

XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO

JONATHAN BARROS VITA

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito tributário e financeiro [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Antônio Carlos Diniz Murta; Jonathan Barros Vita – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-570-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: Direitos Sociais, Constituição e Democracia na América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. XI Encontro Internacional do CONPEDI Chile - Santiago (2: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO

Apresentação

O XI Encontro Internacional do CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, ocorreu em Santiago no Chile entre os dias 13 a 15 de outubro de 2022, sob o tema: “Direitos Sociais, Constituição e Democracia na América Latina”, tendo sido co-organizado institucionalmente pela Universidad Santiago de Chile e Universidade Federal de Santa Maria.

No plano das diversas atividades acadêmicas ocorridas neste encontro, destacam-se, além das palestras e oficinas, os grupos de trabalho temáticos, os quais representam um locus de interação entre pesquisadores que apresentam as suas pesquisas temáticas, seguindo-se de debates.

Especificamente, para operacionalizar tal modelo, os coordenadores dos GTs são os responsáveis pela organização dos trabalhos em blocos temáticos, dando coerência à produção e estabelecendo um fio condutor para organizar os debates em subtemas.

No caso concreto, assim aconteceu com o GT Direito tributário e financeiro I, o qual ocorreu no dia 14 de outubro das 13h30 às 17h30 e foi Coordenado pelos professores Jonathan Barros Vita e Antonio Carlos Diniz Murta.

O referido GT foi palco de profícuas discussões decorrentes dos trabalhos apresentados, os quais são publicados na presente obra, a qual foi organizada seguindo alguns blocos temáticos específicos, que compreenderam os 11 artigos efetivamente apresentados:

Bloco 1- tributos em espécie ou genéricos,

1. A imunidade das contribuições sociais concedidas à entidades beneficentes de assistência social: uma análise sob a luz da solidariedade social - Lucas Pereira Nunes e Eduarda Lacerda Kanieski

2. Depreciação acelerada incentivada na tributação das agroindústrias - Lucas Issa Halah - Guilherme Adolfo dos Santos Mendes

3. O IRRF sobre pagamentos "sem causa" a beneficiários identificados: análise a partir dos limites constitucionais e legais para a tributação da renda - Alexandre Naoki Nishioka e Juliana Ferretti Lomba

4. A dedutibilidade das multas na tributação da renda - Laura Charallo Grisolia Elias e Guilherme Adolfo dos Santos Mendes

5. Taxas ambientais e extrafiscalidade - Carlos Victor Muzzi Filho e Antônio Carlos Diniz Murta

Bloco 2 - tributação, orçamento, efeitos e princípios

6. Direitos fundamentais em debate: uma análise do SIMPLES NACIONAL como efetivação do princípio da igualdade - Gilmara de Jesus Azevedo Martins, Paulo de Tarso Brandão e Yani Yasmin Crispim de Moraes

7. O desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do poder executivo e o controle do orçamento pelo congresso nacional - Rodrigo Oliveira de Faria

8. O redesenho das instituições orçamentárias e a explosão das emendas de relator-geral RP-9: o processo orçamentário no centro da crise política - Rodrigo Oliveira de Faria

9. Riscos da oneração tributária do livro no direito fundamental à leitura - Naiara Cardoso Gomide da Costa e Alamy Raquel Xavier Vieira Braga

Bloco 3 - direito processual tributário

10. A culpabilidade do contribuinte nos termos do art. 136 do CTN - Helton Kramer Lustoza e Jonathan Barros Vita

11. A tutela de evidência no processo tributário: a impossibilidade de redirecionamento da execução fiscal em razão da necessidade de incidente de desconsideração da personalidade jurídica - Alexandre Naoki Nishioka, Tatyana Chiari Paravela e Juliana Ferretti Lomba

É a partir do roteiro firmado, que teoria e prática se encontram tendo como pano de fundo as diversas dimensões do direito tributário e financeiro, perfazendo uma publicação que se imagina que será de grande valia, dada a qualidade dos artigos e da profundidade das pesquisas apresentadas por diversos e eminentes pesquisadores.

Isto ocorre, pois as contribuições teórico-práticas do direito tributário e financeiro têm sido instrumentos multidisciplinares e transversais para melhoria da sociedade e fomento da inovação e sustentabilidade social, (re)criando um caminho para o desenvolvimento brasileiro.

Esse é o contexto que permite a promoção e o incentivo da cultura jurídica no Brasil, consolidando o CONPEDI, cada vez mais, como um importante espaço para discussão e apresentação das pesquisas desenvolvidas nos ambientes acadêmicos da graduação e pós-graduação em direito.

Finalmente, deixa-se aos leitores um desejo de uma boa leitura, fruto da contribuição de um Grupo de trabalho que reuniu diversos textos e autores de todo o Brasil para servir como resultado de pesquisas científicas realizadas no âmbito dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu de nosso país, representando o Brasil no exterior com bastante importância.

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita – Unimar

Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta – FUMEC

O DESMONTE DA CAIXA DE FERRAMENTAS ORÇAMENTÁRIAS DO PODER EXECUTIVO E O CONTROLE DO ORÇAMENTO PELO CONGRESSO NACIONAL

THE DISMANTLING OF THE EXECUTIVE BRANCH'S BUDGET TOOLBOX AND THE CONTROL OF THE BUDGET BY THE NATIONAL CONGRESS

Rodrigo Oliveira de Faria ¹

Resumo

Este artigo tem como objetivo central discutir os resultados e consequências do amplo processo de reforma orçamentária ocorrido na última década que pretendeu reduzir os elevados níveis de discricionariedade do Poder Executivo e introduzir o tratamento igualitário dos parlamentares, relativamente às suas emendas, vedando-se o uso político de liberação das verbas. Os resultados do redesenho das instituições orçamentárias apontam, contudo, para a sinalização de que as finalidades centrais das alterações normativas não somente não foram alcançadas, mas revertidas, a partir do amplo controle do orçamento assumido pelo Congresso Nacional, indicando limitações emblemáticas no processo de reengenharia institucional. As consequências da mudança da ordem constitucional orçamentária de 1988 foram a significativa redução da discricionariedade do Executivo, o aumento do controle do Congresso Nacional em matéria orçamentária, a ampliação da discricionariedade no âmbito do Legislativo, a transferência de prerrogativas presidenciais para o relator-geral do PLOA e a explosão das emendas de relator-geral RP-9, com a emblemática reversão do tratamento igualitário, a indicar fissuras relevantes na reconfiguração orçamentária. A metodologia de pesquisa é qualitativa, com supedâneo na extensa documentação de tramitação dos projetos de lei orçamentária anual e dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias disponível nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como nas próprias leis aprovadas (LOA e LDO). Utiliza-se, adicionalmente, de dados empíricos para fundamentação de parte das conclusões alcançadas no estudo.

