

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

**TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS
POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA
DO ESTADO**

JOSÉ RENATO GAZIERO CELLA

RAFAEL LAZZAROTTO SIMIONI

CLAUDIA MARIA DA SILVA BEZERRA

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

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

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 - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

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

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

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

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

Relações Internacionais para o Continente Americano:

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

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

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

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

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

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

T772

TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA DO ESTADO

[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Renato Gaziero Cella, Rafael Lazzarotto Simioni, Claudia Maria Da Silva Bezerra – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-085-4

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

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Teorias da democracia e direitos políticos. 3. Movimentos sociais e filosofia do estado. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLITICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E FILOSOFIA DO ESTADO

Apresentação

O XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado em Brasília-DF, de 27 a 29 de novembro de 2024, trouxe como temática central "Um Olhar a partir da Inovação e das Novas Tecnologias", oferecendo um espaço privilegiado para o debate sobre os impactos das transformações tecnológicas no Direito e suas conexões com as dinâmicas sociais, políticas e filosóficas. Este volume reúne os artigos apresentados no Grupo de Trabalho "Teorias da Democracia, Direitos Políticos, Movimentos Sociais e Filosofia do Estado", destacando reflexões críticas que integram a inovação tecnológica às discussões sobre democracia e direitos fundamentais.

Os trabalhos aqui compilados exploram questões como a crise democrática, os desafios impostos pelo populismo, os impactos da inteligência artificial nas eleições, os direitos da natureza no constitucionalismo latino-americano e o papel dos movimentos sociais na garantia de direitos em contextos de vulnerabilidade. Essa diversidade de temas demonstra a relevância de análises que conjugam os avanços tecnológicos com as demandas éticas e políticas contemporâneas, promovendo um diálogo interdisciplinar que enriquece o pensamento jurídico.

Os artigos refletem a pluralidade de perspectivas e a profundidade das análises que marcaram os debates do GT, com enfoque na interseção entre inovação tecnológica e as transformações das estruturas jurídicas e sociais. Por meio de abordagens teóricas e práticas, os textos lançam luz sobre a necessidade de repensar o Direito à luz dos desafios impostos por um mundo em constante mudança, com ênfase na preservação dos valores democráticos, na proteção dos direitos fundamentais e no fortalecimento da justiça social.

Os textos passaram por rigorosa avaliação cega por pares, antes e durante o evento, assegurando a qualidade acadêmica das reflexões apresentadas. Esta publicação é um testemunho do compromisso do CONPEDI em fomentar discussões críticas e aprofundadas, além de incentivar a construção de um Direito que responda de maneira inovadora e responsável aos desafios da contemporaneidade.

Agradecemos aos autores, avaliadores e organizadores que tornaram esta obra possível e desejamos que as reflexões contidas neste volume inspirem novos debates e contribuições acadêmicas.

Boa leitura!

Dr. José Renato Gaziero Cella

Atitus Educação

Dr. Rafael Lazzarotto Simioni

Faculdade de Direito do Sul de Minas

Dra. Claudia Maria da Silva Bezerra

IDEA Direito –São Luís e PPGDIR-UFMA

EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES EM ANO ELEITORAL: UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DO ESTADO DO AMAZONAS

EXECUTION OF PARLIAMENTARY AMENDMENTS IN ELECTION YEAR: AN ANALYSIS OF THE LEGISLATION OF THE STATE OF AMAZONAS

Jéssica Dayane Figueiredo Santiago ¹
Gláucia Maria de Araújo Ribeiro ²

Resumo

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 possui como uma de suas características a exposição de forma analítica de princípios e regras com forte apego à validação de direitos e garantias fundamentais, especialmente nas normas que versam sobre o exercício do sufrágio e escolha dos representantes políticos, este traço marcante da Constituição Federal é resultado da ruptura com o antigo regime antidemocrático que perdurou durante anos no Brasil. Neste sentido, em consonância com a Constituição, a Lei nº 9.504/1997, que estabelece as normas para as eleições, teve como principal objetivo a preservação do equilíbrio e da isonomia do pleito. Esta pesquisa pretende abordar um aspecto pouco analisado no âmbito do Direito Eleitoral – a execução de emendas parlamentares impositivas ao orçamento público – delimitou-se o campo da pesquisa no âmbito do Estado do Amazonas, analisando-se normas deste ente federativo em conjunto com a legislação federal. O problema que se apresenta é de possível abuso de poder político com a utilização da máquina administrativa em favor de determinado candidato ocupante de cargo ou função pública, sobretudo daqueles parlamentares que são os autores das emendas, caracterizando assim violação aos princípios da isonomia e do equilíbrio entre os candidatos. Neste sentido, apresenta-se como solução, em conclusão à problemática apresentada, a extensão do período de vedação prevista no art. 73, VI, “a”, da Lei nº 9.504/1997. O método utilizado foi o dedutivo, utilizando-se como meio o levantamento bibliográfico e normativo, quanto aos fins, esta pesquisa é qualitativa.

