

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

**DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II**

**GABRIELA OLIVEIRA FREITAS**

**JONATHAN BARROS VITA**

**GUILHERME APARECIDO DA ROCHA**

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 Haydée 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

D597

**DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI**

Coordenadores: Gabriela Oliveira Freitas, Jonathan Barros Vita, Guilherme Aparecido da Rocha – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-056-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://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. Direito tributário. 3. Financeiro. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

## DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

---

### **Apresentação**

#### DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

Com grande satisfação, sob a coordenação dos Professores Doutores Jonathan Barros Vita (Universidade de Marília), Gabriela Oliveira Freitas (FUMEC) e Guilherme Aparecido da Rocha (Faculdade Galileu), apresentamos os trabalhos que integraram o Grupo de Trabalho Direito Tributário e Financeiro II, no âmbito do XXXI Congresso Nacional do CONPEDI.

O GT de Direito Tributário e Financeiro, no contexto do tema central do XXXI Congresso Nacional do CONPEDI (“um olhar a partir da inovação e das novas tecnologias”), objetivou promover discussões aprofundadas e fomentar a produção da pesquisa científica no Brasil, a partir do compartilhamento de resultados apresentados por pesquisadores de todo o País.

Os trabalhos abordaram a integração do Direito Tributário e Financeiro com novas tecnologias, aspectos processuais e Reforma Tributária. A diversidade dos estudos demonstrou a qualidade da pesquisa em Direito Tributário e Financeiro.

Com isso evidenciou-se o compromisso que o CONPEDI mantém com a seriedade da pesquisa do Direito no Brasil, aspecto nodal à manutenção da excelência acadêmica.

É nesse contexto que indicamos a lista completa dos trabalhos expostos, na ordem de apresentação (que foi estabelecida a partir de grupos temáticos estabelecidos):

- 1) emendas parlamentares ao orçamento: uma análise comparativa do processo orçamentário da Argentina, Brasil e Chile;
- 2) emendas parlamentares: o Poder Legislativo na formulação de políticas públicas pela ótica do processo legislativo orçamentário;
- 3) avaliação dos limites de pessoal da lei de responsabilidade fiscal no Distrito Federal (2020-2022): impacto das despesas de exercícios anteriores;
- 4) a aplicação da inteligência artificial na administração pública municipal: análise quanto à viabilidade para combate à evasão fiscal de IPTU;

- 5) constitucionalismo social e constitucionalismo de austeridade: a Reforma Tributária na promoção da justiça fiscal e da inclusão social;
- 6) a inefetividade do sistema tributário brasileiro quanto ao viés da justiça fiscal;
- 7) critérios temporais para a modulação de efeitos: um estudo à luz das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em matéria tributária;
- 8) análise da constitucionalidade da majoração da taxa judiciária no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: uma avaliação crítica à luz do princípio da proporcionalidade;
- 9) a transação tributária em conformidade com princípios norteadores da administração pública: uma análise à luz do tema 1184 do STF e da resolução 547/2024 do CNJ;
- 10) educação em transação tributária: desjudicialização e gestão de conflitos fiscais;
- 11) arbitragem tributária como política pública: um caminho para a gestão de conflitos e ampliação do acesso à justiça no Brasil;
- 12) reforma Tributária e tecnologias transacionais: uma análise sobre ferramentas de arrecadação fiscal no Brasil e na União Europeia;
- 13) aspecto não sancionatório do tributo e a impossibilidade de se beneficiar da própria torpeza: uma análise do art. 61 da lei n. 8.981/1995 à luz do caso JBS;
- 14) a transformação da tributação de ativos virtuais: desafios e perspectivas na legislação brasileira de imposto de renda;
- 15) a Reforma Tributária (emenda constitucional 132/23 e projeto de lei complementar 68 /24) e o reequilíbrio dos contratos administrativos;
- 16) análise crítica do histórico legislativo da lei complementar 123/2006: exclusão de fabricantes de automóveis do simples nacional e barreira legislativa impedindo o surgimento de montadoras nacionais;
- 17) a instituição de empréstimo compulsório sobre a renda líquida dos templos de qualquer culto no Brasil: análise jurídica e implicações constitucionais.

Com exceção do trabalho de n.º 17, que foi apresentado no GT de Direito Tributário e Financeiro I, os demais foram regularmente expostos e debatidos.

Agradecemos aos participantes do GT.

Atenciosamente,

Coordenação do GT de Direito Tributário e Financeiro II.

# **EMENDAS PARLAMENTARES: O PODER LEGISLATIVO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELA ÓTICA DO PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO**

## **PARLIAMENTARY AMENDMENTS: THE LEGISLATIVE BRANCH IN PUBLIC POLICY FORMULATION THROUGH THE LENS OF THE BUDGETARY LEGISLATIVE PROCESS**

**Renan Marques Lima Costa**

### **Resumo**

O artigo investiga as transformações no processo legislativo orçamentário no Brasil, com ênfase na evolução das emendas parlamentares e na influência crescente do Poder Legislativo na alocação de recursos a partir do estabelecimento, em 2015, da obrigação de execução das programações decorrentes de emendas parlamentares, com repercussão na dinâmica de separação dos poderes, na transparência e na racionalidade na alocação de recursos públicos. O artigo explora o processo de institucionalização das emendas parlamentares a partir do ano de 2015, suas categorias e o impacto de cada uma na execução orçamentária, passando pela relação entre o chamado "orçamento secreto" e a eficiência na administração pública. Aborda ainda a ADI nº 7.697/DF, através da qual é questionada a constitucionalidade de dispositivos introduzidos pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, com amplas repercussões no processo orçamentário; culminando, por derradeiro, em reflexão acerca das consequências das reformas abordadas, notadamente no que concerne à investigação do crescente protagonismo do Poder Legislativo no controle do orçamento público.

