

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO**

MÁRCIO DIAS NÓVOA FILHO

**A MODALIDADE DE “TRANSFERÊNCIA ESPECIAL” DAS EMENDAS
PARLAMENTARES INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS: conceitos, contexto e ressalvas**

**Brasília
2023**

MÁRCIO DIAS NÓVOA FILHO

**A MODALIDADE “TRANSFERÊNCIA ESPECIAL” DAS EMENDAS
PARLAMENTARES INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS: conceitos, contexto e ressalvas**

**Monografia apresentada à Faculdade de Direito
da Universidade de Brasília, como requisito
parcial para a obtenção do título de bacharel em
direito.**

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Talita Rampin

**Brasília
2023**

MÁRCIO DIAS NÓVOA FILHO¹

A MODALIDADE “TRANSFERÊNCIA ESPECIAL” DAS EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS: conceitos, contexto e ressalvas

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da professora Doutora Talita Tatiana Dias Rampin.

BANCA EXAMINADORA

Dr^a Talita Tatiana Dias Rampin – FD/UnB
Orientadora

Dr^a Daniela Marques de Moraes – FD/UnB
Avaliadora

Dr^a Fernanda de Carvalho Lage – FD/UnB
Avaliadora

Avaliação:

Brasília, 7 de dezembro de 2023

¹ Márcio Dias Nóvoa Filho. 24 anos, graduando em Direito pela Universidade de Brasília. Assessor legislativo na Câmara dos Deputados, gabinete do Dep. Dr. Fernando Máximo (União Brasil/RO). Anteriormente, na legislatura passada (2019-2022), assessor legislativo do Dep. José Mário Schreiner (MDB/GO); estagiário no Supremo Tribunal Federal, Min. Alexandre de Moraes; estagiário no Senado Federal, NPCONT.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço imensamente a Deus, Aquele que diariamente me sustenta; Aquele que, por sua infinita misericórdia, concedeu-me a graça de cursar Direito na Universidade de Brasília, capital do meu amado país, oportunizando-me concretizar o sonho de aqui estar, e daqui participar dos grandes debates políticos nacionais – a exemplo do tema da presente Monografia.

No ensejo de reconhecer nominalmente aqueles que fizeram parte da minha caminhada acadêmica e pessoal, agradeço especialmente às seguintes pessoas:

Inicialmente, expressamente e eternamente (nunca suficientemente) agradeço à pessoa mais importante da minha vida, neste plano tangível: minha querida e amada mãe, Adriana. É a melhor mãe que eu, ou qualquer pessoa, poderia ter. É a minha força e inspiração, maior fã, crítica e incentivadora. Não mediu, por um segundo sequer, seus esforços econômicos, emocionais, psicológicos ou físicos para que eu estudasse e ascendesse aos meus – aos nossos – objetivos, mesmos os considerados impossíveis, por todos. Por todos, menos por nós.

Criou-me sozinha, apesar de tantos apesares, com a companhia e apoio indispensável de meus avós, seus pais. Mesmo tão, tão distante de seu filho único, sempre esteve ao meu lado nos incontáveis momentos de alegria e tristeza, júbilos e decepções, dando-me suporte e compreendendo as razões de minha distância geográfica. Nada, absolutamente nada disso seria possível sem seu constante empenho, inabalável fé e inestimável amor.

À minha avó, querida Dona Júlia, minha mãe duas vezes, cujas orações sempre tive o privilégio de considerar. Agradeço por todo amor e ternura transformados em atos de cuidado durante toda a minha vida. Minha maior saudade na longínqua cidade de Laranjal Paulista, lugar no qual dei meus primeiros passos nos estudos e na fé. “Torrão Natal”, terra maravilhosa no qual aprendi todos os meus valores – muitos pelas mãos desta senhora – que com a força da enxada sustentou a caneta em minhas mãos.

“Não permita Deus que eu morra sem que volte para lá”, pois foi “lá que nasci, lá quero morrer” e, até lá (sem nenhuma pressa), que possa retribuir tudo quanto adquiri na cidade que tão bem me acolheu e tantas coisas me ensinou – ainda a contar.

Aos demais membros da família “Vieira Camargo”, cujo nome não tive a graça de carregar mas felicito-me por ser o primeiro a me formar: muito obrigado por tudo, querida tia e madrinha Divânia; minha prima, mais que prima! Minha irmã, Tamiris, e seus lindos filhos, a quem ousou denominar “sobrinhos”, e a quem quero muito cuidar e zelar, meus pequenos Emanuella e Mauri Gabriel.

À minha família, agora por completo, deixo meu recado dizendo que tudo isso é por vocês e espero que saibam que os amo imensamente e serei eternamente grato por toda dedicação e confiança depositadas em mim.

A minha amada, querida companheira e incentivadora, Celine Batista, que me acalentou nos meus momentos de angústia e me fez sorrir nos dias estressantes. Sei que sou extremamente abençoado por tê-la comigo. Aproveito a oportunidade para agradecer aos meus sogros, José Ribamar e Dona Fran, a minha cunhada Sonja, seu esposo Jhonathan e sua filha (que logo estará conosco), Aurora, já muito amada, por todos nós.

Impossível citá-la, porém, sem citar um lugar muito especial desta universidade. Lugar no qual a conheci (minha namorada) e que, por 6 longos anos, me alimentou, quase diariamente, em todas as refeições, quando não tinha outra escolha além de me nutrir em seu refeitório. Costumo dizer, às vezes gerando estranheza, que, na ausência (física) de minha mãe biológica, o Restaurante Universitário (RU) tornou-se quase uma “mãe” para mim. Hoje, dela me despeço, finalmente.

Aos meus muitos amigos laranjalenses, os quais conheci durante as aulas na saudosa escola “João Salto” e no “Colégio Laranjal”; na caminhada pela Igreja e seus grupos ou retiros – especialmente ao “Kadosh”, primeiro grupo que ajudei a idealizar e construir, ainda aos 13 anos, e mudou para sempre minha perspectiva social e religiosa.

Ao padre Áthila e demais clérigos/religiosos que me sustentaram espiritualmente. Aos meus queridos e pacientes professores, Silvia, Amanda, Rose, Ana, “Anjo”, Sueli, Maria Tereza, Jean, Cléber, Rita, Sibebe, Danica, Glésio, André, Marcos, Márcio, “Lari”, Maíra, Dra. Hilda, Regina e toda a administração. Sobretudo, à professora “Nenê”, que, com muita ternura, mudou para sempre minha paixão pelo saber.

À Taís, minha irmã de outra mãe, desde a tenra infância. Ao Ítalo, Breno, /Dinha, Frazão, Cochito, Luiz, Sarah, Luíza, Mylena, “Mafê”, “Mavi”, Deborah e “Isma”, bem como aos demais colegas de turma – com seus valiosos conselhos e “resumos”. À Ábia, minha melhor amiga na graciosa, porém árida, terra brasiliense, e a toda a sua amável família – Dona Alessandra, Dona Ábia e Sr. Otacílio, pelos quais nutro imenso carinho; a todos os demais afilhados e “netos”, como Carla e Letícia.; ao Mack e aos demais padrinhos. Especialmente, a Léo Prudêncio, e todos os seus ensinamentos de um retirante nesta terra; a Gustavo, e todas suas duras lições profissionais; a Alceu, e seus valiosíssimos conselhos acadêmicos.

A todos os amigos que construí nos diversos projetos nos quais me envolvi nessa faculdade: seja no “Vinculum”; na “Advocatta”; no Conselho de Representantes; aos irmãos de cores e timbres, resistentes pertencentes ao Movimento URN, logradouro das teses mais

exóticas; aos colegas do “Politize!”, “Politeia” e “PET”, lugar no qual surgiu o projeto do qual mais me orgulho: “Doar Igualdade”.

À professora Érica, brilhante coordenadora docente (convidada como suplente à banca), que aceitou o desafio de concretizar uma ideia inspirada nos valores da empatia, da vida e da inclusão; à Lorena, primeira aluna a contribuir com seus esforços; à Gabi, e todos demais colegas da Fundação Getúlio Vargas; a Daniel, e a todos que já se empenharam a “multiplicar a vida” ou “comunicar a igualdade” – sejam membros, sejam doadores, sejam aqueles que receberam esse sangue e perpetuam nosso legado.

Aos colegas de monitoria e todos seus professores, Dra. Loussia, Dr. Marcelo Neves, Dr. Menelick, Dra. Ana Frazão e Dr. Juliano Zaiden; sem deixar de mencionar a Dra. Amanda, que abriu a primeira porta de um estágio, Dr. Leonardo, cujas lições não se limitaram às salas de aula, Dr. Tarcísio, a quem muito admiro, Dr. Wilson e Dr. Dra. Sabrina Fernandes, pelo profissionalismo e empatia.

A todos os companheiros e supervisores de estágio, especialmente à Rafaela, chefe mais adorável que tive. Em especial, ao escritório Malta e todos seus membros. Desde o fundador, ao meu ex-chefe, demais advogados, estagiários e assistentes, meu muito obrigado pela melhor proposta profissional que já recebi.

Aos “cães de aluguel”, meus recentes e valiosos amigos, colegas de profissão de relações governamentais, sempre a ensinar, apoiar e inspirar; aos “Carlegs; aos irmãos de luta e causa.

À família “nipônica” que construí durante 3 inesquecíveis anos na maior República da Capital: Maurício, meu melhor amigo, Nowan, um grande exemplo, “Tetê”, Douglas, Miguel e Kelvyn, Enzo, irmão de fé, trajetória e luta; Marli e Eleni, e a toda a Associação. Ao Márcio, ao Leo e aos demais “servos” do Galego. Aos primeiros colegas de república, no Grande Colorado.

À santa em vida, a ser um dia canonizada, Regina, seu marido Getúlio, bem como a toda a sua família, por estender mãos e os braços a um jovem necessitado de abrigo, assim que chegara, sem família ou amigos, sem qualquer parentesco (nem mesmo remoto), com sua pessoa, por quase um mês, até se situar em outro lugar. Por dedicar seus joelhos calejados de tanto rezar seus rosários diários à minha vida e de minha família, meu muito obrigado, que Ns. Senhora, todos os anjos e santos, a recompensem, nesta vida ou na próxima. Além dela, agradecido à inestimável ajuda de Felipe Salto e Gustavo.

Quanto ao trabalho que com muita alegria e satisfação desempenho, uma das principais razões da aventura de vir, sozinho, ao “Planalto Central” e de cursar Direito na UnB, impossível

não mencionar expressamente a figura de Roberto, quem me indicou à primeira oportunidade para ser assessor legislativo na Câmara dos Deputados. Eternamente grato a ele e às ocasiões nas quais trabalhamos juntos.

A partir dele, estendo meus agradecimentos ao primeiro gabinete que me recebeu, composto por: Samara, Alexandre, Kesley e Dênis, chefiado pelo Dr. Rômulo, Sr. Rigonatto e, claro, pelo Dep. José Mário S.. Após este, fui agraciado pela escolha do Dep. Dr. Fernando Máximo, brilhante parlamentar, e Henrique, seu cunhado, para assessorá-lo na companhia inestimável de Pedro, Gabriel, Isa, Daniel e Ítalo, sob chefia do Dr. Jackson Balthazar (convidado como 3º examinador). A todos estes, minha perpétua estima, admiração, respeito e gratidão, por cada “nó de gravata”, cada “resgate”, cada “grito de socorro”, conselho, crítica, orientação, apoio e suporte.

Além dos colegas de gabinete, imprescindível citar Dr. Eugênio e Dr. Dayson, da CONOF, que tão bem me instruíram no tema deste TCC. Com eles, passo a absoluta (qualificada, não relativa) maioria das minhas horas e meus dias, desde o inesquecível 04 de julho de 2022, ocasião na qual ingressei na Câmara, dois anos após a morte de meu pai.

A ele, e a todos os entes queridos que partiram sem meu abraço, dedico não apenas minhas inesgotáveis saudades e orações a cada missa; mas, também, cada gota do meu suor e de meu sangue. Pois o maior sacrifício que pude fazer nesses 6 anos que, neste dia, encontram, finalmente, um ponto final, foi o de não partilhar seus últimos momentos, não presenciar suas últimas lágrimas, seus últimos conselhos, não dar um último abraço. Se assim o fiz, que seja para valer a pena – especialmente por quem amo.

Nesse sentido, dedico esse trabalho às almas de Márcio Dias Nóvoa, meu pai; Delfin Nóvoa Quintas, meu avô paterno; Nilta Dias Nóvoa, minha avó paterna; Paulo Henrique, grande amigo na trilha religiosa; Padre Sebastião dos Santos, pai espiritual que tanto lecionou, em tantas ocasiões, uma das centenas de milhares de vidas ceifadas pela Pandemia; Murilo Crozatti, aos 9 anos de idade, ainda em minha infância, por leucemia, que veio a inspirar o “Doar Igualdade”.

Por fim, mas, em definitivo, não menos importante, meu querido avô: Mauri Vieira de Camargo. Me criou zelosamente como seu filho, me ensinou – sem falar, mas demonstrando – todos os princípios éticos e morais que carrego comigo. Um pedreiro que, pedra por pedra, tijolo por tijolo, edificou o alicerce do meu caráter. Se muito rezei, foi porque ele me levou, quase sem enxergar, à Igreja. Se a alguns pude ajudar, foi porque me dirigiu a cada evento social, mesmo fatigado pelo trabalho intenso sob o sol. Foi porque eu o vi ajudar a todos em sua volta, mesmo sem ter nenhuma posse além de sua simples casa. Se muito estudei, foi porque

me conduzia de volta para casa, ao final de cada aula, para o mais rápido possível voltar aos livros e cadernos.

Se muito sonhei, enfim, foi por tão bem construir sua família, tal qual as muitas obras caprichosas que fizera pela cidade, cujo ponto mais alto me permitiu vislumbrar tão longe. Jamais esquecerei seus olhos repletos de tímidas lágrimas ao me ver partir – que tentava sem sucesso esconder, receoso de me dissuadir a ficar e desistir desse difícil sonho - tão logo chegava de longa viagem, dentro do ônibus cuja rodoviária seu suor também rolou um dia.

Um homem sem instrução, de roupas rasgadas e sujas de cal, com as costas curvadas de tanto peso carregar, me ensinou tudo que eu precisava. Que seu esforço tenha sido recompensado, vovô. Que sua morte em dia de Páscoa tenha sido o sinal do lugar ao qual hoje pertence. Ao senhor, acima de todos os viventes, dedico o presente trabalho.

Agradeço, finalmente, à minha muito paciente, empenhada, dedicada, compreensiva, inteligente, empática e experiente, Dra. Talita Dias Rampin. Sem a senhora e seu inestimável trabalho, essa Monografia jamais, jamais seria mais do que uma ideia ambiciosa e megalomaniaca. Obrigado por me dar forças, um norte e pés no chão. No mais, desculpas por tê-la feito tão impetuosamente, já quase ao final desses dias que antecedem à Defesa. Eternamente grato por auxiliar-me na árdua tarefa de tirar tão grande peso das costas.

Além dela, é claro, faz-se mister citar as duas outras professoras de banca, Dra. Fernanda de Carvalho Lage, que por tantas vezes me apaziguou a alma durante o curso; e a Dra. Daniela Marques, que há anos admiro, desde quando estávamos na posição de presidente do CR e coordenadora da FD. Sempre extremamente solícita e atenta às demandas e necessidades de seus alunos. Às duas, meu muito, muito, muito obrigado por aceitarem o desafio de avaliar um tema tão complexo, quase fora da grade de nossa Graduação, em tão pouco tempo.

Ao Alfa e Ômega, princípio e fim, novamente a Ele, meu muito obrigado.

EPÍGRAFE

“A esperança tem duas filhas lindas, a indignação e a coragem; a indignação nos ensina a não aceitar as coisas como estão; a coragem, a mudá-las.” – Sto. Agostinho de Hipona²

“O estudioso é aquele que leva aos demais o que ele compreendeu: a Verdade” - São Tomás de Aquino³

“Devemos ter a natureza como guia: a razão a observa e a consulta. Portanto, viver com felicidade e viver segundo a natureza são a mesma coisa.” - Sêneca⁴

² AGOSTINHO. Contra os acadêmicos. Trad. A. Belmonte. São Paulo: Paulus, 2008.

³ FINNIS, John. 1998. Aquinas: Moral, Political, and Legal Theory. Oxford: Oxford. University Press.

⁴ 1 SÊNECA. Da vida feliz. Trad. De João Carlos Cabral Mendonça, São Paulo: Martins Fontes, 2001, p.20.

LISTA DE SIGLAS

0EC2: Ação Orçamentária “0EC2” refere-se à “Transferência Especial”, Modalidade específica das Emendas Parlamentares Individuais Impositivas ao Orçamento Geral da União (RP-6).

ADPF: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, Ação proposta ao Supremo Tribunal Federal com o objetivo de evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do poder público.

AGU: Advocacia-Geral da União, instituição que representa a União judicial e extrajudicialmente.

CEF: Caixa Econômica Federal.

CGU: Controladoria-Geral da União (CGU), órgão do Governo Federal responsável pela defesa do patrimônio público, transparência e combate à corrupção.

CMO: “Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização”, ou simplesmente “Comissão Mista de Orçamento”.

CNPJ: Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas.

Codevasf: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba.

CONOF: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira.

CRFB: Constituição da República Federativa do Brasil.

Dnocs: Departamento Nacional de Obras Contra as Secas.

ENAP: Escola Nacional de Administração Pública.

ET: Estudo Técnico.

GND3: Grupo de natureza da despesa (GND 3) destinado a despesas com a manutenção e o funcionamento da máquina administrativa do governo; ou seja, destinado a gastos com custeio.

GND4: Grupo de Natureza de Despesa (GND 4) voltado para planejamento e execução de obras, realização de programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamento e material permanente e constituição ou aumento de capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro; ou seja, destinado a gastos com investimento/capital.

“Gov.br”: site aberto e institucional do Governo Federal que reúne serviços ao cidadão e informações sobre a atuação em todas as suas áreas.

IDH: Índice de Desenvolvimento Humano, compara indicadores de países nos itens riqueza, alfabetização, educação, esperança de vida, natalidade e outros, com o intuito de avaliar o bem-estar de uma população, especialmente das crianças.

ILB: Instituto Legislativo Brasileiro, goza de status de escola de governo, sendo credenciado junto ao MEC para oferecer seu próprio programa de pós-graduação para servidores do Senado Federal e de órgãos parceiros.

IPCA: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

IPTU: Imposto Predial e Territorial Urbano.

IRPF: Imposto sobre a Renda da Pessoa Física.

IRPJ: Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas.

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias. Estabelece as regras para a elaboração da Lei Orçamentária Anual do ano seguinte.

LOA: Lei Orçamentária Anual, instrumento legal que detalha as receitas (previsão de recursos) que o governo irá arrecadar e fixa os gastos e despesas para o ano seguinte.

MGI: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

MPO: Ministério do Planejamento e Orçamento.

NT: Nota Técnica.

OGU: Orçamento Geral da União.

PLDO: Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias.

PLOA: Projeto da Lei Orçamentária Anual.

PPA: Plano Plurianual, principal instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo do Governo, no qual se identifica as prioridades para o período de 4 (quatro) anos e os investimentos de maior porte.

PLPPA: Projeto de lei de iniciativa do Presidente da República que estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. É elaborado no primeiro ano do mandato e é encaminhado ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (31 de agosto), com o objetivo de orientar o planejamento orçamentário para os quatro anos subsequentes.

PSB: Partido Socialista Brasileiro.

PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira.

PSOL: Partido Socialismo e Liberdade.

PT: Partido dos Trabalhadores.

PV: Partido Verde.

RAG: Relatório de Gestão Anual.

RP: Identificador de Resultado Primário. Indicador previsto pelas leis de diretrizes orçamentárias anuais que auxilia a apuração do resultado primário previsto para o exercício. Classifica a despesa em despesa financeira, despesa primária obrigatória e despesa primária discricionária. Pode, ainda, evidenciar a programação orçamentária decorrente de emendas parlamentares de execução obrigatória individuais ou de bancada estadual.

SEGOV: Secretaria de Governo.

SOF: Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério da Economia/Fazenda.

SRI-PR: Secretaria de Relações Institucionais, Presidência da República.

STF: Supremo Tribunal Federal.

STN: Secretaria do Tesouro Nacional, Órgão central de planejamento, coordenação e controle financeiro da União. Lei nº 10.180/2001, art. 11, I; Decreto nº 92.452/1986.

TCC: Trabalho de Conclusão de Curso, Monografia.

TCE: Tribunal de Contas do Estado (de...).

TCU: Tribunal de Contas da União.

USP: Universidade de São Paulo.

RESUMO

Este resumo abrange o conteúdo da monografia intitulada “A Modalidade ‘Transferência Especial’ das Emendas Parlamentares Individuais Impositivas: conceitos, contexto e ressalvas”. A pesquisa investiga não apenas os aspectos jurídico-constitucionais do fenômeno descrito, mas, também, os aspectos normativos de questões orçamentárias, financeiras, políticas; e midiáticos relacionados a essa modalidade; cuja finalidade é de investigar a prática da transferência especial das emendas individuais impositivas (RP-6), nos últimos anos. O estudo tem como objetivo principal demonstrar que essa modalidade de emenda, embora prevista constitucionalmente por Emenda Constitucional (EC 105/2019), viola, na prática e na teoria, o Ordenamento Jurídico, transgredindo suas normas. A metodologia adotada, qual seja prioritariamente análise bibliográfica aprofundada de documentos diversos, a exemplo de legislação pertinente, literatura, jurisprudência - especialmente o emblemático caso do “Orçamento Secreto”, notícias, artigos, notas e estudos técnicos, manuais, pareceres e, claro, a prática da transferência especial das emendas individuais impositivas (RP6). Os resultados apontam para a seguinte violação: a falta de exigência na divulgação de informações básicas sobre a destinação dos recursos, como finalidade do gasto, seu prazo, forma e objeto, em grande parte das transações. Essas conclusões destacam a necessidade urgente de reformas na transferência especial das emendas individuais impositivas (RP6) para assegurar a transparência e publicidade no orçamento público. O estudo contribui para o entendimento crítico dessa modalidade de emenda e oferece *insights* valiosos para profissionais, pesquisadores e legisladores envolvidos com questões orçamentárias. Recomendações para pesquisas futuras incluem a continuidade da análise das implicações práticas e teóricas da transferência especial e propostas de aprimoramento legislativo para garantir a conformidade com os princípios constitucionais em questão.

