



# O redesenho das instituições orçamentárias, a explosão das emendas de relator-geral RP-9 e o julgamento do orçamento secreto pelo STF<sup>1</sup>

**Rodrigo Faria** Analista de planejamento e orçamento, doutorando e mestre em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo.

## Introdução

Os contornos jurídicos do processo de alocação orçamentária foram intensivamente modificados no último decênio, com reflexos pouco triviais para a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro. A conjunção de três grandes fluxos de alterações normativas (regimental, infraconstitucional e constitucional), historicamente sequenciados, produziu amplo redesenho das instituições orçamentárias previstas na ordem constitucional de 1988 e acarretou nítidas implicações para a atual ordem política brasileira.

O primeiro dos fluxos de redesenho das regras orçamentárias adveio de normas regimentais internas do Congresso Nacional que disciplinam a atividade de emendamento parlamentar e o processo alocativo durante

---

1 FARIA, Rodrigo Oliveira de. Analista de Planejamento e Orçamento. Doutorando e mestre em direito financeiro pela USP. Este artigo, finalizado em 15.01.2023 para a RBPO, atualiza o texto anterior aprovado pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) em 15.09.2022 e apresentado em Santiago do Chile em 14.10.2022, no XI Encontro Internacional do CONPEDI - Direitos Sociais, Constituição e Democracia na América Latina, também disponível na plataforma SciELO em <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4904>, e incorpora breve análise de desdobramentos derivados do julgamento final das ADPFs 850, 851, 854 e 1.040 (orçamento secreto) no Supremo Tribunal Federal (STF), ocorrido em dezembro de 2022.

a discussão do orçamento anual<sup>2</sup>. O segundo fluxo normativo decorreu da combinação de regras inseridas nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais<sup>3</sup>, a partir do que denominei de “triangulação normativa”. O último, mas não menos importante fluxo, adveio do transplante de tais normas para a moldura constitucional, sacramentando-as com maior estabilidade.

Este foi o contexto que assistiu à explosão das emendas de relator-geral RP-9, também referidas como *orçamento secreto*. Todavia, para que as emendas de relator-geral RP-9 se tornassem viáveis, inclusive operacionalmente, foi necessária não somente a mudança de regras orçamentárias, mas a combinação particular de algumas dessas regras e, ainda, a anulação prática da regra fundamental acerca das hipóteses de cabimento de tais emendas. Ademais, as emendas de relator-geral RP-9 se valeram de soluções técnicas disponíveis e anteriormente utilizadas para marcações orçamentárias de programações prioritárias no âmbito do Poder Executivo, conhecidas como RP-3, e para o acompanhamento intensivo de tais programações.

Este artigo discute a elaboração, modificação e combinação das regras orçamentárias que tornaram possível a explosão de tais emendas e acarretaram uma reconfiguração da relação de forças entre Executivo e Legislativo na ordem orçamentária brasileira. Tem, portanto, como objetivo central explicitar a engrenagem orçamentária que permitiu atribuir a tais emendas os contornos que hoje possuem, decompondo os elementos integrantes dessa mecânica operativa e, a partir dessa desagregação, possibilitar melhor compreensão da problemática atual. Justificam, portanto, este estudo, a importância adquirida por tais emendas, de cotidiana repercussão na mídia brasileira, e seu impacto derivado de tais mudanças para as instituições democráticas brasileiras e para o direito financeiro. Ademais, são ainda bastante carentes os estudos sistemáticos acerca da ampla modificação das regras orçamentárias brasileiras.

A metodologia de pesquisa é qualitativa, com supedâneo na extensa documentação de tramitação dos projetos de lei orçamentária anual e dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias disponível nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como nas próprias leis aprovadas (LOA e LDO). Recorre-se, adicionalmente, às normas regimentais do Congresso Nacional que regulamentam o funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) e, de forma complementar, utilizam-se dados disponíveis no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do Ministério da Economia.

Este artigo encontra-se dividido em 5 (cinco) seções. A primeira examina o redesenho de instituições orçamentárias no período de 2007 a 2011 e incentivos existentes no âmbito do funcionamento da CMO; a segunda

2 Por expressa disposição constitucional, os projetos de lei relativos ao orçamento anual são apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum (art. 166, caput, da CF/88); ademais, há também expressa disposição constitucional de que as emendas serão apresentadas na Comissão mista e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional (§ 2º do art. 166 da CF/88). A importância das normas internas do Congresso, em particular, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) sobressai de forma cristalina da leitura de tais regras constitucionais.

3 A seu turno, a importância da lei de diretrizes orçamentárias também decorre de expressa previsão constitucional, que estabelece que a LDO, dentre outras incumbências, “orientará a elaboração da lei orçamentária anual” (§ 2º do art. 165 da CF/88), do que decorre a faculdade de fixação de regras cogentes para a elaboração e execução do orçamento. No que pertine à lei orçamentária anual, há que se relembrar o disposto no § 8º do art. 165, que permite expressamente o estabelecimento de regras para abertura de créditos suplementares por intermédio de dispositivos da LOA.

apresenta os fluxos infraconstitucional e constitucional de redesenho orçamentário, decompondo as três principais regras que serão combinadas para a formatação das emendas RP-9; a terceira apresenta as consequências da união dos fluxos regimental, infraconstitucional e constitucional de regras orçamentárias; a quarta seção apresenta os elementos centrais da decisão do *orçamento secreto* no STF e suas consequências; a quinta e última seção apresenta as principais conclusões deste artigo.

## 1. Incentivos à ampliação de poderes do relator-geral do PLOA e redesenho de instituições orçamentárias no período de 2007 a 2011.

No contexto de funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro, em que se torna necessário costurar uma aliança entre partidos políticos diversos para sustentação do governo e aprovação de suas prioridades administrativas e legislativas, o segundo mandato do governo Lula (2007-2010) representou um ponto de inflexão nas relações entre os parceiros da coalizão governativa no que se refere especificamente às dinâmicas de composição da CMO. Desde o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), assim como em FHC 2 (1999-2002) e Lula 1 (2003-2006), utilizava-se da alternância entre os postos da presidência da CMO e da relatoria geral entre os principais parceiros da coalizão. Todavia, por opção política e estratégica, o governo Lula 2 modifica o costume da alternância na composição da CMO, assumindo o controle da relatoria-geral do orçamento em todo o segundo mandato (2007 a 2010), e entregando a presidência da CMO ao principal parceiro da coalizão (PMDB) pelo mesmo período.

Como é sabido, os poderes enfeixados pelo relator-geral do orçamento são bastante amplos e de teor distinto, no funcionamento da CMO, daqueles exercidos pela presidência da Comissão. A presidência da CMO basicamente designa aqueles que ocuparão os postos centrais (relator-geral, relatores setoriais, relator da receita), de acordo com as indicações das lideranças partidárias e conforme o critério de proporcionalidade partidária<sup>4</sup>. Todavia, os poderes do relator-geral são inúmeros, em decorrência de uma bastante extensa remissão regimental às regras e critérios estabelecidos pelos pareceres preliminares<sup>5</sup>, de responsabilidade do relator-geral.

A dinâmica de compartilhamento de poder entre os parceiros da coalizão governativa pode ser visualizada na tabela abaixo, com destaque para a mudança na alternância dos postos no segundo mandato do Presidente Lula:

**Tabela 1. Composição partidária dos cargos de relator-geral e de presidente da CMO (1995-2010)**

4 Conforme dispõem os artigos 15, 16 e 17 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

5 São exemplos os seguintes dispositivos da Resolução nº 1, de 2006-CN, alterada pela Resolução nº 3, de 2015-CN: inciso VII do art. 34; inciso II do art. 39; alínea “b” do inciso III do art. 47; art. 51, caput; incisos I e II do art. 53; alíneas “a” a “h”, “j” e “l” do inciso II do art. 52; art. 56, caput; parágrafo único do art. 56; art. 58, caput; art. 61, caput; art. 66, caput; inciso III do art. 144.