Palavras-chave: Processo orçamentário, Relator-geral, Discricionariedade, Emendas impositivas, Presidencialismo de coalizão

Abstract/Resumen/Résumé

The main objective of this article is to discuss the results and consequences of the broad budget reform process that took place in the last decade, which aimed to reduce the high levels of discretion of the Executive Branch and introduce equal treatment of parliamentarians, in relation to their amendments, prohibiting the political use for the release of funds. The results of the redesign of budgetary institutions signal, however, to the that the

¹ Doutorando e Mestre em direito financeiro pela USP

central purposes of the normative changes were not only not achieved, but reversed, from the broad control of the budget assumed by the National Congress, indicating emblematic limitations in the institutional reengineering. The consequences of the change in the budgetary constitutional order of 1988 were the significant reduction of the Executive's discretion, the increase of the National Congress' control in budgetary matters, the expansion of the discretion within the Legislative, the transfer of presidential prerogatives to the budget's general-rapporteur and the explosion of general-rapporteur's amendments, with the emblematic reversal of equal treatment, indicating relevant cracks in the budget reconfiguration. The research methodology is qualitative, based on the extensive documentation of the processing of annual budget bills and budget guidelines bills available on the websites of the Chamber of Deputies and the Federal Senate, as well as in the approved laws themselves (LOA and LDO). In addition, empirical data are used to support part of the conclusions reached in the study.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Budgetary process, Rapporteur-general, Discretion, Parliamentary amendments, Coalition presidentialism

Introdução

Os contornos jurídicos do processo de alocação orçamentária foram intensivamente modificados no último decênio, com reflexos pouco triviais para a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro.

Em linhas gerais, tais alterações procuravam endereçar uma solução para um “problema”: o elevadíssimo nível de discricionariedade do Executivo na execução do orçamento público. Efetivamente, os elevados níveis de discricionariedade do Executivo na execução do orçamento por intermédio do contingenciamento, somados ao tratamento nem sempre respeitoso dos parlamentares solicitantes de verbas para direcionamento às suas bases eleitorais, fomentaram - e fermentaram -, ao longo dos anos, um clima propício a alterações normativas que ensejassem um fortalecimento do Poder Legislativo na relação de forças com o Poder Executivo.

Ademais, pretendia-se eliminar do ordenamento jurídico financeiro brasileiro o tratamento diferenciado dos parlamentares conforme sua adesão ao governo, por meio da introdução de regras que estabelecessem um tratamento *igualitário* entre os congressistas relativamente às suas emendas parlamentares. Procurava-se, destarte, diminuir a discricionariedade do Executivo e conferir-se autonomia e garantia para que as emendas parlamentares não fossem discricionariamente limitadas pelo governo, em detrimento da responsividade eleitoral e orçamentária dos parlamentares junto às suas bases eleitorais e círculos políticos.

A caixa de ferramentas orçamentárias do Executivo foi desmantelada e alguns dos instrumentos disponíveis para a condução da administração pública brasileira praticamente eliminados. As famosas moedas de troca orçamentárias, representadas pelas emendas parlamentares, foram *desvalorizadas* com a execução igualitária de suas programações. O contingenciamento proporcional das programações discricionárias e das emendas eliminou outro instrumento utilizado pelo Executivo para implementação de sua agenda de governo.

A emergência das emendas de relator-geral RP-9, contudo, que resultaram do novo arranjo orçamentário, torna imprescindível o exame detido acerca dos contornos, limitações e consequências advindas do amplo redesenho orçamentário, para que se possa aquilatar adequadamente o sentido e o impacto do novo arcabouço orçamentário para a condução da administração pública.

Este artigo tem como objetivo central o exame das consequências derivadas do redesenho das regras orçamentárias da Carta Política de 1988, inclusive em face dos objetivos

efusivamente defendidos pelos parlamentares com a instituição de um regime *igualitário* de tratamento. Se o objetivo central da reforma orçamentária foi a instituição de um regime igualitário de tratamento, há que se averiguar se tal objetivo foi efetivamente alcançado com o amplo redesenho orçamentário da última década e, ainda, quais foram as consequências do amplo processo de reengenharia institucional. Ademais, este artigo pretende apontar as limitações, insuficiências e problemas acarretados com o redesenho efetuado, de forma a contribuir para que eventuais exercícios de reengenharia institucional possam considerar adequadamente os impactos da reconfiguração de forças entre Executivo e Legislativo para o funcionamento das instituições democráticas em nosso presidencialismo de coalizão.

A pesquisa efetuada tem caráter qualitativo, com amplo suporte documental derivado do exame dos documentos relativos à tramitação do projeto de lei orçamentária anual, desde os pareceres preliminares, pareceres finais da CMO e compilação e sistematização de dados empíricos derivados da documentação orçamentária para respaldar achados empíricos relevantes que sustentam as principais conclusões deste artigo.

Este artigo encontra-se dividido em 4 seções. A primeira apresenta os contornos da discricionariedade orçamentária do Poder Executivo, suas consequências e ferramentas. A segunda discute o redesenho do processo orçamentário a partir da instituição da impositividade das emendas parlamentares e das despesas discricionárias. A terceira apresenta as fissuras do reforma orçamentária com a instituição das emendas RP-9 e o deslocamento da discricionariedade para o âmbito do Poder Legislativo. A última seção apresenta breve síntese das principais conclusões deste artigo.

1. Discricionariedade do Poder Executivo e ferramentas orçamentárias

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), determinou que o Poder Executivo, em até trinta dias após a publicação dos orçamentos, estabelecesse a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, de acordo com as disposições da lei de diretrizes orçamentárias (LDO)¹. Adicionalmente, caso a realização da receita não comportasse o cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na LDO, determinou que fosse promovida limitação do empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira².

¹ Art. 8º da LRF.

² Conforme dispõe o art. 9º da LRF, “Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas

A base contingenciável corresponderia ao total das dotações classificadas como despesas primárias aprovadas na lei orçamentária, excluídas as despesas que constituiriam obrigação constitucional ou legal da União; as despesas ressalvadas da limitação de empenho³; e as dotações referentes às atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União constantes da proposta orçamentária. No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos fossem limitados dar-se-ia de forma proporcional às reduções efetivadas⁴.

Desta forma, com exceção das despesas obrigatórias, relativamente às quais não haveria discricionariedade quanto à execução das dotações, as demais programações, inclusive emendas parlamentares, poderiam ser contingenciadas para se garantir o alcance das metas fiscais. Muito embora tal limitação não fosse propriamente um controle na boca do caixa - visto que também acarretaria restrição à execução orçamentária - da mesma decorreriam fortes restrições à realização das despesas fixadas no orçamento, com vistas a se atingir o resultado fiscal (TOLLINI, 2008).

Todavia, a ausência de critérios ou limites para a utilização do contingenciamento implicou em progressivo questionamento do mecanismo no âmbito do Congresso Nacional, dado que do mesmo decorria uma vantagem ao Poder Executivo que determinava, na prática e durante o exercício financeiro, as prioridades da execução (GREGGIANIN, 2011; VOLPE, 2019). O exercício dessa faculdade discricionária do Executivo decorria, por vezes, de orçamentos aprovados com receitas infladas, convenientemente utilizados como justificativa para aprovação de contingenciamentos preventivos (GREGGIANIN, 2011).

Outra consequência da dinâmica de bloqueio foi a concentração de empenhos no segundo semestre do exercício financeiro, o que ocasionava, por sua vez, insatisfação dos congressistas, dado que a ausência de tempo hábil para saneamento de eventuais impedimentos acarretava a perda de muitos convênios (VOLPE, 2019).

Em síntese, os decretos de contingenciamento limitavam a execução orçamentária das programações e, em particular, das emendas parlamentares, que concorriam com as demais programações discricionárias dos ministérios, utilizadas para a execução das políticas públicas. Assim, as prioridades realmente eram definidas durante a execução pelo Poder Executivo e os

Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”.

³ Conforme determinou o § 2º do art. 9º da LRF, “não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias”.

