



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO – UFERSA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO – PROPPG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO

BRENA CHRISTINA FERNANDES DOS SANTOS

**DOS BASTIDORES AO PROTAGONISMO: A ASCENSÃO DO “SUPERMINISTRO”
E A INFLUÊNCIA DAS EMENDAS DE RELATOR NA DINÂMICA ENTRE OS
PODERES (2020-2022)**

MOSSORÓ-RN

2023

BRENA CHRISTINA FERNANDES DOS SANTOS

**DOS BASTIDORES AO PROTAGONISMO: A ASCENSÃO DO “SUPERMINISTRO”
E A INFLUÊNCIA DAS EMENDAS DE RELATOR NA DINÂMICA ENTRE OS
PODERES (2020-2022)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal Rural do Semiárido, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito, na Área de Concentração Direito, Democracia e Conflitos Socioeconômicos.

Linha de Pesquisa 1: Constituição, desenvolvimento e as transformações na ordem econômica e social.

Orientador: Prof. Dr. Ulisses Levy Silvério dos Reis.

MOSSORÓ-RN

2023

© Todos os direitos estão reservados a Universidade Federal Rural do Semi-Árido. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do (a) autor (a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei nº 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei nº 9.610/1998. O conteúdo desta obra tomar-se-á de domínio público após a data de defesa e homologação da sua respectiva ata. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu (a) respectivo (a) autor (a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

SS237 Santos, Brena Christina Fernandes dos.
b DOS BASTIDORES AO PROTAGONISMO: A ASCENSÃO DO
?SUPERMINISTRO? E A INFLUÊNCIA DAS EMENDAS DE
RELATOR NA DINÂMICA ENTRE OS PODERES (2020-2022)
/ Brena Christina Fernandes dos Santos. - 2023.
92 f. : il.

Orientador: Ulisses Levy Silvério dos Reis.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal
Rural do Semi-árido, Programa de Pós-graduação em
Direito, 2023.

1. Orçamento Público. 2. Emendas de Relator. 3.
Poderes da República. 4. Separação dos Poderes. I.
Reis, Ulisses Levy Silvério dos, orient. II.
Título.

Ficha catalográfica elaborada por sistema gerador automático em conformidade
com AACR2 e os dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Biblioteca Campus Mossoró / Setor de Informação e Referência
Bibliotecária: Keina Cristina Santos Sousa e Silva
CRB: 15/120

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC's) foi desenvolvido pelo Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação da Universidade de São Paulo (USP) e gentilmente cedido para o Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (SISBI-UFERSA), sendo customizado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação (SUTIC) sob orientação dos bibliotecários da instituição para ser adaptado às necessidades dos alunos dos Cursos de Graduação e Programas de Pós-Graduação da Universidade.

BRENA CHRISTINA FERNANDES DOS SANTOS

**DOS BASTIDORES AO PROTAGONISMO: A ASCENSÃO DO “SUPERMINISTRO”
E A INFLUÊNCIA DAS EMENDAS DE RELATOR NA DINÂMICA ENTRE OS
PODERES (2020-2022)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD da Universidade Federal Rural do Semiárido, como requisito à obtenção de Mestre em Direito, na Área de Concentração Direito, Democracia e Conflitos Socioeconômicos.

Linha de Pesquisa 1: Constituição, desenvolvimento e as transformações na ordem econômica e social.

Mossoró/RN, 21 de dezembro de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ulisses Levy Silvério dos Reis
Orientador (PPGD/Ufersa)

Profa. Dra. Lizziane Souza Queiroz Franco de Oliveira
Examinadora Interna (PPGD/Ufersa)

Prof. Dr. José Mário Wanderley Gomes Neto
Examinador Externo (PPGD/Unicap)

AGRADECIMENTOS

A caminhada em busca de algo nem sempre será uma jornada simples. Assim como a vida, diversos obstáculos se colocam no caminho para retardar ou impedir a cruzada da linha de chegada. São as pessoas que caminham conosco que torna esse momento mais tranquilo e seguro, a quem serei eternamente grata.

Primeiramente, ao meu orientador, Ulisses Reis, a quem não só agradeço como também dedico este trabalho, que construiu comigo essa pesquisa. Com muita dedicação, paciência e empolgação, respeitou cada passo que quis dar, orientando os melhores caminhos.

À minha esposa, Mariana Bezerra, companheira da vida, nas aventuras, nos dias alegres e tristes, que me incentiva a ser sempre mais, a buscar o meu melhor, e ultrapassar as barreiras que eu tento colocar para me sentir mais segura.

Aos meus pais, seu César e dona Gecilda, as minhas maiores torcidas em tudo que desejo fazer. Sempre a postos para as batalhas que desejo travar e com os braços cheios de afeto para me receber. Os grandes amores da minha vida.

À minha sogra, dona Mazé, a pessoa que preenche minha vida de sorrisos, não deixa dia algum ser triste. Pronta para resolver os problemas do dia e terminar tudo com muita gratidão. Incentivadora de todos os meus passos. Um exemplo de ser humano.

Aos meus amigos, que são meus anjos da guarda, meus protetores e incentivadores. Obrigada por todo o carinho e amor depositados, e especialmente a paciência de compreender as faltas necessárias.

Aos professores, José Mário e Lizziane Queiroz, que fazem parte desse processo e contribuíram para o engrandecimento da pesquisa. Agradecendo, por meio deles, a todos os pesquisadores que dedicam parte da sua vida para o avanço da ciência e do pensamento humano.

Sou grata a todos vocês que atravessam a minha vida diariamente e torna tudo mais leve e bonito.

*No sentido mais integral, o orçamento reside no
coração do processo político (Aaron
Wildavsky)*

RESUMO

O orçamento público desempenha um papel importante na consolidação do regime democrático, impulsionando a participação cidadã e garantindo a transparência na gestão dos recursos públicos. Este estudo empreende uma análise das modificações instigadas pela Emenda Constitucional nº 86/2015 e pela subsequente reintrodução das emendas de relator em 2020, examinando de que maneira tais transformações reconfiguraram as relações e competências entre os Poderes Executivo e Legislativo no contexto orçamentário brasileiro. O estudo tem como problema a seguinte indagação: de que modo a implementação das emendas de relator alterou a distribuição de competências entre os Poderes Executivo e Legislativo na elaboração e execução do orçamento da União, ao longo do período 2020-2022? A pesquisa se justifica pela relevância temática do orçamento público no âmbito do Direito, da Democracia e dos Conflitos Socioeconômicos, a partir da execução das emendas de relator e as consequentes alterações provocadas nas relações e competências dos Poderes Executivo e Legislativo. Entender as implicações das emendas de relator é crucial para avaliar se tais mudanças promovem ou comprometem a eficácia e a equidade na alocação de recursos públicos. A metodologia adotada é quantitativa e exploratória, fundamentada em dados da plataforma Siga Brasil do Senado Federal, concentrando-se nas emendas de relator e no Orçamento da União no período de 2020 a 2022. Esta abordagem permite uma análise aprofundada das mudanças ocorridas, destacando padrões e tendências relevantes. O desenvolvimento do trabalho se desdobrou em três capítulos: o primeiro consistiu em uma revisão de literatura sobre orçamento, planejamento e as alterações promovidas pela impositividade das emendas parlamentares e reintrodução das emendas de relator; o segundo abordou o percurso metodológico da pesquisa adotado na construção da base de dados, bem como a sua sistematização; e o terceiro compreendeu análises do banco de dados, considerando aspectos relacionados à distribuição de competências entre os Poderes Executivo e Legislativo. Os resultados revelam que as emendas de relator conferiram fortalecimento a grupos específicos de congressistas, facultando-lhes exercer influência expressiva sobre a execução orçamentária, em descompasso com os preceitos constitucionais. Tal desdobramento culminou em uma perturbação na separação de poderes e propiciou uma dominância orçamentária em detrimento dos ministérios do Poder Executivo.

Palavras-chave: Orçamento Público; Emendas de Relator; Poderes da República; Separação dos Poderes.

ABSTRACT

The public budget plays a significant role in consolidating the democratic regime by fostering citizen participation and ensuring transparency in the management of public resources. This study undertakes an analysis of the modifications instigated by Constitutional Amendment No. 86/2015 and the subsequent reintroduction of rapporteur amendments in 2020, examining how these changes reconfigured the relationships and competencies between the Executive and Legislative branches in the Brazilian budgetary context. The study poses the following question: how did the implementation of rapporteur amendments alter the distribution of competencies between the Executive and Legislative branches in the preparation and execution of the Union budget during the period 2020-2022? The research is justified by the thematic relevance of the public budget within the realms of Law, Democracy, and Socioeconomic Conflicts, stemming from the execution of rapporteur amendments and the consequent changes in the relationships and competencies of the Executive and Legislative branches. Understanding the implications of rapporteur amendments is crucial for assessing whether these changes promote or compromise the effectiveness and equity in the allocation of public resources. The adopted methodology is quantitative and exploratory, grounded in data from the Senate Federal's Siga Brasil platform, focusing on rapporteur amendments and the Union Budget from 2020 to 2022. This approach allows for an in-depth analysis of the changes that occurred, highlighting relevant patterns and trends. The development of the work unfolded in three chapters: the first consisted of a literature review on budget, planning, and changes brought about by the mandatory nature of parliamentary amendments and the reintroduction of rapporteur amendments; the second addressed the methodological path of the research adopted in constructing the database, as well as its systematization; and the third comprised analyses of the database, considering aspects related to the distribution of competencies between the Executive and Legislative branches. The results reveal that rapporteur amendments strengthened specific groups of congress members, allowing them to exert significant influence on budget execution, in misalignment with constitutional precepts. This development resulted in a disturbance in the separation of powers and facilitated budgetary dominance at the expense of ministries in the Executive branch.

Keywords: Public Budget; Rapporteur Amendments; Powers of the Republic; Separation of Powers.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 DO PÚBLICO AO POLÍTICO: UMA ABORDAGEM SOBRE ORÇAMENTO, PLANEJAMENTO ESTATAL E EMENDAS PARLAMENTARES	12
2.1 Panorama orçamentário brasileiro a partir da Constituição de 1988	14
2.2 O Planejamento Estatal e as controvérsias da natureza jurídica do Orçamento ...	20
2.3 As mudanças promovidas pela constitucionalização das emendas parlamentares impositivas e a recriação das emendas de relator	24
2.4 As Emendas de Relator, o Planejamento Estatal e o Poder dos Congressistas.....	34
3 A METODOLOGIA DA PESQUISA E O BANCO DE DADOS	40
3.1 Percurso metodológico e procedimentos adotados na construção da base de dados da pesquisa.....	40
3.2 A sistematização dos dados: Orçamento da União e Emendas de Relator-Geral...	44
4 DE RELATOR A “SUPERMINISTRO”: O PROTAGONISMO DO LEGISLADOR E AS NOVAS DINÂMICAS DE PODER NA ERA DAS EMENDAS DE RELATOR (2020-2022).....	64
4.1 Da Burocracia ao Centro do Poder: A Ascensão do Relator da Lei Orçamentária Anual	64
4.2 A Preeminência Orçamentária do Superministro “Municipalista, Amplo e Democrático” (2020-2022).....	69
4.3 Disputas e Poderes: As Repercussões das Emendas de Relator na Distribuição de Competências	78
5 CONCLUSÃO.....	83
REFERÊNCIAS	85

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público é regulamentado pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e recebeu especial atenção na Constituinte de 1987-1988. Considerado como elemento essencial para o planejamento e desenvolvimento do país, ele foi inserido na Constituição de 1988, que trouxe aspectos acerca da competência para legislar e fiscalizar sobre o tema, bem como minúcias sobre a sua operacionalização nos arts. 165 e seguintes.

Constituindo-se como instrumento de planejamento estatal, prevendo receitas e despesas de curto e médio prazo, a sua concretização ocorre a partir da edição, aprovação, execução e controle de três leis orçamentárias e de elaborações contínuas: O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Essas bases normativas e de comprometimento democrático são vinculantes a todas as esferas do Poder Público e em todos os seus níveis, a partir da edição e execução, pelos chefes dos Poderes Executivos federal, estadual, distrital e municipal, com aprovação e controle dos parlamentares correspondentes: Câmaras de Vereadores, Assembleias Legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Esta pesquisa terá como corpus de análise o orçamento federal, com ênfase para a participação ativa de legisladores nas emendas impositivas, individuais e de bancada, e as de relator, que são indicadas pelo relator da peça orçamentária anual. As primeiras receberam o caráter impositivo por meio da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, que alterou os arts. 165, 166 e 198; posteriormente, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 100, de 27 de junho de 2019, que aumentou a parcela de emendas obrigatórias, incluindo as emendas de bancadas estaduais. E, ainda em 2019, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, que permitiu, a partir da utilização das emendas individuais, a transferência direta de recursos para estados e municípios, sem a necessária vinculação a projeto ou atividade constantes nas leis orçamentárias da União, prerrogativa que foi estendida às emendas de bancada pela LDO do exercício de 2021. As mudanças proporcionaram mais liberdade e poder aos congressistas na indicação das emendas e espaço de negociação com líderes municipais, correspondentes aos seus interesses eleitorais.

Em continuidade ao protagonismo do Poder Legislativo no orçamento público, a Lei de Diretrizes Orçamentárias que determinou as regras para o orçamento de 2020 recriou as denominadas emendas de relator. Elas se constituem como ferramentas que dão ao relator (Deputado Federal ou Senador) da LOA a prerrogativa de encaminhar emendas priorizadas pelo

Poder Executivo e foram denominadas na crônica jornalística como o “orçamento secreto”, visto não serem claramente discriminadas nos sistemas de controle da execução orçamentária.

As sucessivas concessões de poder aos congressistas da base governista com relação à execução do orçamento promoveram novas dinâmicas entre os Poderes da República, especialmente o Executivo e o Legislativo, com a troca de empenhos de recursos por votos em pautas de interesse do Chefe do Executivo, assim como o “esquecimento” dos diversos pedidos de abertura de processo de *impeachment*. Estas relações estabeleceram, ao mesmo passo, o aprofundamento das relações entre deputados e senadores com os seus nichos eleitorais, com a liberação de emendas como verdadeiros cheques em branco.

Diante dessas questões e premissas previamente apontadas, o presente estudo tem como problema analisar: como a introdução das emendas de relator modificou a distribuição das competências entre os Poderes Executivo e Legislativo na formação e execução do orçamento da União, ao longo do período 2020-2022?

A escolha do tema se justifica por três aspectos: a relevância temática do orçamento público na dinâmica do Direito, da Democracia e dos Conflitos Socioeconômicos, área de concentração do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal Rural do Semi-Árido; associado a isso, o orçamento público ainda é uma temática pouco explorada pelos acadêmicos em Direito, especialmente quando se trata do recorte de emendas parlamentares e, de maneira mais evidente, do orçamento secreto; e pelo vínculo profissional da autora com a temática, o que motivou o interesse na pesquisa e a facilidade na compreensão de aspectos complexos que permeiam o orçamento público.

Neste estudo, a metodologia adotada é de natureza quantitativa e exploratória, embasada em dados provenientes da plataforma Siga Brasil do Senado Federal. A pesquisa concentra-se especificamente nas emendas de relator e no Orçamento da União durante o intervalo temporal compreendido entre os anos de 2020 e 2022. Esta abordagem proporciona as bases para uma análise abrangente e aprofundada das mudanças que ocorreram, permitindo a identificação de padrões e tendências relevantes.

Para buscar soluções para a problemática apresentada, o trabalho se propõe a realizar, em seu primeiro capítulo, uma abordagem sobre orçamento, planejamento estatal e emendas parlamentares. Nesse contexto, serão examinadas as normativas introduzidas pela Constituição Federal de 1988 e as alterações subsequentes promovidas por Emendas à Constituição, que conferiram caráter impositivo às emendas parlamentares. Ademais, será abordada a recriação das emendas de relator pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a qual estabeleceu regras

orçamentárias para o exercício de 2020. Esse enfoque permitirá a compreensão das mudanças no poder exercido pelos congressistas diante desse novo cenário orçamentário.

No segundo capítulo, a pesquisa abordará a metodologia utilizada, delineando tanto o percurso quanto os procedimentos adotados na construção da base de dados. Essa base de dados foi elaborada a partir das informações obtidas na página institucional Siga Brasil do Senado Federal. Além disso, o capítulo incluirá a exposição da sistematização desses dados, com enfoque específico no Orçamento da União e nas emendas de relator.

No terceiro capítulo, ao término da pesquisa, os dados serão interpretados com o propósito de avaliar o protagonismo do Relator Geral do orçamento, que atua sob o comando dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, denominado de "Superministro". Esta análise abordará a ascensão desse personagem, inicialmente caracterizado como um burocrata e posteriormente transformado em executor. Será examinada também a sua preeminência orçamentária em comparação aos Ministros vinculados ao Chefe do Executivo federal, e serão consideradas as repercussões dessa dinâmica nas disputas políticas e na distribuição de competências.

Nesse contexto de análise sobre as novas dinâmicas orçamentárias, é fundamental compreender como essas mudanças influenciaram na distribuição de competências entre os Poderes Executivo e Legislativo. À medida que são explorados os fundamentos teóricos e legais, a metodologia adotada e as interpretações dos dados, observa-se o empoderamento de congressistas na seara do orçamento público, evidenciado pela execução das emendas de relator. O desafio agora é decifrar como essas transformações reverberam na distribuição de competências, nas relações políticas e na efetiva representação dos interesses coletivos. Dessa forma, a análise proposta nos capítulos seguintes não apenas esclarecerá as mudanças ocorridas, mas também contribuirá para uma compreensão mais abrangente do papel do orçamento na dinâmica do país.

2 DO PÚBLICO AO POLÍTICO¹: UMA ABORDAGEM SOBRE ORÇAMENTO, PLANEJAMENTO ESTATAL E EMENDAS PARLAMENTARES

Os recursos financeiros do Estado e a sua destinação constituem elementos essenciais para a concretização de diretrizes governamentais e sustentabilidade na execução de políticas públicas, com o objetivo de atingir o estado de bem-estar social. Considerando a importância da matéria e o interesse coletivo, a Constituição Federal de 1988 deu especial atenção ao orçamento, com capítulo próprio para as finanças públicas, diferenciando-se das constituições que a antecederam.

Contudo, para alcançar a perspectiva constitucional democrática, Oliveira (2019), em sua pesquisa, observa os usos do orçamento público na história constitucional brasileira, e aponta que mesmo o orçamento tendo sido inserido desde a Constituição de 1824, apenas na de 1988 ele aparece como instrumento de planejamento do Estado.

Na primeira Constituição do Brasil (outorgada), a de 1824, a disciplina se restringia a determinar que a atribuição para agrupar e organizar o orçamento das diversas pastas vinculadas ao Poder Executivo federal era do Ministério da Fazenda, incumbido de apresentá-lo ao Legislativo, que, por sua vez, possuía a competência de fixar as despesas e determinar as contribuições (SILVA, 2021).

A primeira república é marcada pela mesma preocupação do período imperial: o de escriturar as receitas e despesas para determinado espaço de tempo. Apesar de um forte movimento para que aspectos políticos e jurídicos do orçamento fossem reconhecidos, isso não surtiu efeito prático, e a preocupação centrou-se na repartição de recursos e nas competências federativas; além disso, a característica central da Constituição de 1824 permanecia, qual seja, a de o Ministro da Fazenda ser o encarregado de reunir as propostas dos demais Ministérios e encaminhá-las para o Poder Legislativo para que este analisasse e elaborasse a lei orçamentária (OLIVEIRA, 2019).

Já o constituinte de 1933-1934, apesar da função primordial ainda estar centrada na anotação de receitas e despesas, trouxe inovações ao tema, como a iniciativa do Poder Executivo em propor o orçamento, cabendo ao Poder Legislativo a votação da proposta, com

¹ "Do público ao político" é uma provocação que tem como objetivo observar e problematizar os caminhos e descaminhos das trajetórias do orçamento brasileiro a partir da sua constitucionalização em 1988 e alterações posteriores. As emendas à Constituição e aprovação de dispositivos legais alteraram significativamente a atuação do Poder Legislativo na execução do orçamento, criando uma arena de disputas entre os Poderes da República. Com recursos volumosos à disposição, executados via emendas de relator, restou à disposição de parlamentares o fortalecimento político em suas bases eleitorais a partir do direcionamento indiscriminado de recursos públicos em detrimento dos interesses coletivos.

possibilidade para alterações desde que o Presidente anuísse; proibiu dispositivos estranhos às receitas e despesas; e contemplou os princípios da unidade e universalidade. Também na República, a Constituição de 1937 destinou seção específica para a elaboração do orçamento, permanecendo os princípios da unidade e universalidade como norteadores, e a normatização foi compatível com o momento histórico-político pelo qual o Brasil estava passando, com características de concentração de poder no Executivo (OLIVEIRA, 2017).

Sobre a Constituição de 1946, Oliveira (2017) destaca: as competências atribuídas ao Poder Legislativo, que possuía o dever de votar e fiscalizar o orçamento; a vedação das caudas orçamentárias²; o princípio da unidade; a normatização dos créditos extraordinários; e aspectos referentes à fiscalização pelo Congresso Nacional, dispondo do auxílio dos Tribunais de Contas. É importante destacar que, entre as Constituições de 1946 e 1967, a matéria teve especial atenção e debate com a edição da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, ainda em vigência, que normatizou as regras gerais referentes ao Direito Financeiro para o controle dos orçamentos e balanços de todos os entes federados: União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

Com o suporte do novo diploma, a Constituição de 1967 apresentou regras referentes à fixação de despesas com pessoal, retirou competências do Legislativo quanto aos vencimentos e vantagens de servidores públicos e aumento de despesa, com maior concentração de poder no Executivo, compatibilizando-se com o regime político da época.

Com a ruptura do regime militar e promulgação da Constituição de 1988, diversos direitos individuais, coletivos e sociais, bem como questões correlatas, como é o caso do orçamento público, receberam atenção. O documento atribuiu uma conotação ao orçamento que ultrapassou questões meramente contábeis, com o estabelecimento de um pacto de confiança entre o Poder Público e a população, com a utilização dos recursos para a promoção do bem-estar social (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017).

Paralelamente à relação estabelecida com a sociedade, os Poderes Executivo e Legislativo passaram a compartilhar a responsabilidade pelo processo orçamentário. Esse compartilhamento envolve proposições e fiscalizações mútuas, transformando-se em um campo de disputas constantes de poder e barganhas. Esse cenário que ganhou força com a promulgação das Emendas Constitucionais (EC) nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022³, as

² As “caudas orçamentárias” foram assim rotuladas na Primeira República e se referiam a matérias estranhas às questões financeiras. O mecanismo criado para combater o problema foi a normatização do Princípio da Exclusividade, que impedia a inclusão em lei de normas alheias ao orçamento.

³ Além dessas Emendas Constitucionais, também foram aprovadas as alterações EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016, EC nº 102, de 26 de setembro de 2019, EC nº 109, de 15 de março de 2021 e EC nº 114, de 16 de dezembro de 2021, que promoveram modificações no processo orçamentário.

quais instituíram e fortaleceram as emendas impositivas. Além disso, a reimplementação das Emendas de Relator na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020 aprofundou o poder de congressistas alinhados com o Chefe do Poder Executivo federal na execução de emendas.

Com as alterações, os parlamentares passaram a ter o controle de parcela dos recursos da União para destinação discricionária aos seus redutos eleitorais, com indicações por emendas ao orçamento no momento da sua apreciação e no uso de influência política junto aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que passou a executar o poder de direcionamento orçamentário por meio do Relator-Geral da Lei Orçamentária Anual.

É nesse contexto que, nesse capítulo, serão observadas: a nova posição do orçamento público com a sua inserção expressa na Constituição Federal de 1988; uma abordagem acerca do planejamento orçamentário e o seu caráter autorizativo e impositivo; as mudanças promovidas pela constitucionalização das emendas parlamentares impositivas e a recriação das emendas de relator; ao final, será realizada uma abordagem teórica acerca da possível descaracterização do planejamento orçamentário do Poder Executivo federal com a execução das emendas de relator e sobre como essa utilização é destinada aos interesses políticos individuais dos parlamentares envolvidos.

2.1 Panorama orçamentário brasileiro a partir da Constituição de 1988

Assim como ocorre com diversos institutos jurídicos, o orçamento público apresenta vários parâmetros conceituais. Giacomini (2019), por exemplo, apresenta à temática as dimensões política, econômica, gerencial e jurídica, com o aparato de pesquisadores administrativistas.

Sobre a primeira dimensão, o debate é inaugurado pelo cientista político Aaron Wildavsky, na década de 1960, com o livro *The Politics of the Budgetary Process*, no qual argumenta que o orçamento não possui caráter neutro, mas sim político, denominando-o de método incremental. Segundo o estudioso: “no sentido mais integral, o orçamento reside no coração do processo político” (WILDAVSKY, 1974, p. 5).

O modelo é baseado em algumas características, que determinam o desenvolvimento do processo político de apreciação e aprovação dos orçamentos governamentais. Essas características são importantes para compreender o significado político presente.

São elas: o orçamento como resultado de consensos, com o objetivo de manter ou aprovar novas políticas ou programas; como algo histórico, ao possuir a característica de

continuidade das escolhas realizadas durante um tempo; de elaboração fragmentada, isto é, o seu conteúdo está dividido em leis orçamentárias; possui um conteúdo simplificado, com o objetivo de tornar mais inteligível algo que é denso e complexo; o orçamento como resultado da interação social, com envolvimento de comissões, subcomissões e comissões temáticas das casas legislativas; deve ser algo satisfatório, ao otimizar os recursos diante de grandes demandas; precisa ser tratado como algo não pragmático, debatendo cada ponto do orçamento e abandonando aqueles que possuem maiores controvérsias; há repetitividade, voltando-se a problemas passados não corrigidos, especialmente os de difíceis soluções; e, por fim, é elaborado de maneira sequencial, dividindo os problemas a serem enfrentados em etapas, com coordenação e planejamento (WILDAVSKY; CAIDEN, 2004).

Há de se compreender que, assim como outras teorias, o incrementalismo traz um aparato teórico importante para a dimensão política, mas não satisfaz, em sua totalidade, a conceituação do orçamento público, o que motiva outras análises.

Na dimensão econômica, deve ser considerado que o Brasil preconiza constitucionalmente ser um estado de bem-estar social. Para Bonavides (2007), esse tipo de concepção é a conciliação entre a sociedade e o Estado, em que este último a partir do intervencionismo busca proporcionar a satisfação de necessidades mínimas dos cidadãos; sendo o Estado, portanto, o elo de garantia do bem-estar.

Nesse contexto, a despesa pública, elemento basilar do orçamento juntamente com a previsão de receitas, deve satisfazer o interesse da coletividade, o que pode, em certa medida, causar impacto no equilíbrio orçamentário. Deste modo, a dimensão econômica do orçamento considera na sua teoria questões como limitação dos gastos públicos, equilíbrio econômico e política fiscal, tendo o Estado como ator principal para proporcionar equilíbrio e desequilíbrios orçamentários com o objetivo de tornar a economia viável, uma vez que as leis do mercado são insuficientes para a necessária regulação (GIACOMINI, 2019).

Para o modelo gerencial, o orçamento deve apresentar propósitos e objetivos compatíveis aos programas propostos, utilizando para tanto os créditos necessários. Essa teoria se afasta da antiga concepção, do momento da sua criação e consolidação no final do século XX, em que o orçamento era considerado mero instrumento de controle financeiro e político. Deste modo, o modelo inaugura a ideia de um orçamento planejado e compatível com diversos outros instrumentos gerenciais, considerando aspectos jurídicos, políticos e econômicos, e visando uma gestão de resultados (ROBINSON; LAST, 2009).

Por fim, a partir da dimensão jurídica, são observados os processos constantes na elaboração das normas concernentes à matéria, com regramentos regionalizados e específicos

a cada país. Neste trabalho, pode-se compreender melhor o resultado legal desses processos com a edição de leis e a constitucionalização do orçamento a partir de 1988.

Compreender e aprofundar essas dimensões é importante para se chegar a um conceito satisfatório sobre o orçamento público que considere todas essas premissas e sirva de norte para a continuidade da pesquisa. Nesse sentido, Wildavsky (1974) define o orçamento como o instrumento que traz projetos e atividades governamentais, sendo o elo entre as receitas disponíveis e as decisões tomadas para atender aos objetivos políticos, direcionando a alocação de recursos e guiando o gestor na sua administração.

Já Mayper; Granof e Giroux (1991) o definem como o instrumento de planejamento de que dispõe a administração pública com o objetivo de atender as necessidades da população por meio da execução dos serviços ofertados à coletividade.

Para Lima e Viana (2016), compreende-se como sistema orçamentário brasileiro a elaboração de leis orçamentárias que visam o planejamento governamental, com a previsão de receitas e despesas. Suxberger e Lemos (2020) conceituam o orçamento público como um instrumento democrático, que tem como objetivo atender as demandas da sociedade, em busca da redução das disparidades sociais em termos locais, regionais e nacionais.

De acordo com Vieira (2022), o orçamento é o reflexo das tensões existentes entre os poderes da República, com ênfase para o Executivo e Legislativo, que culmina em um instrumento de gestão.

Diante dessas abordagens, para a pesquisa, será trabalhado o conceito de orçamento público brasileiro como o resultado de um consenso entre os Poderes Executivo e Legislativo, projetado em leis orçamentárias planejadas, articuladas e aprovadas, objetivando o alcance do princípio da supremacia do interesse público.

Esses conceitos dialogam entre si e contemplam a compreensão do orçamento público dentro de uma perspectiva constitucional democrática, compatível com a inaugurada pela Constituição de 1988 ao dar especial atenção à temática, trazendo orçamento em seção própria dentro do Título VI (“Da Tributação e do Orçamento”). Isso, por si só, já diferencia o tratamento ofertado ao orçamento em comparativo com as Constituições anteriores, abordadas nesse capítulo, uma vez que abandona aspectos de mera execução orçamentária e adentra em questões específicas do orçamento público brasileiro, como as especificidades das leis orçamentárias.

