

**III CONGRESSO DE DIREITO DO  
VETOR NORTE**

**DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

---

A532

Anais do III Congresso de Direito do Vetor Norte [Recurso eletrônico on-line] organização Faculdade de Minas – Belo Horizonte;

Coordenadores: Fabrício Veiga da Costa, Rayssa Rodrigues Meneghetti e Raphael Moreira Maia – Belo Horizonte: FAMINAS, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-000-8

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Tensões contemporâneas e consolidação da Democracia Brasileira.

1. Estado Democrático de Direito. 2. Direitos Fundamentais. 3. Direitos Humanos. I. III Congresso de Direito do Vetor Norte (1:2010 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34

---



# III CONGRESSO DE DIREITO DO VETOR NORTE

## DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

### **Apresentação**

O papel das instituições na Consolidação da Democracia Brasileira foi o tema central do III Congresso de Direito do Vetor Norte de Belo Horizonte, que ocorreu nos dias 21 e 22 de outubro, na FAMINAS-BH.

O tema central do evento possui grande confluência com o Direito Administrativo, razão pela qual o GT de Direito e Administração Pública foi recheado de excelentes trabalhos acerca do assunto.

Temas como compliance, licitações, poder de polícia e princípios da Administração Pública estiveram presentes nos diversos trabalhos apresentados.

Acreditamos que é papel do pesquisador em direito administrativo se envolver diretamente nos problemas que envolvem a administração pública, em busca de soluções, pelo direito, de forma a garantir um melhor exercício da função administrativa.

Esperamos que vocês gostem das leituras, como nós.

Professor Gustavo Matos de Figueroa Fernandes

Professora Noelle Carvalho Del Giúdice

Professor Ricardo Marques

## **A LIBERAÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES E O PRINCÍPIO DA FINALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

### **THE RELEASE OF PARLIAMENTARY AMENDMENTS AND THE PURPOSE OF PURPOSE IN PUBLIC ADMINISTRATION**

**Rafael Dias Natal  
Paulo Neves da Silva**

#### **Resumo**

O estudo tem por objetivo analisar, à luz das normas administrativas, a relação entre a liberação de emendas parlamentares pelo Executivo e o princípio da finalidade. A pesquisa visa descobrir se a liberação dessas emendas ferem o princípio da finalidade, uma vez que o momento de liberação das emendas, muitas vezes coincide com momentos de importantes decisões políticas. O estudo em questão justifica-se pelo fato de que existe a percepção, já desde muito, de que o ato de liberação de emendas parlamentares parece interferir na liberdade legislativa, comprometendo as normas de finalidades públicas da administração.

**Palavras-chave:** Emendas parlamentares, Princípio da finalidade, Administração pública, Orçamento

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

Aprenda a pronunciar The study aims to analyze, in the light of administrative rules, the relationship between the release of parliamentary amendments by the Executive and the principle of purpose. The research aims to find out whether the release of these amendments hurts the purpose principle, since the timing of the release of amendments often coincides with moments of important political decisions. The study in question is justified by the fact that there is a long-standing perception that the act of releasing parliamentary amendments seems to interfere with legislative freedom, compromising the administration's public purpose norms.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Parliamentary amendments, Purpose principle, Public administration, Budget

# A LIBERAÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES E O PRINCÍPIO DA FINALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## RESUMO

### INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo analisar, à luz das normas administrativas vigentes, a relação entre a liberação de emendas parlamentares pelo Poder Executivo e o princípio da finalidade. Visto que as emendas parlamentares são legais e que são adicionadas ao orçamento anual pelo Congresso e por via legislativa, essa pesquisa visa analisar se, ao liberar as emendas em certos momentos, o Poder Executivo não estaria violando o princípio da finalidade.

A cada ano, a proposta de orçamento é elaborada pelo Poder Executivo e em ato contínuo enviada para a aprovação do Poder Legislativo. É nesse momento que deputados e senadores têm a prerrogativa de acrescentar ao orçamento as emendas parlamentares, que podem redirecionar recursos.