Palavras-chave: Isonomia, Equilíbrio, Orçamento público, Política, Regimes e sistemas políticos eleitorais

Abstract/Resumen/Résumé

The Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 has as one of its characteristics the analytical exposition of principles and rules with a strong attachment to the validation of fundamental rights and guarantees, especially norms that deal with the exercise of suffrage

¹ Professora na Universidade Nilton Lins (AM). Mestra em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Bacharel e Especialista em Direito Eleitoral pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7362-0460>.

² Professora da Escola de Direito da Universidade do Estado do Amazonas (UEA/AM). Doutora em Saúde Coletiva (UERJ). Doutora em Direito e Justiça (UFMG); Mestre em Direito Ambiental (UEA/AM). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0695-5257>.

and the choice of political representatives, that is result of the break with the old anti-democratic regime that lasted years in Brazil. In this sense, in line with the Constitution, Law No. 9,504/1997, which establishes the rules for elections, had as its main objective the preservation of balance and equality in the election. This research aims to address an aspect little analyzed within the scope of Electoral Law, the execution of parliamentary amendments imposing on the public budget, delimiting the field of research within the scope of the State of Amazonas, analyzing the rules of this federative entity in conjunction with legislation federal. The problem that arises is a possible abuse of political power with the use of the administrative machinery in favor of a specific candidate occupying a public position or function, especially those parliamentarians who are the authors of the amendments, thus characterizing a violation of the principles of isonomy and balance between the candidates. In this sense, the extension of the prohibition period provided for in art. 73, VI, “a”, of Law No. 9,504/1997. The method used was deductive, using bibliographic and normative research as a means. As for the purposes, this research is qualitative.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Isonomy, Balance, Public budget, Policy, Electoral political regimes and systems

INTRODUÇÃO

As emendas parlamentares são parte do orçamento público cuja aplicação é indicada pelos membros do poder legislativo. Por força de emenda constitucional tornou-se obrigatória a execução da programação orçamentária relativa às emendas parlamentares, bem como a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

No âmbito do estado do Amazonas, o chamado orçamento impositivo está previsto na Constituição do Estado do Amazonas e sua execução é obrigatória, nos termos da Lei.

Pretende-se demonstrar a preocupação do legislador amazonense quanto a obrigatoriedade de execução do orçamento impositivo especialmente em ano eleitoral, tendo editado normas para resguardar seus interesses, sobretudo quanto às transferências voluntárias de recursos, pois, boa parte das emendas impositivas são executadas na forma de convênios – transferências voluntárias – que são repassadas pelo Estado aos Municípios, para execução de objeto pré-determinado, como, por exemplo, a reforma ou construção de uma escola em determinado Município.

No entanto, a execução das emendas impositivas na forma de transferência voluntária – convênios de saída – em ano eleitoral, figura no rol de vedações estabelecido no art. 73, VI, alínea “a”, da Lei nº 9.504/1997, que estabelece as normas gerais para as eleições, ou seja, a execução destas pode ocorrer até a data anterior aos três meses que antecedem o pleito.

Cinge-se a problemática no desequilíbrio que a execução de emendas impositivas podem gerar em ano eleitoral, ferindo a isonomia entre os candidatos, pois os parlamentares que conseguem executar suas emendas demonstram ao seu eleitorado que estão cumprido os programas que o elegeram, diferentemente daqueles parlamentares que não conseguem executar suas emendas, e, sobretudo em relação aos candidatos que ainda estão tentando ingressar em uma vaga no poder legislativo, subsiste assim uma vantagem que não pode ser institucionalizada.

Este tema é relevante, pois o equilíbrio e a isonomia do pleito eleitoral são temas sensíveis que ocupam grande parte das normas que regem o sistema eleitoral, notadamente a Lei nº 9.504/1997. São questões que estão em constante mutação, pois estão inteiramente relacionadas a padrões de comportamento social. Por este motivo, os tribunais superiores são constantemente acionados para dirimir as controvérsias que surgem a partir da execução das normas que são editadas.

As emendas concedem ao parlamentar uma participação direta na condução das políticas públicas que são executadas pelo poder executivo, como a construção de escolas, hospitais e o financiamento de projetos através de organizações da sociedade civil.

Como objetivo geral da presente pesquisa está a necessidade de trazer à tona um tema pouco explorado no âmbito do Direito Eleitoral que produz consequências que afetam a isonomia e o equilíbrio entre os candidatos.

Como objetivo específico, pretende-se alcançar meios que impeçam o desequilíbrio entre os candidatos ao pleito eleitoral, trazendo como hipótese a ampliação do período de vedação eleitoral previsto no art. 73, VI, alínea “a”, da Lei nº 9.504/1997.

