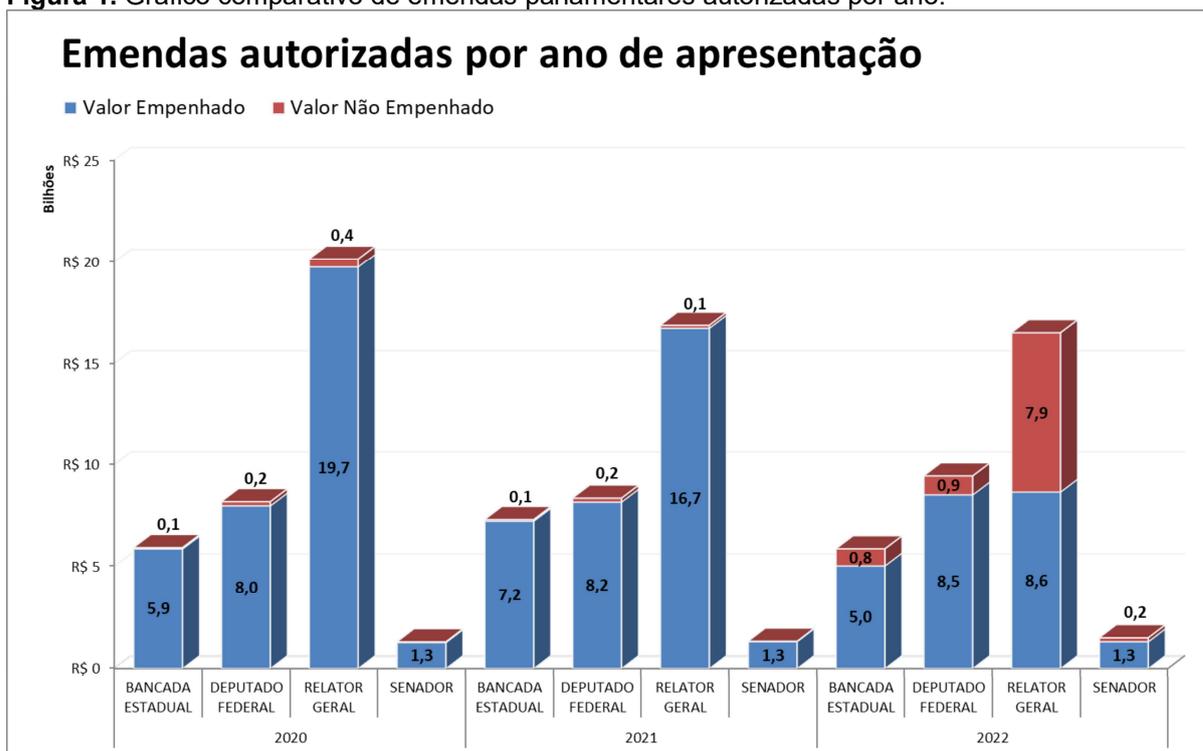
De fato, segundo a Instituição Fiscal Independente – IFI (2021, p.62 e 63), em 2020, os gastos obrigatórios corresponderam à 92,6% de todos os gastos do orçamento público, sendo a previsão para 2025 um percentual de 95,1% dos gastos do orçamento público destinados aos gastos obrigatórios.

Com o ressurgimento das Emendas parlamentares do relator-geral do orçamento, novamente foi imposto ao Poder Executivo uma enorme restrição sobre a fatia do orçamento destinada às despesas discricionárias, visto que as emendas restringiram, ainda mais, a margem do orçamento sobre o qual o Poder Executivo

poderia destinar recursos de acordo com propostas e projetos que considere primordial para executar.

Segundo informações do site SIGA Brasil (2022), em 2020, o valor autorizado para as emendas parlamentares do relator-geral foi de cerca de 20,14 bilhões de reais, enquanto para as emendas impositivas individuais e de bancada, somadas, foram autorizados cerca de 15,4 bilhões de reais. Já em 2021, o valor permitido para as emendas parlamentares do relator-geral foi de cerca de 16,86 bilhões de reais, e para as emendas parlamentares individuais e de bancada, somadas, foram de cerca de 16,97 bilhões de reais, e em 2022, para as emendas do relator-geral, foram destinados cerca de 16,5 bilhões de reais, enquanto foram possibilitados para as emendas parlamentares individuais e de bancada, juntas, o montante de 16,79 bilhões de reais.

Figura 1. Gráfico comparativo de emendas parlamentares autorizadas por ano.



Fonte: Elaboração própria, com dados do SIGA Brasil em 27/11/2022.

Desta forma, podemos concluir que os valores autorizados para as emendas parlamentares do relator-geral equivalem-se à soma dos valores autorizados para as emendas parlamentares impositivas individuais e de bancadas.

Aqui realizamos uma crítica negativa, visto que, como analisamos no capítulo anterior, não se pode entregar tamanho recurso público e destiná-lo à um orçamento paralelo, pautado pela ausência de parametricidade que determine o

montante a ser alocado, ausência de equidade na distribuição dos recursos entre as dotações e entre todos os parlamentares, na falta de transparência, na ausência de informações que permitam o controle.

Tal quantia financeira também não possuía qualquer destinação mínima para determinadas áreas, planos já determinados no PPA, LDO ou a projetos já iniciados. Esse montante fora, simplesmente, entregue ao poder discricionário do relator-geral, sob uma nova formatação, como forma de fomentar certa barganha entre os Poderes Legislativo e Executivo, possibilitando a liberação de emendas que possuem finalidades eleitoreiras em troca de apoio Legislativo ao governo.

Novamente recorreremos à petição da ADPF, proposta pelo PSOL (2021, p.19), que evidencia os propósitos escusos da presente emenda:

As emendas RP8 (coletivas das comissões) e RP9 (do relator-geral) em questionamento são atos do Poder Público que fraudam à Constituição e ao ordenamento jurídico pátrio ao utilizar do orçamento público para barganhar emendas para garantir votações de interesse do Governo no Parlamento ou para garantir que redutos eleitorais de aliados sejam privilegiados.

No Estado Democrático de Direito, a integridade da votação do Parlamento depende de convicções e convencimento, nunca de liberação de recursos – quanto mais de forma ilegal – para bases parlamentares, mormente no meio de uma crise pandêmica, em que milhões de brasileiros e brasileiras dependem de recursos públicos para sobreviver.