Palavras-chave: Transferência Especial; Emendas Individuais Impositivas; Emendas Parlamentares; Orçamento Público; Legislação Orçamentária.

ABSTRACT

This summary covers the content of the monograph entitled “The ‘Special Transfer’ Modality of Mandatory Individual Parliamentary Amendments: concepts, context and reservations”. The research investigates not only the legal-constitutional aspects of the phenomenon described, but also the normative aspects of budgetary, financial and political issues; and media related to this modality; whose purpose is to investigate the practice of special transfer of individual mandatory amendments (RP-6) in recent years. The main objective of the study is to demonstrate that this type of amendment, although constitutionally provided for by Constitutional Amendment (EC 105/2019), violates, in practice and theory, the Legal System, violating its norms. The methodology adopted, which is primarily an in-depth bibliographical analysis of various documents, such as relevant legislation, literature, jurisprudence - especially the emblematic case of the “Secret Budget”, news, articles, notes and technical studies, manuals, opinions and, of course, the practice of special transfer of individual mandatory amendments (RP6). The results point to the following violation: the lack of requirement to disclose basic information about the allocation of resources, such as the purpose of the expenditure, its deadline, form and object, in most transactions. These conclusions highlight the urgent need for reforms in the special transfer of individual mandatory amendments (RP6) to ensure transparency and publicity in the public budget. The study contributes to the critical understanding of this type of amendment and offers valuable insights for professionals, researchers and legislators involved with budgetary issues. Recommendations for future research include continued analysis of the practical and theoretical implications of the special transfer and proposals for legislative improvement to ensure compliance with the constitutional principles in question.

Keywords: Special Transfer; Individual Imposing Amendments; Parliamentary Amendments; Public budget; Budgetary Legislation.

SUMÁRIO

1) INTRODUÇÃO.....	15
2) O Processo Legislativo Orçamentário.....	19
2.1 O Orçamento Público.....	19
2.2 Síntese do Processo Legislativo Orçamentário.....	21
2.2.1 Relevância do controle do Parlamento sobre o Orçamento Público.....	29
3) Emendas Parlamentares ao Orçamento Público.....	32
3.1 Síntese sobre as Emendas Parlamentares ao Orçamento Geral da União.....	32
3.2 Modalidades de Emendas Parlamentares.....	36
3.2.1 Emendas Parlamentares Individuais Impositivas ao Orçamento – RP-6	37
3.2.2 Emendas Parlamentares de Bancadas Estaduais Impositivas ao Orçamento – RP-7.....	44
3.2.3 Emendas Parlamentares de Comissões Discricionárias – RP-8.....	50
3.2.4 Emendas Parlamentares do Relator-Geral do Projeto de Lei Orçamentária – RP-9.....	53
3.3 O “Orçamento Impositivo” e suas implicações às Emendas Parlamentares.....	57
4) Contexto Institucional da Modalidade “Transferência Especial” das Emendas Individuais Impositivas.....	61
4.1 Repercussão do Julgamento do "Orçamento Secreto" e da "Emenda Constitucional de Transição"	61
4.1.1 Emenda Constitucional 105 de 2019: criação da “Transferência Direta”	61
4.1.2 O Julgamento do "Orçamento Secreto" - a inconstitucionalidade das “Emendas de Relator”, rubrica RP-9.....	65
4.1.3 Efeitos da “Emenda Constitucional de Transição” - EC 126/2022.....	71

4.2 A Modalidade “Transferência Especial”	76
4.2.1 Conceito de "Transferência Especial"	76
4.2.2 Breve histórico das "Transferências Especiais"	80
4.2.3 Ressalvas à Modalidade “Transferência Especial”	84
5) Resultados demonstrados pela mídia e pela CGU	91
5.1 Abordagem Midiática sobre a Modalidade “Transferência Especial”	91
5.2 Dados obtidos pela CGU	99
6) CONCLUSÃO	104
7) REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	107

INTRODUÇÃO

O Orçamento Público, como pilar essencial para o delineamento e implementação de políticas públicas, é submetido à aprovação do Congresso Nacional, que detém o poder de, entre outras coisas, apresentar emendas a esse Projeto. No escopo dessas modificações orçamentárias, destacam-se as Emendas Individuais Impositivas ao Orçamento Público (RP6), uma modalidade que concede aos parlamentares a prerrogativa de alocar recursos específicos para determinado Município ou Estado da Federação, guiados por sua discricionariedade política e critérios legais diversos.

Neste contexto, a Transferência Especial, surgida com a Emenda Constitucional nº 105, de 2019, busca agilizar procedimentos burocráticos inerentes à Modalidade Transferência Tradicional, Convencional ou Conveniada. Contudo, a despeito de sua eficiência e conveniência para os agentes políticos em todas as esferas federativas, essa prática confronta, na teoria e na prática, os princípios constitucionais da própria Carta Magna, bem como outras normas infraconstitucionais, em sua letra ou espírito.

Assim sendo, a escolha do tema “A Modalidade ‘Transferência Especial’ das Emendas Parlamentares Individuais Impositivas: conceitos, contexto e ressalvas” para a presente monografia fundamenta-se na necessidade premente de compreender as implicações dessa modalidade de emenda no cenário orçamentário brasileiro, imerso em uma singular conjuntura política-institucional. A relevância do estudo emerge diante do atual contexto, no qual as decisões relativas ao orçamento público exercem impacto significativo na condução das políticas governamentais e na distribuição de recursos para as diversas esferas da sociedade.

O propósito fundamental desta monografia, portanto, consiste em evidenciar que a teoria e a prática da Transferência Especial infringem as normas do Ordenamento Jurídico Pátrio. De tal forma, ao esclarecer as nuances e implicações dessa modalidade de emenda no contexto da Constituição brasileira, contribui-se para o debate público sobre a eficácia e conformidade dessas práticas com os princípios democráticos e constitucionais.

Para tanto, utilizou-se, primordialmente, de uma pesquisa qualitativa apoiada mediante empregos de técnicas, tais como: análise documental de diversos conceitos - amplos e restritos, de “Orçamento” a “Convênios” em “Transferências com Finalidade Definida”; análise normativa sobre a regulamentação infraconstitucional e constitucional do tema, qual seja, a Modalidade Transferência Especial das Emendas Individuais Impositivas ao Orçamento Geral da União (RP-6); análise histórica recente; análise jurisprudencial; análise de conteúdo de

documentos diversos, a exemplo de manuais, notas técnicas, estudos, pareceres e orientações gerais sobre o tema.

Dentre os conceitos abordados, cita-se: “Orçamento Público”, “Processo Legislativo Orçamentário”, “Emendas Parlamentares” e suas espécies e modalidades (subespécie) e “Orçamento Impositivo”, sem os quais impossível seria tecer críticas contundentes às “Transferências Especiais”, enquanto modalidade (subespécie) de Emendas Parlamentares (gênero) Individuais Impositivas (espécie) - identificador de Rubrica Orçamentária nº 6 (RP6).

Acerca da análise normativa, constam os seguintes dispositivos: a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, especificamente em seu Capítulo II, “Das Finanças Públicas”, na Seção II, “Dos Orçamentos”; bem como os artigos 57 e parágrafos, 72 e parágrafos; além do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), Art. 111-A. Também a Emenda Constitucional nº 86/2025, a qual estabeleceu o dever de execução das programações incluídas por emendas individuais em um montante de 1,2% da RCL; a EC nº 105/2019, a qual criou o instituto de Transferência Direta Especial, a partir da PEC Nº 48/2019; e a EC 126/2022, a qual elevou esse valor para 2% da RCL.

Infraconstitucionalmente, imprescindivelmente menciona-se: a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”; a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que “Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências”; a Lei 13.019/2014, a qual estabeleceu que os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público.

Quanto ao Regimento e suas Resoluções mais relevantes, expõe-se: o Regimento Comum do Congresso Nacional, Resolução nº 1, de 1970-CN, principalmente em seu Capítulo III “Das matérias legislativas”, Seção III “Do Projeto de Lei Orçamentária”; a Resolução 1, de 1993 do Congresso Nacional; a Resolução 2/1995 do Congresso Nacional, mediante a qual as emendas individuais, de bancada e de comissão foram delineadas; a Resolução 1, de 2001-CN, na qual não havia requisitos específicos para a destinação de Emendas, podendo ser enviadas até 20 (vinte) emendas; a Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional, a qual “Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.”; a Resolução nº 3, de 2015-CN, que veio a tratar sobre a impositividade das emendas individuais; a Resolução nº 2/2021, que

permitia ao relator-geral apresentar emendas com o propósito de incluir programações ou aumentar valores do projeto, foi considerada inconstitucional pelo STF; bem como a Resolução nº 1/2022.

Para concluir as fontes de análise normativa, arrazoa-se as últimas “leis orçamentárias”, portaria e decreto - atos normativos - relevantes ao tema in casu. A Lei de Diretrizes Orçamentárias referente ao exercício de 2023 decorre da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022; enquanto a Lei Orçamentária Anual referente ao exercício de 2023 decorre da Lei nº 14.535/2023. Relevantes ao assunto, tem-se a Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 01/2023; e o Decreto nº 11.271, de 5 de dezembro de 2022.

A fim de identificar lacunas, contradições e pontos que possam contribuir para a compreensão das implicações dessa modalidade no contexto da transparência e publicidade.

Quanto à análise histórica, abordou-se, mediante retrospecto e definições de cada espécie de Emenda Parlamentar, as raízes das Emendas Parlamentares enquanto gênero; apresentar as razões das últimas mudanças jurídicas no que tange ao Processo Legislativo Orçamentário, especificamente quanto às espécies de Emendas Parlamentares Individuais (RP6) e Emendas Parlamentares do Relator-Geral (RP9).

No que se refere à análise jurisprudencial, sucintamente demonstra-se a relação entre os julgamentos relacionados às Emendas Parlamentares, especificamente as “Emendas Parlamentares do Relator-Geral” (RP9) pelo Supremo Tribunal Federal (STF) - ADPF nº 850, 851, 854 e 1.014 - e as recentes transformações institucionais. Assim, examina-se decisões judiciais que possam impactar diretamente na interpretação e aplicação dos princípios em questão, a fim de oferecer um panorama completo sobre o posicionamento dos órgãos judiciais. Além desta, cita-se o Acórdão nº 518/2023-TCU-Plenário bem como CGU em um RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO, no qual realizou “Avaliação da execução e prestação de contas dos recursos de emendas individuais alocados em Transferências Especiais”.

Por fim, a respeito da análise de conteúdo de documentos diversos, conduziu-se uma investigação minuciosa da prática cotidiana da Transferência Especial, mediante manuais, notas técnicas, estudos, pareceres, notícias e orientações gerais sobre o tema. Nesse viés, avaliou-se casos concretos, dados estatísticos e experiências documentadas que evidenciem como essa modalidade influencia, de fato, os níveis de transparência e publicidade no âmbito do orçamento público.

Em suma, ao abordar este fenômeno não apenas sob a perspectiva jurídico-constitucional inerente a uma Monografia de Trabalho de Conclusão de Curso em Direito, mas também considerando os aspectos orçamentários, financeiros, políticos e midiáticos

relacionados a essa modalidade; acreditamos que esta pesquisa assume relevância para o debate público sobre Transparência e Publicidade no Orçamento Público.

Espera-se, na verdade, que os resultados da pesquisa contribuam, posteriormente, à melhoria da legislação e da prática da Transferência Especial, garantindo que os princípios supracitados sejam efetivamente respeitados. Almeja-se, assim, não apenas identificar as violações a esses princípios constitucionais, mas, também, promover uma reflexão crítica sobre a necessidade premente de reformas que restabeleçam a integridade desses pilares essenciais ao Ordenamento Jurídico e à efetiva participação democrática na gestão do Orçamento Público. Sem tal salvaguarda, o Pacto Federativo, a Constituição, a Democracia, as Instituições e o próprio Estado Democrático de Direito estariam, todos, ameaçados.

O PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO

2.1 O Orçamento Público

Conceito basilar para o presente trabalho, o Orçamento Público é definido por Marília de Oliveira (2023), em “O processo legislativo orçamentário no Brasil: uma análise crítica” como "o instrumento de planejamento e controle das finanças públicas, que expressa as diretrizes, objetivos e metas da política financeira governamental, em termos de receitas e despesas, para um determinado período de tempo" (p. 158).

Em outros termos, ele é composto por uma previsão de receitas e despesas para um determinado período, geralmente um ano. Sua importância decorre do fato de permitir ao governo planejar suas atividades e investimentos; controlar suas receitas e despesas; responsabilizar-se pela execução de suas ações; prestar contas à sociedade.

Consequente à Constituição da República Federativa do Brasil, define-se o Orçamento Público como “instrumento de planejamento da ação governamental, em consonância com as diretrizes do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei de responsabilidade fiscal” (art. 165, § 1º).

Sob a ótica específica da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, define-se o Orçamento Público como: "o instrumento legal que expressa as diretrizes, objetivos e metas da política financeira governamental, a serem observados na elaboração do projeto de lei orçamentária anual e dos planos plurianuais" (art. 165, § 2º).

Sob a ótica específica da Lei Orçamentária Anual - LOA, define-se o Orçamento Público como: “o instrumento que expressa o plano de ação do governo para o exercício financeiro subsequente, em termos de receitas e despesas” (art. 165, § 3º).

Faz-se mister mencionar, sucintamente, os elementos que compõem o Orçamento Público, quais sejam: as Receitas e as Despesas Públicas.

As Receitas Públicas são definidas como os recursos financeiros que o governo recebe para financiar suas atividades. São divididas entre: Receitas Correntes⁵ e Receitas de Capital⁶,

⁵ Receita corrente: ou Receita Efetiva, são receitas arrecadadas no exercício financeiro que aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral com efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido. São exemplos de receitas correntes: a receita tributária, a receita de contribuições, a receita patrimonial, a receita agropecuária, a receita industrial, a receita de serviços e outras. Lei nº 4.320/1964, art. 11, § 1º.

Glossário de Termos Orçamentários. Congresso Nacional.

Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/receita_corrente>

Acesso em: 3 de dezembro de 2023.

⁶Receitas de Capital: Receitas que aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e não provocam efeito sobre o patrimônio líquido. São exemplos as receitas provenientes da realização de recursos financeiros

quanto à categoria econômica; Receitas Financeiras⁷ e Receitas Primárias do Governo⁸, ou não financeira, quanto às finanças públicas; por fim, quanto à origem - classificação doutrinária, as Receitas são divididas entre Receitas Públicas Originárias e Receitas Públicas Derivadas.

As Receitas Públicas Originárias decorrem da exploração da própria atividade econômica do ente federativo. Assim, decorrem de seus próprios bens. Em outros termos, são obtidas pela exploração do patrimônio do Estado. Nesse contexto, o Estado não age com o seu poder de soberania (“*ius imperii*”), mas, sim, como se um particular fosse (“*ius gestionis*”). Exemplos comuns de Receitas Públicas Originárias são: valores referentes a aluguéis por imóveis nos quais o Estado atua como locador; preços públicos ou tarifas; royalties; compensações etc (Oliveira, 2023, p. 59)

São também denominadas Receitas Públicas Patrimoniais ou Empresariais, nas quais o Estado explora seu próprio patrimônio, mediante um Negócio Jurídico estabelecido com particulares, inserindo-se, portanto, em um Regime Jurídico predominantemente de Direito Privado (ENAP, 2017).

Por outro lado, as Receitas Públicas Derivadas decorrem do patrimônio do particular, arrecadadas impositivamente, derivadas juridicamente de legitimidade legal ou constitucional. São, ainda, denominadas compulsórias quando assim a lei estabelecer, a exemplo de tributos ou multas tributárias (Oliveira, 2023, p. 60).

São exemplos comuns de Receitas Públicas Derivadas o auferimento de renda que venha a implicar em obrigação de pagar Imposto de Renda, seja pessoa física (IRPF) ou pessoa

oriundos de constituição de dívidas e as receitas da conversão em espécie de bens e direitos. Lei nº 4.320/1964, art. 11, § 2º.

Glossário de Termos Orçamentários. Congresso Nacional.

Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-orcamentario/termo/receita_de_capital>

Acesso em: 3 de dezembro de 2023.

⁷Receitas Financeiras: Receitas que não alteram a Dívida Líquida do Setor Público, uma vez que, quando realizadas, geram obrigação ou extinguem direito. São exemplos: emissão de títulos, contratação de operações de crédito e apropriação de juros ativos aos estoques da DLSP.

Glossário de Termos Orçamentários. Congresso Nacional.

Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-orcamentario/termo/receita_orcamentaria_financeira>

Acesso em: 3 de dezembro de 2023.

⁸Receitas Primárias: ou Receita Não Financeira, são Receitas que diminuem a Dívida Líquida do Setor Público e que não têm relação com a apropriação de juros aos estoques dessa mesma dívida. São exemplos: receitas tributárias, de contribuições sociais e de concessões e dividendos recebidos pela União.

Glossário de Termos Orçamentários. Congresso Nacional.

Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-orcamentario/termo/receita_orcamentaria_primaria>

Acesso em: 3 de dezembro de 2023.

jurídica (IRPJ); ou o pagamento obrigatório de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) decorrente da posse de um bem imóvel por parte do contribuinte.

De tal forma, nos casos acima, obtém-se o ingresso de recursos mediante o uso do poder de soberania do Estado. Explora-se, indiretamente, o patrimônio do particular conforme especificações previstas em Lei, não em contrato. Insere-se, assim, em um Regime Jurídico de Direito Público, diversamente das Receitas Públicas Originárias (ENAP, 2017).

Mencionadas as Receitas Públicas, deve-se discorrer sobre as Despesas Públicas. Sucintamente, as Despesas Públicas são os recursos financeiros que o governo despense para executar suas inúmeras e diversas atividades, podendo ser classificadas entre: as Despesas Públicas de caráter Obrigatório e as Despesas Públicas de caráter Discricionário, ou não obrigatórias; as Despesas Públicas Primárias e as Financeiras, ou não primárias; as Despesas Públicas Correntes e as Despesas Públicas de Capital, conforme critério econômico (ENAP, 2017).

As Despesas Públicas Correntes são aquelas que o governo gasta para manter suas atividades cotidianas. Os exemplos mais comuns dessas despesas são: salários e encargos sociais; despesas de custeio; transferências correntes.

As Despesas Públicas de Capital são aquelas às quais o governo gasta para investir em bens duráveis, tais como obras públicas e equipamentos. São exemplos comuns de despesas de capital: investimentos em infraestrutura; aquisição de equipamentos; transferências de capital; inversões financeiras.

2.2 Síntese do Processo Legislativo Orçamentário

Discorrido acerca do conceito de Orçamento Público e seus elementos, parte-se para o procedimento que formula, materializa, reduz a termo, incorpora ao Ordenamento Jurídico e o confere validade. Isto é, o Processo Legislativo Orçamentário.

Conforme a obra “Ciclo Orçamentário Brasileiro”, de Antônio Sérgio Araújo e Thiago Silva e Souza, o “processo orçamentário brasileiro está constitucionalmente organizado com base em três leis temporárias, ordinárias e horizontalmente equiparadas, de iniciativa exclusiva do Poder Executivo” (2019, p. 72). Faz-se menção, nesse excerto, ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Processo Legislativo Orçamentário Brasileiro é composto por etapas cruciais que envolvem a elaboração, discussão, aprovação e execução do Orçamento Público de cada ente.

Tal processo, juridicamente, é regido por diplomas constitucionais, legais, regimentais e portos administrativos⁹, conforme se verificará nos próximos parágrafos.

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, no “Capítulo II”, “Das Finanças Públicas”; na “Seção II”, “Dos Orçamentos”, define que:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

⁹ A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, especificamente em seu Capítulo II, “Das Finanças Públicas”, na Seção II, “Dos Orçamentos”; bem como os artigos 57 e parágrafos, 72 e parágrafos; além do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), Art. 111-A. Também a Emenda Constitucional nº 86/2025, a qual estabeleceu o dever de execução das programações incluídas por emendas individuais em um montante de 1,2% da RCL; a EC nº 105/2019, a qual criou o instituto de Transferência Direta Especial, a partir da PEC Nº 48/2019; e a EC 126/2022, a qual elevou esse valor para 2% da RCL.

Infraconstitucionalmente, imprescindivelmente menciona-se: a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”; a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que “Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências”; a Lei 13.019/2014, a qual estabeleceu que os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público. Quanto ao Regimento e suas Resoluções mais relevantes, expõe-se: o Regimento Comum do Congresso Nacional, Resolução nº 1, de 1970-CN, principalmente em seu Capítulo III “Das matérias legislativas”, Seção III “Do Projeto de Lei Orçamentária”; a Resolução 1, de 1993 do Congresso Nacional; a Resolução 2/1995 do Congresso Nacional, mediante a qual as emendas individuais, de bancada e de comissão foram delineadas; a Resolução 1, de 2001-CN, na qual não havia requisitos específicos para a destinação de Emendas, podendo ser enviadas até 20 (vinte) emendas; a Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional, a qual “Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.”; a Resolução nº 3, de 2015-CN, que veio a tratar sobre a impositividade das emendas individuais; a Resolução nº 2/2021, que permitia ao relator-geral apresentar emendas com o propósito de incluir programações ou aumentar valores do projeto, foi considerada inconstitucional pelo STF; bem como a Resolução nº 1/2022.

Para concluir as fontes de análise normativa, arrazoa-se as últimas “leis orçamentárias”, portaria e decreto - atos normativos - relevantes ao tema in casu. A Lei de Diretrizes Orçamentárias referente ao exercício de 2023 decorre da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022; enquanto a Lei Orçamentária Anual referente ao exercício de 2023 decorre da Lei nº 14.535/2023. Relevantes ao assunto, tem-se a Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 01/2023; e o Decreto nº 11.271, de 5 de dezembro de 2022.

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

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

§ 1º Caberá a uma comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I – examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e o Distrito Federal; ou

III – sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta Seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

Além destes dispositivos, a Norma Fundamental impera o seguinte:

Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

§ 1º - As reuniões marcadas para essas datas serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente, quando recaírem em sábados, domingos ou feriados.

§ 2º - A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

Art. 72. A comissão mista permanente a que se refere o art. 166, § 1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

§ 1º - Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.

§ 2º - Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

Na Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, tem-se que:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:

I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;

II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº 1;

III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;

IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

§ 2º Acompanharão a Lei de Orçamento:

I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;

II - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos nºs 6 a 9;

III - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Art. 3º A Lei de Orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá tôdas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio dêles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.