⁴ § 1º do art. 9º da LRF.

empenhos das emendas eram liberados somente após o alcance das metas fiscais, concentrando-se nos meses finais do exercício. Tal discricionariedade, inclusive por intermédio de decretos de contingenciamentos preventivos no início do exercício financeiro, garantia ao Executivo primazia nas definições de execução.

O alto grau de correlação entre os contingenciamentos e os montantes de emendas foram objeto de exame empírico por Volpe (2019), que também destacou a ausência de critérios objetivos na referida sistemática e de transparência na publicização dos efeitos do contingenciamento, relegando os parlamentares a uma peregrinação permanente nos ministérios para a liberação das dotações de suas emendas.

Neste cenário de primazia do Executivo, a *abertura de créditos suplementares*⁵ não contava com qualquer tipo de proteção específica contra *anulações de programações decorrentes de emendas* até o exercício de 2009. A LOA-2009 inova o regramento orçamentário dos créditos suplementares estabelecendo a vedação de cancelamento de programações decorrentes da aprovação de emendas individuais apresentadas pelos parlamentares⁶. Tais vedações, a princípio aplicáveis apenas às emendas individuais, seriam posteriormente ampliadas para as emendas de bancada e, nos últimos três exercícios (2020, 2021 e 2022), para *todas as emendas*⁷. Tal movimento, que não foi contínuo e progressivo, apresentou caráter eminentemente defensivo por parte do Congresso Nacional, e procurava - ao menos - impedir anulações parciais das dotações de suas emendas, no cenário de ampla discricionariedade quanto à incidência de limitação de empenho.

Feito o exame acerca da ampla discricionariedade do Executivo na execução do orçamento e na aplicação dos critérios de contingenciamento, há que ser verificada como tal discricionariedade foi utilizada pelo Poder Executivo para o gerenciamento da coalizão governativa no contexto do presidencialismo brasileiro.

1.1. Ferramentas orçamentárias e construção da coalizão no Congresso Nacional

A análise das relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro e, de forma mais específica, da execução das emendas individuais, permitiu a

⁵ Nos termos em que dispõe o art. 165, § 8º, da Constituição, “a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”

⁶ Alínea “a” do inciso I do art. 4º da Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008 (LOA-2009).

⁷ Tal extensão teria reflexos importantes na reconfiguração de forças entre Executivo e Legislativo, como veremos adiante.

estudiosos concluírem que o Executivo utilizaria estrategicamente a execução do orçamento como um dos mais importantes instrumentos de barganha na negociação do apoio à sua governabilidade, de modo a criar uma *moeda* política de baixo custo, extremamente útil para ser trocada por apoio político no Congresso (PEREIRA; MUELLER, 2002).

Tal situação seria possível pois, embora os parlamentares pudessem apresentar emendas individuais e coletivas ao orçamento anual, caberia ao Executivo determinar quais delas seriam executadas, na dependência dos recursos disponíveis no Tesouro Nacional. Assim, o Executivo utilizaria de extrema flexibilidade e arbítrio na negociação com parlamentares ao não aplicar critérios homogêneos para decidir acerca da execução das emendas, recompensando os parlamentares que votassem favoravelmente aos projetos do governo (PEREIRA; MUELLER, 2002).

A seu turno, Figueiredo e Limongi (2005) em análise do processo orçamentário federal e do papel conferido às emendas individuais, apresentaram o argumento de que a lógica partidária determinaria tanto o comportamento em plenário dos parlamentares quanto a execução das emendas individuais. Para sustentar tal argumento, apresentam as evidências empíricas da execução de emendas individuais no período de 1996 a 2001 para comprovar que a execução orçamentária discriminava os parlamentares, em consonância com critérios político-partidários (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005, p. 763/765).

Mais recentemente, Volpe (2019) procura correlacionar a ampliação de recursos empenhados decorrentes de emendas parlamentares e a pauta de votações relevantes no Congresso Nacional como indicativo do uso de emendas para aprovação de leis no contexto brasileiro. Os dados de execução e os depoimentos e as matérias jornalísticas utilizadas no desenvolvimento de seus argumentos sinalizariam a importância das emendas individuais no presidencialismo de coalizão e sua utilização na busca da governabilidade.

Na mesma linha de raciocínio, Power (2015) destaca, como um dos mais importantes instrumentos à disposição do Executivo para selar a coalizão de governo, os poderes presidenciais extremamente discricionários e a utilização das emendas parlamentares ou *pork* (clientelismo orçamentário). Tais recursos presidenciais seriam fundamentais para a compreensão da *cola política* que manteria a coalizão unida. Os *bens de troca* seriam objeto de barganha para obtenção de apoio parlamentar às iniciativas do presidente.

A caixa de ferramentas do Executivo (“*the executive toolbox*”) incluiria, como um de seus elementos integrantes, o controle do desembolso de recursos orçamentários (*pork*) por meio de emendas individuais e coletivas aos congressistas (RAILE; PEREIRA; POWER, 2010). A construção do apoio parlamentar no regime presidencialista multipartidário brasileiro

adviria também de outros recursos para além das políticas distributivistas, como a composição ministerial do governo e a distribuição de cargos aos parceiros da coalizão. E a gerência da coalizão governativa seria efetuada por meio da administração das variáveis *tamanho*, *heterogeneidade* e *proporcionalidade* do apoio da coalizão no Congresso, mais o uso das emendas parlamentares ou *pork* (RAILE; PEREIRA; POWER, 2010; POWER, 2015; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017).

A tese de que a liberação de emendas é uma importante *moeda de troca* também foi confirmada por Baião, Couto e Jucá (2018), que verificaram que a execução das emendas é afetada pelo pertencimento partidário do proponente da emenda e do ministro responsável pela dotação. Assim, deter um ministério conferiria uma vantagem aos partidos na execução orçamentária de suas emendas individuais (BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2018).

Em síntese, a literatura parece unânime no sentido de que o uso da discricionariedade e os poderes desfrutados pelo presidente do Brasil em matéria orçamentária seriam fundamentais para a manutenção das coalizões governativas, permitindo ao Executivo recompensar ou punir o comportamento legislativo e garantindo elevados níveis de governabilidade a um custo relativamente baixo (ALSTON; MUELLER, 2005).

Muito embora a ampla maioria dos estudos tenha se concentrado na análise das emendas individuais como elemento importante para a construção da base de governo, a *caixa de ferramentas* do Executivo também incluiria, por óbvio, a discricionariedade na execução das emendas de bancada, de comissão e de relator-geral, na liberação dos recursos financeiros. Tais elementos, conjugados, permitiriam a troca de apoio parlamentar para manutenção da base governativa e para aprovação da pauta legislativa do governo.

1.2. O instrumento disfarçado da caixa de ferramentas: as emendas de relator-geral

Não obstante a ascendência da temática das emendas de relator-geral do PLOA tenha sido súbita e impactante, tais emendas fazem parte da cultura orçamentária de elaboração do PLOA desde os primórdios do tratamento regimental conferido ao tema. Dois diferentes escândalos da crônica política brasileira (“anões do orçamento”, de 1993; e “orçamento secreto”, de 2020) foram necessários para que as emendas de relator-geral do PLOA obtivessem a necessária atenção por parte de estudiosos do processo orçamentário e das relações entre Executivo e Legislativo.

