

CRITÉRIOS PARA UM JUÍZO SOBRE A JURIDICIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO FEDERAL:

Democracia representativa, república e transparência



Onofre Alves Batista Júnior

Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa. Doutor em Direito pela UFMG. Pós-doutoramento pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Professor Associado III de Direito Público da Graduação, Mestrado e Doutorado da UFMG. E-mail: onofrebj@hotmail.com.

Reinaldo Belli

Doutorando (USP) e Mestre (UFMG) em Direito. Advogado e Professor. E-mail: reinaldo@belli.adv.br.

Resumo: Este artigo trata de critérios jurídicos para a aferição de validade de emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual (LOA) da União. Inicialmente é exposto o rito do processo legislativo orçamentário, indicando as espécies de emendas ao orçamento: individuais, de comissão, de bancada e de relator geral. Na sequência, aponta-se a existência de um regulamento constitucional substantivo das emendas, a partir de parâmetros constitucionais vinculantes como república, transparência e democracia. Analisam-se os quatro tipos de emendas sob as óticas do momento de criação do Direito (aprovação legislativa da LOA) e de aplicação do Direito (gestão orçamentária e execução da LOA). Conclui-se ao final por condenar por completo as emendas individuais e qualquer tipo de substituição da autoridade do Poder Executivo na gestão do orçamento, bem como apontam-se critérios que poderiam enriquecer o controle de legalidade das emendas de relator geral.

Abstract: This article deals with legal criteria for the measurement of validity of parliamentary amendments to the Annual Budget Law (LOA - Lei Orçamentária Anual) of the Union. Initially, the rite of the legislative budgetary process is exposed, indicating the kinds of amendments to the budget: individual, committee, bench and general rapporteur. Following, it is pointed out the existence of a substantive constitutional regulation of the amendments, based on binding constitutional parameters such as republic, transparency and democracy. The four types of amendments are analyzed from the perspective of the moment of the law creation (legislative approval of the LOA) and application of the law (budget management and implementation of the LOA). It is concluded at the end by completely condemning the individual amendments and any kind of substitution of the Executive Branch authority in the management of the budget, as well as pointing out criteria that could enrich the control of the amendments legality of the general rapporteur.

Palavras-chave: orçamento; república; transparência; democracia; emendas parlamentares.

Keywords: budget; republic; transparency; democracy; parliamentary amendments.

1 INTRODUÇÃO

A participação parlamentar na análise do que, hodiernamente, se chama “orçamento público” remonta a vários marcos históricos, como o conhecido episódio de pressão nobiliária sobre o rei João sem Terra, em 1215, na Inglaterra, conhecido pelo jargão *no taxation without representation*, pelo qual a proposta de arrecadação pública deveria ser apreciada pelos representantes dos cidadãos (conceito bastante restrito aos nobres, à época).

Desde esse e outros marcos que se poderia eleger – como a *Bill of Rights* de 1689, a Declaração da Virgínia de 1787, a Constituição da Prússia de 1850¹ –, se constata o início de uma participação *parlamentar* na

¹ Cf. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 513-518.



definição da atividade financeira do Estado, àquela época muito voltada à arrecadação pública, o que se explica pelo objetivo da população de limitar o poder de tributar estatal, a bem da segurança sobre o direito de propriedade.

O gasto público – outro lado da moeda orçamentária – demorou mais tempo para se submeter ao princípio da legalidade tal como hoje se conhece,² em que a participação do parlamento é material e formalmente imprescindível. Surgiu então a doutrina da *autorização orçamentária*, pela qual se entendia que não apenas as receitas públicas deveriam ser autorizadas pelo Poder Legislativo, mas também os gastos públicos.

No Brasil, a supremacia parlamentar na definição dos gastos públicos é veiculada por meio do princípio da legalidade financeira, explícito no art. 167, II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CR/88), que proíbe a implementação de qualquer gasto que não esteja previsto nos créditos orçamentários. Dessa forma, exige-se a aprovação parlamentar da proposta orçamentária, cuja iniciativa legislativa a Constituição reservou exclusivamente ao chefe do Poder Executivo (art. 165, *caput*), que em tese é aquele capaz de visualizar *o todo*, a conjuntura econômica total da Administração Pública e a demanda global da sociedade, fazendo juízos *macrojurídicos*, e não meramente *microjurídicos*.

Se é dado ao parlamento *aprovar*, é evidente que – até mesmo pela teoria dos poderes implícitos – a ele também foi dada a prerrogativa de alterar ou rejeitar a proposta, pois não mais se vive em um contexto em que “o Rei aprova o texto e lavra-se a ata parlamentar”;³ como em França sob o regime absolutista. É dizer: é legítimo, em um Estado Constitucional Democrático, que o Poder Legislativo discorde da proposta encaminhada pelo Poder Executivo e busque aprimorá-la.

O mecanismo pelo qual o Poder Legislativo pode *alterar* a proposta orçamentária é chamado de “emendas parlamentares”, que nada mais são do que sugestões de alteração do texto normativo que, uma vez aprovadas, se incorporam ao texto que será ulteriormente submetido à sanção presidencial. Esse poder de emendar o orçamento não é ilimitado e tem como ponto de partida as chamadas *cláusulas pétreas orçamentárias explícitas* voltadas ao gasto público: pagamento do serviço da dívida, despesas com pessoal, precatórios e seus encargos, e vinculação ao custeio de direitos fundamentais à saúde e à educação.⁴⁻⁵

Mas, dentro dos limites da liberdade do legislador orçamentário brasileiro, quais critérios se deve levar em consideração para formulação de um juízo de juridicidade das emendas parlamentares ao projeto de Lei Orçamentária Anual? Em outras palavras, se as cláusulas pétreas orçamentárias são os limites externos – já que delimitam negativamente a competência para emendar o orçamento –, quais limites *jurídicos internos* se opõem aos parlamentares, no elevado mister de apreciar e emendar o orçamento?

Este artigo busca responder tais indagações, o que será feito em três seções, mediante a seguinte exposição: (i) regulamento procedimental das emendas parlamentares ao orçamento federal; (ii) regulamento constitucional substantivo sobre as emendas parlamentares ao orçamento, analisando-se (ii.a) o momento de criação do Direito, que é a tramitação legislativa do orçamento; e (ii.b) o momento de aplicação do Direito, que é a gestão e a execução orçamentária. Ao final, são (iii) apontadas conclusões.

2 Cf. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 513-519.

3 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 518.

4 SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento Republicano e Liberdade Igual – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 323-382.

5 Fernando F. Scaff, com a costumeira precisão, também indica como cláusula pétrea orçamentária, neste trecho citado na nota acima, as imunidades tributárias, as quais deixamos de citar nesta passagem por se referirem ao bloqueio orçamentário quanto à previsão de despesas, e não de gastos.

2 REGULAMENTO PROCEDIMENTAL DAS EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO FEDERAL

Ao aportar à Casa Legislativa, os projetos de leis orçamentárias, notadamente da Lei Orçamentária Anual (doravante apenas LOA), tem sua tramitação na seguinte sequência, conforme prescrevem artigos 89 a 103 do Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN): (i) leitura da mensagem do presidente da República em sessão conjunta, 48 horas após recebido o projeto pelo presidente do Senado; (ii) constituição de uma Comissão Mista de Orçamento (CMO), com trinta deputados e dez senadores, para análise do projeto, a qual enviará às comissões temáticas permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a parte do projeto que lhes diga respeito para ofertarem parecer; (iii) designação de um **relator parcial** para cada tema do orçamento, num total de dez,⁶⁻⁷ os quais serão responsáveis por analisar os pareceres das Comissões permanentes do Congresso Nacional, e um **relator específico para a receita** do orçamento; (iv) designação de um **relator geral do orçamento**, que apresentará inicialmente seu parecer prévio, que vinculará e orientará a própria elaboração das emendas no curso do processo. Ao final da tramitação na comissão, um relatório conclusivo será apresentado pelo relator geral à CMO, o qual (v) deverá ser aprovado pela maioria dos membros da comissão, iniciando-se pelos representantes da Câmara dos Deputados, devendo a proposta conter a aprovação da maioria dos votos do conjunto dos representantes de cada uma das duas Casas, sob pena de rejeição. Na sequência, (vi) o presidente do Senado Federal deve colocar o projeto em pauta, que será objeto de deliberação em sessão conjunta do Congresso Nacional.