O campo delimitado desta pesquisa é o estado do Amazonas. O método que será utilizado é o dedutivo, por meio de levantamento bibliográfico e normativo, quanto aos fins, esta pesquisa será qualitativa.

1 ORÇAMENTO IMPOSITIVO E SUA EXECUÇÃO

O orçamento impositivo está previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) a partir de seu artigo 166 e seguintes, e em razão do princípio da simetria também está previsto nas Constituições dos estados da federação.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores.

A partir da edição da Emenda Constitucional (EC) nº 86, de 17 de março de 2015, à CRFB/88, tornou-se obrigatória a execução da programação orçamentária relativa às emendas parlamentares. Com a edição da EC nº 100, de 26 de junho de 2019, tornou-se obrigatória também a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

Conforme Harada (2022, p. 117):

A CRFB/88 contém outros dispositivos, que embora não prescrevam expressamente a execução obrigatória das verbas consignadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), confere a natureza obrigatória às despesas, cujos recursos financeiros correspondentes devam ser disponibilizados às unidades orçamentárias respectivas, ou aquelas verbas fixadas em termos de percentuais mínimos das receitas correntes líquidas para serem utilizadas em setores como o da saúde e da educação.

Greggianin e Silva (2015, p. 7) ensinam que o orçamento impositivo, em síntese, “traz a ideia de que a execução da lei orçamentária, no que tange às programações incluídas ou acrescidas por meio de emenda individual, é obrigatória, e não apenas facultativa”. A execução orçamentária torna-se, portanto, um dever do gestor. Essa responsabilidade é afastada, evidentemente, quando forem comprovados impedimentos técnicos ou legais.

O § 9º e §9-A, do art. 166, da CRFB/88, versa sobre as emendas individuais e sobre o percentual de limitação para sua aprovação e execução orçamentária, quanto a obrigatoriedade de sua execução esta vem expressa no § 11, do mesmo artigo.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo.

Para Harada (2022, p. 118) a execução de emendas parlamentares assume a característica de um orçamento impositivo:

Temos um orçamento que se classifica como sendo de natureza autorizativa, mas, de execução obrigatória nos casos de verbas oriundas de emendas parlamentares, e outras verbas de disponibilização obrigatória nos limites das dotações orçamentárias e dos créditos adicionais suplementares concernentes a Poderes e órgãos referidos no art. 168 da CF, e, finalmente a aplicação anual mínima das receitas correntes líquidas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nos setores da saúde e da educação. No nosso entender, tanto a disponibilização compulsória dos recursos financeiros correspondentes às verbas orçamentárias como os gastos mínimos determinados pela Constituição para os setores de saúde e de educação têm o mesmo sentido de despesas de execução obrigatória, isto é, assumem a característica de um orçamento impositivo a ser examinado no tópico seguinte.

Extraí-se deste excerto a complexidade do orçamento público brasileiro, com destaque para a natureza autorizativa do orçamento, ou seja, ele autoriza despesas, mas não necessariamente obriga sua execução. Contudo, há exceções, como as verbas de emendas parlamentares e outras dotações específicas que devem ser executadas obrigatoriamente.

O objetivo desta obrigatoriedade legal reflete uma tentativa de garantir que os interesses locais e regionais representados pelos parlamentares sejam atendidos, de acordo com os objetivos da República Federativa do Brasil, traçados no artigo 3º da Constituição Federal¹.

No entanto, essa obrigatoriedade pode limitar a flexibilidade do governo em alocar recursos conforme as necessidades emergentes e prioridades locais.

No âmbito do Estado do Amazonas, o chamado orçamento impositivo está previsto no art. 158, § 8º, da Constituição do Estado do Amazonas, cuja execução é obrigatória, nos termos do § 10, do referido artigo, assim disposto:

§ 10. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 8º 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 e cronogramas para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 157 e na lei de diretrizes orçamentárias.

O legislador amazonense deixou bem clara sua preocupação quanto a execução do orçamento impositivo em ano de realização do pleito eleitoral a partir da EC nº 101/2018 que continha a seguinte redação:

§ 11. Em ano de eleição, antes da data de início da vedação eleitoral quanto à transferência voluntária de recursos, o Poder Executivo deverá ter liberado pelo menos dois quintos dos recursos provenientes das emendas impositivas, sendo que o saldo remanescente de três quintos deverá ser liberado após o término da eleição, observado, quanto ao montante passível de inscrição em restos a pagar, o limite previsto no § 15.

No entanto, o texto acima transcrito foi novamente modificado a partir da EC nº 126/2021, que deixou de tratar expressamente sobre a execução de emendas em ano de eleição, estendendo a obrigatoriedade de execução também às emendas de bancada, passando a contar com a seguinte redação:

§ 11. A garantia de execução de que trata o § 10 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

¹CRBF/1988 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.