Atualmente, o orçamento público ou sua execução é concretizada pelo arranjo de três leis, discriminadas nos arts. 165 e 166 da Constituição Federal de 1988. São elas: o Plano Plurianual, com edição a cada quatro anos, definindo diretrizes, objetivos e metas e médio prazo; a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que determina as diretrizes de curto prazo para a

elaboração do terceiro instrumento legislativo; a Lei Orçamentária Anual, em que consta minúcias acerca da execução orçamentária. As duas últimas modalidades legais são elaboradas anualmente.

Todas elas são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, seja federal, estadual, distrital ou municipal, de elaboração obrigatória, e apreciadas pelas duas Casas do Congresso Nacional, no âmbito federal, pela Assembleia Legislativa, na seara estadual, e na Câmara dos Vereadores, com relação aos municípios; juntamente com os projetos de lei relativos a créditos adicionais. Esses últimos consistem em autorizações de despesas não fixadas na LOA ou que foram fixadas de maneira insuficiente e necessitam de suplementação. Para Barcelos (2012), a Constituição Federal de 1988 inicia um novo regime de governança orçamentária, complementando o iniciado com a Lei nº 4.320/1964.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000) acrescentou, ainda, exigências à LDO, que deverá dispor também sobre equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos, exigências para transferências de recursos a outras entidades (públicas e privadas), bem como a obrigatoriedade de ter Anexo de Metas Fiscais, tentando restringir, desta forma, a possível atuação irresponsável do agente político e preocupando-se com aspectos de equilíbrio financeiro e orçamentário. Em relação à LOA, a Lei Complementar exigiu a sua compatibilidade com o PPA e a LDO, enfatizando a necessidade de aspectos regionalizados, medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, além de reserva de contingência.

Em adição ao tratamento constitucional dado às leis orçamentárias, também estão contemplados os princípios gerais do Direito Financeiro; noções de planejamento, primordiais para o alcance de objetivos constitucionais; limitações e vedações aos gestores públicos; regras quanto a despesas com pessoal; dentre outras questões. Para Oliveira (2019), as mudanças ocorridas nas disposições constitucionais de 1988 podem ser compreendidas como a constitucionalização do orçamento público.

Isso porque, diferentemente do que ocorreu em períodos constitucionais pretéritos, a Constituição Federal de 1988 proporcionou ao orçamento um novo olhar, voltado para o planejamento e desenvolvimento, de maneira sistemática e organizada, compatível com as demais normas constitucionais.

Além disso, o orçamento ultrapassa regras pontuais de finanças e execução orçamentária. Para Torres (2014), a constitucionalização do orçamento tem como base: a luta da sociedade pela democracia e a necessidade de controle sobre a execução financeira e

orçamentária, contrapondo-se a um estado ditatorial, controlador e que comete abusos com a cumplicidade da ausência de publicidade e controle dos seus atos. Isso porque à população é atribuído o direito de interferir nas finanças do Estado, seja a partir do controle das decisões, com a participação popular na sua formulação, bem como na escolha dos representantes políticos aptos a formular e/ou modificar as peças orçamentárias, como também na fiscalização dos seus atos frente à execução orçamentária.

Apesar da primeira sistematização do orçamento no Brasil ser contemporânea ao período ditatorial, com a edição da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, recepcionada pela Constituição Federal de 1988, na qual estão dispostas regras gerais sobre a elaboração, o controle orçamentário e os balanços da União, dos Estados, Municípios e Distrito Federal, a sua constitucionalização no período democrático é um marco por vincular todos os Poderes da República e as suas relações com particulares.

Em análise às consequências da constitucionalização de direitos para os Poderes da República e sociedade, Barroso (2012, p. 32) observa que para o Legislativo reflete em limitação à sua discricionariedade ou conformação na elaboração das leis, que devem estar vinculadas às normas constitucionais, além de impor deveres de atuação para a realização de direitos e programas constitucionais. Ao Poder Executivo, a constitucionalização não apenas limita a discricionariedade de atuação, como também impõe deveres de atuação e dá validade aos atos praticados com o objetivo de aplicação direta e imediata do texto constitucional, independente do legislador. Para o Poder Judiciário, fornece parâmetro de controle de constitucionalidade e condiciona a interpretação das normas. E, para os particulares, limita a sua autonomia de vontade, subordinando-os aos valores constitucionais.

Deste modo, ao constitucionalizar de maneira sistemática o orçamento, o legislador originário abandonou a visão limitada a aspectos meramente contábeis e formalistas de receitas versus despesas. Em vez disso, avançou para uma noção de programa de governo, vinculando, constitucionalmente, todos os Poderes da República e a sociedade. Essa vinculação está inserida em um estado democrático que tem como objetivo a concretização de direitos fundamentais, como apontam Oliveira e Ferreira (2017).

A sua importância foi, inclusive, atestada em voto do ex-Ministro Carlos Britto, do Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4048, em julgamento de 14 de maio 2008, ao afirmar que a lei orçamentária, no novo contexto democrático, trata-se da norma materialmente mais importante do ordenamento jurídico, estando logo abaixo da Constituição, servindo ao propósito máximo de concretização dos direitos fundamentais (BRASIL, 2008). O voto demonstra, ao mesmo passo, que o orçamento público não deve nem

pode ser objeto de mera deliberação política como outrora ocorria, apontando a importância de estar inserido em um contexto democrático, e afastando-se da noção burocrática de mera gestão das finanças públicas.

Na prática, a constitucionalização do orçamento mudou a dinâmica brasileira em todos os entes federados, desde aspectos concernentes a prerrogativas constitucionais, como transparência, legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, dentre outros princípios expressos e implícitos, como também modificou a dinâmica entre os Poderes da República, especialmente Executivo e Legislativo.

Ao Poder Executivo reforçou e determinou regras mais claras quanto à elaboração do orçamento, com prazos e limitações à sua atuação, com margem para maior poder de fiscalização pelos congressistas, como a elaboração de demonstrativos regionalizados do efeito decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira (art. 165, § 6º), a compatibilização das leis orçamentárias anuais com o Plano Plurianual (art. 165, § 7º), além do dever de observar parâmetros regionais e sociais.

No poder fiscalizatório exercido pelo Poder Legislativo, o legislador originário determinou que todo o orçamento será apreciado pelas duas Casas do Congresso Nacional, com funções específicas para uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados (art. 166, § 1º), que examinará e emitirá parecer sobre os projetos de lei apresentados pelo Presidente da República, bem como sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição.

Paralelo ao controle realizado com suporte técnico do Tribunal de Contas da União, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal mantêm atualizadas duas páginas virtuais que proporcionam aos cidadãos o acompanhamento do orçamento público: o Fiscalize o Orçamento da Câmara e o Siga Brasil do Senado.

Nesse sentido, Conti (2013) argumenta que cabe ao Poder Legislativo a garantia de uma maior efetividade ao orçamento, seja pela fiscalização ou por meio de mecanismos e instrumentos à disposição como o a possibilidade de contingenciamento de dotações, realocações de recursos, bem como a propositura de emendas compatíveis com o PPA e a LDO.

Além das inovações constitucionalizadas em 1988, a relação estabelecida entre os Poderes Executivo e Legislativo ganhou novos contornos com as alterações promovidas a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, que alterou os arts. 165, 166 e 198 da Constituição, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária das emendas individuais indicadas pelos membros da Câmara dos Deputados e do Senado

Federal, inaugurando uma nova dinâmica entre os Poderes da República, o que será trabalhado com mais ênfase no tópico 2.3 deste capítulo.

Antes de adentrar nas mudanças promovidas com a instituição das emendas impositivas e recriação das emendas de relator, outro aspecto do orçamento constitucionalizado merece atenção nessa pesquisa: o planejamento estatal e o caráter autorizativo do orçamento público brasileiro.

2.2 O Planejamento Estatal e as controvérsias da natureza jurídica do Orçamento

A constitucionalização do orçamento público deu mais robustez a alguns aspectos outrora abandonados, como trabalhado no tópico anterior. Um desses elementos se tornou intrínseco à execução orçamentária: o planejamento estatal, que é etapa fundamental da constituição orçamentária de determinado período, uma vez que impõe às ações do Estado um conhecimento prévio de problemas e ações a serem trabalhadas para a sua correção ou mitigação (ALMEIDA; COSTA, 2019).

De acordo com Torres (2014), o orçamento possui funções compatíveis com o Estado Democrático de Direito, como a delimitação legislativa, por meio da aprovação de leis orçamentárias que impõem limites à sua execução; de ser um instrumento de planejamento estatal, com projetos, programas e planos voltados para o desenvolvimento nacional e regional; a função de transparência, permitindo o acesso a todos os cidadãos para que possam exercer o controle popular; possui a função de promover, de maneira efetiva, os direitos e liberdades individuais; e, por último, o poder-dever de controle da atuação governamental de modo a evitar ilegalidades ou tratamentos distintos daqueles constitucionalmente prescritos. Afasta-se, portanto, a concepção de um orçamento limitado ao controle de programas de governo e o financiamento de um planejamento econômico.

Para Silva (2021), planejar é o ato de organizar as decisões visando a maximização das chances de sucesso do objetivo delineado, independente de qual atividade está sendo executada. É um processo de relevância para o contexto da Administração Pública, uma vez que aproxima as ações do governo com as necessidades da sociedade (CATAPAN; BERNARDONI; CRUZ, 2013).

Segundo Paludo (2013), o planejamento possui três variáveis na Administração Pública: estratégica, destinado a estabelecer objetivos para o ente de maneira ampla com planos de longo prazo; tático, voltado para a elaboração de planos, programas e projetos, visando concretizar o

planejamento estratégico; e operacional, momento em que ocorre a exteriorização de objetivos e estratégias delineados no planejamento estratégico e tático.

O plano teórico contempla diversas diretrizes possíveis à conceituação do planejamento na gestão pública. Para uma visualização mais concreta do que seria, enfim, o planejamento, pode-se propor uma linha de atitudes possíveis: a identificação de um problema ou prioridade de investimento de interesse da coletividade; a identificação das pastas competentes para a resolução; o diálogo com os sujeitos envolvidos; a propositura de ações articuladas para a mitigação desse problema; a determinação de prioridade na sua resolução a curto, médio e longo prazo; e, com a priorização, há a decisão se esse problema será concretizado no orçamento público. As leis orçamentárias, portanto, concretizam a conclusão de todas essas etapas.

No âmbito do Governo Federal, o instrumento técnico e político em que se materializa o planejamento, com resultados do processo decisório acerca das prioridades governamentais como consequência de disputas político-partidárias, é o Orçamento Geral da União (OGU). Até a sua versão final, pressupõe-se que o planejamento foi o instrumento guia para a sua constituição, considerando todo o processo orçamentário de elaboração, aprovação, execução, avaliação e controle (COUTO; CARDOSO JR., 2018).

Apesar de o planejamento pós-Constituição de 1988 estar consubstanciado com as peças orçamentárias e o seu extenso rol de regras e limitações, um dos fatores que moldam a sua concretude, isto é, o direcionamento final a que se destina o planejamento por meio de ações e renúncias em torno de políticas públicas, é a agenda política dos governos (CARNEIRO, 2022).

Desde a redemocratização, as agendas variaram entre uma ordem econômica liberal e uma orientação social-democrata da ordem social. Para Carneiro (2022), o Brasil é marcado por três fases: a primeira, com o Governo Collor (1990-1992) e que perdura até o segundo Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), preponderando uma concepção de Estado liberal da ordem econômica. Em um segundo momento estão os Governos Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), marcados pelo Estado social-democrata da ordem social. E o terceiro momento se inicia a partir de um cenário de turbulência política, com o *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff, retomando o Estado liberal com Michel Temer (2016-2018), marcado por uma orientação pró mercado.

Em seguida, pode-se notar uma tentativa de aprofundamento a partir de um reformismo neoliberal com o Governo Bolsonaro (2019-2022), cuja agenda era voltada para uma tentativa de transformação radical do Estado, inclusive com o abandono de importantes marcos civilizatórios, como pautas progressistas antidiscriminatórias, antiarmas e de liberdade religiosa (CARNEIRO; BRASIL, 2021).

A esse contexto, pode ser acrescentado um quarto momento, que é a retomada da agenda social-democrata com a terceira gestão do Presidente Lula, a partir de 2023. Como se observa, em três décadas e meia, o sistema orçamentário foi posto a teste em vieses opostos. A atuação governamental vagou entre o campo mais à direita e mais à esquerda e acomodou transformações contínuas e cíclicas em diversas áreas a partir do direcionamento do comando do Governo Federal.

Apesar das agendas de governo serem inerentes às gestões do Poder Executivo, os fatores externos são elementos importantes na sua implementação, a exemplo da ocorrência da pandemia de Covid-19, reconhecida no início de 2020, que impôs ao Governo Bolsonaro a adoção de diversas medidas urgentes no campo sanitário, mesmo sendo opostas à agenda pública com discurso negacionista adotada pelo ex-Presidente⁴.

Além disso, a instabilidade política presente durante a sua gestão também foi fator determinante para o abandono de outras agendas, impondo a necessidade de diálogo e negociações com atores localizados ao centro do espectro político. Essas questões impactaram no planejamento inicial do Governo Bolsonaro, que possuía uma agenda de desconstrução e sucateamento de políticas públicas (CARNEIRO, 2022), inerentes a questões relativas ao planejamento e execução do orçamento.

O planejamento estatal, deste modo, pode ser impactado por fatores variados, desde a ausência de requisitos subjetivos relacionados a aspectos de competência administrativa do gestor público e a equipe escolhida para conduzir as diversas pastas setoriais; como também a ausência da governabilidade, comprometendo o diálogo necessário entre os Poderes da República em prol do interesse da coletividade, imputando ao Chefe do Executivo concessões que podem vir a comprometer o planejamento compatível com a agenda política escolhida pelo povo durante o pleito eleitoral.

Caso haja a quebra desse pacto democrático realizado com a eleição do representante no Executivo, seja federal, estadual, distrital ou municipal, o orçamento pode deixar de ser instrumento democrático para ser instrumento de interesse pessoal a partir do seu sequestro. Isso porque ele possui diversas funções, servindo como instrumento de programação econômica, de ação governamental, bem como de política fiscal, criando condições para o desenvolvimento dos entes federados (PASSEROTTI, 2017).

Aliado a isso, há o debate acerca da natureza jurídica autorizativa ou impositiva do orçamento e como isso afeta o planejamento concretizado pelas leis orçamentárias. A

⁴ Para uma análise mais aprofundada sobre o posicionamento ideológico do ex-Presidente Bolsonaro durante a pandemia de Covid-19 e a possível contraposição com a agenda pública, recomenda-se consultar: Arruda, 2021.

concepção de orçamento autorizativo se volta para o fortalecimento do controle político em detrimento do planejamento pré-determinado nas leis orçamentárias, uma vez que dá margem à atuação do agente político em escolher executar as programações autorizadas, favorecendo o denominado orçamento-ficção. Noutro lado, o orçamento impositivo tem como característica a obrigatoriedade no cumprimento das execuções das programações autorizadas pelas leis orçamentárias e a sua inexecução pressupõe justificativa, sob pena de crime de responsabilidade (GREGGIANIN, 2015).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 9º, traz de maneira expressa a obrigatoriedade (até então, era uma faculdade) de contingenciamento de despesas discricionárias, se for observado, durante a sua execução, o risco fiscal. Com a disposição, tudo que deixa de ser executado pelo gestor pode ser justificado pela necessidade de ampliação de caixa e resultados fiscais.

Para Greggianin (2015), na prática, parte do orçamento pode ser considerado como meramente autorizativo, uma vez que a sua inexecução pode ser atribuída a falta de recursos, o que foi reforçado pela lei fiscal. Contudo, tudo aquilo que não for contingenciado possui obrigatoriedade de execução.

O debate é de elevada importância para o planejamento, diante do pressuposto de que todas as programações constantes nas leis orçamentárias precedem um momento de identificação de um problema ou necessidade da sociedade, passando por negociações políticas e planejamento das ações que serão executadas, com determinações claras dos objetivos e metodologias de concretização de determinada política pública.

Parece falha a afirmação de que o orçamento possui natureza jurídica meramente autorizativa ou impositiva; ao contrário, é uma mescla que se manifesta conforme a natureza das despesas. Quanto às obrigatórias, o crédito é decorrente da norma constitucional ou da lei, como gastos com pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários e assistenciais, e as transferências obrigatórias a estados e municípios; dentro desse rol, que representa cerca de 90% da despesa total⁵, não há espaço para a discricionariedade na execução dessas programações financeiras.

As despesas discricionárias, contrariamente, são aquelas que não constam no rol das despesas obrigatórias e podem ser alvo de contingenciamentos, isto é, do bloqueio provisório de empenho e pagamento de programações previamente aprovadas na lei orçamentária. Essas despesas são aquelas destinadas ao pagamento de contratos e convênios firmados durante o

⁵ Conforme dados extraídos da Plataforma SIGA Brasil do Senado Federal.

exercício financeiro. Nesse universo, o gestor está previamente autorizado a executar a despesa, uma vez que esta consta na lei orçamentária como uma Ação, mas a sua execução não possui o caráter impositivo.

Compreender o orçamento como uma lei de execução impositiva, sem exceções, é uma concepção falha e distante da realidade do manejo do orçamento durante o exercício financeiro a que faz alusão. Isso porque a sua flexibilização, pelas vias constitucionais e legais, é relevante diante de uma realidade que é mutável, com ocorrência de situações imprevisíveis, sendo impossível prever e controlar todos os eventos que poderão vir a ocorrer durante a sua vigência. O orçamento opera dentro de uma margem de previsibilidade e não de uma certeza (CONTI, 2019).

O orçamento instrumentalizado por leis, apresentando um viés programático do planejamento, dá força a uma natureza impositiva, mas essa característica deve ser compreendida como um limitador do desejo meramente discricionário do agente político, que está vinculado à lei que formulou e foi aprovado pelo Legislativo. A sua liberdade se encontra na escolha das prioridades da Administração, diante do caráter finito da disponibilidade financeira do Estado (HORVART, 2017).

No rol de despesas de execução obrigatória, recebendo o caráter impositivo por meio de mudanças constitucionais promovidas por congressistas, como será visto no tópico seguinte, estão as emendas parlamentares individuais e de bancada estadual. Até então de caráter autorizativo, sucessivas Emendas Constitucionais proporcionaram às emendas parlamentares a obrigatoriedade de execução de despesa sob os aspectos político, financeiro e orçamentário, apesar de serem marcadas como despesas discricionárias no orçamento da União.

2.3 As mudanças promovidas pela constitucionalização das emendas parlamentares impositivas e a recriação das emendas de relator

O constituinte atribuiu ao Poder Executivo a missão de delimitar os rumos centrais do orçamento, sendo de sua competência a elaboração das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), e ao Poder Legislativo o papel de fiscalizar e propor emendas, com o objetivo de aperfeiçoar a proposta encaminhada, visando uma alocação de recursos compatível com as necessidades da coletividade.

É no art. 166 da Constituição de 1988 que se observa de forma mais detalhada como se dá a participação dos congressistas frente ao orçamento. Em contraponto ao que ocorria no regime militar, aos deputados e senadores foi restaurada a prerrogativa de emendar o orçamento

para acrescentar, suprimir ou modificar o projeto de lei orçamentária enviado pelo Chefe do Poder Executivo (RODRIGUES, 2018).

Com o novo texto constitucional, os parlamentares podem apresentar emendas relacionadas às receitas, objetivando rever arrecadações ou renúncias de receitas; também podem emendar despesas, indicando a fonte de recursos. Desse rol só excetua interferência nos gastos com pessoal e encargos, dívidas públicas e transferências constitucionais para estados e municípios (SILVESTRE FILHO, 2023).

Em relação às despesas, as emendas podem se referir a remanejamentos, com propostas de acréscimos ou inclusões de dotação e sua correspondente anulação para fazer frente à despesa; como também podem ser de apropriação, destinadas a acrescer despesas ao orçamento com anulações referentes aos fundos de reserva.

Essa atuação, por meio de emendas ao orçamento, possuía até 2015 caráter meramente autorizativo. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 86, o Poder Legislativo deu o primeiro passo para se tornar protagonista do orçamento, impondo a execução das emendas individuais propostas. A aprovação deu início à instrumentalização de recursos financeiros estatais para disputas de poder e demarcação de territórios, núcleo de uma guerra política com a troca de votos e apoios por liberação de recursos.

As alterações promovidas pela EC nº 86/2015 consistem no estabelecimento de vinculação de receitas para serem gastas com emendas individuais de até 1,2% da receita corrente líquida prevista na LOA proposta pelo Poder Executivo, devendo metade desse percentual ser destinado a atividades relacionadas à saúde, sendo vedado o seu uso para custeio de pessoal e encargos sociais. A exceção para a execução obrigatória dá-se na ocorrência de impedimento de ordem técnica, impossibilitando o empenho da despesa (art. 166, § 12, CF/88), além da possibilidade de contingenciamento, caso haja descumprimento da meta de superávit primário estabelecido na LDO.

A propositura dessas emendas se dá conforme a Resolução Conjunta nº 001/2006 do Congresso Nacional (BRASIL, 2006), atualizada conforme a EC nº 86/2015, que determina que podem ser propostas até 25 emendas por parlamentar, vinculadas às determinações da LDO, com quota individual igualitária (LIMA; VIANA, 2016).

De acordo com informações extraídas do Portal da Transparência⁶, em Detalhamento de Emendas Parlamentares, foram empenhados R\$ 7,2 milhões em 2016, R\$ 7,1 milhões em 2017,

⁶ Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&tipoEmenda=1&colunasSelecionadas=codigoEmenda%2Cano%2Cti>

R\$ 8,4 milhões em 2018, em 2019 o valor foi de R\$ 8,5 milhões, 2020 foi para R\$ 9,2 milhões, houve um aumento em 2021 para R\$ 9,4 milhões e, em 2022, atingiu R\$ 10,6 milhões. Os valores são bem diferentes quando comparados com os R\$ 3,3 milhões empenhados em 2015, quando ainda não existia a obrigatoriedade da execução desse tipo de despesa.

Em 2023, foi observado um aumento significativo, tendo sido empenhados R\$ 15,2 milhões para a execução das emendas individuais impositivas. O acréscimo é fruto da aprovação da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, que elevou de 1,2% para 2% o limite de emendas aprovadas, sendo 1,55% para emendas de Deputados e 0,45% para Senadores, porcentagem que tem como base de cálculo a receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária:

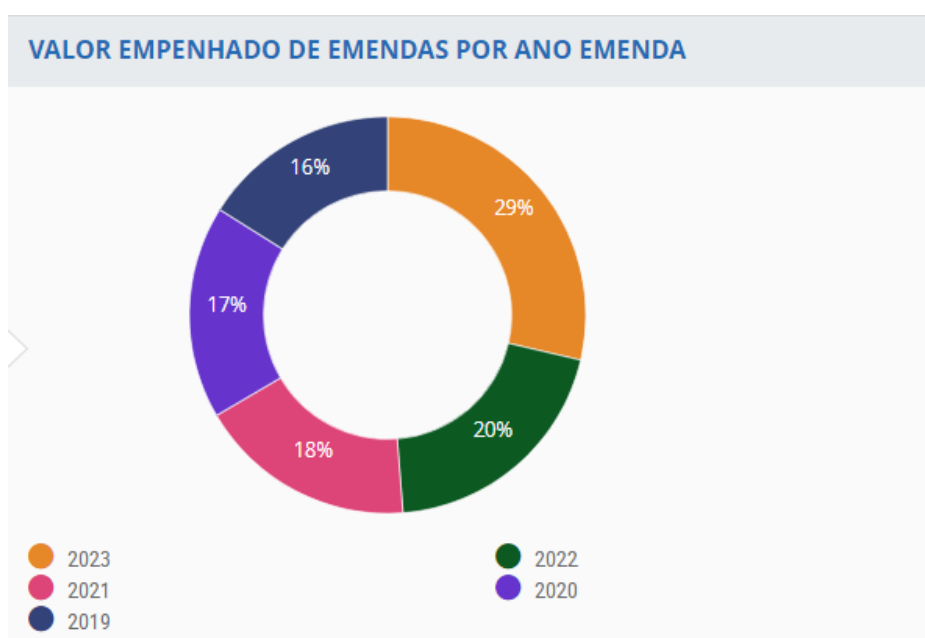


Figura 1 - Detalhamento de Emendas Parlamentares Individuais por Ano. Fonte: Portal da Transparência (2023).

As duas alterações constitucionais que afetaram diretamente a indicação de emendas parlamentares individuais ocorreram em momentos distintos, porém importantes, para o contexto político. A primeira ocorreu meses antes do início do processo de *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff (PT), em dezembro de 2015, momento marcado por constantes conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo, e justificado a partir de argumento de crise econômica e fiscal, em que as coalizações tradicionais se mostraram insuficientes para frear o contexto de embate existente. Já a segunda ocorreu após a derrota do ex-Presidente Jair

Bolsonaro (PL) nas eleições de 2022 contra o ora Presidente Lula (PT). A Emenda Constitucional nº 126/2022, que aumenta o percentual de emendas individuais, objetivava definir as regras de transição da Presidência da República.

Antes de realizar uma análise mais aprofundada acerca da EC nº 126/2022, é importante trazer outras mudanças relevantes que impactaram na interferência dos congressistas no orçamento público. Em 27 de junho de 2019, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 100, que aumentou a parcela de emendas impositivas, quando 1% da receita líquida prevista na LOA passou a ser destinada obrigatoriamente às emendas de bancadas estaduais. Essa indexação vigorou até 2022, quando passou a ser reajustada conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA).

Foi normatizado que as emendas de bancada devem refletir matérias de interesse de Estados ou Distrito Federal e estão restritas de 15 a 23 propostas por bancada, a depender do número de parlamentares de cada Estado. A justificativa deve conter elementos suficientes para a avaliação do custo-benefício da ação, bem como os aspectos econômicos e sociais. Quando se tratar de projeto, deve conter o valor estimado, as fontes de financiamento e, caso haja, as contrapartidas.

Em seguida foi aprovada a Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, que permitiu, no uso das emendas individuais, a transferência direta de recursos para estados e municípios. Antes da aprovação, as indicações deveriam estar vinculadas a projeto ou atividade da União, ou seja, deveriam obedecer a uma regra orçamentária basilar: a compatibilidade entre LOA, LDO e PPA. A mudança proporcionou mais liberdade aos congressistas e espaço de negociação com líderes municipais, correspondentes aos seus interesses eleitorais. A prerrogativa também foi estendida às emendas de bancada por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2021.

Para Santos e Gasparini (2020), as mudanças proporcionaram aos congressistas a participação em grandes decisões do Executivo, como a reformulação de políticas públicas e a modificação de diretrizes na realização dos gastos públicos.

Posteriormente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que determinou as regras para o orçamento de 2020, criou as emendas de comissão permanente, denominadas de RP 8, e recriou as denominadas emendas de relator⁷, as RP 9, ambas de caráter autorizativo. Diferentemente de

⁷ As emendas de relator já foram objeto de escândalo de corrupção no ano de 1993, com os “anões do orçamento”. Esse foi o apelido dado aos parlamentares que burlavam o orçamento da União para desvios financeiros, protagonistas de um esquema de corrupção denunciado por um ex-assessor da Comissão Mista de Orçamento, José Carlos Alves dos Santos, que culminou na abertura da “CPI do Orçamento”, com duração de 3 meses de investigação, entre os anos de 1993 e 1994. Conforme informações do Portal da Câmara dos Deputados, a

como são operacionalizadas as emendas individuais e de bancada, para as de relator não foi determinado nenhum parâmetro quantitativo, critério equitativo na distribuição de recursos nem as funções orçamentárias beneficiárias. Abaixo um quadro exemplificativo sobre todos os tipos de emendas parlamentares ao orçamento:

Tipo de Emenda	Natureza	Critério de Distribuição	Percentual	Obrigatoriedade na Destinação
Emenda Individual	Execução Impositiva	25 emendas individuais para cada parlamentar (deputados e senadores)	2% ⁸ da Receita Corrente Líquida, com 1,55% para Deputados e 0,45% para Senadores	50% do valor total de cada parlamentar deve ser destinado a ações e serviços públicos de saúde
Emenda de Bancada	Execução Impositiva	15 a 23 emendas por bancada estadual, a partir do critério de número de parlamentares de cada Estado	1,2% da Receita Corrente Líquida	Deve se referir a matérias de interesse de Estados ou Distrito Federal
Emenda de Comissão Permanente	Execução Discricionária	4 a 8 emendas para as Comissões de caráter Permanente	Discricionário do Relator Geral da LOA	Área temática da Comissão Permanente

Comissão Parlamentar de Inquérito quebrou 395 sigilos bancários, 267 sigilos fiscais e 43 telefônicos, e colheu 79 depoimentos em 111 reuniões. O esquema girava em torno das emendas de relator, que em decorrência da ausência de transparência no direcionamento dos recursos facilitava as transações necessárias, aliado a isso os pareceres do relator eram entregues no limite de tempo para aprovação, com o objetivo de ter quórum reduzido na Câmara dos Deputados. Para funcionar corretamente, os deputados utilizavam da sua influência política para aprovar emendas e burlar procedimentos licitatórios para que empreiteiras parceiras vencessem a concorrência. Caso funcionasse, a empresa retribua o deputado com o pagamento de propina. O chefe de todo o esquema foi o parlamentar João Alves (PFL-BA), que lavava o dinheiro alegando que havia ganhado na loteria com mais de 200 bilhetes premiados. Apesar da grande dimensão do Inquérito, o resultado foi aquém do esperado. Obteve-se o veredito de cassação de seis deputados, mas dois deles renunciaram e conseguiram se livrar da perda dos direitos políticos. Dentre estes figurava o chefe do esquema, o parlamentar João Alves. Atualmente, esse tipo de tática foi banido por emenda de revisão constitucional.

⁸ O percentual inicial era de 1,2% da Receita Corrente Líquida, sendo alterado para 2% por meio da Emenda Constitucional nº 126, de 2022.