Governo	LOA	Relator-geral	Partido	Presidente	Partido
FHC 1	1996	Deputado Iberê Ferreira	PFL	Senador Renan Calheiros	PMDB
FHC 1	1997	Senador Carlos Bezerra	PMDB	Deputado Sarney Filho	PFL
FHC 1	1998	Deputado Aracely de Paula	PFL	Senador Ney Suassuna	PMDB
FHC 1	1999	Senador Ramez Tebet	PMDB	Deputado Lael Varella	PFL
FHC 2	2000	Deputado Carlos Melles	PFL	Sen. Gilberto Mestrinho	PMDB
FHC 2	2001	Senador Amir Lando	PMDB	Dep. Alberto Goldman	PSDB
FHC 2	2002	Deputado Sampaio Dória	PSDB	Senador Carlos Bezerra	PMDB
FHC 2	2003	Senador Sérgio Machado	PMDB	Dep. José Carlos Aleluia	PFL
LULA 1	2004	Deputado Jorge Bittar	PT	Sen. Gilberto Mestrinho	PMDB
LULA 1	2005	Senador Romero Jucá	PMDB	Deputado Paulo Bernardo	PT
LULA 1	2006	Deputado Carlito Meres	PT	Sen. Gilberto Mestrinho	PMDB
LULA 1	2007	Senador Valdir Raupp	PMDB	Dep. Gilmar Machado	PT
LULA 2	2008	Deputado José Pimentel	PT	Senador José Maranhão	PMDB
LULA 2	2009	Senador Delcídio Amaral	PT	Dep. Mendes Ribeiro F.	PMDB
LULA 2	2010	Deputado Magela	PT	Senador Almeida Lima	PMDB
LULA 2	2011	Sen. Serys Slhessarenko	PT	Dep. Waldemir Moka	PMDB

O primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff retoma o compartilhamento e alternância que foram característicos dos governos FHC 1, FHC 2 e de Lula 1, mas somente após a designação do primeiro relator-geral do orçamento, em 2011, que recaí sobre o Deputado Arlindo Chinaglia (PT/SP), para a elaboração da LOA-2012. O controle da relatoria geral do PLOA por ininterruptos 5 (cinco) anos, sob a responsabilidade direta do partido presidencial, acarretou o mais extenso período, desde a redemocratização, de controle do posto central da CMO.

Embora tal fato não seja inédito, visto que de 1989 a 1991 a relatoria geral coube ao PFL por 3 (três) anos, e de 1992 a 1994 o mesmo tenha ocorrido no governo Itamar Franco, com o PMDB, também por 3 (três) anos, deve-se ressaltar a existência de sérios problemas havidos no âmbito da CMO em tal período, dado o amplamente conhecido escândalo dos “anões do orçamento”, de 1993, em que os poderes altamente concentrados na figura do relator-geral do PLOA foram elemento central das irregularidades (BRASIL, 1994; SANCHES, 1998).

Pressupõe-se que a estratégia de blindagem da CMO acarrete consequências para o desenho das instituições orçamentárias no referido período. Há incentivos para que se ampliem as prerrogativas do seu principal cargo quando tal posto é ocupado por um representante partidário alinhado com a presidência da República, visto que daquela ampliação decorre uma maior convergência para com as pautas prioritárias do governo e uma diminuição dos riscos de modificações contrárias aos interesses do governo pelas relatorias setoriais não controladas pela base do governo. A hipótese, portanto, é a de que os incentivos para a concentração e ampliação de poderes na figura do relator-geral do PLOA irão implicar em modificações importantes no desenho das instituições orçamentárias no período.

Efetivamente, o exame das regras centrais de funcionamento das instituições orçamentárias no âmbito congressional, representadas pelos pareceres preliminares (FARIA, 2022), permite a identificação de duas modificações bastante significativas no referido período da CMO (2008-2012): i. a utilização do identificador de resultado primário (RP) para a marcação orçamentária das prioridades do governo e a correspondente atribuição de controle da carteira RP-3 ao relator-geral no âmbito da CMO; e ii. a ampliação das autorizações conferidas para as emendas de relator-geral do PLOA.

A primeira das alterações orçamentárias remonta aos exercícios financeiros de 2007/2008, portanto, no período de transição do primeiro para o segundo mandato do presidente Lula, e é representada pela criação e utilização do *identificador de resultado primário* (RP) para finalidades distintas daquelas que originaram sua instituição. A finalidade central do identificador de resultado primário, existente desde a edição da Lei nº 10.266, de 24.07.2001 (LDO-2002), é a de auxiliar a apuração do resultado primário do governo federal. Todavia, o governo Lula, por intermédio da criação do RP-3 para identificação do *Projeto-Piloto de Investimentos Públicos* (PPI), redirecionou o instrumento RP para fazer a marcação orçamentária de projetos prioritários para o governo (FARIA, 2022).

A LDO-2007 criou o identificador de resultado primário 3 (RP-3) para discriminação do Projeto-Piloto de Investimentos Públicos (PPI)<sup>6</sup>; no exercício subsequente, a LDO-2008, a par de manter o RP-3, estabeleceu que as prioridades e metas da administração pública federal para o exercício correspondiam às ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ao PPI<sup>7</sup>; definiu que os subtítulos enquadrados no PPI integravam o PAC e deveriam corresponder, obrigatoriamente, a dotações com RP-3 e, ainda, que as ações do PAC constariam do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) de forma a possibilitar sua identificação durante a execução orçamentária<sup>8</sup>. Ademais, tais mudanças normativas repercutiram na elaboração de emendas parlamentares por intermédio de regras específicas aos pareceres preliminares do PLOA, no âmbito da CMO, e, principalmente, por intermédio da atribuição da competência fundamental de fechamento e definição da carteira prioritária do RP-3, no âmbito congressional, ao relator-geral do PLOA. A experiência de marcação e acompanhamento de programações prioritárias do governo seria fundamental, posteriormente, para a criação do RP-9.

A segunda modificação no desenho das instituições orçamentárias no período sob exame foi a ampliação das autorizações conferidas para as emendas de relator-geral do PLOA<sup>9</sup>. Propositamente, sempre houve, seja pela omissão regimental, seja pela remissão às regras estabelecidas nos pareceres preliminares, espaço para

6 Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006.

7 Art. 4º da Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007.

8 Art. 8º, §§ 6º e 7º, da Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007.

9 O art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN estabelece que “os relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de: I - corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; II - recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto; III - atender às especificações dos Pareceres Preliminares.” (grifos nossos). Ademais, o parágrafo único do referido artigo estabelece que “é vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado o disposto no inciso I do caput e nos Pareceres Preliminares”. (grifos nossos)

que os pareceres preliminares estabelecessem autorizações para o emendamento pela relatoria geral para além dos estritos contornos de correções de ordem técnica e legal (FARIA, 2022). Contudo, pode-se também verificar pelo exame das regras orçamentárias estabelecidas nos pareceres preliminares que, do PLOA-2002 até o PLOA-2009, tais autorizações foram reduzidas e específicas, sem alargamento demasiado das hipóteses de emendamento conferidas ao relator-geral.

De início, tais autorizações previam a possibilidade de emendas de relator-geral, de carácter eminentemente técnico, para assegurar dotações para: i. corrigir erros, omissões e inadequações de ordem constitucional, legal ou técnica no projeto de lei; ii. adequar pareceres setoriais e alterações decorrentes de destaques aprovados; iii. atendimento do aumento das despesas decorrentes de ampliação do valor do salário mínimo ou para compatibilização do PLOA com o reajuste do salário mínimo; iv. reajuste geral dos servidores públicos, nos termos do art. 37, X, da Constituição; v. valores globais das despesas de ações e serviços públicos de saúde; vi. inclusão de dotações a título de transferências a Estados, DF e Municípios para compensação da isenção do ICMS aos Estados exportadores (Lei Kandir). Tais autorizações constaram, em linhas gerais, nos pareceres preliminares dos PLOAs 2002 a 2009.

Todavia, pode-se identificar mudança relevante - a partir do PLOA-2010 - dada a amplitude e generalidade das autorizações para as emendas de relator-geral que constam do parecer preliminar. O parecer preliminar ao PL nº 46/2009-CN, dentre suas 15 autorizações para as emendas de relator-geral do orçamento, trouxe, por exemplo, as seguintes: *“18.1.7. a alocação de recursos com foco nas áreas de mobilidade e infraestrutura urbana, segurança e turismo, prioritariamente nos estados que sediarão a Copa do Mundo de Futebol de 2014”* e *“18.1.8. o reforço de dotações orçamentárias nas áreas de agricultura, saúde, defesa, educação e outras apontadas pelos relatores setoriais”*. Tais autorizações começam a apresentar contornos demasiadamente amplos, dada a generalidade alocativa que propiciam, em extensas áreas temáticas.