Ainda que tenha havido modificação no texto que expressamente trazia uma preocupação legislativa quanto a execução de emendas impositivas em ano de eleição, estas continuam desempenhando seu papel, sobretudo em se tratando de transferências voluntárias de recursos, pois, boa parte das emendas impositivas são executadas na forma de convênios – transferências voluntárias – que são repassadas pelo estado aos municípios, para execução de objeto pré-determinado.

A execução de emendas impositivas, quando estas são elaboradas na forma de transferências voluntárias, deverá ocorrer antes do período de vedação consistente nos três meses que antecedem o pleito, previsto no art. 73, VI, alínea “a”, da Lei nº 9.504/1997:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: (...)

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

O legislador amazonense também procurou antever a preterição na execução das emendas impositivas ao orçamento em razão da condição política de seu autor inserindo o §12 ao art. 158 da Constituição do Estado do Amazonas a partir da EC nº 101/2018, que previa expressamente o atendimento dos princípios da impessoalidade e isonomia na execução das emendas parlamentares.

§ 12. A execução das emendas impositivas, conforme cronograma definido no parágrafo anterior, atenderá aos princípios da impessoalidade e isonomia, devendo ser executadas em cada trimestre, de forma proporcional, emendas de todos os parlamentares que estiverem aptas à execução, vedada preterição de quaisquer deles em razão da sua condição política.

No entanto, este texto também foi modificado pela EC nº 126/2021, passando a ter a seguinte redação:

§ 12. As programações orçamentárias previstas nos §§ 10 e 11 deste artigo não serão de execução obrigatória somente nos casos dos impedimentos de ordem técnica insuperáveis, assim definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 157 e na lei de diretrizes orçamentárias.

Constata-se que outrora houve a necessidade de legislar sobre a referida matéria em razão de práticas não raras do Poder Executivo de utilizar as emendas como medida de negociação para aprovação de projetos de seu interesse, sobretudo em ano eleitoral, sobre essa problemática Greggianin e Silva ao citar Figueiredo (2008, *apud*, p. 16) aduzem que do ponto de vista das relações entre Executivo e Legislativo, o uso da execução orçamentária como instrumento de barganha e troca de apoio político é meio conhecido de disciplina e apoio parlamentar, isso ocorre porque a iniciativa de executar os orçamentos fica a critério exclusivo do gestor, fato que permite condicionar o início dos procedimentos necessários à execução à existência de prévios acordos políticos.

Em relação à forma como as emendas vêm sendo executadas na vigente ordem política e ainda dentro da discussão acima iniciada, Marcos Mendes e Fernando Álvares Correa Dias em seu artigo “O que é orçamento impositivo?”, assim se posicionaram:

O contingenciamento de emendas parlamentares, em especial das emendas individuais, é normalmente referido como um instrumento de barganha política à disposição do Poder Executivo Federal. Sempre que precisa reforçar a sua base de apoio no Congresso, o Executivo descontingencia parte das emendas em retribuição a voto ou posicionamento favorável do parlamentar.

Pelo lado do parlamentar, as emendas são usualmente consideradas importante instrumento eleitoral porque permitem o atendimento de demandas da sua base eleitoral².

Para Gustavo Capellini, em seu trabalho intitulado “Execução de emendas parlamentares e orçamento impositivo brasileiro”, antes da EC nº 86/2015, os parlamentares utilizavam as emendas individuais a fim de manter um papel subserviente de apoio às políticas do governo, o que continuou acontecendo após a aprovação da EC, o referido pesquisador aponta que esta é uma característica do nosso sistema de presidencialismo de coalizão e assim explica:

A literatura de Presidencialismo de coalizão trata da *toolbox* do presidente para manter uma coalizão política, incluindo *pork barrel* e a nomeação de cargos em ministérios. *Pork barrel* é uma metáfora para a apropriação de gastos do governo ao orçamento público. Esses gastos geram negociações políticas entre o Poder Executivo e Poder Legislativo, no Brasil o recurso está relacionado às emendas parlamentares individuais (EPI) empenhadas pelos congressistas no orçamento público, gerando um processo de barganha parlamentar que influencia o comportamento dos legisladores

²Disponível

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4636379/mod_resource/content/1/O%20que%20%C3%A9%20or%C3%A7amento%20impositivo_.pdf acesso em: 05 mai. 2024.

em:

nas votações em plenário (Alston e Mueller, 2006; Bertholini e Pereira, 2017; Raile; Pereira e Power, 2010, apud Capellini, 2018, p. 11)³.