O exame das emendas de relator-geral permite identificar 4 (quatro) tipos básicos dessas emendas: 1) aquelas destinadas ao *acrécimo ou inclusão de dotação*⁸; 2) aquelas destinadas à *constituição ou ao aumento da reserva de recursos*⁹, seja por meio do cancelamento de programações, seja por intermédio da reestimativa de receitas; 3) aquelas destinadas à *recomposição de dotações*¹⁰; e 4) aquelas destinadas aos *ajustes técnicos*, referidos como *correções de ordem técnica ou legal* ou da proposta orçamentária¹¹.

Para as finalidades deste artigo, interessa o exame, em particular, das emendas relativas à *inclusão ou acréscimo de dotação*. Tais subespécies de emendas de relator-geral valem-se das *remissões autorizativas* contidas no inciso III e parágrafo único do art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN, que regulamentou o funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), para, nos termos estabelecidos pelos pareceres preliminares do PLOA, ensejarem o acréscimo de valores às programações constantes do projeto ou a inclusão de programação nova. Tais modalidades foram apresentadas, nos questionamentos havidos das *Arguições de descumprimento de preceito fundamental* (ADPFs) 850, 851 e 854, como irregulares, pretendendo-se que somente as emendas de relator-geral relativas às correções de ordem técnica ou legal estariam previstas pelas normas regimentais (BRASIL, STF, 2021a).

Todavia, as alegações de impropriedade técnica ou legal na utilização das emendas de relator-geral são bastante frágeis, ante os dispositivos regimentais que regulamentam as hipóteses de cabimento das emendas de relator-geral. Há, propositalmente, uma *remissão autorizativa* para que o detalhamento das hipóteses de emendamento pelo relator-geral se estabeleça, efetivamente, no parecer preliminar (FARIA, 2022). Em outros termos: por expressa disposição da Resolução nº 1/2006-CN, existe a possibilidade de haver emendas de relator-geral fora das estritas hipóteses de erros e omissões, *desde que estabelecidas no parecer preliminar*. Tal situação foi, inclusive, reconhecida na decisão da Exma. Ministra Rosa Weber que analisou a delicada questão das emendas RP-9:

⁸ Parágrafo único do art. 144, c.c. inciso III do art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN. Note-se que, ademais, a alínea “g” do inciso II do art. 52 da Resolução nº 1, de 2006-CN remete, adicionalmente, às regras contidas na Parte Especial do Parecer Preliminar, por meio da obrigatoriedade de se estabelecer, naquela peça, “as orientações específicas referentes à apresentação e à apreciação de emendas de Relator”. Para que não houvesse qualquer dúvida acerca de tal possibilidade, há que se registrar, por último, o inciso IV do art. 53 da Resolução nº 2, de 2021-CN, que alterou a Resolução nº 1, de 2006-CN, que também consignou a autorização para “*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*”.

⁹ Art. 56, *caput*, da Resolução nº 1, de 2006-CN.

¹⁰ Inciso II do art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

¹¹ Inciso I do art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

Como se vê, **as emendas do relator não se destinam apenas a correções técnicas e sistemáticas do projeto de LOA. Na realidade, o parecer preliminar contempla amplo rol de ações e serviços de caráter social, cultural, ambiental e estrutural aptos a serem objeto de despesas incluídas no orçamento por emendas do relator** (BRASIL, STF, 2021b, p. 26, grifos nossos)

Corroborando, ainda, tais constatações, a documentação da tramitação da peça orçamentária disponível nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a qual permite comprovar, historicamente, que sempre houve emendas de relator-geral para além das hipóteses estritas de erro ou omissão de ordem técnica ou legal, e, ademais, que as emendas de relator-geral destinadas às correções de ordem técnica e legal apresentam uma média histórica de 66,18%; enquanto que as emendas destinadas ao acréscimo ou inclusão de dotação no PLOA registram percentual médio inferior, de 33,82%¹².

Outro elemento fundamental de ser analisado é a questão da *descaracterização da autoria das proposições* por meio das emendas de relator-geral. No recente e emblemático julgamento das ADPFs 850, 851 e 854, a Ministra Rosa Weber, ao analisar o caso concreto das emendas de relator-geral, salientou que:

Até o exercício financeiro de 2019, as despesas oriundas de emendas do relator não possuíam indicador de classificação orçamentária próprio, de modo que as despesas incluídas no projeto de lei orçamentária por esse instrumento passavam a integrar a lei orçamentária sem que houvesse qualquer elemento individualizador capaz de distinguir essa específica modalidade de despesa das demais categorias de programação. Isso significa que, **uma vez aprovado o projeto de lei orçamentária, já não mais possível distinguir se as despesas nela previstas resultaram do projeto original ou de emenda do relator** (BRASIL, STF, 2021b, p. 27)

Efetivamente, antes das recentes alterações normativas, em particular a discriminação do RP-9, a aprovação da lei orçamentária possuía o condão de eliminar qualquer resquício de identificação das dotações acrescidas ou incluídas por intermédio das emendas de relator-geral. Dito em outras palavras: aprovada a LOA, não restavam quaisquer sinais de diferenciação para as programações alteradas ou incluídas por intermédio das emendas de relator-geral e das demais *programações discricionárias* (RP-2) constantes da LOA.

¹² Conforme dados sistematizados do autor a partir dos Demonstrativos de Emendas de Relator-geral por Modalidade (DERG), integrantes do Pareceres Finais da CMO.

Todavia, a *descaracterização da autoria das programações* incluídas por intermédio das emendas de relator-geral já era identificada *desde 1998* por estudiosos do tema, que destacaram que “*os relatores possuíam grande latitude para realizar atendimentos por meio de emendas de sua autoria **(dissimulando os beneficiários)***” (SANCHES, 1998, p. 5/6, grifos nossos). Em sentido idêntico, Greggianin (2011, p. 150) destaca que as emendas de relator-geral eram “*utilizadas para descaracterizar a autoria de determinadas proposições*”, visto que, com a aprovação da lei orçamentária, não remanesciam indicações ou marcações na LOA acerca do acréscimo ou inclusão da programação efetuada pelo relator-geral.

Nesse sentido, as programações derivadas de emendas de relator-geral do PLOA não possuíam os atuais níveis de transparência, sendo que tais emendas passavam a compor a programação discricionária ordinária do orçamento aprovado, dependendo de negociações adicionais para que as emendas anteriormente incluídas pudessem efetivamente ser executadas. Como destacou o deputado Rodrigo Maia ao analisar as mudanças do orçamento impositivo em entrevista ao G1:

as emendas de relator nos governos anteriores, nos exercícios passados, ficavam dentro do RP2 [despesas definidas pelo governo]. Então, tinha menos transparência do que temos agora. O que se fez neste ano foi apenas tirar de dentro da RP2 a emenda do relator, apenas separando para dar mais transparência (CALGARO; BARBIÉRI, 2020).

O fato de as emendas RP-9 não identificarem publicamente o proponente de fato ou o parlamentar politicamente atendido pelos recursos aprovados pelo relator-geral deu origem à alcunha *orçamento secreto*. A atuação do relator-geral dar-se-ia durante a execução do orçamento no exercício seguinte, por meio de indicações feitas ao ministro competente para executar as programações incluídas por tais emendas (TOLLINI; BIJOS, 2021).

Portanto, a *descaracterização da autoria das proposições* e a *dissimulação dos beneficiários* aproximam os escândalos dos “anões do orçamento” e do “orçamento secreto”, sobretudo pelo emprego de tais emendas *como instrumento para favorecer determinados parlamentares, programas, entidades e/ou unidades da federação* (SANCHES, 1998, p. 10).