O parecer preliminar ao PL nº 59, de 2010 (PLOA-2011) trouxe 21 hipóteses de emendamento pelo relator-geral, para além das daquelas hipóteses de correções de ordem técnica e legal, dentre as quais pode-se destacar, pela amplitude e generalidade, a *alocação de recursos para ações relacionadas à Copa do Mundo de 2014 nas áreas de transporte, saúde, segurança e infraestrutura urbana, turística e esportiva nos estados-sede do torneio e respectivas regiões metropolitanas/RIDE; manutenção de atividades da Marinha do Brasil; alterações nas programações de políticas públicas nacionais solicitadas pela equipe de transição do governo eleito; reforço de dotações no âmbito do Comando do Exército.*

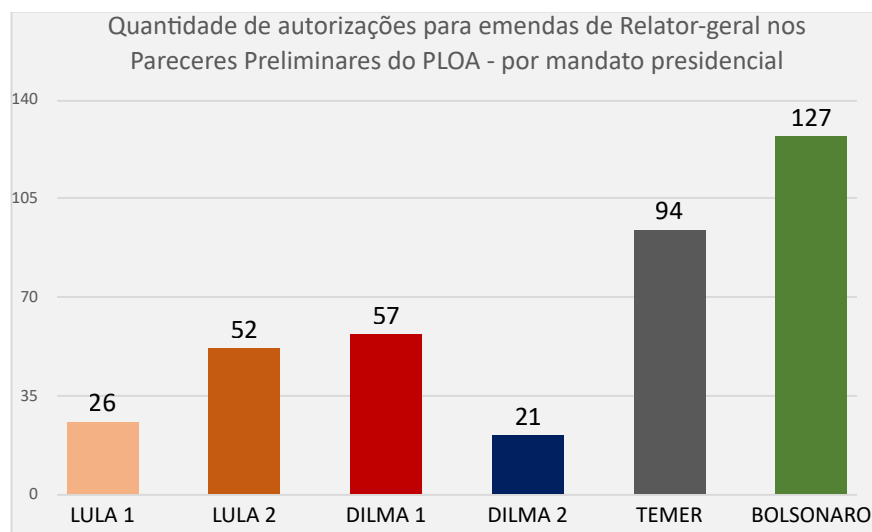
O parecer preliminar ao PL nº 28, de 2011 (PLOA-2012), primeiro do governo Dilma 1 e o último do período de 5 anos de controle da relatoria geral do orçamento pelo partido presidencial, prosseguiu com a ampliação das autorizações regimentais para hipóteses de emendas de relator-geral do PLOA, com a inclusão de *ações nacionais para concessão de benefícios à população idosa; apoio ao pequeno e médio produtor rural; ações destinadas a garantir a superação da pobreza extrema no âmbito do Brasil Sem Miséria; e de ações para o cumprimento da missão constitucional de Marinha, Exército e Aeronáutica.*

Embora findo o período de controle da Comissão de Orçamento pelo partido presidencial com a retomada do compartilhamento e alternância entre os principais parceiros da coalizão de governo no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, a amplitude autorizativa para as hipóteses de emendas do relator-geral do orçamento prosseguiu e se ampliou nos PLOAs de 2013 a 2021. A hipótese explicativa para a continuidade do alargamento regimental das hipóteses de emendas de relator-geral é a de que tais autorizações alinhavam-se com as iniciativas de instituição do *orçamento impositivo* e de maior controle do Congresso Nacional sobre o processo orçamentário, sendo, portanto, de interesse amplo dos congressistas.

O elastecimento das hipóteses de emendas de relator-geral culmina com a previsão constante do PLOA-2021: **“acréscimo de recursos nas programações constantes do projeto de lei orçamentária anual”**<sup>10</sup>. Tal autorização representa o ápice da subversão à regra de ser vedado ao relator a apresentação de emendas tendo por objetivo a inclusão de subtítulos novos ou o acréscimo de valores a dotações constantes do projeto de lei orçamentária (*parágrafo único do art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN*). Tal hipótese, dada a amplitude e generalidade autorizativa que veicula, representa simplesmente a anulação da principal regra orçamentária acerca de tais emendas, por intermédio da mutação da exceção em regra. Hipótese praticamente idêntica constou do parecer preliminar do PLOA-2023 (“acrescer recursos nas programações constantes do projeto de lei orçamentária anual”).

A tabela 2, abaixo, ilustra a tendência crescente de ampliação do número de autorizações contidas nos pareceres preliminares do PLOA para o emendamento pelo relator-geral.

**Tabela 2. Quantitativo das autorizações para emendas de relator-geral por mandato presidencial.**



**Fonte:** Pareceres preliminares dos PLOAs. Compilação e sistematização do autor. O segundo mandato de Dilma Rousseff contou apenas com a elaboração da LOA-2016, em decorrência do *impeachment*; o mandato de Temer compreendeu a elaboração de 3 LOAs. Os demais períodos compreendem o mandato completo (4 LOAs).

10 Parecer Preliminar ao PL nº 28/2020-CN (PLOA-2021), de acordo com a Alteração nº 2, de 25 de março de 2021-CMO. Disponível em [https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/parpre/Parecer\\_Preliminar\\_Alteracao\\_2.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/parpre/Parecer_Preliminar_Alteracao_2.pdf). Acesso em 07 ago. 2022.

O redesenho das regras regimentais, contudo, não foi único e isolado. O fluxo regimental, para adquirir características potencialmente problemáticas, haveria de se unir a outros fluxos de modificações normativas. Portanto, o fluxo regimental representa uma condição *sine qua non* para o surgimento das emendas RP-9, mas não tem o condão de produzir, sozinho, as consequências amplas de reconfiguração da ordem orçamentária brasileira. Explicam parte da *engrenagem operativa*; contudo, há outras modificações, estruturantes e orçamentárias, ocorridas de 2013 a 2019, que compõem o mosaico da dinâmica orçamentária no período recente brasileiro.

## 2. Os fluxos infraconstitucional e constitucional de redesenho de regras orçamentárias

Centralmente, as modificações estruturantes, que implicam em uma reconfiguração da relação entre os poderes Executivo e Legislativo no trato das questões orçamentárias, decorreram das Emendas Constitucionais nº 86, de 2015; nº 100 e nº 102, de 2019, com o estabelecimento da obrigatoriedade de execução das programações decorrentes de emendas individuais, de bancada e das demais despesas discricionárias. Tais alterações normativas alteraram aspectos centrais da relação entre os poderes Executivo e Legislativo por meio de novas regras relativas ao emendamento e ao processo alocativo no âmbito daqueles Poderes. Contudo, esta primeira afirmativa precisa ser melhor desenvolvida, visto que, primeiramente, o (re)desenho de tais regras foi realizado em sede infraconstitucional, antes de que tais parâmetros normativos fossem transpostos para a ordem constitucional.

A reestruturação da ordem orçamentária decorreu de uma *triangulação normativa*, que efetuou a combinação e o entrelaçamento de três regras fundamentais: i. *execução obrigatória*; ii. *marcação de programações orçamentárias* (RP); e iii. *vedação às alterações da LOA sem anuência dos parlamentares autores das emendas*. Com a impositividade das emendas ou obrigatoriedade de execução, limita-se a discricionariedade do Executivo no manejo das verbas ou aplicação do contingenciamento, garantindo-se os recursos necessários às emendas dos parlamentares<sup>11</sup>, atribuindo-se aos congressistas, também, a incumbência de priorizar suas emendas, para os casos de limitação orçamentária; com a marcação das programações decorrentes de emendas, os parlamentares conseguem rastrear e controlar o remanejamento e a execução de suas emendas; por último, com a vedação de alteração das programações orçamentárias decorrentes de emendas, impede-se que haja créditos adicionais que diminuam os recursos atribuídos a tais emendas, sem que exista a anuência do parlamentar. Em síntese: a *triangulação normativa* garante a *intangibilidade* das emendas parlamentares.

11 O § 17 do art. 166, com a redação dada pela EC nº 86, de 17 de março de 2015, dispunha que “se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias”. A essência de tal dispositivo foi mantida no § 18 do art. 166 com a redação dada pela EC nº 100, de 27 de junho de 2019, preservando-se os montantes dos §§ 11 (emendas individuais) e 12 (emendas de bancada) de cortes maiores do que aqueles aplicados sobre o conjunto das demais despesas discricionárias. Registre-se, por fim, que desde 2014 houve regras na LDO para que a limitação orçamentária sobre as emendas ocorresse proporcionalmente ao conjunto das despesas discricionárias.



Tais alterações procuravam endereçar uma solução para o elevadíssimo nível de discricionariedade do Executivo na execução do orçamento público. Efetivamente, os elevados níveis de discricionariedade do Executivo na execução do orçamento por intermédio do contingenciamento e o tratamento nem sempre respeitoso dos parlamentares solicitantes de verbas para direcionamento às suas bases eleitorais favoreceram um clima propício a alterações normativas que ensejassem um fortalecimento do Poder Legislativo na relação de forças com o Poder Executivo. O mecanismo de contingenciamento sempre foi questionado no Congresso em decorrência da ausência de critérios ou limites para tal exercício (GREGGIANIN, 2011).