Os pesquisadores Núbia Santos e Carlos Eduardo Gasparini, em seu artigo “Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil” publicado na Revista Brasileira de Ciência Política, trazem à tona a dinâmica de execução do orçamento impositivo no âmbito da relação entre os poderes:

No sistema presidencialista de coalizão, por um lado, o Executivo viabiliza seu projeto de governo; por outro, os parlamentares atendem suas bases eleitorais, especialmente via execução de emendas. No entanto, esse sistema, ao mesmo tempo em que favorece a governabilidade, diante de uma estrutura partidária extremamente fragmentada, pode induzir ao excesso de barganhas, com a conseqüente perda de eficiência das ações públicas⁴.

Os mesmos autores trazem a posição argumentativa daqueles que defendem o modelo a corrente doutrinária que advoga em favor do orçamento obrigatório dispõe que nesse modelo se tem o fortalecimento das Casas Legislativas, resultando em restabelecimento do equilíbrio de forças. Isso se daria em virtude da diminuição da discricionariedade exacerbada atribuída ao Executivo no modelo autorizativo. “A imperatividade orçamentária traria previsibilidade, conferindo maior segurança jurídica à administração pública e a seus administrados” (Santos, Gasparini, 2020, p. 343).

Vê-se, portanto, que há grande discussão sobre a forma com que as emendas impositivas vêm sendo executadas, cujo debate não orbita apenas questões orçamentária e contábeis, mas, também o impacto político que estas desempenham no modelo político adotado pelo sistema brasileiro – presidencialismo de coalizão.

2 PRINCÍPIOS DE DIREITO ELEITORAL: EQUILÍBRIO E ISONOMIA ENTRE OS CANDIDATOS

O *caput* do artigo 5º, da CRFB/88 consagra o princípio da isonomia que garante igualdade perante a lei para todos, sem distinção de qualquer natureza, ressalvada a garantia de equidade nas relações que por sua natureza são desiguais. No âmbito do Direito Eleitoral este princípio constitucional vem dotado da necessidade de garantir igualdade de oportunidades nas

³ Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96133/tde-01032019-112308/en.php>> acesso em: 05 mai. 2024.

⁴ Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/KXW56PSXfPtHrzVZnnBQYZk/?format=html>. Acesso em: 05 mai. 2024.

competições eleitoral, neste sentido foram editadas normas que visam manter o equilíbrio do pleito.

Também se buscou combater a discriminação e impor respeito a bens-interesses de classes minoritárias. Nesse sentido, a par da isonomia, a Constituição aboliu todos os privilégios de classe ao acolher o princípio republicano em seu artigo 1º, caput. Esse princípio rechaça a concessão de privilégios injustificados a determinada pessoa, ente, categoria ou classe social. (...) Na seara eleitoral, inúmeros institutos e situações são regidos pelo princípio em exame. À guisa de exemplo, tem-se que o voto tem o mesmo valor para todos os cidadãos, os concorrentes a cargo político-eletivos devem contar com as mesmas oportunidades, ressalvadas as situações previstas em lei – que têm em vista o resguardo de outros valores constitucionais – e as naturais desigualdades que entre eles se verificam. (Gomes, 2017, p. 89-90)

Importante destacar que quando o professor José Jairo Gomes menciona “ressalvadas as situações previstas em lei – que têm em vista o resguardo de outros valores constitucionais”, estamos diante da aplicação do princípio da equidade – a Régua de Lesbos, critério defendido desde a antiguidade pelo filósofo Aristóteles.

No âmbito da legislação eleitoral o princípio da equidade tem como exemplos de sua aplicabilidade na obrigatoriedade de reserva de vagas para candidaturas femininas em partidos políticos, bem como aquelas destinadas às candidaturas de pessoas pretas, pardas e indígenas, com o fim de garantir maior participação de grupos minoritários na condução de políticas públicas.

Ressaltando-se que por minorias não se está falando em quantitativo numérico, mas sim em expressão política dentro das esferas de poder.

As eleições em um regime verdadeiramente democrático devem ser pautadas pela igualdade de oportunidades entre os candidatos em disputa. A garantia das eleições no Brasil está calcada na ideia de cidadania, de origem popular do poder e no combate à influência do poder econômico ou político nas eleições. (Almeida, 2017, p. 55)

Importante ressaltar que não apenas o abuso de poder econômico fere o princípio da isonomia, mas igualmente o abuso de poder político, como, por exemplo, o uso da máquina administrativa em prol da manutenção de determinados grupos exercendo o poder.

Machado (2017, p. 42) assinala que “a disputa das eleições deve ser pautada pelo debate de ideias”.

Assim, deve-se buscar ao máximo assegurar a igualdade dos candidatos em diversos aspectos, sobretudo de oportunidade, evitando que o poder econômico, ou político, ou dos meios de comunicação sejam utilizados de forma abusiva, desvirtuando o diálogo sobre a informação e discussão dos programas políticos. (Machado, 2017, p. 42)

Para Almeida (2017, p. 507) “o abuso de poder político consiste no uso ou na utilização indevida da máquina administrativa em prol de determinado candidato, partido ou coligação. É um ato abusivo de autoridade em detrimento da liberdade do direito de sufrágio do eleitor”.