Em outras palavras: as emendas de relator-geral que incluíam novas programações ou traziam acréscimo de dotação às programações constantes do projeto de lei poderiam se destinar ao atendimento de pleitos variados, desde solicitações do governo, parlamentares e entidades da sociedade civil; contudo, a execução de tais programações dependia da *anuência* do Poder

Executivo, visto que tais programações passavam a compor os créditos orçamentários ordinários constantes da lei orçamentária com a identificação do RP-2 (despesa primária discricionária). Em face da elevada discricionariedade do Executivo, a execução de tais programações incluídas pelo relator-geral dependeria de uma costura posterior para a execução dos créditos ou da cobrança da validade de acordos políticos pretéritos entre membros do Legislativo e do Executivo.

Em síntese, as emendas de relator-geral destinadas à inclusão ou acréscimo de dotações no PLOA sempre foram instrumento utilizado no processo de alocação orçamentária e integram, por tal motivo, a caixa de ferramentas orçamentárias do Executivo. Todavia, com o amplo redesenho do processo orçamentário, as cifras de tais emendas passariam a ser estratosféricas, como veremos.

2. Orçamento impositivo e o redesenho do processo orçamentário brasileiro

A LDO-2014, em dezembro de 2013, introduziu, no ordenamento jurídico orçamentário, a obrigatoriedade de execução das emendas individuais¹³, determinando, adicionalmente, a obrigatoriedade de marcação de tais emendas com o *identificador de resultado primário 6 (RP-6)*¹⁴. Tais dispositivos foram combinados com a regra de vedação de cancelamento das programações decorrentes de emendas individuais sem anuência do autor¹⁵ fixada na LOA-2014, de modo a garantir a *intangibilidade* de tais programações. Adicionalmente, estabeleceu-se a excepcionalização da obrigatoriedade de execução nos casos de *impedimentos de ordem técnica*¹⁶ e, também, o *contingenciamento proporcional* das dotações de emendas individuais relativamente ao conjunto das despesas primárias discricionárias¹⁷. Assentado o tratamento infraconstitucional da matéria, tais normas seriam transplantadas para a ordem constitucional com a Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015.

¹³ Art. 52 da Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 (LDO-2014).

¹⁴ Alínea “d” do inciso II do § 4º do art. 7º da LDO-2014.

¹⁵ Art. 4º, *caput*, c.c. § 5º do art. 4º da Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2013 (LOA-2014)

¹⁶ § 2º do art. 52 da Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 (LDO-2014).

¹⁷ Conforme dispõe o § 5º do art. 52 da Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 (LDO-2014), “Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no *caput* deste artigo [*programação incluída por emendas individuais em montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida do exercício anterior*] **poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias (grifos nossos).**

Idêntico itinerário normativo foi adotado para estabelecer regras de impositividade das emendas de bancada estadual, que também ocorreria em 2015, com a publicação da LDO-2016 por meio de uma subseção específica sobre as emendas de bancada estadual¹⁸, embora tenha havido lacuna quanto à criação do RP-7. Em janeiro de 2016, a LOA-2016 vedaria o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência de emendas individuais e, também, de *emendas coletivas*¹⁹. Com a LDO-2017 concluía-se o mesmo plexo normativo para as emendas de bancada, ensejando-se o acompanhamento de sua execução por meio do RP-7 e a impossibilidade de alteração de tais programações, por meio de créditos suplementares, sem que houvesse concordância do autor da emenda²⁰. Ademais, estabeleceu-se a regra de *contingenciamento proporcional* às demais despesas discricionárias também para as emendas de bancada²¹, e de excepcionalização da obrigatoriedade de execução nos casos de *impedimentos de ordem técnica*²². De forma idêntica ao ocorrido com as emendas individuais impositivas, assentado o tratamento infraconstitucional da matéria, tais normas seriam transpostas para a moldura constitucional, o que se daria com a publicação das Emendas Constitucionais nº 100 e nº 102, de 2019.

Registre-se, por oportuno, que as LDOs, ao regulamentarem a execução obrigatória das emendas individuais e de bancada, estabeleceram a obrigatoriedade da *execução equitativa* das emendas, considerada como aquela que “*atenda de forma igualitária e impessoal as emendas apresentadas, independentemente da autoria*”²³.

Como se vê, a reestruturação da ordem orçamentária decorreu de uma *triangulação normativa*, que efetuou a combinação e o entrelaçamento de três regras fundamentais: i. *execução obrigatória*; ii. *marcação de programações orçamentárias (RP)*; e iii. *vedação às alterações da LOA sem anuência dos parlamentares autores das emendas*. Com a impositividade das emendas ou obrigatoriedade de execução, a discricionariedade do Executivo passa apenas a corresponder, praticamente, ao exame de conveniência e oportunidade de realização do contingenciamento, que tem como parâmetro a proporcionalidade no caso das emendas e demais despesas discricionárias²⁴; com a marcação das programações decorrentes de emendas, os parlamentares conseguem rastrear e controlar o remanejamento e a execução de

¹⁸ Artigos 68 a 70 da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015 (LDO-2016).

¹⁹ Art. 4º, *caput*, da Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 (LOA-2016) e *inciso I do § 6º do art. 4º* da Lei nº 13.332, de 1º de setembro de 2016, que alterou a Lei nº 13.255 de 14 de janeiro de 2016 (LOA-2016).

²⁰ Art. 72 c.c. alínea “e” do inciso II do § 4º do art. 7º da Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (LDO-2017).

²¹ § 3º do art. 62 da Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (LDO-2017).

²² Art. 63 da Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (LDO-2017).

²³ Conforme a definição trazida primeiramente pelo § 7º do art. 52 da LDO-2014 e que seria posteriormente replicada nas demais LDOs e também alçada à moldura constitucional.

²⁴ § 18 do art. 166 com a redação dada pela EC nº 100, de 27 de junho de 2019.

suas emendas; por último, com a vedação de alteração das programações orçamentárias decorrentes de emendas, impede-se que haja créditos adicionais que anulem parcialmente as dotações das emendas, sem que exista a anuência do parlamentar. Em síntese: a *triangulação normativa* garante a *intangibilidade* das emendas parlamentares.

Contudo, o estabelecimento da obrigatoriedade das emendas de bancada por meio da Emenda Constitucional nº 100, de 2019, trouxe outra inovação paradigmática das regras orçamentárias: instituiu-se o *dever de execução das programações orçamentárias*²⁵, mudança ainda pouco explorada e relativamente desconhecida. A argumentação utilizada pelo Deputado Carlos Henrique Gaguim (PMDB/TO), relator da Proposta de Emenda à Constituição nº 34-A, de 2019, do Senado Federal, em seu parecer, é bastante ilustrativa, por destacar que, com tal proposta, resgatava-se, com algumas alterações, “a intenção original da PEC do orçamento impositivo do Senado (PEC 22/2000), que tornava cogente a execução de toda a lei orçamentária (e não apenas das emendas)” (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2019, p. 5, grifos nossos).

Portanto, todos os órgãos responsáveis pela execução orçamentária passam a ter, em princípio, a obrigatoriedade de executar as programações discricionárias constantes da LOA e eventual inexecução precisa ser justificada pelos órgãos setoriais do sistema de planejamento e orçamento no Sistema Informatizado de Planejamento e Orçamento - SIOP da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia²⁶.