Ademais, as modificações estruturantes derivaram de uma atuação direta de presidentes da Câmara dos Deputados alinhados com a defesa e ampliação das prerrogativas institucionais do parlamento brasileiro. No período de 2013 a 2021, tivemos três presidentes da Câmara dos Deputados que foram protagonistas das alterações orçamentárias aqui referidas: Henrique Eduardo Alves, no biênio 2013/2015; Eduardo Cunha, no biênio 2015/2016; e Rodrigo Maia, no período de 2016 a 2021. A intencionalidade política de atores relevantes, que controlam a pauta de votações no Congresso Nacional, importa bastante.

O redesenho das instituições orçamentárias no período 2013-2019, portanto, pode ser apresentado por dois fluxos paralelos de alterações normativas mutuamente catalizadores e de propósitos idênticos: um realizado em sede infraconstitucional e outro em sede constitucional. Na medida em que as condições políticas inviabilizaram a alteração constitucional, esta foi realizada por intermédio de leis ordinárias específicas (LDO e LOA), obtendo os mesmos resultados a custos políticos mais reduzidos, pavimentando a via da posterior inserção de tais regras na moldura constitucional.

## 2.1. O fluxo infraconstitucional das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual e a triangulação normativa

Como se destacou, o redesenho das instituições orçamentárias no período 2013-2019 não decorreu diretamente de alterações constitucionais. Efetivamente, as emendas constitucionais centrais deste período (EC nº 86, de 2015; ECs nº 100 e nº 102, de 2019) advieram de normas já introduzidas no ordenamento jurídico por intermédio de regras das leis de diretrizes orçamentárias, que posteriormente foram alçadas ao arcabouço constitucional. Ademais, o fluxo infraconstitucional de redesenho orçamentário avançou para além das normas de impositividade das emendas individuais, de bancada e das demais programações discricionárias. Tal redesenho combinou e entrelaçou regras orçamentárias contidas nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais para blindar as programações decorrentes de emendas de alterações pelo Executivo, possibilitando o acompanhamento de sua execução e a indicação da ordem de beneficiários pelos parlamentares.

O redesenho infraconstitucional iniciou-se em 2013, culminando com a aprovação da LDO-2014, que introduziu a obrigatoriedade de execução das emendas individuais<sup>12</sup> e a discriminação de tais emendas com o identificador

<sup>12</sup> Art. 52 da Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 (LDO-2014).

de resultado primário 6 (RP-6)<sup>13</sup>. Tais dispositivos foram combinados com a regra de vedação de cancelamento sem anuência do autor<sup>14</sup> estabelecida LOA-2014. No exercício seguinte, a mesma triangulação normativa foi efetuada. A LDO-2015 previu a Seção X tratando do regime de execução das programações incluídas ou acrescentadas por emendas individuais<sup>15</sup>, além da fixação da necessidade de discriminação da despesa decorrente por meio do RP-6<sup>16</sup>; por sua vez, a LOA-2015 trouxe a regra de vedação de cancelamento das emendas individuais<sup>17</sup>. Assentado o tratamento infraconstitucional da matéria, tais normas foram transplantadas para a ordem constitucional com a EC nº 86 de 17 de março de 2015.

O exitoso itinerário normativo foi também adotado para estabelecer regras de impositividade das emendas de bancada estadual. Ainda em 2015, a LDO-2016 criaria uma subseção específica sobre as emendas de bancada estadual<sup>18</sup>, embora tenha havido lacuna quanto à criação do RP-7. Em janeiro de 2016, a LOA-2016 vedaria o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência de emendas individuais e, também, de emendas coletivas<sup>19</sup>. Com a LDO-2017 concluía-se o mesmo plexo normativo para as emendas de bancada, ensejando-se o acompanhamento de sua execução por meio do RP-7 e a impossibilidade de alteração de tais programações, por meio de créditos suplementares, sem que houvesse concordância do autor da emenda<sup>20</sup>.

A referida triangulação normativa foi reeditada nos exercícios subsequentes (LDO-2018/LOA-2018 e LDO-2019/LOA-2019) até que tais regras fossem inseridas na moldura constitucional com a EC nº 100, de 26 de junho de 2019.

A Emenda Constitucional nº 100, de 27 de junho de 2019, todavia, não somente trouxe a obrigatoriedade de execução das emendas de bancada, mas, também, outra inovação paradigmática: o estabelecimento do *dever de execução* das programações orçamentárias<sup>21</sup>. Na sequência, a Emenda Constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019, complementou o disposto no § 10 do art. 165, aclarando o alcance do dispositivo, ao estabelecer que o “dever de execução” aplicar-se-ia exclusivamente às “despesas primárias discricionárias”.

13 Alínea “d” do inciso II do § 4º do art. 7º da LDO-2014.

14 Art. 4º, caput, c.c. § 5º do art. 4º da Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2013 (LOA-2014)

15 Artigos 54 a 65 da Lei nº 13.080, de 02 de janeiro de 2015 (LDO-2015).

16 Alínea “d” do inciso II do § 4º do art. 7º da LDO-2015.

17 Art. 4º, caput, c.c. inciso I do § 5º do art. 4º, da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015 (LOA-2015).

18 Artigos 68 a 70 da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015 (LDO-2016).

19 Art. 4º, caput, da Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 (LOA-2016) e inciso I do § 6º do art. 4º da Lei nº 13.332, de 1º de setembro de 2016, que alterou a Lei nº 13.255 de 14 de janeiro de 2016 (LOA-2016).

20 Art. 72 c.c. alínea “e” do inciso II do § 4º do art. 7º da Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (LDO-2017).

21 O § 10 do art. 165, com a redação dada pela EC nº 100, de 27 de junho de 2019, estabeleceu que “a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”. (grifos nossos). Posteriormente, o § 11 do art. 165, veio esclarecer o alcance do dispositivo, frisando que o disposto no § 10 do artigo, “aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias” (inciso III do § 11 do art. 165, com redação dada pela EC nº 102, de 26 de setembro de 2019).

Em termos simples e diretos: estendeu-se a obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias para todas as despesas discricionárias<sup>22</sup>.

Dessa forma, fixada a regra de *obrigatoriedade de execução de todas as programações discricionárias*, bastaria a instituição de marcadores de despesa para as emendas de comissão e de relator-geral, que ainda não os possuíam, e a extensão da vedação de cancelamento das programações para quaisquer espécies de emendas parlamentares, para que a *triangulação normativa* também pudesse ser estendida àquelas últimas espécies de emendas parlamentares. Exatamente por isso, assume relevo a disputa entre Legislativo e Executivo em torno da criação dos marcadores orçamentários RP-8 e RP-9. Sabia-se o que estava em jogo e o impacto potencial da inovação. Tal embate entre Executivo e Legislativo se daria, primeiramente, na aprovação da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO-2020) e, no exercício seguinte, na aprovação da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO-2021).

## 2.2. O fluxo constitucional do redesenho orçamentário

O **fluxo das alterações constitucionais** inicia-se em fevereiro de 2013, com a eleição de Henrique Eduardo Alves, do PMDB, para a presidência da Câmara dos Deputados, tendo como compromisso central a criação de uma comissão especial para analisar propostas de emenda à Constituição que priorizassem, na execução do orçamento, o empenho de emendas individuais de deputados e senadores. Em 14 de abril, um dia antes da data final de envio do PLDO pelo Executivo ao Congresso Nacional, Eduardo Alves assina artigo na Folha de S.Paulo, intitulado “*Orçamento respeitosamente impositivo*”, salientando o entendimento majoritário entre as bancadas de limitar o debate do *orçamento impositivo* às emendas individuais (ALVES, 2013). A criação da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 358-A, de 2013, ocorreu em 11.12.2013, contudo, a sua constituição somente ocorreria em fevereiro de 2014.

Em 06 de maio de 2014, ocorria a discussão da Proposta de Emenda à Constituição nº 358, de 2013, na Câmara dos Deputados, tendo sido aprovado o Substitutivo, em primeiro turno, ressalvados os destaques. Todos os partidos políticos orientaram-se no sentido de posicionamento favorável à aprovação do Substitutivo. Houve voto favorável de 384 deputados, sendo que apenas 6 manifestaram-se contra a aprovação. O número de votos favoráveis e o encaminhamento partidário na votação sinalizam o nível de apoio parlamentar às modificações em curso. A conclusão da votação em primeiro turno na Câmara da PEC nº 358, de 2013, ocorreria em 16 de dezembro de 2014, no fim do encerramento do biênio de Henrique Eduardo Alves na presidência da Câmara dos Deputados.