Visando coibir a prática de condutas que podem configurar abuso de poder econômico ou de poder político e assim preservar o equilíbrio e a isonomia do pleito, a Lei nº 9.504/1997, que estabelece as normas gerais para as eleições, dedicou os artigos 73 a 78 para a previsão “Das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais”.

Foi o contexto social e político vivenciado pela sociedade brasileira que ensejou na elaboração das referidas normas após a aprovação da Emenda Constitucional da reeleição (EC nº 16/97), o legislador brasileiro viu a necessidade de tipificar condutas tidas por ilícitas ou abusivas, eis que capazes de afetar a isonomia de oportunidades entre os candidatos que disputam uma determinada eleição e, ipso facto, achou por bem vedar a sua prática. São as denominadas condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais e espécies de abusos de poder político e/ou econômico. (ALMEIDA, 2017, p. 517)

Para Castro (2018, p. 390) é indiscutível a vantagem que o agente público detém quando comparado aos cidadãos comuns que almejam a participação na política.

O agente público, ou seja, aquele que detém o exercício de uma função pública, coloca-se em situação de vantagem perante o “cidadão comum”, porque tem como atividade cotidiana o atendimento dos interesses da coletividade e porque está naturalmente em evidência. Sem qualquer esforço, pode conquistar a simpatia dos que buscam o serviço público, bastando que cumpra com presteza o seu mister. Então, sem necessidade de se falar em abuso, o exercente de função pública já tem posição de destaque no contexto social, a chamada “mais valia”, principalmente nos centros menores.

A execução das emendas parlamentares impositivas ao orçamento pode se dar de forma direta pelo poder executivo, visando a aquisição de bens ou a contratação de obras ou serviços voltados a uma finalidade de interesse público, ou através da formalização de convênios quando o repasse for realizado, por exemplo, no âmbito do poder executivo estadual, para os Municípios beneficiados pelo parlamentar, neste caso, o repasse se dá na forma de transferência voluntária.

A realização de transferências voluntárias em ano eleitoral foi abarcada no rol de vedações previstas no art. 73 da Lei nº 9.504/1997 – Lei Geral das Eleições, o inciso VI adota como marco temporal para a vedação o período concernente aos três meses anteriores ao pleito.

Em razão da vedação imposta pelo legislador a União não pode celebrar convênios com os Estados e estes a seu turno não podem celebrar convênios de repasse de recursos com os Municípios, ressalvadas as hipóteses previstas na própria norma⁵.

Sobre a vedação à realização de transferências voluntárias, Castro (2018, p. 408) assim explica:

No entanto, há as chamadas transferências voluntárias, aquelas a que a União e os Estados não estão obrigados. Resultam, ao contrário, de entendimento entre os governos Federal, Estaduais e Municipais, visando à execução de obras ou serviços nestes. Esses repasses voluntários, que se fazem através do instrumento do convênio, carregam uma boa margem de discricionariedade, já que o Governo Federal pode escolher os Estados e os Municípios que deles vão-se beneficiar. E também os Governadores elegem os Municípios de sua preferência para receber os recursos. Sabe-se que essa escolha nem sempre atende ao interesse exclusivamente público. Ao contrário, há aí um significativo componente político. O Governador e o Prefeito que são contemplados com tais repasses executam obras e/ou serviços que projetam sua administração perante os administrados. Ainda que se saiba que os recursos são provenientes de outras esferas de governo, o administrador fica, no mínimo, com a imagem de homem público que sabe canalizar recursos para as necessidades locais. Por conseguinte, a transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, ou dos Estados aos Municípios, é um instrumento de desequilíbrio de forças no processo eleitoral, quando utilizado de forma abusiva. Quem não percebe, afinal de contas, o volume de obras em ano eleitoral?

Verifica-se que a proibição legal de realizar transferências voluntárias de recursos entre diferentes esferas de governo, durante o período eleitoral se justifica pelo risco de estes serem utilizados para o fim de obter alguma vantagem durante o pleito, caracterizando-se, assim, o abuso de poder político e violando a integridade do processo eleitoral no sentido de influenciar eleitores e favorecer determinados candidatos ou administrações.

Embora a participação do Poder Legislativo na elaboração e destinação dos recursos previstos no orçamento, que é executado pelo Poder Executivo, apresente-se como uma verdadeira colaboração intergovernamental no sentido de possibilitar o direcionamento para áreas que necessitam de investimentos urgentes, a forma como esta política vem sendo executada merece uma análise criteriosa.