No curso dessa tramitação legislativa, são apresentadas as chamadas emendas parlamentares, a seguir analisadas.

2.1 As espécies de emendas parlamentares ao orçamento federal

O termo “emendas” é genérico e se refere a uma pluralidade de propostas de alteração do texto normativo em debate, nem todas de especial interesse para o estudo vertente. Existem emendas ao texto do projeto, emendas à receita e emendas à despesa. Segundo o art. 37 da Resolução CN nº 1/2006, as espécies de emendas à despesa (estas sim de interesse deste artigo) são: remanejamento, apropriação ou cancelamento.

As **emendas de remanejamento** são aquelas que buscam acrescer ou incluir dotações, indicando como fonte de custeio, exclusivamente, o cancelamento de dotações constantes do projeto, salvo aquelas que componham a chamada reserva de contingência (art. 38, Resolução CN nº 1/2006).

As **emendas de cancelamento** se destinam, apenas, à supressão (por cancelamento) de dotações existentes no projeto.

As **emendas de apropriação** são aquelas que buscam acrescer ou incluir dotações mediante a anulação equivalente de (i) recursos da reserva de recursos a que alude o art. 56 da Resolução CN nº 1/2006;⁸ e/ou (ii) outras dotações definidas no parecer preliminar.

Atente-se para a distinção: estas últimas (de apropriação) possuem uma espécie de “fonte especial” de financiamento, assegurada no âmbito da reserva de recursos ou de outro capítulo análogo do parecer

6 Os temas são os seguintes, de acordo com a Resolução CN nº 1/2006, artigo 26: I – Infraestrutura; II – Saúde; III – Integração Nacional e Meio Ambiente; IV – Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte; V – Planejamento e Desenvolvimento Urbano; VI – Fazenda, Desenvolvimento e Turismo; VII – Justiça e Defesa; VIII – Poderes do Estado e Representação; IX – Agricultura e Desenvolvimento Agrário; X – Trabalho, Previdência e Assistência Social.

7 Tais posições de destaque são designadas pelo Presidente da Comissão, por indicação dos líderes partidários conforme o critério de proporcionalidade (Resolução CN nº 1/2006, artigos 15 e 16).

8 Art. 56. A Reserva de Recursos será composta dos eventuais recursos provenientes da reestimativa das receitas, da Reserva de Contingência e outros definidos no Parecer Preliminar, deduzidos os recursos para atendimento de emendas individuais, de despesas obrigatórias e de outras despesas definidas naquele Parecer.

preliminar. As primeiras (de remanejamento) não possuem uma disponibilidade preconcebida, carecendo da anulação de uma dotação qualquer constante do projeto. Assim, parece realmente que estas fontes de custeio das emendas de apropriação são dotações reservadas para serem anuladas no bojo da tramitação, em cumprimento à técnica legislativa constitucional de emenda no parlamento, prescrita no art. 166, § 3º, II, da CR/88, que só admite os novos créditos “provenientes de anulação de despesa”. Três agrupamentos de autoridades poderão formular emendas de apropriação, inicialmente: (i) as **comissões permanentes** e as **Mesas da Câmara dos Deputados** e do **Senado Federal**, sempre com cancelamentos e acréscimos em dotações vinculadas a programas de caráter institucional e de interesse nacional, sendo quatro emendas a cada comissão que corresponda a apenas uma subárea orçamentária, das quais duas serão de remanejamento e duas de apropriação, ao passo que serão oito emendas para cada comissão cujo objeto de atuação abranja mais de uma subárea orçamentária, mantida a proporção de metade das emendas do tipo remanejamento e metade do tipo apropriação, aplicando-se este último critério às Mesas Diretores, cada qual com oito emendas (art. 44, Res. CN 1/2006); (ii) as **bancadas estaduais**, que deverão aprovar as propostas de emendas por três quartos dos deputados e dois terços dos senadores de cada Estado e do Distrito Federal (DF), sempre alocando recursos com vistas às necessidades públicas da unidade federativa regional representada, sendo como regra geral uma margem de quinze a vinte emendas de apropriação, e três emendas de remanejamento; (iii) os **parlamentares individualmente**, a cada qual competindo propor 25 emendas de apropriação (art. 49, Res. CN 1/2006), as quais conjuntamente não poderão ultrapassar o valor fixado no relatório preliminar, que por sua vez leva em consideração a divisão de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto entre os parlamentares, em cumprimento ao art. 166, § 9º, da CR/88.

A Constituição prescreve que a execução de 1,2% da receita corrente líquida do ano anterior em pagamento de emendas individuais é obrigatória, por meio de critérios equitativos, isto é, sem preferências políticas àqueles que são ou não apoiadores do governo (art. 166, §11 e §19). Da mesma forma, 1% é de execução obrigatória para pagamento das emendas das bancadas estaduais (art. 166, § 12).

Interessante notar ainda uma particular restrição da liberdade do legislador orçamentário no poder de emendar o projeto de LOA por meio das bancadas estaduais: se no ano ou nos anos anteriores tiver sido alocada dotação para investimento com previsão superior a um ano de execução, e já tiver sido iniciado, deverá a mesma bancada estadual renovar a emenda para esse específico investimento, a cada exercício, até a conclusão da obra ou investimento (art. 166, § 20, CR/88).

Excetuada tal limitação, bem como os limites explícitos e implícitos listados por Fernando Scaff, impera nesse âmbito uma ampla margem de liberdade do legislador orçamentário para o exercício das chamadas escolhas públicas:

Quem realiza *escolhas públicas* no âmbito orçamentário é quem tem *poder político* para a composição *jusfinanceira* da equação envolvendo receitas, despesas e endividamento – o legislador orçamentário. Por certo, pressupõe conhecimento amplo das necessidades da população e análises multidisciplinares envolvendo diversas variáveis, mas, antes de tudo, pressupõe *decisões políticas* sobre *de quem arrecadar, com quem gastar, e quando e em qual montante se endividar*.⁹(grifos no original)

Aqui surge o espaço orçamentário desta quarta autoridade – ao lado das comissões e seus relatores setoriais, das bancadas estaduais e dos parlamentares individualmente considerados – que detém amplo poder de emendar o orçamento: o **relator geral**. A previsão expressa de sua competência não é constitucional: está apenas na Resolução CN 01/2006. Por essa razão, há quem lhe questione a legitimidade para empreender emendas ao orçamento. Todavia, não parece contrariar a CR/88 nem soa desarrazoado, pelo menos a princípio, que um relator final tenha o poder de apresentar emendas

⁹ SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento Republicano e Liberdade Igual* – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 298.

ao projeto relatado, pois, do contrário, não faria senão uma simples compilação daquilo que outros lhe apresentam, descaracterizando o caráter político e a importância de sua função.

Para que se tenha uma dimensão do valor que se deixa à autoridade do relator geral do orçamento, veja-se o demonstrativo, elaborado com base nos dados fixados no parecer preliminar aprovado para o projeto de lei orçamentária do exercício financeiro de 2021, de relatoria do senador Márcio Bittar, primeiro a respeito desse espaço orçamentário destinado às emendas de apropriação de modo geral:¹⁰

Tabela 1: Composição da reserva de recursos, por origem – artigos 56 e 57 da Resolução CN 01/2006

Fontes	Item do parecer preliminar	Valores
Reestimativa bruta da receita	17.I	R\$ 35.322.359.330
reserva de contingência para atendimento de emendas impositivas individuais	17.II	R\$ 9.670.311.974
reserva de contingência para atendimento de emendas impositivas de bancada estadual	17.III	R\$ 6.674.215.497
cancelamentos prévios, efetuados nas dotações constantes do projeto, antecedentes à atuação dos Relatores Setoriais ¹¹	17.IV	R\$ 1.627.836.061
VALOR TOTAL	17, caput	R\$ 53.294.722.862

Fonte: elaboração própria, com base nos dados fixados no parecer preliminar aprovado para o projeto de lei orçamentária do exercício financeiro de 2021, de relatoria do senador Márcio Bittar.