22 Tais modificações são ilustradas com propriedade por intermédio do Ofício Circular SEI nº 4821/2021/ME, de 14 de dezembro de 2021, direcionado aos responsáveis pelas Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração ou equivalentes, inclusive dos órgãos dos demais Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, que trata do Acompanhamento da Execução Impositiva das Despesas Discricionárias de 2021, e que trata das orientações relativas às justificativas para a inexecução das programações, que deverão ser atendidas pelos órgãos responsáveis pela execução da lei orçamentária. Disponível em [https://www1.siof.planejamento.gov.br/siofdoc/lib/exe/fetch.php/acompanhamento\\_despesas\\_discricionarias:sei\\_10080.101387\\_2021\\_64\\_1\\_.pdf](https://www1.siof.planejamento.gov.br/siofdoc/lib/exe/fetch.php/acompanhamento_despesas_discricionarias:sei_10080.101387_2021_64_1_.pdf). Acesso em 05 fev. 2022.

Em 1º de fevereiro de 2015, Eduardo Cunha é eleito presidente da Câmara dos Deputados em primeiro turno, com 267 votos recebidos, derrotando o candidato governista Arlindo Chinaglia, do PT/SP, que teve 136 votos. Uma das promessas de Cunha foi a de colocar imediatamente em pauta a votação em segundo turno da Proposta de Emenda à Constituição do Orçamento Impositivo, o que ocorreu em 10 de fevereiro de 2015, com 452 votos favoráveis e apenas 18 votos contrários. A Emenda Constitucional nº 86, que alterou os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução orçamentária das emendas individuais, foi publicada em 17 de março de 2015. Todavia, as alterações não cessariam com a impositividade das emendas individuais.

No mesmo dia 10 de fevereiro de 2015, paralelamente à votação em segundo turno da PEC 358, de 2015, o deputado Hélio Leite (DEM/PA) apresentava a Proposta de Emenda à Constituição nº 02 de 2015, que visava alterar os arts. 165 e 166 da Constituição Federal tornando obrigatória a execução da programação orçamentária oriunda de emendas coletivas ao PLOA, até o montante de 1% da RCL realizada no exercício anterior.

Em 05 de agosto de 2015, o presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha decide criar Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 2-A, de 2015, do Deputado Hélio Leite, referente à obrigatoriedade de execução da programação orçamentária oriunda de emendas coletivas, tendo sido designado como Relator o Deputado Carlos Henrique Gaguim (PMDB/TO).

O cenário político turbulento de 2015 culmina com a apresentação do pedido de *impeachment* contra Dilma Rousseff junto à Câmara dos Deputados por Hélio Bicudo, Janaina Pascoal, Miguel Reale Jr. e Flávio Costa, em 1º de setembro de 2015. Em 02 de dezembro de 2015, Eduardo Cunha aceitava e iniciava a tramitação do pedido contra a presidenta. O *impeachment* seria votado e aprovado na Câmara dos Deputados em 17 de abril de 2016 e, no Senado, em 12 de maio de 2016, tendo sido a presidenta Dilma afastada da presidência.

Em 07 de julho de 2016, Eduardo Cunha renuncia à presidência da Câmara dos Deputados e, em 14 de julho, o deputado federal Rodrigo Maia (DEM/RJ) é eleito presidente da Câmara dos Deputados. Rodrigo Maia exerceria a presidência da Câmara nos biênios 2017/2019 e 2019/2021 e, assim como Henrique Eduardo Alves e Eduardo Cunha, teria papel fundamental no redesenho das instituições orçamentárias do período em comento.

A tramitação da PEC nº 02-A, de 2015, ficou paralisada de novembro de 2015 a fevereiro de 2019, período parcialmente coberto pelos eventos do *impeachment* de Dilma Rousseff e, posteriormente, da eleição de Bolsonaro, em outubro de 2018. Nesse ínterim, o tratamento da obrigatoriedade das emendas de bancada foi efetuado por intermédio da LDO por 3 anos. Tal situação foi alterada com a apresentação do Requerimento de Inclusão na Ordem do Dia nº 602/2019 pelo Deputado Hélio Leite (DEM/PA) em 25 de fevereiro de 2019. Em 26 de março de 2019 a proposta da PEC nº 2/2015 foi aprovada em primeiro e segundo turnos, com dispensa de interstício, no Plenário da Câmara dos Deputados. Em primeiro turno, a proposta recebeu 448 votos favoráveis e apenas 3 contrários; em segundo turno, 453 parlamentares votaram favoravelmente à aprovação da proposta, com apenas 6 contrários. A matéria foi enviada ao Senado Federal no dia seguinte, passando a tramitar sob o nº 34, de 2019.

A PEC aprovada pelo Senado Federal promoveu algumas mudanças no texto original, preservando-se as linhas centrais da versão da Câmara dos Deputados, tendo sido reencaminhada à Câmara dos Deputados em 03 de abril de 2019, após chancelada por ampla maioria dos senadores.

Em 05 de junho de 2019 foi aprovado, em primeiro e segundo turnos, o Substitutivo da Comissão Especial à Proposta de Emenda à Constituição nº 34, de 2019, ressaltados os destaques. Todos os partidos políticos encaminharam voto favorável à aprovação do texto, com exceção do Novo, que liberou a bancada. Em 27 de junho de 2019 era publicada a Emenda Constitucional nº 100 e, em 27 de setembro de 2019, a Emenda Constitucional nº 102, que constituem o ápice da reconfiguração da moldura constitucional orçamentária.

### 3. A combinação dos fluxos regimental, infraconstitucional e constitucional de redesenho orçamentário e a explosão das emendas de relator-geral RP-9

As emendas RP-9 somente se tornaram possíveis em decorrência da confluência do redesenho das instituições orçamentárias provocada pelos três fluxos de alterações normativas (regimental, infraconstitucional e constitucional). As autorizações para as emendas de relator-geral, ampliadas regimentalmente de forma contínua e gradativa, foram condição *sine qua non* para que os redeseños infraconstitucional e constitucional (*execução obrigatória, marcação de programações com RP e vedação de cancelamento de programações*) se tornassem operacionalmente viáveis.

Tal fenômeno, de ordem regimental, perpassou 4 diferentes governos, de distintas colorações políticas (Lula 2, Dilma 1, Dilma 2, Temer e Bolsonaro) e, associado ao fluxo de alterações constitucionais e legais anteriormente descrito (*execução obrigatória, marcação de programações orçamentárias com o RP e vedação de cancelamento de programações decorrentes de emendas*) ensejou as simbólicas e explosivas emendas RP-9 ou *orçamento secreto*.

A *triangulação normativa* descrita fortaleceu as emendas de relator-geral como instrumento de construção e gerenciamento da coalizão de governo, em um contexto de diminuição da discricionariedade do Poder Executivo na execução do orçamento e de *desvalorização* das emendas individuais e de bancada como elementos integrantes da *caixa de ferramentas* do Executivo (RAILE; PEREIRA; POWER, 2010).