Esta também é a conclusão que chegou Livi Gerbase (2021, p. 17):

Devido ao caráter impositivo das emendas individuais e de bancada, as emendas RP-9 aparecem como um novo instrumento da barganha entre o Planalto e o Congresso Nacional. A falta de limites e critérios de distribuição, e os altos valores alocados nos dois anos desde sua criação, devem causar preocupação à sociedade. Este cenário é agravado pelo contexto eleitoral de 2022, onde grandes fatias do orçamento podem ajudar a reeleição da base parlamentar do governo, desequilibrando o jogo democrático.

O montante destinado às emendas do relator-geral, bem como suas características e natureza nada republicanas, e a volta do poder discricionário do Poder Executivo para autorizar ou recusar a execução das emendas chanceladas sob a rubrica das emendas do relator, levaram ao questionamento da constitucionalidade das RP-9, visto as profundas alterações consubstanciais na estrutura e elaboração do orçamento público.

Pontua-se que o Poder Executivo não possui interesse no cancelamento das emendas-parlamentares, já que, com a anulação deste instituto, perderia o apoio barganhado no momento da distribuição dos recursos da RP-9. As emendas do

relator-geral são justamente o retorno da barganha que fora inviabilizada com a impositividade das reformas constitucionais.

Contudo, a análise dessa “recente” modalidade orçamentária não deve se restringir apenas as suas implicações políticas, pois, assim como o orçamento público, que é gênero, e deve seguir e se organizar sobre princípios e fundamentos constitucionais, essa mesma máxima deverá ser imperiosa às emendas parlamentares do relator-geral do orçamento, que são espécies.

Assim, formulamos nosso problema de como se dará tal organização à luz constitucional, mais precisamente sobre o princípio democrático, em busca da seguinte resposta: as emendas parlamentares do relator-geral do orçamento atendem as funções democráticas do orçamento público?

De tal forma, pinçamos os princípios constitucionais de republicanismo e democracia e que engendram o Estado Democrático de Direito, e assim contextualizamos as funções democráticas do orçamento, que são as funções na qual o orçamento público, bem como as emendas parlamentares, devem se pautar de forma a cumprir e acatar ao princípio da democracia.

Conforme o primeiro capítulo deste trabalho, identificamos cinco funções democráticas do orçamento, que são: a) função democrática de limitação legislativa; b) função democrática de planejamento; c) função democrática transparência; d) função democrática de efetividade dos direitos e liberdades individuais e; e) função democrática de controle.

Já no segundo capítulo trouxemos as leis e resoluções que implementaram o instituto das emendas parlamentares do relator-geral do orçamento, de modo a analisar e compreender a funcionalidade desse instituto.

Desta forma, este derradeiro capítulo pretende analisar e diagnosticar se as emendas parlamentares do relator-geral do orçamento (RP-9) cumprem com as funções democráticas do orçamento público.

4.1 EMENDAS PARLAMENTARES DO RELATOR-GERAL DO ORÇAMENTO (RP-9) E AS FUNÇÕES DEMOCRÁTICAS DO ORÇAMENTO

As emendas parlamentares do relator do orçamento são instituto anterior ao advento da CF e, conforme constatamos no item 3.1 deste trabalho, após o escândalo dos “anões do orçamento”, fora reformado para que o relator-geral apenas

apresentasse emendas com a finalidade de corrigir erros e omissões em emendas com impedimento técnico ou legal, bem como recompor dotações canceladas e atender as determinações contidas nos pareceres preliminares, sendo tais medidas consolidadas na Resolução nº 1, de 2006-CN.

As emendas parlamentares do relator-geral (RP-9) foram reeditadas pela Lei nº 13.898/2019, de forma a conferir ao relator da LOA 2020 poderes capazes de promoverem alterações no projeto orçamentário, bem como a inclusão de novos gastos, contudo, observa-se que não foi conferida qualquer indicação de limites percentuais às emendas por ele encaminhadas, bem como não houve preocupação com qualquer exigência de identificação do parlamentar proponente da emenda.

De tal forma, discorre o PSB NACIONAL (2021, p.15-16) sobre a inclusão de novas emendas, bem como a falta de limites e critérios equitativos aplicados às emendas do relator-geral:

A prática consubstanciada na destinação de imensas quantias às emendas do relator representa nítida tentativa do Poder Público de instrumentalização das emendas do relator para atração política e a burla dos critérios equitativos de distribuição dos recursos e do limite percentual que é atribuído às emendas individuais e de bancada.

Na prática, criou-se um novo tipo de emenda sob a nomenclatura de emenda do relator. Isso porque a destinação de vultosos recursos às emendas do relator não tem se prestado a efetuar ajustes no orçamento, que é a verdadeira e única função da emenda do relator, mas a fugir do regime constitucional das emendas individuais e de bancadas.

Já o CIDADANIA (2021, p. 42-43) assim discorre sobre a identificação do parlamentar proponente da emenda:

Neste ponto, não resta dúvida que a prática denunciada acarreta profunda agressão aos princípios de publicidade e transparência que regem a Administração Pública, em geral, e o orçamento, em particular. Se um determinado agente público (parlamentar ou não) é o responsável pela decisão de alocar uma determinada despesa a um determinado beneficiário, esta responsabilidade tem de estar registrada de forma inequívoca e disponibilizada ao conhecimento público.

Perceba-se que, como as demais emendas parlamentares impositivas, as emendas parlamentares do relator-geral indicam para onde os recursos serão encaminhados (quais projetos serão atendidos), porém sem qualquer anuência ou prévio aviso ao Poder Executivo, tendo este apenas o dever de execução desta determinada dotação orçamentária.

Esclarecemos neste caso que, o dever de execução não pode ser confundido com a impositividade constitucional das emendas impositivas individuais

(RP-6) e de bancada (RP-7), visto que a LDO não determinou impositividade às emendas do relator-geral (RP-9). O dever de execução da dotação orçamentária das emendas do relator-geral é como um acordo, vez que não faz sentido a não execução das emendas RP-9, já que a recusa de sua execução comprometeria a governabilidade do Executivo.

Neste ponto repousa nossa primeira crítica as emendas do relator.

Veja que ao conceder ao relator o poder de apresentar as emendas parlamentares que lhe bem convier, cria-se neste momento o que podemos definir como um poder paralelo ao orçamento. O relator-geral indicará ao Executivo as dotações que favorecerão os parlamentares que apoiam o governo na casa legislativa, logo caberá ao Executivo executá-las.