[...]

TÍTULO II

Da Proposta Orçamentária

CAPÍTULO I

Conteúdo e Forma da Proposta Orçamentária

Art. 22. A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á de:

I - Mensagem, que conterà: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e fluante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômico-financeira do Governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital;

II - Projeto de Lei de Orçamento;

III - Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação:

a) A receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta;

b) A receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta;

c) A receita prevista para o exercício a que se refere a proposta;

d) A despesa realizada no exercício imediatamente anterior;

e) A despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; e

f) A despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.

IV - Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa.

Parágrafo único. Constará da proposta orçamentária, para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação.

[...]

TÍTULO III

Da elaboração da Lei de Orçamento

Art. 32. Se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente.

O Regimento Comum do Congresso Nacional, Resolução nº 1, de 1970-CN, considera-se que:

CAPÍTULO III

DAS MATÉRIAS LEGISLATIVAS

Seção III

Do Projeto de Lei Orçamentária

Art. 89. A Mensagem do Presidente da República encaminhando projeto de lei orçamentária será recebida e lida em sessão conjunta, especialmente convocada para esse fim, a realizar-se dentro de 48 (quarenta e oito) horas de sua entrega ao Presidente do Senado.

Art. 90. O projeto de lei orçamentária será apreciado por uma Comissão Mista que contará com a colaboração das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 2º O suplente só participará dos trabalhos da Comissão Mista na ausência ou impedimento de membro titular.

§ 3º A participação das Comissões Permanentes, no estudo da matéria orçamentária, obedecerá às seguintes normas:

I – as Comissões Permanentes interessadas, uma vez constituída a Comissão Mista, deverão solicitar ao Presidente desta lhe seja remetido o texto do projeto de lei orçamentária;

II – a Comissão Mista, ao encaminhar o projeto à solicitante, estabelecerá prazos e normas a serem obedecidos na elaboração de seu parecer, o qual deverá abranger, exclusivamente, as partes que versarem sobre a matéria de sua competência específica;

III – a Comissão Permanente emitirá parecer circunstanciado sobre o anexo que lhe for distribuído e elaborará estudo comparativo dos programas e dotações propostas com a prestação de contas do exercício anterior e, sempre que possível, com a execução da lei orçamentária em vigor;

IV – o parecer da Comissão Permanente será encaminhado, pelo Presidente da Comissão Mista, ao Relator respectivo para que sirva como subsídio ao estudo da matéria;

V – o parecer do Relator da Comissão Mista deverá fazer referência expressa ao ponto de vista expendido pela Comissão Permanente;

VI – por deliberação da maioria de seus membros, as Comissões Permanentes do Senado e da Câmara dos Deputados que tiverem competência coincidente poderão realizar reuniões conjuntas sob a direção alternada dos respectivos Presidentes, podendo concluir pela apresentação de parecer único; e

VII – os pareceres das Comissões Permanentes que concluírem pela apresentação de emendas deverão ser encaminhados à Comissão Mista dentro do prazo estabelecido na Resolução nº 1, de 2001-CN.

§ 4º As deliberações da Comissão Mista iniciar-se-ão pelos representantes da Câmara dos Deputados, sendo que o voto contrário da maioria dos representantes de uma das Casas importará a rejeição da matéria.

§ 5º Na eleição do Presidente e do Vice-Presidente da Comissão, não se aplicam as disposições do § 4º.

Art. 99. As emendas pendentes de decisão do Plenário serão discutidas e votadas em grupos, conforme tenham parecer favorável ou contrário, ressalvados os destaques.

Art. 100. Se a Comissão, no prazo fixado, não apresentar o seu parecer, o Presidente do Senado, feita a publicação das emendas, convocará sessão conjunta para a apreciação da matéria, quando designará Relator que proferirá parecer oral.

Art. 102. Na tramitação do projeto de lei orçamentária anual, além das disposições desta Seção, serão aplicadas, no que couber, as normas estabelecidas neste Regimento para os demais projetos de lei.

Art. 103. À tramitação de projetos de orçamento plurianual de investimentos aplicar-se-ão, no que couber, as normas previstas nesta Seção.

Constitucionalmente, inclusive, considera-se que “a intenção do constituinte foi a de estabelecer um processo que privilegiasse a integração entre o plano e o orçamento, explicitando uma obrigatoriedade de observância do encadeamento lógico entre o PPA, a LDO e a LOA.” (ARAÚJO e SOUZA, 2019, p. 72).

No que se refere às etapas, o Processo Legislativo Orçamentário pode ser delineado em quatro etapas fundamentais, a saber: elaboração, aprovação, execução e controle (ARAÚJO e SOUZA, 2019, p. 90).

Inicialmente, sobre a Elaboração da Proposta Orçamentária, faz-se mister mencionar que a responsabilidade por esse documento recai sobre o Poder Executivo, na pessoa de seu Chefe - no caso do Orçamento Público da União, o Presidente da República, Chefe do Poder

Executivo, de Governo e de Estado. Este estágio parte da definição das diretrizes e metas para o próximo exercício financeiro, estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Essa peça, a proposta orçamentária, é um documento meticulosamente preparado, delineando a previsão de receitas e fixando despesas públicas.

Feito isso, encaminha-se o Projeto, seja um PPA, uma LDO ou uma LOA, ao Poder Legislativo o qual fará a apreciação e a aprovação desta Proposta Orçamentária. Incubido de tal prerrogativa, o colegiado responsável diretamente por avaliá-lo é a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), do Congresso Nacional, no caso da União.

Composta por membros do Senado Federal - alta cúpula, representantes dos Estados da Federação - e da Câmara dos Deputados - baixa cúpula, representantes da população brasileira, a CMO desempenha um papel central nesse processo; dado que emite um parecer a ser oportunamente avaliado e deliberado pelo Plenário do Congresso Nacional.

Consequente à Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional, a qual “Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.”, tem-se que a CMO possui papel preponderante sobre a “macro etapa do Poder Legislativo” em relação à Proposta Orçamentária advinda do Poder Executivo, conforme se observa a seguir:

CAPÍTULO II DA COMPETÊNCIA E COMPOSIÇÃO

Seção I

Da Competência

Art. 2º A CMO tem por competência emitir parecer e deliberar sobre:

I - projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos adicionais, assim como sobre as contas apresentadas nos termos do art. 56, caput e § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

II - planos e programas nacionais, regionais e setoriais, nos termos do art. 166, § 1º, II, da Constituição;

III - documentos pertinentes ao acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal, nos termos dos arts. 70 a 72 e art. 166, § 1º, II, da Constituição, e da Lei Complementar nº 101, de 2000, especialmente sobre: a) os relatórios de gestão fiscal, previstos no art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

b) as informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União relativas à fiscalização de obras e serviços em que foram identificados indícios de irregularidades graves e relacionados em anexo à lei orçamentária anual, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias;

c) as demais informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União ou por órgãos e entidades da administração federal, por intermédio do Congresso Nacional;

d) os relatórios referentes aos atos de limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, e demais relatórios de avaliação e de acompanhamento da execução orçamentária e financeira, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias; e

e) as informações prestadas pelo Poder Executivo, ao Congresso Nacional, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000;

IV - demais atribuições constitucionais e legais.

§ 1º A CMO organizará a reunião conjunta de que trata o art. 9º, § 5º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, em articulação com as demais Comissões Permanentes das Casas do Congresso Nacional.

§ 2º A CMO poderá, para fins de observância do disposto no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000, observados os Regimentos Internos de cada Casa, antes da votação nos respectivos plenários, ser ouvida acerca da estimativa do custo e do impacto fiscal e orçamentário da aprovação de projetos de lei e medidas provisórias em tramitação.

Conforme dito, a aprovação ou rejeição da proposta orçamentária é uma prerrogativa do Poder Legislativo, realizado, por exemplo, mediante a uma lei denominada Lei Orçamentária Anual (LOA). Essa lei estabelece e enumera todas as despesas e receitas do Estado (União) para o próximo exercício financeiro.

Nesse sentido, convém observar, à luz da obra supracitada, que:

[...] apesar de caber ao Chefe do Poder Executivo a exclusividade na apresentação do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), o mesmo não poderá elaborá-lo de acordo com plena discricionariedade, mas sempre em observância ao disposto na LDO, aprovada pelo Parlamento e na qual temos fixadas as prioridades e as condicionantes para a proposta orçamentária do próximo exercício” (ARAÚJO e SOUZA, 2019, pp. 90-91).

Acerca da Execução da Proposta Orçamentária, retorna-se ao “momento Executivo”¹⁰(ARAÚJO e SOUZA, 2019, p. 91), pois a implementação da proposta é sua prerrogativa. Está, assim, encarregado de executar a LOA aprovada pelo Congresso Nacional, empregando orçamentos-programas como instrumento para estabelecer metas e objetivos a serem atingidos com as receitas e despesas do Estado.

Por fim, quanto à etapa do Controle, insere-se um novo agente, um “apêndice” ao Poder Legislativo - o Tribunal de Contas da União. Este, é responsável pela avaliação do desempenho dos Programas; pela emissão de parecer prévio; pelo julgamento das contas dos gestores. Com esse parecer “em mãos”, o Congresso Nacional julga as contas do Presidente da República.

¹⁰“Outros estudos caracterizam esse sistema como dependente de nosso presidencialismo de coalizão, em que resta ao Chefe do Executivo ceder espaço discricionário na arena política frente à dificuldade na formação de maioria no Congresso para a manutenção de sua governabilidade, canalizando assim recursos para o atendimento de sua agenda prioritária, delegando, em segundo plano, à base aliada do Governo o restante da priorização da execução do orçamento (MENDES, 2009).

Por fim, Sanches (1996) aponta duas razões básicas para que as políticas públicas no Brasil não sejam claras, tampouco sintéticas: (i) sua formulação resulta de um processo com muitos partícipes, vários níveis de Governo, Poderes, órgãos e representantes do setor privado com interesses quase sempre em conflito, e (ii) sua implementação sofre os efeitos das outras políticas que vão sendo substituídas, ou seja, cada política nova que é implementada interfere nas existentes e sofre os reflexos destas.”
ARAÚJO e SOUZA. **Livro Ciclo Orçamentário Brasileiro.**

2.2.1 Relevância do controle do Parlamento sobre o Orçamento Público

Após a contextualização dos conceitos de "Orçamento Público" e "Processo (Legislativo) Orçamentário", torna-se imperativa uma análise crítica sobre a importância do controle exercido pelo Poder Legislativo, em específico pelo Congresso Nacional, sobre o Orçamento Público durante o Processo Legislativo Orçamentário. Essa abordagem é guiada pelas reflexões propostas nas obras referenciais "O desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo e o Controle do Orçamento pelo Congresso Nacional", por Rodrigo Oliveira de Faria, e "Processo Legislativo e Orçamento Público: a função de controle do Parlamento", por Luiz Gustavo Bambini de Assis.

O controle do orçamento público figura como um dos pilares fundamentais para a sustentação da democracia e da eficaz governança. No âmbito do presidencialismo de coalizão brasileiro, cujo conceito será elucidado oportunamente, a relação dinâmica entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo desempenha um papel central na concepção e execução do orçamento. Este subcapítulo busca explorar a importância do Controle Legislativo sobre o Orçamento Público, com uma análise das implicações do amplo processo de reforma orçamentária na última década.

Conforme dito, o Processo Legislativo Orçamentário compreendido como o conjunto de etapas envolvendo a Elaboração, Discussão, Aprovação, Execução e Controle do Orçamento Público, destaca a atuação crucial do Congresso Nacional. Este desempenha um papel essencial ao assegurar a representatividade e a participação popular na determinação de prioridades e na alocação dos recursos públicos. (ASSIS, 2009, p. 18).

O Controle Legislativo sobre o Orçamento Público assume relevância estratégica para garantir a transparência, eficiência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos. Ao exercer esse controle, o Congresso Nacional obtém a prerrogativa de fiscalizar a atuação do Poder Executivo, salvaguardando a correta aplicação dos recursos e propiciando a execução apropriada das políticas públicas. (ASSIS, 2009, p. 59).

Além disso, o Controle Legislativo sobre o Orçamento Público fortalece os princípios democráticos, permitindo a participação ativa de parlamentares e da sociedade na definição de prioridades e na alocação de recursos. Dessa forma, a formulação da política orçamentária reflete os anseios e necessidades da população, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa. (ASSIS, 2009, p. 63).

No contexto do "Presidencialismo de Coalizão", o Controle Legislativo sobre o Orçamento Público assume uma dimensão ainda mais relevante. Nesse sistema político, a

formação de coalizões é imperativa para garantir a governabilidade e a aprovação de projetos de interesse do Executivo. (FARIA, 2022, p. 5).

O Controle Legislativo sobre o Orçamento Público se vale de ferramentas, sendo as Emendas Parlamentares uma das mais relevantes. Estas emendas, apresentadas pelos parlamentares para modificar o Projeto de Lei Orçamentária, têm o propósito de direcionar recursos para obras, projetos e ações específicas em suas bases eleitorais. Elas representam uma forma direta de participação dos parlamentares na formulação das políticas públicas e na distribuição de recursos. (FARIA, 2022, p. 8).

Recentemente, um amplo processo de reforma orçamentária buscou mitigar a discricionariedade do Poder Executivo e estabelecer um tratamento equitativo para as emendas parlamentares - independente de sua posição ideológica ou referente ao Governo eleito, seja “situação/base”, seja “oposição” - garantindo autonomia em suas decisões políticas. Essas mudanças normativas, todavia, não alcançaram completamente esses objetivos, resultando em novas formas de controle do Orçamento pelo Congresso Nacional. (FARIA, 2022, p.13).

Dentre os muitos fenômenos observados nesse redesenho orçamentário, destacam-se duas modalidades: as “Emendas Parlamentares Individuais”, Resultado Primário de Indicador de Rubrica nº 6 - “RP6”, que se tornaram “Impositivas” a partir da Emenda Constitucional n 86/1015; e as “Emendas do Relator-Geral ao Orçamento”, Resultado Primário de Indicador de Rubrica nº 9 - “RP9”, distorcidas em sua finalidade de corrigir erros e omissões dos Projetos de Lei Orçamentários em tramitação na Comissão Mista Orçamentária (CMO), posteriormente declaradas inconstitucionais - conforme julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014. Esses dois fenômenos, bem como as modalidades das Emendas Parlamentares Individuais (atualmente) Impositivas, serão oportunamente explorados nas próximas páginas. (FARIA, 2022, p.17).

Em síntese, o controle legislativo sobre o orçamento público é vital para assegurar a transparência, responsabilidade e participação popular na definição das políticas públicas. No contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro, o controle exercido pelo Parlamento sobre o orçamento ganha proeminência, consolidando a governabilidade e estabilidade política do país.

Nesse diapasão, Luiz Gustavo Bambini de Assis, em sua tese de doutorado submetida à USP sob orientação do Ministro Ricardo Lewandowski, “Processo Legislativo e Orçamento Público: a função de controle do Parlamento”, conclui que:

A função de iniciar o processo de formação da norma, não obstante se tornar cada vez mais afeita ao Executivo, seja por força das previsões constitucionais, seja pelo fortalecimento do presidencialismo de coalizão, jamais permitirá a transformação de projetos em atos normativos sem a efetiva participação do Congresso. E por estar munido dessa prerrogativa – a de interferir no processo de transformação do projeto em lei -, é que o Parlamento pode influir nos rumos das políticas de Estado. É dizer, sem maiores exageros, que o processo de formação das políticas públicas pressupõe a atuação do Legislativo e que, sem a atuação direta desse Poder, o Executivo não encontra condições para fazê-las valer. (ASSIS, 2009, p. 272).

Ao promover o controle legislativo sobre o orçamento público, é possível garantir a correta aplicação dos recursos, a adequada execução das políticas públicas e a representatividade dos interesses da população. Dessa forma, o controle legislativo contribui para a construção de um país mais justo, igualitário e democrático.

Semelhantemente, Assis sintetiza que:

Ao promover o controle legislativo sobre o orçamento público, é possível garantir a correta aplicação dos recursos, a adequada execução das políticas públicas e a representatividade dos interesses da população. Dessa forma, o controle legislativo contribui para a construção de um país mais justo, igualitário e democrático.

Emendas Parlamentares ao Orçamento Público

3.1 Síntese sobre as Emendas Parlamentares ao Orçamento Geral da União

A elaboração e a aprovação do orçamento público constituem tarefas complexas, permeadas por diversas etapas e atores políticos. No âmbito desse processo, uma prerrogativa essencial do Poder Legislativo é a apresentação e a aprovação de emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária. Estes instrumentos facultam aos parlamentares a proposição de alterações no orçamento, direcionando recursos para a execução de políticas públicas específicas.

Este capítulo propõe uma investigação das distintas modalidades de emendas parlamentares e suas respectivas hipóteses de aplicação. Ademais, busca-se examinar, de forma concisa, o impacto dessas emendas na distribuição de recursos entre os entes federativos, identificando possíveis distorções em relação aos critérios populacionais ou socioeconômicos.

As fontes de referência para este e o próximo subcapítulo são duas obras significativas: "As Emendas Parlamentares e a Apropriação sobre o Orçamento Público: uma discussão sobre o falso ou verdadeiro", do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA; e "Emendas Parlamentares e Políticas Públicas", Estudo Técnico nº 06/2023, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, Câmara dos Deputados.

A participação do Poder Legislativo na apreciação do projeto de lei orçamentária, como delineado no capítulo anterior, é assegurada pela Constituição de 1988. Segundo a legislação vigente, o Congresso Nacional detém a prerrogativa de apresentar e aprovar emendas ao orçamento, desde que identifiquem as fontes de financiamento e que as programações incluídas estejam em consonância com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A Constituição Federal de 1988 impera que:

CAPÍTULO II DAS FINANÇAS PÚBLICAS SEÇÃO II DOS ORÇAMENTOS

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

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022) com o plano plurianual.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria, observado o disposto no § 9º-A deste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022).

Consequente à Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, tem-se que:

Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:

- a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto, a inexatidão da proposta;
- b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;
- c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;
- d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.

Por fim, em termos de fundamentação em diplomas legais, cita-se a Resolução nº1 de 2006 do Congresso Nacional, responsável por disciplinar um aspecto específico do Regimento Comum do Congresso Nacional, qual seja, a “Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.”

Seção V

Do Comitê de Admissibilidade de Emendas

Art. 25. Ao Comitê de Admissibilidade de Emendas compete propor a inadmissibilidade das emendas apresentadas, inclusive as de Relator, aos projetos de lei orçamentária anual, de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual.

Parágrafo único. Os relatórios das matérias de que trata o caput não poderão ser votados pela CMO sem votação prévia do relatório do Comitê, salvo deliberação em contrário do Plenário da CMO.

[...]

Subseção II

Da Classificação e Diretrizes Gerais sobre as Emendas à Despesa

Art. 37. As emendas à despesa são classificadas como de remanejamento, de apropriação ou de cancelamento.

Art. 38. Emenda de remanejamento é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto, exceto as da Reserva de Contingência.

§ 1º A emenda de remanejamento somente poderá ser aprovada com a anulação das dotações indicadas na própria emenda, observada a compatibilidade das fontes de recursos.

§ 2º Será inadmitida a emenda de remanejamento que não atenda ao disposto neste artigo e nos arts. 47 e 48.

Art. 39. Emenda de apropriação é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de:

I - recursos integrantes da Reserva de Recursos a que se refere o art. 56;

II - outras dotações, definidas no Parecer Preliminar.

Art. 40. Emenda de cancelamento é a que propõe, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto.

Art. 41. A emenda ao projeto que propõe acréscimo ou inclusão de dotações, somente será aprovada caso:

I - seja compatível com a lei do plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indique os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal;

III - não seja constituída de várias ações que devam ser objeto de emendas distintas;

e

IV - não contrarie as normas desta Resolução, bem como as previamente aprovadas pela CMO.

Parágrafo único. Somente será aprovada emenda que proponha anulação de despesa mencionada nas alíneas do inciso II quando se referir à correção de erros ou omissões.

Art. 42. A emenda ao projeto não será aprovada em valor superior ao solicitado, ressalvados os casos de remanejamento entre emendas individuais de mesmo autor, observado o limite global previsto no art. 52, II, i.

Conforme observado, as normas regimentais que orientam a apreciação do orçamento foram consolidadas na Resolução nº 1-2006/CN, com o propósito de resolver, de maneira democrática e tempestiva, os conflitos inerentes aos interesses manifestados na disputa pelos recursos orçamentários. Apesar dos avanços proporcionados pela Constituição de 1988, que ampliou a presença do Legislativo no orçamento, coordenando o debate político do gasto

público e instituindo mecanismos de controle e transparência, persistem deficiências no processo decisório - os quais serão oportunamente abordados em outro capítulo.

As emendas parlamentares representam a inserção de novas programações orçamentárias ou a modificação dos valores presentes no projeto encaminhado pelo Poder Executivo. Tais programações nem sempre especificam a localização exata do gasto, podendo atender a diversos municípios

Existem duas categorias principais de emendas: individuais e coletivas. Enquanto as emendas individuais dependem da vontade de um único parlamentar, as emendas coletivas originam-se de bancadas estaduais ou comissões permanentes das casas legislativas.

As emendas podem ser impositivas ou não impositivas, determinando se sua execução é obrigatória. As emendas impositivas, atualmente aplicadas tanto a emendas individuais quanto estaduais, são aprovadas com base em montantes predeterminados.

O processo de avaliação das emendas é conduzido pelos relatores setoriais e geral, que atribuem valor a cada uma e organizam o substitutivo consolidando o projeto de lei com as alterações decorrentes das emendas aprovadas.

Importante ressaltar que as emendas individuais e coletivas impactam apenas despesas discricionárias, salvo comprovado erro ou omissão nas estimativas das despesas obrigatórias, a qual seria corrigida justamente pelo Relator-Geral.

Ao longo do tempo, a participação do Legislativo na peça orçamentária passou por transformações. Inicialmente, a intervenção limitava-se ao atendimento de demandas específicas dos municípios por meio de emendas individuais. Posteriormente, foram introduzidas emendas coletivas de duas naturezas - de bancada e de comissão - buscando contemplar iniciativas estratégicas de médio e longo prazo, tanto de caráter nacional quanto estadual. Este modelo, que combina emendas individuais, de bancada e de comissão, foi delineado desde a Resolução 2/1995 do Congresso Nacional.