Ilustram de forma significativa a diminuição da discricionariedade do Executivo no tocante à execução orçamentária, os acompanhamentos realizados cotidianamente pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para averiguação da execução dos montantes de execução obrigatória das emendas impositivas (BRASIL, TCU, 2021). Os acompanhamentos e auditorias do TCU se prestaram, também, a evidenciar empiricamente que a execução das emendas individuais impositivas ocorreu de forma *igualitária* (BRASIL, TCU, 2019, p. 55/63).

Os impactos da redução da discricionariedade do Poder Executivo na seara orçamentária foram enormes. A discricionariedade de seleção da programação orçamentária a

²⁵ § 10 do art. 165 da Constituição Federal, com redação dada pela EC nº 100, de 2019; c.c. inciso III do § 11 do art. 165 da Constituição Federal, com redação dada pela EC nº 102, de 2019.

²⁶ Vide **Ofício Circular SEI nº 4821/2021/ME, de 14 de dezembro de 2021**, direcionado aos responsáveis pelas Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração ou equivalentes, inclusive dos órgãos dos demais Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, que trata do **Acompanhamento da Execução Impositiva das Despesas Discricionárias de 2021**, e que trata das orientações relativas às justificativas para a inexecução das programações, que deverão ser atendidas pelos órgãos responsáveis pela execução da lei orçamentária.

Disponível em https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/lib/exe/fetch.php/acompanhamento_despesas_discricionarias:sei_10080.101387_2021_64_1_.pdf. Acesso em 05 fev. 2022.

ser executada, por meio de um juízo de conveniência e oportunidade, em detrimento das programações de emendas, e a ausência de critérios para incidência do contingenciamento foram eliminados. A execução obrigatória das emendas individuais e de bancada eliminou, adicionalmente, qualquer tratamento diferenciado de parlamentares que integrassem a base do governo ou a costura de apoios partidários adicionais para aprovação da agenda legislativa do governo. Por fim, a extensão da regra de vedação de cancelamento das programações decorrentes de *quaisquer tipos de emendas*, nas LOAs de 2020, 2021 e 2022, impediu, por completo, qualquer anulação parcial de dotações de emendas contidas no orçamento.

Os parâmetros normativos foram alterados para a *obrigatoriedade de execução* das programações discricionárias, das emendas individuais e de bancada; e para a regra de *limitação proporcional* das despesas discricionárias e das emendas parlamentares. Ademais, os parlamentares passaram a acompanhar os remanejamentos de suas emendas e, principalmente, a realizar o acompanhamento da execução obrigatória por meio dos identificadores de resultado primário criados (primeiramente RP-6, depois RP-7 e, por fim, RP-8 e RP-9). O controle do orçamento pelo Congresso Nacional se ampliou significativamente.

Desta forma, se antes das atuais regras o Executivo utilizava com maior amplitude sua discricionariedade na execução do orçamento como elemento central para a costura da coalizão de governo (PEREIRA; MUELLER, 2002; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005), com as novas regras a discricionariedade do Executivo, em relação ao orçamento, praticamente ficou limitada ao § 18 do art. 166 da Constituição, que permite, inversamente, que se contingencie as emendas em percentual *menor* do que aquele aplicável às demais despesas discricionárias²⁷.

A caixa de ferramentas orçamentárias do Executivo foi desmantelada e alguns dos instrumentos anteriormente disponíveis para a condução da administração pública brasileira praticamente eliminados. Os níveis progressivos de discricionariedade do Poder Executivo reduziram-se significativamente, e as famosas moedas de troca orçamentárias, representadas pelas emendas parlamentares, foram *desvalorizadas* com a execução *igualitária* de suas programações. O contingenciamento proporcional das programações discricionárias e das emendas eliminou outro instrumento utilizado pelo Executivo para implementação de sua agenda de governo.

²⁷ Conforme dispõe o § 18 do art. 166, “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 [*emendas impositivas individuais e emendas impositivas de bancada, respectivamente*] **poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias**”. (grifos nossos)

Em síntese, o desmonte da caixa de ferramentas do Executivo enfraqueceu seus instrumentos e sua capacidade de utilização para o gerenciamento da coalizão de governo. Tal foi o contexto que assistiu à reconfiguração das emendas de relator-geral, no âmbito do Legislativo, implicando em maior dependência do chefe do Executivo quanto ao relator-geral, para que a *discricionariedade* nas indicações das programações a serem executadas pudesse ser utilizada.

3. As fissuras do redesenho orçamentário: execução igualitária, explosão das emendas de relator-geral RP-9 e o deslocamento da discricionariedade para o Legislativo

O desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Executivo também implicou em um fortalecimento das prerrogativas do Congresso Nacional em matéria orçamentária. Estabelecidas as bases da impositividade das emendas individuais, de bancada e das programações discricionárias, retirando-se parcela significativa da discricionariedade do Executivo, bastaria a extensão de duas regras orçamentárias específicas para as emendas de comissão e, em especial, para as emendas de relator-geral, para que a supremacia do Legislativo em matéria orçamentária fosse alçada a patamares surpreendentes.

Tais regras específicas foram i. a criação de marcadores orçamentários específicos para o acompanhamento da execução das emendas de comissão e de relator-geral, por intermédio dos identificadores de resultado primário RP-8 e RP-9; e ii. a extensão da regra de vedação de cancelamento ou anulação de programações da LOA decorrentes de quaisquer tipos de emendas parlamentares. Com esta *triangulação normativa* (obrigatoriedade de execução, marcadores orçamentários e vedação de cancelamento), à qual se somaram autorizações regimentais significativamente elásticas na última década²⁸, que viabilizaram e multiplicaram a inclusão ou acréscimo de dotações na LOA pelo relator-geral, concluía-se a plena ascendência do Legislativo em matéria orçamentária²⁹.

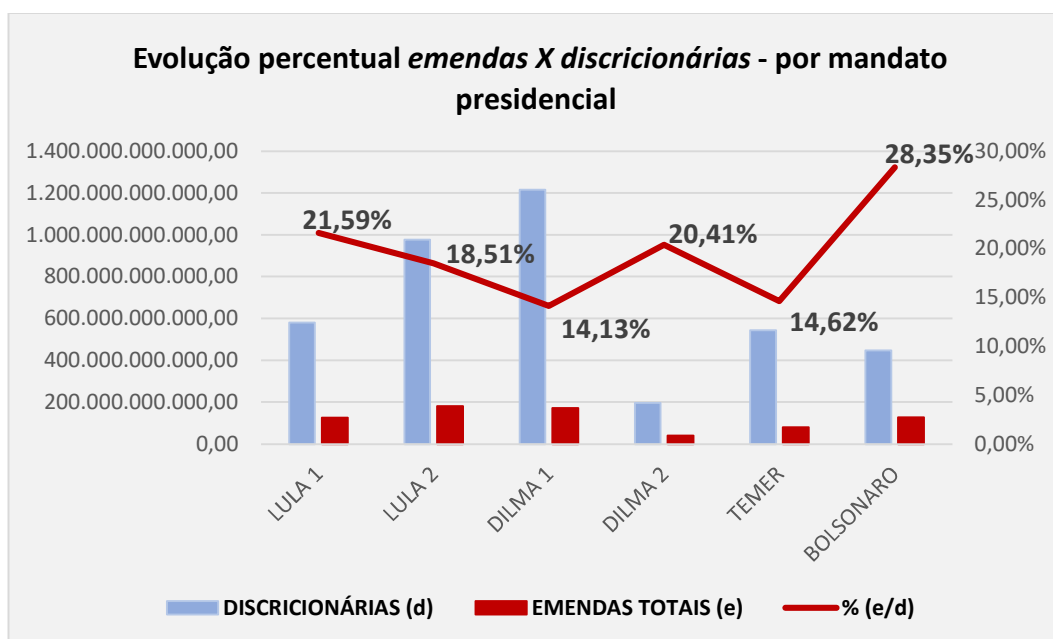
O gráfico 1 abaixo ilustra o cenário de ampliação do controle do Congresso Nacional (2003-2021) por intermédio da evolução percentual da relação entre o total de emendas

²⁸ As autorizações para as emendas de relator-geral, ampliadas regimentalmente de forma contínua e gradativa, foram condição *sine qua non* para que os redesenhos infraconstitucional e constitucional fossem operacionalmente viáveis.