Observa-se uma discricionariedade excessiva por parte dos autores das emendas, tendo em vista a possibilidade de escolha dos beneficiários o que pode resultar em certo favoritismo

⁵Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

político, em que os recursos são direcionados para aliados ao revés de áreas com maior necessidade.

Há ainda uma carência nos modelos de transparência e acesso aos critérios utilizados para a distribuição dos recursos que até o momento não se mostram claros, de acordo com a análise das normas que os preveem, e isto finda por enfraquecer a confiança pública no processo, gerando suspeitas de corrupção e má gestão.

3 O IMPACTO DA EXECUÇÃO DE EMENDAS IMPOSITIVAS EM ANO ELEITORAL

Sobre a forma com que as emendas impositivas podem afetar o equilíbrio no pleito eleitoral, o pesquisador Josué Batista (2018), do Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER), dedicou um estudo inteiro voltado à análise dos indicadores de reeleição dos parlamentares com base na execução dos objetos das emendas impositivas⁶:

Finalmente, quando trocamos a variável explicativa Valor Executado por sua versão composta (regressões V e VI), encontramos o seguinte: as emendas destinadas ao investimento em agricultura, cidades, defesa e educação parecem contribuir positivamente com a probabilidade do candidato alcançar um novo pleito. Por sua vez, investimentos em turismo, direitos humanos, esportes, no poder judiciário ou em saúde se mostraram positivos, mas são estatisticamente insignificantes. Em síntese, esses resultados podem sugerir que despesas que produzem maior publicidade são transformadas em votos mais facilmente. Isto é, gastos em agricultura, cidades, defesa e educação geralmente estão relacionados ao investimento em infraestrutura, por sua vez, turismo, direitos humanos, esportes e poder judiciário são investimentos que beneficiam grupos específicos de pessoas, além de não estarem necessariamente relacionados ao investimento em estrutura, por isso seu efeito seria reduzido no processo eleitoral.

Raul Meireles do Vale (2014) apresentou tese relevante sobre as “Emendas parlamentares como estratégia de conexão eleitoral no contexto do orçamento autorizativo: 52ª legislatura (2003 – 2007)”⁷ dissertação defendida perante a Universidade Federal do Pará (UFPA).

Assim, ao estudar a relação entre as emendas e votos no Brasil, chegou à seguinte conclusão:

⁶Disponível em: https://repositorio.insper.edu.br/bitstream/11224/1868/4/JOSU%C3%89%20CARVALHO%20BATISTA_Trabalho.pdf. Acesso em: 05 mai. 2024.

⁷ Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/handle/2011/9036>. Acesso em: 05 mai. 2024.

Numa análise nacional, levando-se em consideração o saldo total de emendas e voto nominal por Estado, o resultado da pesquisa indica que existe efetivamente uma associação bastante significativa entre emendas e votos no Brasil. Numa avaliação pela média dos estados, a pesquisa indicou que cerca de 80% das UFs apresentaram uma correlação positiva entre a proposição de emendas e os resultados eleitorais nos municípios para onde dirigiram estas emendas. Dessas 30% tiveram uma correção forte e 50% uma correlação moderada. Apenas 20% das UFs apresentaram uma correlação fraca no transcurso da eleição de 2006. Isto de certa forma confirma as análises que partem da interpretação que dada às características do sistema eleitoral brasileiro os parlamentares utilizam as prerrogativas estabelecidas pelas instituições parlamentares para se comunicar com suas bases, atendendo determinadas promessas de campanha e desta forma conseguir a fidelidade do eleitor no transcurso de uma eleição para outra. (Vale, 2014, p. 60)

Oliveira Filho (2019) também dedicou seus estudos à investigação da execução de emendas parlamentares impositivas em sua tese de dissertação apresentada perante a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) com o seguinte título: “A alocação de emendas individuais ao orçamento dos deputados estaduais da Paraíba e Minas Gerais e sua conexão eleitoral”⁸, discorrendo que a importância das emendas individuais ao orçamento reside na expectativa de retorno eleitoral.

A apresentação e possível execução das emendas parlamentares vem sendo utilizada como parte de uma estratégia para garantir a manutenção dos votos em eleições vindouras, deste modo, permitem que os deputados e senadores direcionem recursos para suas bases eleitorais, atendendo a demandas locais específicas, isso pode fortalecer a relação entre o parlamentar e seus eleitores, aumentando a probabilidade de reeleição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta pesquisa foi a necessidade de abordar uma temática que vem causando impactos no âmbito do Direito Eleitoral que é a execução do chamado orçamento impositivo – execução de emendas parlamentares em ano eleitoral, buscou-se analisar a hipótese de abuso de poder político com a utilização da máquina administrativa em favor de determinado candidato ocupante de cargo ou função pública, sobretudo os parlamentares que são os autores das emendas, caracterizando assim violação dos princípios da isonomia e do equilíbrio entre os candidatos.