As emendas são de caráter coletivo e individual, sobre àquelas, o presidente tem o controle do quanto e quando liberar, já estas são de caráter impositivo, ou seja, deve, ser liberadas pelo Executivo. É importante salientar que obrigatoriamente uma porcentagem de uma emenda parlamentar deve ser direcionada para a saúde.

A pesquisa sob a qual esse tema é submetido visa, sobretudo, descobrir se o a liberação dessas emendas ferem o princípio da finalidade, uma vez que o momento de liberação das emendas, tanto individuais como as coletivas, muitas vezes coincide com momentos de importantes decisões políticas.

A metodologia empregada para a elaboração deste trabalho foi a teórico-bibliográfica e o tipo de pesquisa empregada foi a descritiva, para correlacionar o tema abordado ao mundo dos fatos, adotando como referência a Constituição Federal de 1988, a legislação infraconstitucional, a doutrina e os veículos de comunicação em massa.

O estudo em questão justifica-se. Pelo fato de que existe a percepção, já desde muito, de que o ato de liberação de emendas parlamentares parece interferir na

liberdade legislativa, comprometendo as normas de finalidades públicas da administração..

## 2 AS EMENDAS PARLAMENTARES

Emendas parlamentares são instrumentos utilizados pelo legislativo, previstos artigo 166 e seus parágrafos da Constituição Federal, para acrescentar, alterar e até suprimir os recursos da proposta de orçamento apresentada pelo Poder Executivo. Por meio destes instrumentos, os parlamentares conseguem aperfeiçoar a proposta orçamentária apresentada pelo governo, com a intenção de melhor proveito e destinação das verbas públicas.

Sendo assim, após apresentada pelo governo, a proposta de orçamento, e aprovada pelo legislativo, os parlamentares apresentam as propostas através das emendas para fazerem modificações no orçamento anual, sendo assim, emendas parlamentares são alterações no orçamento apresentado pelo governo.

Existem dois tipos de emendas parlamentares, quais sejam: emendas parlamentares individuais, que é de cunho pessoal de cada deputado federal e senador da república para o respectivo orçamento do governo; e emendas parlamentares coletivas, que são o oposto da anteriormente apresentada, estas, são de caráter coletivo e são ditadas por grupos de parlamentares de uma mesma bancada parlamentar ou de até bancadas diferentes. Este tipo de emenda se subdivide em emendas de bancada ou de comissão.

As emendas de bancada são propostas por deputados e senadores do mesmo Estado, independentemente do partido que pertencem. Já as emendas de comissão, são provenientes de grupos permanentes de parlamentares no Congresso, que discutem temas importantes, como por exemplo segurança pública e educação.

## 3- O PRINCÍPIO DA FINALIDADE

O princípio da finalidade é extrínseco à Constituição Federal. Todavia, advém de um outro princípio que é o da impessoalidade, que tem previsão expressa na Constituição Federal no seu art. 37 (Brasil, 1988).

O princípio da impessoalidade estabelece o dever de imparcialidade na defesa do interesse público, impedindo discriminações e privilégios indevidamente dispensados a particulares no exercício da função administrativa. Verifica-se a aplicação deste, primeiramente citado, junto aos atos administrativos, sendo a finalidade em sentido amplo e em sentido estrito.

A finalidade em sentido amplo determina que todo e qualquer ato administrativo deve ser praticado visando um fim, uma finalidade, qualquer que seja o interesse público. Sendo assim, é devido a toda Administração Pública a sua atuação para o melhor atendimento ao interesse público, sendo vedado ao interesse particular.

Já a finalidade em sentido estrito, está prevista em lei para cada ato administrativo, ou seja, a lei cria o ato administrativo e em seu corpo também instrui a finalidade que se deve alcançar o ato em questão.

### **3- LIBERAÇÃO DE EMENDAS COMO INSTRUMENTO DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA FINALIDADE**

Conforme pode ser observado em notícias nos órgãos de informações em massa, é comum que a liberação de emendas coincida com momentos em que há votações importantes no Congresso Nacional.