Emenda de Relator	Execução Discricionária	Discricionário	Discricionário do Relator Geral da LOA	Destinação discricionária
-------------------	-------------------------	----------------	--	---------------------------

Tabela 1 – Quadro Resumo das Emendas Parlamentares ao Orçamento (Elaboração da Autora com dados extraídos da Plataforma Siga Brasil)

O controle de parte do orçamento, via emendas de relator, por congressistas foi sedimentado em um contexto de desgaste do ex-Presidente Bolsonaro, que se elegeu com discursos avessos à política tradicional, com negativas à abertura de negociações com o grupo denominado “centrão”. A autonomia discursiva sofreu modificações a partir do ano de 2020, a partir dos inúmeros pedidos de *impeachment* protocolados no Congresso e investigações envolvendo esquemas de “rachadinha”⁹.

Além dos problemas jurídicos em torno do ex-Presidente, a agenda de governo defendida durante o pleito de 2018 restou prejudicada em decorrência da ausência de comunicação e coalizões com os parlamentares, inviabilizando, portanto, a condução adequada da gestão presidencial.

Todos esses fatos, ocorridos nos anos de 2019 e 2020, motivaram a negociação entre o Chefe do Executivo e o grupo de parlamentares dominantes no Congresso. É nesse contexto que as emendas de relator foram reinseridas no orçamento.

Durante a apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020 (PLDO, 2020), a Bancada de Tocantins por meio da Alteração nº 1 no Parecer Preliminar do Projeto solicitou a adição da seguinte redação “Poderão ser incluídas emendas de relator no Anexo de Prioridades e Metas, com o objetivo de suprimir lacunas na definição de emendas de bancada estadual, de manter o equilíbrio federativo e de promover o desenvolvimento econômico e social”.

Todavia, a redação sugerida foi alterada no Parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, aprovado pelo Plenário do Congresso Nacional, incluindo no rol de identificadores de Resultado Primário (RP) o identificador nº 9, determinando que nas despesas discricionárias decorrentes de programações incluídas ou acrescidas por emendas estão “4. de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam acréscimo em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as

⁹ “Rachadinha” é o nome popular dado ao esquema de desvio de salários de funcionários públicos ao seu superior hierárquico.

emendas destinadas a ajustes técnicos, recomposição de dotações e correções de erros ou omissões”.

O texto foi vetado pelo ex-Presidente Bolsonaro sob o argumento de que os dispositivos criam marcadores de despesas de execução obrigatória, contribuindo para a rigidez do orçamento e dificultando o cumprimento da meta fiscal.

Para Linhares Neto (2023), a utilização do tecnicismo orçamentário pelos parlamentares na criação das emendas de relator e do Chefe do Poder Executivo no veto já atuaram em detrimento da transparência e clareza que deve nortear os atos públicos, evidenciando que, desde a sua gênese, o orçamento secreto foi planejado para desnortear a compreensão da sociedade quanto aos seus aspectos e problemáticas.

Apesar do veto presidencial, o turbulento contexto jurídico e político do ex-Presidente motivou, 21 dias depois, o envio de projeto de lei alterando a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020, e utilizando-se da mesma redação do Congresso foi inserida as emendas de relator ao orçamento da União.

A justificativa legal e pública para a recriação das emendas de relator foi a de proporcionar as ferramentas necessárias para que o relator da LOA consiga encaminhar emendas priorizadas pelo Poder Executivo. Corroborando com a justificativa, a Nota Técnica nº 63, de 8 de novembro de 2021, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, afirma que essas emendas “tradicionalmente, são utilizadas com a finalidade de corrigir erros ou omissões de ordem técnica do projeto de lei orçamentária, ou seja, um instrumento colocado à disposição dos relatores para que possam cumprir a função de organizar e sistematizar a peça orçamentária”.

Segundo Faria (2022), existem quatro tipos de operacionalização das emendas de relator: a primeira, destinada ao acréscimo ou inclusão de dotação; a segunda, para criar ou aumentar reserva de recursos, a partir do cancelamento de programações ou reestimativa de receitas; a terceira, que se propõe a recompor dotações; e a última, que visa os ajustes técnicos. A última é a única com permissão constitucional, sendo as demais operacionalizadas à revelia da Constituição, mas com o aval de congressistas articulados com o Chefe do Poder Executivo Federal.

Na prática, as emendas de relator serviram como uma ferramenta disponibilizada aos parlamentares que faziam requerimentos de verbas à União diretamente ao Ministro competente para executar as programações, sem qualquer identificação do parlamentar que estava indicando nem para onde iria o recurso (TOLLINI; BIJOS, 2021).

A ausência de transparência necessária resultou em casos de corrupção em torno da execução orçamentária desse tipo de emenda. O primeiro caso público foi descortinado em maio de 2021, pelo jornalista Breno Pires, à época no Estadão (2021), que renomeou esse tipo de emenda como orçamento secreto, em decorrência da ausência de transparência necessária na divulgação da destinação de recursos e as suas respectivas indicações parlamentares¹⁰.

Além desse arranjo, em ato contínuo investigativo, em julho de 2022, agora pela Revista Piauí (2022), o jornalista Breno Pires divulgou nova reportagem mostrando que recursos financeiros oriundos do orçamento secreto estavam sendo utilizados de maneira ilícita em fraudes no Sistema Único de Saúde, a partir de falsificações do número de atendimentos ambulatoriais, com o objetivo de aumentar o valor dos repasses financeiros via orçamento secreto¹¹.

Nas reportagens, o jornalista chama atenção para dois fatos importantes: o primeiro é que a liberação de verbas via orçamento secreto antecedeu votações importantes no Congresso Nacional de interesse da Presidência da República; o segundo é que esses recursos federais

¹⁰ Segundo o jornalista, o governo federal destinou R\$ 3 bilhões em emendas para auxiliar na base do Congresso, parte desse valor teria sido destinado à compra de tratores com preços de até 259% acima dos valores de referência. As evidências coletadas foram oriundas de um conjunto de 111 ofícios enviados por congressistas ao Ministério do Desenvolvimento Regional, comandado pelo Ministro Rogério Marinho (PL-RN), que esteve à frente da pasta entre os anos de 2020 a 2022. Durante a investigação, observou-se que o esquema se revestia de elevada ausência de transparência, uma vez que as tratativas para o direcionamento dos valores não são públicas e equânimes entre senadores e deputados, dificultando o controle do Tribunal de Contas da União (TCU) e da sociedade.

¹¹ Na reportagem, o jornalista cita alguns municípios com fortes evidências de corrupção, como é o caso de Bela Vista (MA), cidade de 11,3 mil habitantes, que recebeu R\$ 5,5 milhões de reais para exames e consultas com profissionais especializados, resultando numa média de R\$ 490,00 per capita, superior à média nacional que é de R\$ 20,00 por habitante. O resultado da investigação, que durou dois meses, também evidenciou discrepâncias em outras cidades do Maranhão, como Afonso Cunha, em que o valor per capita passou de R\$ 520,00, e Igarapé Grande, com R\$ 590,00 por habitante. Outros municípios do Maranhão também chamaram atenção para a reportagem, como São Raimundo das Mangabeiras, que, em 2019, possuía um faturamento de R\$ 213,6 mil para assistência ambulatorial e, em 2020, saltou para R\$ 4 milhões; Santa Quitéria, com 25,8 mil habitantes, passou de R\$ 280 mil para R\$ 4,6 milhões de reais para a assistência ambulatorial. Em um primeiro momento, a conclusão poderia ser de que os investimentos na saúde estariam aumentando com o orçamento secreto. Todavia, ao se investigar mais detidamente valores destinados à área, observou-se que, na verdade, os números de consultas e exames estavam sendo forjados. Ainda em análise de Santa Quitéria do Maranhão, foram realizados, apenas no ano de 2020, 3101 exames *Western Blot*, utilizado para diagnosticar infecção pelo vírus HIV. Em comparativo, o jornalista demonstrou que o pequeno município ultrapassou a metrópole de São Paulo/SP, que, com 12,4 milhões de habitantes, realizou no mesmo ano apenas 2976 testes do mesmo tipo. Outro caso curioso é o da cidade Pedreiras (MA), com 39 mil habitantes, que informou a realização de 540,6 mil exodontias (nome técnico para extração dentária) apenas no ano de 2021, o que corresponde a 14 dentes extraídos de cada morador do município. Em ato contínuo, nos quatro primeiros meses de 2022, foram registrados mais 220,4 mil extrações, totalizando a extração de 19 dentes por habitante, mais ou menos metade da arcada dentária, nos anos de 2021 e 2022. Ao município, o jornalista atribuiu o título de “a cidade mais banguela do país”. Apesar de ter observado a utilização do orçamento secreto em outros estados do país, o foco foi o Maranhão por alguns fatores explicados na reportagem, como o fato de, apesar de ser o estado mais pobre do Brasil e concentrando somente 3% da população nacional, ter apresentado grandes e desproporcionais recebimentos de verbas federais, tendo 9 dos 10 municípios em altos valores per capita. Além disso, entre as 30 cidades brasileiras que mais receberam recursos, 23 estão alocadas no estado maranhense, com direcionamento especial à saúde. E, no ranking nacional, em 2020, o Maranhão estava em 7º lugar, no ano de 2021, subiu para a 5ª posição e, até o mês de junho de 2022, atingiu a 1ª posição dos estados com maior recebimento de verbas.

foram utilizados para a prática de corrupção e beneficiamento de parlamentares nos seus nichos eleitorais.

Para vislumbrar a influência na prática, a reportagem aponta a performance do Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP), que determinou a aplicação de R\$ 227 milhões de verbas alocadas no Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Importante frisar que qualquer senador possui o direito de indicação de emenda parlamentar. Contudo, pelo método tradicional (emenda individual impositiva), esta consiste em um valor bem inferior. Via MDR, o Senador Alcolumbre contemplou 34 anos de destinação de emendas, caso fosse pela quota parte da emenda individual impositiva.

Para Linhares Neto (2023), o orçamento secreto opera para satisfazer a clientela eleitoral dos parlamentares, com interesses direcionados aos seus nichos eleitorais, sem separação entre os que fazem a lei e os que irão aplicá-la.

Ribeiro (2022) aponta que o empoderamento do Congresso vai além de meras indicações orçamentárias. À revelia de qualquer autorização constitucional, as emendas de relator operaram mesmo sem indício de erro ou omissão. O autor exemplifica que, no exercício de 2022, o relator foi autorizado a cancelar até 20% do programado para investimentos e inversões financeiras, com a possibilidade de cortar até 40% do valor de cada projeto.

Nesse mesmo exercício, o Relator-Geral realizou cortes prévios de 2,6 bilhões de reais e apresentou 30 emendas, no valor de 16,5 bilhões de reais, isto é, 19,1 bilhões de reais em modificações de ações e programas orçamentários.

Um dos resultados práticos do material jornalístico foi a abertura de processos de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental junto ao Supremo Tribunal Federal sob os nºs 850, proposta pelo Partido Cidadania, 851, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), 854, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), e 1014, proposta pelo Partido Verde (PV). A relatora das Arguições foi a Ministra Rosa Weber, que decidiu¹² pela

¹² Em decisão, a Ministra proferiu o seguinte: (a) julgo procedentes os pedidos deduzidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1014, para declarar incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado “esquema do orçamento secreto”, consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União;

(b) declarar a inconstitucionalidade material do art. 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 e do inteiro teor da Resolução CN nº 2/2021;

(c) conferir interpretação conforme às leis orçamentárias anuais de 2021 (Lei nº 14.144/2021) e de 2022 (Lei nº 14.303/2022), vedando a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 para o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários realizadas por Deputados Federais, Senadores da República, Relatores da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e quaisquer “usuários externos” não vinculados aos órgãos da Administração Pública Federal, independentemente de tal requisição ter sido formulada pelos sistemas formais ou por vias informais. (BRASIL, 2022, p. 92).

impossibilidade de utilização das emendas de relator para a criação de novas despesas ou ampliação de programações já previstas no projeto da LOA, fixando a tese de que as emendas de relator deverão ser utilizadas de maneira restrita à correção de erros ou omissões, entendimento compatível com o que determina o art. 166, § 3º, III, alínea “a”, da Constituição Federal.

A decisão de relatoria da Ministra Rosa Weber foi ratificada em Plenário, em 19 de dezembro de 2022, pela maioria dos votos dos Ministros da Corte, julgando inconstitucional o denominado orçamento secreto, identificado pela sigla RP-9. A prática foi considerada incompatível com a ordem constitucional brasileira, devendo ser destinada, de maneira exclusiva, à correção de erros e omissões.

Além disso, o Supremo determinou que todos os órgãos da Administração Pública que manejaram recursos oriundos de emendas de relator, seja empenhando, liquidando ou pagando despesas, nos exercícios de 2020 a 2022, devem tornar público os dados referentes às compras, obras e serviços realizados, identificando o parlamentar que indicou e o beneficiário, no prazo de 90 (noventa) dias.

Importante mencionar que a decisão do Plenário do Supremo não extinguiu as emendas de relator, pois a proibição recaiu apenas em relação à sua utilização deturpada, como ocorreu na execução orçamentária dos anos 2020 a 2022, que, atuando juntamente com as emendas impositivas, foram financiadores da influência de congressistas nos seus nichos eleitorais. Esse poder político possibilitou a negociação direta de apoios, que tiveram como contrapartida a liberação de verbas públicas federais transferidas diretamente aos estados e municípios, sem qualquer necessidade de vinculação a projetos constantes nas peças orçamentárias do Executivo Federal e obediência ao dever de transparência.

Apenas dois dias depois da decisão do Plenário do STF que teoricamente colocaria um fim ao orçamento secreto como moeda de troca, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 126/2022, que ampliou a porcentagem de indicação das emendas individuais ao orçamento de 1,2 para 2%. A aprovação da mudança constitucional, inserida na transição de comando da Presidência da República, é a reafirmação do poder dos congressistas brasileiros na manipulação do orçamento público.

As emendas parlamentares geraram debates no plano político, por sugerir uma espécie de troca entre apoio político e liberação de emendas (BLANCHET; LUBKE, 2020); na seara da separação de poderes, em decorrência da incidência de certo poder de agenda de parlamentares na indicação de orçamentos sem obrigatoriedade de vinculação a ações e projetos

do Poder Executivo (FARIA, 2022); e no planejamento estatal, por haver interferência na execução de ações previamente planejadas (SILVA; TEIXEIRA, 2022).

O capítulo será finalizado com uma abordagem teórica sobre as possíveis afetações das emendas de relator no planejamento estatal, observando as implicações da execução desse tipo de emenda sob o ponto de vista teórico, bem como o empoderamento do Poder Legislativo na execução do orçamento

2.4 As Emendas de Relator, o Planejamento Estatal e o Poder dos Congressistas

Ao mapear modelos de análise de políticas públicas, Dye (2009) conclui que partidos e candidatos não possuem interesse em promover princípios, mas tão somente em ganhar eleições, posicionando-se ao redor de políticas que possam atrair o maior número possível de eleitores, convergindo na direção da maximização de votos.

Considerando o desenho constitucional de 1988, o destinador final das políticas públicas são os Chefes do Executivo federal, estadual e municipal. São eles os elaboradores ao normatizar e os que entregam à população a benfeitoria, com a publicidade de números de eficiência de gestão, prêmios, entrega de materiais e equipamentos e inaugurações de obras públicas. Mesmo com o direcionamento e a destinação de recursos para financiar as políticas públicas ofertadas, aos parlamentares eram reservados quase que o anonimato, sendo citados como parceiros da gestão, apesar de serem, muitas vezes, os reais articuladores da liberação dos recursos.

Com a ampliação na participação do direcionamento dos recursos federais, deputados e senadores se tornaram também personagens principais na destinação dessas benfeitorias, tornando-se protagonistas ao lado dos gestores municipais e estaduais, deixando de lado o posto de meros articuladores políticos.

Esse contexto foi possibilitado, inicialmente, pelo abandono do caráter autorizativo da execução de emendas parlamentares, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015, que atribuiu o caráter impositivo, bem como as demais alterações constitucionais já elucidadas.

Apesar das mudanças promovidas induzirem a uma conclusão de que congressistas ganharam mais força na gestão orçamentária, Lima e Viana (2016) apontam que a aprovação da EC nº 86/2015, por exemplo, enfraqueceu a atuação dos legisladores na definição do conteúdo do orçamento. Isso porque as indicações de emendas não consistem em execução de políticas públicas efetivas, mas tão somente no direcionamento de verbas individuais para os

seus redutos com a execução de programas e projetos de interesse local, beneficiando as suas bases eleitorais.

Para os pesquisadores, o sistema atual é reflexo das regras político-eleitorais que incentivam: a) um comportamento individualista dos parlamentares objetivando a sua reeleição; b) a fragmentação partidária; e c) a lealdade política de caráter local e regional, uma vez que esses são os interlocutores diretos com a população.

É importante observar que, paralelo a todo o jogo político, com enfraquecimento de estratégias de coalização e a aprovação de PECs para maior interferência do Legislativo na execução orçamentária, a peça orçamentária acabou sendo desvirtuada com o tempo. Para Oliveira e Ferreira (2017), as manobras realizadas, além de gerar tensões constantes entre os Poderes na gestão orçamentária, também frustram o planejamento inicial do orçamento, gerando crises no âmbito das finanças públicas.

Blanchet e Lubke (2020) apontam, ainda, que essas crises podem advir também de questões técnicas, diante da quantidade de emendas apresentadas, o que dificulta a sua execução tempestiva. Nesse sentido, mesmo diante do caráter impositivo das emendas, os Poderes Executivo e Legislativo ainda estariam em disputa para definir as prioridades na ordem da execução das emendas, perdurando critérios político-partidários em detrimento do planejamento da atividade do Estado. De acordo com os pesquisadores, um dos critérios de empenho e liberação de emendas é a votação de importantes leis no Congresso. Para subsidiar a tese, os pesquisadores apresentaram alguns dados. Em um primeiro momento, foi verificado o índice de execução financeira das emendas parlamentares entre os anos de 2015 e 2019:

Ano*	Valor empenhado	Valor pago	Percentual de execução financeira
2015	R\$ 3.381.787.645,94	R\$ 24.122.908,08	0,71%
2016	R\$ 7.223.283.967,83	R\$ 1.964.365.191,13	27,19%
2017	R\$ 10.704.235.747,00	R\$ 2.243.560.992,67	20,95%
2018	R\$ 11.307.101.377,77	R\$ 5.120.743.367,62	45,28%
2019	R\$ 12.973.770.235,32	R\$ 5.741.813.192,48	44,25%

Tabela 2 - Execução das Emendas Parlamentares de 2015 a 2019 (BLANCHET; LUBKE, 2020, p. 101).

Como se pode observar, de 2015 para 2016 há um aumento considerável de 27% (vinte e sete por cento) na execução das emendas motivada pela aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2015. Contudo, os pesquisadores apontam que os patamares de inexecução são elevados e não são condicionados, exclusivamente, a questões de ordem técnica, mas sim de ordem

política. A explicação para isso é a condicionante utilizada pelo Poder Executivo à aprovação de pautas do seu interesse. Um dos exemplos citados é a reforma da previdência¹³, que tramitou na Câmara dos Deputados em julho de 2019 e, no mesmo período, houve empenhos expressivos de emendas parlamentares ao orçamento:

Mês	Número de emendas	Valor empenhado
Janeiro	8.886	0,00
Fevereiro	1.865	0,00
Março	474	1.740.762,00
Abril	1.917	-440.875
Maió	839	254.423.898,00
Junho	1.731	1.518.029.275,00
Julho	3.123	3.044.622.149,00
Agosto	2.142	354.803.625,00
Setembro	2.343	701.836.774,00
Outubro	2.666	558.548.00,00
Novembro	4.293	2.625.870.519,00
Dezembro	6.408	3.914.436.104,00

Tabela 3 – Empenho de Emendas Parlamentares em 2019 (BLANCHET; LUBKE, 2020, p. 103).

No período de janeiro a maio, apenas R\$ 256 milhões haviam sido empenhados. Já no mês que antecede a votação e no mês da votação, houve empenhos totais de mais de R\$ 4,5 bilhões, valores que regridem nos meses seguintes e voltam a subir consideravelmente em novembro e dezembro de 2019, período em que estava sendo votada a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2020.

Blanchet e Lubke (2020) destacam que um dos pontos de conflito da Lei que motivou o empenho de emendas foi o interesse do Chefe do Executivo na manutenção de dois vetos realizados que, em síntese, retirariam o poder do Presidente da República de indicar a ordem de prioridade na execução de emendas parlamentares e transferiria esse poder ao relator-geral do orçamento, implicando, na prática, em perda de poder de barganha. No caso em análise, os vetos prevaleceram. Segundo os autores, além de criar novos contextos na arena política, a forma como está ocorrendo a execução das programações oriundas das emendas parlamentares também afeta os beneficiários das políticas públicas, diante de um contexto que interfere diretamente no planejamento estatal.

¹³ A reforma da previdência foi apresentada sob forma de Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 20 de fevereiro de 2019, enviada para apreciação do Congresso Nacional pelo ex-presidente Jair Messias Bolsonaro.

Os autores ressaltam, ainda, que a manipulação política na execução orçamentária a partir da utilização indiscriminada das emendas parlamentares não apenas cria dinâmicas nas relações de poder estabelecidas entre Executivo e Legislativo, como também afeta o planejamento da atividade estatal e os beneficiários das políticas públicas, uma vez que interfere na entrega de bens e serviços pelo Estado. Como consequência, o aprofundamento da interferência do Poder Legislativo na execução orçamentária e a leniência permissiva do Poder Executivo resultariam em um sequestro do orçamento, com usurpação de poderes constitucionalmente normatizados.

Dialogando sobre essas novas dinâmicas, Silva e Teixeira (2022) observam a questão sob a perspectiva do conflito distributivo, que conceituam como a disputa pelo comando dos recursos econômicos, que são sempre escassos, bem como a renda gerada por eles. No caso em análise, a disputa gira em torno da execução orçamentária da União.

Numa perspectiva de orçamento, os pesquisadores abordam como o conflito se concretiza, citando como exemplos o conflito existente entre regiões do país e Estados por recursos tributários; entre grupos sociais, para isenção de impostos específicos; entre grupos e setores empresariais, com isenções em troca de serviços prestados; dentre outras manifestações.

Silva e Teixeira (2022) argumentam que o conflito é legítimo e necessário. Mas é na arbitragem falha desses conflitos que residem problemas que, conseqüentemente, desarticulam políticas públicas ao dispersar recursos. Inclusive, a tentativa de captura desses recursos, segundo os autores, não consiste, por si só, em práticas criminosas ou de corrupção, visto que sempre haverá conflito distributivo. Por outro lado, no processo deve ocorrer obediência a princípios como legalidade e transparência, desde o conflito existente até as negociações realizadas.

Ao observar como se opera a distribuição das emendas de relator, os autores as apontam como instrumento legal, embora sem a transparência necessária, com uma tendência de redistribuição dissipativa do orçamento, o que afeta diretamente a eficácia das políticas públicas de natureza social e distributiva. Além disso, o processo decisório em torno da execução dessas emendas mobiliza um número restrito de parlamentares e gera apenas benefícios pontuais.

Como consequências do processo de drenagem de recursos públicos a partir de negociações entre congressistas e o Chefe do Poder Executivo, os pesquisadores apontam o desequilíbrio no processo de competição política, o distanciamento dos valores republicanos e os danos à democracia. De maneira complementar, também podem ser apontadas como resultados possíveis dessa prática: um campo propício à prática de corrupção, diante da ausência da necessária transparência e de resultados já observados de possíveis superfaturamentos em

tratores e fraudes no sistema de saúde; prejuízos a estratégias legítimas de coalização governamental, uma vez que o poder do Legislativo na elaboração e execução do orçamento se torna fragmentado em atores políticos influentes; e deturpação da execução orçamentária inicialmente proposta e compatível com a plataforma de governo eleita democraticamente.

Ribeiro (2022) aponta que o Parlamento brasileiro cravou o seu protagonismo com as emendas de relator, uma vez que passou a cancelar programações orçamentárias, revendo e atualizando o planejamento realizado pelo Governo Federal e operando durante esse período sem qualquer autorização constitucional. Ao contrário, o Legislativo parece ter burlado a Constituição ao agir além dos limites impostos, isto é, o de corrigir erros e omissões.

Para Pinho (2022), a instituição das emendas de relator objetivou a mobilização de recursos para bases eleitorais, financiando ações de baixa eficiência, fragmentadas, com foco em obras, elementos desarticulados de qualquer planejamento estratégico, porém voltados para um propósito certo: a sobrevivência do bolsonarismo às custas da sociedade brasileira. O autor defende que a operacionalização desse tipo de emenda foi compatível com a ausência de estratégia de desenvolvimento de longo prazo presente na gestão de Bolsonaro, abandonando qualquer tipo de lógica de planejamento e gestão, com vieses voltados a uma política predatória, imediatista e eleitoreira.

No cenário apresentado, Vieira (2022) argumenta que a execução dessas emendas se centra em duas dimensões elementares: a dinâmica de poder entre os Poderes Executivo e Legislativo (i) e a lacuna percebida entre o planejamento e a realização efetiva do orçamento (ii). Nessa perspectiva, as emendas tornam-se instrumentos valiosos de negociação política. O autor propõe uma reflexão: a intervenção dos parlamentares no processo orçamentário não estaria mascarando a negligência na adesão ao planejamento? Segundo Vieira, essa questão intersecta com os ideais republicanos, enfatizando a necessidade de reafirmar a primazia do interesse coletivo e se alinhar mais estreitamente com a implementação de políticas públicas pré-estabelecidas.

Considerando as abordagens teóricas realizadas, diversos novos desdobramentos nas dinâmicas de poder entre congressistas e Chefe do Poder Executivo federal estão em curso, bem como os impactos na separação dos poderes na seara orçamentária. Conforme observado, o orçamento da União deixou de ser um instrumento focado no planejamento estatal e migrou para um campo de disputas que tiveram como protagonistas os Relatores Gerais da LOA sob o comando dos Presidentes da Câmara dos Deputados e Senado Federal e o favorecimento de grupos de parlamentares dispostos a estar alinhados com essas figuras políticas e com o Presidente da República.

Nos próximos capítulos, será feita uma abordagem mais aprofundada dessa problemática. Com a construção de uma base de dados referente ao período de 2020 a 2022 e tendo como foco a execução orçamentária do Governo Federal, bem como a dinâmica das emendas de relator, o objetivo será analisar diversas destas emendas, considerando a influência do Relator Geral da LOA e dos congressistas a ele alinhados na execução do orçamento da União. Através de uma abordagem quantitativa, descritiva e exploratória, lançaremos luz sobre essa questão fundamental, visando compreender melhor o real significado e as implicações das práticas orçamentárias contemporâneas.

3 A METODOLOGIA DA PESQUISA E O BANCO DE DADOS

O estudo do orçamento público, especialmente quando focado nas emendas de relator, envolve uma combinação de aspectos políticos, administrativos e financeiros que determinam o direcionamento de recursos em um país. No Brasil, o período de 2020 a 2022 se mostrou particularmente relevante nesse contexto, dadas as nuances políticas e os desafios fiscais enfrentados pelo Governo Federal. Entender a dinâmica das emendas de relator e sua interação com o orçamento federal neste período não é apenas uma questão acadêmica, mas uma necessidade para qualquer análise sobre governança e gestão de recursos públicos.

A construção de um banco de dados se apresenta como o alicerce inicial para essa investigação. Sem um levantamento sistemático e fundamentado das emendas e de seus possíveis impactos no orçamento, quaisquer conclusões seriam superficiais. Por isso, a primeira parte deste capítulo dedica-se a detalhar o percurso metodológico, discutindo as fontes consultadas, os critérios de seleção dos dados e os desafios encontrados ao longo desse caminho. Esse exercício é fundamental para garantir não apenas a robustez da pesquisa, mas também sua replicabilidade e a validade dos resultados.

Posteriormente, será realizada a sistematização dos dados levantados. Compreender o Orçamento da União é uma tarefa complexa, dada sua magnitude e multiplicidade de componentes. Integrar as Emendas de Relator-Geral a esse panorama dificulta ainda mais essa tarefa. Nesta seção, serão estabelecidas as bases para uma análise estruturada que permitirá, no capítulo subsequente, traçar um panorama dos possíveis desdobramentos dessas emendas.

3.1 Percurso metodológico e procedimentos adotados na construção da base de dados da pesquisa

O percurso metodológico adotado nesta pesquisa, teve como alicerce a realização de uma pesquisa empírica, de natureza quantitativa e exploratória. Para Lakatos e Marconi (2019), a pesquisa representa um processo estruturado e formalizado, baseado em uma abordagem reflexiva e analítica, necessitando de uma abordagem científica. Esta é a via pela qual se busca compreender a realidade ou identificá-la, parcial ou totalmente.

Assim, para que a investigação sobre as emendas de relator e o orçamento do Governo Federal seja consistente, é vital que o percurso metodológico seja planejado e implementado. Isso garante que o pesquisador esteja munido das melhores ferramentas e estratégias ao buscar os resultados almejados ao término do estudo.

Considerando que a pesquisa é o meio utilizado pelo pesquisador para produzir novos conhecimentos, esta será empírica quando sua construção for alicerçada em mecanismos de experimentação ou observação, a partir de evidências existentes no mundo (EPSTEIN; KING, 2013).

Dentre as evidências existentes, estão as numéricas, que motivam as pesquisas quantitativas, e as não-numéricas, que alicerçam as pesquisas qualitativas, considerada como pesquisa empírica desde que sejam baseadas em dados reais, ou seja, fatos sobre uma situação ou situações.

A pesquisa empírica quantitativa busca atingir três finalidades: coletar os dados, para a utilização do pesquisador no trabalho construído, bem como para o uso de outros pesquisadores; resumir os dados, isto é, sistematizá-los, para uma melhor compreensão; e, ao final, realizar inferências descritivas ou causais. Esse tipo de pesquisa tem como objetivo verificar uma hipótese a partir da coleta de dados quantificáveis¹⁴.

Para o estudo, optou-se por trabalhar com o universo de todas as transferências de recursos, isto é, com a totalidade dos dados, deste modo, não havendo cálculo de amostra. Nesse sentido, tem-se como população a totalidade de dados quantitativos referentes ao orçamento da União e às emendas de relator autorizadas, empenhadas e pagas nos exercícios de 2020 a 2022. A utilização da população é justificada pela quantidade de dados disponíveis, representando um universo possível de ser trabalhado e analisado, bem como a necessidade de verificação dos dados sem qualquer enviesamento.