Vemos aqui o retorno do poder discricionário que havia sido eliminado com a criação das emendas parlamentares impositivas, surgindo assim a figura do relator do orçamento que indicará as emendas, sendo o responsável por controlar e guardar as informações de quais foram os parlamentares proponentes das emendas.

Novamente recorreremos ao que preleciona o PSB NACIONAL (2021, p.17), que diz:

Vê-se que o Poder Público, informalmente e às margens de da legalidade, instituiu um novo regime de emendas, que se prestam aos mesmos fins das emendas individuais e de bancada — incluir novas programações orçamentárias —, mas não se submetem aos limites quantitativos e materiais do art. 166 da CF, em nítida violação ao regime constitucional das emendas. Diga-se, ainda, que a execução das emendas do relator, na forma como vêm sendo utilizadas pelo Poder Público, é incompatível com as próprias leis de diretrizes orçamentárias, que preveem mecanismos de transparência e objetividade na alocação dos recursos públicos.

Esta é a nossa primeira e profunda crítica às emendas parlamentares do relator, visto que, as emendas impositivas foram criadas com a finalidade de retirar a discricionariedade de se executar ou deixar de executar as emendas parlamentares, bem como instituiu a equidade na distribuição dos valores e na quantidade de emendas para cada parlamentar.

A discricionariedade que as emendas parlamentares do relator-geral reativaram não se resolve apenas tornando as emendas RP-9 impositivas, obrigando o governo a executar o gasto, visto que manterá nas mãos do relator-geral e da base congressista o poder de continuarem a definir, de forma seletiva, os beneficiários. O poder discricionário concedido ao relator-geral também deverá ser revisto, de modo a buscar a equidade conforme já ocorre nas emendas RP-6 e RP-7.

O mesmo é fundamentado pela Ministra Relatora Rosa Weber (STF, 2021, p. 39), no inteiro teor do acórdão da ADPF nº 850:

Causa perplexidade a descoberta de que parcela significativa do orçamento da União Federal esteja sendo ofertada a grupo de parlamentares, mediante distribuição arbitrária entabulada entre coalizões políticas, para que tais congressistas utilizem recursos públicos conforme seus interesses pessoais, sem a observância de critérios objetivos destinados à concretização das políticas públicas a que deveriam servir as despesas, bastando, para isso, a indicação direta dos beneficiários pelos próprios parlamentares, sem qualquer justificação fundada em critérios técnicos ou jurídicos, realizada por vias informais e obscuras, sem que os dados de tais operações sequer sejam registrados para efeito de controle por parte das autoridades competentes ou da população lesada.

4.1.1 Emendas parlamentares do relator-geral do orçamento (RP-9) e a função democrática de limitação legislativa

Na análise da ADPF nº 850, a Ministra Relatora Rosa Weber compara as emendas do relator-geral (RP-9) com as emendas impositivas individuais (RP-6) e de bancada (RP-7).

De fato, a Ministra discorre sobre a existência de um “orçamento paralelo”, visto que o instituto das emendas do relator-geral do orçamento não possuem previsão constitucional no art. 166, da CF, diferentemente das emendas impositivas individuais e de bancadas, que estão previstas nos §§ 11 e 12, do art. 166, da CF. Devemos destacar que o art. 166 também dispõe sobre a regulamentação das emendas impositivas individuais, centralizando neste artigo os procedimentos a serem adotados por essas emendas, as limitações financeiras de financiamento, a distribuição equitativa das emendas entre os parlamentares, tão logo possibilitando a transparência das emendas RP-6 e RP-7 em todas as suas fases.

Veja o que diz a Relatora Rosa Weber (STF, 2021, p. 39), no inteiro teor do acórdão da ADPF nº 850:

A designação da expressão “orçamento paralelo” para a programação orçamentária referente ao classificador RP 9 resulta da circunstância das despesas decorrentes de emendas do relator não se sujeitarem à disciplina normativa própria às emendas individuais ou de bancada (RP 6 e RP 7), que, além de possuírem assento constitucional, dispõem de procedimentos padronizados e centralizados que permitem ampla transparência em todas as fases de execução.

Desta feita, podemos afirmar que as emendas parlamentares do relator-geral do orçamento (RP-9) não é instituto orçamentário previsto pelo regramento constitucional que versa sobre as emendas parlamentares (art. 166, CF).

Remetendo ao item 2.2.1 do nosso trabalho, que trata sobre a função democrática de limitação legislativa, vimos que o orçamento público, bem como seus institutos, como as emendas parlamentares, devem ser pautadas pela parametricidade, ou seja, todos os atos pertinentes do orçamento devem ser derivados obrigatoriamente de uma norma.

Assim, se há norma no regramento jurídico, art. 166, da CF, que versa sobre o instituto das emendas parlamentares, e nela não há qualquer determinação que crie ou preveja as emendas parlamentares do relator-geral do orçamento, por mera lógica, podemos afirmar que as emendas RP-9 não atendem a função democrática de limitação legislativa.

4.1.2 Emendas parlamentares do relator-geral do orçamento (RP-9) e a função democrática de transparência

Avançando na comparação entre as emendas do relator-geral do orçamento com as emendas RP-6 e RP-7, a Ministra Relatora Rosa Weber esclarece que, as emendas impositivas constam em sistemas de informação e gerenciamento financeiro e orçamentário da União, o que possibilita o acompanhamento individualizado de cada emenda individual e de bancada proposta, bem como permite o acesso de identificação dos agentes proponentes (parlamentares ou bancadas), além dos respectivos beneficiários da dotação orçamentária.

O mesmo já não se aplica às emendas RP-9, por ser instituto regulado pela Resolução nº 1, de 2006-CN, com redação dada pela Resolução nº 2, de 2006-CN, com dispersa disciplinação legal e administrativa, visto que sua regulamentação acaba ocorrendo pela LDO.

Conforme já trabalhado no item 3.2 do nosso trabalho, as emendas parlamentares sob a rubrica do relator-geral acabam sendo atribuídas ao próprio relator-geral, e não ao parlamentar proponente que encaminhara seu projeto ao relator, desta forma, somente ele possui as informações sobre o real interessado, e somente o relator-geral pode apontar o autor, o que faz, mas não de forma a publicizar e tornar transparente o “orçamento paralelo”, mas informando ao Poder Executivo

quais as emendas do relator devem ser executadas, conforme os acordos entre parlamentares e Executivo quanto a barganha de favorecimentos nas emendas e apoio Legislativo.