²⁹ Exatamente por isso, assume relevo a disputa entre Legislativo e Executivo em torno da criação dos marcadores orçamentários RP-8 e RP-9. Sabia-se o que estava em jogo e o impacto potencial da inovação. Tal embate entre Executivo e Legislativo se daria, primeiramente, na aprovação da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO-2020) e, no exercício seguinte, na aprovação da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO-2021), tendo como alvo central da disputa a instituição dos marcadores de despesa RP-8 (emendas de comissão) e RP-9 (emendas de relator-geral).

parlamentares e as despesas discricionárias. A partir do ápice das reformas orçamentárias, em 2019, no primeiro ano do mandato do presidente Bolsonaro, a relação cresce exponencialmente, atingindo o mais elevado patamar percentual de toda a série histórica (28,35%) - e isso considerando apenas 3 exercícios, visto que o PLOA-2023 ainda será elaborado.

Gráfico 1. Emendas *versus* despesas discricionárias (2003-2021) - por mandato presidencial



Fonte: SIOP para dotações iniciais das despesas discricionárias e para dotações iniciais da LOA das emendas RP-6, RP-7, RP-8 e RP-9; Relatórios de emendas individuais e coletivas aprovadas e o demonstrativo das emendas de relator-geral por modalidade, integrantes do Parecer da CMO ao PLOA. Montantes das programações vetadas pelo Executivo nas LOAs de 2021 e 2022 subtraídos. Em R\$ 1,00. Valores atualizados a preços de dez/2021. Compilação e sistematização do autor.

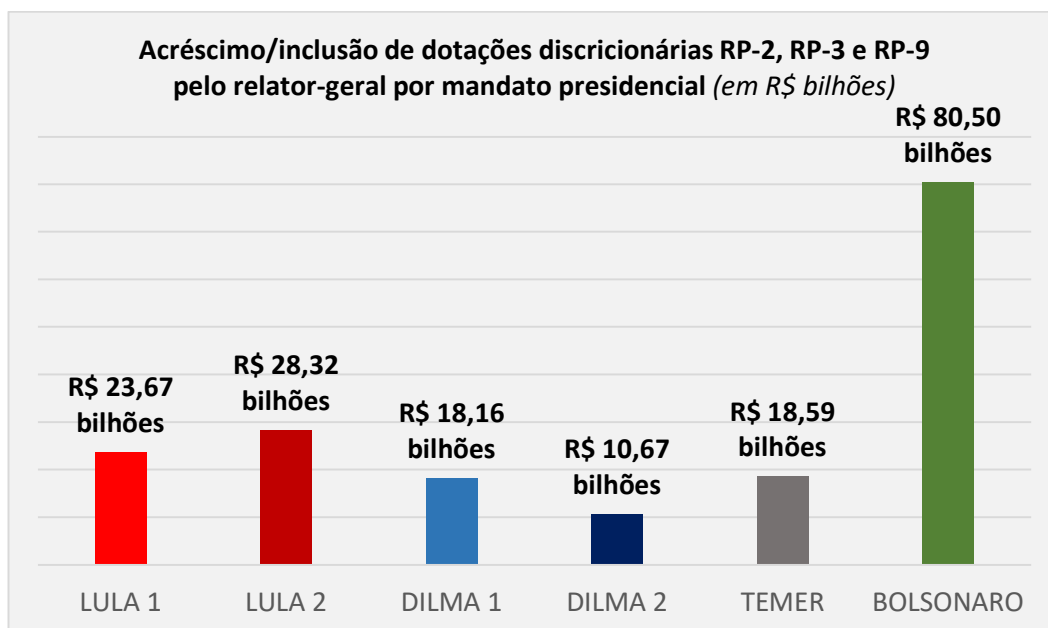
Nesse contexto bastante adverso de deslocamento do eixo definidor da execução do orçamento para o Legislativo, a omissão e o não-exercício de prerrogativas pelo Executivo seriam particularmente desastrosos, com ampliação do caráter difuso e clientelista de destinação de recursos, visto que o “sistema requer que os presidentes trabalhem duro para implantar suas perspectivas partidárias, bem como para exercer seus poderes constitucionais” (POWER, 2015, p. 35), e que “as decisões e estilo de gerência do presidente são essenciais” (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017, p. 536).

Com a desvalorização das antigas moedas de troca do presidencialismo de coalizão (emendas individuais e de bancada) e a instituição do tratamento igualitário dos parlamentares, independentemente de integrarem a base do governo, tornou-se necessário encontrar outro

instrumento que permitisse *tratar diferentemente os desiguais*, assegurando governabilidade. Tal espaço seria ocupado, emblematicamente, pelas emendas de relator-geral RP-9.

O gráfico 2 apresenta um dos impactos das alterações normativas em termos alocativos. O governo Bolsonaro, que representou o ápice da reestruturação do processo orçamentário, será responsável, sozinho, por um montante de alocação de emendas de relator-geral superior aos cinco governos anteriores³⁰.

Gráfico 2. Acréscimo de dotações discricionárias pelas emendas de relator-geral do PLOA.



Fonte: Demonstrativo das Emendas de Relator-Geral por Modalidade (DERG) e SIOP, nos exercícios de 2020, 2021 e 2022. Valores atualizados a preços de dez/2021. Em R\$ bilhões. Dilma 2 conta com apenas a elaboração da LOA-2016; Temer com a elaboração de 3 LOAs e Bolsonaro, até o presente momento, com 3 LOAs.

A severa diminuição dos níveis de discricionariedade do Executivo, contudo, não implicou em sua eliminação no âmbito das relações políticas entre Executivo e Legislativo. O que houve, propriamente, foi o *deslocamento da discricionariedade do Executivo para o âmbito do Poder Legislativo*, fortalecido e empoderado por meio da reconfiguração da ordem orçamentária. A ilustração mais marcante da ampla discricionariedade no âmbito do Legislativo foi a distribuição dos recursos das emendas de relator-geral RP-9, destinadas à inclusão ou acréscimo de programações no PLOA. Tal fenômeno foi o primeiro a ser alardeado pelo Jornal

³⁰ Acrescendo-se a média do governo Bolsonaro, de cerca de R\$ 26,8 bilhões ao montante acrescido pelo relator-geral até o momento, este último governo será responsável pelo acréscimo de dotações em montante superior a todos os 5 (cinco) governos anteriores somados, com a estimativa projetada de montante de cerca de R\$ 108 bilhões.

O Estado de S. Paulo, em maio de 2021, que analisou a concentração de recursos distribuídos pelas emendas de relator-geral pela óticas espacial e geográfica e pela ótica das relações políticas, com destaque para redutos eleitorais de aliados do governo (PIRES, 2021). O exame das contas prestadas pelo presidente da República do exercício de 2020, efetuado pelo TCU, também apresentaria uma série de questionamentos acerca da concentração dos montantes distribuídos por tais emendas (BRASIL, TCU, 2021, p. 307/308).