Com o propósito de oferecer uma visão aprofundada e controlada sobre a temática, esta dissertação se configura, em um primeiro momento, como uma pesquisa fundamentada na literatura que trata do Orçamento Público e das leis relacionadas, aprofundando-se nas questões

¹⁴ São exemplos de pesquisas empíricas quantitativas: ANJOS, Nikolas Alarcão dos. **Uma análise quantitativa das relações bilaterais do Brasil diante dos três grandes parceiros estratégicos**: EUA, China e Argentina, sob a ótica das votações na AGNU, entre 1997 a 2014. 2020. 85 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021. DOI <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2020.602>.

CERRI, L. F.; PENNA, F. de A. Uma escola, cem partidos: a multiplicidade de posições político-econômicas entre estudantes em um estudo quantitativo. **História & Ensino**, [S. l.], v. 26, n. 2, p. 8–28, 2020. DOI: 10.5433/2238-3018.2020v26n2p8. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/histensino/article/view/38665>. Acesso em: 2 fev. 2024.

GARCIA, Gilson Piqueras. Vigência e desafios da Lei de Responsabilidade Fiscal, Jurimetria e Tribunais de Contas: um estudo quantitativo sobre o Tribunal de Contas do Município de São Paulo. **Cadernos**, [S.l.], v. 1, n. 5, p. 49-64, jul. 2020. ISSN 2595-2412. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/109>>. Acesso em: 02 fev. 2024.

referentes às emendas parlamentares, e, em um segundo momento, com a pesquisa documental, respaldada pela análise de documentos relevantes para a compreensão do assunto em foco. A revisão de literatura preocupou-se em construir um acervo teórico com base em artigos, dissertações, teses, livros e revistas científicas que abordam os temas: administração pública, orçamento, emendas parlamentares, responsabilidade fiscal e conteúdos correlatos.

Posteriormente, foi realizada a pesquisa documental com base em fontes de órgãos e entidades, como o Portal da Transparência do Governo Federal, com o objetivo de extrair o Plano Plurianual, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias Anuais vigentes durante o período 2020 a 2022. Com o objetivo de analisar a execução orçamentária do Governo Federal, em um primeiro momento, tentou-se obter informações a partir da página Fiscalize, da Câmara dos Deputados¹⁵. Entretanto, a ausência de uma sistematização clara e objetiva dos dados dificultou a sua utilização, o que motivou a busca por outros meios disponíveis.

A alternativa encontrada foi a utilização das informações contidas na página Siga Brasil, Portal do Orçamento, do Senado Federal, que apresenta quatro propostas de painéis. O primeiro é o Painel Cidadão¹⁶, onde podem ser pesquisadas as despesas do orçamento da União por assunto, com dados de 2018 a 2023, obtendo-se informações a partir da fase da despesa, observar a sua composição, a sua distribuição ente os órgãos e funções, por subárea, objeto do gasto e a fonte de recursos.

O segundo é o Painel Emendas¹⁷, que tem como objetivo proporcionar consultas específicas sobre as emendas parlamentares de 2015 a 2023 e proporciona a aplicação de filtros de exercício financeiro e tipo de autor (emendas individuais, de bancada, de relator ou de comissão). Além disso, é possível detalhar quem indicou a emenda, de qual estrutura do Governo Federal ela é oriunda, a fonte, a ação, o número da emenda, quem foi o favorecido com a sua destinação, além dos quantitativos totais e específicos dos valores autorizados, empenhados e pagos.

O terceiro é o Painel Especialista¹⁸, com dados de 2010 a 2023, possibilitando uma maior interação com o ambiente gráfico e aplicação de filtros mais específicos tendo como base

¹⁵ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/ig-orcamento/>. Acesso em: 08 set. 2023.

¹⁶ Disponível em: <https://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=shOrcamentoVisaoGeral>. Acesso em: 08 set. 2023.

¹⁷ Disponível em: https://www9qs.senado.leg.br/extensions/Siga_Brasil_Emendas/Siga_Brasil_Emendas.html?_gl=1*1mr2re4*_ga*NDM2MTE2MTYyLjE2OTI0NTI2NTk.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY5NDE3Mzg2OS4xOS4wLjE2OTQxNzM4NjkuMC4wLjA. Acesso em: 08 set. 2023.

¹⁸ Disponível em: <https://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPainelEspecialista.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&select=LB137,2019>. Acesso em: 08 set. 2023.

a linguagem das classificações orçamentárias. E o quarto é o Painel Favorecido Pagamento¹⁹, possibilitando a pesquisa por favorecidos dos pagamentos. Para essa pesquisa, todos os painéis foram utilizados.

O primeiro passo foi obter informações relativas aos valores totais do orçamento da União e, posteriormente, a sua distribuição conforme o tipo da despesa (financeira, primária obrigatória e primária discricionária). Em seguida, essas despesas foram distribuídas por órgãos, observando-se uma dificuldade de sistematização ao utilizar os nomes completos das unidades, motivando a sua transformação em siglas ou nomenclaturas mais simples e de facilitada identificação²⁰.

Com as informações obtidas, foi construída uma base de dados com uso da ferramenta *Microsoft Excel*. A construção de um banco de dados, especialmente em áreas que envolvem análises financeiras e políticas, requer uma abordagem sistemática e criteriosa. Quando o objeto de estudo são as emendas de relator e o orçamento do Governo Federal, essa necessidade se amplifica. A transparência na definição da metodologia e nos procedimentos adotados não é apenas uma convenção acadêmica, mas uma garantia de que os resultados obtidos refletem, com precisão, a realidade que se pretende investigar.

Neste sentido, foram sistematizados os dados referentes às emendas parlamentares (individuais, de bancada, de relator e de comissão), realizando um recorte temporal relativo aos exercícios financeiros de 2020 a 2022, período em que as emendas de relator foram executadas em sua plenitude, com autorizações, empenhos e pagamentos. Também foi realizada a especificação dos valores obtidos para cada órgão do Governo Federal no âmbito das emendas de relator.

¹⁹ Disponível em:

https://www9qs.senado.gov.br/extensions/Favorecido_Pagamento/Favorecido_Pagamento.html. Acesso em 20 out. 2023.

²⁰ Para uma compreensão ampla dos termos utilizados nos gráficos elaborados nesta pesquisa, segue orientação: Encargos Financeiros: Encargos Financeiros da União; Saúde: Ministério da Saúde; Educação: Ministério da Educação; Defesa: Ministério da Defesa; Desenvolvimento Regional: Ministério do Desenvolvimento Regional; Infraestrutura: Ministério da Infraestrutura; Trabalho e Previdência: Ministério do Trabalho e Previdência; Cidadania: Ministério da Cidadania; Economia: Ministério da Economia; Agricultura e Pecuária: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ciência e Tecnologia: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações; Transferências: Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios; Justiça e Segurança Pública: Ministério da Justiça e Segurança Pública; Minas e Energia: Ministério de Minas e Energia; Relações Exteriores: Ministério das Relações Exteriores; Comunicações: Ministério das Comunicações; Operações Oficiais: Operações Oficiais de Crédito; Turismo: Ministério do Turismo; MPU: Ministério Público da União; Meio Ambiente: Ministério do Meio Ambiente; AGU: Advocacia Geral da União; TCU: Tribunal de Contas da União; STJ: Superior Tribunal de Justiça; Presidência: Presidência da República; Mulher, Família e DH: Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos; Justiça do DF: Justiça do Distrito Federal e Territórios; STF: Supremo Tribunal Federal; CNJ: Conselho Nacional de Justiça; DPU: Defensoria Pública da União; CGU: Controladoria Geral da União; Justiça Militar: Justiça Militar da União; CNMP: Conselho Nacional do Ministério Público; Vice-Presidência: Gabinete da Vice-Presidência da República.

Com todas essas informações sistematizadas, as tabelas em *Excel* começaram a ser trabalhadas para a criação de gráficos e realização de análises no *software RStudio*, que se constitui como um ambiente de desenvolvimento integrado, projetado para a linguagem de programação R, utilizado para produção de gráficos e análises estatísticas.

A escolha do *RStudio* levou em consideração a sua disponibilidade, o seu custo, a facilidade na sua utilização, a possibilidade de geração de imagens e gráficos, bem como a literatura disponibilizada quanto ao manejo do *software*, uma vez que muitos deles são de difícil compreensão e de custos elevados. A ferramenta se mostrou eficiente e acessível para o objetivo desta pesquisa.

A partir da abordagem quantitativa, com viés descritivo e exploratório, que se destaca por utilizar a quantificação na coleta de informações, objetivou-se analisar a execução de despesas com emendas de relator entre 2020 e 2022, a partir da exploração dos dados quantitativos. Dentro dessa abordagem, os vieses descritivo e exploratório adotados nesta pesquisa são particularmente pertinentes. O caráter descritivo permitiu que a investigação detalhasse e documentasse as emendas de relator e o orçamento do Governo Federal de maneira sistemática, gerando uma fotografia clara dos acontecimentos e processos durante o período de 2020 a 2022. Já o viés exploratório abre espaço para indagações mais abertas, permitindo descobrir nuances e particularidades que não seriam evidenciadas em abordagens puramente quantitativas ou estritamente descritivas.

Deste modo, a pesquisa quantitativa com viés descritivo e exploratório adotada nesta dissertação se alinha com o percurso metodológico apresentado, garantindo uma análise confiável sobre as emendas de relator e o orçamento do Governo Federal no período especificado.

3.2 A sistematização dos dados: Orçamento da União e Emendas de Relator-Geral

O levantamento realizado consiste na sistematização de dados referentes ao Orçamento Geral da União e a sua distribuição por órgãos, bem como aqueles referentes às Emendas de Relator-Geral, a partir dos números globais, e por órgãos, considerando as parcelas referentes aos valores planejados, empenhados e efetivamente pagos.

Previamente à exposição dos dados, é necessário compreender o ciclo orçamentário e como se processa a execução da despesa no contexto da União, uma vez que isso auxiliará na compreensão das indicações e execuções das emendas parlamentares, especialmente, as emendas de Relator-Geral.

No ciclo orçamentário, atuam, de maneira alternada, os Poderes Executivo, que elabora e executa o orçamento, e o Legislativo, que aprova e controla a execução, constituindo-se a partir da seguinte tramitação:

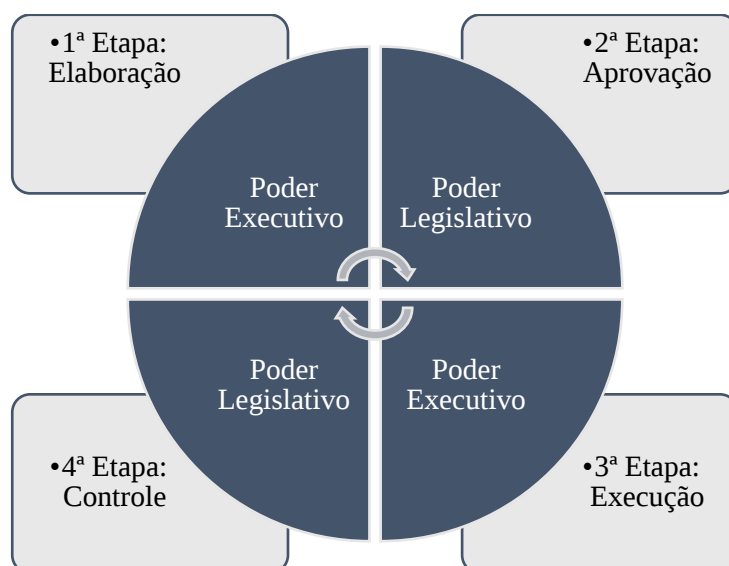


Figura 2 – O Ciclo Orçamentário Simplificado (Elaboração da Autora)

Na primeira fase do ciclo, o Poder Executivo realiza todas as etapas do planejamento orçamentário, identificação dos problemas e investimentos necessários, coleta e revisão de dados, definição de indicadores, estudo de viabilidade para a execução das ações priorizadas, preparação dos programas, diretrizes e metas, e elaboração das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA). Feito isso, os projetos de leis são encaminhados ao Congresso Nacional, onde serão realizadas audiências públicas no mês de setembro; em outubro, são elaborados pareceres preliminares sobre as matérias orçamentárias e indicação de emendas; em novembro, é emitido o relatório geral da Comissão Mista do Congresso Nacional, que é encaminhado em dezembro para votação do Plenário; por fim, a lei orçamentária segue ao Poder Executivo para sanção ou veto.

Após finalizada e aprovada a lei orçamentária, os recursos são distribuídos entre os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público, e a terceira etapa do ciclo é iniciada com o acompanhamento e análise dos programas pelo Poder Executivo e a sua execução. Concomitante à execução, ocorre a quarta etapa por meio do controle externo exercido pelo Poder Legislativo, com suporte do Tribunal de Contas da União.

Para a pesquisa, as etapas mais relevantes são a segunda, quando são indicadas as emendas parlamentares ao orçamento, e a terceira, momento da sua execução. Deste modo, é

necessário também visualizar como se opera a execução de despesas dentro do ciclo orçamentário.

De maneira geral, o orçamento é classificado em receita e despesa. A primeira é a soma de todos os valores recebidos pelo ente público durante um período determinado. O ingresso de recursos se dá por tributos (impostos, taxas e contribuições) e outras fontes, como serviços, patrimônio, atividades industriais etc. No processo orçamentário, a estimativa da receita dimensiona a capacidade governamental de fixar as despesas, que, ao contrário da receita, consiste na soma de todos os gastos fixados para determinado período.

Dentro de uma lei orçamentária de fixação despesas, estas possuem vinculações quanto ao órgão, unidade orçamentária, programa, função, esfera orçamentária, natureza da despesa, fonte/destinação do recurso e o identificador do resultado primário:

Detalhamento das Ações

*Valores em R\$1,00.
Recursos de todas as fontes.*

(MEC) - Poder Executivo

Órgão: 26000 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Unidade: 26101 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - ADMINISTRAÇÃO DIRETA

Quadro dos Créditos Orçamentários

Programática	Programa/Ação/Localização/Produto	Funcional	Esf	GND	RP	Mod	IU	Fte	Valor
5012 219U 7005	Apoio ao Funcionamento das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - Aquisição de Equipamentos e Material Permanente - No Estado de Minas Gerais Instituição apoiada (unidade): 6		F	4-INV	2	90	8	186	2.000.000
5012 2183	Fomento às ações de pesquisa, extensão e inovação nas instituições de ensino de educação profissional e tecnológica Projeto apoiado (unidade): 6	12 363							22.982.920
5012 2183 0001	Fomento às ações de pesquisa, extensão e inovação nas instituições de ensino de educação profissional e tecnológica - Nacional Projeto apoiado (unidade): 6		F	3-ODC	2	90	8	100	15.432.920
5012 2183 0029	Fomento às ações de pesquisa, extensão e inovação nas instituições de ensino de educação profissional e tecnológica - No Estado da Bahia Projeto apoiado (unidade): 100		F	3-ODC	7	90	8	100	7.550.000
									(VETADO)
									4.550.000

Figura 3 - Trecho do Volume V da LOA 2022 do Governo Federal. Fonte: Lei nº 14.412, de 15 de julho de 2022 - Volume V²¹

A imagem acima apresenta um exemplo de uma fixação de despesa na LOA do exercício de 2022 do Governo Federal, em que o órgão é o Ministério da Educação (identificado pelo código 26000) e a Unidade Orçamentária é o Ministério da Educação – Administração Direta (código 26101). Esta classificação institucional agrupa todas as despesas planejadas e aprovadas a serem executadas por essa unidade do Governo Federal.

A Classificação Programática em destaque vermelho é o código 5012, referente ao Programa “Educação Profissional e Tecnológica”, com a Ação 2183 – Fomento às ações de

²¹ Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2022/loa/Volume_5_Vetos.pdf. Acesso em: 30 ago. 2023.

pesquisa, extensão e inovação nas instituições de ensino de educação profissional e tecnológica, e subtítulos 0001 - Fomento às ações de pesquisa, extensão e inovação nas instituições de ensino de educação profissional e tecnológica – Nacional, e 0029 - Fomento às ações de pesquisa, extensão e inovação nas instituições de ensino de educação profissional e tecnológica – no Estado da Bahia. Essa Classificação se dedica à estruturação de programas destinados à concretização dos objetivos estratégicos, conforme determinado no PPA vigente no período de elaboração da LOA. Existem dois tipos de programas: os temáticos, correspondente ao caso em análise, que são direcionados a políticas públicas a serem executadas e entregues à sociedade; e os de gestão, manutenção e serviços ao Estado, que se destinam à manutenção dos órgãos do ente público a que estão vinculados e serviços não determinados nos programas temáticos.

A Classificação Funcional é representada por cinco dígitos e é dividida em funções e subfunções. A primeira pode ser observada pelos dígitos 12, que é referente à Educação, e a segunda é o código 363 – Ensino Profissional. O objetivo é de identificar a área de atuação do órgão/Unidade Orçamentária, alocando os recursos por finalidade de gasto. A Esfera Orçamentária é a F, que se refere ao Orçamento Fiscal, e determina a qual tipo de orçamento a despesa pertence.

A Natureza da Despesa é classificada em: (1) Categoria Econômica, que mensura o impacto das decisões do Governo sob o aspecto econômico, dividindo-se em despesas correntes, que são aquelas de custeio das entidades e manutenção das suas atividades, e as despesas de capital, onde são agrupadas as despesas de investimento. No orçamento exemplificativo, a Categoria é referenciada pelo “3”, uma vez que se trata de uma despesa corrente.

Em (2) Grupo de Natureza da Despesa (GND), agregam-se elementos de despesa com as mesmas características, subdividindo-se em pessoal e encargos sociais, juros e encargos da divisão, e outras despesas correntes quando diante da despesa corrente; e investimentos, invenções financeiras e amortização da dívida, relativos às despesas de capital. No exemplo da Figura 3, o GND é demonstrado pelo código ODC, ou seja, outras despesas correntes.

A (3) Classificação Modalidade de Aplicação indica de onde são realizadas as aplicações financeiras. No exemplo dado, está caracterizado pelo 90, que se refere à Aplicação Direta. O (4) Elemento de Despesa refere-se ao detalhamento da despesa, podendo ser, por exemplo, 11 – Vencimentos e vantagens fixas; 30 – Material de consumo; 39 – Outros Serviços de Terceiros; ou 52 – Equipamentos e Material Permanente. No (5) Subelemento de Despesa se encontra o menor nível de detalhamento, sendo uma especificação opcional, utilizado no momento da emissão da nota de empenho.

A Classificação por Fonte/Destinação do Recurso é destinada a identificar a fonte de financiamento da despesa. No exemplo, a fonte é estabelecida pelo código 100, referente a Recursos do Tesouro – Exercício Corrente – Recurso Ordinário. De maneira prática, significa que a despesa será custeada por meio de recursos próprios. Por fim, o Identificador do Resultado Primário (IRP) serve para auxiliar na apuração do resultado primário previsto na LDO, contido em todos os GNDs da LOA. No exemplo, é identificado pela coluna “RP”. A LOA utiliza a sigla “RP” como identificadores de despesa, já previamente definidos na LDO. Os mais relevantes são: RP 6 (Emendas Individuais), RP7 (Emendas de Bancada Estadual), RP8 (Emendas de Comissão Permanente) e RP9 (Emendas de Relator Geral).

Além disso, a lei de diretrizes orçamentárias divide as despesas em: i) financeira (RP0); ii) primária, sendo esta última subdividida em: ii.i) obrigatória (RP1); ii.ii) discricionária, não abrangida pela alínea “c” (RP2); e ii.iii) discricionária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas, neste último subtipo da despesa discricionária que se encontram as emendas individuais de execução obrigatória (RP6), as de bancada estadual também de execução obrigatória (RP7), as de comissão permanente do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, e de Relator-Geral, excluídas as de ordem técnica (RP9); e iii) primária discricionária, constante do Orçamento de Investimento. Esta última não é considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta (RP 4).

Diante dessas considerações, os dados coletados na página institucional Siga Brasil do Senado Federal foram sistematizados de modo a promover comparações. Por exemplo, as primeiras informações são referentes ao Orçamento Geral da União, nos exercícios de 2020 a 2022, com valores gerais e subdividido em despesas financeiras, primárias obrigatórias e primárias discricionárias:

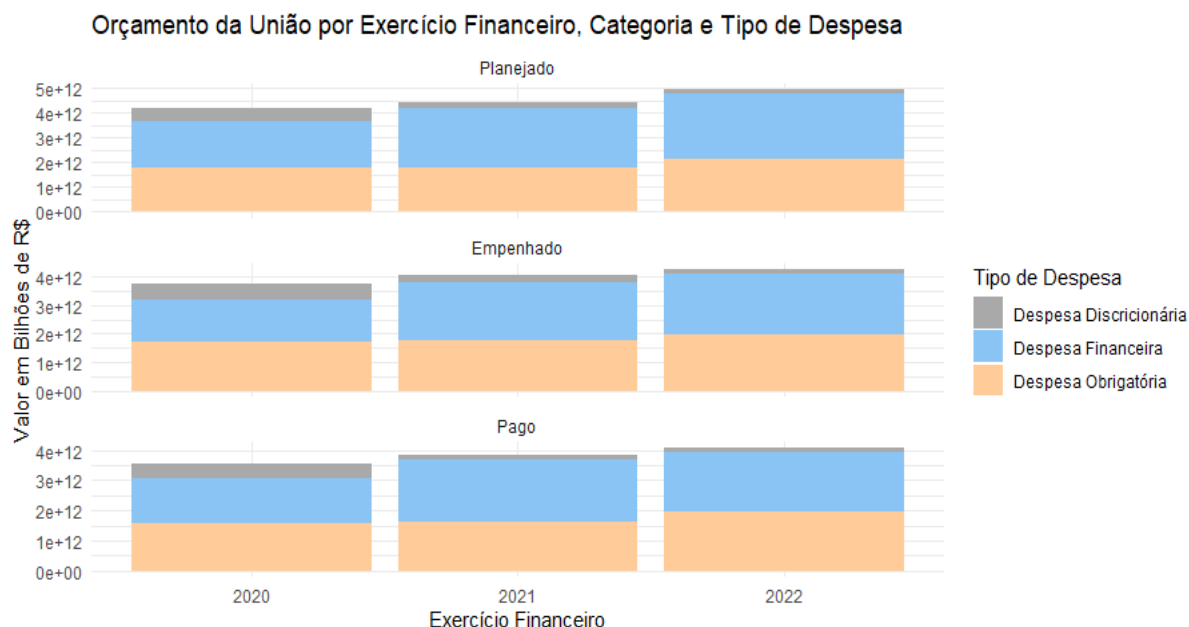


Figura 4 - Distribuição do Orçamento da União por Tipo de Despesa, Categoria e Ano (Elaboração da Autora a partir de dados extraídos da Plataforma Siga Brasil)

As despesas financeiras constituem a maior parcela no orçamento da União, variando, entre os anos de 2020 a 2022, de R\$ 1,8 trilhão a 2,6 trilhões em planejado, R\$ 1,4 trilhão a R\$ 2 trilhões empenhados e R\$ 1,4 trilhão a R\$ 2 trilhões pagos. Estas cifras representam valores referentes ao pagamento de dívidas ou da concessão de empréstimo realizado pelo Governo, extinguindo obrigação ou criando um direito. Deste modo, o objeto do gasto público está em torno de amortização de dívida, pagamento de juros e encargos, inversões financeiras, reserva de contingência, pessoal e encargos sociais, dentre outras despesas correntes. Como se observa, nesse rol não estão enquadradas despesas oriundas de emendas parlamentares.

As despesas obrigatórias e discricionárias fazem parte das despesas primárias, que são os gastos necessários para promover os serviços públicos direcionados à sociedade. Nas obrigatórias, estão consolidadas todas aquelas despesas que o Governo não pode deixar de executar, uma vez que possuem amparo constitucional ou legal, como o pagamento de salários e aposentadorias, as transferências realizadas para estados e municípios, e representam o segundo maior gasto do Governo Federal, sendo de R\$ 1,7 trilhão a R\$ 2,1 trilhões de planejado, R\$ 1,7 a R\$ 1,9 trilhão empenhados e de R\$ 1,5 a R\$ 1,9 trilhão pago, considerando os exercícios financeiros analisados. Os valores referentes a planejado, empenhado e pago possuem uma similaridade maior nesse tipo de despesa por serem de caráter obrigatório.

Por outro lado, nas despesas discricionárias, o gestor possui liberdade para decidir o momento mais oportuno para a realização do gasto. Elas possuem relação direta com investimentos em infraestrutura, pesquisa científica, bem como com a manutenção de políticas

públicas. Apesar de não estar na obrigatoriedade do gestor, as políticas públicas são de fundamental importância para o avanço de um país sob diversos aspectos.

Apesar das emendas parlamentares, individuais e de bancada possuírem o caráter impositivo garantido por emendas à constituição, essas estão contabilizadas como despesas discricionárias juntamente com os demais tipos de emendas. Deste modo, para alcançar o nível mais real de significância da execução das emendas de relator no orçamento da União, foi realizado um recorte focado nas despesas discricionárias.

Como se observa na Figura 4, as despesas discricionárias são a menor parcela do Orçamento da União, mas se revelam importantes tanto pelo seu objetivo como também pelo volume financeiro que representam. As despesas discricionárias, já incluindo as emendas parlamentares, representaram no exercício financeiro de 2020 uma média de R\$ 576 bilhões autorizados/planejados, R\$ 523 bilhões empenhados e R\$ 509 bilhões pagos; já em 2021 o valor reduziu pela metade, constituindo R\$ 254 bilhões de autorizados/planejados, R\$ 245 bilhões empenhados e R\$ 225 bilhões pagos. Em 2022, os valores também foram reduzidos para R\$ 189 bilhões autorizados, R\$ 183 bilhões empenhados e R\$ 174 bilhões pagos. Nota-se que as despesas discricionárias, isto é, aquelas mais voltadas a investimentos, foram progressivamente reduzidas ao longo dos anos, enquanto as despesas financeiras aumentaram entre 2020 e 2022, indicando uma elevação considerável na dívida pública, fato que pode ter influenciado na redução de valores destinados a investimentos em infraestrutura, pesquisa científica e políticas públicas.

Após esse levantamento inicial, foi feita a distribuição dos valores referentes apenas a despesas discricionárias entre os órgãos do Governo Federal, considerando o recorte realizado:

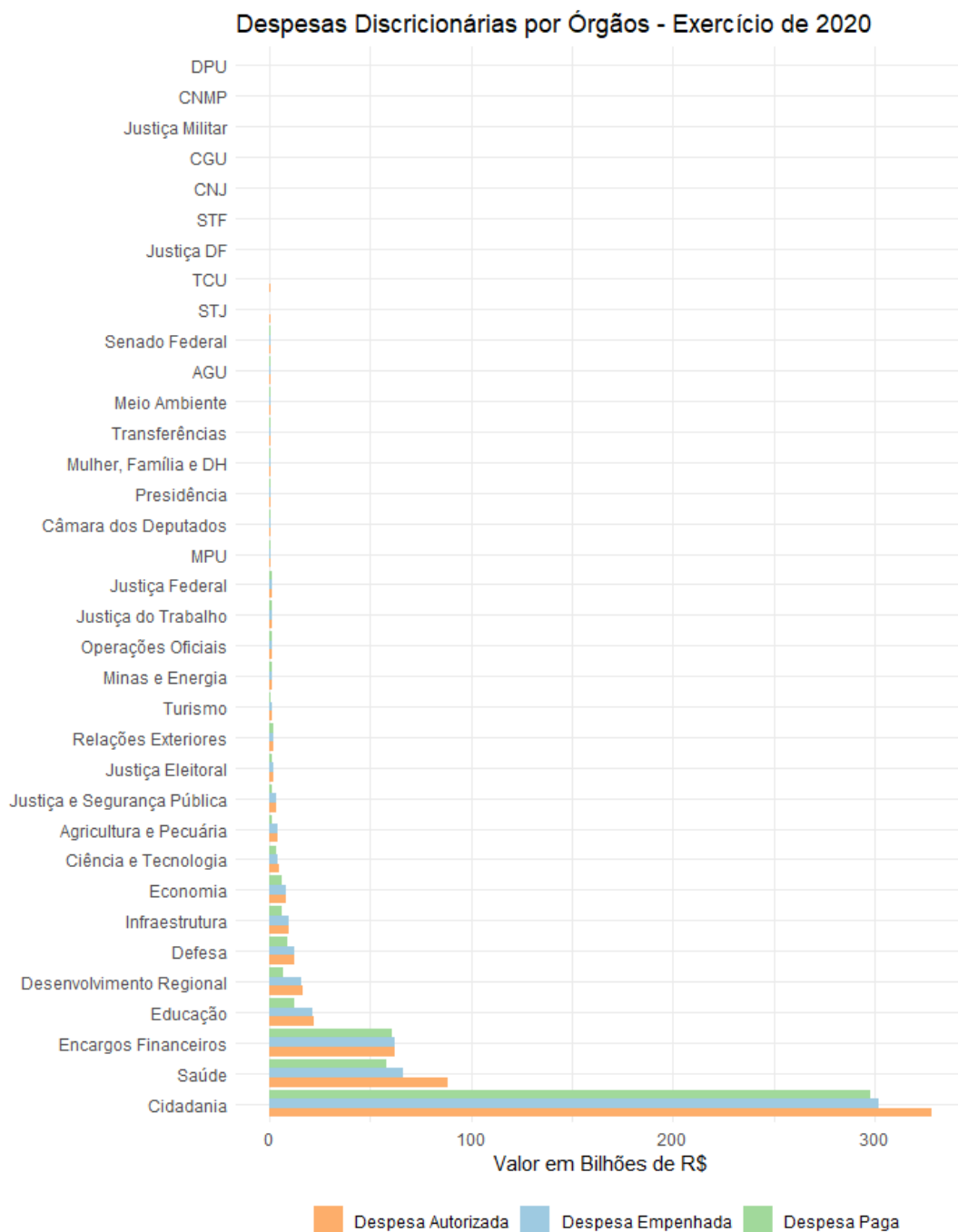


Figura 5 - Demonstrativo de Despesas Discrecionárias distribuídas por Órgãos no exercício financeiro de 2020
(Elaboração da Autora a partir de dados extraídos da Plataforma Siga Brasil)

No ano de 2020, as despesas discrecionárias foram preponderantemente direcionadas para as áreas da Cidadania e Saúde, compatível com um fato histórico relevante: a pandemia de Covid-19, o que exigiu um contingente maior de recursos para áreas da saúde e de assistência à população, fato que se repetiu no exercício de 2021.