Assim afirma a Ministra Relatora Rosa Weber (STF, 2021, p. 39-40), no inteiro teor do acórdão da ADPF nº 850:

O exame comparativo enseja a constatação da existência de diferença substancial entre ambos os modelos. Enquanto a execução das emendas individuais e de bancada (RP 6 e RP 7) permite a verificação da autoria das despesas e da equidade na distribuição dos recursos, o regramento pertinente às emendas do relator (RP 9) distancia-se desses ideais republicanos, tornando imperscrutável a identificação dos parlamentares requerentes e destinatários finais das despesas nelas previstas, em relação aos quais, por meio do identificador RP 9, recai o signo do mistério.

Mais adiante complementa a Ministra Relatora Rosa Weber (STF, 2021, p. 41-42), no inteiro teor do acórdão da ADPF nº 850:

As emendas do relator, após aprovadas, passam a integrar o orçamento como uma dotação conglobada ou complessiva, na qual todas as despesas previstas nessa dotação estão atribuídas, indiscriminadamente, ao próprio relator-geral do orçamento, muito embora a alocação de despesas nessa rubrica orçamentária resulte, na realidade, de acordos parlamentares celebrados entre diversos membros do Congresso Nacional. Diferentemente do sistema existente para as emendas individuais e de bancada, a definição de onde serão aplicados os recursos ocorre internamente, sem possibilidade de controle por meio das plataformas e sistemas de transparência da União na internet.

Ora, ocultar os parlamentares requerentes das despesas, utilizando-se do subterfúgio de atribuir todas as emendas apresentadas sob a rubrica das emendas do relator-geral como se um único parlamentar (o relator) seja o seu autor, o que fomenta um controle paralelo de liberação das emendas do relator, utilizando-se a discricionariedade do Poder Executivo, pautado pelo jogo de interesses políticos, constitui um completo sistema operacional sem transparência, implicando em reduzida capacidade de informações, rastreabilidade e conferência.

Conforme trabalhamos no item 2.2.3, a transparência deve ser inerente aos atos orçamentários, é o que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000). Não há qualquer margem para a falta de transparência ou falta de publicização dos atos e das informações referentes as emendas parlamentares, de tal forma, pelas emendas parlamentares do relator não serem transparentes, bem como dificultarem o acesso às informações ou de torná-los públicos, podemos afirmar que a função democrática de transparência não é compreendida por este instituto.

4.1.3 Emendas parlamentares do relator-geral do orçamento (RP-9) e a função democrática de controle

Conforme vimos no item 2.2.5 deste trabalho, o art. 70 da CF determina o poder de fiscalização orçamentária, operacional, financeira, patrimonial e contábil, com a finalidade de se executar o controle.

Conforme acabamos de verificar, a transparência e publicização das informações são severamente comprometidas pelas emendas RP-9, visto que o segredo que essas emendas proporcionam, ao não expor e vincular o parlamentar proponente, compromete a execução da rastreabilidade dos recursos, o que acaba afetando a realização do controle dos gastos executados através das emendas do relator.

Esse prejuízo ao controle do orçamento é inclusive relatado na ementa do acórdão da ADPF nº 850 (STF, 2021, p. 3), vejamos:

6. Mostra-se em tudo incompatível com a forma republicana e o regime democrático de governo a validação de práticas institucionais por órgãos e entidades públicas que, estabelecidas à margem do direito e da lei, promovam o segredo injustificado sobre os atos pertinentes à arrecadação de receitas, efetuação de despesas e destinação de recursos financeiros, com evidente prejuízo do acesso da população em geral e das entidades de controle social aos meios e instrumentos necessários ao acompanhamento e à fiscalização da gestão financeira do Estado.

Os princípios de publicidade e de transparência são inerentes ao orçamento, logo, não podem as emendas parlamentares do relator-geral ocultar informações que promovam a desinformação ou a distorção da realidade, a par de encobrir os acordos políticos entre parlamentares e Executivo, ou a demonstração do favorecimento das emendas de parlamentares da base governista em detrimento dos opositoristas, ou camuflar a falta de equidade na distribuição dos recursos públicos nas emendas.

Pelo contrário, as informações devem ser claras, concisas, públicas e de fácil acesso para acompanhamento e constatação, o que permite a verificação da aplicação dos recursos públicos, alimentando adequadamente os sistemas de gestão, acompanhamento e consulta públicas, de forma a tabular as informações e permitir que sejam feitas as devidas análises e controles dos gastos públicos.

Vejamos o que o PSOL (2021, p.17) diz, em sua petição da ADPF nº 854, sobre a disponibilidade das informações, publicidade, fiscalização e controle:

O art. 165, §6º, em prospecção da publicidade, planejamento, previsibilidade, segurança jurídica e clareza das leis, peças e execução orçamentárias determina que ainda no projeto da Lei Orçamentária, conste de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. E o art. 165, §3º, em complemento, estipula uma publicação bimestral de relatório resumido da execução orçamentária. Seja, portanto, na construção do Orçamento, seja em sua posterior execução, tudo deve estar previsto, planejado e conforme o determinado na legislação e tudo deve estar às claras, transparente e passível e fiscalização e controle pelos órgãos e pela sociedade.

De tal forma, a Ministra Relatora Rosa Weber (STF, 2021, p. 52-53), em seu voto na ADPF nº 850, determina a aplicação das seguintes medidas às emendas RP-9:

(b) quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de Lei Orçamentária Anual), que sejam adotadas as providências necessárias para que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, à qual assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, assim como sejam garantidas a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000, também no prazo de trinta dias corridos; e

Novamente podemos identificar mais um problema acarretado a essa obscuridade de informações, visto que, com a ausência de certas informações, mais trabalhoso e difícil será realizar a rastreabilidade dos recursos destinados e aplicados a determinados projetos, comprometendo a função fiscalizatória que as dotações orçamentárias devem fornecer, tão logo descumprindo o disposto no art. 70 da Constituição, bem como a função democrática de controle (item 2.2.5).

4.1.4 Emendas parlamentares do relator-geral do orçamento (RP-9) e a função democrática de efetividade dos direitos e liberdades individuais

Conforme dissemos a pouco, as emendas parlamentares do relator-geral do orçamento possuem dispersa disciplinação legal e administrativa, porém, diferentemente das emendas parlamentares impositivas (RP-6 e RP7), pouco fora legislado quanto a forma de destinação das emendas parlamentares do relator.