Veja-se agora, dentro desse espaço orçamentário, o direcionamento fixado no parecer preliminar para cada tipo de emenda:

Tabela 2: Deduções da reserva de recursos para o atendimento de emendas de apropriação

Espécie de emenda	Item do parecer preliminar	Valores
Emendas individuais que destinem recursos para órgãos do Poder Executivo	19.I	R\$ 9.670.311.974
Emendas de bancada estadual de execução obrigatória que destinem recursos para órgãos do Poder Executivo	19.II	R\$ 6.519.432.636
Emendas de relator geral	19.III	R\$ 35.604.978.252
VALOR TOTAL	19, caput	R\$ 51.794.722.862

Fonte: elaboração própria, com base nos dados fixados no parecer preliminar aprovado para o projeto de lei orçamentária do exercício financeiro de 2021, de relatoria do senador Márcio Bittar.

Entre o saldo total da reserva de recursos e o valor que se deduziu para as emendas de apropriação, chegou-se ao saldo de R\$ 1,5 bilhão, os quais, na forma dos artigos 56 e 57 da Resolução CN 01/2006, são objeto de rateio à razão de 25% às emendas próprias de bancada estadual, 55% aos relatores setoriais para atendimento das emendas de bancada estadual e das comissões e, por fim, 20% ao relator geral do orçamento.

¹⁰ Disponível no site da câmara dos deputados: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/parpre/Parecer_Preliminar_Alteracao.pdf, acesso em 25 de junho de 2022.

¹¹ Os cancelamentos realizados se referem a diversos órgãos da administração pública federal, e estão disponíveis às fls. 238 em diante do parecer preliminar, no chamado "Anexo II-A", dos quais destaca-se um corte de R\$4.960.110,00 (quatro milhões, novecentos e sessenta mil e cento e dez reais) que estavam previstos para a UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais, que fica registrado a título de exemplo, dentre tantos órgãos e entidades federais objeto de tais cortes.



Ou seja, no orçamento 2021, R\$ 35 bilhões foram reservados ao tirocínio político do relator geral, sem uma previsão expressa no Regimento Comum do Congresso Nacional para tanto. O dispositivo que lastreia tal “decote” orçamentário ao relator é o art. 56 da Resolução CN 01/2006, parte final (“outras despesas definidas naquele parecer”).

Tal volume de recursos poderá ser utilizado, de acordo com esse parecer preliminar específico em análise (item 11, alíneas “a” a “v”), nas mais diversas áreas da gestão pública, indicando uma competência do relator geral para alocar recursos por meio de juízos políticos finalísticos, e não apenas por questões afetas à técnica orçamentária.¹²

Por força da decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF 854, Dje. de 9 de novembro de 2021, que determinara a suspensão integral da execução de todas as dotações incluídas no orçamento por meio do indicador RP-9, que singulariza as emendas de relator geral do orçamento de natureza alocativa de despesas (e não meramente para ajustes técnicos), o Congresso Nacional *melhorou* a regulamentação do procedimento legislativo de emenda ao orçamento, por meio de dois atos: a Resolução CN 02/2021 e o Ato Conjunto das Mesas da Câmara e do Senado nº 01/2021.

O primeiro dos atos, que alterou a Resolução CN 01/2006, limitou-se a prescrever que (i) o parecer preliminar poderia atribuir ao relator geral a competência para emendar o orçamento para alocação de dotações finalísticas (art. 53, IV) – positivando algo que, como se destacou acima, já era praticado sem fundamento normativo exposto –; (ii) tal poder de emendar o orçamento estaria limitado quantitativamente ao equivalente à soma dos valores das emendas individuais e de bancadas estaduais, os quais, como se sabe, já têm previsão de 1,2% (art. 166, § 11, CR/88) e 1,0% (art. 166, § 12, CR/88) da receita corrente líquida do ano anterior, chegando-se a um limite de 2,2% para o poder de emendar do relator geral (art. 53, parágrafo único); (iii) no plano de execução, o relator poderá “indicar” as programações, a partir de solicitações recebidas de parlamentares, agentes públicos e da sociedade civil, às quais deverá ser dada publicidade (novel art. 69-A).

O segundo, ato das Mesas Diretores, é restrito aos orçamentos de 2020 e 2021, e tende a se apresentar como solução conjuntural adotada para pleitear a revogação da determinação judicial cautelar de suspensão da execução das dotações vinculadas ao identificador RP-9 na ADPF 854, o que logrou êxito, por decisão proferida pela relatora em 9 de dezembro de 2021 naqueles autos. Nesse ato, destaca-se o dever de publicar de forma transparente as indicações de execução que vierem a ser feitas pelo relator (art. 4º), e o detalhamento da execução já realizada (artigos 2º e 3º).

Expostas a realidade normativa e a dimensão financeira da questão, coloca-se a seguinte indagação: a quais critérios jurídicos deveriam se submeter as emendas parlamentares ao orçamento federal?

3 REGULAMENTO CONSTITUCIONAL SUBSTANTIVO DAS EMENDAS PARLAMENTARES: DEMOCRACIA, REPÚBLICA E TRANSPARÊNCIA

É preciso fazer uma diferenciação entre o regime jurídico de tratamento das emendas parlamentares no momento de sua elaboração, na tramitação legislativa (criação do Direito), e aquele do momento de execução administrativa do gasto público (aplicação do Direito). As variabilidades de cada qual das etapas são distintas.

Todavia, uma premissa pode ser estabelecida, por ser comum a ambos os momentos: o orçamento público é uma peça macrojurídica, pois o princípio republicano obriga a consideração do todo – inclusive daqueles não representados ou com pouca expressão política, portanto sem capacidade efetiva de influenciar as deliberações jusfinanceiras.

¹² Para uma análise detalhada do orçamento 2020, sob aspectos legislativos e de execução, ver acórdão do Tribunal de Contas da União da TC 014.922/2021-5, Rel. Min. Walton Alencar.

Seja por imperativo de redução das desigualdades sociais, seja em razão da determinação de diminuição das desigualdades inter-regionais (desigualdade no Estado Federal), ou mesmo para erradicação da pobreza, todos objetivos fundamentais da República brasileira, o orçamento deve realizar justiça distributiva com vistas ao todo, e não ao indivíduo ou ao agrupamento de poder representado.

O orçamento, segundo Fernando Scaff, será republicano se “arrecada mais de quem ganha mais ou possui mais bens, e gasta mais com quem ganha menos ou possui menos bens, de modo a permitir que sejam reduzidas as desigualdades sociais e reduzida a pobreza”.¹³ E, mais importante do que isso para o enfoque aqui trabalhado, “idealmente, o orçamento é o instrumento através do qual se arrecada de toda a sociedade e se gasta em prol de toda a sociedade”.¹⁴

Para cumprir tal desiderato, o orçamento deve realizar escolhas trágicas a partir da consideração *do todo*, e não apenas do *individual* ou *casuística*. Tomado tal pressuposto, cumpre analisar os problemas que o instituto atual das emendas parlamentares ao orçamento carrega consigo, sob o prisma formal (procedimental) e material (substantivo), em dois momentos distintos: criação do Direito (tramitação legislativa do orçamento) e aplicação do Direito (execução administrativa do gasto público).

3.1 Análise do problema na criação do Direito Orçamentário

Há uma evidente tensão entre a liberdade dos parlamentares democraticamente eleitos, que veiculam legitimamente as pretensões de um grupo que o escolheu para representá-lo e, de outro lado, o dever de agir de forma republicana, que por vezes requer a consideração também daqueles que não elegeram o parlamentar.

Casas legislativas, por sua própria natureza, funcionam de acordo com o código primário do funcionamento do poder,¹⁵ pelo qual o maior poder se sobressai ao menor poder, em deliberações democráticas, o que reclama um rito processual preestabelecido, com “regras do jogo” bem claras, respeito à minoria estabelecida, mas com preponderância da vontade da maioria. Embora a democracia representativa pressuponha o respeito pela parte vencida, é preciso proceduralizar essa ideia, porque a mera enunciação do princípio democrático assim modelado não basta para o cumprimento da Constituição do Brasil. Por isso Fernando Scaff bem diferencia *democracia* de *república*, isto é, não basta ao ato parlamentar, inclusive o orçamentário, ser democrático, pois há de ser também republicano.

É que o ato legislativo está vinculado a um dever-ser por todos conhecido, segundo o qual o orçamento deve, acima de tudo, servir aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, em especial à redução das desigualdades sociais e inter-regionais, e à erradicação da pobreza (art. 3º, CR/88).