Qualquer que seja o presidente da República a assumir a condução da administração pública brasileira, encontrará um cenário orçamentário bastante árido e desafiador, com instrumentos e prerrogativas orçamentárias enfraquecidos.

Considerações finais

Em linhas gerais, as alterações da ordem orçamentária procuravam endereçar uma solução para um “problema”: o elevadíssimo nível de discricionariedade do Executivo na execução do orçamento público. Ademais, pretendia-se eliminar do ordenamento jurídico financeiro brasileiro o tratamento diferenciado dos parlamentares conforme sua adesão ao governo, por meio da introdução de regras que estabelecessem um tratamento *igualitário* entre os congressistas relativamente às suas emendas parlamentares. A insurgência contra o uso político da liberação de verbas, que afrontaria princípios republicanos e de igualdade de armas na disputa eleitoral, esteve no cerne da reformulação orçamentária.

Procurava-se, destarte, diminuir a discricionariedade do Executivo e conferir-se autonomia e garantia para que as emendas parlamentares não fossem discricionariamente limitadas pelo governo, em detrimento da responsividade eleitoral e orçamentária dos parlamentares junto às suas bases eleitorais e círculos políticos. Todavia, restringiu-se significativamente os instrumentos orçamentários à disposição de qualquer governo para o alinhamento de seus interesses e implementação de sua agenda.

Os indícios apontam para o fato de que o tratamento igualitário dos congressistas prejudica severamente a formação de maiorias governativas e as emendas RP-9 podem ser tidas como um sintomático indício dos danos causados à governabilidade pela impositividade das emendas parlamentares. Seria em decorrência de tais fissuras da reforma do processo orçamentário que, por intermédio das emendas de relator-geral RP-9, tenha-se retomado exatamente aquilo que, em teoria, pretendia-se eliminar do ordenamento jurídico financeiro brasileiro: *o tratamento diferenciado dos parlamentares*. O (re)desenho das instituições orçamentárias, iniciado com a regra de execução igualitária, foi, ao final, revertido com a

discrecionariiedade ampla conferida ao relator-geral do PLOA, que consolida o ápice do controle do orçamento pelo Congresso Nacional, com a destituição dos poderes do presidente da República e a transferência daquela discrecionariiedade para o relator-geral do orçamento.

O redesenho das regras orçamentárias também tem outras implicações para o quadro institucional brasileiro: a garantia de montantes de emendas impositivas gera incentivos para solicitações adicionais de recursos para sustentação do governo. Em outros termos: a certeza das *quotas parlamentares* amplia a pressão por mais recursos orçamentários com vistas a se assegurar governabilidade. Em cenário de teto de despesas primárias, tal acomodação somente é possível com cortes orçamentários nas despesas discricionárias destinadas à implementação das políticas públicas. O potencial explosivo desta disputa é bastante emblemático e significativo.

A reconfiguração da ordem orçamentária brasileira contou com adesão maciça da classe política, associando indistintamente partidos de esquerda, de centro e de direita, como comprovam as votações das emendas constitucionais nº 86, de 2015, e nº 100 e nº 102, de 2019. Todavia, muito embora seja difícil defender que os efeitos do conjunto de modificações não pudessem ser antecipados por políticos experientes, a reconfiguração indica que os ensaios de reengenharia institucional apresentam fissuras significativas, com consequências pouco triviais para as relações entre Executivo e Legislativo em nossa ordem constitucional.

Referências bibliográficas

ALSTON, Lee J.; MUELLER, Bernardo. **Pork for policy**: Executive and Legislative Exchange in Brazil. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2005.

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; JUCÁ, Ivan Chaves. **A execução das emendas orçamentárias individuais**: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. Revista Brasileira de Ciência Política nº 25. Brasília, pp 47-86, 2018.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. **Pagando o preço de governar**: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. RAP, vol. 51 (4), pp. 528-550, 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer do Relator Dep. Carlos Henrique Gaguim**. Brasília: Câmara dos Deputados, junho de 2019. Disponível em:https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0we74nkrwx28v18j6qb7ok17ex4677775.node0?codteor=1759332&filename=Tramitacao-PEC+34/2019 . Acesso em 22 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 851**. Decisão monocrática. Relatora: Min. Rosa Weber. 10 de junho de 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346721118&ext=.pdf> Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854**. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Despesas Públicas decorrentes de emendas do Relator do projeto de lei orçamentária anual [...]. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Intimado: Presidente da República. Relatora: Min. Rosa Weber, 05 de novembro de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6199750> Acesso em: 18 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria - Proc. TC nº 018.272/2018-5**. Relator: Min. Vital do Rêgo, 06 de novembro de 2019. Disponível em file:///C:/Users/rodri/Downloads/idSisdoc_18161621v10-60%20-%20RELATORIO-MIN-VR-2019-10-10.pdf . Acesso em 19 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2020**. TC 014.922/2021-5. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/5E/96/F1/6B/CCE5A710ABFA7E97F18818A8/RELATORIO-MIN-WAR-2021-6-24.pdf>. Acesso em: 14 out. 2021.

CALGARO, Fernanda; BARBIÉRI, Luiz Felipe. Maia diz que mudanças darão mais transparência ao chamado ‘orçamento impositivo’. **G1**: Brasília, 04 de março de 2020. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/04/maia-diz-que-mudancas-darao-mais-transparencia-ao-chamado-orcamento-impositivo.ghtml>. Acesso em 20. agosto.2022.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **As emendas de relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional**: gênese, configuração e evolução histórica. Brasília: ENAP, 2022. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6928> . Acesso em 15 ago. 2022.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo**: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. *Dados*, v. 48, n. 4, pp. 737-776, 2005.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

GREGGIANIN, Eugênio. **A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados** - Contexto histórico, atribuições, objetivo e importância. *In* GREGGIANIN, Eugênio (coord.) 40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara: Brasília, 2011.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão**: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, vol. 45, nº 2, pp. 265-301, 2002.

PIRES, Breno. Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 08 mai. 2021. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso,70003708713>> Acesso em: 14 set. 2021.

POWER, Timothy J. **Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil**: o que sabemos até agora? *In* SATHLER, André; BRAGA, Ricardo. Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. **The Executive Toolbox**: building legislative support in a multiparty presidential regime. University of Utah. Political Research Quarterly, v. 64, n. 2., p. 323-334. October, 2010.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **A atuação do Poder Legislativo no orçamento**: problemas e imperativos de um novo modelo. Brasília: Revista de Informação Legislativa, v. 35, n. 138, pp. 5-23, 1998.

TOLLINI, Hélio Martins. **Aprimorando as relações do Poder Executivo com o Congresso Nacional nos processos de elaboração e execução orçamentária**. Cadernos ASLEGIS, nº 34, p. 213-236, maio/agosto 2008.

TOLLINI, Hélio Martins; BIJOS, Paulo. **Por um novo modelo de emendas ao orçamento**. Estudo técnico nº 22/2021. Brasília: Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira, 2021.

VOLPE, Ricardo Alberto. **O Papel das Emendas Parlamentares no Presidencialismo de Coalizão**: Análise da execução antes e após o Orçamento Impositivo (EC 86/2015). Cadernos ASLEGIS nº 56. Brasília: ASLEGIS, 2019.