O art. 166 da CF, ao criar as emendas parlamentares impositivas individuais e de bancada, também acabou legislando sobre inúmeros pontos destes institutos, aqui destacamos: a vinculação de parte dos recursos destinados a determinados custeios (§§ 9º, 10); a obrigatoriedade de execução de todas as emendas parlamentares (§§ 11 e 12); as emendas deverão obedecer aos requisitos determinados pela LDO (§14); as emendas deverão se pautar pela equidade e norteada por critérios objetivos e imparciais, atendendo de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independente de autoria (§19).

Vejamos os trechos do art. 166 da CF (BRASIL, 1988) dispendo sobre a formatação, delimitação e requisitos das emendas parlamentas impositivas RP-6 e RP-7:

§ 9º As emendas individuais ao projeto de Lei Orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015\)](#)

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

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

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019\)](#)

(...)

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019\)](#)

(...)

§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019\)](#)

Diferentemente das emendas individuais (RP-6) e das de bancada (RP-7), as emendas do relator-geral (RP-9) acabaram sendo instituídas com inúmeras lacunas, visto que, originalmente na Resolução nº 1, de 2006-CN, as emendas do

relator foram instituídas com a finalidade de promover correções técnicas às emendas parlamentares apresentadas individualmente ou por bancada, enquanto as Leis nº 13.898/2019, nº 13.957/2019 e nº 14.116/2020 apenas determinaram que o relator-geral teria disponibilidade de certa parte do montante das despesas discricionárias para que pudesse incluir emendas parlamentares ao orçamento.

Veja que não houveram quaisquer preocupações nas emendas RP-9 com a determinação de equidade na distribuição das emendas do relator entre todos os parlamentares, bem como na equidade dos valores disponíveis para as emendas; não determinaram a vinculação das emendas parlamentares à determinadas áreas ou à políticas públicas já existentes; não ocorreu a vinculação das emendas às determinações da LDO, o que demonstra que as emendas parlamentares do relator-geral foram criadas para atender as necessidades eleitoreiras e particulares dos parlamentares, bem como a necessidade de apoio Legislativo ao governo, sendo deixados de lado o bem comum e a coletividade.

Em contraposição, a Ministra Relatora Rosa Weber (STF, 2021, p. 45), mais uma vez pauta em seu voto, no acórdão da ADPF nº 850, sobre como a coisa pública deve ser destinada ao bem comum, em benefício da coletividade:

Daí o sentido contemporâneo do dogma republicano, fundado na ideia de que a coisa pública, titularizada pelos integrantes do povo, deve ser administrada em benefício de toda a coletividade e em favor do bem comum – assegurada a tutela incondicional da dignidade da pessoa humana nos conflitos entre os direitos das minorias e os interesses defendidos por maiorias eventuais –, preservando-se a coexistência entre os espaços privados, em que predomina a autonomia individual, e os espaços públicos, onde prevalece a vontade coletiva, sem que nos domínios reservados à soberania dos interesses populares jamais venha a se legitimar a preponderância de desígnios particulares em detrimento dos propósitos comuns.

Pois bem, de tal forma, podemos afirmar que as emendas do relator-geral do orçamento não cumprem com a função democrática de efetividade dos direitos e liberdades individuais, visto a falta de equidade na distribuição dos seus recursos entre todos os parlamentares, bem como no atendimento equitativo das emendas, como também na ausência de legislação que determine o bem-estar social como razão das emendas, assim como o combate às desigualdades.

4.1.5 Emendas parlamentares do relator-geral do orçamento (RP-9) e a função democrática de planejamento

Por fim, novamente o art. 166 da CF legislou da seguinte forma para as emendas RP-6 e RP-7: o limite e origem dos recursos destinados as emendas (§§ 9º e 11); a suspensão da obrigatoriedade de execução quando a emenda for tecnicamente impossibilitada de ser executada (§13); as emendas deverão obedecer aos requisitos determinados pela LDO (§14); a determinação de que ao menos a metade das emendas deverão ser pagas dentro do ano fiscal correspondente do orçamento (§17); a previsão de contingenciamento das emendas até a mesma proporção da limitação de empenho das despesas discricionárias (§18); a continuidade da destinação das emendas para projetos que se estendam por mais de um exercício, até a sua conclusão (§20).

Vejamos os trechos do art. 166 da CF (BRASIL, 1988), dispondo sobre a formatação, delimitação e requisitos das emendas parlamentares impositivas RP-6 e RP-7:

§ 9º As emendas individuais ao projeto de Lei Orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015\)](#)

(...)

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

(...)

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

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019\)](#)

(...)

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019\)](#)

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação

incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019](#))

(...)

§ 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento.

Neste ponto, podemos perceber que as emendas parlamentares do relator-geral (RP-9) não possuem pontos fundamentais quanto a origem e a determinação do percentual de garantia de seus recursos, nem sequer há estipulação que determine que as emendas sobre essa rubrica sigam critérios objetivos, como a previsão de contingenciamento, ou quanto à manutenção de destinação de emendas para projetos que se estendam por mais de um exercício, até a sua execução.

O fato mais preocupante é que não há quaisquer garantias ou determinações que façam as emendas seguirem um planejamento que garanta a continuidade orçamentária, já que não há determinação legal que obriguem as emendas RP-9 serem vinculadas à pré-determinados gastos em áreas ou projetos que estão em andamento, tão logo focando-as às políticas públicas de bem-estar social existentes. Essa falta de vinculação das emendas do relator-geral à continuidade orçamentária, com determinação legal prevista em lei, impede a realização da função democrática de planejamento.

4.2 ALEGAÇÕES FINAIS SOBRE AS EMENDAS PARLAMENTARES DO RELATOR-GERAL DO ORÇAMENTO (RP-9)

Todos estes fatores, originalmente inerentes as emendas impositivas do relator, causaram uma estrondosa repercussão negativa à sua implementação, de tal forma que fora atribuído às emendas parlamentares do relator o apelido de “orçamento secreto”, conforme reportagem veiculada pelo jornal Estado de São Paulo (2021), intitulada “Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso”.

Após a veiculação desta reportagem jornalística, foram protocoladas as ADPFs nº 850, 851 e 854, questionando a constitucionalidade das emendas do relator geral, vez que o instituto não possui previsão no texto constitucional, bem como devido às inúmeras violações dos princípios orçamentários e constitucionais e, conforme podemos analisar neste trabalho, as emendas RP-9 também descumprem os

pressupostos das cinco funções democráticas do orçamento, elencadas neste trabalho.