**Palavras-chave:** Orçamento impositivo, Emendas parlamentares, Processo legislativo orçamentário, Transparência, Racionalidade, Separação de poderes

### **Abstract/Resumen/Résumé**

The article investigates the transformations in the budgetary legislative process in Brazil, with an emphasis on the evolution of parliamentary amendments and the growing influence of the Legislative Power in resource allocation following the establishment in 2015 of the obligation to execute programs resulting from parliamentary amendments. This has had dynamic repercussions on the separation of powers, transparency, and rationality in the allocation of public resources. The article explores the institutionalization process of parliamentary amendments starting in 2015, their categories, and the impact of each on budget execution, addressing the relationship between the so-called 'secret budget' and efficiency in public administration. It also discusses ADI No. 7.697/DF, which challenges the constitutionality of provisions introduced by Constitutional Amendments nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019, and nº 126/2022, with broad repercussions on the budgetary process. Finally, the article reflects on the consequences of the reforms addressed, particularly

concerning the investigation of the Legislative Power's growing prominence in controlling the public budget.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Mandatory budget, Parliamentary amendments, Budgetary legislative process, Transparency, Rationality, Separation of powers

## 1. INTRODUÇÃO

O processo legislativo orçamentário no Brasil tem sido objeto de constantes transformações ao longo da última década, culminando em alterações dos desenhos institucionais que consagram maior relevância ao Poder Legislativo na definição das prioridades de gastos públicos e afetam diretamente o equilíbrio entre os poderes e o planejamento e a racionalidade na formulação e implementação de políticas públicas. O artigo destaca a evolução das emendas parlamentares, que passaram a desempenhar um papel cada vez mais central em um ambiente de demandas por transparência e eficiência.

O surgimento do caráter impositivo à execução orçamentária e financeira das programações no arcabouço jurídico, a partir do exercício financeiro de 2015, se deu através de base jurídica a partir da qual é possível apontar a crescente influência do Poder Legislativo no processo orçamentário, notadamente a partir do manejo das emendas parlamentares que, com o passar do tempo, se tornam cada vez mais institucionalizadas.

O presente ensaio procura abordar, do ponto de vista do processo legislativo orçamentário, a partir de uma reflexão sobre a evolução normativa das emendas parlamentares a partir do ano de 2015, com a entrada em vigor do “orçamento impositivo”, as mudanças institucionais que ensejaram o atual desenho jurídico-normativo no âmbito do processo de emendamento da LOA, apresentando reflexão quanto às implicações relativas à transparência e racionalidade dos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas decorrentes da obrigatoriedade da execução de programações relacionadas a emendas parlamentares.

Além da perspectiva da evolução da regulação jurídica das emendas parlamentares de forma geral, o ensaio procura abordar cada uma das espécies de emendas que compõem o atual processo orçamentário, para então, a partir de uma reflexão crítica, apresentar a perspectiva relacionada ao aumento da relevância do Poder Legislativo no controle do orçamento, na medida em que é restringido o espaço de discricionariedade do Poder Executivo, uma vez obrigado a promover a execução de emendas baseadas, basicamente, em critérios formais de natureza jurídico-normativa, sem que haja esteio na adequada análise de políticas públicas, em face dos desígnios de racionalidade e eficiência na gestão pública.

Nesse ponto, é relevante deixar registrado que todos os dados relativos às dotações orçamentárias relativas às emendas parlamentares que constam no presente ensaio, utilizados aqui primordialmente a título de ilustrações, foram extraídos dos sistemas informatizados de

dados disponíveis nos seguintes portais de consulta: Portal da Transparência do Governo Federal, no endereço eletrônico “<https://portaldatransparencia.gov.br/emendas>”; no painel das emendas parlamentares disponível no portal do Tesouro Nacional Transparente, endereço eletrônico “<https://www.tesourotransparente.gov.br/>”; e no Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) disponível no endereço “<https://www1.siop.planejamento.gov.br/>”.

Em sede de conclusão, o ensaio ainda se refere à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.697/DF, ajuizada em face de dispositivos constitucionais introduzidos pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, com intensa repercussão no processo legislativo orçamentário.

## **2. O PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1998**

A Constituição de 1988 atribui ao presidente da República, de maneira privativa, a competência para envio das peças orçamentárias (PPA, LDO, LOA) ao Congresso Nacional, no escopo de um sistema de normas financeiras instituído ante o reconhecimento de que “todas as decisões fundamentais das políticas públicas passam necessariamente pelo orçamento” (TORRES, 2005).

Nesse sentido, o desenho formulado pelo constituinte de 1988 apresenta a necessidade de compatibilidade, conforme §7º do art. 165, entre as peças orçamentárias: o Plano Plurianual, formulado de quatro em quatro anos, através do qual são estabelecidas, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada; a Lei de Diretrizes Orçamentárias, através da qual são estabelecidas as metas e prioridades da administração pública federal, as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, considerando a trajetória sustentável da dívida pública, e as diretrizes para elaboração da lei orçamentária anual, além das alterações na legislação tributária e da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; e a Lei Orçamentária Anual, que compreende a estimativa da receita e a fixação da despesa, além da autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito.

A Constituição também cuida de delinear os princípios inerentes ao processo orçamentário, que não serão aqui destrinchados, devido à necessidade de delimitar o escopo do ensaio. Entretanto, é pertinente apresentar a classificação entre os princípios de primeira geração, que, na origem, se relacionam ao princípio democrático, reforçando as prerrogativas

do Legislativo com vistas à limitação do poder monárquico, como os da anualidade, unidade, universalidade e especificação; os de segunda geração, relacionados ao surgimento de exigências de mais amplas prestações estatais, inseridas em um contexto de reforço às prerrogativas do Executivo (ou limitação da atuação do Legislativo), como os da programação, da flexibilidade, da exclusividade, da não afetação da receita e vedação à ampliação global da despesa; bem como aqueles considerados de terceira de geração, relacionados ao exercício de garantias mais amplas pela sociedade na limitação do poder estatal, tais como o princípio da sinceridade orçamentária, da transparência e da equidade intergeracional (FARIA, 2023). Os últimos, em especial, amplamente relacionados ao aspecto da racionalidade na gestão pública e ao controle de políticas públicas.