Neste sentido a pesquisa partiu do seguinte problema de investigação: “pode ocorrer a violação dos princípios de direito eleitoral da isonomia e equilíbrio entre os candidatos na

⁸ Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/xmlui/handle/riufcg/9195>. Acesso em: 05 jun. 2024.

execução de emendas impositivas em ano eleitoral, sobretudo quando estas ocorrem na forma de transferências voluntárias?”

Para responder esse questionamento, o estudo apresentou inicialmente uma análise quanto aos dispositivos legais que criaram o instituto jurídico das emendas impositivas orçamentárias e a forma de sua execução traçando um paralelo vertical entre a CFRB/88 e a Constituição do Estado do Amazonas.

Houve a abordagem do princípio constitucional da isonomia e do princípio eleitoral do equilíbrio entre os candidatos e sua expressão dentro do ordenamento jurídico eleitoral brasileiro e, por fim, buscou-se apontar o impacto da execução de emendas impositivas em ano eleitoral.

A partir destas premissas foi realizada a revisão teórica e literária a partir de textos relacionados à matéria que subsidiaram a formação do estudo técnico objetivado neste artigo científico e a consecução dos objetivos traçados.

Por todo o exposto foi possível demonstrar que a execução de emendas impositivas pode afetar a isonomia e o equilíbrio do pleito eleitoral, notadamente quando estas possuem como autores candidatos à eleição ou reeleição, podendo caracterizar abuso de poder político.

Portanto, como solução ao problema da pesquisa com o fim de resguardar a isonomia e o equilíbrio entre os candidatos ao pleito eleitoral, tem-se a possibilidade de ampliação do período de vedação eleitoral, previsto no art. 73, VI, alínea “a”, da Lei nº 9.504/1997, o qual prevê a realização de transferências voluntárias em até três meses anteriores ao pleito, para que esta vedação seja ampliada para todo o ano do pleito eleitoral, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente, para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. Salvador: Juspodivm, 2017.

AMAZONAS. [Constituição do Estado do Amazonas]. Disponível em: <https://www.ale.am.gov.br>. Acesso em: 05 jun. 2024.

BATISTA, Josué Carvalho. **A relação entre os poderes executivo e legislativo após a implementação das emendas impositivas**. São Paulo: Insper, 2018. 32f. Monografia: Faculdade de Economia e Administração. Disponível em: https://repositorio.insper.edu.br/bitstream/11224/1868/4/JOSU%C3%89%20CARVALHO%20BATISTA_Trabalho.pdf. Acesso em: 05 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 05 jun. 2023.

BRASIL. [Lei Nº 9.504, de 30 de setembro de 1997]. **Estabelece normas para as eleições**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm#art9. Acesso em: 05 jun. 2023.

CAPELLINI, Gustavo de Almeida. **Execução de emendas parlamentares e orçamento impositivo brasileiro**. 2018. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, University of São Paulo, Ribeirão Preto, 2018. doi:10.11606/T.96.2020.tde-01032019-112308. Acesso em: 05 jun. 2024.

CASTRO, Edson de Resende. **Curso de Direito Eleitoral**. 9 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. -13. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

GUIMARÃES, Duanne Emmanuel Leal. 2020. **Orçamento impositivo: O viés político na alocação de recursos das emendas individuais**. Revista de Ciências Contábeis – RCiC-UFMT Vol. 11|No. 21|Jan./Jun.|2020|81-99. Acesso em: 07 jul. 2024.

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

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 31. ed. – São Paulo: Editora Dialética, 2022. E-book. Disponível na plataforma Google Play Livros. Acesso em: 10 ago. 2024.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2018.

MENDES, Marcos e DIAS, Fernando Álvares Correa. **O que é Orçamento Impositivo?** Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/?p=2224>. Acesso em: Acesso em: 07 jul. 2024.

OLIVEIRA FILHO, José João Correia de. **A alocação de emendas individuais ao orçamento dos deputados da Paraíba e Minas Gerais e sua conexão eleitoral**. Campina Grande, 2019. 123 f:il.color. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/xmlui/handle/riufcg/9195>. Acesso em: 20 jul. 2024.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa e GASPARINI, Carlos Eduardo. **Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil**. Revista Brasileira de Ciência Política [online]. 2020, n. 31 pp. 339-396. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-335220203109>>. Epub 11 Maio 2020. ISSN 2178-4884. <https://doi.org/10.1590/0103-335220203109>. Acesso em: 20 jul. 2024.

VALE, Raul Meireles do. **Emendas parlamentares como estratégia de conexão eleitoral no contexto do orçamento autorizativo: 52ª legislatura (2003 – 2007)**. 2014. 75 f. Dissertação

(Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Belém, 2014. Programa de Pós-Graduação em Ciência política. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/handle/2011/9036>. Acesso em: 23 jul. 2024.