Após essa grande repercussão negativa no meio popular e no meio político, bem como atendendo ao pedido formulado pelo Supremo Tribunal Federal na decisão da ADPF nº 850, o Congresso Nacional realizou a edição da Resolução nº 2, de 2021-CN, uma tentativa de trazer novos regramentos pertinentes às emendas parlamentares impositivas do relator.

Desta forma, destacamos o voto da Ministra Relatora Rosa Weber (STF, 2021a, p. 15-16), no acórdão que julgou e suspendeu a medida cautelar que determinava a suspensão da execução das emendas parlamentares RP-9:

Atestam que o Ato Conjunto das Mesas do Congresso (nº 1/2021) e a Resolução nº 2/2021-CN tornam mais transparente a execução orçamentária, pois as despesas introduzidas na Lei Orçamentária Anual por meio de emendas do relator (RP 9) passam a ser disponibilizadas em plataforma de acesso público, com atualizações periódicas, e detalhadas com a identificação dos seguintes elementos: (a) tipo de emenda; (b) unidade orçamentária responsável; (c) nome do beneficiário; (d) instrumento jurídico legitimador da despesa; (e) objeto; (f) valores empenhados, liquidados e pagos; (g) notas de empenho; (h) discriminação dos entes subnacionais beneficiários e dos partidos políticos a que pertencem os respectivos Chefes do Poder Executivo.

6. O Ato Conjunto nº 1/2021 inova ao determinar a publicação das solicitações formuladas por congressistas ao Relator-Geral do orçamento, conferindo publicidade aos acordos informais que, anteriormente, eram por eles celebrados sem qualquer registro (art. 4º). Além disso, a nova disciplina regimental determina a publicação do detalhamento da execução orçamentária das despesas classificadas pelo indicador RP 9 referentes aos exercícios financeiros de 2020 e 2021 (art. 2º).

7. A Resolução nº 2/2021-CN, por sua vez, estabelece limite financeiro total para as despesas com emendas do relator, que não poderá ser superior ao valor total das emendas individuais e de bancada (art. 53, IV e parágrafo único).

Assim, fora determinado que o relator do orçamento deverá disponibilizar em relatório, publicizado no site da Comissão Mista do Orçamento, a individualização das indicações e solicitações de projetos encaminhadas por parlamentares, agentes públicos ou da sociedade civil que fundamentaram as emendas parlamentares do relator.

Da mesma forma, determinou-se que as emendas do relator seguirão as diretrizes da política pública vigente, bem como pautarem-se pelas diretrizes estabelecidas pelo PPA e LDO, cabendo a LOA destacar os limites máximos para a destinação das emendas parlamentares do relator, observando que o montante será correspondente a somatória dos limites constitucionais das emendas de bancada e individuais – fato demonstrado no item 3.4 do nosso trabalho.

Porém vemos que essas medidas foram tomadas de forma a buscar o apaziguamento da opinião pública e de liberação das respectivas emendas RP-9, diferentemente de se buscar amoldar as emendas do relator em conformidade com os princípios e normas constitucionais e do orçamento, logo, também, não atendendo às cinco funções democráticas do orçamento ou aos princípios orçamentários e constitucionais.

Novamente destacamos o voto da Ministra Relatora Rosa Weber (STF, 2021a, p. 24-25), onde relata-se que a edição da Resolução nº 2, 2021-CN e as mudanças, não tão profundas, nas emendas do relator-geral possibilitam a volta da execução das emendas RP-9 visto à necessidade de continuidade dos serviços públicos, contudo, depreende-se que a arguição de inconstitucionalidade será analisada posteriormente, em face das medidas adotadas não sanarem os reais problemas das emendas do relator:

Por entender, contudo, que esse aspecto da questão diz respeito ao próprio fundo da controvérsia, deixo sua apreciação para o momento procedimentalmente oportuno, quando o Plenário do Supremo Tribunal Federal se pronunciará definitivamente sobre o mérito do pedido principal deduzido.

19. O que se mostra juridicamente relevante, no momento, para os fins a que se propõe esta decisão, é a posição ocupada, no complexo deontológico e político consubstanciado na Constituição, pela garantia de continuidade dos serviços públicos, na medida em que assume, no regime previsto na Carta de 1988, instrumento particularmente relevante de distribuição de direitos materiais subjetivos, notadamente os de natureza prestacional.

Tanto é que entendemos serem medidas superficiais, paliativas, visto que diferente das emendas parlamentares impositivas individuais (RP-6) e de bancada (RP-7), as emendas do relator-geral do orçamento não encontram previsão legal constitucional, e além de violarem princípios e garantias fundamentais inerentes ao orçamento, as emendas RP-9 reavivaram a discricionariedade do Poder Público, criando um sistema próprio e paralelo de execução de emendas, pautados em barganhas entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Destacamos mais uma vez o voto da Ministra Relatora Rosa Weber (STF, 2021a, p. 6), comprovando a existência de dois regimes distintos de execução das emendas parlamentares:

4. O Congresso Nacional institucionalizou uma duplicidade de regimes de execução das emendas parlamentares: o regime transparente próprio às emendas individuais e de bancada e o sistema anônimo de execução das despesas decorrentes de emendas do relator. Isso porque, enquanto as emendas individuais e de bancada vinculam o autor da emenda ao beneficiário das despesas, tornando claras e verificáveis a origem e a

destinação do dinheiro gasto, as emendas do relator operam com base na lógica da ocultação dos efetivos requerentes da despesa, por meio da utilização de rubrica orçamentária única (RP 9), na qual todas as despesas previstas são atribuídas, indiscriminadamente, à pessoa do relator-geral do orçamento, que atua como figura interposta entre parlamentares incógnitos e o orçamento público federal.

De forma complementar, diz o Ministro Gilmar Mendes (STF, 2021, p.128) em seu voto:

O problema identificado pelo TCU e pela decisão cautelar da eminente Ministra Relatora é que, diante da ausência de previsão legal, o procedimento de execução das emendas do relator não segue as mesmas garantias de transparência e controle público atribuídas à execução das emendas individuais.

Primeiramente, tecemos críticas endereçadas a falta de uma legislação que apresente mais claramente e detalhadamente as delimitações e ocorrência das emendas parlamentares do relator, visto que delegar estas delimitações a leis com efeito temporal, como a LDO, pode causar certa insegurança jurídica ao não se ter como certo e determinado as regras deste instituto orçamentário, o que abre portas para o descumprimento das funções democráticas do orçamento, bem como a outros princípios constitucionais e orçamentários, conforme observamos em nosso estudo.