As emendas parlamentares desempenham um papel fundamental na execução descentralizada do orçamento público. Elas possibilitam a oferta de bens públicos locais alinhados à demanda de cada comunidade, aproximando a provisão de bens públicos do nível eficiente. Ademais, garantem que os eleitos sejam responsivos aos interesses dos eleitores, contribuindo para o funcionamento eficaz das instituições democráticas.

Entretanto, é imperativo assegurar que as intervenções locais provenientes das emendas individuais estejam alinhadas às necessidades da população em geral. A eficácia e efetividade da execução do orçamento público, tanto das programações originadas do Executivo quanto das emendas, são cruciais para enfrentar os desafios de ordem pública.

3.2 Modalidades de Emendas Parlamentares

Atualmente, de acordo com o Art. . 7º, § 4º, da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022, LDO 2023, esses são os identificadores de resultado primário, conseguinte à tabela abaixo:

Tabela 1 - DESCRIÇÃO DAS RUBRICAS ORÇAMENTÁRIAS (“resultados primários”)

RP-0	despesas financeiras
RP-1	despesas primárias obrigatórias
RP-2	despesas primárias discricionárias, ressalvadas as emendas assinaladas com identificador próprio
RP-3	identificação do Projeto-Piloto de Investimentos Públicos (PPI), marcação orçamentária de projetos prioritários para o governo, ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)
RP-4	despesas primárias do orçamento de investimentos, desconsideradas da meta de resultado primário
RP-6	despesas primárias oriundas de emendas individuais de execução obrigatória nos termos da Constituição
RP-7	despesas primárias oriundas de emendas de bancada estadual de execução obrigatória nos termos da Constituição
RP-8	despesas primárias oriundas de emendas de comissão permanente
RP-9	despesas primárias oriundas de emendas de relator-geral, exceto as de ordem técnica

Elaboração: própria do autor, 2023

Fonte: LDO 2023

Vale uma observação: a ausência naturalmente notória do “identificador de resultado primário, rubrica RP nº 5” pode ser provisória. Conforme notícia recentíssima (07/11/2023) do “Correio Braziliense”, o atual Relator da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Danilo Forte (União

Brasil/Ceará), anunciou a criação de uma nova rubrica, qual seja, exatamente a “RP 5”. Essas Emendas seriam controladas pelas bancadas partidárias no Congresso. Segundo a reportagem, o Deputado pretende, com isso, substituir o “Orçamento Secreto” (RP 9), dando mais transparência à Execução Orçamentária

O presente excerto da Monografia discorre, tão somente, sobre as rubricas relacionadas às Emendas Parlamentares com fundamentação jurídica e doutrinária. Desconsideradas, portanto, serão a RP 0, RP 1, RP 2, RP 3, RP 4 e RP 5. Abaixo, considerações breves sobre a RP 6, RP 7, RP 8 e RP 9 - a primeira, inclusive, ponto fulcral do presente Trabalho de Conclusão de Curso, será oportunamente aprofundada no próximo capítulo.

Para tal, o presente subcapítulo baseou-se, como fonte, em dois pareceres institucionais/oficiais da Câmara dos Deputados: a Nota Técnica nº 01/2023, “Emendas de Relator no Processo Orçamentário - Repercussão da decisão do STF - ADPF 850, 851, 854 e 1.1014 e da EC nº 126/2023”, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOF), por Eugênio Greggianin, Graciano R. Mendes e Tiago Almeida, consultores da Casa; e o Estudo Técnico nº 06/2023, “Emendas Orçamentárias e Políticas Públicas”, também da CONOF, por Eugênio Greggianin, Dayson P. Almeida, Mário Gurgel, Tiago M. A. Almeida.

3.2.1 Emendas Parlamentares Individuais Impositivas ao Orçamento – RP-6

No que se refere às “Emendas Parlamentares Individuais Impositivas ao Orçamento Público”, “Identificador de Rubrica de Resultado Primário nº 6”, deve-se mencionar seu histórico, seus requisitos básicos e a forma como se realiza a indicação de beneficiário durante a execução. Para tanto, além dos estudos, notas e pareceres supramencionados, o presente tópico usa, também, como referência, a obra “EMENDAS PARLAMENTARES E PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO”, de Rodrigo Oliveira de Faria, especificamente o Capítulo 4.5 “A RESOLUÇÃO Nº 3, DE 2015-CN, E A IMPOSITIVIDADE DAS EMENDAS INDIVIDUAIS”

As emendas individuais representam a principal modalidade de emendas parlamentares ao orçamento público. Elas são propostas por parlamentares individualmente e têm como objetivo destinar recursos para ações e serviços públicos específicos, como obras e projetos nas áreas de saúde, educação, infraestrutura, entre outros.

Embora o surgimento das emendas individuais esteja diretamente ligado à Constituição de 1988, ao longo dos anos, elas passaram por diversas mudanças em termos de limites

orçamentários e regras de execução. Essas mudanças refletem as transformações políticas e econômicas do país, bem como as demandas dos parlamentares e da sociedade como um todo.

Após a Constituição de 1988, as emendas individuais foram gradualmente incorporadas ao processo orçamentário. No entanto, desde essa época, as emendas individuais sempre foram limitadas, tanto em quantidade de proposições quanto em montante orçamentário.

Com o programa de estabilidade fiscal e a maior destinação de recursos para as emendas coletivas, o percentual das emendas individuais foi sendo reduzido. Em 2003, chegou a 0,5% da Receita Corrente Líquida (RCL), mas nos anos seguintes foi se recuperando e alcançou cerca de 1,5% da RCL em 2010.

Após um período de elevado contingenciamento, com taxas de execução decrescentes, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 86, de 2015, que estabeleceu o dever de execução das programações incluídas por emendas individuais em um montante de 1,2% da RCL. Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 126/2022 elevou esse valor para 2% da RCL.

As emendas individuais têm um papel importante nas transferências voluntárias ou discricionárias para outros entes federativos, como municípios e estados. Essas transferências são realizadas por meio das emendas individuais e têm como objetivo destinar recursos para solucionar problemas locais e atender às demandas específicas de cada comunidade.

Essas transferências são reconhecidas por possuírem um papel próprio na identificação, seleção e alocação de recursos destinados a políticas públicas locais. Elas auxiliam na coordenação do governo central e aproximam a provisão de bens públicos do nível eficiente, conforme a teoria econômica.

Além disso, as emendas individuais também representam uma forma de os parlamentares serem responsivos aos interesses dos eleitores. Ao destinar recursos para projetos locais por meio das emendas parlamentares, os parlamentares demonstram que o sistema de representação é responsivo aos anseios da população.

No que diz respeito ao tratamento isonômico no atendimento aos municípios, é importante ressaltar que a distribuição final das emendas individuais não segue critérios populacionais ou isonômicos. Isso ocorre devido às diferentes necessidades e demandas municipais.

A distribuição dos recursos das emendas individuais por estado/DF é proporcional ao número de representantes, o que reproduz as idiosincrasias decorrentes da existência de um limite mínimo e de um teto na proporcionalidade populacional no número de parlamentares.

Quanto às transferências a entidades privadas, o uso de emendas individuais para esse fim sempre foi cercado de cautelas na legislação. No entanto, a lei 13.019/2014 estabeleceu

que os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público. Essa exceção ao chamamento público configura um regime específico para as emendas parlamentares, mas deve se restringir a casos justificáveis e não pode comprometer a transparência e a regularidade das ações.

As transferências especiais são uma modalidade de emendas individuais que permitem a alocação de recursos diretamente para os entes subnacionais por meio de transferência especial, sem uma finalidade específica definida. Essas transferências caracterizam-se como doações patrimoniais de recursos da União diretamente para os cofres do ente beneficiário.

Diferentemente das transferências voluntárias usuais, as transferências especiais não exigem um instrumento de pactuação, identificação do problema público a ser resolvido, população-alvo, plano de trabalho ou cronograma de entrega do bem ou serviço à sociedade. Elas são executadas em áreas de competência privativa do município e cabe ao ente beneficiado aplicar tais recursos em programações finalísticas do Poder Executivo local.

A escolha do município beneficiado com as transferências especiais é feita pelo autor da respectiva emenda individual, geralmente durante a execução, por meio das indicações. Os recursos transferidos para os municípios pertencem ao ente federado desde o ato da efetiva transferência, não requerendo verificação cadastral.

Neste aspecto, atualmente, observados os montantes por parlamentar e atendidos os requisitos formais de admissibilidade, a aprovação das emendas individuais no Legislativo ocorre de forma praticamente automática, sem discussões acerca do mérito, conveniência ou oportunidade do conjunto de gastos patrocinado pela emenda.

Para sintetizar as observações referentes à evolução histórica do instituto, abaixo se discorre a partir de duas tabelas que demonstram, a cada resolução do Congresso Nacional, mudanças sensíveis a respeito dos “Requisitos e Limitações das Emendas Individuais” (FARIA, 2023, p. 237) , bem como uma comparação específica entre as “Emendas individuais nas Res. nº 1, de 2006-CN e nº 3, de 2015-CN” (FARIA, 2023, p. 235).

Na Resolução 1, de 1993 do Congresso Nacional, as Emendas Individuais poderiam ser destinadas “a qualquer título” (At. 15, Resolução 1/93-CN), em até 50 (cinquenta) emendas. Na Resolução 2, de 1995-CN, não havia requisitos específicos para a destinação de Emendas, podendo ser enviadas até 20 (vinte) emendas, excluídas desse limite as destinadas ao texto da lei e ao cancelamento parcial ou total de dotações. Na Resolução 1, de 2001-CN, semelhantemente, não havia requisitos específicos para a destinação de Emendas, podendo ser

enviadas até 20 (vinte) emendas, excluídas desse limite aquelas destinadas à receita, ao texto da lei e ao cancelamento parcial ou total de dotação.

A Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional, contudo, trouxe, consigo, mudanças mais sensíveis ao instituto. Quanto aos requisitos, impôs-se a “observância da programação passível de ser objeto de emendas tanto para destinação de recursos para entidades de direito público quanto para entidades privadas, conforme Parecer Preliminar” (incisos I e II do art. 50). No caso de destinarem recursos a entidades privadas: “a) atender às disposições da LDO; b) estipular metas para entidade beneficiária e demonstração da compatibilidade das metas e recursos; c) identificação da entidade beneficiada, endereço e responsáveis pela direção” (alíneas “a”, “b” e “c” do inciso II do art. 50). No caso de projetos, “resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere” (inciso III do art. 50).

Deve-se, ainda, “atender aos elementos de justificativa constantes do Parecer Preliminar” (parágrafo único do art. 50). Por fim, a programação passível de ser objeto de emendas individuais deverá estar relacionada com o desenvolvimento econômico-social e com a implantação de políticas públicas (alínea “k” do inciso II do art. 52).

No que tange, enfim, à quantidade, até 25 (vinte e cinco) emendas, cabendo ao Parecer Preliminar fixar o valor total do conjunto de emendas a serem apresentadas.

A última Resolução de impacto fora a nº 3 de 2015, do Congresso Nacional. Nesta, acerca dos requisitos, a regra é de atender às disposições contidas na LDO e na legislação aplicável, tal qual a CRFB/88 e suas Emendas (86 e 126). No caso de projetos, “resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere” (inciso II do art. 50). Por fim, quantitativamente, podem ser destinadas até 25 (vinte e cinco) emendas individuais.

Comparativamente, entre a Resolução 1/2006-CN e a Resolução 3/2015-CN:

RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2006-CN

Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.

[...]

Art. 49. Cada parlamentar poderá apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas ao projeto, cabendo ao Parecer Preliminar fixar o valor total do conjunto das emendas a serem apresentadas, por mandato parlamentar, nos termos do art. 52, II, “i”.

Art. 50. As emendas individuais:

I – que destinarem recursos a entidades de direito público, deverão observar a programação passível de ser objeto de emendas, definida pelo Parecer Preliminar;

II – que destinarem recursos a entidades privadas, deverão observar a programação passível de ser objeto de emendas, definida no Parecer Preliminar e, cumulativamente:

- a) atender às disposições contidas na lei de diretrizes orçamentárias;
 - b) estipular as metas que a entidade beneficiária deverá cumprir, demonstrando a sua compatibilidade com o valor da emenda;
 - c) identificar a entidade beneficiada, seu endereço e o nome dos responsáveis pela direção;
- III – deverão, no caso de projetos, resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere.
- Parágrafo único. O Parecer Preliminar especificará os elementos que deverão constar da justificativa das emendas individuais.

RESOLUÇÃO Nº 3, DE 2015-CN

Altera a Resolução nº 1, de 2006 - CN, para ampliar o número de relatorias setoriais do projeto de lei orçamentária anual e dá outras providências.

[...]

Art. 49. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária terão como montante 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, distribuído pela quantidade de parlamentares no exercício do mandato.

Parágrafo único. Cada parlamentar poderá apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas ao projeto de lei orçamentária anual.

Art. 50. As emendas individuais deverão:

I – atender às disposições contidas na lei de diretrizes orçamentárias e na legislação aplicável;

II – no caso de projetos, resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere;

Dentro dos requisitos básicos, o limite orçamentário a seu montante é de 2% (dois por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL) - a partir de 2024, corrigidas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do ano anterior - sendo, necessariamente, metade destinada a ações e serviços públicos da área da saúde, quando realizada a transferência pelo parlamentar.

A fonte desses recursos é a reserva de recursos no Projeto de Lei Orçamentária - PLOA. Dentro desse montante de 2% (dois por cento), 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos de por cento) será encaminhado às emendas de Deputados, ou seja, 513 (quinhentos e treze) parlamentares na Câmara dos Deputados; enquanto 0,45% (quarenta e cinco centésimos de por cento) será encaminhado às emendas de Senadores, ou seja, 81 (oitenta e um) parlamentares no Senado Federal.

Nesse viés, dita a Carta Magna o seguinte:

SEÇÃO II DOS ORÇAMENTOS

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

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

O “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” (ADCT), por seu turno, define que:

Art. 111-A. A partir do exercício financeiro de 2024, até o último exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição Federal corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2023, corrigido na forma estabelecida no inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Artigo acrescido pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022)

Convergentemente, a Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional:

Subseção V

Das Emendas Individuais

Art. 49. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária terão como montante 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, distribuído pela quantidade de parlamentares no exercício do mandato.

Parágrafo único. Cada parlamentar poderá apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas ao projeto de lei orçamentária anual.

Art. 50. As emendas individuais deverão:

I - atender às disposições contidas na lei de diretrizes orçamentárias e na legislação aplicável;

II - no caso de projetos, resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere.

Quanto a seu objeto, trata-se de ações de interesse local, programações genéricas sem restrição; admitindo, ainda, “transferência especial”, conforme previsto na Carta Política:

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

I - transferência especial; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

II - transferência com finalidade definida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

Por fim, a respeito da indicação de beneficiário durante a execução, impõe-se que seja compatível com o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias e legislação

aplicável à política pública. Deve-se, também, observar a população e o IDH do ente da Federação, sempre que possível, sob pena de impedimento, conforme a LDO de 2023, a Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022, a qual “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências”:

CAPÍTULO IV
DAS DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS
DA UNIÃO

Seção X

Do regime de execução obrigatória das programações orçamentárias

Subseção II

Das programações incluídas ou acrescidas por emendas

Art. 79. A execução das programações das emendas deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas:

I – no caso das emendas individuais, de bancada estadual e de comissão, previstas nos itens 1, 2 e 3 da alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º, pelos respectivos autores;

e

§ 1º As indicações deverão ser compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, estar de acordo com a legislação aplicável à política pública a ser atendida e, sempre que possível, observar a população e o índice de desenvolvimento humano - IDH do ente da Federação, bem como os critérios próprios de cada política pública.

§ 2º A falta da indicação prevista no caput ou a desconformidade com relação ao § 1º configura impedimento técnico para execução da programação.

Ademais, cumpre mencionar que a indicação de beneficiários e a ordem de prioridade deve ser disposta diretamente no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), conforme mesma lei acima:

Subseção III

Das programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais nos termos do disposto nos § 9º e § 11 do art. 166 da Constituição

“Art. 80. Em atendimento ao disposto no § 14 do art. 166 da Constituição, para viabilizar a execução das programações incluídas por emendas individuais, serão observados os seguintes procedimentos e prazos:

I – até cinco dias para abertura do Siop, contados da data de publicação da Lei Orçamentária de 2023;

II – até quinze dias para que os autores de emendas individuais indiquem beneficiários e ordem de prioridade, contados do término do prazo previsto no inciso I ou da data de início da sessão legislativa de 2023, prevalecendo a data que ocorrer por último;

III – até cento e dez dias para divulgação dos programas e das ações pelos concedentes, cadastramento e envio das propostas pelos proponentes, análise e ajustes das propostas e registro e divulgação de impedimento de ordem técnica no Siop, e publicidade das propostas em sítio eletrônico, contados do término do prazo previsto no inciso II;

IV – até dez dias para que os autores das emendas individuais solicitem no Siop o remanejamento para outras emendas de sua autoria, no caso de impedimento parcial ou total, ou para uma única programação constante da Lei Orçamentária de 2023, no caso de impedimento total, contados do término do prazo previsto no inciso III;

V – até trinta dias para que o Poder Executivo federal edite ato para promover os remanejamentos solicitados, contados do término do prazo previsto no inciso IV; e

VI – até dez dias para que as programações remanejadas sejam registradas no Siop, contados do término do prazo previsto no inciso V.

3.2.2 Emendas Parlamentares de Bancadas Estaduais Impositivas ao Orçamento – RP-7

Posteriormente, no que se refere às “Emendas Parlamentares de Bancada Estadual Impositivas ao Orçamento Público”, “Identificador de Rubrica de Resultado Primário nº 7”, deve-se mencionar seu histórico político-jurídico-institucional, seus requisitos básicos e a forma como se realiza a indicação de beneficiário durante a execução.

A respeito da história do instituto, logo após a promulgação da CRFB, em poucos anos, existiam apenas as Emendas Parlamentares Individuais, tradicionalmente presentes no Processo Legislativo. Nestas, cada parlamentar é legitimado a atuar politicamente no Orçamento Público.

No entanto, fora a Resolução nº 01/1993 do Congresso Nacional que estendeu, a alguns colegiados, a capacidade de ser parte do processo orçamentário. A estes, atribui-se, também, a iniciativa de apresentar emendas, a exemplo de comissões, bancadas estaduais e, por algum momento, agremiações partidárias. Nesse contexto, diversamente às Emendas Individuais, as Coletivas não tinham sequer montantes ou limites.

RESOLUÇÃO Nº 1, DE 1993-CN

Altera a Resolução nº 1, de 1991 - CN, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Resolução nº 1, de 1991 - CN passa a vigorar com as seguintes alterações:
"Art. 3º A Comissão compõe-se de 84 (oitenta e quatro) membros titulares, sendo 63 (sessenta e três) Deputados e 21 (vinte e um) Senadores.

§ 1º Os suplentes serão em número de 28 (vinte e oito), sendo 21 (vinte e um) Deputados e 7 (sete) Senadores.

§ 2º Com exceção do Presidente, cada membro titular da Comissão será membro efetivo de duas das subcomissões temáticas de que trata o art. 21 desta Resolução, excluída a subcomissão referida no seu § 5º.

.....
Art. 5º

§ 2º O mandato da Comissão se encerrará com a instalação da Comissão subsequente.

.....
Art. 15. Cada Parlamentar poderá apresentar, a qualquer título, até 50 (cinquenta) emendas, excluídas as previstas no inciso II do art. 16.

Art. 16.

§ 3º O parecer preliminar será apresentado pelo Relator-Geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual até o quinto dia do prazo final estabelecido para apresentação de emendas e votado, na Comissão, nos cinco dias que se seguirem.

.....
Art. 18.

I -

II -

a)

b) até dez dias para apresentação do parecer preliminar, perante a Comissão, a partir do recebimento;

- c) até cinco dias para votação do parecer preliminar pela Comissão, a partir da sua apresentação;
- d) vinte dias para a apresentação de emendas perante a Comissão, a contar da distribuição de avulsos;
- e) até dez dias para a publicação e distribuição de avulsos das emendas, a partir do encerramento do prazo para sua apresentação;
- f) até quarenta dias para conclusão da votação dos pareceres parciais, setoriais e final pela Comissão;
- g) até vinte dias para a sistematização do parecer final sobre o projeto e as emendas, e encaminhamento do parecer final consolidado à Mesa do Congresso Nacional.

....."

Art. 2º Acrescente-se um artigo, a ser numerado como 16 renumerando-se os demais, com a seguinte redação:

"Art. 16. Poderão ser também apresentadas Emendas Coletivas, cuja iniciativa caberá:

I - às Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, relativas às matérias que lhes sejam pertinentes regimentalmente, devidamente acompanhadas da Ata da reunião em que as mesmas foram deliberadas, até o limite de 3 (três) emendas por Comissão Permanente;

II - aos Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional, que serão encabeçadas por seus líderes e assinadas pela maioria absoluta das respectivas bancadas, na proporção de 1 (uma) emenda para grupo de 10 (dez) Parlamentares ou fração, garantido o mínimo de 1 (uma) emenda por Partido;

III - a Parlamentares que representem um terço da bancada do respectivo Estado no Congresso Nacional e totalizem no mínimo 5 (cinco) subscritores, sobre projetos de interesse estadual, podendo cada Parlamentar encabeçar até 3 (três) emendas."

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, em 3 de junho de 1993.

Logo após, em 1995, a Resolução nº 2, de 1995-CN, representou um avanço na consolidação do caráter coletivo das emendas de bancada estadual, ao instituir a obrigatoriedade de votação por toda a bancada. Esse marco normativo também implicou na extinção das emendas de partido, dando lugar às emendas de bancada regional, posteriormente suprimidas. As emendas coletivas foram, então, estabelecidas como prioritárias em relação às individuais.

RESOLUÇÃO Nº 2, DE 1995-CN

Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.

Art. 14. As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias e ao projeto de lei do plano plurianual somente serão apreciadas quando não contrariarem as normas previamente aprovadas pela Comissão.

Parágrafo único. As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias somente serão, ainda, apreciadas, quando compatíveis com o plano plurianual.

[...]