Com efeito, conforme Conti (2019), o sistema orçamentário brasileiro atribui ao Legislativo um papel de destaque e uma participação expressiva no processo de elaboração e execução dos orçamentos públicos. O Legislativo tem a função e a responsabilidade de deliberar sobre a proposta orçamentária submetida pelo Poder Executivo, com a possibilidade de modificá-la dentro dos limites estabelecidos pela Constituição e pela legislação infraconstitucional, cabendo ao Legislativo a aprovação final dos projetos.

Imperioso destacar, nesse sentido, o rol de vedações constitucionais disposto no art. 167, que, além de estabelecer diretrizes proibitivas no âmbito do orçamento, possui o condão de limitar a atuação do Executivo, em sua função típica, em relação ao Legislativo, ao estabelecer a necessidade de autorização legislativa para realização de programas ou projetos, para a abertura créditos suplementares, para transposição de recursos de uma para outra programação orçamentária e para a instituição de fundos; bem como, em alguma medida, dentro desse contexto, limitar a atuação do Poder Legislativo, por exemplo, ao vedar, mediante algumas ressalvas, a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa.

Do exposto, parece possível extrair que, em que pese o indiscutível protagonismo do poder Executivo, o constituinte originário estabeleceu prerrogativas de considerável relevância ao Poder Legislativo na gestão orçamentária, não apenas buscando um equilíbrio institucional a partir da limitação do poder pelo poder, mas também conferindo aos parlamentares certo nível de participação ativa nas decisões alocativas.

É nesse contexto que se aborda as emendas parlamentares como instrumento através do qual o Poder Legislativo pode influir no processo de elaboração do orçamento, acrescentando, suprimindo ou modificando rubricas do projeto concebido pelo Executivo.

No ano de 2024 o Congresso Nacional aprovou, após derrubada de veto presidencial em batalha política que opôs frontalmente os poderes Legislativo e Executivo, valor recorde

em destinação às emendas parlamentares: cerca de R\$ 52 bilhões, em franco avanço frente aos valores destinados às emendas parlamentares em 2023, R\$ 37,3 bilhões, e no ano de 2022, correspondente a R\$ 28,9 bilhões. O valor destinado em 2015, ano em que as emendas individuais passaram a ser impositivas, era significativamente menor: R\$ 9,66 bilhões.

Os requisitos constitucionais de admissibilidade das emendas ao orçamento são dispostos nos §§3º e 4º do art. 166 da Constituição, relativos à: (i) compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; (ii) necessidade de indicação da origem dos recursos necessários, apenas admitidos os provenientes de anulação da despesa, excluídas as dotações para pessoal e encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais e (iii) relação com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei encaminhado pelo Executivo.

Todavia, a Constituição de 1988, originalmente, não estabeleceu limites financeiros ou quantitativos, tampouco definiu tipos específicos de emendas, delegando essa regulamentação aos regimentos internos do Congresso Nacional, conforme art. 166, caput e §2º. Em grande medida, essa regulamentação é ainda consignada na Resolução do Congresso Nacional nº 1/2006, de 22 de dezembro de 2006.

Nesse ponto, parece cabível consignar a observação de que a flexibilidade proporcionada pelo desenho institucional apresentado proporcionou, ao longo dos anos, variação nos critérios de admissibilidade, nas exigências e nas quantidades admitidas para cada tipo de emenda ao longo dos anos, bem como a própria diversidade das categorias de emendas criadas, como as individuais, de bancada, de comissão, regionais, de partidos políticos, e de relator (FARIA, 2022).

A mencionada flexibilidade acerca da regulamentação das emendas parlamentares se manifestou através de diversas alterações regimentais e infraconstitucionais de importantíssimo destaque, cujas disposições foram assentadas em ordem constitucional ao longo do tempo, perfazendo evolução de caráter incremental no processo legislativo orçamentário. Foi possível, a partir da modificação de normas infraconstitucionais, primeiramente através da obrigatoriedade da execução de emendas parlamentares, promover o acréscimo da relevância do poder legislativo na alocação dos recursos públicos.

### **3. A EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DAS EMENDAS PARLAMENTARES A PARTIR DA INSTITUIÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO**

Na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 são previstos três tipos de emendas parlamentares: as individuais, as de bancadas estaduais e as de comissão. A seguir, passamos a

abordar cada uma das emendas a partir da perspectiva dos correspondentes processos de institucionalização.

### 3.1. DAS EMENDAS INDIVIDUAIS

Quanto às emendas individuais possuem, de acordo com os §§ 9º, 9º-A e 11 do art. 166 da Constituição Federal, caráter impositivo quanto a execução orçamentária e financeira das programações, em montante equivalente ao limite de 2% da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, sendo 1,55% correspondente às emendas de deputados e 0,45% destinadas àquelas de senadores.

Em 2024, foram destinados R\$ 25 bilhões a esse tipo de emenda, valor distribuído pela quantidade de parlamentares no exercício do mandato, de acordo como o que preconiza o *caput* do art. 49 da RCN nº 1/2006.

De acordo com a disposição contida em norma regimental, considerando o número de 513 deputados federais e 81 senadores em exercício do mandato no ano de 2024, cada um dos deputados federais pode dispor de aproximadamente R\$ 37,76 milhões, e cada um dos senadores de aproximadamente R\$ 69,44 milhões em programações de obrigatória execução orçamentária e financeira, apenas no que concerne às emendas individuais.

A Resolução CN Nº 1/2006 também estabelece que cada parlamentar poderá apresentar até 25 emendas ao projeto de lei orçamentária anual (art. 49, parágrafo único); e que as emendas individuais devem, no caso de projetos, resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere (art. 50, II).