Há, porém, inúmeras possibilidades na escolha do percurso rumo ao desenvolvimento econômico e social do país, sendo ínsito ao próprio ideal democrático que a pluralidade de propostas seja debatida e deliberada, mesmo que antagônicas. Para a escolha de uma entre tantas opções, o ato de vontade do parlamentar se torna ineliminável. É a partir de um juízo pessoal de cada um dos congressistas que se decide pela aprovação de um ou outro ato.

Como ensina Lourival Vilanova, a vontade estatal é manifestada por agentes titulares de competência outorgada pelo Direito nacional que detêm a prerrogativa de praticar os atos de vontade, que são atos marcados por um substrato volitivo pessoal de seu autor, que os pratica em nome da unidade de poder ou autoridade da qual estão encarregados.¹⁶ Para o autor pernambucano, “o denominado ato-condição, sob esse prisma, aquele cujo suporte fático é ato de vontade”.¹⁷

13 SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento Republicano e Liberdade Igual* – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 290-291.

14 SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento Republicano e Liberdade Igual* – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 291.

15 Cf. LUHMANN, Niklas. *Power*. In: *Trust and Power*. Edition: Tom Burns and Gianfranco Poggi. Chichester: John Wiley and sons, 1979, p. 114.

16 VILANOVA, Lourival. *Causalidade e Relação no Direito*. 5ª ed. São Paulo: Noeses, 2015, p. 104-105.

17 VILANOVA, Lourival. *Causalidade e Relação no Direito*. 5ª ed. São Paulo: Noeses, 2015, p. 104-105.



Aqui reside o amplo campo das paixões, produto da natureza pulsional do ser humano, grande objeto de preocupação de Regis Fernandes de Oliveira, que denuncia: “O Estado outra coisa não é senão o próprio ser humano com uma instância decisória qualificada”.¹⁸ Parlamentares são seres humanos, que carregam em si conflitos internos de toda ordem. Para além disso, o funcionamento da política, historicamente calcada em relações de dominação, conduz a um alargamento do poder por seu titular tanto quanto possível, só contido por outra força de poder equivalente e contrário.

A forma de provimento eleitoral dos deputados e senadores também estimula que estes se diferenciem daqueles que não possuem mandato, demonstrando sua capacidade de alocação de recursos para municípios de sua base eleitoral, em troca de uma “fidelidade” para as próximas eleições, construindo um ciclo vicioso que prejudica o acesso aos cargos eletivos àqueles que não detêm uma estrutura de poder estatal para direcionar recursos públicos.

Mas o ato de poder, no Estado Constitucional Republicano e Democrático brasileiro, submete-se a limites jurídicos – o segundo código, não preponderante, a que se submete o poder político. O controle de juridicidade dos atos legislativos, como regra geral, analisa de forma objetiva a norma veiculada, a partir da priorização de recursos interpretativos que se relacionem sistematicamente com o ordenamento como um todo considerado, ainda que esta não tenha sido a motivação individualizada (“psicológica”) dos parlamentares no momento histórico da deliberação – até porque nem sempre (ou quase nunca) esta análise seria possível.¹⁹

Ao contrário das demais normas legislativas em geral, que detêm um nível de abstração relevante o suficiente para que a vontade histórica do legislador se desprenda do texto de Direito positivo, as dotações orçamentárias indicam órgãos, entidades públicas e até mesmo beneficiários privados dos recursos públicos, estreitando em muito a distância que separa o ato legislativo do ato administrativo.

E, se o ato administrativo tem por um dos seus elementos centrais o dever de *motivação*, para que o controlador possa conhecer os fins a que se destinou, o ato político de deliberação orçamentária, como um ato *sui generis, quase-administrativo*, só poderá ser conhecido (e, portanto, controlado) mediante a motivação das emendas parlamentares, de forma expressa, por aquele que o solicitou.

Assim, o dever de transparência na tramitação legislativa do orçamento se submete a um ônus republicano e democrático mais acentuado do que as demais matérias legislativas em geral, em razão de seu grau de detalhamento e seus efeitos concretos, que o extremam da generalidade das leis em geral, reclamando um regime híbrido de Direito Legislativo e Administrativo, do que decorre a superlativa relevância da motivação das emendas parlamentares.

Entre os quatro tipos de emendas parlamentares de gastos públicos estudados (individual, de bancada estadual, de comissão/de relator setorial e de relator geral), a exigência de motivação pode ser maior ou menor. Sob o prisma do Direito positivo, o dever de motivação das emendas ao orçamento consta dos seguintes dispositivos do Regimento Comum do Congresso Nacional:

(i) as emendas de comissão deverão ser justificadas contendo “elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional” (art. 44, III, Res. CN 01/2006);

(ii) as emendas de bancada estadual deverão justificar, no mínimo: a) os elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos

18 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Gastos Públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 53.

19 Há, por sinal, célebre passagem da obra de Eros Roberto Grau (*Porque tenho medo dos juizes*. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 83), sobre isso, *in verbis*: “O texto normativo costuma ser mais inteligente do quem o escreveu”.

econômico-sociais; b) o valor total estimado, a execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução a realizar, em caso de projeto; c) as demais fontes de financiamento da ação e as eventuais contrapartidas (art. 47, V, Res. CN 01/2006).

(iii) As emendas individuais devem ser justificadas observando-se requisitos que vierem a ser aprovados no parecer preliminar (art. 50, parágrafo único).

(iv) As emendas de relator geral não encontram, no Regimento Interno do Congresso Nacional, qualquer dever expresso de motivação.

De saída, nota-se que as emendas de relator, identificáveis no texto normativo pela sigla RP-9, de fato, são aquelas de *menor transparência*, prejudicando qualquer forma de controle do ato parlamentar. As demais emendas, do mesmo modo, exigem justificativas exageradamente genéricas, que cumprem um papel meramente formal e protocolar.

O processo legislativo orçamentário, por surtir efeitos concretos, precisa realmente se submeter a alguns princípios próprios do Direito Administrativo, tal como o dever de procedimentalização dos atos, permitindo a formalização da origem e das razões de solicitação.

Bem ou mal, as emendas de bancada, individual e de comissão possuem autores bem definidos. Diversamente – e como consignado no voto da ministra Rosa Weber na ADPF 854, é impossível saber se cada dotação alocada por emenda do relator geral surgiu por tirocínio unipessoal seu, ou de outros parlamentares, que seriam virtualmente os reais autores da emenda.

Logo, o primeiro passo conducente a um regime de transparência das emendas parlamentares seria restringir a capacidade do relator geral do orçamento de alterar emendas a partir de requerimentos concretos, a serem por qualquer parlamentar – ou mesmo pela sociedade civil – apresentados. Assim, o relator geral enquanto parlamentar continuaria com sua emenda individual, espaço igualmente distribuído entre todos os parlamentares, e teria aptidão também para receber e sopesar os interesses das duas Casas do Congresso Nacional, bem como formular *escolhas públicas* dentre os requerimentos recebidos, motivadamente.

A admissibilidade desses requerimentos, para se evitar casuísmos típicos da dominação dos “amigos do relator”, deveria ser submetida ao recolhimento de um número mínimo de assinaturas de congressistas. Assim o é, por exemplo, para a abertura de CPIs – instrumentos típicos de atuação parlamentar das minorias que compõem a oposição. Da mesma forma, existe um requisito mínimo de assinaturas para viabilizar a iniciativa legislativa popular. O requerimento de emenda de relator ao orçamento não precisa demandar o mesmo número de assinaturas de uma CPI ou projeto de lei de autoria popular. Entretanto, algum critério objetivo, seja ele idêntico ou não, deve ser criado, para que os próprios requerimentos sejam submetidos a um filtro prévio mínimo, em que consensos parlamentares mínimos sejam estabelecidos, agregando alguma generalidade à proposição.

Um segundo passo seria limitar o poder do relator geral com relação às emendas de apropriação quando se tratar apenas de políticas públicas nacionais, tal como ocorre com as emendas de comissão. Enquanto as emendas individuais e de bancada estadual são restritas à unidade da federação pela qual foram eleitos os parlamentares, as emendas de comissão – por serem provenientes de órgãos nacionais (comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal) – são sempre nacionais.