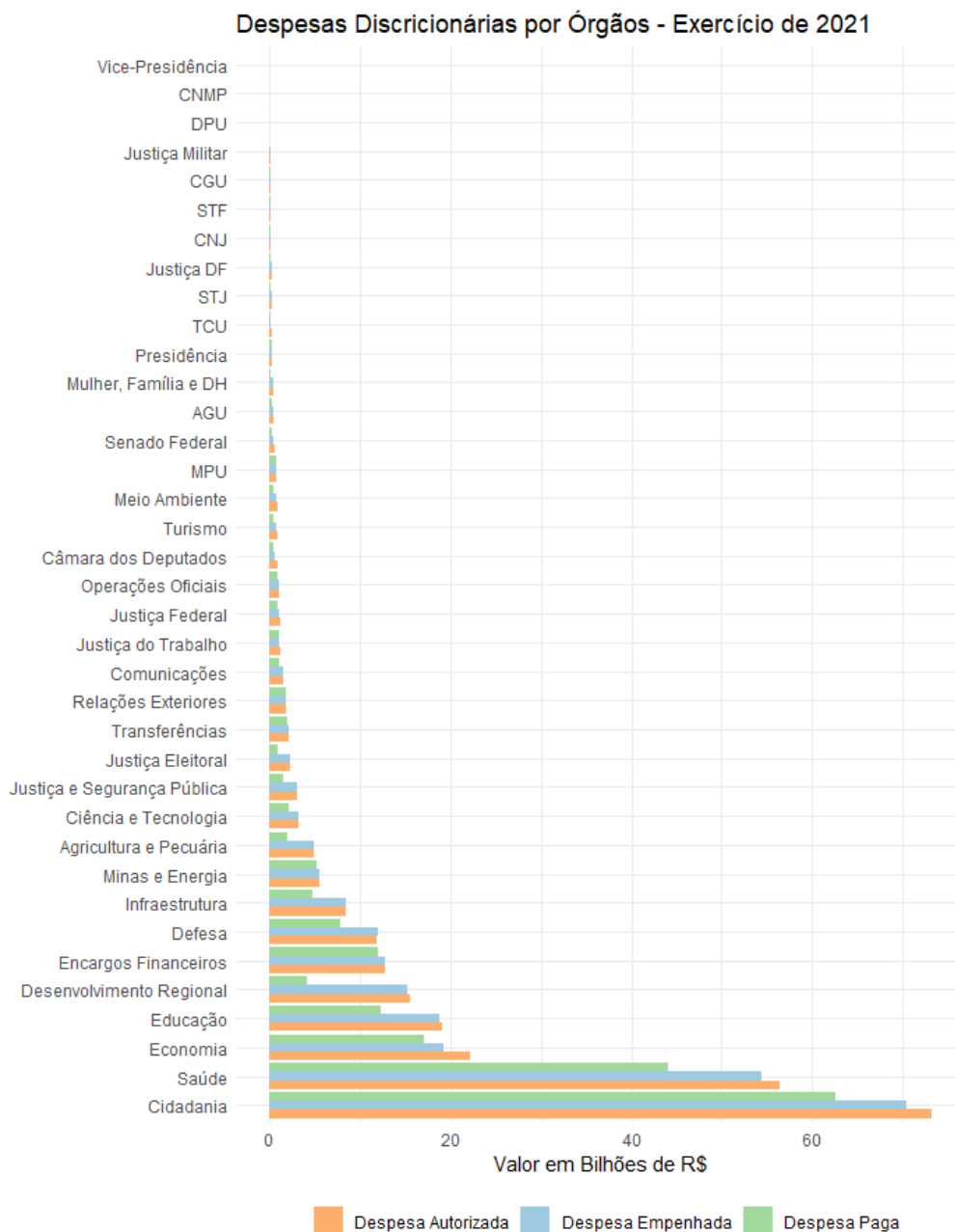


Figura 6 - Demonstrativo de Despesas Discricionárias distribuídas por Órgãos no exercício financeiro de 2021
(Elaboração da Autora a partir de dados extraídos da Plataforma Siga Brasil)

Em 2022, quando a pandemia do Covid-19 já começava a ser controlada, é possível observar um novo panorama na execução das despesas discricionárias, em que os valores destinados são mais distribuídos, com ênfase para os encargos financeiros, saúde, educação, defesa nacional, desenvolvimento regional, infraestrutura, trabalho e previdência:

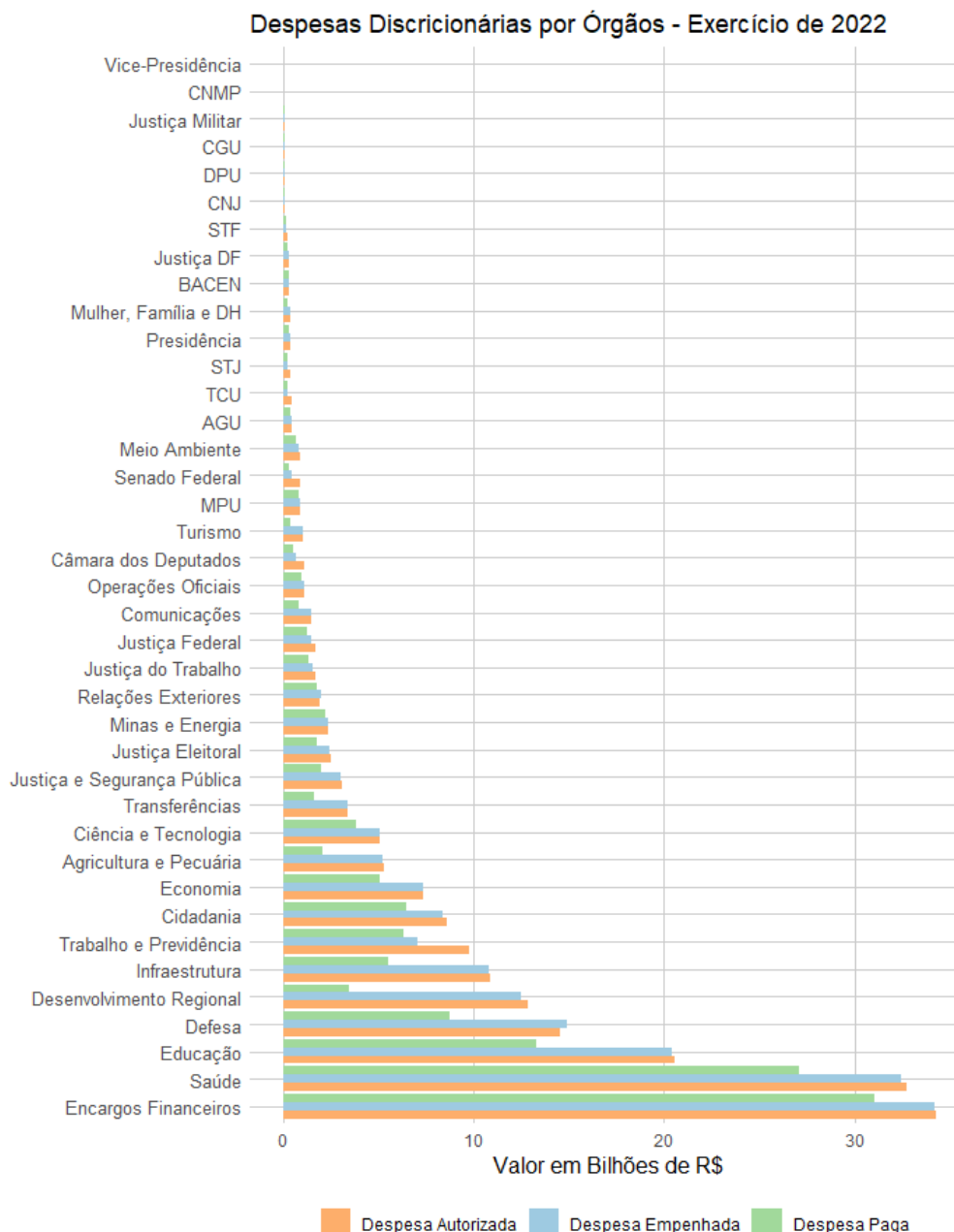


Figura 7 - Demonstrativo de Despesas Discrecionárias distribuídas por Órgãos no exercício financeiro de 2022
(Elaboração da Autora a partir de dados extraídos da Plataforma Siga Brasil)

Dos valores totais das despesas discrecionárias, que incluem montantes executados diretamente pelos órgãos do Governo Federal, destinados a investimentos e políticas públicas previamente planejadas nas leis orçamentárias elaboradas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Legislativo (PPA, LDO e LOA) e as emendas parlamentares, foram extraídos aqueles destinados exclusivamente à execução das emendas de relator:

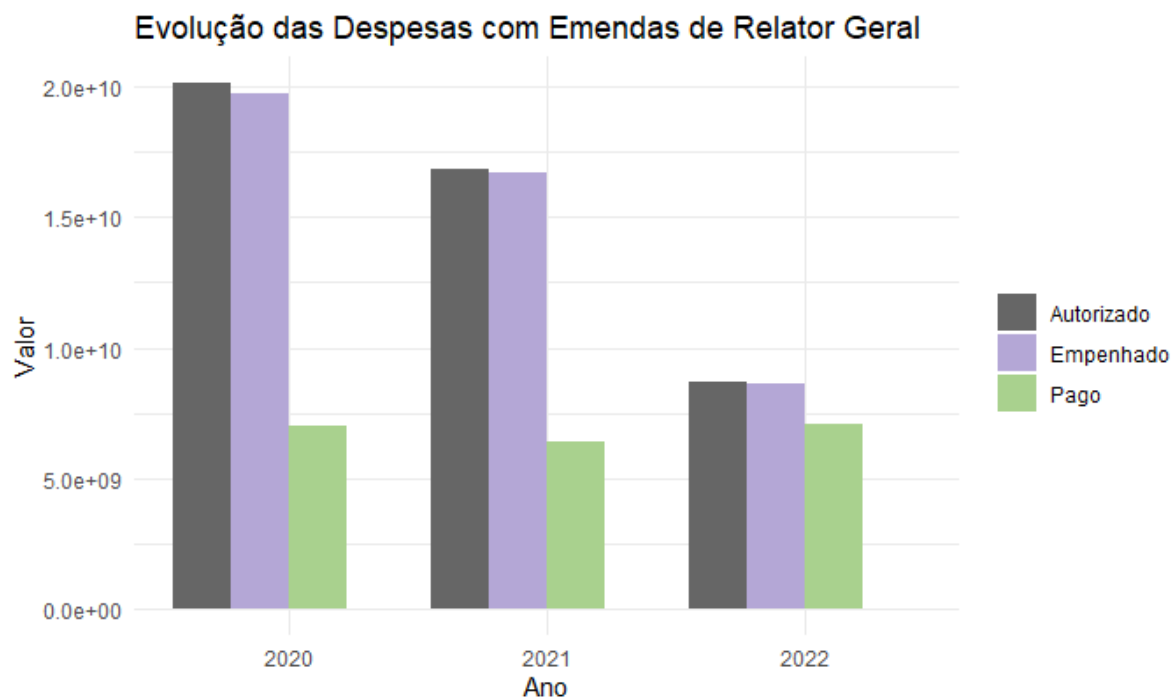


Figura 8 - Gráfico evolutivo da execução de Emendas de Relator entre 2020 e 2022 (Elaboração da Autora a partir de dados extraídos da Plataforma Siga Brasil).

A figura 8 evidencia um declínio nos valores planejados e empenhados para a execução das emendas de Relator-Geral entre os anos 2020 e 2022 e uma pequena oscilação referente aos valores efetivamente pagos.

Apenas no exercício financeiro de 2020, foi autorizada a execução de R\$ 20,1 bilhões para esse tipo de emenda, com empenho de R\$ 19,7 bilhões e pagamento de R\$ 7 bilhões. Já em 2021, o valor reduziu para R\$ 16,8 bilhões autorizados, R\$ 16,7 bilhões empenhados e R\$ 6,3 bilhões pagos. Em 2022 houve mais uma queda brusca, contabilizando R\$ 8,6 bilhões autorizados, R\$ 8,6 bilhões empenhados e R\$ 7 bilhões pagos. A queda nos valores destinados à execução das emendas de relator pode ter algumas explicações, dentre elas o aumento do endividamento do Governo Federal, bem como os escândalos de corrupção que eclodiram pós-2020.

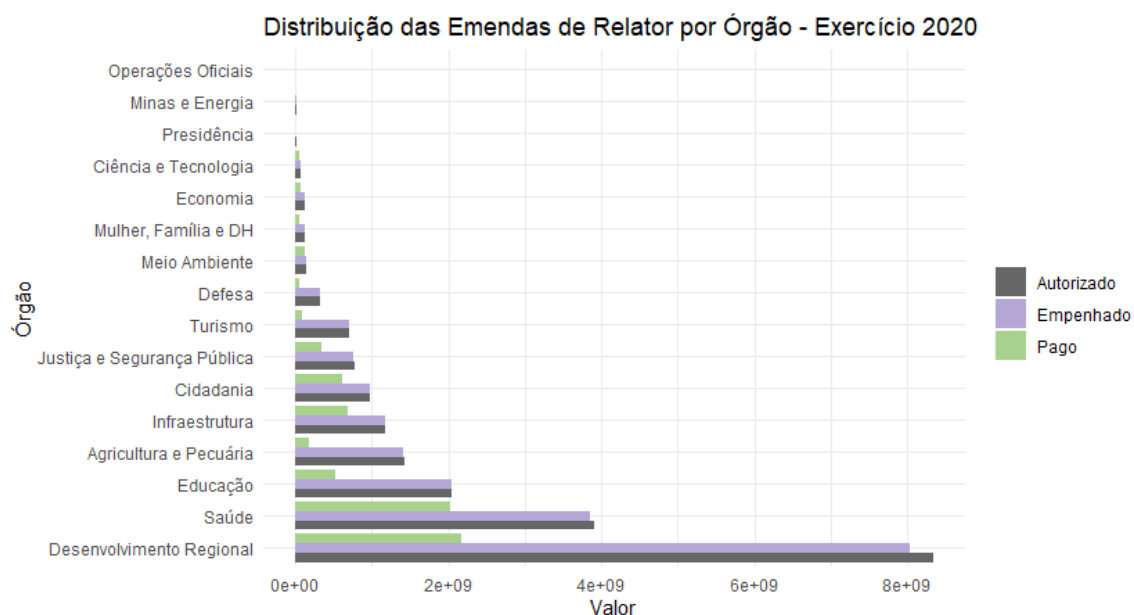


Figura 9 - Emendas de Relator por Órgãos da União no Exercício de 2020 (Elaboração da Autora a partir de dados extraídos da Plataforma Siga Brasil)

Na distribuição das emendas de relator por órgãos do Governo Federal, observa-se que o Ministério do Desenvolvimento Regional liderou as despesas no exercício de 2020. Dos R\$ 20 bilhões autorizados, mais de R\$ 8,3 bilhões foram executados pela pasta, seguido das pastas do Ministério da Saúde, com quase R\$ 4 bilhões, e Ministério da Educação, com R\$ 2 bilhões, cenário que sofreu importante modificação no exercício de 2021:

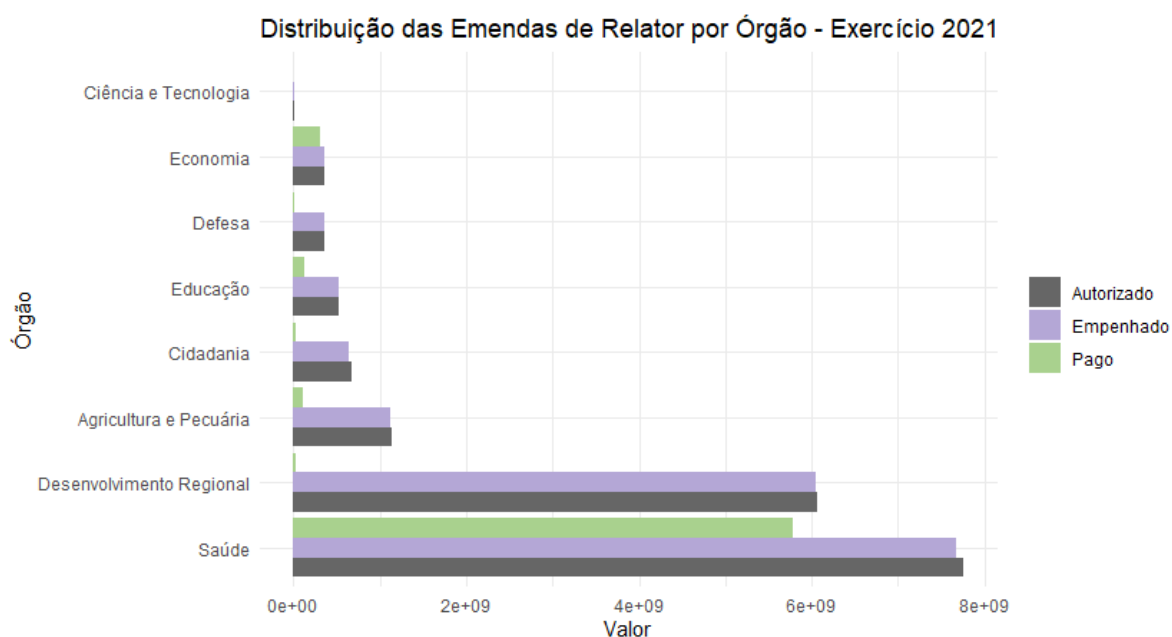


Figura 10 - Emendas de Relator por Órgãos da União no Exercício de 2021 (Elaboração da Autora a partir de dados extraídos da Plataforma Siga Brasil)

No exercício financeiro de 2021, nota-se uma redução pela metade de órgãos que executaram esse tipo de emenda, de 16 para 8, tendo o Ministério da Saúde como recordista, autorizando R\$ 7,7 bilhões das suas despesas discricionárias, empenhado quase que a sua totalidade (R\$ 7,6 bilhões) e pagando R\$ 5,7 bilhões do que foi empenhado.

O Ministério do Desenvolvimento Regional permanece como protagonista, porém ocupando o segundo lugar, com uma média de R\$ 6 bilhões autorizados, R\$ 6 bilhões empenhados, mas com uma forte redução nos valores efetivamente pagos, de apenas R\$ 26,9 milhões de reais.

Além disso, é possível observar uma discrepância entre os valores autorizados e empenhados daqueles efetivamente pagos, concentrando boa parte do pagamento de emendas de relator para o Ministério da Saúde, seguido pelo Ministério da Economia, com R\$ 314 milhões pagos em 2022.

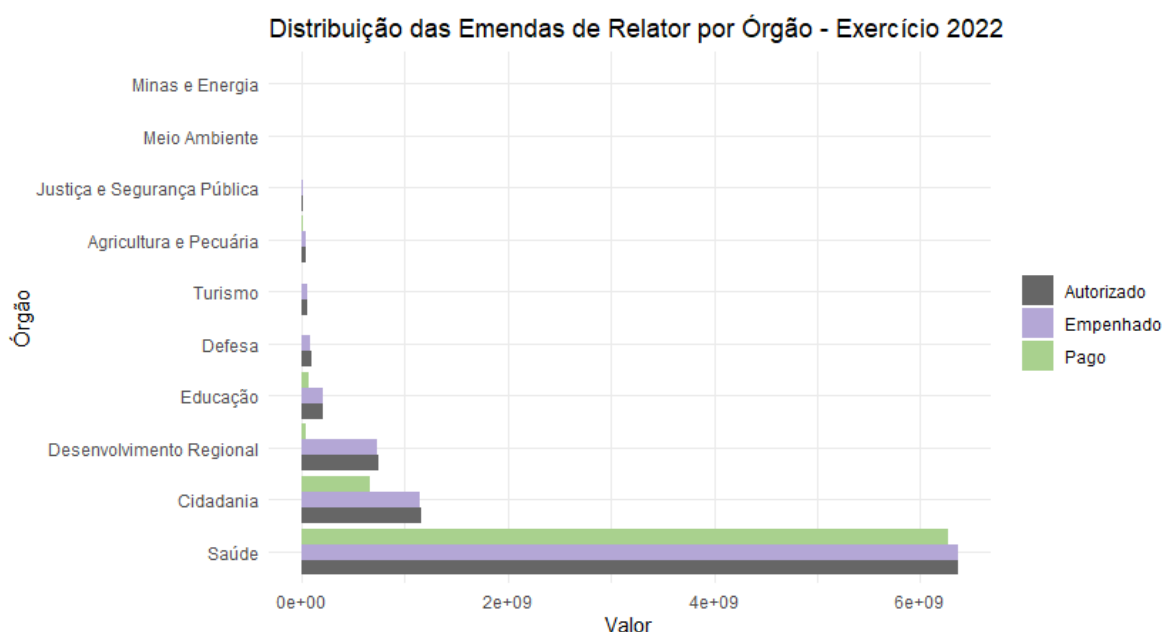


Figura 11 - Emendas de Relator por Órgãos da União no Exercício de 2022 (Elaboração da Autora a partir de dados extraídos da Plataforma Siga Brasil)

Em 2022, o Ministério da Saúde continuou o recordista em execução de emendas de relator, sendo autorizados R\$ 6,3 bilhões para esse fim, empenhados também R\$ 6,3 bilhões e pagos R\$ 6,2 bilhões, demonstrando que praticamente todas as emendas indicadas pelo Relator Geral do orçamento foram executadas por essa pasta. Em seguida, aparece o Ministério da Cidadania com R\$ 1,1 bilhão autorizado, R\$ 1,1 bilhão empenhado e R\$ 656 milhões pagos. Em terceiro lugar, vem o Ministério do Desenvolvimento Regional, seguido da Educação,

Defesa, Turismo, Agricultura e Pecuária, Justiça e Segurança Pública, Meio Ambiente e Minas e Energia.

Com o objetivo de observar a relevância nos valores executados com emendas de Relator-Geral em comparativo com o total destinado para a execução de despesas discricionárias, foram realizadas comparações a partir do tipo de despesa. O primeiro gráfico se refere ao total autorizado, o segundo é referente aos valores empenhados e o terceiro, ao total pago.

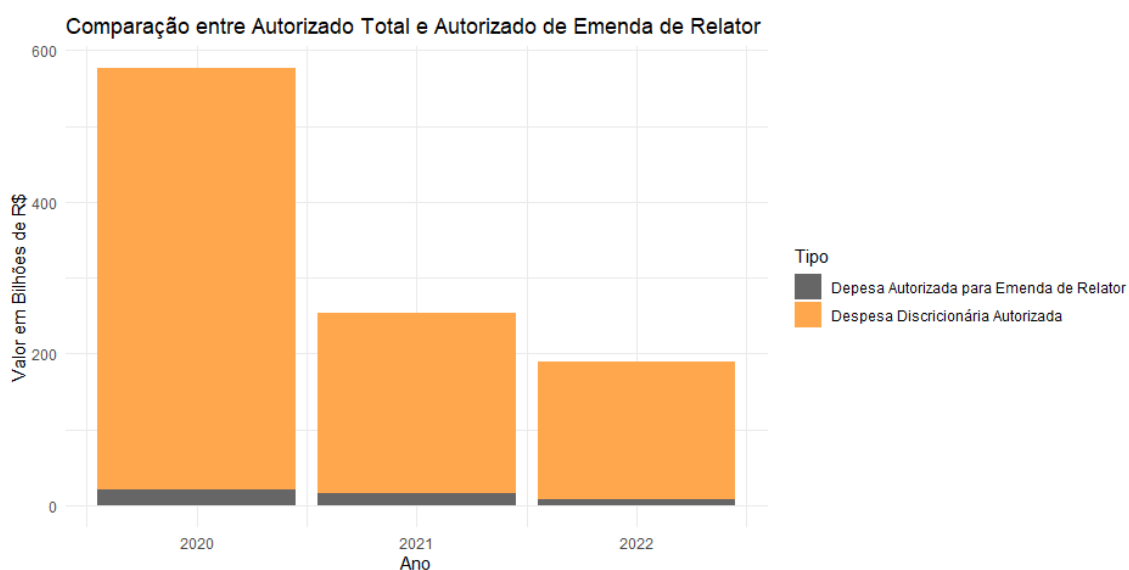


Figura 12 - Comparativo entre os valores autorizados para Despesas Discricionárias e Emendas de Relator-Geral (Elaboração da Autora a partir de dados extraídos da Plataforma Siga Brasil)

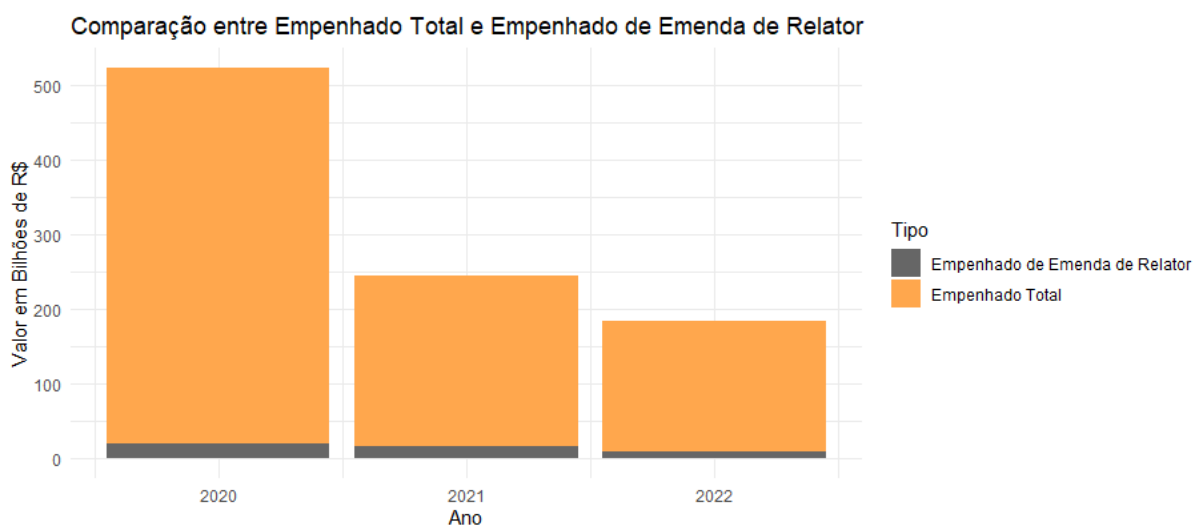


Figura 13 - Comparativo entre os valores empenhados para Despesas Discricionárias e Emendas de Relator-Geral (Elaboração da Autora a partir de dados extraídos da Plataforma Siga Brasil)

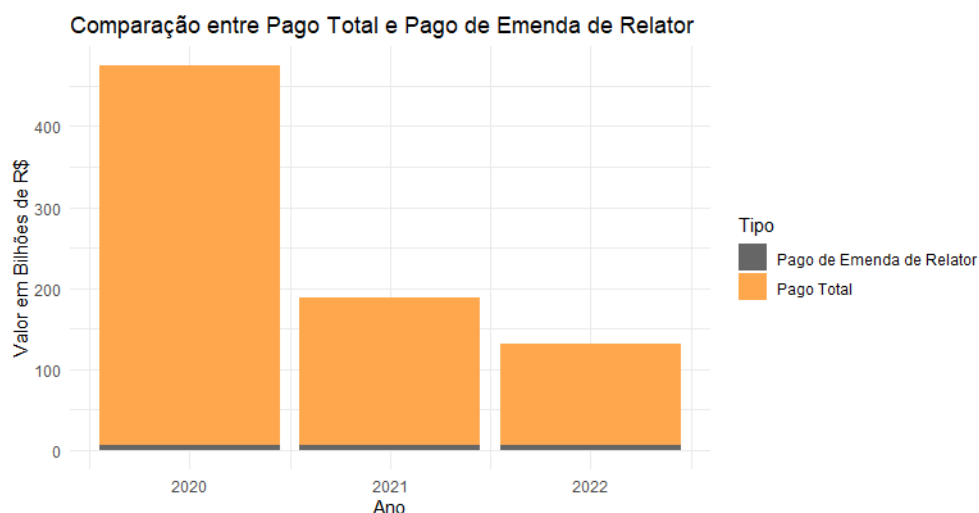


Figura 14 - Comparativo entre os valores pagos para Despesas Discricionárias e Emendas de Relator-Geral (Elaboração da Autora a partir de dados extraídos da Plataforma Siga Brasil)

Com as comparações realizadas entre as despesas, é possível notar que, apesar de as emendas de Relator-Geral apresentarem grandes quantias financeiras para planejados, empenhados e pagos, não representam uma significativa parcela das despesas discricionárias, que ainda são executadas em grande parte diretamente pelos Ministérios do Governo Federal. Isso motivou uma análise mais aprofundada da execução dessas despesas por órgãos:

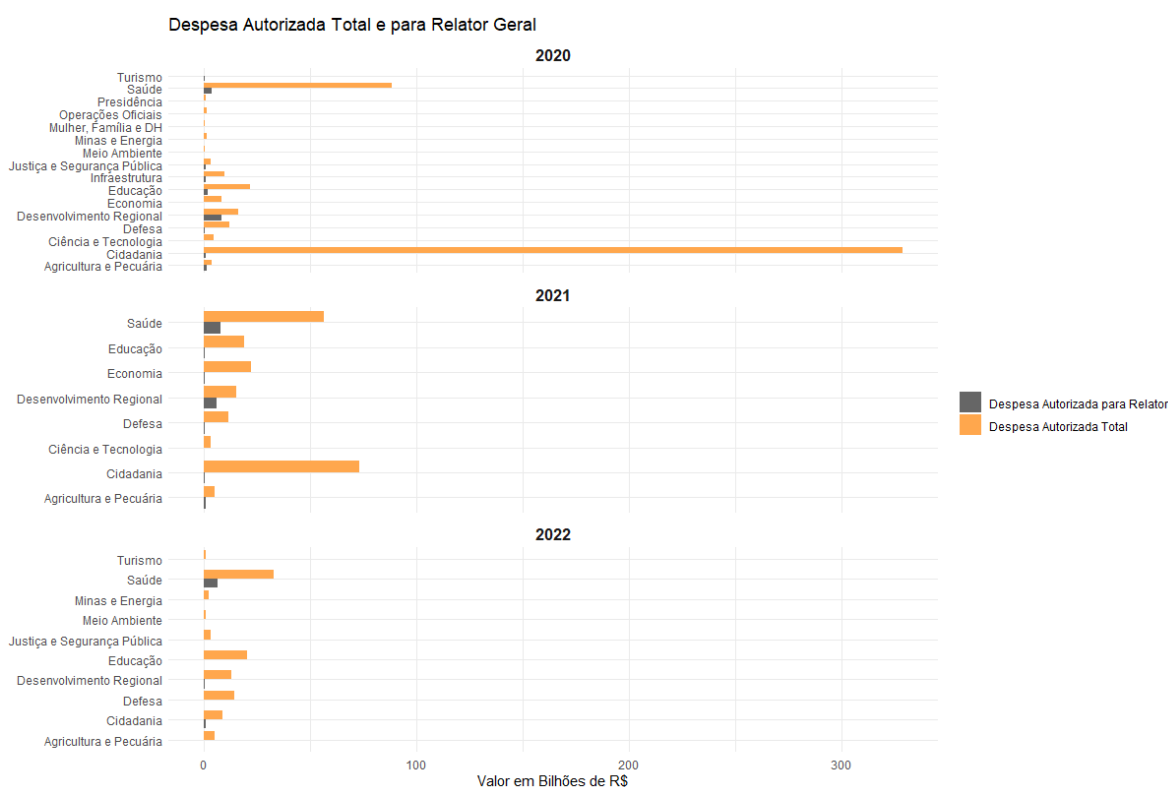


Figura 15 - Despesas autorizadas totais e por emendas de relator por Órgãos (Elaboração da Autora a partir de dados extraídos da Plataforma Siga Brasil)

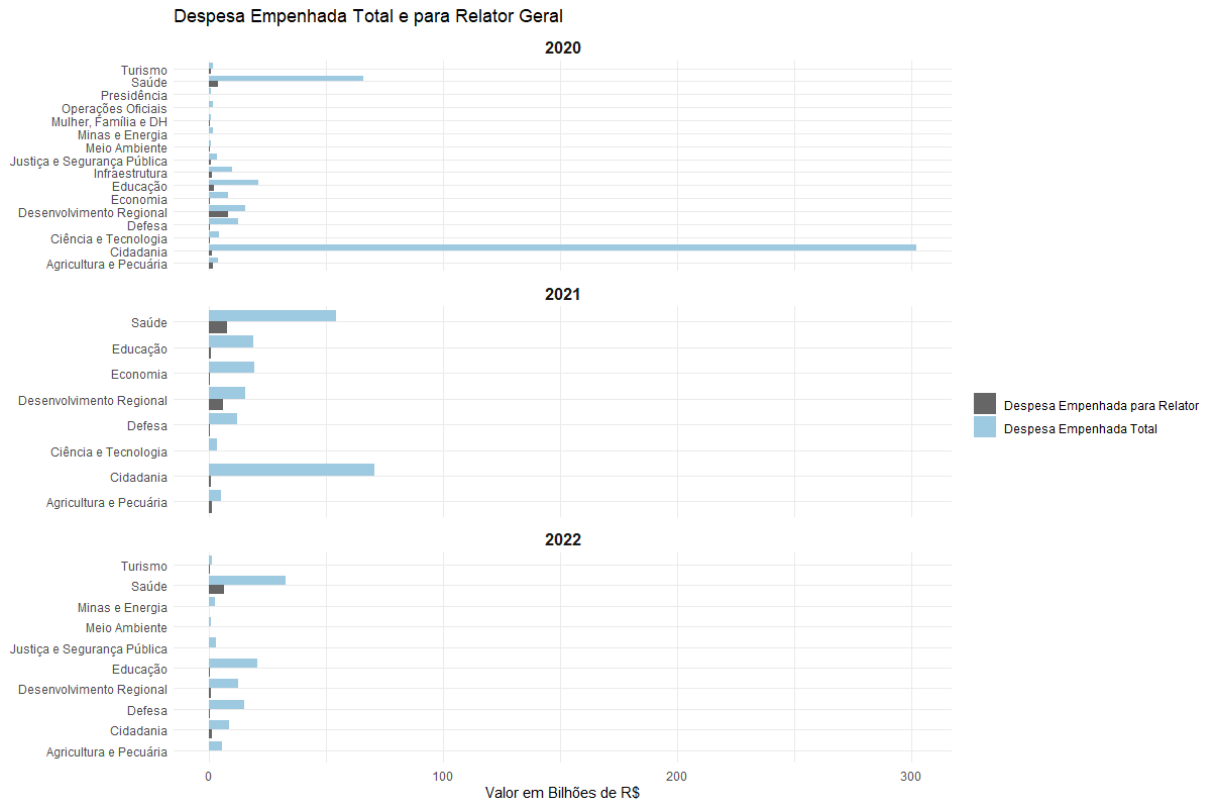


Figura 16 - Despesas empenhadas totais e por emendas de relator por Órgãos (Elaboração da Autora a partir de dados extraídos da Plataforma Siga Brasil)

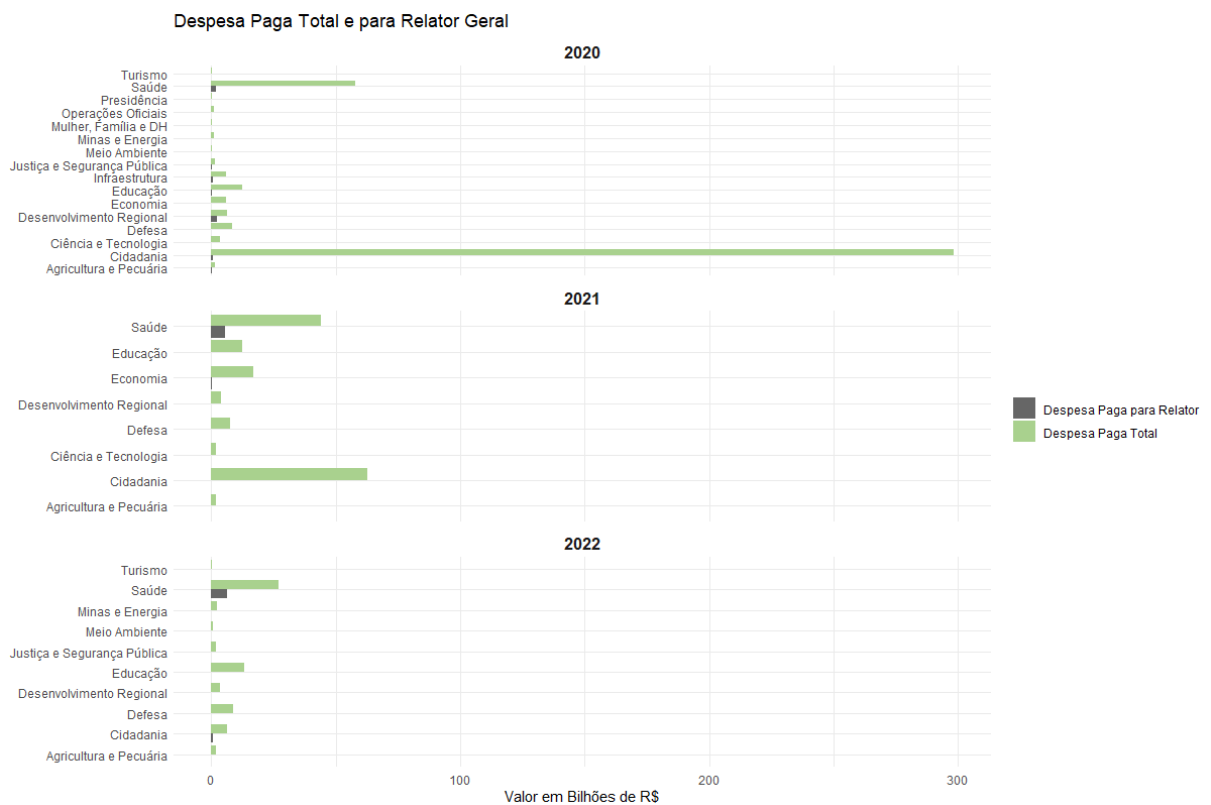


Figura 17 - Despesas pagas totais e por emendas de relator por Órgãos (Elaboração da Autora a partir de dados extraídos da Plataforma Siga Brasil)

As figuras 15, 16 e 17 acima evidenciam uma particularidade intrigante: alguns órgãos do Governo Federal demonstram um alinhamento notável entre as despesas direcionadas à execução das emendas de relator e as despesas discricionárias. Esta proximidade não apenas destaca a potencial influência das emendas na direção orçamentária desses órgãos, mas também sinaliza uma interdependência que pode não ser evidente em outras entidades.

O recorte é relevante dentro do contexto das finanças públicas, uma vez que, na análise da execução orçamentária e, mais especificamente, das despesas discricionárias, torna-se imperativo considerar a proporção e relevância das emendas de Relator-Geral, por serem desvio nas demandas previamente planejadas pela estrutura do Poder Executivo. Todavia, embora essas emendas representem quantias absolutas expressivas no orçamento, sua proporção face ao montante global de despesas discricionárias é marginal.

A estrutura orçamentária repousa em prioridades que são delineadas pelas agendas de governo dos Chefes do Poder Executivo. Os órgãos do Governo Federal, cada qual com missões, diretrizes e objetivos distintos, desempenham papéis fundamentais nesse ecossistema. Muitos desses objetivos têm uma visão de longo prazo que refletem as diretrizes macroeconômicas e sociais do país. Assim, mesmo com as emendas de relator proporcionando adições significativas ou redirecionamentos em determinadas áreas, a espinha dorsal da distribuição orçamentária ainda adere aos planos e metas preexistentes de cada ministério.

Alguns órgãos, como os Ministérios da Saúde, Desenvolvimento Regional e Educação, têm historicamente detido uma fatia considerável das despesas discricionárias. Tal constatação não é mero acaso, mas uma evidência de que determinados setores são vistos como primordiais para o progresso e bem-estar da sociedade. Eventuais variações anuais podem ser atribuídas a circunstâncias extraordinárias, como foi o caso da pandemia da Covid-19, mas a tendência central mostra uma consistência que é fruto de políticas públicas sedimentadas ao longo dos anos.

Apesar de os dados demonstrarem que a significância financeira das emendas de relator não é tão relevante – no recorte de valores globais – quando comparadas com os montantes orçamentários disponíveis em despesas discricionárias a serem executados pelos Ministérios, é importante considerar que os valores destinados à execução desse tipo de emenda são controlados por um só parlamentar: o Relator Geral da LOA, que utiliza desse poder para negociações com demais parlamentares e com o Chefe do Poder Executivo federal. Considerando apenas as despesas discricionárias, as tabelas abaixo visam demonstrar o poder

concentrado em um agente político, a partir da sua importância financeira em relação aos dez Ministérios com mais recursos disponíveis:

Ministério/ Origem	Autorizado	Ministério/ Origem	Empenhado	Ministério/ Origem	Pago
Cidadania	R\$ 327 bi	Cidadania	R\$ 300 bi	Cidadania	R\$ 297 bi
Saúde	R\$ 75,2 bi	Saúde	R\$ 53 bi	Saúde	R\$ 48 bi
Emendas de Relator	R\$ 20,1 bi	Emendas de Relator	R\$ 19,7 bi	Educação	R\$ 11 bi
Educação	R\$ 18,6 bi	Educação	R\$ 17,8 bi	Defesa	R\$ 8,5 bi
Defesa	R\$ 11,5 bi	Defesa	R\$ 11,6 bi	Emendas de Relator	R\$ 7 bi
Infraestrutura	R\$ 8,2 bi	Infraestrutura	R\$ 8,1 bi	Economia	R\$ 5,9 bi
Economia	R\$ 8,2 bi	Economia	R\$ 7,7 bi	Infraestrutura	R\$ 5,1 bi
Desenvolvimento Regional	R\$ 6,3 bi	Desenvolvimento Regional	R\$ 5,7 bi	Desenvolvimento Regional	R\$ 4,2 bi
Ciência e Tecnologia	R\$ 4,4 bi	Ciência e Tecnologia	R\$ 4,1 bi	Ciência e Tecnologia	R\$ 3,2 bi
Justiça e Segurança Pública	R\$ 1,9 bi	Relações Exteriores	R\$ 1,84 bi	Relações Exteriores	R\$ 1,7 bi
Relações Exteriores	R\$ 1,8 bi	Justiça e Segurança Pública	R\$ 1,82 bi	Agricultura e Pecuária	R\$ 1,3 bi

Tabela 4 – Valores Autorizados, Empenhados e Pagos no Exercício de 2020 por Ministérios/Origem do Recurso
(Elaboração da Autora a partir de dados extraídos da Plataforma Siga Brasil)

Considerando o ano do recorte, em 2020, o Relator Geral da LOA esteve entre os cinco primeiros mais relevantes quando analisados os valores autorizados, empenhados e pagos, à frente de unidades orçamentárias chave no planejamento do estado, como a Educação, Defesa, Economia e Infraestrutura.

Ministério/ Origem	Autorizado	Ministério/ Origem	Empenhado	Ministério/ Origem	Pago
Cidadania	R\$ 71,9 bi	Cidadania	R\$ 69,1 bi	Cidadania	R\$ 62 bi
Saúde	R\$ 40,2 bi	Saúde	R\$ 38,5 bi	Saúde	R\$ 31 bi
Economia	R\$ 21,8 bi	Economia	R\$ 18,9 bi	Economia	R\$ 16 bi

Educação	R\$ 17,5 bi	Educação	R\$ 17,3 bi	Educação	R\$ 12 bi
Emendas de Relator	R\$ 16,8 bi	Emendas de Relator	R\$ 16,7 bi	Defesa	R\$ 7,7 bi
Defesa	R\$ 11,1 bi	Defesa	R\$ 11,3 bi	Emendas de Relator	R\$ 6,3 bi
Infraestrutura	R\$ 7,9 bi	Infraestrutura	R\$ 7,9 bi	Minas e Energia	R\$ 5,2 bi
Desenvolvimento Regional	R\$ 7 bi	Desenvolvimento Regional	R\$ 6,8 bi	Infraestrutura	R\$ 4,6 bi
Minas e Energia	R\$ 5,4 bi	Minas e Energia	R\$ 5,4 bi	Desenvolvimento Regional	R\$ 3,9 bi
Ciência e Tecnologia	R\$ 3,1 bi	Ciência e Tecnologia	R\$ 3,1 bi	Ciência e Tecnologia	R\$ 2 bi
Agricultura e Pecuária	R\$ 3 bi	Agricultura e Pecuária	R\$ 3 bi	Agricultura e Pecuária	R\$ 1,8 bi

Tabela 5 – Valores Autorizados, Empenhados e Pagos no Exercício de 2021 por Ministérios/Origem do Recurso
(Elaboração da Autora a partir de dados extraídos da Plataforma Siga Brasil)

No exercício de 2021, o Relator Geral da LOA permaneceu exercendo um papel de relevância na execução das emendas de relator com relação aos Ministérios que detêm mais disponibilidade orçamentária. Ele figurou em quinto lugar, quando analisados os valores autorizados e empenhados, e em sexto lugar, em relação aos valores efetivamente pagos. Os dois exercícios consolidaram o seu poder na alocação de recursos da União.

Ministério/Origem	Autorizado	Ministério/Origem	Empenhado	Ministério/Origem	Pago
Educação	R\$ 19,4 bi	Educação	R\$ 19,3 bi	Saúde	R\$ 13,6bi
Saúde	R\$ 17,6 bi	Saúde	R\$ 17,5 bi	Educação	R\$ 13 bi
Defesa	R\$ 13,9 bi	Defesa	R\$ 14,3 bi	Defesa	R\$ 8,6 bi
Desenvolvimento Regional	R\$ 10,6 bi	Infraestrutura	R\$ 10,4 bi	Emendas de Relator	R\$ 7 bi
Infraestrutura	R\$ 10,5 bi	Desenvolvimento Regional	R\$ 10,2 bi	Trabalho e Previdência	R\$ 6,2 bi
Trabalho e Previdência	R\$ 9,7 bi	Emendas de Relator	R\$ 8,6 bi	Infraestrutura	R\$ 5,4 bi
Emendas de Relator	R\$ 8,6 bi	Economia	R\$ 7,3 bi	Cidadania	R\$ 5,3 bi

Economia	R\$ 7,3 bi	Trabalho e Previdência	R\$ 7 bi	Economia	R\$ 5 bi
Cidadania	R\$ 6,7 bi	Cidadania	R\$ 6,5 bi	Ciência e Tecnologia	R\$ 3,8 bi
Ciência e Tecnologia	R\$ 5 bi	Ciência e Tecnologia	R\$ 5 bi	Desenvolvimento Regional	R\$ 3,1 bi
Agricultura e Pecuária	R\$ 4,8 bi	Agricultura e Pecuária	R\$ 4,8 bi	Minas e Energia	R\$ 2,2 bi

Tabela 6 – Valores Autorizados, Empenhados e Pagos no Exercício de 2022 por Ministérios/Origem do Recurso
(Elaboração da Autora a partir de dados extraídos da Plataforma Siga Brasil)

No exercício de 2022, apesar da execução das emendas de relator estar um pouco abaixo em relação a alguns Ministérios nas variáveis autorizado e empenhado, em valores efetivamente pagos ela volta para as cinco melhores posições. As tabelas 4, 5 e 6 demonstram que, apesar da oscilação nas posições, o Relator Geral da LOA possuiu um elevado poder de execução do orçamento nos exercícios analisados, se sobrepondo, inclusive, a diversos Ministros de Estado.

Os dados expostos demonstram que as emendas de relator se consolidaram como instrumentos de destaque dentro da arena orçamentária. Se, por um lado, essas emendas podem representar a capacidade de adaptação rápida a necessidades emergentes, bem como conferem uma flexibilidade vital nas negociações políticas e alocação de recursos, por outro, é necessário observar que estas são alicerçadas em uma existência jurídica precária, que foram criadas para corrigir erros ou omissões na lei orçamentária, mas acabaram fomentando o poder de determinar despesas ao Relator Geral do orçamento, o que foi motivo de questionamento a partir de ações que elevaram o debate da sua constitucionalidade ao Supremo Tribunal Federal, que, por sua vez, interrompeu a sua execução.

No próximo capítulo, serão realizadas análises referentes ao protagonismo do Relator Geral do orçamento, as dinâmicas de poder estabelecidas a partir do manejo das emendas de relator e o controle exercido sobre demais parlamentares e o Chefe do Poder Executivo federal.

4 DE RELATOR A “SUPERMINISTRO”²²: O PROTAGONISMO DO LEGISLADOR E AS NOVAS DINÂMICAS DE PODER NA ERA DAS EMENDAS DE RELATOR (2020-2022)

A Constituição Federal de 1988 delinea o âmbito de atuação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, desde as suas funções precípuas, isto é, a de gerir, legislar e julgar, como também as secundárias, necessárias ao pleno funcionamento das instituições. Isso também acontece na temática do orçamento público.

No âmbito da distribuição de competências, conforme demonstrado na *Figura 2 – O Ciclo Orçamentário Simplificado*, cabe ao Poder Executivo a elaboração e execução do orçamento e ao Poder Legislativo a sua aprovação e controle. Contudo, a introdução das emendas de relator modificou essa distribuição de competências, permitindo ao Relator da LOA indicar despesas bilionárias no orçamento.

Neste capítulo, serão analisadas questões que visam, juntamente com as discussões e o banco de dados explorados anteriormente, compreender como ocorreu a ascensão do legislador ao centro do poder, a partir da sua preeminência orçamentária sobre os Ministérios. Também será discutido como isso afetou ou pode afetar as dinâmicas de interação e harmonia entre os Poderes da República.

4.1 Da Burocracia ao Centro do Poder: A Ascensão do Relator da Lei Orçamentária Anual

O protagonismo do Legislativo durante os exercícios de 2020 a 2022 perpassa por debates políticos, ideológicos e econômicos, com ênfase para grupos específicos de legisladores que dominaram a cena política. Numa visão breve, eles podem ser divididos como os grupos do centrão, guiados pelos Presidentes da Câmara dos Deputados²³ e do Senado Federal²⁴, os grupos de direita e extrema direita, liderados pelo ex-Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), e os grupos de esquerda, liderados pelo Presidente Lula (2023-atual).

²² O termo “Superministro” utilizado nesta pesquisa faz referência ao apelido dado pela imprensa ao Ministro da Economia (que recepcionou, em uma fusão, os Ministérios da Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio), Paulo Guedes, antes mesmo do Governo Bolsonaro assumir o poder em 2019. O ex-Presidente chegou a apelidar o seu ex-Ministro de “Posto Ipiranga”, numa alusão jocosa sobre ele ser alguém que supostamente saberia resolver todo e qualquer problema.

²³ Em 2020, o presidente era o parlamentar Rodrigo Maia (PSDB). Em 2021, a presidência foi assumida por Arthur Lira (PP), que renovou o mandato em 2023 e permanecerá até o início de 2025.

²⁴ Em 2020, o presidente do Senado era Davi Alcolumbre (União Brasil). Em 2021, ascendeu à função o atual presidente, Rodrigo Pacheco (PSD). Pacheco foi reeleito em 2023 e permanecerá na função até o início de 2025.

Apesar de a bipolarização discursiva do período gravitar em torno das pautas da extrema direita e o combate da esquerda ao avanço desses grupos, especialmente sob os aspectos dos direitos fundamentais, foi o bloco de parlamentares do denominado “centrão” que conseguiu se destacar na pauta orçamentária, utilizando seus votos como moeda de troca para aprovar e executar os seus interesses. A partir da indicação de elevadas quantias orçamentárias, o grupo deixou de exercer o papel de burocratas para o de executores das despesas públicas ao lado do Executivo.

Por meio da atuação do Relator da Lei Orçamentária, determinados grupos de parlamentares conseguiram ultrapassar, inclusive, barreiras constitucionais. Para Bittencourt (2019), quando comparada com a Constituição de 1946, a de 1988 traz restrições formais quanto à alteração dos montantes de receitas e despesas, dificultando o aumento de despesas por meio dos congressistas. Mas, diante dessa limitação de atuação, como foi possível executar as emendas de relator?

O constituinte originário, ao criar a LDO, permitiu uma maior participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, especialmente, no que se referente ao processo alocativo de despesas (FARIA, 2023). Em 1994, o constituinte José Serra, na sua obra *Orçamento no Brasil*, enfatizava a importância da LDO como um instrumento de integração entre os Poderes Executivo e Legislativo. A norma permitia uma atuação dos congressistas que extrapolava aspectos meramente burocráticos, como ocorria em constituições pretéritas, que limitavam ao Legislativo a tarefa de autenticar projetos de lei orçamentárias elaboradas pelo Chefe do Executivo.

Outro aspecto importante nessa jornada dos congressistas ao centro do poder, a partir da execução orçamentária, são as alterações constitucionais realizadas de maneira reiterada desde 2015. Ao todo, foram oito Emendas à Constituição que alteraram aspectos relevantes da execução orçamentária, como visto no primeiro capítulo. Essas modificações agiram em menor ou maior medida para fortalecer a atuação do Legislativo no processo orçamentário, principalmente no que se referente às emendas parlamentares.

Para Faria (2023), o que motivou essa enfática atuação dos parlamentares foi a insatisfação diante da preponderância do Executivo na matéria, o que submetia os congressistas a uma peregrinação contínua em busca da liberação das emendas indicadas e autorizadas. Isso impunha uma posição de inferioridade do Legislativo ao Chefe do Executivo, que utilizava o seu poder de liberação para conseguir a aprovação das pautas do seu interesse no Congresso.

O autor também indica o argumento regional suscitado pelos congressistas, que alegavam o distanciamento do Executivo federal das realidades das diversas localidades do

Brasil. Segundo alguns parlamentares, eles são uma via de acesso mais célere para a solução das demandas repassadas pelos Prefeitos. Como os congressistas não tinham controle sobre a execução do orçamento federal, as alterações constitucionais supriram a demanda.

Pecly (2022) analisa o orçamento secreto como uma resposta à rigidez orçamentária imposta pela emenda do “Teto de Gastos”²⁵. As emendas de relator seriam uma forma de se libertar das amarras orçamentárias, utilizando-se de recursos discricionários da União para realizar as suas indicações ao orçamento. A pesquisadora argumenta que o Teto consolida uma austeridade apenas para gastos sociais, abrindo brecha para o fisiologismo político, evidenciado pela execução das emendas de relator.

A ação conjunta de parlamentares no alargamento das suas funções frente à temática orçamentária, por meio de Emendas à Constituição e imposições em leis infraconstitucionais, sugere, à primeira vista, uma ideia de fortalecimento do Poder Legislativo na indicação da execução de despesas. Contudo, considerando o período de análise desta pesquisa, no exercício de 2020, enquanto 513 Deputados Federais e 81 Senadores tiveram R\$ 9,4 bilhões de emendas autorizadas, apenas o Relator Geral da LOA, por meio do orçamento secreto, teve autorizado R\$ 20,1 bilhões. Quando somadas todas as emendas impositivas (Senado, Câmara, Comissão Mista e de Bancada), o valor continua inferior (em torno de R\$ 16 bilhões) ao que apenas um grupo de parlamentares conseguiu controlar por intermédio do Relator do orçamento.

Situação similar ocorreu em 2021. O Relator possuía R\$ 16,8 bilhões em emendas autorizadas, enquanto os 594 parlamentares tinham autorizados R\$ 9,6 bilhões e as bancadas, R\$ 7,3 bilhões. A lógica só foi modificada em 2022, quando as emendas de relator passarem por denúncias de corrupção. Contudo, nesse ano, o Relator ainda teve autorizados R\$ 8,6 bilhões, enquanto os demais parlamentares, por emendas individuais, tiveram R\$ 10,9 bilhões, somados com R\$ 5,8 bilhões de emendas de bancada e R\$ 329 milhões de emendas de comissão mista²⁶.

Enquanto as emendas parlamentares (individuais, de comissão mista e de bancada) possuem critérios de distribuição igualitária entre congressistas, as emendas de relator proporcionaram a preponderância de um grupo de parlamentares alinhados com os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Estes, por meio do Relator Geral da LOA,

²⁵ O “Teto de Gastos” foi estabelecido com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que adicionou nove dispositivos à Constituição estabelecendo um “Novo Regime Fiscal”, com obediência a todos os poderes e níveis da República. O projeto foi aprovado em um contexto de insuficiência de verbas para a prestação de serviços voltados à saúde e educação, limitando os gastos pelo período de vinte anos, estabelecendo que o exercício fiscal não pode ser superior ao do ano anterior. Para uma investigação mais detalhada, consultar: Maier, 2019.

²⁶ Durante o período analisado (2020 a 2022), as emendas de comissão mista foram executadas nos exercícios de 2020 e 2022, não tendo qualquer registro de execução para 2021.

passaram a controlar não apenas os parlamentares que tinham interesse na indicação de emendas, como também o Poder Executivo, condicionando a aprovação da agenda de governo à execução das emendas de relator.

Para Diniz (2023), a ascensão do “centrão” ao comando do orçamento federal é resultado de uma gestão catastrófica do Governo Bolsonaro, que abriu espaço para um grupo de congressistas assaltarem a prerrogativa constitucional de gerir o orçamento. Foi diante de uma fragilidade técnica e política que se conseguiu sedimentar nos exercícios de 2020 a 2022 a sistemática do orçamento secreto. Para o pesquisador, o montante utilizado para executar esse tipo de emenda seria suficiente para efetivar políticas públicas nas mais diversas áreas de interesse da coletividade.

O comando de parte do orçamento por congressistas foi denominado pelo ex-Vice-Presidente Hamilton Mourão (COURREIA, 2022), durante a palestra de abertura do 2º Seminário O Brasil em Transformação, como uma “hipertrofia do Congresso”. Para ele, o Legislativo ultrapassou o Executivo na questão do orçamento federal, a partir da administração de cifras bilionárias pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Couto (2023) argumenta que a ascensão dos congressistas advém de uma lacuna deixada pelo ex-Presidente Bolsonaro, que deliberadamente optou por não montar coalizões de governo. Abdicando do seu papel de líder, ele abriu espaço para que os representantes institucionais do Congresso passassem a exercer o papel de diálogo com os demais congressistas. De acordo com o autor, quando o chefe do Executivo é fraco ou omisso, é aberta uma lacuna. No caso, ela foi ocupada pelo Legislativo.

Ao negociar a operacionalização do orçamento secreto com o Congresso, o ex-Presidente ofertou poderes aos legisladores que modificaram significativamente o funcionamento do presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988). A sistemática de coalizões, descrita pelo pesquisador, se constitui como um sistema de trocas entre os interesses distintos dos Poderes da República, em que o Presidente possui largo poder, a partir do controle de instrumentos políticos e orçamentários.

O sistema não se restringe a uma ideia de meras trocas de favores. A construção de coalizões representou o compartilhamento de recursos políticos e o percurso em direção a metas comuns (RENIU; ALBALA, 2012). Dentre as características, é preciso compreender que a coalizão ocorre em um contexto político em que há a participação de diferentes partidos no gerenciamento do Estado e não pode ser confundido com apoios pontuais do Legislativo para aprovação de pautas específicas, como também não é possível assim caracterizar quando, na

ocupação de alguns ministérios, há a mera presença de atores políticos com vínculos partidários (COUTO; SOARES; LIVRAMENTO, 2021).