De acordo com o disposto no art. 166-A da Constituição Federal, as emendas individuais apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de duas espécies: transferências especiais, alcunhadas de “emendas pix”, ou transferências com finalidade definida; vedada, em ambos os casos, a aplicação dos recursos no pagamento de despesas com pessoal e encargos referentes ao serviço da dívida.

Em relação às transferências com finalidade definida, o texto constitucional estabelece que os recursos são vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

Já no âmbito das transferências especiais, os recursos são repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere, sendo aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder

Executivo do estado ou município, observado o percentual mínimo de 70% (setenta por cento) para aplicação em despesas de capital.

Nesse ponto, é importante frisar que a desnecessidade de vinculação a uma programação específica, pela qual a modalidade foi apelidada de “emenda PIX”, ocasiona intensos debates sobre a transparência e a racionalidade na execução dos recursos públicos a ela destinados. Nesse sentido, a modalidade é objeto de recente decisão cautelar da lavra do Ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal, no âmbito das ADIs 7.688/DF e 7.695/DF, através da qual foi determinado que o Congresso Nacional adote medidas para assegurar a transparência das transferências especiais. Além disso, no âmbito da ADI 7.697/DF, o Ministro suspendeu cautelarmente a liberação de recursos aprovados até a implementação das providências de transparência.

As decisões se baseiam na tese central de que tais emendas são pouco transparentes, com baixa rastreabilidade e, portanto, dificilmente fiscalizáveis, o que propiciaria a malversação dos recursos públicos por elas alocados. As características atribuídas à espécie de emenda parlamentar individual vão de encontro aos desígnios de planejamento, controlabilidade, racionalidade e eficiência inerentes à formulação e implementação de políticas públicas.

A impositividade da execução das emendas individuais, através da qual é assegurada a cada um dos parlamentares o direito de promover a alocação de um quinhão do orçamento, foi inaugurada junto ao identificador de resultado primário 6 (RP-6) no ordenamento jurídico, com o advento da Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 (LDO-2014). Em seguida, a Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014 (LOA-2014), estabeleceu também a vedação de cancelamento das programações vinculadas a emendas individuais sem anuência do autor. No ano seguinte, o desenho foi mantido, continuando a figurar na LDO-2015, datada de 20 de janeiro de 2015.

Ainda acerca da execução obrigatória das emendas individuais, conforme observa Faria (2023), a intangibilidade de tais programações é concebida inicialmente em decorrência da “triangulação normativa” composta pela (i) obrigatoriedade da execução das emendas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (ii) o acompanhamento da execução através do identificador de resultado primário 6, previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, além da (iii) vedação, estabelecida através Lei Orçamentária Anual, do cancelamento da programação de emendas individuais sem anuência do seu autor, evitando que créditos suplementares causassem o esvaziamento das programações.

Pouco tempo depois da publicação da LDO-2015, que manteve os dispositivos acima citados, concebidos na LDO-2014, foi publicada a Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, através da qual a impositividade orçamentária e financeira da execução das emendas individuais ganhou esteio constitucional.

O constituinte derivado assegurou, no ano de 2015, a impositividade da execução das emendas individuais no montante de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) realizada no exercício anterior, reservando parcela dos recursos aos serviços públicos de saúde, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

No ano de 2019 foi implementado um conjunto de alterações constitucionais que impactou fortemente o processo legislativo orçamentário. No que concerne à repercussão nas emendas individuais, é possível destacar a Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019, que estabeleceu, através do §10 do art. 165, o “dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.”

Em seguida, a Emenda Constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019, promoveu a inclusão dos §§11 a 15 no art. 165, entre os quais é possível destacar a previsão de que o mencionado “dever de executar as programações orçamentárias” aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias, não se aplica nos casos de impedimento de ordem técnica devidamente justificados e subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas.

Ainda no ano de 2019, entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro, que acrescentou o art. 166-A à Constituição Federal, criando a já abordada distinção entre transferências especiais (“emendas pix”) e as transferências com finalidade definida.

Já no final do ano de 2022, em um contexto de transição do governo Bolsonaro para o governo Lula 3, entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 126, datada de 21 de dezembro, alcunhada de “PEC da transição”, que deu os atuais contornos às emendas individuais ao alterar as regras permanentes para cálculo e distribuição dos valores das emendas impositivas individuais, redefinindo a base de cálculo para o limite de 2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária anual e definindo a divisão entre as emendas cabíveis aos Deputados Federais, de 1,55% da RCL e aos Senadores da República, de 0,45% da RCL realizada no ano anterior.

### 3.2 DAS EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL

As emendas de bancada estadual, correspondentes ao indicador de resultado primário 7 (RP-7), são emendas coletivas, de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, e podem ser apresentadas como instrumentos para que os representantes de cada unidade da Federação no Congresso Nacional possam definir a alocação de parcela do orçamento de acordo com as necessidades regionais.

A exemplo das emendas individuais, as emendas de bancada também possuem caráter impositivo, além da necessidade se relacionar a matérias de interesse do correspondente ente federativo (Estado ou DF). De acordo com o §12 do art. 165 da Constituição, é obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas das emendas de bancada, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Em 2024, foram destinados cerca de R\$ 11,3 bilhões a serem executados através de emendas de bancada.

As emendas são reguladas, de modo mais específico, pelo art. 47 da RCN nº 1/2006, de onde é possível destacar as seguintes características: Em primeiro lugar, exigem a aprovação de  $\frac{3}{4}$  dos deputados e  $\frac{2}{3}$  dos senadores da respectiva unidade federativa. Além disso, o objeto da emenda deve ser precisamente identificado, sendo vedada a formulação genérica que possa abranger múltiplas obras ou resultar em transferências voluntárias, convênios ou similares para diferentes entes federativos ou entidades privadas. Além disso, importa frisar que tais emendas podem contemplar projetos de grande vulto, se definido no plano plurianual, ou projetos estruturantes, especificados no Parecer Preliminar, especificando-se o objeto e a localização.