Art. 20. Poderão ser apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual emendas coletivas cuja iniciativa caberá:

I - às comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, relativas às matérias que lhes sejam afetas regimentalmente, acompanhadas da ata da reunião em que as mesmas foram deliberadas, até o limite de cinco emendas por Comissão Permanente;

II - às bancadas estaduais no Congresso Nacional, até o limite de dez emendas de interesse de cada Estado ou Distrito Federal, aprovadas por três quartos dos deputados e senadores que compõem a respectiva unidade da Federação, acompanhadas da ata da reunião da bancada;

III - às bancadas regionais do Congresso Nacional, até o limite de cinco emendas, de interesse de cada região macroeconômica definida pelo IBGE, por votação da maioria absoluta dos deputados e senadores que compõem a respectiva região, devendo cada Estado ou Distrito Federal estar representado por no mínimo vinte por cento de sua bancada.

Parágrafo único. A emenda coletiva e prioritária incluirá na sua justificação elementos necessários para subsidiar a avaliação da ação por ela proposta, apresentando informações sobre a viabilidade econômico-social e a relação custo-benefício, esclarecendo sobre o estágio de execução dos investimentos já realizados e a realizar, com a definição das demais fontes de financiamento e eventuais contrapartidas, quando houver, e definindo o cronograma de execução, além de outros dados relevantes para sua análise.

Art. 21. Na apreciação do projeto de lei orçamentária anual, as emendas serão votadas em grupo, conforme tenham parecer favorável ou contrário do relator, ressalvados os destaques.

Parágrafo único. Terão preferência na votação, pela ordem, as emendas destinadas a alterar o texto do projeto de lei, as emendas que proponham cancelamento parcial ou total e as emendas coletivas.

As emendas de bancada estadual tiveram seu apogeu entre os anos de 1996 e 2000, quando foram responsáveis por definir projetos e empreendimentos estruturantes em cada estado. Durante a fase de apreciação do projeto de lei orçamentária, a presença constante de governadores e secretários de estados e do Distrito Federal no Congresso Nacional evidenciava o intenso debate em torno desse instrumento. (CONOF, ET 06/23, p.23)

Todavia, no período de 2000 a 2015, embora o montante destinado às emendas de bancada estadual tenha superado o das emendas individuais, as taxas de execução mostraram-se declinantes, alcançando quase zero em 2013 (CONOF, ET 06/23, p.23)

Esse declínio associou-se à perda do caráter estruturante dessas emendas, que passaram a veicular ações genéricas sujeitas à divisão ou partilha durante a execução. A Resolução nº 01-2006/CN interveio nesse sentido, proibindo tal prática e exigindo caráter estruturante para as obras e empreendimentos contemplados pelas emendas de bancada.¹¹

No entanto, parte significativa das emendas passou a abranger ações suscetíveis de desdobramento em inúmeras indicações de beneficiários, configurando-se materialmente como uma forma de ampliação das cotas individuais. (CONOF, ET 06/23, p.23)

Além disso, a própria Resolução admite programações que possibilitam a distribuição para todo o estado de recursos de custeio (GND 3) ou a aquisição de equipamentos (GND 4), uma vez que se restringe apenas a "obras". A CMO também aceita ações que permitem

¹¹ “Art. 47. As emendas de Bancada Estadual deverão: b) projeto estruturante, nos termos do Parecer Preliminar, especificando-se o seu objeto e a sua localização”

múltiplas obras, desde que formem um plano integrado circunscrito a um município, região metropolitana ou RIDE.

Observa-se, dessa forma, o afastamento contemporâneo do escopo das emendas de bancada estadual em relação ao modelo original de sua destinação, restrita estritamente a obras e projetos estruturantes. (CONOF, ET 06/23, p.23)

Utilizando as emendas ao Projeto de Lei Orçamentária para o ano de 2023 como exemplo, elas foram segregadas em grupos, diferenciando as programações destinadas exclusivamente a obras estruturantes das demais. A análise sugere que esses empreendimentos recebem apenas cerca de 10% dos recursos totais das emendas de bancada estadual.

Curiosidade interessante é perceber que, em bancadas com menor número de parlamentares, a quantidade de emendas que pode ser apresentada pelo colegiado supera a de parlamentares do estado. (CONOF, ET 06/23, p.24)

De qualquer forma, a necessidade de continuidade dos investimentos foi incorporada ao § 20 do art. 166 da Constituição, além de já constar na Resolução nº 1, de 2006-CN (art. 47).

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.
§ 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento.

Art. 47. As emendas de Bancada Estadual deverão:
§ 2º Os projetos constantes de lei orçamentária anual, oriundos de aprovação de emendas de Bancada Estadual, uma vez iniciados, deverão ser, anualmente, objeto de emendas apresentadas pela mesma Bancada Estadual até a sua conclusão, salvo se:
I - constem do projeto de lei orçamentária; ou
II - a execução física não tiver alcançado 20 % (vinte por cento) do total da obra; ou
III - houver comprovado impedimento legal à continuidade da obra; ou
IV - houver decisão em contrário da unanimidade da bancada.

Salvo impedimento técnico, a bancada estadual deve garantir, via apresentação de emendas ao orçamento a cada ano, o fluxo de recursos necessário para assegurar a conclusão de investimentos iniciados. Paralelamente, o § 15 do art. 165 prevê um cadastro de projetos que pode subsidiar a elaboração e execução das emendas de bancada, além de mapear as prioridades por estado. Até o momento, a disposição constitucional teve eficácia limitada, dada a redução das obras estruturantes incluídas por bancadas.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 15. A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 102, de 2019)

Impera alertar também que a ampliação do instituto da transferência especial para emendas de bancadas representa um risco em termos de perda de transparência e acirramento da tendência de pulverização dos recursos em detrimento dos projetos estruturantes.

Atualmente, dentro dos requisitos básicos, o limite orçamentário a seu montante é de 1% (um por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL) atualizada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do ano anterior, conforme a própria Constituição Federal:

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

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019).

Nem a Constituição nem a LDO especificam o critério de distribuição do valor entre as bancadas para as emendas impositivas-RP 7. O critério de repartição dos recursos entre as emendas de bancada estadual impositivas não foi explicitado na Resolução nº 01/2006-CN, sendo definido no parecer preliminar de cada lei orçamentária, que tem adotado uma distribuição igualitária por estado/DF. As emendas de bancadas estaduais não impositivas (RP2) continuam seguindo o critério citado na Resolução nº 1/2006-CN.

A fonte desses recursos, tal qual a RP-6, é a reserva de recursos no Projeto de Lei Orçamentária - PLOA. Quanto a seu objeto, deve se tratar de obras e empreendimentos estruturantes com identificação precisa. Além disso, a CF exige repetição de emendas de bancada estadual com investimentos iniciados:

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

§ 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

Convergentemente, a Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional:

Subseção IV

Das Emendas de Bancada Estadual

Art. 46. As Bancadas Estaduais no Congresso Nacional poderão apresentar emendas ao projeto, relativas a matérias de interesse de cada Estado ou Distrito Federal.

Art. 47. As emendas de Bancada Estadual deverão:

I - ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação, aprovada por 3/4 (três quartos) dos Deputados e 2/3 (dois terços) dos Senadores da respectiva Unidade da Federação;

II - identificar de forma precisa o seu objeto, vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada;

III - no caso de projetos, contemplar, alternativamente a:

a) projeto de grande vulto, conforme definido na lei do plano plurianual;

b) projeto estruturante, nos termos do Parecer Preliminar, especificando-se o seu objeto e a sua localização;

IV - no caso de atividades ou operações especiais, restringir-se às modalidades de aplicação 30 (trinta - governo estadual) e 90 (noventa - aplicação direta);

V - em sua justificação, conter, no mínimo:

a) os elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos 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.

§ 1º Poderão ser apresentadas no mínimo 15 (quinze) e no máximo 20 (vinte) emendas de apropriação, além de 3 (três) emendas de remanejamento, sendo que:

I - as Bancadas Estaduais com mais de 11 (onze) parlamentares poderão apresentar, além do mínimo de 15 (quinze) emendas, uma emenda de apropriação para cada grupo completo de 10 (dez) parlamentares da bancada que exceder a 11 (onze) parlamentares;

II - nas Bancadas Estaduais integradas por mais de 18 (dezoito) parlamentares, caberá à representação do Senado Federal a iniciativa da apresentação de 3 (três) emendas de apropriação dentre aquelas de que trata o caput.

§ 2º Os projetos constantes de lei orçamentária anual, oriundos de aprovação de emendas de Bancada Estadual, uma vez iniciados, deverão ser, anualmente, objeto de emendas apresentadas pela mesma Bancada Estadual até a sua conclusão, salvo se:

I - constem do projeto de lei orçamentária; ou

II - a execução física não tiver alcançado 20 % (vinte por cento) do total da obra; ou

III - houver comprovado impedimento legal à continuidade da obra; ou

IV - houver decisão em contrário da unanimidade da bancada.

§ 3º Na hipótese do descumprimento do disposto no § 2º:

I - o Comitê de Admissibilidade de Emendas proporá a inadmissibilidade de emendas de Bancada Estadual, em número equivalente àquelas que deixaram de ser apresentadas, a partir daquela com o menor valor proposto;

II - o Relator-Geral substituirá a emenda de que trata o inciso I por emenda necessária à continuidade do projeto.

Art. 48. As emendas de remanejamento somente poderão propor acréscimos e cancelamentos em dotações no âmbito da respectiva Unidade da Federação, mesmo órgão e mesmo grupo de natureza de despesa, observada a compatibilidade das fontes de recursos.

Nesse viés, o § 12 do art. 166 da Constituição estabelece que a garantia de execução se aplica às "programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares". Como a Constituição não explicitou o limite para a "apresentação" de emendas

de bancada, o entendimento da Comissão Mista de Orçamento tem sido o de admitir emendas de bancada estadual não impositivas, para além da garantia de execução, marcadas com o identificador comum das programações discricionárias (RP 2).

Por fim, a respeito da indicação de beneficiário durante a execução, impõe-se que seja compatível com o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias e legislação aplicável à política pública. Deve-se, também, observar a população e o IDH do ente da Federação, sempre que possível, sob pena de impedimento, conforme a LDO de 2023 - tal qual a RP6, novamente.

3.2.3 Emendas Parlamentares de Comissões Discricionárias – RP-8

Em seguida, discorrer-se-á sobre as “Emendas Parlamentares de Comissão Discricionárias ao Orçamento Público”, “Identificador de Rubrica de Resultado Primário nº 8”. Para tanto, deve-se mencionar seu histórico político-jurídico-institucional, seus requisitos básicos e a forma como se realiza a indicação de beneficiário durante a execução.

Inicialmente, de acordo com a Resolução nº 2/1995-CN, as comissões tinham permissão para apresentar até cinco emendas cada. No entanto, essa competência regimental era ampla e não diretamente vinculada à atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal. Isso resultava em várias comissões apresentando emendas para a mesma área de governo, enquanto outras áreas não eram contempladas por nenhuma comissão.

Art. 20. Poderão ser apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual emendas coletivas cuja iniciativa caberá:

I - às comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, relativas às matérias que lhes sejam afetas regimentalmente, acompanhadas da ata da reunião em que as mesmas foram deliberadas, até o limite de cinco emendas por Comissão Permanente;

Anos depois, Resolução nº 1/2006-CN, em seu artigo 44, concede às comissões a possibilidade de incluir programações baseadas em critérios de aplicação alinhados a políticas públicas nacionais ou setoriais. Essa disposição regimental busca qualificar o papel das emendas de comissão, mas até o momento, essas iniciativas não geraram os efeitos desejados. Os montantes destinados às emendas de comissão permanecem tradicionalmente reduzidos e, quando autorizadas, frequentemente são utilizadas para atender a demandas individuais, sem seguir critérios mais objetivos.

Além disso, a Resolução nº 01/2006-CN trouxe uma mudança significativa ao estabelecer uma correlação entre a competência regimental das comissões e as áreas

correspondentes da administração pública. Essa correlação passou a orientar o exame de admissibilidade das emendas apresentadas por cada órgão colegiado, vinculando o quantitativo de emendas à quantidade de subáreas temáticas sob seu escopo. Dessa forma, cada comissão poderia apresentar entre quatro e oito emendas.

Art. 44. As emendas de Comissão deverão:

I - ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação;
II - ter caráter institucional e representar interesse nacional, observado o disposto no art. 47, incisos II a V, vedada a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto;

III - conter, na sua justificação, 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.

§ 1º Poderão ser apresentadas, por comissão, até 8 (oito) emendas, sendo 4 (quatro) de apropriação e 4 (quatro) de remanejamento. (Parágrafo com redação dada pela Resolução nº 3, de 2015-CN)

I - (Revogado pela Resolução nº 3, de 2015-CN)

II - (Revogado pela Resolução nº 3, de 2015-CN)

§ 2º As Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados poderão apresentar emendas, sendo até 4 (quatro) de apropriação e até 4 (quatro) de remanejamento.

No entanto, a Resolução nº 3/2015-CN - “Altera a Resolução nº 1, de 2006 - CN, para ampliar o número de relatorias setoriais do projeto de lei orçamentária anual e dá outras providências” - reverteu esse modelo, eliminando as subáreas temáticas e estabelecendo um limite fixo de quatro emendas de apropriação e quatro de remanejamento por comissão. Essa mudança resultou em disparidades na distribuição de emendas, com alguns órgãos recebendo sete ou mais emendas, enquanto outros não foram contemplados.

Art. 44.

§ 1º Poderão ser apresentadas, por comissão, até 8 (oito) emendas, sendo 4 (quatro) de apropriação e 4 (quatro) de remanejamento.

.....(NR)

Art. 45. As emendas de remanejamento somente poderão propor acréscimos e cancelamentos em dotações de caráter institucional e de interesse nacional, no âmbito do mesmo órgão orçamentário e do mesmo grupo de natureza de despesa, observada a compatibilidade das fontes de recursos. (NR)

Diante da relevância das comissões, já foram feitas tentativas de valorizar sua participação no processo orçamentário. Algumas propostas incluíam atribuir às comissões funções como emitir parecer prévio da matéria de sua competência, indicar programas prioritários para emendamento e escolher o relator setorial do projeto de lei orçamentária.(CONOF, ET 06/23, p.26)

Nesse aspecto, os relatores setoriais são responsáveis por receber recursos para atender às emendas de comissão proporcionalmente ao número de emendas por setor. No entanto, o valor por emenda geralmente é reduzido.¹² Em contraste, o Relator Geral pode alocar quantias substancialmente superiores, dependendo dos recursos disponíveis. Essa falta de regras claras para o atendimento das emendas de comissão pode gerar disparidades significativas na distribuição dos recursos. (CONOF, ET 06/23, p.26)

Em 2023, a Emenda Constitucional nº 126/2022 trouxe mudanças significativas nos valores das emendas de comissão. No entanto, esses recursos se concentraram em algumas comissões.

Art. 5º Para o exercício financeiro de 2023, a ampliação de dotações orçamentárias sujeitas ao limite previsto no inciso I do caput do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prevista nesta Emenda Constitucional poderá ser destinada ao atendimento de solicitações das comissões permanentes do Congresso Nacional ou de suas Casas.

§ 1º Fica o relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 autorizado a apresentar emendas para a ampliação de dotações orçamentárias referida no caput deste artigo.

§ 2º As emendas referidas no § 1º deste artigo:

I - não se sujeitam aos limites aplicáveis às emendas ao projeto de lei orçamentária;

II - devem ser classificadas de acordo com as alíneas a ou b do inciso II do § 4º do art. 7º da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022.

§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede os cancelamentos necessários à abertura de créditos adicionais.

§ 4º As ações diretamente destinadas a políticas públicas para mulheres deverão constar entre as diretrizes sobre como a margem aberta será empregada.

Por fim, imprescindível citar que a Comissão Mista de Orçamento, a partir de determinada mudança, passou a ter a prerrogativa de apresentar emendas, que são analisadas pelos relatores e votadas no próprio colegiado.

Dentro dos requisitos básicos, o limite orçamentário depende da disponibilidade de recursos (cancelamento de outras programações), conforme a própria Constituição Federal. Seu objeto deve ser de caráter institucional e nacional, visando atender a políticas públicas setoriais. A aprovação de programações genéricas vincula-se à existência de critérios populacionais previamente estabelecidos, conforme disposto na Resolução nº 1/2006-CN:

Subseção III Das Emendas de Comissão

¹² “ Por exemplo, na LOA 2023, o valor por emenda foi de apenas R\$ 1,83 milhão. De outra parte, o Relator Geral pode destinar quantias muito superiores, a depender dos recursos que dispõem. Não existe uma regra no Parecer Preliminar para esse atendimento, o que pode gerar grandes diferenças.”

CONOF. **Estudo Técnico nº 06/2023. Emendas Orçamentárias e Políticas Públicas**

Art. 43. As comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e as comissões mistas permanentes do Congresso Nacional, no âmbito de suas competências regimentais, poderão apresentar emendas ao projeto. (Artigo com redação dada pela Resolução nº 3, de 2015-CN)

Art. 44. As emendas de Comissão deverão:

I - ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação;

II - ter caráter institucional e representar interesse nacional, observado o disposto no art. 47, incisos II a V, vedada a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto;

A respeito da indicação de beneficiário durante a execução, impõe-se que seja compatível com o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias e legislação aplicável à política pública. Deve-se, também, observar a população e o IDH do ente da Federação, sempre que possível, sob pena de impedimento, conforme a LDO de 2023 - tal qual a RP6 e a RP7.

Art. 44. As emendas de Comissão deverão:

III - conter, na sua justificação, 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.

§ 1º Poderão ser apresentadas, por comissão, até 8 (oito) emendas, sendo 4 (quatro) de apropriação e 4 (quatro) de remanejamento.

§ 2º As Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados poderão apresentar emendas, sendo até 4 (quatro) de apropriação e até 4 (quatro) de remanejamento.

Art. 45. As emendas de remanejamento somente poderão propor acréscimos e cancelamentos em dotações de caráter institucional e de interesse nacional, no âmbito do mesmo órgão orçamentário e do mesmo grupo de natureza de despesa, observada a compatibilidade das fontes de recursos.

3.2.4 Emendas Parlamentares do Relator-Geral do Projeto de Lei Orçamentária – RP-9

Finalmente, analisar-se-á, sucintamente, as “Emendas Parlamentares do Relator-Geral do Projeto de Lei Orçamentária”, “Identificador de Rubrica de Resultado Primário nº 9” - vulgarmente conhecido como “Orçamento Secreto”, declarado inconstitucional pelo emblemático e paradigmático julgamento pelo STF - julgamento esse a ser descrito em momento oportuno no presente Trabalho.

As Emendas de Relator desempenham um papel fundamental no processo de elaboração e aprovação do Orçamento Público. A função primordial dos relatores setoriais e geral consiste em analisar e atribuir valores às emendas apresentadas pelos parlamentares, bancadas e comissões. Historicamente, essas emendas foram limitadas a casos específicos, com o objetivo de prevenir conflito de interesses e garantir a isonomia na distribuição dos recursos, evitando a concentração do poder de iniciativa e alocação de recursos em um único agente político. (CONOF, ET 06/23, p.27)

Ao longo do tempo, a atuação dos relatores passou a incluir ajustes técnicos na programação orçamentária, com o objetivo de organizar e sistematizar a peça orçamentária. A partir da LOA 2020, o parecer preliminar ao PLOA passou a autorizar o relator a incluir programações passíveis de divisão e indicação de beneficiários durante a execução do orçamento. (CONOF, ET 06/23, pp.27-28)

Também foram admitidas autorizações para que o relator propusesse acréscimos de recursos de abrangência nacional, consideradas "meritórias" e não passíveis de indicação política de beneficiários durante a execução. Essas autorizações incluem despesas da previdência para correção do salário mínimo, reajuste de pessoal, aumento ou equalização do piso da saúde, entre outros projetos específicos. (CONOF, ET 06/23, p.28)

Por consequência, o parecer preliminar ao PLOA passou a ser a base para as autorizações de emendas de relator, incluindo as programações com o identificador de resultado primário RP 9. Essas programações são destinadas à correção de erros e omissões e ajustes técnicos diversos. (CONOF, ET 06/23, p.28)

Todavia, nesse processo, a inclusão de valores elevados por meio de emendas de relator do tipo RP 9, que são despesas discricionárias passíveis de indicação de beneficiários durante a execução, gerou controvérsias políticas e jurídicas. Questões relacionadas à transparência na identificação dos beneficiários finais e à divisão do poder político orçamentário foram levantadas. (CONOF, ET 06/23, p.29)

Nesse sentido, redige Romero Oliveira Arruda, em “PIX Orçamentário. A Emenda Constitucional 106/2019 e suas implicações nas emendas individuais impositivas”:

Esse movimento, em pouco tempo, ganhou todas as manchetes de jornais e ficou conhecido como “Orçamento Secreto”, apelido criado pelo Jornalista Breno Pires, que à época trabalhava para o jornal Estado de São Paulo, na reportagem de 08 de maio de 2021, “Orçamento secreto de Bolsonaro, entenda o passo a passo para o esquema” (ARRUDA, 2022, p.29)

Razão pela qual ações de controle de constitucionalidade foram propostas, alegando violação de preceitos constitucionais como publicidade, impessoalidade, separação de poderes, eficiência e isonomia. Tratam-se das Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) nº 850, 851, 854 e 1.014. O STF julgou procedentes os pedidos e determinou que as emendas do Relator-Geral do orçamento destinem-se exclusivamente à correção de erros e omissões, vedando sua utilização indevida para criar novas despesas ou ampliar as programações previstas no projeto de lei orçamentária anual.

Nesse contexto, as decisões do STF têm eficácia e efeito vinculante para os órgãos do Poder Público. Diante da declaração de inconstitucionalidade da Resolução nº 2/2021, que autorizava o relator-geral a apresentar emendas para incluir programação ou acrescentar valores às programações do projeto, a execução dos restos a pagar das dotações já aprovadas deve observar as diretrizes estabelecidas pelo STF.

A execução dessas programações encontra-se a cargo dos Ministros de Estado, que serão responsáveis por verificar a conformidade das programações com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas de governo. A decisão do STF busca garantir a transparência, a publicidade e a observância dos critérios constitucionais na definição dos entes beneficiários do orçamento público.

Em suma, as emendas de relator desempenham um papel importante no processo de elaboração e aprovação do Orçamento Público. Historicamente, elas foram limitadas a casos específicos para evitar conflitos de interesse e garantir a isonomia na distribuição dos recursos. No entanto, ao longo do tempo, as modalidades das emendas parlamentares foram sendo ampliadas, permitindo ao relator ajustar a programação e incluir programações passíveis de divisão e indicação de beneficiários.