No ano de 2017, diante da delação premiada de membros do grupo J&F, na qual o então. Presidente da República, Michel Temer, foi citado, a Procuradoria Geral da República apresentou denúncia contra o Presidente ao Supremo Tribunal Federal. Na véspera da votação em que a Câmara dos Deputados decidiria se o processo poderia continuar ou não, foram liberados R\$729 milhões em emendas parlamentares e, foram empenhados, ainda, mais de R\$3 bilhões. A denuncia foi rejeitada por não atingir o quorum necessário, restando como alternativa o arquivamento do processo. (FARIA, PERÓN, 2019)

No ano de 2009, quando o chefe do poder executivo era o Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, que, alertado por seus auxiliares que a situação política naquela ocasião tinha chegado ao limite, liberou R\$1 bilhão em emendas para tentar acalmar os ânimos sobre um risco de rebelião em sua base no congresso Nacional (O GLOBO, 2019).

A mais recente demonstração de uso de emendas como instrumento de violação do princípio da finalidade ocorre no presente ano. Tendo em vista a necessidade de aprovação do texto base da proposta de reforma da previdência social, segundo aqueles que a propôs, o Sr presidente da república, Jair Messias Bolsonaro liberou mais de R\$1,13 bilhão em emendas voltadas à área da saúde, no exato momento da eminência da apreciação (RIBEIRO, CURY, FORMETTI, 2019).

## **5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Posto essas razões, é facilmente possível perceber que a liberação de emendas parlamentares, que sempre acontecem na iminência da votação de leis que interessa em muito o poder executivo, e que goza de pouco, ou quase interesse nenhum, da maioria dos parlamentares, nem sempre por motivos justos, é claro, é instrumentalizada para violar o princípio da finalidade.

Como demonstrado acima, os chefes do poder executivo, sempre se valeram desse ato para garantir o número necessário no congresso para aprovar leis/fatos que eram, ou são de seus interesses. Não que tais leis, aprovadas, sob esse impulso, seja de tudo, ou sempre ruim, não é essa a resposta que buscamos, mas sim a inadequação do ato administrativo em face do princípio da finalidade.

Se o ato se vincula a um interesse privado, além de ferir o princípio da finalidade, revela um total desprezo ao que interessa de fato a população, já que sua necessidade é ignorada, uma vez que o momento estratégico, em muito apreciado pelo governo, ainda não chegou; o que se alega é sempre a falta de recursos, falta essa, rapidamente suprida quando aquele momento conveniente chega; nem o princípio da finalidade e nem as necessidades do povo são relevantes, é o que tudo indica, mas sim as vantagens que se pode obter por meio do ato. Esta é a pretensão dos chefes do executivo, esperam a melhor oportunidade para fazer a liberação do constitucional orçamento parlamentar, para alcançar interesse próprio e não interesse público cujo orçamento é em tese destinado.

Em uma democracia real deve - se transbordar a transparência, inclusive quando o assunto é dinheiro. A liberação de emendas é um ato discricionário fundado em mérito administrativo, ou seja, não está sujeito a análise do poder judiciário. Sendo assim, o recurso preliminarmente possível é um decreto do próprio presidente,



impedindo que, a liberação de emendas parlamentares, seja de tudo evitada, em momento que o ato em si colocará o princípio da finalidade sob suspeita, tanto como de interferência na liberdade legislativa.

É obvio que, pelo fato do congresso votar leis constantemente, para uma possível eficácia, tal decreto deve se ater somente quando a proposta a ser votada for exclusiva do planalto. Assim, tudo se dará na mais pura e simples transparência almejada.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da república federativa do Brasil.

O GLOBO. Para acalmar base Lula determina liberação de 1 bilhão em emendas parlamentares. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/brasil/para-acalmar-base-lula-determina-liberacao-de-r-1-bilhao-em-emendas-parlamentares-309093.html>. Acesso em : 26/08/2019

FARIA, Thiago, PERÓN, Isadora. Liberação de emendas bate recorde com Temer . Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,liberacao-de-emendas-bate-recorde-com-temer,70002141096>

Acesso em: 22/08/2019

RIBEIRO, Luci; CURY, Teo; FORMETTI, Ligia. Bolsonaro libera 1,13 no em emendas na semana da previdência . Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-libera-r-1-13-bi-em-emendas-na-semana-da-previdencia,70002913718> Acesso em: 22/08/2019