A norma regimental também prevê o modo de justificação das emendas, estabelecendo, como conteúdo mínimo, (i) os elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais, (ii) o valor total estimado, a execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução a realizar, em caso de projeto, e (iii) as demais fontes de financiamento da ação e as eventuais contrapartidas. Nesse sentido, diferentemente das emendas individuais na modalidade transferência especial, as exigências de justificação da garantem alguma dose de racionalidade e controlabilidade da ação pública vinculada à execução das emendas de bancada.

Além disso, o § 1º do artigo 47 estabelece limites para a quantidade de emendas de apropriação e de remanejamento que podem ser apresentadas, permitindo que as Bancadas Estaduais apresentem entre 15 e 20 emendas de apropriação e até 3 emendas de remanejamento. Bancadas com mais de 11 parlamentares podem apresentar emendas adicionais, uma para cada grupo de 10 parlamentares além dos 11 iniciais. Nas bancadas com

mais de 18 parlamentares, incumbe à representação do Senado Federal a iniciativa de apresentar três emendas de apropriação.

O § 2º do mesmo artigo estabelece que os projetos iniciados com base em emendas de Bancada Estadual devem continuar a receber emendas da mesma Bancada até sua conclusão, salvo em situações específicas, hipóteses de afastamento da necessidade de apresentação anual de emendas de bancada, como quando a execução física não atinge 20% do total da obra, quando há impedimento legal comprovado ou por decisão unânime da bancada.

Finalmente, através do art. 48 é especificado que as emendas de bancada estadual de remanejamento somente podem propor cancelamentos e acréscimos de dotações dentro da mesma unidade federativa, órgão e grupo de natureza de despesa, sempre respeitando a compatibilidade das fontes de recursos.

Conforme observa Faria (2022), as emendas de bancada contemplam, como requisito constitutivo essencial, a necessidade de coordenação entre deputados e senadores que compõem determinada bancada em busca de uma convergência mínima para a definição do objeto da emenda. A exigência de ampla articulação política coloca em segundo plano as divergências oriundas de questões partidárias, de modo a alcançar o consenso necessário para a apresentação da emenda.

A instituição das regras de impositividade das emendas de bancada percorreu caminho parecido com o percorrido pelas emendas individuais, a partir de “triangulação normativa” estabelecidas por disposições infraconstitucionais, notadamente a Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e a Resolução CN nº 1/2006.

A obrigatoriedade de execução de emendas de bancada estadual foi instituída pela Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015 (LDO-2016), e reproduzida na Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (LDO-2017), que também instituiu o identificador de resultado primário 7.

A Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 (LOA-2016) estabeleceu a vedação do cancelamento das programações das emendas coletivas sem anuência do autor, dispositivo reproduzido nas Leis Orçamentárias Anuais de 2017, 2018 e 2019.

Assim, segundo Faria (2023), poucos meses após a aprovação da obrigatoriedade na execução das emendas individuais, já se percebia um esforço concreto para modificar a legislação e estender o mesmo regime de execução obrigatória às emendas de bancada. A estratégia para alterar o cenário legislativo seguiu um caminho similar, consistente no uso da LDO como instrumento para criar as normas de execução obrigatória.

Em seguida, através da Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019, a impositividade da execução orçamentária e financeira das programações relacionadas às

emendas RP-7 ganhou assento constitucional, com a inclusão do §12 do art. 165, a qual, além disso, impõe o montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Ademais, também ganhou status constitucional a norma, inicialmente regimental, relativa a investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro, as quais devem ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento.

Vale destacar que as LDOs, ao regularem a execução obrigatória das emendas individuais e de bancada, determinaram que essas emendas devem ser executadas de maneira equitativa, o que denota que a execução deve ser realizada de forma igualitária e impessoal. Em seguida, através da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, essa norma também ganhou assento constitucional, nos termos do §19 do art. 165 da Constituição.

### 3.3 DAS EMENDAS DE COMISSÃO

As emendas de comissão, correspondentes ao indicador de resultado primário 8 (RP-8), também são emendas coletivas, cuja iniciativa, porém, é atribuída às comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e as comissões mistas permanentes do Congresso Nacional.

Diferentemente das emendas individuais e de bancada, as emendas de comissão não possuem esteio constitucional e tampouco apresentam como atributo a obrigatoriedade na execução das programações. Além disso, correspondem ao indicador de resultado primário 8 (RP-8) e possuem assento legal na própria Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo reguladas também por disposições regimentais, especialmente a Resolução CN nº 1/2006. No ano de 2024, foram destinados R\$ 15,4 bilhões para as emendas de comissão.

Ante a previsão constitucional do dever de executar as programações orçamentárias, incluído na Constituição Federal através da Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019, a Lei de Diretrizes Orçamentárias impõe que eventual inexecução das programações orçamentárias primárias discricionárias enseja justificativa, a ser elaborada pelos gestores responsáveis pela execução das respectivas programações, nos órgãos setoriais e nas unidades orçamentárias (como exemplo, vide art. 75 da LDO-2024). Entre as quais se incluem as emendas de comissão, única modalidade de emenda parlamentar prevista na LDO-2024 cuja execução não é impositiva.

A inexecução das programações orçamentárias primárias discricionárias pode ser justificada, conforme §1º do art. 73 da LDO-2024, pelo (i) cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas ou (ii) por

impedimento de ordem técnica, compreendido, na forma do art. 74, como “a situação ou o evento de ordem fática ou legal que obste ou suspenda a execução da programação orçamentária”.

A própria Lei de Diretrizes Orçamentárias elenca algumas hipóteses de situações ou eventos que representam impedimento de ordem técnica, entre as quais é possível citar a ausência de licença ambiental prévia e a incompatibilidade com a política pública aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação. Vale ressaltar, nesse ponto, que mesmo as emendas parlamentares que ostentam execução impositiva se submetem à exceção no caso de impedimento de ordem técnica.