Nesse viés, a utilização indevida das emendas do relator levantou questões sobre a transparência e a divisão do poder político-orçamentário. O controle de constitucionalidade das emendas de relator resultou em decisões do STF que estabelecem limites e diretrizes para sua utilização. Essas decisões visam garantir a correção de erros e omissões no orçamento, evitando a criação de novas despesas ou ampliação das programações previstas no projeto de lei orçamentária anual.

Assim sendo, a implementação das medidas estabelecidas pelo STF busca assegurar a transparência, a publicidade e a observância dos critérios constitucionais na execução do orçamento público. Caberá aos Ministros de Estado, enfim, garantir a conformidade das programações com os programas e projetos existentes, promovendo uma distribuição justa e eficiente dos recursos.

A fim de discorrer sobre as fontes jurídicas do RP9, deve-se mencionar os requisitos básicos da “PR9” e a forma como se realiza a indicação de beneficiário durante a execução.

Dentro dos requisitos básicos, o limite fora integralmente afastado. Antes, prevalecia o disposto na Resolução nº 2, de 2001, do Congresso Nacional, a qual tinha por fim “Alterar disposições da Resolução nº 01/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral.”

Art. 1º A Resolução nº 1, de 2006-CN, passa a vigorar com as seguintes alterações:
"Art. 53.

IV - autorizar o relator-geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto, devendo nesse caso especificar seu limite financeiro total, assim como o rol de políticas públicas passível de ser objeto de emendas.

Parágrafo único. O limite financeiro de que trata o inciso IV não poderá ser superior ao valor total das emendas de que tratam os §§ 11 e 12 do art. 166 da Constituição Federal e não se aplica às emendas elaboradas nos termos dos incisos I e II do art. 144." (NR)

"Art. 69-A. O relator-geral poderá realizar indicações para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, oriundas de solicitações recebidas de parlamentares, de agentes públicos ou da sociedade civil.

§ 1º As indicações e as solicitações que as fundamentaram, referidas no caput, serão publicadas individualmente e disponibilizadas em relatório em sítio eletrônico pela CMO e encaminhadas ao Poder Executivo.

§ 2º As indicações somente poderão ser feitas quando compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e estiverem de acordo com a legislação aplicável à política pública a ser atendida." (NR)

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único. As alterações da Resolução nº 1, de 2006-CN, referentes ao art. 69-A de que trata o art. 1º, somente serão aplicáveis às indicações do relator-geral realizadas após a data de publicação desta Resolução, aplicando-se às indicações e solicitações anteriores a essa data o que consta no Ato Conjunto das Mesas do Senado e da Câmara dos Deputados nº 1, de 2021.

Congresso Nacional, em 1º de dezembro de 2021

No entanto, diante da decisão do STF no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 850, 851, 854 e 1.014, todo o teor da Resolução acima fora declarado inconstitucional e afastado.

Quanto a seu objeto, deve se tratar tão somente de correção de erro ou omissão na sistematização e organização da lei orçamentária, conforme descrito na Res. nº 1/2006-CN:

Subseção VI

Do Parecer Preliminar

Art. 51. O Relator-Geral apresentará Relatório Preliminar que, aprovado pelo Plenário da CMO, estabelecerá os parâmetros e critérios que deverão ser obedecidos na elaboração do relatório do projeto pelo Relator-Geral e pelos Relatores Setoriais.

Art. 53. O Parecer Preliminar poderá:

I - determinar o remanejamento de dotações em nível de função, subfunção, programa, ação, órgão ou área temática;

II - definir outras alterações e limites que contribuam para adequar a estrutura, a composição e a distribuição de recursos às necessidades da programação orçamentária;

[...]

CAPÍTULO XIV

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS SOBRE EMENDAS

Art. 143. As modificações introduzidas pelos Relatores aos projetos de lei em tramitação na CMO dependerão da apresentação e publicação da respectiva emenda.

Art. 144. 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.

Parágrafo único. 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.

Art. 145. As emendas de Relator serão classificadas de acordo com a finalidade, nos termos dos Pareceres Preliminares.

No mais, as Emendas de Relator não podem acrescer recursos passíveis de indicação de beneficiários durante a execução, em razão da declaração de inconstitucionalidade do Art. 53 da Res. nº 1/2006-CN, em sede do julgamento supracitado.

Art. 53. O Parecer Preliminar poderá:

IV – autorizar o relator-geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto, devendo nesse caso especificar seu limite financeiro total, assim como o rol de políticas públicas passível de ser objeto de emendas.

Parágrafo único. O limite financeiro de que trata o inciso IV não poderá ser superior ao valor total das emendas de que tratam os §§ 11 e 12 do art. 166 da Constituição Federal e não se aplicam às emendas elaboradas nos termos dos incisos I e II do art. 144.’ (NR)

Faz-se mister citar, também, que a Emenda Constitucional nº 126 de 2023, denominada “Emenda de Transição” - a ser detalhada no próximo capítulo - permitiu às Emendas de Relator atender solicitações de comissões do Legislativo e de políticas públicas durante vigência da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023.

Art. 8º Fica o relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 autorizado a apresentar emendas para ações direcionadas à execução de políticas públicas até o valor de R\$ 9.850.000.000,00 (nove bilhões oitocentos e cinquenta milhões de reais), classificadas de acordo com a alínea b do inciso II do § 4º do art. 7º da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022.

Não obstante, a decisão do STF, diante das ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, considerou inconstitucional o uso indevido das Emendas de Relator (RP 9) aplicável à apresentação da emenda como às indicações, sejam oriundas de solicitações de parlamentares ou terceiros, para execução de programações inseridas por Emendas de Relator.

3.3 O “Orçamento Impositivo” e suas implicações às Emendas Parlamentares

Esclarecidas as modalidades, parte-se para discorrer sobre uma de suas espécies - RP6 - e uma de suas principais características - a impositividade. São conceitos fulcrais a essa Monografia.

O orçamento impositivo é um tema de grande relevância no contexto da gestão pública, especialmente no que diz respeito à participação do Poder Legislativo no processo decisório de

alocação dos recursos públicos. Neste Subcapítulo, explorar-se-á as principais características e aplicações do orçamento impositivo, compreendendo sua natureza, limitações e implicações para o Executivo e o Legislativo, com foco específico nas emendas parlamentares. Além disso, discutir-se-á sobre a importância da verificação dos impedimentos técnicos e a necessidade de garantir a compatibilidade das programações orçamentárias com as políticas públicas.

Para tanto, tem-se como fonte o Estudo Técnico nº 06/2023, “Emendas Orçamentárias e Políticas Públicas”, da CONOF, por Eugênio Greggiani, Dayson P. Almeida, Mário Gurgel, Tiago M. A. Almeida; bem como o artigo ““O que é Orçamento Impositivo”, de Marcos Mendes e Fernando Álvares Correa Dias, pelo “Brasil Economia e Governo”, do “Instituto Braudel”.

Como visto, as emendas individuais sempre foram limitadas, tanto em quantidade de proposições quanto em montante orçamentário. Esses limites são estabelecidos para evitar que a demanda por recursos comprometa as disponibilidades da União, para viabilizar o atendimento das demais necessidades e para garantir um tratamento isonômico aos congressistas.

Outrossim, após um período de elevado contingenciamento, foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) nº 86/2015, que estabeleceu o dever de execução das programações incluídas por emendas individuais.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 86, DE 2015

Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.

Art. 1º Os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 165.

§ 9º.....

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166." (NR)

"Art. 166.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

Mais recentemente, a EC nº 126/2022 elevou o limite das emendas individuais para 2% da Receita Corrente Líquida (RCL).

Art. 155.

§ 1º

V - não incidirá sobre as doações destinadas, no âmbito do Poder Executivo da União, a projetos socioambientais ou destinados a mitigar os efeitos das mudanças climáticas e às instituições federais de ensino.

....." (NR)

"Art.166.

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

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

Consequentemente, atualmente o dever de execução das programações orçamentárias está previsto na Constituição Federal e estabelece que a administração tem a obrigação de executar as programações orçamentárias, adotando as medidas necessárias para garantir a entrega efetiva de bens e serviços à sociedade. No entanto, esse dever não é absoluto e está sujeito a possíveis impedimentos técnicos.

A verificação dos impedimentos técnicos é fundamental para garantir a compatibilidade das programações com as políticas públicas, evitando o engessamento das escolhas alocativas e promovendo a harmonização e convergência destas. Essa verificação deve ser feita de forma substancial, considerando a compatibilidade com a política pública aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação e com os planos e programas estabelecidos.

É fundamental que o Executivo estabeleça critérios e mecanismos que garantam a compatibilidade das programações com as políticas públicas, evitando a fragmentação e a dissociação do gasto em relação ao planejamento setorial. A análise dos impedimentos técnicos deve considerar não apenas os aspectos formais das emendas, mas também a elegibilidade da população-alvo com base em indicadores socioeconômicos específicos.

Contudo, infelizmente, essa realidade - a verificação plena de impedimentos técnicos de ordem não apenas formal mas, também, material - está restrita ao plano do “dever ser”, não encontrando respaldo prático. Segundo a Controladoria-Geral da União - em um estudo de caso a ser abordado posteriormente - a análise técnica das emendas individuais muitas vezes se concentra apenas nos aspectos formais do plano de trabalho, não considerando as especificidades da localidade beneficiada. Isso pode comprometer a efetividade na alocação dos recursos públicos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2023, por exemplo, ampliou o mecanismo das indicações, prevendo que a execução das programações deve observar as indicações de beneficiários não apenas no caso das emendas impositivas, mas também para as demais emendas de comissão e de relator geral. Entretanto, é importante destacar que as indicações

não devem ser consideradas de caráter estritamente vinculante, pois isso poderia fragilizar a função constitucional de controle externo a cargo do Poder Legislativo, comprometendo a harmonia entre os Poderes, sua independência e prerrogativas funcionais típicas.

Observa-se que a fragilidade da execução das programações orçamentárias está relacionada à possibilidade de o autor da emenda ter inserido, em sua indicação, um problema a ser considerado um impedimento técnico, inviabilizando a execução das programações da forma como constam da lei orçamentária. Isso cria uma condição suspensiva, na qual a execução dependerá da vontade do autor da emenda.

À vista disso, compete ao Executivo estabelecer diretrizes, condições de admissibilidade e critérios que garantam a aplicação dos recursos de forma compatível com os planos e programas pertinentes. Entretanto, é importante ressaltar que nem sempre a verificação dos impedimentos técnicos ocorre de forma adequada, o que pode comprometer a efetividade na alocação dos recursos públicos.

Por outro lado, faz-se mister ressaltar que a adoção do orçamento impositivo também tem um impacto significativo na transparência e publicidade do processo orçamentário. Ao tornar obrigatória a execução das emendas parlamentares, o orçamento impositivo promove uma maior clareza e previsibilidade na destinação dos recursos públicos.

Além disso, ao garantir a participação do Poder Legislativo no processo de elaboração e aprovação do orçamento, o orçamento impositivo fortalece a *accountability* e a responsabilidade dos parlamentares perante a sociedade. Isso contribui para o fortalecimento da democracia e para a construção de um Estado mais transparente e eficiente.

Em síntese, o orçamento impositivo desempenha um papel fundamental na participação do Poder Legislativo no processo de alocação dos recursos públicos. As emendas parlamentares individuais, quando executadas de forma adequada e compatível com as políticas públicas, contribuem para reduzir as desigualdades sociais e regionais, melhorando a eficiência e a qualidade do gasto público. Não obstante, é fundamental que essa participação seja realizada de forma compatível com as políticas públicas e respeitando os princípios constitucionais.

Assim sendo, é importante garantir a verificação dos impedimentos técnicos e a compatibilidade das programações com as políticas públicas, a fim de promover a efetividade na alocação dos recursos e o desenvolvimento sustentável do país. A regulamentação adequada e aprimoramento dos mecanismos de controle são essenciais para o bom funcionamento do Orçamento Impositivo e a promoção do interesse público. O orçamento impositivo, quando aplicado de forma transparente e responsável, fortalece a democracia e melhora a governança pública.

Contexto Institucional da Modalidade “Transferência Especial” das Emendas Individuais Impositivas

Finalmente, inicia-se, aqui, o principal capítulo da Monografia “A Modalidade ‘Transferência Especial’ das Emendas Parlamentares Individuais Impositivas: conceitos, contexto e ressalvas”, com o *core* do trabalho, qual seja: a “Modalidade ‘Transferência Especial’ das Emendas Individuais Impositivas”.

A fim de bem discorrer sobre esse fenômeno, considerados todos os conceitos presentes nos capítulos anteriores, abordar-se-á a “Repercussão do Julgamento do ‘Orçamento Secreto’ e da ‘Emenda Constitucional de Transição’” e a “Modalidade de Transferência Especial” *per si*, consideradas, por óbvio, suas inúmeras ressalvas.

Como fonte, cita-se, principalmente, a Nota Técnica nº 01/2023, “Emendas de Relator no Processo Orçamentário - Repercussão da decisão do STF - ADPF 850, 851, 854 e 1.1014 e da EC nº 126/2023”, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOF), por Eugênio Greggianin, Graciano R. Mendes e Tiago Almeida, consultores da Casa; “Transferências especiais: criação, evolução e dinâmica”, por Leandro Vieira Rodrigues Barbosa, artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro (ILB); “PIX Orçamentário. A Emenda Constitucional 105/2019 e suas implicações nas emendas individuais impositivas.”, por Romero Oliveira Arruda, também, do ILB; “Transferências Especiais e Incentivos Parlamentares”, por Dayson Pereira Bezerra de Almeida, o qual logrou êxito como 2º lugar do “XI Prêmio SOF de Monografias”, no Tema 2 - Inovação e Orçamento Público; além de definições sucintas retiradas de logradouros eletrônicos oficiais do Governo e da Câmara dos Deputados.

4.1 Repercussão do Julgamento do "Orçamento Secreto", da "Emenda Constitucional de Transição" e da “Emenda Constitucional da Transferência Direta”

Nesse Subcapítulo que antecede o Tópico mais relevante do presente Trabalho, discorre-se, brevemente, sobre 3 atos jurídicos, relativamente recentes, intrinsecamente relacionados ao instituto da Modalidade Transferência Especial das Emendas Individuais, quais sejam: a Emenda Constitucional de Transferência Direta (EC 105/2019); o Orçamento Secreto (ADPFs 850,851, 854 e 1.014); e a Emenda Constitucional de Transição (EC 126/2022).

4.1.1 Emenda Constitucional 105 de 2019: criação da “Transferência Direta”

A Emenda Constitucional (EC) nº 105/2019, aprovada pelo Congresso Nacional em 2019 e em vigor desde 1º de janeiro de 2020, trouxe importantes mudanças para o processo orçamentário brasileiro. Essa norma constitucional acrescentou à Carta Magna o art. 166-A, autorizando a transferência direta de recursos de emendas parlamentares individuais ao Orçamento Geral da União (OGU) para estados, municípios e o Distrito Federal. Compreender o processo de construção dessa emenda é fundamental para avaliar seus efeitos e aplicabilidade. Neste Tópico, explorar-se-á as implicações da Emenda Constitucional 105/2019 e suas repercussões no contexto das emendas individuais impositivas.

Inicialmente, cumpre demonstrar a Emenda em sua íntegra:

“EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 105, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2019
Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.
As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:
Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 166-A:
"Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:
I - transferência especial; ou
II - transferência com finalidade definida.
§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:
I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e
II - encargos referentes ao serviço da dívida.
§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:
I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;
II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e
III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.
§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.
§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão:
I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e
II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.
§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo."
Art. 2º No primeiro semestre do exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Emenda Constitucional, fica assegurada a transferência financeira em montante mínimo equivalente a 60% (sessenta por cento) dos recursos de que trata o inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor em 1º de janeiro do ano subsequente ao de sua publicação.
Brasília, em 12 de dezembro de 2019”

A promulgação da Emenda Constitucional nº 105/2019 trouxe à tona diversas discussões sobre o orçamento público brasileiro e as Transferências Especiais. Essa criação não está desvinculada de outros acontecimentos políticos que afetaram o debate sobre o orçamento público. Desde a eleição presidencial de 2014, marcada pela acirrada disputa entre a então presidente Dilma Rousseff (PT) e o presidenciável Aécio Neves (PSDB), os congressistas de ambos os lados perceberam a oportunidade de fortalecer o parlamento e garantir maiores prerrogativas na tramitação do orçamento brasileiro.

Em síntese, a EC 105/2019 estabelece duas modalidades de Transferência para as Emendas Individuais. A primeira é a Transferência com Finalidade Definida, na qual a emenda parlamentar é direcionada para atender um ente federativo ou uma política pública específica, e é precedida por contrato ou convênio.

Já a segunda modalidade, então inédita, é a Transferência Especial, que pode ser usada em projetos diversos, sem a necessidade de vinculação a instrumentos prévios. Essas transferências dispensam a assinatura de contratos prévios ou convênios e não são consideradas receita do ente beneficiado para cálculo do limite da dívida e despesas de pessoal.

A Transferência Direta, introduzida pela EC 105/2019, é uma nova modalidade de recurso que não possui uma finalidade definida. Diferente das demais emendas, ela pode ser utilizada em diversos projetos, sem a necessidade de vinculação a instrumentos prévios, como contratos de repasse ou convênios. Essa transferência é aplicada em programas finalísticos das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado

Nesse contexto, os parlamentares têm o poder de alocar recursos nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, além de contribuir para a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Em 2015, as emendas individuais, que tradicionalmente eram destinadas para obras ou aquisição de bens de utilidade pública nas bases eleitorais de cada parlamentar, se tornaram impositivas a partir da Emenda Constitucional nº 86 de 2015.

Essa emenda, conforme demonstrado em páginas anteriores, determinou que o montante das emendas individuais, que devem ser executadas de forma obrigatória, corresponda a 1,2% da Receita Corrente Líquida prevista na Lei Orçamentária, sendo que metade desses recursos deve ser destinada para a área da Saúde.

Além das emendas individuais ao Orçamento Geral da União, também existem as Emendas de Bancada, que expressam as prioridades de grupos de parlamentares em relação

aos seus estados. A partir da Emenda Constitucional nº 86 de 2015, essas emendas também passaram a ter caráter impositivo. Essas emendas individuais, com seu percentual da receita corrente líquida e sua impositividade, representam a fronteira de vários capítulos que se desencadearam a partir de 2015, tais como: o “Orçamento Secreto” (Emendas de Relator, RP9) e seu julgamento pelo STF (ADPFs 850, 851, 854 e 1.014) bem como a “Emenda Constitucional de Transição”, temas dos próximos tópicos desta Monografia.

A Emenda Constitucional nº 105/2019, que teve origem no legislativo e foi referendada pelo Congresso Nacional em dezembro de 2019, estabelece as condições para o uso dos recursos destinados aos estados e municípios por meio das Emendas RP6 - Transferências Especiais. Essa proposta começou a tramitar na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e foi apresentada pela Senadora Gleisi Hoffman do Partido dos Trabalhadores (PT). A EC 105/2019 passou por diversas etapas de tramitação até sua aprovação e promulgação.

Durante a tramitação da PEC sobre as Transferências Especiais, a Caixa Econômica Federal (CEF) foi mencionada diversas vezes como um obstáculo para a agilidade na transferência de recursos. A CEF era responsável por analisar e encaminhar pareceres técnicos, o que retardava o envio dos recursos. Para eliminar processos burocráticos, a EC 105/2019 retirou a CEF como intermediária do repasse de recursos federais para os entes estaduais e municipais.

Contudo, surpreendentemente, a CEF passou a oferecer serviços de consultoria para acompanhamento da aplicação dos recursos, em decorrência da ausência de capital humano capacitado para acompanhar a execução desses recursos em cidades com menos de 50.000 (cinquenta mil) habitantes, por exemplo.

É importante ressaltar que a EC 105 dispõe sobre a utilização dos recursos, vedando o pagamento de benefícios, despesas de pessoal ou serviço da dívida. Assim sendo, pelo menos 70% do montante destinado deve ser direcionado às despesas de capital.

Um dos desafios da EC 105/2019 é garantir a transparência e o controle na aplicação dos recursos destinados por meio das Transferências Especiais. Originalmente, na proposta de Emenda Constitucional nº 48 de 2019, estava previsto que os Tribunais de Contas regionais seriam responsáveis pela fiscalização e controle desses recursos. No entanto, o texto final da EC 105 não faz referência aos mecanismos que garantam o monitoramento da execução desses recursos pelos entes subnacionais beneficiados.

Uma forma possível de garantir algum nível de transparência é o preenchimento do Relatório de Gestão Anual (RAG) na plataforma Mais Brasil, na qual os entes federados

beneficiários devem cadastrar as emendas e informações relacionadas aos programas beneficiados. No entanto, é necessário estabelecer limites para a atuação dos órgãos de controle na esfera local e definir a participação ou não dos órgãos federais nesse processo.

Conclusivamente, a Emenda Constitucional 105/2019 trouxe importantes mudanças para o processo orçamentário brasileiro, permitindo a transferência direta de recursos por meio das Transferências Especiais. Essa nova modalidade de emenda parlamentar busca agilizar o repasse de recursos e eliminar a burocracia envolvida no processo.

Entretanto, é fundamental garantir a transparência e o controle na aplicação desses recursos, bem como a fiscalização por parte dos órgãos competentes. A EC 105 pode representar uma evolução no sistema orçamentário brasileiro, contanto que haja acompanhamento em sua implementação e avaliação de seus impactos a longo prazo.

4.1.2 O Julgamento do "Orçamento Secreto" - a inconstitucionalidade das “Emendas de Relator”, rubrica RP9

No dia 19/12/2022 (dezenove de dezembro de dois mil e vinte e dois), o Supremo Tribunal Federal (STF) proferiu decisão declarando incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado "esquema do orçamento secreto". Por maioria de votos, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) julgou inconstitucionais as irregularidades referentes às emendas de relator ao Orçamento Geral da União, identificadas pela sigla RP-9.

O julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1014 foi concluído com seis votos pela inconstitucionalidade e cinco votos divergentes, com entendimentos diversos entre si. A decisão seguiu o voto da presidente Rosa Weber, relatora das ações, ajuizadas pelo Cidadania, pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e pelo Partido Verde (PV), conforme se verifica abaixo:

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 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.

Essas práticas consistiam no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União. Desde então, a decisão do STF tem efeito vinculante para toda a administração pública.

Dentre os elementos do acórdão, citam-se os principais: caráter anônimo, a execução, a identificação, a governabilidade e os erros e omissões.