Da mesma forma, a autoridade do relator geral do orçamento não é destinada a indicar dotações para o Estado do parlamentar nomeado em tal função, nem tampouco de seus aliados mais próximos. É, antes, necessariamente uma posição de autoridade para deliberações de interesse nacional, sempre sob um juízo *macrojurídico*. Ainda que o investimento seja localizado, a exemplo de grandes equipamentos de integração nacional como portos, aeroportos, rodovias, ferrovias etc., o interesse que lhe informa há de ser nacional. Em outras palavras, a motivação deve guardar pertinência com uma *lógica de políticas públicas nacionais*, o que, por si só, já serve, em alguma medida, para inibir deliberações oligárquicas

e pouco republicanas. O que se almeja, assim, é afastar o vício do *casuismo localizado*, tão usual nas emendas do relator geral, tão pouco republicano, na medida em que prioriza o atendimento localizado em detrimento de políticas públicas estruturais no país.

O terceiro passo rumo a um regime republicano das emendas de relator geral é exigir que as dotações indicadas para políticas de caráter nacional sejam concentradas nas regiões mais necessitadas, para cumprimento do dever de redução das desigualdades sociais e regionais, e erradicação da pobreza. Afinal, estes são objetivos fundamentais da República, que têm caráter vinculante. Nesse sentido, todas as iniciativas do relator geral – sempre de caráter nacional – devem dispor sobre a distribuição regionalizada na Federação (redução das desigualdades inter-regionais) e sobre aqueles que serão os reais destinatários dos recursos públicos, os beneficiários de tais políticas, com foco na pobreza e na redução das desigualdades sociais.

Se, então, todas as emendas tiverem (i) seus reais autores identificados, (ii) interesse público nacional e (iii) priorização daqueles com maior capacidade receptiva²⁰ no território nacional, então se terá uma emenda de relator geral do orçamento mais *republicana*. Afinal, o problema não está no instituto da emenda em si, mas como ela tem sido praticada no Brasil.

As estruturas políticas não podem depender única e exclusivamente da vontade unipessoal dos titulares dos cargos de comando da ocasião – das paixões momentâneas e dos interesses particularizados. Como sustentou há quase duzentos anos David Hume, “é um absurdo que um governo livre e republicano não possua controles providos pela Constituição que influenciem os governantes a agir pelo interesse público.”²¹

Assim, apoiando-se em teóricos como Jeremy Waldron, para quem o trabalho da teoria política deve se ocupar exatamente de pensar a modelagem das instituições de forma a conduzir *tendencialmente* às próprias finalidades dos sistemas jurídicos em que estão inseridas, é preciso reconhecer que a emenda de relator geral carece de uma regulamentação mais densa, e os três pontos acima destacados podem ser importantes e merecem observação, sobretudo porque já são todos dessumíveis de uma interpretação sistemática do ordenamento.

Em relação às emendas parlamentares de comissão, o primeiro e o segundo passos propostos às emendas de relator geral já são observados: sabe-se quem é o autor (a comissão) e sabe-se que devem ser de interesse nacional. Da mesma forma, as emendas de bancada estadual são facilmente identificáveis quanto à autoria e ao caráter de política pública do recurso, pois se destina ao território da unidade federativa regional.

Todavia, as emendas parlamentares individuais não devem ser de caráter estadual, permitindo o seu direcionamento a municípios ou mesmo a entidades privadas, inclusive com finalidade definida, isto é, uma determinação do parlamentar autor da emenda de *como* tal recurso deverá ser gasto. A única limitação se refere ao dever de gastar 50% com ações na área da saúde e a proibição de utilizar os recursos das emendas com pagamento de pessoal ou dívida (art. 166-A, § 1º, I e II, CR/88).

Como toda análise jurídica não pode prescindir da realidade fática, é preciso lembrar que há muito no Brasil a eleição de parlamentares federais, em especial dos deputados federais, é vinculada aos líderes políticos locais, nomeadamente aos prefeitos municipais.²² Dessa forma, há uma estreita ligação entre o direcionamento de recursos orçamentários pelas emendas individuais e a base eleitoral do parlamentar.

20 Conceito cunhado pelo professor Regis Fernandes de Oliveira, que representa o anverso da capacidade contributiva.

21 HUME, David. *Essay two: That politics may be reduced to a science*. In.: Political essays. Bristol Selected Pamphlets, University of Bristol Library, 1862, p. 5.

22 Cf. LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

Grandes centros urbanos, de elevada densidade populacional, tendem a ser melhor aquinhoados com recursos públicos do que pequenos lugarejos com menos votos.

O próprio juízo político do parlamentar de direcionar os recursos “que lhe são próprios” é voltado para obter um *retorno eleitoral*: destinam-se mais recursos para onde se é mais votado. As emendas, dessa forma, acabam por se tornar uma moeda de troca por votos. Por certo, os parlamentares devem direcionar recursos a regiões cujas necessidades conheçam, logo, onde tenha maior convívio (inclusive político) com a região. Mais do que isso, sob uma lógica de democracia representativa, o deputado possui um mandato de representação propiciado por grupos de interesses e são esses interesses, obviamente, que são por ele defendidos na sua atuação parlamentar, proporcionando uma espécie de “identidade” com o voto que lhe foi confiado. Nesse compasso, um deputado federal mineiro votado na região sul do estado não deve, sob o olhar dos legítimos interesses de seus representados, direcionar suas emendas parlamentares à região norte, onde, hipoteticamente, não recebeu nenhum voto nem possui grande conhecimento de causa quanto às necessidades locais.

Todavia, um olhar mais amplo por sobre a questão, que permita visualizar a forma de distribuição vertical dos recursos públicos no Brasil, permite inferir que essa *roupagem* de democracia representativa acaba por redundar, na verdade, em uma lógica de dominação. Todas as matérias de interesse financeiro *estrutural*, de âmbito nacional, que venham a fortalecer a autonomia financeira dos municípios (base eleitoral dos congressistas) têm sido preteridas.²³

Há, sucessivamente, uma invasão do espaço de liberdade orçamentária das Câmaras Municipais e dos Poderes Executivos Municipais,²⁴ combinado com transferências voluntárias decorrentes de emendas parlamentares (as quais inclusive às vezes acarretam custos financeiros e administrativos, a cargo do município, para serem institucionalizadas). Ou seja, retiram-se sistematicamente da autonomia municipal certas políticas estruturais e permanentes, e inserem-se no casuísmo das emendas parlamentares as transferências voluntárias, por ato de “benevolência” do parlamentar votado na cidade.

Tal estratégia estrutural do Direito Financeiro *prático* do Brasil é claramente vocacionada à dominação, pois cria a dependência, constituindo uma mera forma de “fidelização” eleitoral, colocando o resultado das urnas no centro da decisão política de direcionamento dos recursos, mesmo que as decisões sejam tomadas na contramão das necessidades públicas prioritárias. Portanto, o instituto em si das emendas individuais dificilmente resiste a um “teste de republicanismo”. Parece-nos, de fato, não haver interpretação conforme que “salve” o instituto.

Se, de um lado, não faz sentido exigir do parlamentar que ele direcione recursos públicos para regiões que não contribuam eleitoralmente para seu mandato, é certo também que as emendas de bancada estadual já cumprem o papel de direcionar recursos de forma mais impessoal ao estado da Federação representado pelos congressistas.

Portanto, como não é possível se exigir de uma emenda individual que ela tenha interesse nacional, é evidente que, sob o prisma republicano, a única forma de tornar compatível com o tal princípio o instituto das emendas individuais é torná-las *menos individuais*, isto é, menos personalistas. Em outras palavras, não existe em um Estado republicano possibilidade de se dar guarida a uma espécie de “orçamento *pessoal*” do parlamentar. Minimamente, exige o princípio republicano que as emendas sejam, ao menos, regionais.

Fosse o sistema eleitoral o distrital puro, em que o deputado é exclusivamente o único representante de um distrito, a sua emenda à unidade do Poder Executivo gestor daquele distrito satisfaria alguma lógica

23 Sobre a aprovação de projetos que diminuam a autonomia financeira dos entes subnacionais, vale a pena conferir ARRETICHE, Marta T. S. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2012, *passim*.