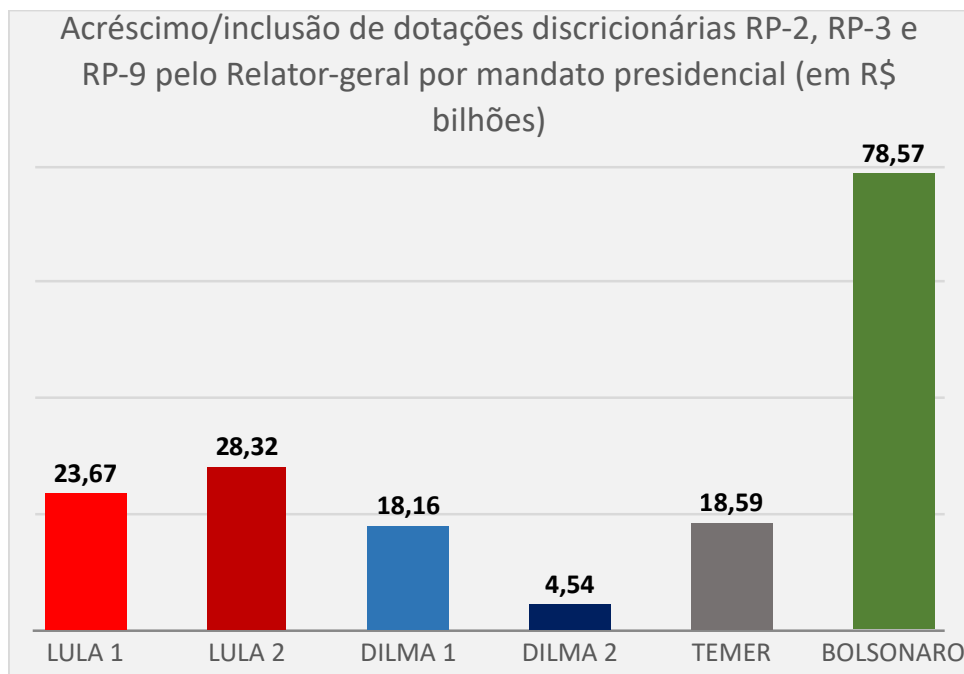
Anteriormente ao referido redesenho, a discricionariedade do Executivo na execução do orçamento era ampla, visto que inexistia obrigatoriedade de execução e que a programação orçamentária podia ser amplamente alterada. Por isso, a execução das programações incluídas pelas emendas de relator-geral permanecia *pendente*, a depender da conveniência e do interesse do Executivo. Isso ocorria pois, após as alterações e inclusões de dotações do relator-geral, tais programações orçamentárias não ostentavam quaisquer sinais de diferenciação em relação às demais programações discricionárias da peça orçamentária. Tal fato foi,

inclusive, reconhecido na decisão monocrática da Exma. Ministra Rosa Weber referendada pelo Plenário do STF (BRASIL, STF, 2021, p. 27).

Dito em outras palavras: as emendas de relator-geral do PLOA, anteriormente à reconfiguração normativa descrita, eram marcadas com RP-2 (*despesas primárias discricionárias*), assim como as demais programações discricionárias do Executivo. Assim, parcela das programações discricionárias prevista na LOA decorria das intervenções do relator-geral, embora não se pudesse visualizar tais montantes, de forma segregada, no orçamento anual, ante a ausência de marcador específico para tal finalidade. Inclusive por isso as emendas de relator-geral do PLOA sempre estiveram associadas à *descaracterização da autoria das proposições* (SANCHES, 1998, p. 5/6; GREGGIANIN, 2011, p. 150), dissimulando-se os reais beneficiários das programações incluídas.

Portanto, se antes do redesenho orçamentário o Executivo utilizava com maior amplitude sua discricionariedade na execução do orçamento como elemento central para a costura da coalizão de governo (PEREIRA; MUELLER, 2002; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005), com as novas regras a discricionariedade do Executivo, em relação ao orçamento, praticamente ficou limitada ao § 18 do art. 166 da Constituição. Tais modificações implicaram em maior dependência do chefe do Executivo quanto ao relator-geral do orçamento, para que eventual *discricionariedade* nas indicações das programações pudesse ser utilizada, assegurando apoio parlamentar ao governo. Assim, se antes as cartas eram dadas pelo Executivo, passaram a ser distribuídas pelo Legislativo.

O impacto do conjunto de alterações normativas aqui referido foi enorme, como se pode verificar a partir da desagregação das emendas de relator-geral do PLOA na principal subespécie destinada à *inclusão ou acréscimo de dotações ao orçamento* com os marcadores de despesas discricionárias RP-2, RP-3 e RP-9.

**Gráfico 1. Acréscimo/inclusão de dotações discricionárias pelo relator-geral no orçamento.**

**Fonte:** Demonstrativo de Emendas de Relator-Geral por Modalidade (DERG), integrante do Parecer Final da CMO, e SIOP para RP-9 em 2020, 2021 e 2022.

**Observações metodológicas:** O segundo mandato de Dilma Rousseff contou tão-somente com a elaboração da LOA-2016, em razão do *impeachment*; a seu turno, o período de Temer contou com a elaboração de 3 LOAs. O mandato de Bolsonaro apresenta os montantes relativos à elaboração de 3 LOAs, visto que o PLOA-2023, que contemplava cerca de R\$ 19,39 bilhões de emendas de relator-geral (*somatória dos montantes das emendas individuais impositivas, de R\$ 11,7 bilhões, e das emendas de bancada impositivas, de R\$ 7,69 bilhões*) foi alterado com a distribuição de tais recursos para emendas individuais impositivas e recursos discricionários (RP-2), nos termos da PEC da Transição (EC nº 126, de 21 de dezembro de 2022). Dados compilados e sistematizados pelo autor. Valores em R\$1,00 e atualizados a preços de dez/2021.

Há que salientar que os regimes jurídicos das emendas foram sendo modificados em razão do redesenho das instituições orçamentárias explicitado. As alterações, nos governos Lula 1 e 2, foram diminutas, havendo maior discricionariedade do Executivo e um regime não-impositivo das emendas parlamentares; o primeiro mandato de Dilma e seu único ano do segundo mandato (2015) assistem ao estabelecimento das regras de execução obrigatória para as emendas individuais e de bancada; todavia, o ápice da reconfiguração orçamentária dá-se no primeiro ano do governo Bolsonaro com as EC nº 100 e 102, de 2019. Efetivamente, com a conjunção das regras de *obrigatoriedade de execução das programações discricionárias, criação do marcador orçamentário RP-9, vedação de cancelamento de tais programações* e a *elasticidade regimental* atribuída às hipóteses de emendamento do relator-geral, o crescimento de tais emendas foi exponencial.

Enquanto que a média anual de acréscimo/inclusão de dotações discricionárias (RP-2 e RP-3) do período de 2003-2018 foi de R\$ 5,83 bilhões, por ano, o período do governo Bolsonaro contou com uma média anual de R\$ 24,07 bilhões apenas para as inclusões de RP-9. Somando-se as dotações incluídas com RP-2, a média do governo Bolsonaro sobe para R\$ 26,19 bilhões, por ano. Para que se possa aquilatar adequadamente tais montantes, basta lembrar que a referida média é superior aos mandatos inteiros de Lula 1 e de Dilma 1, e bem próximo do valor total do segundo governo Lula. Na verdade, o montante do período sob Bolsonaro aproxima-se de todo o período de 5 governos anteriores, sob condições menos favoráveis ao Poder Executivo (menor discricionariedade do Executivo e maior controle do orçamento pelo Congresso Nacional).

A projeção para o montante das emendas de relator-geral no governo Bolsonaro indicava um valor de R\$ 97,96 bilhões; todavia, ante a declaração de inconstitucionalidade, pelo STF, das emendas de relator-geral relativas ao acréscimo/inclusão de dotações, o montante correspondente, de R\$ 19,39 bilhões, equivalente à somatória dos montantes impositivos das emendas individuais e de bancada (R\$ 11,7 bilhões e R\$ 7,69 bilhões, respectivamente) foi realocado e dividido entre emendas individuais impositivas (ampliadas pela PEC da transição para 2% da RCL) e recursos discricionários (RP-2).

Percebe-se, ademais, uma extensão do *regime de impositividade das emendas individuais* para as demais espécies de emendas, redesenhado de forma incremental e contínua por intermédio de regras das leis de diretrizes orçamentárias, que permitem a gestação e experimentação contínua de mudanças mais significativas na ordem orçamentária. A tabela abaixo sistematiza esse conjunto de alterações, indicando a movimentação do Legislativo para a introdução de regras que asseguram maior controle do processo orçamentário.

Tabela 3. Extensão dos elementos do *regime de impositividade* das emendas individuais às demais espécies de emendas

Elementos	Emendas Individuais	Emendas de Bancada	Emendas de Comissão	Emendas de Relator-geral
Impositividade (obrigatoriedade de execução)	LDO-2014	LDO-2016		
Marcação orçamentária RP	LDO-2014	LDO-2017	LDO-2020	LDO-2020
Montante em percentual da RCL	LDO-2014	LDO-2017		
Reserva específica no PLOA	LDO-2014	LDO-2018		LDO-2023
Indicação de beneficiários e ordem de prioridade	LDO-2016	LDO-2018		Art. 69-A da Res. nº 2, de 2021

Fonte: Leis de diretrizes orçamentárias (LDOs).



Todavia, o julgamento do orçamento secreto no STF, finalizado em 19 de dezembro de 2022, trouxe consequências bastante significativas para o conjunto de alterações aqui analisadas, com repercussões imediatas para a relação entre Executivo e Legislativo. A referida decisão, se não representa propriamente um retrocesso no avanço das prerrogativas orçamentárias do Poder Legislativo, introduziu limites importantes ao Parlamento, em sentido contrário às modificações objeto de exame neste artigo. Por isso, faz-se necessário breve exame da referida decisão e de possíveis impactos da decisão.