Já em relação à limitação imposta por disposições legais relacionadas às metas fiscais ou limites de despesas, que, entre as emendas parlamentares, se aplicaria apenas às emendas de comissão, é possível observar que não cabe ao Poder Executivo definir livremente as alocações orçamentárias, de modo a modificar ou cancelar as programações que lhe convierem com vistas ao atendimento das metas. Isso porque, na forma do art. 85 da LDO-2024, os montantes das programações relativos às emendas de comissão podem ser reduzidos somente em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas primárias discricionárias.

No plano regimental, o art. 45 da Resolução nº 1/2006 estabelece requisitos para as emendas de comissão, entre os quais destacam-se a necessidade de apresentar caráter institucional e representar interesse nacional, vedada a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto; bem como a exigência de justificção que contenham elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função dos beneficiários da respectiva política pública, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional, além da avaliação da relação custo-benefício da ação proposta e seus impactos econômico-sociais, o valor total estimado, a execução orçamentária e física acumulada, o cronograma para a execução restante no caso de projetos, as fontes de financiamento adicionais e eventuais contrapartidas.

Além disso, dispõe, em remissão aos incisos II a V do art. 47, acerca da necessidade que as emendas identifiquem claramente o seu objeto, sendo proibida a designação genérica que permita a inclusão de obras distintas ou que resultem em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada. Quando se tratar de projetos, as emendas devem contemplar ou um projeto de grande vulto, conforme definido na lei do plano plurianual, ou um projeto estruturante, detalhando-se o objeto e a localização.

Apesar de todas as disposições regimentais acima evidenciadas, é inevitável mencionar que as emendas de comissão são questionadas no STF, no âmbito da ADPF 854, sob a alegação de que repetem a falta de transparência e rastreabilidade, imperativos quando da aplicação de dinheiro público, conforme o art. 163-A da Constituição, que anteriormente ocorreria no âmbito das emendas de relator, no que ficou conhecido como “orçamento secreto”.

Tendo em vista que as emendas do relator-geral do orçamento não encontram previsão na LDO-2024, e devido à necessidade de delimitar o escopo do presente ensaio, as emendas do relator não serão profundamente abordadas. Entretanto, parece necessária a seguinte contextualização:

O chamado "orçamento secreto" no Brasil, associado às emendas de relator, marcadas pelo identificador de resultado primário 9 (RP9), emergiu como uma prática política controversa no contexto do processo legislativo orçamentário. A modalidade de emenda ganhou destaque a partir de 2019, quando houve concentração de parcela significativa dos recursos orçamentários na figura do Relator-Geral do orçamento. Foram marcadas, no período, pela ausência de transparência, gerando debates quanto à sua conformidade com o ordenamento jurídico.

Em 12 de dezembro de 2022, o Plenário do Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do chamado “orçamento secreto”, delimitando que as emendas do relator-geral do orçamento devem servir apenas para corrigir erros e omissões no orçamento, conforme dispõe o art. 166 da Constituição Federal, vedada sua utilização indevida para o fim de criação de novas despesas ou de ampliação das programações previstas no projeto de lei orçamentária anual. A Corte considerou que as emendas RP-9 violariam os princípios da transparência, da isonomia e da impessoalidade, já que ocultariam, através da figura do relator-geral, a identidade dos parlamentares responsáveis por solicitar a inclusão das despesas no orçamento, além de desrespeitarem a exigência de publicidade dos atos públicos.

Com efeito, ante o fim das emendas do relator-geral do orçamento emendas para ações direcionadas à execução de políticas públicas, os valores destinados para as emendas de comissão sofreram um abrupto incremento. De R\$ 329,4 milhões destinados às emendas de comissão em 2022, último ano da vigência das emendas RP-9, para R\$ 15,5 bilhões em 2024, representando um aumento da ordem de 5.912%.

Ao invés da figura do relator-geral do orçamento, o desenho institucional apresentado pode proporcionar a concentração da disponibilidade de recursos públicos nas figuras dos presidentes das comissões permanentes do Congresso Nacional, dificultando a rastreabilidade

e a transparência da alocação dessas verbas, em características similares àquelas atribuídas anteriormente às emendas do relator-geral do orçamento.

#### 4. AS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DESTINADAS ÀS EMENDAS PARLAMENTARES ENTRE 2015 E 2024

A evolução histórica do processo legislativo orçamentário a partir da instituição do “orçamento impositivo”, brevemente abordada neste ensaio, reflete diretamente na dinâmica de alocação de recursos destinados às emendas parlamentares, tanto no valor destinado às programações quanto nos tipos de emendas através das quais esses recursos foram disponibilizados, de acordo com o que se depreende da tabela abaixo, extraída do Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), disponível no endereço “<https://www1.siop.planejamento.gov.br/>”.



Tabela 1: Dotações por ano por identificador de resultado primário

No que concerne à evolução histórica da institucionalização das emendas parlamentares a partir do estabelecimento da impositividade na execução de emendas, é possível explorar a tabela acima de várias formas, muitas das quais extrapolariam os desígnios do presente ensaio. Entretanto, apresentam pertinência as seguintes considerações:

Preliminarmente, importa ressaltar que, nos sistemas informatizados consultados, é possível observar que somente após a criação do respectivo identificador de resultado primário (RP), ou seja, após a determinação legal de discriminação precisa da despesa no orçamento, são disponibilizadas as informações das despesas com as emendas parlamentares. Nessa linha de raciocínio, a tabela acima reflete também os momentos de institucionalização de cada uma das emendas.

Em uma linha de ordem cronológica a partir do ano de 2015, ano que as emendas individuais passaram a ser impositivas, observada limitação de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, de acordo com o texto do §9º do art. 165 da Constituição Federal, acrescida pela Emenda Constitucional nº 86/2015, é possível observar que não houve significativa mudança nos valores de recursos alocados até o

exercício de 2023, que variaram entre R\$ 9,6 bilhões e 10,9 bilhões. Com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 126/2022, através da qual a limitação evidenciada foi alterada para o percentual de 2% da RCL realizada no ano anterior, as dotações para emendas individuais foi acrescida para o recorde de R\$ 25 bilhões em 2024.