24 Sobre esse tema, vale conferir BELLI, Reinaldo. *Gastos Públicos e Imunidade Recíproca na Federação brasileira*. Dissertação de Mestrado em Direito defendida na UFMG.

de gestão pública. Todavia, esse não é um mecanismo reconhecido pelo Direito Eleitoral brasileiro, portanto, as decisões unipessoais dos congressistas acabam por resultar altamente dissonantes com a própria estrutura de funcionamento do Congresso Nacional.

A propósito, é da natureza do Poder Legislativo a emanção de atos de poder por meio de deliberações colegiadas. O instituto das emendas parlamentares individuais ao orçamento termina por bloquear a deliberação parlamentar colegiada acerca da alocação de recursos, que não são *do parlamentar*, mas sim *do orçamento federal*, causando realmente o que Élida Graziane veio a chamar de “feudalismo fiscal”.²⁵

Não se está aqui defendendo que os parlamentares que estejam no exercício da função deixem de alocar recursos em prol das comunidades por eles representadas, enquanto estiver em vigor o instituto. No entanto, por todos os ângulos que se veja, as emendas parlamentares individuais, com toda a transparência que possuem, simplesmente não são, por definição, republicanas. E a elas também falta o próprio caráter democrático pelo fato de não serem submetidas à deliberação colegiada do Congresso Nacional, já que a aprovação final consiste em mera formalidade.

Portanto, embora muito se fale atualmente dos absurdos malefícios proporcionados pelas emendas de relator geral, carentes que são de transparência, para que se tenha um orçamento mais isento de graves vícios, as emendas individuais precisam ser abolidas do processo legislativo de feitura dos orçamentos, por serem ofensivas ao princípio republicano.

Como o problema das emendas parlamentares é complexo, utilizada tal expressão enquanto “incerteza no seio de um sistema ricamente organizado”²⁶, também na perspectiva administrativa, de execução das emendas, residem questões jurídicas que merecem destaque de forma separada, a seguir tratadas.

3.2 Análise do problema na aplicação do Direito Orçamentário

Na perspectiva da execução administrativa²⁷ do gasto público, as emendas parlamentares revelam o que a doutrina chama de *normas constitucionais retóricas*.

A Constituição do Brasil prescreve, expressa e textualmente, que a execução das dotações previstas na LOA é obrigatória (art. 165, § 10º, CR/88), encampando a tese da natureza impositiva do orçamento. Da mesma forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê, em seu art. 9º, § 2º, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LC 101/2000) deve ressaltar os casos em que as despesas previstas no orçamento não se submeterão à limitação de empenho, instrumento utilizado para conter gastos públicos quando a arrecadação não atinge sua previsão inicial. Ou seja, o Direito Financeiro brasileiro já prevê (e essa norma da LC 101/2000 é originária) mecanismos de priorização de despesas públicas.

Não bastassem tais determinações, nos extertores do governo da presidente Dilma Rousseff criou-se a chamada impositividade das emendas parlamentares individuais, por meio da Emenda Constitucional nº 86/2015, inserindo no texto permanente da CR/88 o art. 166, § 11º. Ou seja, reconheceu-se o caráter retórico das normas gerais de impositividade acima descritas, e procurou-se criar uma *impositividade absoluta*, que se diferencia de uma *impositividade relativa* do orçamento como um todo, de modo geral.

Com tal prescrição, deslocou-se para o Poder Legislativo a função típica de *gestor orçamentário* quanto àquelas emendas. Ou seja, se o vício legislativo original reside na individualidade da autoria, a impositividade reforçada na execução da emenda torna mais grave a antijuridicidade, pois privilegia o

25 Cf. GRAZIANE, Élida. Teto constringe soluções coletivas enquanto fomenta feudos fiscais. *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-27/contas-vista-teto-constringe-solucoes-coletivas-enquanto-fomenta-feudos-fiscais>. Acesso em 28/06/2022.

26 Cf. MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. 5. ed., Porto Alegre: Sulina, 2015, p. 35.

27 Não constitui objeto deste estudo a execução do gasto público por ordem judicial, separada da análise por guardar particularidades que fugiriam do recorte metodológico proposto.

gasto público relativo a essas verbas em detrimento de outros, sem qualquer juízo finalístico, como se a autoria parlamentar individual tornasse esses gastos os mais importantes da república – o que quase nunca é correto afirmar. São os interesses particularizados, nessa toada, que foram privilegiados.

Fez-se, assim, um especial desvirtuamento das funções do Poder Executivo, provocando a fragmentação do exercício do poder político financeiro no território nacional, em favor de oligarquias políticas. Explica-se.

O poder político é organizado por circunscrições. O Brasil estruturou o núcleo do Poder Executivo de forma individualizada, identificando o chefe democraticamente eleito (prefeito, governador e presidente) como a pessoa hierarquicamente superior na estrutura de poder.

O Poder Legislativo, ao contrário, é responsável colegiadamente pela circunscrição (Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas, Câmara Distrital do DF e Congresso Nacional). O único ato constitucionalmente previsto de que se tem notícia praticado individualmente por um parlamentar é a emenda orçamentária individual. O ato legislativo não é composto por uma soma de atos individuais isolados, mas sim por uma proposta originariamente individual, que se torna coletiva, quando é aprovada por um colégio de congressistas.

Isso tem correspondência com a forma de provimento: cargos de chefe do Poder Executivo são majoritários, dependendo de votação em todo o território do ente federativo. Deputados, diversamente, são parlamentares eleitos por várias comunidades. Ou seja, tendencialmente o ato do parlamentar deputado federal se dirige ao seu eleitorado, e não a uma política pública de visão *macrojurídica*, como deveria ser.

Problemas de descoordenação dos gastos públicos, ausência de planejamento e perda de ganho de escala nas políticas públicas são de fácil compreensão e revelam uma evidente inconveniência da permanência de um instituto dessa natureza.

Mas o que se pretende chamar a atenção é o fato de que, ao contrário de ser prova de uma democracia representativa vibrante, a “impositividade absoluta” das emendas parlamentares ao orçamento federal não pode ser analisada de forma desconectada do contexto político, administrativo e eleitoral em que está inserido porque: (i) usurpa-se a competência típica do Poder Executivo de gerir o orçamento; (ii) privilegiam-se parlamentares sob o prisma eleitoral em detrimento daqueles que almejam acessar cargos públicos eletivos, tornando por demais pessoal o manejo do orçamento público, em violação ao art. 37, *caput*, da CR/88; (iii) os autores de tais emendas (em especial os deputados federais) não possuem, por sua própria forma de provimento, um compromisso com a alocação equitativa das emendas de todos eles no território da unidade federada estadual representada, direcionando recursos conforme *votos*, e não conforme *necessidades públicas como um todo consideradas*, podendo ocasionar até mesmo (iv) vácuos territoriais na alocação de emendas individuais naquelas comunidades que não lograram êxito em eleger representantes, o que redundará em um (v) orçamento não republicano, pelo simples motivo de não se favorecer o sopesamento *macrojurídico* (integralidade da unidade federativa representada), deixando-o submetido a uma lógica *microjurídica* de atendimento de bases eleitorais dos parlamentares.

É óbvio que a execução equitativa das emendas parlamentares individuais, sem distinção política de seu beneficiário (se da situação ou da oposição), é uma característica *positiva* no contexto de um instituto originalmente *negativo* sob o prisma republicano. Todavia, essa é uma singela virtude prevista que não é suficiente para conduzir ao atendimento do princípio republicano, pois a ideia central está maculada pela antijuridicidade.

A prática da aplicação das emendas parlamentares de bancada estadual não se difere tanto das emendas parlamentares individuais. Como se sabe, os congressistas de cada bancada estadual dividem entre si

uma espécie de “cota” de emenda estadual e indicam os beneficiários das utilidades públicas escolhidas na deliberação orçamentária. Em Minas Gerais, o mais comum é que emendas dessa natureza sejam utilizadas para aquisição de viaturas da polícia militar ou ambulâncias, tudo isso para fazer pequenos e visíveis “agradados” localizados. Assim, usualmente, o governador do estado convoca uma grande cerimônia, em que os veículos viabilizados são entregues, com pompa e galhardia, aos líderes políticos locais, mantendo-se a velha narrativa de dominação denunciada na década de quarenta do século passado por Victor Nunes Leal.