## 4. O julgamento das ADPFs 850, 851, 854 e 1.014 no STF: refluxo da ascendência do Legislativo em matéria orçamentária?

O cerne do julgamento do *orçamento secreto* no STF referiu-se ao exame quanto à possibilidade de existência válida das emendas de relator-geral nas hipóteses de acréscimo ou inclusão de dotações ao orçamento. As demais conclusões e determinações nada mais representam, nesse contexto, do que desdobramentos ou consequências lógicas desta questão central. Nesse sentido, a tese fixada pela Exma Ministra Rosa Weber foi a de que:

As emendas do relator-geral do orçamento destinam-se exclusivamente à correção de erros e omissões nos termos do art. 166, § 3º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal, vedada a sua utilização indevida para o fim de criação de novas despesas ou de ampliação de despesas previstas no orçamento.

A seu turno, a decisão de mérito do STF, concluída em 19.12.2022, recebeu o seguinte dispositivo:

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, (i) assentou o prejuízo das ADPFs 854 e 1.014 no que impugnam o Decreto nº 11.190/2022, ante a perda superveniente do objeto, na fração de interesse; e (ii) conheceu integralmente das ADPFs 850 e 851 e, em parte, das ADPFs 854 e 1.014, rejeitando todas as preliminares suscitadas, vencido o Ministro Nunes Marques. No mérito, por maioria, julgou procedentes os pedidos deduzidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, para (a) 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 (cabendo, ainda, aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9 orientarem a execução desses montantes em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas, afastado o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator-geral do orçamento, nos moldes do art. 2º, § 1º, do Decreto nº 10.888/2021); (d) determinar, a todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários, de modo acessível, claro e fidedigno, no prazo de 90 (noventa) dias.

Em síntese, o STF reconheceu: a) a invalidade das emendas de relator-geral destinadas à inclusão de novas programações ou ao acréscimo de dotações ao orçamento; b) a inconstitucionalidade de dispositivos regimentais que autorizavam tais espécies de emendas de relator-geral e a sistemática de indicação de beneficiários pelo relator-geral; c) a plena competência para a execução das despesas consignadas sob a rubrica RP-9 dos Ministros de Estado em conformidade com os programas e projetos das respectivas pastas, afastando o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator-geral e vedando o atendimento a solicitações de despesas e indicações de beneficiários pelos parlamentares e quaisquer “usuários externos”. Ademais, determinou a todos órgãos públicos a publicização dos dados de execução de despesas classificadas com RP-9 (serviços, obras e compras realizadas), no prazo de 90 (noventa) dias.

No que se refere à declaração de inconstitucionalidade de dispositivos regimentais, o STF invalidou o art. 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021, que previa:

Art. 4º As solicitações que fundamentam as indicações a serem realizadas pelo Relator-Geral, a partir da vigência deste Ato Conjunto, serão publicadas em sítio eletrônico pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e encaminhadas ao Poder Executivo.

Efetivamente, como o voto-condutor da Ministra Relatora fulminou a possibilidade de haver indicações de despesas e de beneficiários pelo Relator-Geral do orçamento, implicando em cerceamento ao avanço do Legislativo em prerrogativas da fase de execução orçamentária, tem-se, por decorrência lógica, a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo transcrito acima. Portanto, não há mais que se falar em “*solicitações que fundamentam as indicações realizadas pelo Relator-Geral*” em face do reconhecimento da invalidade de tais indicações pelo Relator-Geral.

Na mesma linha, declarou-se a inconstitucionalidade da Resolução nº 2, de 2021-CN, que alterou disposições da Resolução nº 1, de 2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral, invalidando-se as seguintes regras regimentais:

- i. a autorização expressa para que o relator-geral pudesse apresentar emendas com o objetivo de incluir novas programações ou efetuar o acréscimo de valores em programações constantes do projeto (inciso IV do art. 53 da Resolução nº 2, de 2021-CN);
- ii. o dispositivo que estabelecia que o limite financeiro das emendas de relator-geral corresponderia, no máximo, ao somatório dos montantes obrigatórios das emendas individuais e de bancada (parágrafo único do art. 53 da Resolução nº 2, de 2021-CN);
- iii. a autorização para que o relator-geral pudesse realizar *indicações* para a execução das programações decorrentes de solicitações de parlamentares, agentes públicos ou da sociedade civil (*caput* do art. 69-A da Resolução nº 2, de 2021-CN).

A decisão implicou em acomodação das relações Executivo-Legislativo, representando uma vitória imediata do Poder Executivo, que recuperava, ainda que temporariamente, prerrogativas importantes em matéria orçamentária, notadamente com a vedação alocativa das emendas de relator-geral e a impossibilidade de prosseguimento com o controle da execução orçamentária em face da vedação a novas indicações de beneficiários pelos parlamentares.

Contudo, houve reação do Poder Legislativo, que procurou manter algum controle sobre parcela dos recursos da RP-9. Por isso, aproveitou-se a necessidade de alterações constitucionais para a aprovação da PEC da Transição (*EC nº 126, de 21 de dezembro de 2022*) para se ampliar o montante de emendas individuais impositivas, que passam ao largo de qualquer controle pelo Executivo, ampliando as cotas parlamentares e o cenário de rigidez orçamentária. Assim, o montante de emendas individuais impositivas, anteriormente fixado em 1,2% da receita corrente líquida, foi elevado para 2% da RCL (§ 9º do art. 166, com redação dada pela *EC nº 126, de 21 de dezembro de 2022*).

Ademais, estabeleceu-se autorização para que o relator-geral do PLOA apresentasse emendas para ações direcionadas à execução de políticas públicas, no valor de R\$ 9,850 bilhões, classificadas com o identificador de resultado primário 2 (RP-2) - despesas discricionárias - conforme art. 8º da *EC nº 126/2022*. A realocação dos recursos previstos para a RP-9, naquele momento de tramitação do PLOA-2023, somente poderia ser realizada por intermédio das emendas de relator-geral, visto não ser mais possível haver envio de mensagem modificativa ao PLOA em face do início de votação da proposta (§ 5º do art. 166 da CF/88).

Por fim, com a aprovação da *EC nº 126*, em 21 de dezembro de 2022, tornou-se possível concluir a discussão do PLOA-2023 no âmbito do Congresso Nacional, de acordo com os interesses centrais da equipe de transição do Governo. Todavia, a votação do substitutivo do PLOA-2023 também permitiria se acompanhar movimentos adicionais do Legislativo no sentido de se fazer constar modificações relevantes acerca das prerrogativas dos parlamentares, relativamente às alterações orçamentárias do orçamento.

Nesse sentido, a complementação de voto nº 2 do Relator-geral Senador Marcelo Castro introduziu mudança importante no art. 4º do PL nº 32, de 2022 (PLOA-2023), ao prever que não poderiam ser canceladas dotações de despesas discricionárias (RP-2) decorrentes dos acréscimos por realizados, sem anuência parlamentar, nos seguintes termos:

**Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações** dos subtítulos integrantes desta Lei e suas alterações, desde que sejam compatíveis com a meta de resultado primário estabelecida na Lei nº 14.436, de 2022 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, e com os limites de despesas primárias de que tratam os art. 107, art. 110 e art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, observem o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, **não cancelem dotações, inclusive aquelas classificadas com “RP 2”, incluídas ou acrescidas por emendas, ressalvado o disposto nos § 7º a § 10, e atendam às seguintes condições:** (grifos nossos)

Em outras palavras, o montante de R\$ 9,8 bilhões que foram alocados pelo relator-geral (metade do montante anterior da RP-9) - e que utilizarão o RP-2 - não poderá ser objeto de modificação, para se preservar a destinação das verbas definidas no orçamento aprovado. Não por outro motivo, percebe-se que as emendas de bancada estadual de execução obrigatória, para as quais havia previsão de R\$ 7,69 bilhões, foram ampliadas no Parecer Final da CMO para cerca de R\$ 17,832 bilhões<sup>23</sup>. Ou seja, com tal ampliação, tais emendas, mesmo que ostentando o classificador RP-2, não poderiam ser alteradas pelo Executivo sem anuência do Legislativo.

O objetivo de tais modificações foi o de retirar a discricionariedade do Executivo no manejo destas verbas e, talvez, possibilitar futuras indicações de beneficiários pelo Parlamento, em sentido contrário à decisão do STF. O substitutivo ainda encontra-se pendente de análise pela Secretaria de Orçamento Federal na elaboração da nota de propositura de veto.