A respeito do “caráter anônimo”, conforme decisão da Suprema Corte, o “esquema do Orçamento Secreto” consistia no uso ampliado das emendas do relator-geral no Orçamento Geral da União, a fim de incluir novas despesas ou programações no PLOA, por exemplo. A relatora, em seu voto, defendeu a tese de que as emendas RP-9 violam os princípios constitucionais da transparência, impessoalidade, moralidade e publicidade dado que essas transferências são anônimas. Ou seja, não havia nenhuma identificação do proponente ou clareza sobre o destinatário.

Referente à “execução”, determinou-se que a LOA de 2021 e a LOA de 2022 devem ser mitigadas, interpretadas à luz da Carta Magna. Nesse viés, compete aos ministros de Estado de cada pasta beneficiada com recursos decorrentes da anulação antes associada à RP-9 - aproximadamente R\$ 19,4 bilhões de reais (dezenove bilhões e quatrocentos milhões de reais), divididos entre as rubricas RP-2 e RP-6 - orientar a execução desses montantes conforme programas e projetos de suas áreas e prioridades. Só assim se verifica afastado o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator-geral do orçamento.

No que tange à identificação, impôs-se que todas as áreas orçamentárias e órgãos da Administração Pública que empenharam, pagaram e liquidaram suas despesas mediante essas transferências, entre 2021 e 2022, deveriam publicar esses dados relacionados aos serviços, obras e compras realizadas. Impôs-se, ainda, a identificação dos solicitadores e beneficiários, no prazo de 90 dias, conforme o princípio da transparência e publicidade - de maneira clara, acessível e fidedigna.

Assim, os princípios de publicidade e transparência devem ser observados em todas as fases do ciclo orçamentário - descrito no início desta Monografia. Para tanto, medidas devem ser dispostas para assegurar o acesso público e a rastreabilidade dessas transferências, conforme previsto na Lei nº 10.180, de 2001, que preconiza o seguinte:

LEI No 10.180, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2001.

Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

[...]

Seção II

Do Orçamento Federal

Art. 8º Compete às unidades responsáveis pelas atividades de orçamento:

I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração dos projetos da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais;

II - estabelecer normas e procedimentos necessários à elaboração e à implementação dos orçamentos federais, harmonizando-os com o plano plurianual;

III - realizar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do processo orçamentário federal;

IV - acompanhar e avaliar a execução orçamentária e financeira, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos;

V - estabelecer classificações orçamentárias, tendo em vista as necessidades de sua harmonização com o planejamento e o controle;

VI - propor medidas que objetivem a consolidação das informações orçamentárias das diversas esferas de governo.

[...]

Art. 24. Compete aos órgãos e às unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

II - fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos Orçamentos da União, quanto ao nível de execução das metas e objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento;

III - avaliar a execução dos orçamentos da União;

V - fornecer informações sobre a situação físico-financeira dos projetos e das atividades constantes dos orçamentos da União;

VI - realizar auditoria sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados;

VII - apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais e, quando for o caso, comunicar à unidade responsável pela contabilidade para as providências cabíveis;

VIII - realizar auditorias nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais;

- IX - avaliar o desempenho da auditoria interna das entidades da administração indireta federal;
- XI - criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos oriundos dos orçamentos da União.

Acerca da governabilidade, considerou-se que tais emendas estavam, na verdade, subvertendo a lógica de repartição dos recursos orçamentários, à medida que a discricionariedade na alocação de verbas, antes do Chefe do Executivo Federal, fora-lhe tolhida, prejudicando sua governabilidade e governança diante do Congresso e da sociedade. Tal circunstância afrontava, conseqüentemente, o mecanismo de freios e contrapesos, “*checks and balances*”, para plena harmonia, separação e independência dos 3 (três) Poderes, conforme impera a Constituição Federal.

Por fim, sobre os “erros e omissões”, cumpre mencionar que, em se tratando da finalidade inicial, justa, legal e prevista das “Emendas Parlamentares de Relator ao Orçamento Geral da União”, RP-9, elas se mantêm. Na verdade, apenas para isso deve servir essa rubrica, conseguinte à decisão vinculante do STF.

Nesse sentido, a Resolução nº 2/2021, que permitia ao relator-geral apresentar emendas com o propósito de incluir programações ou aumentar valores do projeto, foi considerada inconstitucional pelo STF, assim como a Resolução nº 1/2022. No entanto, as emendas de relator destinadas à correção de erros ou omissões, remanejamentos ou adequação da estrutura do orçamento não foram afetadas pela decisão.

A saber:

RESOLUÇÃO Nº 2, DE 2021-CN

Altera disposições da Resolução nº 01/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral.

O Congresso Nacional resolve:

Art. 1º A Resolução nº 1, de 2006-CN, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 53.

IV - autorizar o relator-geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto, devendo nesse caso especificar seu limite financeiro total, assim como o rol de políticas públicas passível de ser objeto de emendas.

Parágrafo único. O limite financeiro de que trata o inciso IV não poderá ser superior ao valor total das emendas de que tratam os §§ 11 e 12 do art. 166 da Constituição Federal e não se aplica às emendas elaboradas nos termos dos incisos I e II do art. 144." (NR)

"Art. 69-A. O relator-geral poderá realizar indicações para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, oriundas de solicitações recebidas de parlamentares, de agentes públicos ou da sociedade civil.

§ 1º As indicações e as solicitações que as fundamentaram, referidas no caput, serão publicadas individualmente e disponibilizadas em relatório em sítio eletrônico pela CMO e encaminhadas ao Poder Executivo.

§ 2º As indicações somente poderão ser feitas quando compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e estiverem de acordo com a legislação aplicável à política pública a ser atendida." (NR)

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Parágrafo único. As alterações da Resolução nº 1, de 2006-CN, referentes ao art. 69-A de que trata o art. 1º, somente serão aplicáveis às indicações do relator-geral realizadas após a data de publicação desta Resolução, aplicando-se às indicações e solicitações anteriores a essa data o que consta no Ato Conjunto das Mesas do Senado e da Câmara dos Deputados nº 1, de 2021.

Congresso Nacional, em 1º de dezembro de 2021

RESOLUÇÃO

Nº 1, DE 2022-CN

Altera as disposições da Resolução nº 01/2006- CN, para ampliar transparência da sistemática de apresentação das emendas de relator-geral, estabelecendo critérios de proporcionalidade e impessoalidade na aprovação e execução dessas emendas.

O Congresso Nacional resolve:

Art. 1º A Resolução nº 1, de 2006-CN, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 53.....

§ 1º O limite financeiro de que trata o inciso IV não poderá ser superior ao valor total das emendas de que tratam os § 11 e § 12 do art. 166 da Constituição Federal e não se aplica às emendas elaboradas nos termos dos incisos I e II do art. 144.

§ 2º Dos valores previstos no § 1º:

I – pelo menos 50% das indicações realizadas pelo Relator-Geral deverão ser executados em ações e serviços públicos de saúde, educação e de assistência social. (NR)”

“Art. 69-A. O Relator-Geral poderá realizar indicações para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, oriundas exclusivamente de indicações cadastradas por parlamentares, as quais podem ser fundamentadas em demandas apresentadas por agentes públicos ou por representantes da sociedade civil. (NR)

§ 3º As indicações do Relator-Geral das programações referidas no caput, obedecerão, em relação ao valor previsto no § 1º, do art. 53, a seguinte proporção:

I – até 5% oriundas de indicações conjuntas do Relator-Geral e do Presidente da CMO;

II – até 7,5% oriundas de indicações da Comissão Diretora do Senado Federal, formalizadas pelo respectivo Presidente ao Relator-Geral;

III – até 7,5% oriundas de indicações da Comissão Diretora da Câmara dos Deputados, formalizadas pelo respectivo Presidente ao Relator-Geral;

IV – até 23,33% oriundas de indicações cadastradas pelos senadores, obedecendo a proporcionalidade partidária e cabendo ao líder do partido a formalização ao Relator-Geral; e

V - até 56,66% oriundas de indicações cadastradas pelos deputados, obedecendo a proporcionalidade partidária e cabendo ao líder do partido a formalização ao Relator-Geral.” (NR)

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Congresso Nacional, em 16 de dezembro de 2022

Assim, determinou o STF que a execução das dotações do orçamento público deve ser verificada pelos Ministros, levando em consideração os critérios de elegibilidade previstos nas políticas públicas. As indicações feitas pelo relator-geral do orçamento não possuem caráter vinculante. A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023 estabelece que a execução das

programações das emendas de relator deve ser feita de acordo com os programas e projetos das respectivas áreas.

De tal forma, a decisão do STF impactou as emendas de relator durante a fase de apreciação do projeto de lei orçamentária e também impôs restrições às indicações de beneficiários feitas pelo relator-geral durante a execução orçamentária. Consequentemente, as comissões legislativas devem assumir um papel de maior protagonismo no processo de apreciação do projeto de lei orçamentária, possibilitando uma maior participação no planejamento setorial e na definição de projetos prioritários. A transparência e a publicidade no uso dos recursos públicos são princípios que devem ser observados nesse contexto.

O processo legislativo de apreciação do projeto de lei orçamentária no Congresso Nacional foi estruturado pela Resolução nº 1/2006-CN, levando em consideração as demandas locais, estaduais e nacionais. Todavia, ao longo do tempo, foram feitas alterações que permitiram a inclusão de programação genérica e a ampliação das cotas destinadas a cada parlamentar.

Nesse contexto, a Resolução nº 1/2022 teve por finalidade alterar as disposições da Resolução nº 1/2006-CN quanto à possibilidade de emendas de relator do tipo RP9. Essas emendas passaram a ter um limite orçamentário, sendo que parte desse valor deve ser destinado à saúde. Além disso, foram estabelecidos procedimentos para a formalização das solicitações de indicações de beneficiários.

Acerca da LDO de 2023, é imprescindível mencionar que estabeleceu regras para as indicações de beneficiários de emendas. Essas indicações só serão aceitas se forem compatíveis com o Plano Plurianual, a LDO e a respectiva política pública. A execução das programações incluídas por emendas de relator deve ser feita de acordo com os programas e projetos existentes, afastando o caráter vinculante das indicações feitas pelo relator-geral.

O inciso II do art. 79 da LDO 2023, por exemplo, que previa indicações de beneficiários de emendas de relator, foi inicialmente vetado, mas posteriormente o veto foi derrubado. No entanto, essa disposição contraria os fundamentos do Acórdão do STF e do próprio art. 79 da LDO. A saber:

LEI Nº 14.436, DE 9 DE AGOSTO 2022

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências.

Art. 79. A execução das programações das emendas deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas:

II - no caso das emendas de relator-geral do projeto de lei orçamentária de 2023, previstas no item 4 da alínea 'c' do inciso II do § 4º do art. 7º, conjuntamente pelo

Presidente da CMO em exercício quando da aprovação da LOA 2023 e pelo respectivo autor da emenda.

De fato, o STF julgou procedentes os pedidos apresentados nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014. Tal decisão, ressalta-se, tem eficácia e efeito vinculante para os órgãos do Poder Público. A proibição do "uso indevido das emendas do Relator-Geral" atinge o disposto no inciso IV do art. 53 da Resolução nº 1-2006/CN, ou seja, as emendas de relator que possuem indicações de beneficiários. A saber:

Art. 53. O Parecer Preliminar poderá:

IV – autorizar o relator-geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto, devendo nesse caso especificar seu limite financeiro total, assim como o rol de políticas públicas passível de ser objeto de emendas.

Parágrafo único. O limite financeiro de que trata o inciso IV não poderá ser superior ao valor total das emendas de que tratam os §§ 11 e 12 do art. 166 da Constituição Federal e não se aplica às emendas elaboradas nos termos dos incisos I e II do art. 144.

Decidiu-se, ainda, que a execução das dotações já aprovadas nas LOAs 2021 e 2022, incluídas por emendas de relator, deve ser feita de acordo com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas. A decisão do STF veda o uso das despesas (RP9) para atender a solicitações e indicações durante a execução. A Advocacia-Geral da União (AGU) solicitou esclarecimentos ao STF sobre o alcance do acórdão.

Conforme dito no início deste Subcapítulo, O julgamento do "orçamento secreto" pelo STF, a Emenda Constitucional de Transição e a Emenda Constitucional do Repasse Direto geraram grandes repercussões orçamentárias, financeiras, políticas, eleitorais e institucionais. A decisão do STF afeta as práticas orçamentárias e a forma como as emendas de relator são utilizadas. A Resolução nº 2/2021 e a Resolução nº 1/2022 foram consideradas inconstitucionais, o que impõe limites às emendas de relator e às indicações de beneficiários.

Em suma, a busca pela eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos continua sendo um desafio, mas a adoção de medidas que garantam a transparência e a publicidade pode contribuir significativamente para o alcance desse objetivo.

4.1.3 Efeitos da “Emenda Constitucional de Transição” - EC 126/2022

Finalmente, antes do Subcapítulo principal e definitivo do presente Trabalho de Conclusão de Curso, imprescindível discorrer, ainda que brevemente, sobre o conceito e os

efeitos da “Emenda Constitucional de Transição”, assim denominada a Emenda Constitucional nº 126, de 2022.

Possui, a saber, o seguinte teor:

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 126, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2022

Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 155."

§ 1º

V - não incidirá sobre as doações destinadas, no âmbito do Poder Executivo da União, a projetos socioambientais ou destinados a mitigar os efeitos das mudanças climáticas e às instituições federais de ensino.

....." (NR)

"Art. 166."

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

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

[...]

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

[...]

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

[...]

§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria, observado o disposto no § 9º-A deste artigo.

....." (NR)

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2024, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral de Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

....." (NR)

"Art. 107."

§ 6º-A Não se incluem no limite estabelecido no inciso I do caput deste artigo, a partir do exercício financeiro de 2023:

I - despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas custeadas com recursos de doações, bem como despesas com projetos custeados com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados em função de desastres ambientais;

II - despesas das instituições federais de ensino e das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) custeadas com receitas próprias, de doações ou de convênios, contratos ou outras fontes, celebrados com os demais entes da Federação ou entidades privadas;

III - despesas custeadas com recursos oriundos de transferências dos demais entes da Federação para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia.

§ 6º-B Não se incluem no limite estabelecido no inciso I do caput deste artigo as despesas com investimentos em montante que corresponda ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária, limitadas a 6,5% (seis inteiros e cinco décimos por cento) do excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021.

§ 6º-C As despesas previstas no § 6º-B deste artigo não serão consideradas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022.

....." (NR)

"Art. 107-A. Até o fim de 2026, fica estabelecido, para cada exercício financeiro, limite para alocação na proposta orçamentária das despesas com pagamentos em virtude de sentença judiciária de que trata o art. 100 da Constituição Federal, equivalente ao valor da despesa paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigido, para o exercício de 2017, em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento) e, para os exercícios posteriores, pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, apurado no exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, devendo o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o respectivo limite ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da Constituição Federal, a ser calculado da seguinte forma:

....." (NR)

"Art. 111. A partir do exercício financeiro de 2018, até o exercício financeiro de 2022, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição Federal corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida no inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias." (NR)

"Art. 111-A. A partir do exercício financeiro de 2024, até o último exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição Federal corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2023, corrigido na forma estabelecida no inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."

"Art. 121. As contas referentes aos patrimônios acumulados de que trata o § 2º do art. 239 da Constituição Federal cujos recursos não tenham sido reclamados por prazo superior a 20 (vinte) anos serão encerradas após o prazo de 60 (sessenta) dias da publicação de aviso no Diário Oficial da União, ressalvada reivindicação por eventual interessado legítimo dentro do referido prazo.

Parágrafo único. Os valores referidos no caput deste artigo serão tidos por abandonados, nos termos do inciso III do caput do art. 1.275 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e serão apropriados pelo Tesouro Nacional como receita primária para realização de despesas de investimento de que trata o § 6º-B do art. 107, que não serão computadas nos limites previstos no art. 107, ambos deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, podendo o interessado reclamar ressarcimento à União no prazo de até 5 (cinco) anos do encerramento das contas."

"Art. 122. As transferências financeiras realizadas pelo Fundo Nacional de Saúde e pelo Fundo Nacional de Assistência Social diretamente aos fundos de saúde e

assistência social estaduais, municipais e distritais, para enfrentamento da pandemia da Covid-19, poderão ser executadas pelos entes federativos até 31 de dezembro de 2023."

Art. 3º O limite estabelecido no inciso I do caput do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias fica acrescido em R\$ 145.000.000.000,00 (cento e quarenta e cinco bilhões de reais) para o exercício financeiro de 2023.

Parágrafo único. As despesas decorrentes do aumento de limite previsto no caput deste artigo não serão consideradas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022, e ficam ressalvadas, no exercício financeiro de 2023, do disposto no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.

Art. 4º Os atos editados em 2023 relativos ao programa de que trata o art. 2º da Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, ou ao programa que vier a substituí-lo, e ao programa auxílio Gás dos Brasileiros, de que trata a Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental, inclusive quanto à necessidade de compensação.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo não se aplica a atos cujos efeitos financeiros tenham início a partir do exercício de 2024.

Art. 5º Para o exercício financeiro de 2023, a ampliação de dotações orçamentárias sujeitas ao limite previsto no inciso I do caput do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prevista nesta Emenda Constitucional poderá ser destinada ao atendimento de solicitações das comissões permanentes do Congresso Nacional ou de suas Casas.

§ 1º Fica o relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 autorizado a apresentar emendas para a ampliação de dotações orçamentárias referida no caput deste artigo.

§ 2º As emendas referidas no § 1º deste artigo:

I - não se sujeitam aos limites aplicáveis às emendas ao projeto de lei orçamentária;
II - devem ser classificadas de acordo com as alíneas a ou b do inciso II do § 4º do art. 7º da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022.

§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede os cancelamentos necessários à abertura de créditos adicionais.

§ 4º As ações diretamente destinadas a políticas públicas para mulheres deverão constar entre as diretrizes sobre como a margem aberta será empregada.

Art. 6º O Presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2023, projeto de lei complementar com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, inclusive quanto à regra estabelecida no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal. (Vide Lei Complementar nº 200, de 2023)

Art. 7º O disposto nesta Emenda Constitucional não altera a base de cálculo estabelecida no § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 8º Fica o relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 autorizado a apresentar emendas para ações direcionadas à execução de políticas públicas até o valor de R\$ 9.850.000.000,00 (nove bilhões oitocentos e cinquenta milhões de reais), classificadas de acordo com a alínea b do inciso II do § 4º do art. 7º da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022.

Art. 9º Ficam revogados os arts. 106, 107, 109, 110, 111, 111-A, 112 e 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias após a sanção da lei complementar prevista no art. 6º desta Emenda Constitucional.

Art. 10. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Conforme se verificará abaixo, a EC 126/2022 trouxe importantes mudanças para o processo orçamentário brasileiro. A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre as práticas orçamentárias conhecidas como "esquema do orçamento secreto" e a posterior aprovação da EC 126/2022 pelo Congresso Nacional foram marcos decisivos nesse processo.

Dentre outras coisas, a EC 126/2022 estabeleceu novas regras para as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária. O limite das emendas individuais foi ampliado para 2% da Receita Corrente Líquida, a partir de 2023, corrigido pelo IPCA. Metade desse valor deve ser destinado a ações e serviços públicos de saúde. A EC também autorizou emendas de relator para ampliar o atendimento de solicitações de comissões e para a consecução de políticas públicas, até o valor de R\$ 9,85 bilhões (nove bilhões e oitocentos e cinquenta milhões de reais).

Indubitavelmente, a decisão do STF e a aprovação da EC 126/2022 tiveram impacto significativo no processo orçamentário brasileiro. A Resolução nº 1-2006/CN, que disciplina o processo orçamentário no Congresso Nacional, bem como a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023 devem ser interpretadas à luz dessas decisões, desde então.

O processo legislativo de apreciação do projeto de lei orçamentária no Congresso Nacional foi originalmente estruturado pela Resolução nº 1-2006/CN, visando conciliar as demandas locais com as demandas estruturadas do orçamento da União. Nesse contexto, as emendas individuais, destinadas ao atendimento de demandas locais, sempre tiveram limites fixados para que os recursos não se esgotassem nesse tipo de demanda. As emendas de bancada estadual e as emendas de comissão, por outro turno, foram pensadas para atender a demandas estruturadas em projetos estaduais e políticas públicas nacionais.

Entretanto, ao longo do tempo, houve a ampliação das emendas "coletivas" que possibilitavam o atendimento individualizado por meio de múltiplas indicações de beneficiários. Isso levou a questionamentos sobre a falta de transparência e os critérios de distribuição do poder na destinação dos recursos públicos.

Assim sendo, em resposta à decisão do STF e às controvérsias envolvendo as emendas de relator, o Congresso Nacional aprovou a EC 126/2022, conhecida como EC da Transição. Essa emenda dispõe sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária e estabelece regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023.

Essa Emenda ampliou o limite das emendas individuais e estabeleceu que metade desse valor deve ser destinado a ações e serviços públicos de saúde. Além disso, autorizou emendas de relator para ampliar o atendimento de solicitações de comissões e para a consecução de políticas públicas.

Contudo, a decisão do STF deixou claro que as indicações de beneficiários feitas pelo Relator-Geral do orçamento não possuem caráter vinculante. Essa decisão tem como objetivo garantir que a execução das programações nacionais atenda aos critérios institucionais das

políticas e projetos de cada Ministério, ao qual os valores referentes à rubrica RP-9 foram destinados - bem como, em parte, a cada congressista, mediante as Emendas Individuais.

Sucintamente, é redundante constatar que a decisão do STF e a aprovação da EC 126/2022 tiveram repercussões significativas no processo orçamentário. As emendas individuais tiveram seus limites ampliados e devem destinar metade do valor a ações e serviços públicos de saúde. Já as emendas de relator passaram por restrições em relação à inclusão de novas despesas e indicações de beneficiários durante a execução.

Em verdade, essas mudanças têm como objetivo garantir a transparência e a observância dos critérios constitucionais na definição dos beneficiários do orçamento público. Além disso, buscam conciliar as demandas locais com as demandas estruturadas, seguindo os princípios constitucionais da federação e o papel da União na redução das desigualdades sociais e regionais.

Em suma, a decisão do STF e a EC 126/2022 representam um marco importante no processo orçamentário brasileiro. Essas medidas tiveram por finalidade garantir a transparência, a eficiência e a observância dos princípios constitucionais na destinação dos recursos públicos. Diante disso, compete ao Executivo e ao Legislativo atuarem concomitantemente para implementar essas mudanças e promover uma gestão orçamentária mais eficaz e transparente.