Nesse sentido, os parlamentares membros da bancada estadual acabam por fazer ingerências no momento da aplicação dos recursos, exercendo condutas típicas de Poder Executivo. É consabido que todas as cidades de Minas Gerais precisam de viaturas policiais e, principalmente, de ambulâncias, para fazer frente às demandas crescentes com saúde e segurança pública. Entretanto, é certo que, dentre os tantos municípios necessitados de tais utilidades, os critérios de escolha dos beneficiários, mediante a indicação dos parlamentares, não correspondem a uma análise macrojurídica adequada acerca das necessidades e da “capacidade receptiva” do município, mas atende a uma lógica *microjurídica* de satisfação de interesses particularizados dos deputados e dos redutos eleitorais do parlamentar. Ainda que o juízo microjurídico realizado pelo parlamentar revele que a localidade por ele atendida precisa dessa utilidade, seria seguro afirmar que, em uma lógica de gestão do orçamento de acordo com a reserva do financeiramente possível, essa seria a localidade, dentre todas, a que *mais precisa* de tal equipamento? Na realidade, os recursos são alocados em razão dos vínculos eleitorais do parlamentar com seu eleitorado. O sistema, assim, perverte a possibilidade de atendimento do melhor interesse público possível.

Não é o ato individual do parlamentar que está em desconformidade com o Direito vigente (ilegalidade), mas, ao contrário, cada deputado ou senador que indica uma localidade está, pelo menos em uma análise mais rasa, no exercício regular do Direito vigente. O equívoco está no próprio Direito vigente, instituído por emenda constitucional, que viola o próprio núcleo essencial de norma (postulado) constitucional – o princípio republicano –, bem como, da mesma forma, o princípio basilar do Direito público que reclama o melhor atendimento possível do interesse público e, ainda, por vias indiretas, por isso, deixando insatisfeitos, em alguma porção, direitos fundamentais dos cidadãos. Portanto, sendo o orçamento republicano um direito fundamental de todos os cidadãos brasileiros, resulta a emenda constitucional que impede seu exercício em uma norma *tendente a abolir direitos e garantias individuais* (art. 60, § 4º, IV, CR/88).

É evidente que a ingerência dos parlamentares na execução do orçamento viola o princípio da separação dos poderes, pois se estão atribuindo competências típicas do Poder Executivo ao Poder Legislativo. Regras de competência estão sendo desrespeitadas, na medida em que o chefe do Poder Executivo é responsável pela gestão macrojurídica de toda a circunscrição política do território, respondendo por eventuais omissões, inclusive judicialmente, mediante a responsabilização do Estado (para não se chegar aos exemplos que atingem até mesmo a pessoa natural do gestor).

O regime de responsabilidade deve sempre estar atrelado à atribuição da competência para o exercício da autoridade – algo que a doutrina germânica bem denomina de *Verwaltungskonnexität*²⁸ (conectividade administrativa). Se o Poder Executivo é o responsável pela execução equitativa, eficiente e republicana das políticas públicas, então é evidente que ele deve ser a autoridade competente para discernir sobre a alocação dos detalhes da gestão orçamentária. Assim também, a ingerência dos parlamentares no direcionamento dos itens adquiridos com emendas de bancada abre caminho para uma violação estrutural do princípio republicano.

28 Cf. FISCHER, Thomas; HIRSCHER, Gerhard; MARGEDANT, Udo; SCHICK, Gehard; WERNER, Horst. *Föderalismusreform in Deutschland – Ein Leit-faden zur aktuellen Diskussion und zur Arbeit der Bundesstaatskommission*. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004, p. 08-15.

Em síntese, uma vez que sobreprincípios constitucionais que constituem cláusulas pétreas são arranhados, pode-se mesmo questionar a constitucionalidade/juridicidade das emendas constitucionais que veicularam a introdução dessas modificações no Direito Constitucional brasileiro.

As emendas de comissão são obrigatoriamente de caráter nacional e demandam uma justificativa para tanto. Então não há, a princípio, uma tendencial violação ao princípio republicano ou ao dever de transparência: a autoria da emenda é pública; há uma vinculação temática da comissão com o objeto de sua emenda, abrindo uma oportunidade de revisão da peça para atendimento à dupla normatividade dos gastos públicos e, eventualmente, melhor sintonizá-la com as leis instituidoras de despesas²⁹ que tenham sido apreciadas por essa mesma comissão; e o objeto da emenda tem de ser de caráter nacional, de forma que o Poder Executivo deve distribuir sua execução equitativamente no território, por meio de política equânime de gastos.

Dentre todas as espécies de emendas, talvez a emenda de comissão tenha o caráter mais próximo (em termos tendenciais) do atendimento ao princípio republicano, porque sua aprovação requer uma deliberação daquele colegiado (inibindo casuísmos pessoais – embora jamais consiga impedi-los por completo), que por sua vez é composto de acordo com a proporcionalidade partidária (portanto, atendendo ao paradigma de democracia representativa adotado pelo Brasil).

Por fim, se observados os requisitos procedimentais já analisados, as emendas de relator geral deixariam de ser chamadas de *orçamento secreto*, pois teriam ampla transparência (e não apenas publicidade), seriam fruto de um acordo parlamentar de um número mínimo de congressistas (diminuindo casuísmos escandalosos) e teriam âmbito nacional (em termos estruturais).

Vícios podem ocorrer, mas as “amarras” procedimentais propostas podem dar ensejo a emendas de relator geral mais republicanas. Quanto à substância da emenda, por ser de caráter nacional, ela obrigatoriamente deverá conter uma relação de correspondência entre a sua motivação *in concreto* e os objetivos fundamentais da república, em especial a “capacidade receptiva” daqueles que serão beneficiários de tais escolhas públicas. Assim, as emendas do relator geral do orçamento não são *de per se* uma anomalia ou algo ruim e antijurídico. Podem ser democráticas e republicanas, a depender da forma como são realizadas e do mérito da escolha pública adotada.

Outro debate, todavia, refere-se à suposta *impositividade* das emendas do relator geral do orçamento, como parece ser uma pretensão atual do Congresso Nacional, que teria sido inserida no texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias que orientará a elaboração do orçamento para o exercício de 2023.³⁰ Ora, impositivo o orçamento já é, integralmente. O que se busca é uma blindagem para torná-lo de execução obrigatória, eliminando a possibilidade de que a alegação de “impedimento de ordem técnica devidamente motivado” possa lhe obstaculizar. Aqui, o mesmo debate concernente às emendas parlamentares individuais se apresenta: qual a diferença juridicamente relevante para qualificar tais dotações orçamentárias como “mais importantes” e, portanto, prioritárias, frente às demais? A origem da emenda a tornaria mais nobre?

Novamente, o descolamento da responsabilidade pela prestação dos direitos aos cidadãos (atribuída ao Poder Executivo) da competência para determinar gastos cuja execução se torna de *impositividade absoluta* pode ensejar cenários teratológicos. Assim, por exemplo, gastos com a manutenção de programas como o Auxílio Brasil, direcionado à população de maior “capacidade receptiva”, podem ser preteridos na execução orçamentária, em momentos de arrocho fiscal, em favor da execução de emendas de relator geral que, por mais meritórias que sejam, podem ser vocacionadas à aquisição ou

29 Para uma contextualização dogmática sobre a dupla normatividade dos gastos públicos, que requerem a edição das leis orçamentárias e, também, das leis institutivas de despesas, ver TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 396.

30 Como noticiado pela imprensa. Por todos, verificar CNN BRASIL. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/relator-da-ldo-torna-emendas-de-relator-impositivas/>, acesso em 28/06/2022.



o financiamento de itens e serviços que não sejam relevantes ou que não tenham a mesma prioridade, no curso do exercício financeiro em execução.

Em suma, na aplicação do Direito Orçamentário criado pelo ato legislativo (LOA), é seguro afirmar que as emendas parlamentares jamais poderiam ser de execução obrigatória ou privilegiada em face das demais dotações do orçamento, pois o critério “autoria da dotação orçamentária” não pode ser juridicamente relevante à luz do princípio republicano.