Sem esta nova alteração, não se poderia dizer que havia tentativa de contornar a decisão do STF sobre a RP-9. Contudo, tal mudança, ao contrário, permite se invalidar, na prática, a decisão do STF, visto que mantém o controle do CN – e não do Executivo - sobre estas verbas. Como antecipou o Ministro Gilmar Mendes em seu voto no julgamento do orçamento secreto no STF seria de se esperar novos movimentos e iniciativas do Congresso Nacional para evitar a perda do controle alcançado em matéria orçamentária. Portanto, novos capítulos dessa reconfiguração de forças entre Executivo e Legislativo ainda serão escritos, exigindo acompanhamento e análise meticolosos.

---

23 Conforme Parecer Final da CMO, no relatório Emendas à Despesa Coletivas Aprovadas e Aprovadas Parcialmente por Autor, pág. 68.

## 5. Considerações finais

As emendas RP-9 representaram o ápice de um longo processo de reconfiguração das regras orçamentárias, em que as relações entre Executivo e Legislativo foram alteradas atribuindo-se primazia ao Legislativo na ordem orçamentária. Quatro regras centrais são as responsáveis pelo surgimento da mecânica atual de tais emendas: alargamento das hipóteses regimentais de cabimento de tais emendas; instituição da obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias discricionárias; vedação de cancelamento das programações decorrentes de emendas parlamentares sem anuência ou concordância do autor das emendas; e criação do identificador de resultado primário RP-9. Tais regras, combinadas, ensejaram a explosão das subespécies de emendas de relator-geral relativas à inclusão ou acréscimo de programações ao orçamento, como atestam as sólidas evidências empíricas deste artigo.

O elastecimento das hipóteses regimentais de cabimento de tais emendas foi levado ao limite, acarretando, na prática, a anulação da regra fundamental de vedação do acréscimo ou inclusão de programações ao orçamento. Tal regra central foi instituída desde a Resolução nº 2, de 1995-CN, exatamente para refrear os extensos poderes do relator-geral do PLOA após os escândalos dos “anões do orçamento”. É verdade que sempre existiram exceções à regra regimental; todavia, os últimos dois PLOAs assistiram à instituição de uma autorização com um grau de amplitude e generalidade que equivale à *transformação da exceção em regra*. Referido elastecimento representou condição *sine qua non* para o formato atual das emendas RP-9, mas não teria gerado, por si só, tais emendas.

As emendas RP-9 aproveitaram-se de ampla e pregressa utilização dos marcadores de programações prioritárias no âmbito do Poder Executivo, representados pelo RP-3, utilizados, à época, para acompanhamento das programações do PPI e do PAC. A *tecnologia* do RP-3 foi transplantada, com êxito, para o âmbito do Legislativo, com a criação do RP-9, que permitiu o acompanhamento e o controle da execução orçamentária de tais programações pelos parlamentares.

Ademais, a instituição da obrigatoriedade de execução das programações discricionárias, trazida pelas Emendas Constitucionais nº 100 e 102, de 2019, implicou no *dever de execução* das programações e, inclusive, a necessidade de justificativa para os casos de inexecução. Tal obrigatoriedade, muito embora não tenha trazido montantes obrigatórios de execução para as emendas de relator-geral, a exemplo das emendas individuais e de bancada, serviu como *regra assemelhada com efeitos idênticos*, dada a combinação e o entrelaçamento das quatro regras aqui detalhadas.

Por fim, a vedação do cancelamento de programações incluídas por emendas, estendida a todas as suas espécies, representa a garantia de que créditos adicionais não podem anular, mesmo parcialmente, as dotações parlamentares incluídas na LOA sem anuência parlamentar.

Em síntese, a *triangulação normativa*, somada à autorização regimental, assegurou que o relator-geral controlasse a execução das emendas RP-9, podendo valer-se de tais programações para direcionamento de recursos

orçamentários para bases eleitorais, para o fortalecimento de elos políticos e, ainda, para sustentação do governo. Todavia, o reflexo dessa ampliação de poderes do relator-geral - *sem precedentes desde os “anões do orçamento”* - implicou em dependência do Executivo em relação àquele ator, para sustentação do governo.

A reconfiguração da ordem orçamentária brasileira contou com adesão maciça da classe política, associando indistintamente partidos de esquerda, centro e de direita, como comprovam as votações das emendas constitucionais nº 86, de 2015, e nº 100 e 102, de 2019. Difícil defender que os efeitos do conjunto de modificações não pudessem ser antecipados por políticos experientes que votaram favoravelmente a tais alterações. As instituições orçamentárias da Carta de 1988 foram amplamente redesenhadas, com impactos significativos para a dinâmica relacional entre Executivo e Legislativo.

Tal reconfiguração, contudo, foi submetida a limites importantes em face da intervenção do STF no julgamento do *orçamento secreto*, que vedou a continuidade das emendas de relator-geral destinadas ao acréscimo/inclusão de novas dotações. Tal decisão, apesar de representar uma recuperação imediata de prerrogativas cedidas em matéria orçamentária pelo Poder Executivo, não significa a cessação do movimento de avanço do Legislativo em tal seara. Assim como foram vistos movimentos imediatos visando à diminuição dos *danos causados* pela vedação à utilização das emendas de relator-geral – de que são exemplos a ampliação do cenário de impositividade das emendas individuais e a vedação a alterações orçamentárias em programações incluídas por emendas – pode-se esperar por novos embates em matéria orçamentária. O Legislativo não cederá o espaço conquistado na última década passivamente.

## Referências bibliográficas

ALVES, Henrique Eduardo. Orçamento respeitosamente impositivo. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 14 abril 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito: criada através do requerimento n. 151/93 - CN**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 21 de janeiro de 1994. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/84896>>. Acesso em: 15 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6199750> Acesso em: 18 jan. 2022.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **As emendas de relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional: gênese, configuração e evolução histórica**. Artigo premiado em 3º lugar no XI Prêmio SOF de Monografias. Brasília: ENAP, 2022. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6928> . Acesso em 15 ago. 2022.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo.** *Dados*, v. 48, n. 4, pp. 737-776, 2005.

GREGGIANIN, Eugênio. **A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados - Contexto histórico, atribuições, objetivo e importância.** In GREGGIANIN, Eugênio (coord.) 40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara: Brasília, 2011.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro.** *Dados*, vol. 45, nº 2, pp. 265-301, 2002.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. **The Executive Toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime.** *University of Utah. Political Research Quarterly*, v. 64, n. 2., p. 323-334. October, 2010.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo.** *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 35, n. 138, pp. 5-23, 1998.

## *The redesign of budget institutions and the explosion of rapporteur-general amendments “RP-9”: the budget process at the heart of the political crisis*

**Resumo** Este artigo discute o redesenho das regras orçamentárias que ensejou a explosão das emendas de relator-geral RP-9 e acarretou uma reconfiguração da relação de forças entre Executivo e Legislativo no arcabouço orçamentário brasileiro. Tem como objetivo central investigar a engrenagem orçamentária que permitiu atribuir a tais emendas os contornos que hoje possuem, decompondo os elementos integrantes dessa mecânica operativa, suas causas e consequências. A intensiva modificação dos contornos jurídicos do processo de alocação orçamentária estabelecido na Carta Política de 1988, advinda da conjunção de três grandes fluxos de alterações normativas (regimental, infraconstitucional e constitucional), requer e demanda estudos sistemáticos que contribuam para a ampliação do entendimento de tais fenômenos, que repercutem diretamente no funcionamento das instituições democráticas brasileiras.

**Palavras-chave:** processo orçamentário, emendas parlamentares, relator-geral, emendas de relator, orçamento secreto.

**Abstract:** This article discusses the redesign of budgetary rules that led to the explosion of the rapporteur-general’s amendments and led to a reconfiguration of the balance of forces between the Executive and the Legislature in the Brazilian budgetary framework. Its main objective is to investigate the budgetary gear that allowed to assign to such amendments the contours they have today, decomposing the elements that integrate this operative mechanics, their causes and consequences. The intensive modification of the legal contours of the budgetary allocation process established in the Political Charter of 1988, arising from the conjunction of three major flows of normative changes (regime, infra-constitutional and constitutional), requires and demands systematic studies that contribute to the expansion of the understanding of such phenomena that directly affect the functioning of Brazilian democratic institutions.

**Keywords:** budgetary process, parliamentary amendments, rapporteur-general, rapporteur’s amendments, secret budget.