Contrapondo-se à ideia de Abranches (1988) de que o presidencialismo de coalizão funciona a partir do desenho institucional firmado a partir de contrapesos entre os Poderes da República, Figueiredo e Limongi (1999) defendem que, na verdade, os contrapesos e equilíbrios são encontrados nos mecanismos do processo decisório do país, considerando, portanto, que as dinâmicas estabelecidas entre os Poderes Executivo e Legislativo são rearranjadas ao longo do tempo.

A teoria levantada pelos pesquisadores se apresenta de maneira mais dinâmica e adaptável às mudanças que ocorrem ininterruptamente nos mecanismos da política brasileira, levando, portanto, a considerar que instrumentos que outrora serviam às coalizões, a partir modificações sofridas podem se tornar obsoletos na construção de interesses mútuos.

É um exemplo disso, o caráter impositivo dado às emendas parlamentares a partir de 2015, em que os recursos orçamentários deixam de ser instrumento apto a promover coalizões ou de funcionar como mecanismo de troca de favores temporários; contudo, com novas alterações promovidas, recriando as emendas de relator, o orçamento retoma ao centro do debate e embate entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Para Figueiredo e Limongi (1998), é dominante a teoria de que os parlamentares, que não fazem parte do partido presidencial, não possuem a necessidade de cooperação com o chefe do Poder Executivo, uma vez que a duração dos seus mandatos não depende do sucesso da gestão presidencial. Por outro lado, para a implementação da sua agenda de governo, o Presidente necessita de coalizões concretas, de interesses e metas, entre os Poderes Executivo e Legislativo, não apenas durante pautas específicas.

Apesar disso, o sistema permissivo construído pelo ex-Presidente Bolsonaro, com a necessidade de importantes concessões aos congressistas, na tentativa de barrar a abertura de procedimentos de *impeachment*, criou uma lacuna de governabilidade e tecnicidade na condução da gestão, o que fortaleceu o papel dos congressistas e os trouxe ao centro do poder em termos de comando orçamentário, principalmente a partir do mecanismo das emendas de relator.

O artifício não apenas empoderou um grupo de legisladores, como possibilitou a conclusão do mandato presidencial. Foi por meio da utilização das votações em bloco, condicionada à liberação de emendas bilionárias, que os congressistas puderam controlar a execução de parte do orçamento da União e direcioná-lo de maneira discricionária para os seus nichos eleitorais, gerando fortalecimento político-eleitoral regionalizado. Apesar de aprisionar

a gestão presidencial, a sistemática também proporcionou uma espécie de governabilidade condicionada, o que foi suficiente para evitar a abertura de processos de *impeachment* e aprovar algumas agendas de governo, sem, contudo, prover conforto na condução da presidência.

Cite-se também a significância do volume financeiro colocado sob a discricionariedade do Relator do Orçamento. Em alguns anos, as emendas de relator foram distribuídas em patamar superior a Ministérios governamentais importantes e que lidam com políticas públicas sensíveis, tais como Educação, Ciência e Tecnologia e Infraestrutura. Este elemento será o objeto do próximo tópico.

4.2 A Preeminência Orçamentária do Superministro “Municipalista, Amplo e Democrático” (2020-2022)

As emendas de relator, por si só, não geraram um impacto significativo quando comparadas ao montante orçamentário da União, como demonstrado nas figuras 4, 5, 6, 7, 12, 13 e 14 (ver capítulo anterior). Contudo, em uma análise comparativa às emendas impositivas distribuídas de maneira igualitária entre Deputados e Senadores, observa-se a preponderância das emendas indicadas pelo Relator Geral (ver tópico 4.1), com um volume orçamentário equânime ou superior.

O Relator Geral do orçamento, sob o comando dos Presidentes da Câmara e do Senado, ostentou um poder de indicação de verbas centralizado, que conduziu à concentração de poder em um grupo de parlamentares alinhados com o chefe do Poder Executivo federal. Essa preeminência orçamentária é ainda mais evidente quando comparada aos valores disponibilizados para execução discricionária dos Ministérios, conforme demonstrado nas tabelas 4, 5 e 6.

Em uma análise dos exercícios de 2020 a 2022, é possível observar que, apesar de as emendas de relator não terem representado uma grande fatia no montante do Orçamento Geral da União, quando observadas de maneira comparativa com os orçamentos disponibilizados aos Ministérios, o direcionamento desses valores poderia fazer frente à totalidade de investimentos de diversas áreas.

Na *Tabela 4 - Valores Autorizados, Empenhados e Pagos no Exercício de 2020 por Ministérios/Origem do Recurso*, por exemplo, foi autorizado para a execução das emendas de relator (R\$ 20,1 bilhões) o suficiente para executar todas as ações de investimento em políticas públicas planejadas para a Educação.

Analisando essa pasta especificamente, a partir de dados obtidos na plataforma Siga Brasil, R\$ 11,4 bilhões foram utilizados em atividades desenvolvidas no Ensino Superior, R\$ 2,4 bilhões na educação técnica e profissionalizante e R\$ 2,4 bilhões na educação básica. Deste modo, apenas o orçamento à disposição do Relator Geral do orçamento seria suficiente para gerenciar toda a rede de ensino brasileira.

Quando observados os valores destinados à Saúde, as emendas de relator poderiam fazer frente a todo o investimento direcionado à assistência farmacêutica no SUS (R\$ 4,4 bilhões), à atenção primária (R\$ 2 bilhões), à proteção da saúde indígena (R\$ 1,4 bilhões), ao desenvolvimento científico (R\$ 925 milhões) e outras atividades executadas diretamente pelo Ministério da Saúde.

A mesma lógica se aplica a áreas de elevada importância: como a Infraestrutura, que possuiu um capital de investimento autorizado para 2020 de apenas R\$ 7,9 bilhões; R\$ 7 bilhões para o Desenvolvimento Regional; R\$ 5,4 bilhões para Minas e Energia; e R\$ 3,1 bilhões para Ciência e Tecnologia.

Situação similar ocorreu no exercício de 2021, conforme demonstrado na *Tabela 5 - Valores Autorizados, Empenhados e Pagos no Exercício de 2021 por Ministérios/Origem do Recurso*. O Relator Geral foi autorizado a indicar R\$ 16,8 bilhões em emendas de relator, enquanto o Ministro da Educação, por exemplo, possuía apenas R\$ 9,8 bilhões para investir na educação superior. Mesmo durante a pandemia da Covid-19, o Ministro da Saúde possuía apenas R\$ 2,6 bilhões autorizados para a compra de medicamentos.

Em 2022, com informações constantes na *Tabela 6 - Valores Autorizados, Empenhados e Pagos no Exercício de 2022 por Ministérios/Origem do Recurso*, ao Relator foi autorizado R\$ 8,6 bilhões. Embora esse valor seja bem inferior ao atribuído em 2020 e 2021, ainda seria suficiente para executar todas as atividades de investimento em políticas públicas planejadas para pastas como Economia, Cidadania, Ciência e Tecnologia, Agricultura e Pecuária, e diversas outras com orçamentos menos expressivos.

Apesar da redução, os valores autorizados para o manejo do Relator Geral ainda seriam suficientes para fazer frente a toda a despesa autorizada para a compra de medicamentos nesse exercício (R\$ 2,7 bilhões), para o saneamento básico (R\$ 1,1 bilhão), bem como para manter a educação básica do país (R\$ 3,1 bilhões) e a educação técnica e profissionalizante (R\$ 2,6 bilhões).

É possível observar que o desvio do orçamento realizado nos Ministérios para fazer frente à execução das emendas de relator foi em quantias suficientes para a execução de diversas políticas públicas. Deste modo, é possível afirmar que a estratégia de governabilidade pactuada

entre Legislativo e Executivo ocasionou uma interferência direta na concretização de investimentos e proporcionou aos congressistas protagonismo na seara orçamentária.

Neste sentido, diferentemente do que defendia o ex-Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), os Superministros do Governo, na verdade, foram os Relatores Gerais da LOA, nos exercícios de 2020, 2021 e 2022, que concentraram indicações orçamentárias maiores que diversos órgãos vinculados ao Poder Executivo federal.

Em novembro de 2022, período que antecedeu a derrubada do orçamento secreto pelo Supremo Tribunal Federal, o Presidente da Câmara, Arthur Lira, defendeu, em evento da Associação Brasileira de Atacadistas (Abad), a permanência desse orçamento paralelo sob o argumento dele ser “municipalista, amplo e democrático” (CNN BRASIL, 2022). Resta averiguar se os dados publicizados pela plataforma Siga Brasil do Senado Federal são compatíveis com essa afirmação.

Para observar o argumento municipalista, foi aplicado o filtro “Modalidade de Aplicação”, no qual está indicado se o recurso foi aplicado diretamente pela unidade administrativa detentora do crédito ou transferido a outras esferas de governo, órgãos ou entidades, considerando apenas o efetivamente pago a título de Emendas de Relator. Os resultados serão expostos e analisados abaixo.

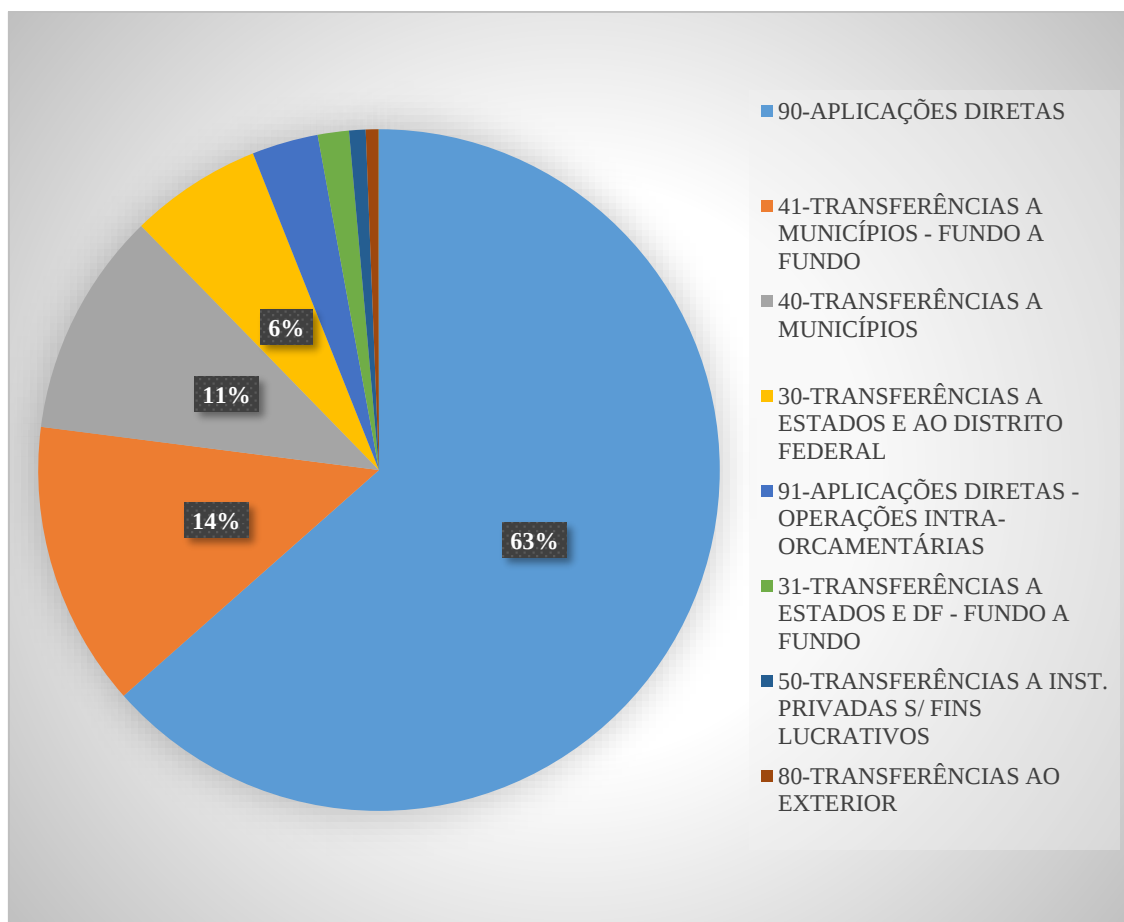


Figura 18 - Valores Pagos em Emendas de Relator por Modalidade de Aplicação no Exercício de 2020
(Elaboração da Autora a partir de dados extraídos da Plataforma Siga Brasil)

No exercício de 2020, foram pagos R\$ 7 bilhões sob a rubrica das Emendas de Relator e os valores foram aplicados conforme demonstrado na *Figura 19 - Valores Pagos em Emendas de Relator por Modalidade de Aplicação no Exercício de 2020*. Como se pode observar, 63% (equivalente a R\$ 4,4 bilhões) dos recursos foram aplicados diretamente pelas unidades administrativas, isto é, pelos órgãos do Poder Executivo federal, a partir das indicações realizadas pelo Relator Geral da LOA do exercício de 2020. É importante observar que, apesar de a execução formal ser realizada por Ministros, o direcionamento é apontado pelo legislador.

Os municípios executaram apenas 25% dos recursos efetivamente pagos. Destes, 14% foram referentes a transferências fundo a fundo e 11% na modalidade de transferência direta, correspondendo a um total de R\$ 1,6 bilhão. Considerando o montante total autorizado para a execução das emendas de relator no exercício de 2020 (R\$ 20,1 bilhão), apenas R\$ 1,6 bilhão foram executados diretamente por municípios, ou seja, menos de 10% do que foi autorizado.

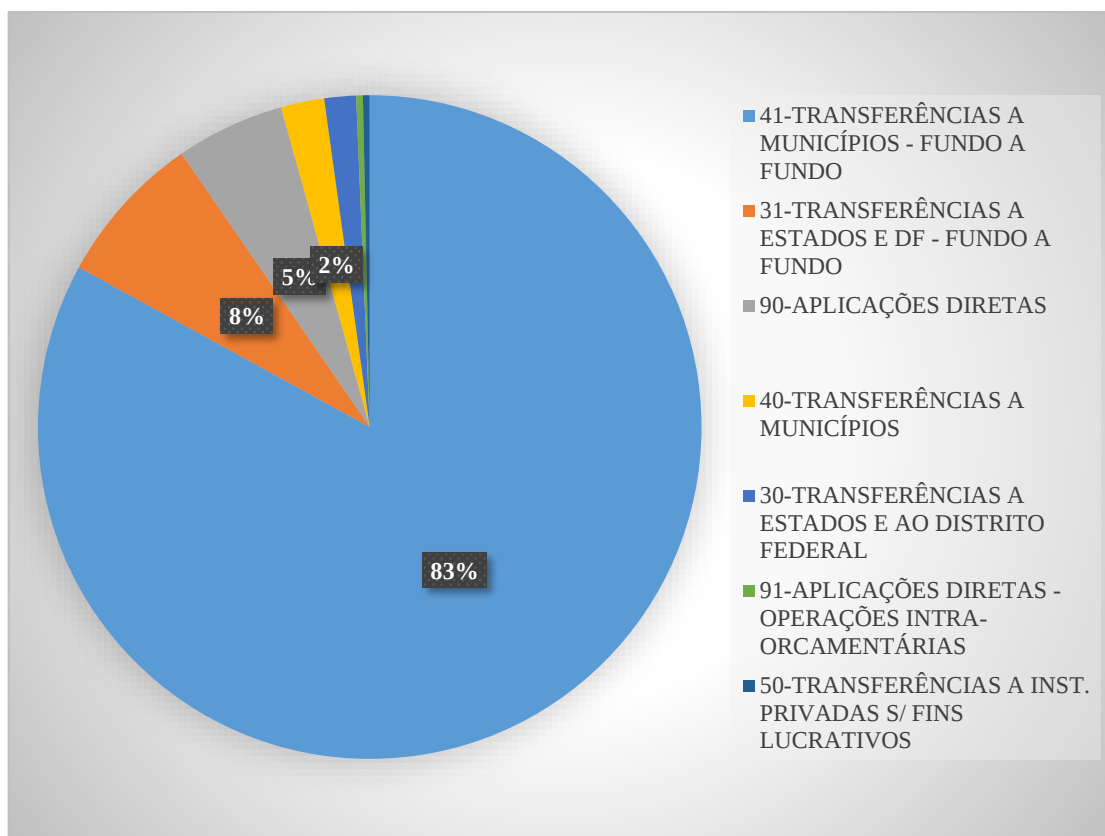


Figura 20 - Valores Pagos em Emendas de Relator por Modalidade de Aplicação no Exercício de 2021
(Elaboração da Autora a partir de dados extraídos da Plataforma Siga Brasil)

Em 2021, observa-se que as “transferências fundo a fundo” aos municípios foi o segmento recordista, correspondendo a 83% do valor total pago em emendas de relator, equivalente a R\$ 5,3 bilhões de um montante de R\$ 6,3 bilhões. Soma-se a isso os 2% de transferências a municípios, acumulando R\$ 135 milhões ao total efetivamente pago.

As “transferências fundo a fundo” foram integralmente remetidas aos Fundos Municipais de Saúde, sendo R\$ 3,8 bilhões para a Atenção Primária à Saúde e R\$ 1,4 bilhão para a Atenção Especializada à Saúde, o que se justifica em decorrência da Pandemia de Covid-19. Naquele ano, os recursos foram concentrados em áreas de suporte mais direto à população na área da saúde.

Quando comparado com 2020, os recursos de “transferência fundo a fundo” foram distribuídos em Atenção Primária à Saúde, Atenção Integral à Primeira Infância, Proteção Social no Âmbito do Sistema Único de Assistência Social, Atenção Especializada à Saúde, Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde, e Gestão e Organização do SUS.

Deste modo, pode-se observar que o aumento significativo de transferências diretas do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Municipais de Saúde foi impactado pela crise

pandêmica de Covid-19, com a necessidade de ações a serem executadas diretamente por estados e municípios.

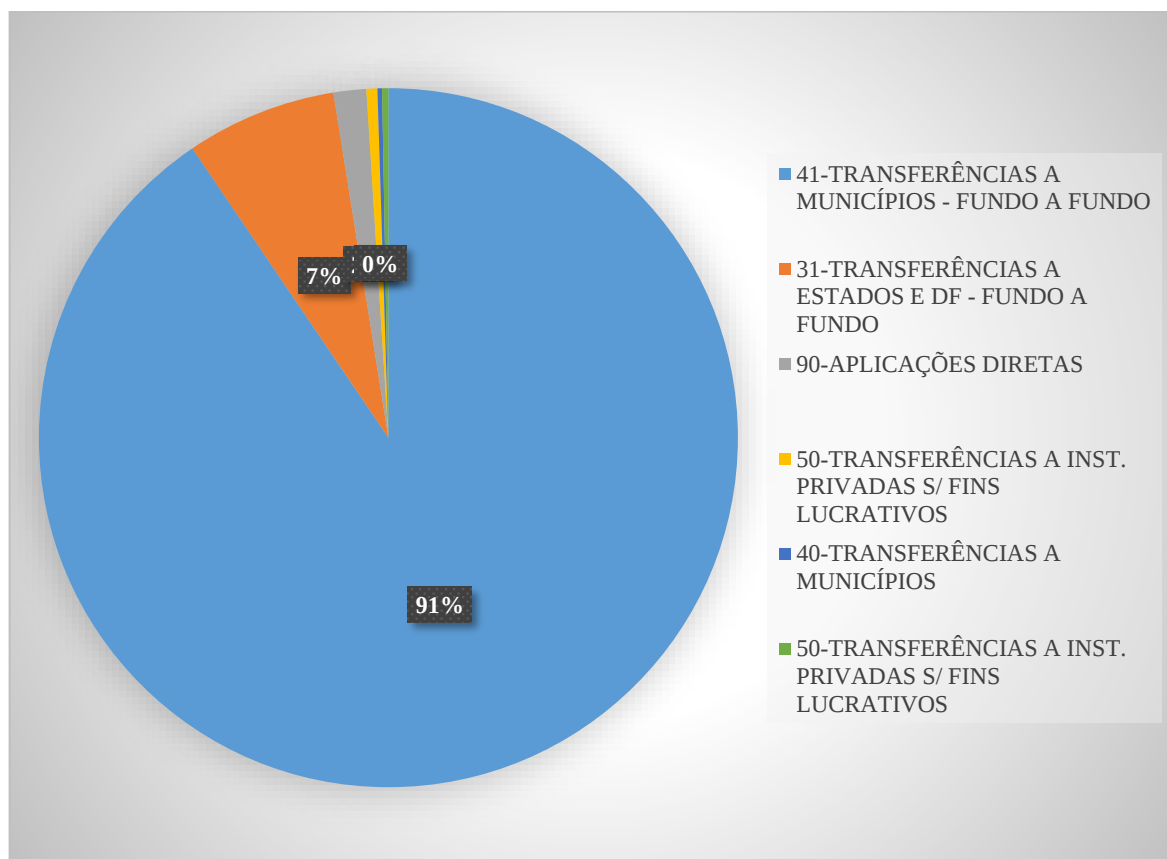


Figura 21- Valores Pagos em Emendas de Relator por Modalidade de Aplicação no Exercício de 2022.
(Elaboração da Autora a partir de dados extraídos da Plataforma Siga Brasil)

No exercício de 2022, foi possível observar a consolidação da aplicação dos recursos oriundos das Emendas de Relator pelos municípios, com 91% sendo executados a partir das “transferências fundo a fundo”, ainda concentrados em grande medida na área da saúde, com R\$ 4 bilhões destinados à Atenção Primária à Saúde e R\$ 1,7 bilhão para a Atenção Especializada à Saúde. Apenas R\$ 617 milhões foram destinados à Proteção Social no Âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Quanto à amplitude geográfica na distribuição, é possível observar um panorama geral de alocação das emendas de Relator Geral por estados e municípios por meio de um mapa disponibilizado pelo Siga Brasil, no Painel Emendas:

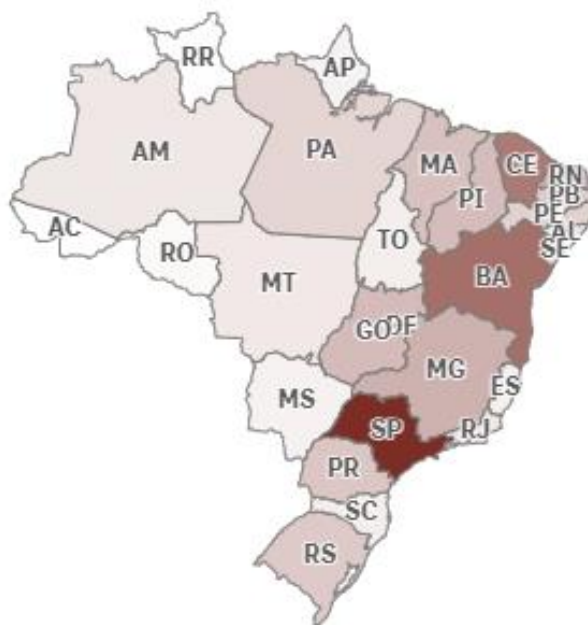


Figura 22 - Mapa de Distribuição de Valores Pagos concentrados por Estados e Municípios em 2020. Fonte: Plataforma Siga Brasil (2023)²⁷

Para a obtenção da *Figura 23 - Mapa de Distribuição de Valores Pagos concentrados por Estados e Municípios em 2020*, foram aplicados os filtros “Regionalização do Pagamento”, “Emendas de Relator”, “Pago” e o exercício financeiro “2020”. Apesar de haver uma distribuição nacional dos valores efetivamente pagos a título de emendas de relator, houve um direcionamento maior aos estados de São Paulo (R\$ 326 milhões), Bahia (R\$ 225 milhões), Ceará (R\$ 208 milhões), Rio Grande do Norte (R\$ 136 milhões), Minas Gerais (R\$ 125 milhões), Goiás (R\$ 109 milhões), Piauí (R\$ 108 milhões) e Maranhão (R\$ 101 milhões).

A explicação para essa distribuição poderia residir no contingente populacional. Mas o Rio de Janeiro, terceiro estado mais populoso do país, só recebeu R\$ 46 milhões, figurando na 16ª posição, atrás do Pará, que recebeu R\$ 71 milhões, sendo o nono estado mais populoso.

²⁷ As cores representadas na imagem representam do vermelho mais claro para o mais escuro a intensificação da quantidade de valores destinados para Estados e Municípios do país. Deste modo, os Estados representados com as cores mais claras receberam menor quantidade de recursos e com as cores mais escuras foram contemplados com mais recursos. Essa esquematização de cores se repete nas Figuras 23 e 24.

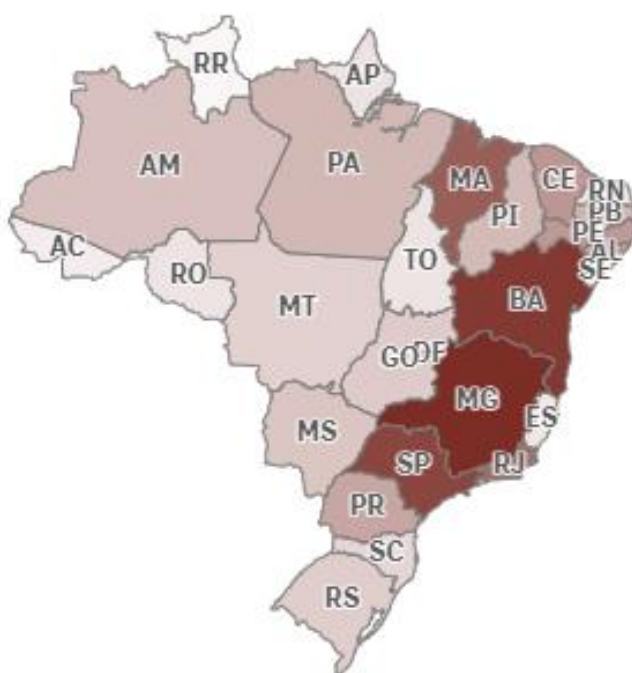


Figura 24 - Mapa de Distribuição de Valores Pagos concentrados por Estados e Municípios em 2021. Fonte: Plataforma Siga Brasil (2023)

A forma de distribuição sem critérios uniformes previamente estabelecidos e justificados foi acentuada no exercício de 2021. Enquanto em 2020 o estado mais beneficiado recebeu R\$ 326 milhões em emendas, em 2021 esse valor passou para R\$ 773 milhões referentes a Minas Gerais, R\$ 724 milhões para a Bahia, R\$ 682 milhões para São Paulo, R\$ 591 milhões para o Maranhão e, desta vez, o Rio de Janeiro aparece em 5º lugar, com R\$ 533 milhões. Por outro lado, o Distrito Federal recebeu apenas R\$ 13 milhões, menos de 2% do valor direcionado a Minas Gerais e um terço do destinado a Roraima (R\$ 39 milhões), o estado menos populoso do país.

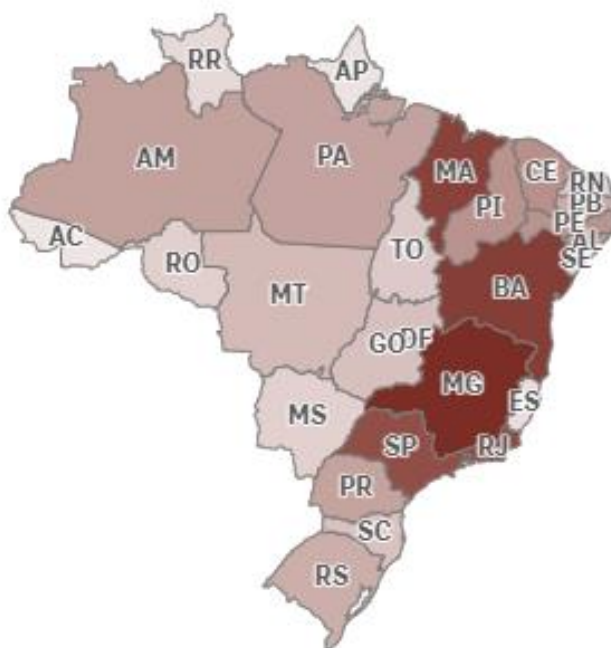


Figura 25 - Mapa de Distribuição de Valores Pagos concentrados por Estados e Municípios em 2022. Fonte: Plataforma Siga Brasil (2023)

Na *Figura 25 - Mapa de Distribuição de Valores Pagos concentrados por Estados e Municípios em 2022* é possível observar que a lógica aplicada em 2021 é replicada em 2022, havendo poucas distorções na distribuição das emendas de relator. Os estados de Minas Gerais (R\$ 963 milhões), Bahia (R\$ 877 milhões), Maranhão (R\$ 855 milhões), Rio de Janeiro (R\$ 811 milhões) e São Paulo (R\$ 797 milhões) são os recordistas. Apesar de São Paulo ser o estado mais populoso, com mais do que o dobro do contingente populacional de Minas Gerais, recebeu R\$ 166 milhões a menos de recursos. O estado do Paraná, que é o 5º mais populoso, está na 12ª colocação em recebimentos de recursos, com R\$ 388 milhões, bem inferior a São Paulo, quinto colocado em recebimentos.

Essa sistemática desuniforme de distribuição de recursos é possível por dois motivos: primeiro, não existe qualquer critério na forma como as emendas são indicadas, com completa ausência de regramentos; por outro lado, a indicação é realizada por um grupo específico de parlamentares, que destina os valores conforme os seus nichos eleitorais e o seu poder de influência. Não há possibilidade de participação popular nesse processo, desde a indicação até a efetiva fiscalização, indicando, portanto, que a finalidade precípua do orçamento secreto é fortalecer os legisladores nos seus nichos eleitorais.

A partir dos dados expostos, foram analisadas a amplitude e a ausência de critério quanto à distribuição das emendas de relator aos estados e municípios. No tópico seguinte, esses aspectos serão abordados a partir da participação de parlamentares na indicação dessas emendas

e como o mecanismo do orçamento secreto afetou as disputas, a distribuição de competências e a separação dos poderes.