Contudo, o fato mais agravante é que o instituto das emendas do relator-geral reativou todo um sistema paralelo de controle orçamentário pautado na troca de favores, beneficiando interesses parlamentares da base governista em troca de apoio Legislativo aos interesses do presidente. Dizemos agravante pois esse sistema, recentemente, fora eliminado do ordenamento jurídico, com o advento das emendas parlamentares impositivas (RP-6 e RP-7), alçadas pela CF.

Conforme observou Felipe Salto, diretor Executivo da Instituição Fiscal Independente, ao jornalista Breno Pires (2021):

A ideia do RP9 é um equívoco. Se o Congresso e o Executivo acham que deve haver mais espaço para emendas parlamentares, isso deveria ser feito por meio da ampliação da fatia das emendas individuais, que estão bem regulamentadas na Constituição. Da forma como está, o processo orçamentário distorce a lógica, a liturgia e a transparência. O RP9 não foi apenas para parlamentares, mas para abarcar demandas do próprio Executivo. Então, porque a PLOA de 2020 já não contemplou esse espaço? Claro, porque o teto não permitia. Estamos diante de um problema muito mais sério e profundo: a confusão do processo orçamentário e fiscal.

Este trabalho encerra sua análise das emendas parlamentares do relator-geral (RP-9) compactuando com o mesmo raciocínio: não há razão para a criação das emendas RP-9. Primeiro, por reativar a discricionariedade do Poder Executivo na

execução ou não das emendas; segundo, por inventar um sistema paralelo de liberação orçamentária, pautado na troca de favores e interesses entre os Poderes Executivo e Legislativo; terceiro, por não ter qualquer fundamentação constitucional para sua implementação; quarto, por violar princípios constitucionais e orçamentários, inclusive, por violar as funções democráticas do orçamento pelo qual analisamos as emendas do relator-geral neste trabalho; por último, por já existirem emendas parlamentares previstas constitucionalmente.

Se existe a necessidade de ampliar os investimentos dos gastos discricionários utilizando-se as emendas parlamentares, basta ampliar o teto do limite das emendas parlamentares RP-6 e RP-7.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O orçamento público possui todo um arcabouço de normativas e princípios próprios que regem sua estrutura, porém não se limita a apenas ao seu microcosmo jurídico, visto que no momento em que o orçamento foi alçado como lei constitucional, deverá tal instituto, bem como suas ferramentas, pautarem-se pelos princípios constitucionais.

O presente trabalho buscou investigar se as emendas parlamentares do relator-geral do orçamento (RP-9) estão seguindo o princípio constitucional democrático, mais especificamente, se as emendas atendem as funções democráticas do orçamento.

Desta forma, ao analisar os princípios de republicanism e democracia emanados pela Constituição Federal em seus artigos 1º ao 3º, devidamente aplicados ao orçamento público, identificamos o que Torres (2014, p.349) nomeou como as cinco funções democráticas do orçamento.

Assim, para que as emendas parlamentares do relator-geral do orçamento (RP-9) sejam constitucionais, sob a ótica do princípio democrático, elas devem cumprir com: a função de limitação legislativa (critérios e parametricidade obrigatória, emanada por lei); a função de planejamento (estar de acordo com o PPA, LDO, e realizando as políticas públicas e finalidades do próprio Estado); a função de transparência (publicidade e transparência das emendas, bem como ampla acessibilidade às informações); a função de efetividade dos direitos e liberdades fundamentais (a destinação dos recursos deve ser equitativa e com máxima amplitude e alcance de todos, promovendo o bem estar social, o desenvolvimento do Estado); e a função de controle (as emendas devem ser auditáveis, devem oferecer todos subsídios para serem fiscalizadas).

Em busca da resposta do nosso problema de pesquisa, o trabalho então explorou as Leis e Resoluções que reativaram as Emendas Parlamentares do Relator-Geral, bem como abordou as ADPFs nº 850, 851 e 854 que suscitam a inconstitucionalidade das emendas RP-9.

As emendas do relator-geral não são instituto novo no regramento jurídico brasileiro, contudo, se limitava anteriormente apenas a corrigir erros apresentados pelas emendas ou na substituição de emendas com impedimento técnico apresentadas pelos parlamentares. Contudo, com a LDO de 2020, vimos que o relator

ganhou poderes para apresentar emendas ao projeto de orçamento, assim como as emendas RP-9 resgataram a discricionariedade do Poder Executivo, o que possibilitou a volta do sistema de barganhas entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, onde o Executivo garante o apoio Legislativo necessário no parlamento, enquanto os parlamentares governistas são favorecidos com a liberação de emendas que possuem um viés eleitoreiro.

Mas para além da troca de interesses, vimos que as emendas do relator-geral promoveram a criação de um “orçamento secreto”, pautado na ocultação de dados e informações, na ausência de transparência dos atos orçamentários emanados pelo RP-9, prejudicando a sua publicidade, a rastreabilidade das execuções orçamentárias, de modo a descumprir com os princípios basilares do orçamento e da própria constituição, o que inclusive promoveu três pedidos de arguição de descumprimento de preceitos fundamentais (ADPFs nº 850, 851 e 854), onde questiona-se a constitucionalidade das emendas do relator-geral do orçamento.

Perceba-se que fora criado uma sistemática nada republicana e em paralelo à sistemática orçamentária determinada pela constituição, sendo até mesmo reconhecido por alguns Ministros do Superior Tribunal Federal, no julgamento da medida cautelar da ADPF 850, como um segundo orçamento.

Através de nossa pesquisa, pode-se constatar que as emendas parlamentares do relator-geral do orçamento estão em completa desarmonia com as funções democráticas do orçamento, pois: não há previsão constitucional como ocorre com as demais emendas parlamentares (limitação legislativa); não há qualquer garantia de continuidade orçamentária – vínculo ao PPA ou LDO, ou determinação de critérios objetivos ou de continuidade das emendas até a conclusão do projeto (planejamento); falta de transparência e de publicização dos atos e das informações referentes as emendas parlamentares (transparência); ausência de equidade na distribuição dos valores entre as emendas, bem como do quantitativo de emendas destinadas a cada parlamentar (efetividade dos direitos e liberdades individuais e de controle); ausência de informações que permitam a rastreabilidade dos recursos destinados, comprometendo a fiscalização (controle).