As emendas de bancada estadual, analisadas a partir da instituição do identificador RP7, a partir do exercício financeiro de 2017, para as quais foi estipulada a limitação de 1% da RCL prevista através da Emenda Constitucional nº 126/2022, que também atribuiu impositividade na execução orçamentária e financeira dessas emendas, não experimentaram a mesma dinâmica de modo tão evidente, o que pode ser explicado a partir de suas características, que impõem a necessidade de articulação entre parlamentares integrantes de diferentes espectros políticos objetivando alcançar, a partir de um consenso, a definição dos objetos das emendas. No entanto, é possível afirmar que as dotações atribuídas RP-7 a partir da entrada em vigor da EC nº 126/2023 representaram recordes históricos, ultrapassando o patamar de R\$ 8,5 bilhões em 2024.

A curta passagem das emendas de identificador RP-9, entre os anos de 2020 e 2022, é bastante representativa no contexto daquilo que foi nomeado “orçamento secreto”. Apesar da falta de transparência e rastreabilidade atribuída às emendas do relator, parcela significativa dos recursos destinados às emendas parlamentares esteve concentrada nas mãos do relator-geral do orçamento no período. No ano de 2020, as dotações das emendas RP-9 ultrapassaram a marca de R\$ 20 bilhões, superando o dobro do valor destinado às emendas individuais e soma dos valores destinados a todas as outras modalidades no mesmo exercício.

Apesar da gradual queda até o ano de 2022, as dotações atribuídas ao relator-geral do orçamento permaneceram bastante relevantes no contexto das emendas parlamentares, tanto em relação ao valor quanto em relação ao baixo nível de transparência da alocação desses recursos públicos. A RP-9 não foi inserida na LOA de 2023 e 2024, após o chamado “orçamento secreto” ter sido declarado inconstitucional pelo STF.

A partir de 2023, com a exclusão da RP-9 do ordenamento jurídico financeiro, se observa uma abrupta ascensão das dotações destinadas às emendas de comissão que, representadas pelo identificador RP-8, passaram a substituir, em alguma medida, as emendas RP-9, ao menos quanto à absorção de recursos ao Poder Legislativo além dos limites constitucionais devidos às emendas impositivas, levando à sua inclusão na ADPF nº 854, no âmbito da qual se discute, essencialmente, a não identificação dos proponentes das emendas e a falta de critérios sócio-econômicos na destinação dos recursos, disfunções que afetam

diretamente a racionalidade, a eficiência, a transparência e os meios de avaliação das políticas públicas, impondo evidente prejuízo ao direito à boa governança.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

À guisa de conclusão, parece pertinente evidenciar sucintamente medida cautelar exarada pelo Ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.697/DF, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em face de dispositivos constitucionais introduzidos pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, que alteraram o processo orçamentário.

No âmbito da referida ação constitucional, são impugnados os seguintes dispositivos: art. 166, § 11 (EC/126), art. 166, §12 (EC/100) e, por arrastamento, art. 165, § 9º, inciso III (EC/100), art. 165, § 10, art. 166, §9º (EC/126), art. 166, § 9º-A (EC/126) art. 166, § 10 (EC/86), art. 166, § 13 (EC/100), art. 166, §14 (EC/100), art. 166, § 16 (EC/100), art. 166, § 17 (EC/126), art. 166, §18 (EC/100), art. 166, §19 (EC/126), art. 166, §20 (EC/100), art. 166-A (EC/105). Todos eles, em conjunto, instituíram uma alteração na dinâmica da separação dos poderes, ao transferir uma parte significativa da prerrogativa de gestão orçamentária, tradicionalmente atribuída ao Poder Executivo, para o Poder Legislativo.

De acordo com a parte autora, os dispositivos impugnados acarretam desenho institucional correspondente a um “semipresidencialismo orçamentário jamais desejado pelo Constituinte, incompatível com nosso sistema constitucional e antagônico às cláusulas pétreas de nossa Constituição Federal, sob as quais se alicerçam as bases fundantes da República e da União”.

E vai além, aduzindo que, dentre outras, uma consequência negativa da adoção do atual modelo de emendas impositivas “é a dificuldade que ele impõe à fase do controle da execução orçamentária, tanto no âmbito interno (art. 74, CF) quanto externo (art. 5º, XXV e 71, CF). Isto porque a pulverização dos investimentos públicos por entes federativos menores é tão acentuada que torna praticamente impossível o controle preventivo, concomitante e posterior sobre os gastos públicos”, evidenciando verdadeira usurpação da função constitucional do Executivo, que consiste em definir as prioridades na distribuição dos recursos públicos, conferindo racionalidade e eficiência à formulação de políticas públicas.

Das observações críticas às “emendas impositivas”, consignadas na referenciada decisão cautelar, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.697/DF, é imperioso destacar, além da transferência do controle orçamentário, o elevado nível do volume financeiro das emendas, bem como a visão segundo a qual a captura do orçamento por

emendas impositivas pode dificultar o planejamento e a execução de políticas públicas, comprometendo a eficiência na alocação de recursos públicos, notadamente ao evitar a estrutura institucional do Poder Executivo, que proporcionaria, através da análise de políticas públicas, algum grau de racionalidade na aplicação dos recursos públicos.

A decisão cautelar ainda cita a contribuição de Rebouças (2022), em artigo publicado na revista Valor Econômico, aduzindo que, excetuando a área da saúde, que por determinação constitucional recebe 50% dos recursos provenientes das emendas individuais, não tem sido adotado um critério de prioridades na formulação das demais emendas, sejam elas individuais ou coletivas. Além disso, nos esclarece que não são observados critérios que alinhem essas programações ao planejamento público, em que pese a necessidade de que seja consignada a compatibilidade das emendas com o PPA e a LDO. Afirma ainda que, no âmbito do Legislativo, a elaboração das emendas orçamentárias segue predominantemente um *checklist* baseado em critérios formais de natureza jurídico-normativa, sem que haja esteio em qualquer tipo uma análise racional de políticas públicas.