4.3 Disputas e Poderes: As Repercussões das Emendas de Relator na Distribuição de Competências

Para compreender as repercussões das emendas de relator no cenário político e orçamentário, é necessário revisitar o princípio fundamental que sustenta a arquitetura democrática: a separação dos poderes. Este princípio, consagrado por Montesquieu e incorporado à Constituição de 1988 (art. 2º), fundamenta-se na distribuição de poderes entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, cada qual com funções específicas, mas operando de maneira harmônica e interdependente.

A essência desse princípio é a prevenção da concentração de poder, promovendo um sistema de checagem e balanceamento pelo qual cada instituição pode limitar e ser limitada pelas demais. No contexto orçamentário, essa separação é crucial para assegurar que as decisões financeiras e políticas reflitam o equilíbrio de interesses e as prerrogativas institucionais, bem como os direitos e necessidades da sociedade.

As emendas de relator emergem como um elemento potencialmente disruptivo neste equilíbrio. Ao conceder aos relatores do orçamento um papel proeminente na alocação de recursos e na definição de prioridades orçamentárias, as emendas podem reconfigurar as dinâmicas de poder tradicionais, provocando questionamentos acerca da fidelidade ao princípio da separação dos poderes.

Nesse contexto, a própria Constituição estabeleceu limites formais e materiais à atuação do legislador frente à matéria orçamentária. Porém, a execução das emendas de relator nos exercícios de 2020 a 2022 atuou à revelia do texto constitucional e provocou desequilíbrio nas funções predeterminadas aos poderes republicanos.

Segundo Torres (2014), para que a sistemática financeira do Estado funcione conforme o pactuado constitucionalmente, os poderes devem respeitar os limites das suas funções: caberia ao Poder Executivo organizar as suas propostas de leis orçamentárias compatíveis com as necessidades da sociedade, ao Legislativo atuar democraticamente na sua aprovação e controle, e ao Judiciário decidir sobre a constitucionalidade dos atos praticados. Na seara das emendas de relator, o que se observou foi uma confusão entre as funções preestabelecidas para os Poderes Executivo e Legislativo, com um excesso do segundo por meio do Relator Geral do orçamento

e a atuação tardia do Judiciário no controle de constitucionalidade, quando completos três anos de desequilíbrio.

Contudo, é no processo orçamentário de formulação de propostas e definição de prioridades que as disputas entre os poderes se tornam evidentes, uma vez que os recursos são escassos e as demandas são extensas, gerando os conflitos pela prerrogativa de alocar as prioridades a serem satisfeitas. Além disso, operam nessa sistemática demandas que não estão diretamente relacionadas às necessidades sociais, mas direcionadas à manutenção das estruturas de poder formatadas por parlamentares (FERREIRA, 2017).

Oliveira (2015) retrata a situação, ao defender que os recursos disponíveis em um nível de poder maior, como a União, serão distribuídos conforme a coloração política do prefeito ou governador. Desse modo, a liberação de verbas é condicionada a um contexto de alinhamento político.

No âmbito de equilíbrio em que há uma atuação mais evidente do Executivo e Legislativo, o diálogo e a cooperação são primordiais para que a agenda de governo democraticamente eleita seja respeitada pelos legisladores. Nessa seara, é essencial que as indicações realizadas por estes sejam garantidas na execução do orçamento pelo Executivo. No caso em análise, entretanto, esse equilíbrio parece ser rompido quando o Relator Geral do orçamento possui um poder de indicação orçamentária compatível ou superior ao dos Ministérios.

Por outro lado, durante os exercícios de plena vigência das emendas de relator, isto é, entre os anos de 2020 e 2022, a execução desse tipo de emenda proporcionou governabilidade ao ex-Presidente Bolsonaro. Ele deixou de adotar um discurso avesso à política tradicional, com duras críticas ao “centrão”. O receio construído com a pressão de enfrentar um processo de *impeachment* levou-o à mesa de negociação com parlamentares.

Até antes do governo Bolsonaro, a forma de negociação com congressistas se dava por meio da concessão de espaço no Governo, com indicações aos ministérios, que gerenciavam a alocação de parte dos recursos, algo comum à sistemática do presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988). Deste modo, o surgimento e a consolidação das emendas de relator são uma resposta dos congressistas a essa postura disruptiva adotada inicialmente pelo ex-Presidente Bolsonaro e uma forma imposta de governabilidade.

Ocorre que, se, por um lado, a governabilidade é necessária para a sobrevivência de um mandato presidencial, por outro, o mecanismo encontrado por meio das emendas de relator afasta a gestão orçamentária dos princípios éticos e democráticos. Tais emendas transformam o orçamento em um instrumento voltado para a satisfação dos interesses políticos individuais,

visando a manutenção do poder de um seletivo grupo de congressistas, que se consolidaram na época como uma base de sustentação eleitoral do Presidente.

Para Ferreira (2017), a arena orçamentária é um ambiente fértil para a troca de favores e benefícios políticos desassociados dos interesses coletivos. Se, por um viés, isso assegura a governabilidade necessária, mesmo que precise ser revisitada constantemente, tem como consequência a mácula do orçamento como uma peça manipulada e instrumentalizada para satisfazer as aspirações dos atores políticos no centro do poder.

Além disso, diferentemente de como opera a liberação das emendas impositivas (individuais e de bancada), distribuídas em partes iguais para os congressistas, as emendas de relator foram um mecanismo para retroalimentar a relação entre o Chefe do Executivo federal e o grupo de congressistas em número suficiente para manter uma mínima governabilidade e evitar a sua deposição. Apesar disso, essa operação padece de problemas de constitucionalidade e mesmo de fragilidade democrática.

Ao tratar da dimensão democrática do orçamento, Torres (2014) o distancia de uma simples ferramenta financeira estatal e o aborda a partir de cinco perspectivas: de limitação legislativa, de planejamento, de transparência, de efetividade dos direitos e liberdades individuais e de controle.

É por meio da perspectiva democrática de limitação legislativa que pode se extrair o respeito ao pacto da separação dos poderes. Se, por um lado, o Executivo deve respeitar o orçamento aprovado pelo Legislativo, este deve seguir uma conduta constitucional nas suas alterações e indicações parlamentares. No caso em análise, o que ocorreu de fato foi o surgimento de um Superministro, com uma disposição orçamentária mais elevada que pastas importantes, como Educação, Infraestrutura, Desenvolvimento Regional, Ciência e Tecnologia, dentre outras.

O Relator Geral do orçamento, comandado pelos Presidentes da Câmara e do Senado, não só atuou fora dos limites da Constituição ao agir além do permitido, como também usurpou a função executora dos gestores ministeriais. Essa ação ocorreu com o aval do ex-Presidente Bolsonaro, ao autorizar a execução de cifras bilionárias para parlamentares alinhados, em troca de apoio político.

No que se refere aos aspectos de planejamento, Freire (2022) aborda a importância dessa função orçamentária como a base para a otimização dos recursos existentes, a partir de estudos prévios de identificação de problemas sociais. As emendas de relator, ao retirarem uma parcela com elevada significância monetária para favorecer os nichos eleitorais de parlamentares, distorceram a noção de orçamento previamente planejado.

Como demonstrado no tópico 3.2 desta pesquisa, não houve um impacto significativo da execução das RP-9 tendo como parâmetro o orçamento global da União. Mas, quando realizado o comparativo com os valores disponibilizados para a execução discricionária dos Ministérios, é possível observar que os montantes financeiros utilizados sem qualquer critério, a partir das indicações de parlamentares específicos, eram capazes de fazer frente à execução de políticas públicas planejadas. A título de exemplo, durante o exercício de 2020, para a execução das emendas de relator foram autorizados R\$ 20,1 bilhões, enquanto para o Ministério da Educação, apenas R\$ 18,6 bilhões (*Tabela 4 – Valores Autorizados, Empenhados e Pagos no Exercício de 2020 por Ministérios/Origem do Recurso*).

No que se refere à transparência orçamentária, a execução desse tipo de emenda não foi denominada de orçamento secreto sem qualquer sentido. Apesar das decisões judiciais oriundas do Supremo Tribunal Federal e das diversas reportagens realizadas pelos meios de comunicação, até o momento dessa escrita não é possível identificar os parlamentares que realizaram indicações de emendas de relator.

As informações disponíveis se restringem a identificar as unidades orçamentárias de onde foram consumidos os valores, o tema da política pública em que se inseriu a sua execução, o objeto do gasto, o tipo de execução (direta ou descentralizada) e, em painel disponibilizado recentemente pela plataforma Siga Brasil do Senado Federal, é possível obter informações sobre os beneficiários das emendas.

A ausência de transparência está intimamente ligada com o controle do orçamento, a partir de duas perspectivas. A primeira é que essa é uma função que deve ser executada pelo Poder Legislativo. Contudo, quando se trata das emendas de relator, a sua operacionalização é realizada pelos próprios congressistas, o que torna a atuação de controle incompatível com os mesmos atores políticos. A segunda é que o controle exercido pelos órgãos externos, como os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e a própria sociedade, restou deficitário pela ausência de informações disponibilizadas pelo Poder Legislativo.

Considerando as abordagens realizadas até então, a operacionalização da execução das emendas de relator, nos exercícios de 2020 a 2022, demonstra um perfil contrário às perspectivas constitucionais vigentes. Isso porque a sua execução rompeu com as limitações normativas impostas, maculou aspectos de planejamento, de transparência e de controle e priorizou os interesses particulares e políticos em detrimento da efetividade dos direitos coletivos, além de ter modificado a sistemática constitucional de distribuição e respeito às prerrogativas e competências dos Poderes.

Bittencourt (2022) sustenta que as competências dos poderes estão bem definidas constitucionalmente. Para o autor, quando os congressistas passam a interferir na execução orçamentária, determinando a aplicação dos beneficiários dos recursos, adentram frontal e inconstitucionalmente em prerrogativa do Poder Executivo, ente que possui a competência indelegável de aplicar a lei orçamentária.

Não há que se confundir tal prerrogativa com arbitrariedade do Executivo, uma vez que pode o Legislativo realizar as suas indicações, desde que elas estejam expressas na lei orçamentária ou nos créditos adicionais, a partir do detalhamento necessário para a sua execução, cabendo ao Presidente, no âmbito federal, cumprir o que determinam os instrumentos legais.

Essa sistemática difere das indicações realizadas no âmbito das emendas de relator, em que o rol de beneficiários indicados por parlamentares só restou publicizado após a execução das emendas. Deste modo, a permissividade quanto a esse tipo de execução não apenas afetou a distribuição de competência como ofendeu a separação dos Poderes no que se refere à matéria orçamentária.

A compreensão é compatível com o poder fiscalizatório atribuído ao Legislativo. Isso porque como poderia o agente político incumbido de controlar e fiscalizar a execução orçamentária do Executivo, se é esse mesmo agente que está exercendo diretamente o poder decisório de indicação? O desenho de divisão de funções estruturado constitucionalmente é um mecanismo que vai além da burocracia e serve para afastar a sobreposição de competências.

A implementação das emendas de relator tornou-se viável diante do atual modelo orçamentário brasileiro, bem como pelo contexto político formatado durante o período de análise. Esses dois aspectos permitiram a modulação de aplicação de recursos discricionários, via emendas de relator, a partir de legislações infraconstitucionais (LDOs) e do aval de um ex-Presidente sem governabilidade.

Esse mecanismo favoreceu uma parcela significativa de congressistas, os quais destinaram verbas para suas bases eleitorais, atendendo também à necessidade de manutenção da governabilidade pelo Presidente da República. Entretanto, a forma como essas emendas foram executadas gerou não só inconstitucionalidades ligadas à falta de transparência e moralidade, reconhecidas pelo Supremo Tribunal Federal, mas também infringiu o princípio fundamental da separação dos poderes delimitado constitucionalmente.

5 CONCLUSÃO

Este estudo investigou a intrincada rede de relações de poder e influências que cerca a dinâmica orçamentária brasileira, sob a luz das emendas de relator reintroduzidas no ano de 2020. A investigação revelou aspectos cruciais de como as mudanças constitucionais e leis orçamentárias transformaram as competências e interações entre os Poderes Executivo e Legislativo.

O primeiro capítulo evidenciou que a constitucionalização do orçamento trouxe inovações que redefiniram as relações de poder, os processos de elaboração, execução e fiscalização do orçamento, buscando sempre promover a transparência, a eficiência e a participação ativa, tanto dos entes federados quanto da sociedade, no manejo dos recursos públicos. Sedimentando a discussão, as questões levantadas acerca do caráter autorizativo ou impositivo demonstraram que o orçamento brasileiro é um instrumento de natureza híbrida. Ele reflete um compromisso entre a necessidade de manter determinadas despesas e a flexibilidade requerida para adaptar-se a um ambiente em constante mudança, equilibrando legalidade e responsividade na gestão dos recursos públicos.

A análise se aprofundou nas mudanças provocadas pela implementação das emendas parlamentares impositivas, a partir da Emenda Constitucional nº 86/2015, e na recriação das emendas de relator na LDO de 2020, com o objetivo de demonstrar que essas reformas recentes afetaram a distribuição de poder entre o Executivo e o Legislativo.

Em seguida, na análise descritiva e exploratória realizada a partir da abordagem quantitativa empregada no banco de dados, foi possível observar que há de fato uma participação mais intensa dos congressistas na distribuição dos recursos financeiros da União, a partir da indicação de emendas de relator. A construção de um banco de dados com informações extraídas da Plataforma Siga Brasil do Senado Federal foi determinante para responder à pergunta da pesquisa, uma vez que foi possível identificar o sequestro da atribuição do Poder Executivo em executar e gerir o orçamento por um grupo de parlamentares que chegou ao centro do poder por meio das emendas de relator.

Ao investigar como as emendas de relator reconfiguraram as dinâmicas de poder dentro do processo orçamentário, possibilitando ao Relator da LOA, sob o comando dos Presidentes da Câmara e do Senado, um papel central na indicação de despesas significativas, observou-se um redesenho no princípio da separação dos poderes no âmbito orçamentário. Isso ficou evidenciado pelo protagonismo de parlamentares na execução orçamentária, o que influencia

em regramentos constitucionais, como a redistribuição de competências e na harmonia entre os diferentes poderes da República.

Neste sentido, os achados deste trabalho evidenciam que as emendas de relator não atuaram como simples ferramentas de ajuste orçamentário. Ao contrário, elas emergiram como instrumentos de poder, permitindo a grupos específicos de legisladores exercer influência na tomada de decisões e na execução orçamentária. Esta ascensão provocou não apenas um realinhamento nas relações de poder, mas uma distorção no princípio da separação de poderes, ao passo que a competência atribuída ao Executivo de gerir o orçamento foi parcialmente transferida aos membros do Poder Legislativo, com a dominância orçamentária do “Superministro” - o Relator Geral da LOA - sobre os ministérios do Poder Executivo.

A influência ampliada das emendas de relator, conforme demonstrado, não só recalibrou as relações de poder, mas também se entrelaçou com decisões políticas, como a aprovação de projetos de emendas constitucionais e o arquivamento de processos de *impeachment*. Este poder reconfigurado manifesta-se como um desafio inquietante a possíveis fragilidades constitucionais ao lidar com mecanismos políticos que se formam e se reestruturam cotidianamente.

A pesquisa motiva também a reflexão para a viabilidade do sistema das emendas de relator na manutenção da agenda de governo, visto que promovem uma espécie de governabilidade e não impactam significativamente o orçamento da União, o que motiva a necessidade de uma avaliação abrangente das implicações dessas mudanças no processo orçamentário brasileiro.

O trabalho demonstrou que ainda há um vasto território inexplorado e perguntas não respondidas que merecem a atenção de futuros pesquisadores, como a análise mais aprofundada de como as Emendas de Relator influenciaram políticas setoriais específicas, como saúde, educação ou infraestrutura; a correlação da execução dessas Emendas com as eleições de 2022; bem como aspectos ligados à transparência na execução de emendas parlamentares. Neste sentido, esta dissertação serve como um espaço para debates e investigações subsequentes, inspirando um escrutínio mais profundo e uma reflexão crítica que possam nutrir estratégias para aprimorar e robustecer os debates acerca dos pilares constitucionais e governamentais do Brasil.

REFERÊNCIAS

Trabalhos Acadêmicos e Outros Tipos de Pesquisa

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AFONSO, José Roberto. Orçamento Público no Brasil: História e Premência de Reforma. **Revista Joaçaba**, v. 17, n. 1, p. 9-28, jan./abr. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.18593/ejil.v17i1.9555>. Acesso em: 11 dez. 2022.

ALMEIDA, Hellen Martins de; COSTA, Antonia Vadelucia. Orçamento Público como Mecanismo de Planejamento para a Gestão. Id on Line. **Rev. Mult. Psic.**, 2019, vol.13, n.43, p. 559-577. ISSN: 1981- 1179.

ARRUDA, Robson Lima de. O negacionismo como artefato da pós-verdade: Bolsonaro, a pandemia e a educação. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, Boa Vista, v. 5, n. 15, p. 81–93, 2021. DOI: 10.5281/zenodo.4587656. Disponível em: <https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/259>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. **Governança orçamentária e mudança institucional**: o caso da norma geral de direito financeiro – Lei n. 4.320/64. 2012. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo**. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 31-63. ISBN 978-85-7700-186-6.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, dez., 2016. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/rap/a/9przPh6zP4sTwMds84qcj3B/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Orçamento e poder de agenda nos dois momentos de presidencialismo de coalizão brasileiro**. Curitiba: Appris, 2019.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Inconstitucionalidade das “Indicações Parlamentares” em Emendas ao Orçamento. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**. Brasília, vol. 12, e2205, p. 1 – 12, 2022.

BLANCHET, Luiz Alberto; LUBKE, Mariane Yuri Shiohara. Impedimentos à execução do orçamento impositivo e o prejuízo ao planejamento da atividade do Estado. **Rev. Eurolatin. Direito Adm.**, Santa Fe, vol. 7, n. 1, p. 93-112, ene./jun. 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado social ao Estado liberal**. 8. ed. São Paulo, Malheiros, 2007, p. 86.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Veja como os partidos distribuíram as emendas individuais para ministérios no Orçamento 2022**. Infográfico de 30 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/veja-como-os-partidos-distribuiram-as-emendas-individuais-para-minist%C3%A9rios-no-orcamento-2022/index.html>. Acesso em: 30 jan. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileira de Geografia e Estatística. **IBGE 2020**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html>. Acesso em: 13 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.048 Distrito Federal**. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Voto: Ministro Carlos Britto. Brasília, 14 de maio de 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850 Distrito Federal**. Requerente: Partido Cidadania. Relatora: Ministra Rosa Weber. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6193240>. Acesso em: 28 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850 Distrito Federal**. ADPFs Incidentais: 851, 854 e 1014. Relatora: Ministra Rosa Weber. Voto: Ministra Rosa Weber. Brasília, 14 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/12/voto-rosa-weber-constitucionalidade-emendas-relator-stf-14dez2022.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 851 Distrito Federal**. Requerente: Partido Socialista Brasileiro - PSB. Relatora: Ministra Rosa Weber. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6194438>. Acesso em: 28 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1014 Distrito Federal**. Requerente: Partido Verde - PV. Relatora: Ministra Rosa Weber. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6492811>. Acesso em: 28 jan. 2023.

CARNEIRO, Ricardo. O Planejamento na esfera pública revisitado: Lições, Avanços e Retrocessos desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). **Campo de públ.: con. e exp.**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 30-50, jan./jul. 2022.

CARNEIRO, Ricardo; BRASIL, Flávia de Paula Duque. **O papel do Estado e as reformas na Administração Pública:** da Constituição Federal de 1988 ao contexto Pós Pandemia. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021. (Textos para Discussão; n. 49).

CATAPAN, Anderson; BERNARDONI, Doralice Lopes; CRUZ, Alisson Westarb. **Planejamento e orçamento na administração pública.** Curitiba, Intersaberes, 2013.

CNN BRASIL. **“Ampla e democrático”, Lira defende permanência do orçamento secreto.** CNN Brasil, de 21 de novembro de 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/ampla-e-democratico-lira-defende-permanencia-do-orcamento-secreto/>. Acesso em: 23 out. 2023.

CONTI, José Maurício. **Levando o Direito Financeiro a Sério:** A luta continua, 3ª ed. São Paulo: Blucher, 2019.

CONTI, José Mauricio. **Orçamento impositivo é avanço para a administração.** Consultor Jurídico, 7/5/2013.

COURREIA, Victor. **Mourão critica orçamento secreto e "hipertrofia do Congresso".** Correio Braziliense, 29 de março de 2022. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/03/4996630-mourao-critica-orcamento-secreto-e-hipertrofia-do-congresso.html>. Acesso em: 25 out. 2023.

COUTO, Cláudio Gonçalves. **Bolsonaro: la anormalidad y la destrucción como programa de gobierno.** In: Los diversos rostros de la democracia en América Latina / Rocío Annunziata [et al.]; compilación de Fernando Mayorga. - 1ª ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Cochabamba: Universidad Mayor de San Simón; Cochabamba: Centro de Estudios Superiores Universitarios - CESU; La Paz: Escuela de Gestión Pública Plurinacional - EGPP, 2023.

COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais:** Avaliação da trajetória dos PPAS no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023, Texto para Discussão, n. 2549, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2020.

COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Governança Orçamentária:** Transformações e Lacunas nas Práticas de Planejamento e Orçamento no Brasil. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 19, Dezembro 2018.

COUTO, Lucas Carrilho; BARBOSA NETO, João Estevão; REZENDE, Leandro Lima. Flexibilidade do orçamento público perante a execução orçamentária. **RMC - Revista Mineira de Contabilidade**, ISSN 2446-9114, Conselho Regional de Contabilidade de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 19, n. 1, art 4, p. 42-54, jan./fev./mar./abr. 2018.

COUTO, Lucas; SOARES, Andéliton; LIVRAMENTO, Bernardo. Presidencialismo de coalização: conceito e aplicação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 34. e241841, 2021, pp. 1-39.

DINIZ, Carlos Augusto de Oliveira. Dívida pública como instrumento de extermínio no estado de exceção. **REJUR – Revista Jurídica da UFERSA**, Mossoró, v. 7, n. 13, jan./jun. 2023, p. 104-130.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Org.). **Revista Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília, p. 99-131, Ed. UnB, 2009.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. O desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo e o controle do orçamento pelo Congresso Nacional. **SciELO Preprints**, 2022. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.4875. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/4875>. Acesso em: 26 ago. 2023.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Emendas Parlamentares e Processo Orçamentário no Presidencialismo de Coalizão**. São Paulo: Blucher, 2023.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **O orçamento público brasileiro e a relação entre os poderes na gestão das finanças públicas com o surgimento das emendas parlamentares vinculantes**. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. (Dissertação). Florianópolis – SC, 2017.

FIGUEIREDO, Angelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Angelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Revista Lua Nova**, 1998, DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/7P5HPND88kMJCYSmX3hgrZr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 02 fev. 2024.

FREIRE, Bruno Alarcão dos Reis. **Orçamento público: uma análise das emendas parlamentares do relator-geral do orçamento (RP-9) Sob a ótica das funções democráticas do orçamento**. Universidade Federal da Paraíba. Coordenação do Curso de Direito. (Trabalho de Conclusão de Curso). João Pessoa – PB, 2022.

GIACOMINI, James. **Orçamento Governamental: teoria, sistema, processo**. São Paulo: Atlas, 2019.

GIACOMINI, James. **Orçamento Público**. 17 ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2017.

GOIS, Alexandre Barreto. **Como prestar contas do que é secreto? Uma visão econômica das despesas sigilosas do orçamento público federal**. Universidade de Brasília. Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE. (Dissertação). Brasília – DF, 2018.

GREGGIANIN, Eugênio. **As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo**. Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento – CEFOR. (Dissertação). Brasília – DF, 2015.

HORVART, Estevão. Poder Executivo e Orçamento Público. In: JÚNIOR, Nelson Nery; LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio. **Crise dos Poderes da República**: judiciário, executivo e legislativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 989-1005

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

LIMA, Eduardo Martins de; VIANA, Priscila Ramos Netto. As relações entre o executivo e o legislativo na elaboração do orçamento brasileiro: considerações sobre a emenda constitucional 86/2015. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**. e-ISSN: 2526-0138, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 199 – 220, Jul/Dez. 2016.

LINHARES NETO, Damásio Alves. As emendas parlamentares e o orçamento secreto: propósitos declarados e interesses (re) velados. **Revista Pesquisa e Debate**, v. 35, n. 1(63) (2023)ISSN 1806-9029.

MAIER, Friedrich. A "PEC do Teto" como reafirmação da autocracia burguesa no brasil. **Revista NORUS**, vol. 7, nº 12, p. 298-322, ago./dez. 2019.

MAYPER, A. G.; GRANOF, M; GIROUX, G. (1991). **An Analysis of Municipal Budget Variances**", **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, Vol. 4 No. 1. <https://doi.org/10.1108/09513579110003358>.

OLIVEIRA, Lizziane Souza Queiroz Franco de. **Orçamento Público na história do constitucionalismo brasileiro**: a Lei 4.320/64 e a permanência do projeto político-institucional militar na Constituição de 1988. (Tese). 2019. Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2019. 212p.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil. **Revista Sequência**. Florianópolis. n. 76, p. 183-212, ago. 2017.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

PASSEROTTI, Denis Camargo. **O Orçamento como Instrumento de Intervenção no Domínio Econômico**. São Paulo: Edgard Blücher Ltda, 2017.

PECLY, Julia Torreão. **Teto de Gastos**: da histórica relativização das regras fiscais no Brasil ao abuso eleitoral sob Jair Bolsonaro. (Dissertação). Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Economia. Recife, 2023.

PEREIRA, Tiago. **Bolsonaro manobra para liberar mais R\$ 5,6 bi do Orçamento Secreto**. Brasil de Fato, de 08 de setembro de 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/09/08/bolsonaro-manobra-para-liberar-mais-r-5-6-bi-do-orcamento-secreto>. Acesso em: 23 out. 2023.

PINHO, Carlos Eduardo Santos. Como o Estado fortalece ou destrói políticas públicas? Comparando os governos Joe Biden e Jair Bolsonaro. **Rev. Bras. Eco. Soc. Trab.** / BJSLE Braz. J. Soc. Lab. Econ., Campinas, v. 4, e022006, 2022 – ISSN 2674-9564.

PIRES, Breno. **Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso.** O Estado de S. Paulo, de 11 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

PIRES, Breno. **Farra Ilimitada.** Revista Piauí, Edição 190, julho de 2022. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/farra-ilimitada/>. Acesso em: 20 dez. 2022.

PIRES, Breno; SHALDERS, André. **Governo libera R\$ 1,2 bi do orçamento secreto na véspera de votação de PEC dos precatórios.** Estadão, de 05 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/governo-libera-r-1-2-bi-do-orcamento-secreto-na-vespera-de-votacao-de-pec-dos-precatorios/>. Acesso em: 23 out. 2023.

PORTAL CÂMARA DOS DEPUTADOS. Rádio Câmara. **Reportagem Especial: Especial das CPIs – CPI do Orçamento.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/258256-especial-das-cpis-cpi-do-orcamento-07-09/>. Acesso em: 16 jan. 2023.

PORTAL CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Execução Orçamentária.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/ig-orcamento/>. Acesso em: 04 out. 2022.

RENIU, Josep; ALBALA, Adrán. Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur. **Estudios Políticos**, México, D. F., v. 9, n. 26, p. 161-214, 2012.

REZENDE, F; CUNHA, A. **O orçamento dos brasileiros: por que ele não desperta maior interesse?** FGV Projetos, 2014. DOI: <http://hdl.handle.net/10438/11880>

RIBEIRO, Romiro. Empoderamento do Congresso Nacional, Orçamento Secreto e outras disposições do Orçamento Público: proposta de mudança. **Revista Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, Edição 03|22, p. 1-31.

RODRIGUES, Taíla Albuquerque. **Emendas parlamentares individuais: a relação entre poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional no 86/2015.** 2018. Especialização (Monografia) – Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2018.

ROBINSON, Marc; LAST, Duncan. **A basic model of performance-based budgeting.** Washington: International Monetary Fund, 2009.

SANCHES, O. M. **Participação do Poder Legislativo na Análise e Aprovação do Orçamento.** Brasília a. 33 n. 131 jul./set. 1996. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176477/000512738.pdf?sequence=3>. Acesso em: 11 dez. 2022.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 31. Brasília, janeiro - abril de 2020, pp 339-396

SERRA, José. Orçamento no Brasil: as raízes da crise. São Paulo: Atual, 1994.

SILVA, Edson Soares. **Orçamento Público como instrumento efetivo de gestão, planejamento e controle nas organizações governamentais: uma análise na esfera pública municipal.** (Dissertação). 2021. Programa de Pós-Graduação em Gestão das Organizações Aprendentes. Mestrado Profissional. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2021, 115p.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. A política e a economia do Governo Bolsonaro: uma análise sobre a captura do orçamento. **FGV EAESP CGPC**, VoL. 27, n. 86, Jan-Abr, 2022, e85574, ISSN 2236-5710.

SILVESTRE FILHO, Irajá. **Efeitos da Impositividade das Emendas Parlamentares no Orçamento Geral da União.** (Dissertação). 2023. Programa de Mestrado do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestrado. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa. Brasília, 2023, 50p.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; LEMOS, Rubin. O orçamento público como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 22, n. 126 Fev./Maio 2020, p. 88-112.

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

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

VIANA, Elisabete Ribeiro Fernandes; CRUZ, Luiz Gustavo da Silva. Orçamento Público: Autorizativo x Impositivo. **Revista Trevisan**, v. 18, n. 173, 2020, p. 80-104.

VIEIRA, Cristiane Gonçalves. O processo orçamentário como instrumento de eficácia das políticas públicas: novas diretrizes de controle. **Revista do MPC-PR**, 2022.

WILDAVSKY, Aaron. **The politics of the budgetary process.** 2. ed. Boston: Little, Brown, 1974

WILDAVSKY, Aaron; CAIDEN, Naomi. **The new politics of the budgetary process.** 5. ed. New York: Pearson Longman, 2004.

Leis e Normas Correlatas

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 11 dez. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm. Acesso em: 11 dez. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. Acesso em: 11 dez. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 12.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 21 jan. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução Conjunta nº 01, de 2006-CN**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-atualizada-pl.html>. Acesso em: 16 jan. 2023.