Em razão do princípio da separação dos poderes (art. 2º, CR/88), compete ao Poder Executivo a gestão do orçamento e, como poder central responsável por toda a circunscrição política, tem o dever de prestar de forma eficiente e integral as políticas públicas a seu encargo, sempre com vistas ao atendimento otimizado dos objetivos fundamentais da República brasileira. Para tanto, a atribuição de responsabilidade deve estar acompanhada da autoridade necessária, a qual é parcialmente mutilada com a transferência de relevante parcela da gestão orçamentária a 513 deputados federais e 81 senadores.

Por isso, o cerne do problema das emendas parlamentares na execução do orçamento consiste na própria inadequação da participação parlamentar nessa etapa, já que, após a promulgação da Lei Orçamentária, compete essencialmente ao Poder Executivo realizá-la, colocando-se o Poder Legislativo apenas na posição de controlador externo. Essa é a modelagem institucional prevista na CR/88 que foi distorcida com as referidas emendas constitucionais. No Brasil de hoje, todavia, além de o Legislativo criar as leis (aprovar a LOA) e controlar o cumprimento da norma (julgamento das contas do presidente da República), os parlamentares vem assumindo, em alguma porção, a função de executor das normas, ou seja, o Legislativo vem se transformando, em flagrante ofensa ao postulado da separação dos poderes, em órgão criador, executor e controlador do cumprimento das normas orçamentárias. A antijuridicidade é flagrante, sobretudo porque a arquitetura constitucional fundamental do Estado brasileiro é fraudada, além de as emendas constitucionais violarem o sobreprincípio da separação de poderes e o próprio princípio republicano, pelos motivos já lançados acima.

Com isso não se está negando a possibilidade de o parlamentar pleitear junto ao Poder Executivo que uma ou outra localidade seja contemplada pela ação da Administração Pública. Essa parece ser a forma mais acertada de se levar a realidade das demandas sociais a quem realmente tem a competência de gestão do orçamento. Mas o ônus argumentativo de demonstrar a correção ou o equívoco na alocação dos recursos públicos, bem como a responsabilidade pela gestão é do administrador (Poder Executivo), portanto, a ele deve ser garantido o exercício dessa competência e a autoridade para tanto.

Se o administrador age em violação ao princípio republicano no momento de aplicação do orçamento, em conjunto ou não com o parlamentar, está-se diante de outro tipo de antijuridicidade praticada pelo administrador – matéria que não foi objeto deste artigo e que demandaria uma análise do caso concreto. Ao revés, pretendeu-se, aqui, tão somente analisar formas mais amplas de contenção das paixões e interesses particularizados na elaboração e na aplicação do orçamento por parte dos agentes políticos do Poder Legislativo.

CONCLUSÕES

O orçamento é uma norma *macrojurídica* que não deve ser tão genérica a ponto de não impor quaisquer limites ao Poder Executivo, pois deve vinculá-lo a um programa republicano que conduza ao atingimento otimizado dos objetivos fundamentais da República consagrados pelo art. 3º da CR/88. Entretanto, não pode ser tão concreto e detalhado que acabe por favorecer casuísmos na alocação de recursos por meio de emendas individuais ou de relator geral, possibilitando a captura de parcela do orçamento da coletividade em favor de agrupamentos privilegiados, diluindo a responsabilidade pela gestão de todo o país pelo Poder Executivo.

A pretensa *impositividade absoluta* das emendas parlamentares individuais e de bancada estadual viola os princípios da separação dos poderes e republicano, servindo à reprodução de uma lógica de dominação política e eleitoral incompatível com o que se espera de tão relevante ato parlamentar.

Todavia, não se pode condenar de antemão qualquer emenda parlamentar ao orçamento, pois é da essência da democracia e do Estado Democrático de Direito que o Parlamento não se curve diante do Poder Executivo e que efetivamente aprimore o texto que lhe seja apresentado. Assim, o que cabe é propor soluções que possam aprimorar a forma de utilização desses institutos.

Da análise aqui realizada, chegou-se às seguintes sugestões:

- a) Não há critérios procedimentais ou substantivos que possam elidir a antijuridicidade nuclear que macula as emendas parlamentares individuais ao orçamento, devendo ser revogadas do ordenamento jurídico, quer por ofensa ao princípio da separação dos poderes, quer por violação ao princípio republicano;
- b) Emendas de bancada estadual podem ser republicanas e democráticas, observando-se a impossibilidade de os parlamentares terem autoridade para decidir a quem direcionar os recursos no âmbito intrafederativo, isto é, entre os municípios do estado. Para se manter republicana, a emenda parlamentar de bancada deve ter a atuação dos congressistas limitada à sua aprovação, devendo sua gestão ser deixada a cargo do Poder Executivo, sem prejuízo de os atos deste poder serem posteriormente objeto de controle pelos órgãos competentes;
- c) Emendas de comissão ou das mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal são tendencialmente institutos de alteração do orçamento de forma republicana, pois são transparentes, não se impõem frente ao poder de gestão orçamentária do Executivo e são sempre de caráter nacional, inibindo casuísmos típicos de dominação. O desafio então é qualitativo: realizar um controle prévio quanto à qualidade das políticas propostas por tais emendas;
- d) Emendas de relator geral do orçamento não são *per se* antirepublicanas, principalmente se forem a elas impostos os seguintes requisitos: abrangência nacional e institucional, tal como as emendas de Comissão, diminuindo potencialmente casuísmos; procedimentalização da solicitação, formalizando-se de modo transparente o autor do requerimento; limitação das emendas às solicitações que agrupem um montante mínimo de assinaturas de congressistas, ou mesmo de cidadãos, tornando o pleito no mínimo *coletivo* desde a origem.

Estabelecidos tais requisitos no momento de criação do Direito (aprovação legislativa do orçamento), no momento de aplicação do Direito (gestão do orçamento), os parlamentares envolvidos nas emendas aprovadas podem legitimamente pleitear junto às autoridades do Poder Executivo a alocação dos recursos nesta ou naquela atividade ou localidade. Todavia, tais pleitos não podem passar de *reivindicações* dos eleitores representados, pois o ato de autoridade tem de ser reservado àquele que detém a responsabilidade pela prestação dos direitos de forma republicana, equânime no território e mediante uma análise *macrojurídica* das “capacidades receptivas” em jogo. Assim, qualquer tentativa de tornar *absolutamente impositivas* tais dotações redundaria em violação à separação dos poderes e ao princípio republicano.

Enfim, são essas as recomendações gerais que se propõe para firmar balizas mínimas para favorecer a juridicidade das emendas parlamentares ao orçamento federal.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T. S. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

BELLI, Reinaldo. *Gastos públicos e imunidade recíproca na federação brasileira*. Dissertação de Mestrado em Direito (UFMG, 2021).



BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *ADPF 854 MC-Ref-Ref*, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 22-02-2022 PUBLIC 23-02-2022.

BRASIL, Congresso Nacional. *Resolução nº 001/2006*.

BRASIL, Congresso Nacional, Gabinete do Senador Márcio Bittar. *Parecer Preliminar à LOA 2021*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/parpre/Parecer_Preliminar_Alteracao.pdf, Acesso em: 28/06/2022.

FISCHER, Thomas; HIRSCHER, Gerhard; MARGEDANT, Udo; SCHICK, Gehard; WERNER, Horst. *Föderalismusreform in Deutschland – Ein Leitfaden zur aktuellen Diskussion und zur Arbeit der Bundesstaatskommission*. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004.

GRAU, Eros. *Porque tenho medo dos juízes (a interpretação/aplicação do direito e os princípios)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

GRAZIANE, Élide. *Teto constrange soluções coletivas enquanto fomenta feudos fiscais*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-27/contas-vista-teto-constrange-solucoes-coletivas-enquanto-fomenta-feudos-fiscais>. Acesso em: 28 jun. 2022.

HUME, David. Essay two: That politics may be reduced to a science. In: *Political essays*. Bristol Selected Pamphlets, University of Bristol Library, 1862.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LUHMANN, Niklas. Power. In.: *Trust and Power*. Edition: Tom Burns and Gianfranco Poggi. Chichester: John Wiley and sons, 1979.

MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. 5. ed. Porto Alegre: Sulina, 2015

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Gastos Públicos*. São Paulo: RT, 2012.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Indagações sobre os limites da ação do Estado*. São Paulo: RT, 2015.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento Republicano e Liberdade Igual – Ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

VILANOVA, Lourival. *Causalidade e Relação no Direito*. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2015.