Diante essas constatações, vale ressaltar que a responsabilidade da execução dos projetos emendados pelos parlamentares recai sobre o executivo, desta forma, há aqueles que defendem que as emendas parlamentares, inclusive as

impositivas, não devem existir, enquanto outros defendem que as emendas proporcionam uma maior democratização do orçamento.

Apesar deste trabalho não pontuar sobre esse eixo, e não ser o objeto de nosso estudo, deixaremos aqui registrado esse e outros temas que versam sobre as emendas parlamentares e que possam ser objeto de um estudo futuro sobre os temas: 1) o uso político das RP-9 – evidenciado com a suspensão das emendas do relator-geral após o resultado das eleições presidenciais de 2022; 2) o sequestro do poder de governar - a captura do orçamento pelo legislativo que retira poderes do executivo; 3) a ferocidade dos parlamentares que avançam cada vez mais sobre os recursos do orçamento.

Antes de finalizar, resta pontuar que acreditamos que há espaço para a existência das emendas parlamentares impositivas, de forma que estas não avancem com tamanha ganância sobre o orçamento, bem como não comprometam o poder de governar do Poder Executivo, o colocando como mero executor e refém de um governo ditado pelo legislativo.

Desta feita, podemos concluir que as emendas parlamentares do relator-geral do orçamento (RP-9) violam preceitos constitucionais e orçamentários, como sequer é instituto previsto na Constituição Federal. Desta forma, se há a necessidade de que mais investimentos sejam realizados através de dotações orçamentárias parlamentares, não há razão para se criar um instituto com inúmeras lacunas e obscuridades, pautado na negociação e troca de interesses, visto que já existe o instituto das emendas parlamentares impositivas (RP-6 e RP-7), melhor estruturadas (em comparação às RP-9) e que basta apenas uma alteração legislativa para elevar o seu teto de recursos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10.set.2022.

BRASIL. (2006). Resolução nº 1, de 2006-CN. Brasília, DF: Diário Oficial da União, Edição 246, Seção 1, Página 4-10, [2006]. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/12/2006&jornal=1&pagina=9&totalArquivos=328>. Acesso em: 24.nov.2022.

BRASIL. (2019). Lei nº 13.898, de 11 de Novembro de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13898.htm. Acesso em: 12.out.2022.

BRASIL. (2020). Lei nº 14.116, de 31 de Dezembro de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14116.htm. Acesso em: 12.out.2022.

BRASIL. (2021a). Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR Nº 6.145/2021. Brasília, DF: Diário Oficial da União, Edição 97, Página 88, [2021]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-me/segov-pr-n-6.145-de-24-de-maio-de-2021-321788756>. Acesso em: 11.out.2022.

BRASIL. (2021b) Resolução nº 2, de 2021-CN. Brasília, DF: Diário Oficial da União, Edição 226, Seção 1, Página 4, [2021]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/r-e-s-o-l-u-c-a-o-364244733>. Acesso em: 12.out.2022.

BRASIL. (2021c) Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14194.htm. Acesso em: 12.out.2022.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª ed., 14ª Reimpressão. Coimbra, Almedina, 2003.

CIDADANIA. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (com pedido de medida cautelar). Brasília, 6.jun.2021. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/07/adpf-850.pdf>. Acesso em: 25.nov.2022.

CONGRESSO NACIONAL. Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. Requerimento nº 151/93-CN. Brasília, janeiro de 1994. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/84896>. Acesso em: 24.mai.2022.

ESTADO DE SÃO PAULO. Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso. São Paulo, 8 de maio de 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso,70003708713>. Acesso em: 17.nov.2022.

GERBASE, Livi. O Orçamento secreto e suas Implicações na Garantia de Direitos Humanos. Inesc, Brasília, agosto de 2021. Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/08/orcamento-secreto_V02.pdf. Acesso em: 25.nov.2022.

HARTUNG, Paulo; MENDES, Marcos; GIAMBIAGI, Fabio. As Emendas Parlamentares Como Novo Mecanismo de Captura do Orçamento. Revista Conjuntura Econômica, v. 75, n. 9. FGV, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/84801>. Acesso em: 11.set.2022.

IFI, Instituição Fiscal Independente. Relatório de Acompanhamento Fiscal, Nº 50, 22 de março de 2021. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/586156/RAF50_MAR2021.pdf. Acesso em: 8.nov.2022.

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.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. Direito Financeiro e Controle Externo. 9ª Edição revista e atualizada. Rio de Janeiro, Forense. São Paulo, Método. 2015.

PRADO, Rodrigo Murad do. O princípio republicano. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4331, 11.mai.2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/38834>. Acesso em: 19.out.2022.

PIRES, Breno. Esquema do orçamento secreto pode configurar crime de responsabilidade. O Estado de São Paulo, São Paulo, 31.mai.2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tratoraco-e-retrocesso-noorcamento,70003731968>. Acesso em: 29.nov.2022.

PSB NACIONAL, Partido Socialista Brasileiro. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental com pedido de medida cautelar. Brasília, 7.jun.2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756075927&prcid=6194438#>. Acesso em: 25.nov.2022

PSOL, Partido Socialismo e Liberdade. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com pedido de concessão de medida cautelar. Brasília, 27.abr.2021. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756150585&prclID=6199750#>. Acesso em: 25.nov.2022.

RAILE, Eric; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly*, Salt Lake City, v. 64, nº 2, p. 323-334, 2011.

RIBEIRO, Ana Carolina Cardoso Lobo. O Orçamento Republicano e as Emendas Parlamentares. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, ano 29, v. 150, III Trim., 2021. Disponível em: <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/494>. Acessado em: 12.out.2022.

SCAFF, Fernando Facury. Orçamento Republicano e Liberdade Igual. Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Editora Fórum, 1ª Reimpressão, 2018.

SIGA BRASIL. Painel Execução de Emendas. Senado Federal, dados atualizados até 26.nov.2022. Disponível em: <https://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=SH14>. Acesso em: 27.nov.2022.

STF, Supremo Tribunal Federal. (2021) Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 850 Distrito Federal. Brasília, 11.nov.2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759793306>. Acesso em: 26.nov.2022.

STF, Supremo Tribunal Federal. (2021a). Referendo no Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 850 Distrito Federal. Brasília, 17.dez.2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759569071>. Acesso em: 29.nov.2022.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. O que é e para que serve a Constituição de um país. *Revista Consultor Jurídico*, 3 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-out-03/antonio-queiroz-serve-constituicao>. Acesso em: 14.out.2022.