Na parte dispositiva, a decisão em evidência aborda a inconstitucionalidade da execução de emendas ao orçamento que não obedeçam aos critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, apontando como incompatível com a Constituição qualquer “interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares”, considerando ainda a necessidade de aferição de eventuais impedimentos de ordem técnica, já abordados no presente artigo, pelo Poder Executivo.

Por derradeiro, a cautelar determinou que a execução das emendas parlamentares impositivas, independentemente das modalidades existentes ou que venham a ser criadas, só poderia ocorrer após a comprovação fundamentada de que foram atendidos os requisitos extraídos da Constituição Federal e das normas aplicáveis, inclusive em nível infralegal. Entre os requisitos, destaca-se a necessidade de existência e apresentação prévia de um plano de trabalho, o qual deve ser aprovado pela autoridade administrativa, que deve verificar a compatibilidade do objeto com a finalidade da ação orçamentária, a consonância com o programa do órgão executor e a proporcionalidade entre o valor e o cronograma de execução, além de compatibilidade com os instrumentos de planejamento orçamentário.

Através da mesma decisão, foi estabelecido que a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, que justifica o dever de executar, deve ser feita com eficiência e conforme o planejamento, exigindo da autoridade administrativa uma análise de mérito. O julgado impõe também a observância dos requisitos de transparência e rastreabilidade, permitindo o controle social sobre o gasto público, com a clara identificação da origem da emenda parlamentar e o

destino das verbas desde a fase inicial de votação até a execução do orçamento. Todas as emendas, desta maneira, devem obedecer rigorosamente aos dispositivos constitucionais e legais que estabelecem metas fiscais ou limites de despesas, contribuindo, ao menos, para a responsabilidade fiscal e para a eficiência na alocação dos recursos públicos.

Tendo em vista a premissa de que as decisões fundamentais das políticas públicas passam necessariamente pelo orçamento (TORRES, 2005), é correto afirmar, a partir dos aspectos abordados no presente ensaio, que as alterações institucionais que proporcionaram ao Poder Legislativo, a partir do exercício financeiro de 2015, uma maior relevância na alocação de recursos públicos se deram, primeiramente, a partir da legislação infraconstitucional, alcançando, em momento posterior, *status* constitucional. Assim, especialmente após a introdução de normas que tornaram impositiva a execução de emendas individuais e de bancada estadual, em desenho institucional alcunhado de “orçamento impositivo”, se ampliou o protagonismo dos parlamentares na definição das prioridades de alocação de recursos, evolução que não parece ter sido acompanhada por uma adequada regulamentação que represente barreira à malversação do dinheiro público, notadamente acerca da racionalidade que deve nortear a aplicação dos recursos orçamentários, ensejando a necessária intervenção do Poder Judiciário no processo orçamentário, atuação que também enseja estudo mais especificamente aprofundado.

Assim, é possível sugerir que as alterações dos desenhos jurídico-institucionais realizadas na última década, que proporcionam maior protagonismo parlamentar na alocação de recursos em políticas públicas, são pontos de partida relevantes para consubstanciar investigação acerca do modo como o processo legislativo orçamentário repercute nos primados constitucionais da separação dos poderes, bem como no princípios federativo e democrático.

O presente ensaio buscou apresentar, sob a ótica do processo legislativo orçamentário, o modo como as mudanças incrementais no processo de emendamento do orçamento conferem, ao longo da última década, cada vez maior poder alocativo ao Poder Legislativo, através da institucionalização das emendas parlamentares como instrumento de transferência de controle orçamentário para o Poder Legislativo, afetando a separação de poderes e, sobremaneira, a *accountability* e a racionalidade inerente à formulação e implementação de políticas públicas, de modo a suscitar que os arranjos institucionais apresentados, nesse sentido, demandam a adequada investigação crítica em um contexto de demanda por transparência, controlabilidade e responsividade no âmbito do orçamento público.

## REFERÊNCIAS

- CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério: a luta continua**. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2017.
- LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos CEBRAP**, n. 76, p. 17-41, nov. 2006.
- SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções**. São Paulo: Cengage, 2017.
- TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. Vol. V. O Orçamento na Constituição. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Blucher, 2023.
- \_\_\_\_\_. **O redesenho das instituições orçamentárias e a explosão das emendas de relator-geral RP-9: o processo orçamentário no centro da crise política**. SciELO Preprints, 2022.
- \_\_\_\_\_. **O desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo e o controle do orçamento pelo Congresso Nacional**. SciELO Preprints, 2022.
- LOCKEN, Sabrina Nunes. **Controle Compartilhado das Políticas Públicas**. Belo Horizonte: fórum, 2018.
- MACHADO, Raul Chaves. **Fiscalização e controle no orçamento público: os princípios orçamentários e da Accountability no ordenamento jurídico brasileiro e sua influência na competência constitucional para o controle da gestão pública**. Brasília: IDP/EDB, 2015.
- HOWLETT, Michael. Ramesh, M. Perl, Anthony, **Políticas Públicas: Seus Ciclos e Subsistemas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADI 7.797/DF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, em face de dispositivos constitucionais introduzidos pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022 [...]. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Intimado: Mesa do Senado Federal. Relator: Min. Flávio Dino, 14 de agosto de 2024. Disponível em: “<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6997560>” Acesso em: 23 ago. 2024.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. **A importância do contexto institucional, político e ideacional na avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Avaliação, 2022.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes de. **Curso de finanças públicas**: uma abordagem contemporânea. São Paulo: Atlas, 2015.

PASSEROTTI, Denis Camargo. **O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico**. São Paulo: Blucher, 2017.

REBOUÇAS, Helder. Emendas ao orçamento: há salvação?. **Revista Valor Econômico**, 2024. Disponível em: “<https://valor.globo.com/opinioao/coluna/emendas-ao-orcamento-ha-salvacao.ghtml>”