4.2 A modalidade “Transferência Especial”

Finalmente, galga-se o ponto fulcral, essencial, fundamental desta Monografia. Após diversas descrições, definições, conceitos, referências, dissertações e discussões, abaixo se explora a modalidade de Transferência Especial das Emendas Parlamentares Individuais Impositivas ao Orçamento Geral da União, sob a rubrica de identificador de Resultado Primário “RP-6”. Toda a obra acima não serviu se não para preparar o texto a seguir, o qual se constitui em definir, sucintamente, a modalidade, em si; e, logo após, apresentar um breve histórico do instituto; e, por fim, as ressalvas teóricas e empíricas a esse recente mas impactante instituto jurídico-constitucional, econômico-financeiro-contábil-orçamentário, político-institucional.

4.2.1 O conceito de “Transferência Especial”

A modalidade “Transferência Especial” de Emenda Parlamentar Individual Impositiva ao Orçamento Geral da União (OGU) é uma opção de repasse de recursos que possui características distintas das demais formas de transferência. Diferentemente das transferências com finalidade definidas, que possuem critérios predeterminados na legislação, a transferência

especial não está vinculada a um fim específico. Isso significa que os recursos podem ser utilizados pelos entes federados beneficiados de forma livre e discricionária, de acordo com suas necessidades e prioridades.

Segundo Romero Oliveira Arruda, em “PIX Orçamentário. A Emenda Constitucional 105/2019 e suas implicações nas emendas individuais impositivas”:

No Orçamento Geral da União, as Transferências Especiais estão alocadas na ação orçamentária "0EC 2–Transferências Especiais” e as informações disponíveis são: a natureza da despesa (Custeio ou Capital) e o ente federativo que será beneficiário dos recursos, não havendo informações adicionais, como o objeto ou finalidade da despesa e nem ao menos a área (saúde, educação, segurança pública) para qual o recurso será destinado.

Esses recursos podem ser utilizados em programas finalísticos nas áreas de competência do ente federado beneficiado, observando algumas vedações. Estados e municípios que recebem os saldos repassados não são obrigados a apresentar propostas aos ministérios, ficando a critério exclusivo da indicação parlamentar a destinação dos recursos federais para as localidades.

Há uma pequena condicionante no que tange à proporção de divisão da destinação entre “despesas de custeio” e “despesas de capital”, conforme o mesmo autor:

O texto constitucional trazido pela Emenda Constitucional N.105 determina, dentre outras coisas, que a Transferência Especial deverá ser aplicada obedecendo a um percentual mínimo de 70% do seu valor para investimento, GND 4 - Grupo de Natureza de Despesa, vedando assim, portanto, que despesas com custeios - GND 3, possam superar 30% do valor das emendas especiais cadastradas na plataforma.

Essa liberdade na destinação dos recursos traz vantagens e desafios. Por um lado, permite uma maior flexibilidade na aplicação dos recursos, possibilitando que sejam utilizados em áreas de maior necessidade e urgência. Por outro lado, a falta de uma destinação definida pode resultar em uma menor transparência e controle na utilização dos recursos.

Consequente à “Plataforma +Brasil”, do “Ministério de Gestão e da Inovação em Serviços Públicos”, do “gov.br”:

A modalidade de transferência especial foi concebida por meio da edição da Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019 (EC nº 105, de 2019), a qual criou uma nova modalidade de transferência, exclusivamente para o repasse de recursos das emendas parlamentares individuais a Estados, Distrito Federal ou Municípios

Cita-se, logo após, a EC 105/19, a qual incluiu na Constituição Federal o art. 166-A, com o seguinte teor:

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

- I - transferência especial; ou
- II - transferência com finalidade definida.

§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:

- I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e
- II - encargos referentes ao serviço da dívida.

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congêneres;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo. § 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos. § 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão:

I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e

II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo.

Além dessa fonte oficial e simples, cita-se um pequeno manual da Câmara dos Deputados, o qual responde a uma série de dúvidas pertinentes a essa Modalidade (Ação 0EC2)¹³.

Pergunta-se: “Uma única emenda pode comportar transferências tanto para o Estado como para Municípios?”

Responde-se: “Sim. A diferenciação da modalidade de aplicação (30, para Estados, e 40, para Municípios) pode ocorrer tanto na apresentação da emenda (durante a elaboração da LOA), quanto em momento posterior, ao se fazer a indicação do beneficiário. Nesse último caso (quando a especificação não é feita na LOA), a proposição é apresentada na MA 99 - A definir.”

Pergunta-se: “É possível a transferência especial para consórcios?”

Responde-se: “Não. Nas transferências especiais somente poderão ser indicados como beneficiários Estados, Municípios e o Distrito Federal, devendo a indicação (no SIOP) ocorrer diretamente no CNPJ principal do referido ente da federação, em atendimento ao disposto no Art. 166-A, §2º, I, da Constituição.”

Pergunta-se: “É necessário indicar meta física?”

¹³ TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (Ação 0EC2)

Perguntas frequentes

Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2022/faq.pdf>>

Acesso em: 3 de dezembro de 2023.

Responde-se: “Não. As inclusões de dotações ao PLOA para alocação de recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de transferência especial são feitas mediante apresentação de emendas à ação OEC2 - Transferências Especiais. Referida programação é do tipo “operação especial” e, embora deva contribuir para a produção de bens ou prestação de serviços à sociedade, não retrata a atividade produtiva no âmbito federal. Assim, dela não resulta um produto ou contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços, não cabendo a especificação de meta física no ato de apresentação de emenda.”

Pergunta-se: “É possível especificar o objeto no subtítulo?”

Responde-se: “Não. A especificação do objeto do gasto é própria da modalidade de transferência com modalidade definida, cuja execução está vinculada à programação estabelecida na emenda parlamentar, devendo os recursos serem aplicados nas áreas de competência constitucional da União. Por outro lado, os recursos transferidos na modalidade de transferência especial, repassados diretamente ao ente federado, terão aplicação em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do receptor, não cabendo a interferência da União na especificação do destino dos recursos que, no momento da transferência, passam a pertencer ao ente beneficiário.”

Pergunta-se: “Que documentação o receptor precisará entregar para receber o recurso?”

Responde-se: “Após receber a notificação, via e-mail, da existência de recursos a serem repassados na modalidade transferência especial, o beneficiário deverá acessar a Plataforma Transferegov.br para registrar a ciência, indicando a instituição financeira e agência bancária para recebimento do recurso, a área da política pública em que se pretende utilizar os recursos e a programação orçamentária constante da Lei Orçamentária do ente beneficiário (arts. 4º e 7º da Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 01/2023).

Pergunta-se: “É possível que a execução, na esfera federal, ocorra apenas em GND 3 em um município, compensando-se com mais investimento em outro município?”

Responde-se: “Sim. A distribuição das emendas entre os beneficiários deverá observar, por autor, a destinação mínima obrigatória de setenta por cento da quota para investimentos e inversões financeiras, conforme disposto no §5º do art. 166-A da Constituição. (art. 7º, §6º, da Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 01/2023).”

Pergunta-se: “Após a transferência, o ente receptor pode repassar os recursos a uma ONG?”

Responde-se: “Sim. Não há restrições constitucionais de que se firmem parceiras com entidades do terceiro setor para a consecução do objeto da despesa. Os recursos alocados a Estados, ao Distrito Federal e a Município mediante transferências especiais passam a pertencer ao ente federado beneficiário, no ato da efetiva transferência financeira. A decisão pela modalidade de execução mais adequada cabe, portanto, ao receptor.

Cumprir informar, a propósito, que a execução descentralizada dos recursos de transferência especial pelo ente federado beneficiário deve observar, conforme o caso, o disposto na Lei nº 8.666/1993, ou a Lei nº 14.133/2021, nos casos de celebração de convênios, ajustes e outros instrumentos congêneres, bem como as disposições da Lei nº 13.019/2014, quando da celebração de termos de colaboração e termos de fomento com as organizações da sociedade civil.

Pergunta-se: “Se necessário alterar a modalidade de aplicação (MA) durante a execução, qual o procedimento?”

Responde-se: “Conforme o art. 50, §§3º e 4º, da LDO 2023 (Lei nº 14.436/2022), as alterações das modalidades de aplicação podem ser realizadas diretamente no Siafi ou no Siopi, pelas unidades orçamentárias, pelos órgãos setoriais ou pela Secretaria de Orçamento Federal, quando da indicação de beneficiários pelos autores de emendas individuais, para manter compatibilidade entre o beneficiário indicado e a referida classificação, sem prejuízo de alterações posteriores.

Ademais, vale registrar que não constitui impedimento de ordem técnica a eventual classificação incorreta de modalidade de aplicação, cabendo aos Órgãos Setoriais do SPOF realizarem os ajustes necessários no módulo Emendas Individuais do SIOP (art. 4º da Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 01/2023).

De toda sorte, o autor pode solicitar diretamente referida alteração no SIOP. A operacionalização do procedimento é descrita em detalhes no manual do SIOP (ver Mudança de Modalidade de Aplicação)”.
Pergunta-se: “Se necessário alterar o GND durante a execução, qual o procedimento?”

Responde-se: “Para remanejamento entre grupos de natureza de despesa é necessária solicitação do autor da emenda (art. 4º, §7º, da LOA 2023 (Lei nº 14.535/2023)). Após regular tramitação, a alteração orçamentária será formalizada mediante ato próprio do Poder Executivo. Ressalta-se, a propósito, que não constitui impedimento de ordem técnica a eventual classificação indevida de GND (art. 4º da Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 01/2023).

Pergunta-se: “Como é a prestação de contas? Qual o Tribunal de Contas responsável?”

Responde-se: “Os recursos repassados por meio transferência especial pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira. Via de consequência, cabe aos órgãos de controle interno e aos Tribunais de Contas locais localizar a regularidade das despesas efetuadas (Acórdão nº 518/2023-TCU-Plenário).

Ademais, o ente federado beneficiário poderá registrar na Plataforma Transferegov.br, para fins de transparência e controle social das transferências especiais, os dados e informações referentes à execução dos recursos recebidos, na forma do Decreto nº 11.271, de 5 de dezembro de 2022 (art. 27 da Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 01/2023).”

Em síntese, a modalidade de transferência especial das emendas individuais impositivas representa um avanço importante no cenário do orçamento público brasileiro. Esse conceito evoluiu ao longo dos anos, buscando promover a transparência, a efetividade e o bom uso dos recursos públicos - conforme se perceberá no próximo Tópico.

4.2.2 Breve histórico das "Transferências Especiais"

A criação da modalidade de "Transferência Especial", fenômeno recente no contexto do processo orçamentário brasileiro, ocorreu mediante a Emenda Constitucional (EC) nº 105/2019. Essa PEC foi aprovada pelo Congresso Nacional e promulgada em dezembro de 2019, representando um marco importante no sistema orçamentário brasileiro. Desde então, tem gerado debates e reflexões sobre sua origem, evolução e aplicação ao longo do tempo. Neste excerto, dissertar-se-á sobre a história dessa modalidade, analisando, sucinta e resumidamente, o contexto de sua criação, o processo legislativo envolvido e a dinâmica de sua aplicação.

Conforme capítulos passados, a partir da promulgação da Emenda Constitucional 86/2015, as emendas individuais passaram a ter caráter impositivo, ou seja, sua execução tornou-se obrigatória. Essa mudança representou um avanço importante, mas ainda havia desafios a serem superados, relacionados à efetividade na entrega dos bens e serviços à população, devido à demora na execução dos investimentos.

Foi então que surgiu a Emenda Constitucional 105/2019, que criou a modalidade de transferência especial das emendas individuais impositivas. Promulgada em 12/12/19, resultado da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) Nº 48/2019, acrescentou o art. 166-A à Constituição Federal (CF) de 1988, instituindo duas novas modalidades de transferências no caso das emendas individuais impositivas: a transferência especial e a transferência com finalidade definida.

Antes da EC 105/2019, as emendas individuais parlamentares eram direcionadas para ações e projetos específicos, por meio de convênios ou contratos de repasse. Todavia, a EC trouxe uma mudança significativa ao estabelecer a modalidade de "Transferência Especial", que permite o repasse direto de recursos da União para Estados, Municípios e o Distrito Federal, sem a necessidade de convênios ou instrumentos prévios. Inexigível, portanto, a especificação precisa do objeto do gasto; mas, apenas, a indicação do ente beneficiário

A criação da modalidade de "Transferência Especial" foi resultado de um longo processo de discussão e debate, em várias etapas - as quais não serão profundamente abordadas por não se tratar de uma Dissertação acerca de "Processo Legislativo". Inicialmente, a proposta de emenda constitucional previa a alocação direta de recursos nos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, exemplificadamente.

Não obstante, essa redação foi alterada durante o processo legislativo para permitir a transferência direta aos entes beneficiados, sem a necessidade de convênios, refletindo o anseio por soluções que garantissem a redução de burocracia, acelerasse o processo de repasses, diminuísse custos - em tempo e dinheiro - e fosse, teoricamente, mas eficiente.

Contextualmente, a aprovação da EC 105/2019 foi motivada por diversos fatores, incluindo: a busca por soluções que agilizem o repasse de recursos e reduzam a burocracia; a necessidade de descentralizar a gestão dos recursos públicos; bem como a possibilidade de atender a demandas específicas de grupos ou regiões.

Acerca da necessidade de agilidade, é inegável perceber, durante as elucidações presentes neste Trabalho, que a transferência especial permite que os recursos sejam repassados de forma mais rápida e direta, sem a necessidade de processos burocráticos à altura das "Transferências com Finalidade Definida".

No que diz respeito à descentralização orçamentária, a modalidade inédita facultou aos entes federados beneficiados - Estados, Municípios e o Distrito Federal - o uso dos recursos conforme suas necessidades e prioridades, urgências e emergências, ao invés da tradicional centralização administrativa-política-orçamentária em Brasília, Capital do país.

Referente às demandas específicas, facultou, também, aos congressistas, uma maior discricionariedade para que destinem suas transferências conforme demandas específicas de seus eleitores ou da região que representa.

Há, ainda, outros dois pontos fundamentais a respeito das razões do documento final promulgado pelas Casas. Segundo Romero Oliveira Arruda, em “PIX Orçamentário. A Emenda Constitucional 105/2019 e suas implicações nas emendas individuais impositivas”:

Outro ponto fundamental das Emendas Impositivas – Transferências Especiais (RP6) é a retirada da Caixa Econômica Federal como intermediário do repasse de recursos federais para os entes estaduais e municipais. Antes da Emenda Constitucional nº 105, a CEF era responsável por analisar e encaminhar parecer técnico de acordo com os documentos encaminhados pelo corpo técnico dos Estados e Municípios, atestando a viabilidade técnica e operacional para execução daquela despesa na localidade.

Essa intermediação foi alvo da EC 105/2019, que retirou essa responsabilidade da Caixa Econômica Federal, a pretexto de que fossem eliminados processos burocráticos que retardavam o envio dos recursos e que geravam mais custos de operação. Neste processo, a CEF cobrava pela prestação do serviço de consultoria, valores que podiam exceder o limite de 4,5% imposto por legislação. (ARRUDA)

Ademais, deve-se mencionar a obrigação de se destinar 70% (setenta por cento) da transferência em “investimentos de capital”, sendo os “investimentos de custeio” restritos a 30% (trinta por cento).

De acordo com o mesmo autor,

Há aqui que se interpretar o espírito do legislador para definição desses percentuais. Conforme demonstrado neste artigo, a ideia original do projeto era garantir celeridade na transferência dos recursos para os entes subnacionais, especialmente para investimentos, e problema que se buscava combater era justamente o prazo entre a destinação da emenda, para construção de uma praça, por exemplo, até a sua efetiva entrega para a sociedade. O ciclo devido de um convênio no referido exemplo, da sua assinatura até prestação de contas, considerando um cenário com o processo exitoso, costuma levar entre quatro e cinco anos. Ou seja, ultrapassa a duração do mandato parlamentar, que é de quatro anos.

No entanto, ao decorrer dos sucessivos exercícios fiscais, conseguimos aferir certa melhora no aspecto da celeridade do envio do recurso. Entretanto, não se consegue aferir parâmetros mínimos de monitoramento dos percentuais de recursos destinados, de acordo com a natureza da despesa e, muito menos, acompanhar a execução de obras e outros investimentos ou de aquisição de bens e serviços nos estados e municípios contemplados. (ARRUDA)

Originalmente, inclusive, estava estabelecido que coubesse aos Tribunais de Contas regionais a prerrogativa de poder-dever de fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos destinados via Transferências Especiais. Inobstante, a redação final do texto do Deputado Federal Aécio Neves (PSDB/MG), em face da Comissão Especial da PEC 48/2019, suprimiu

este trecho. Assim sendo, fora aprovada no Congresso Nacional sem fazer referência aos mecanismos que garantam o monitoramento da execução desses recursos federais pelos entes subnacionais beneficiados.

Em breve síntese, a partir da promulgação das EC's nº 86/2015, nº 100/2019 e nº 105/2019, foi estabelecido um novo sistema de orçamento no Brasil, cujas emendas tornaram-se impositivas e diretas. A EC 126/22 em combinação com o Julgamento do Orçamento secreto, tais quais descritos no Subcapítulo anterior, aprofundaram ainda mais essas transformações, e deu destaque ao tema, gerando debates sobre a transparência e a efetividade das regras orçamentárias - descritos nas próximas páginas, demandando uma maior atenção por parte dos agentes públicos e estudiosos das finanças públicas.

Diante desse processo, é possível, para fins didáticos, estabelecer três momentos paradigmáticos no Ordenamento Jurídico Brasileiro acerca do Orçamento Público Nacional ou Orçamento Geral da União, quais sejam: fase inicial, fase intermediária e fase atual.

Como resultado concreto, tem-se o dado, conforme “PIX Orçamentário”: “Logo no ano inaugural da modalidade, 2020, foram beneficiários destas emendas mais de 1.300 entes federados, estados e municípios, com o valor aproximado de R\$ 690 milhões de reais.” (ARRUDA).

Sem surpresas, os valores só aumentaram entre 2020 e 2023, conforme o Estudo Técnico nº 06/2023, “EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS E POLÍTICAS PÚBLICAS”, em seu item 175:

Em 2022, foram empenhados R\$ 3,3 bilhões em transferências especiais, com valores variando de zero a R\$ 777/habitante. Desde sua criação, os valores aumentam a cada exercício. As “transferências especiais”, por não possuírem finalidade definida, ausente o programa de trabalho e o instrumento de pactuação, impedem o exercício, tanto por parte do Poder Legislativo como do Executivo, do controle político necessário para avaliar o interesse público, o mérito e a oportunidade de cada transferência, bem como as eventuais razões do tratamento diferenciado dado aos entes subnacionais. A falta de especificação torna impossível o controle orçamentário prévio feito com base nos custos unitários (padrões).

Tais deficiências podem fazer com que o instituto seja considerado incompatível com o pacto federativo brasileiro, princípio constitucional integrante do núcleo intangível da Carta de 1988. A rapidez e eficiência da transferência desses recursos aos cofres municipais não implica necessariamente uma entrega célere de bem ou serviço à população local. Nem é possível saber se e quando isso se dará, uma vez que essas transferências não estão condicionadas a um cronograma pré-aprovado contemplados.

Conclusivamente, como se depreende a partir do histórico deste conceito, a descentralização fiscal e as emendas parlamentares têm uma relação estreita no Brasil. A criação da modalidade de "Transferência Especial", de fato, foi um passo importante para a

descentralização dos recursos públicos e a agilização do processo orçamentário. No entanto, a modalidade também apresenta alguns desafios, que precisam ser superados para garantir a sua plena efetividade e transparência.

4.2.3 Ressalvas à Modalidade “Transferência Especial”

A modalidade Transferência Especial das Emendas Individuais Impositivas, também conhecida como "PIX Orçamentário", tem gerado debates e discussões desde sua criação pela Emenda Constitucional nº 105/2019. Essa inovação no processo orçamentário brasileiro levanta ressalvas e preocupações em relação à sua efetividade e transparência. Neste tópico conclusivo e terminativo, iremos explorar as reservas relacionadas à modalidade Transferência Especial, analisando os problemas que podem surgir com sua aplicação e os potenciais impactos no orçamento público brasileiro.

Efetivamente, a descentralização fiscal é importante a promover a oferta equânime de bens e serviços públicos em todo o território nacional. Nesta perspectiva, as emendas parlamentares, especialmente as individuais, permitem aos congressistas a participação ativa no planejamento do orçamento federal, suprindo lacunas na prestação da Administração Pública aos seus cidadãos.

No mais, conseguinte aos capítulos anteriores desta Monografia, constatou-se que Transferência Especial é uma modalidade de repasse de recursos que não possui uma finalidade específica definida. Diferentemente de outras formas de transferência, não é necessária a vinculação do recurso a instrumentos prévios, como contratos de repasse ou convênios. Essa flexibilidade permite que os recursos sejam utilizados em diversos projetos, de acordo com as áreas de competência do ente federado beneficiado.

Sem embargo, essa falta de vinculação aos programas orçamentários pode gerar problemas relacionados à falta de controle e transparência na aplicação dos recursos. Estados e municípios que recebem os saldos repassados não são obrigados a apresentar propostas aos ministérios, ficando a critério exclusivo da indicação parlamentar a destinação dos recursos federais para as localidades. Naturalmente, isso levanta questões sobre a efetividade e a correta aplicação desses recursos.

No contexto das transferências especiais, é importante identificar e compreender as assimetrias e incertezas que podem estar presentes nesse processo. As assimetrias referem-se às diferenças de informações e poder entre as partes envolvidas, ou seja, o parlamentar e o ente federado beneficiado. Já as incertezas dizem respeito às dificuldades de prever e controlar a destinação dos recursos.

Após a introdução dessa nova modalidade, o parlamentar se vê diante de um dilema: optar pela celeridade da transferência especial, com menor controle procedimental, mas com o risco de que os recursos sejam aplicados em despesas diferentes de suas preferências; ou garantir a aplicação em um fim específico, por meio da transferência com finalidade definida, o parlamentar garante que os recursos sejam aplicados em um fim específico, mas enfrenta os custos da demora decorrente do processo mais burocrático.

Assim, essa inovação constitucional traz consigo um problema de agência, decorrente do *trade-off* supra descrito, uma vez que as partes envolvidas - o parlamentar e o prefeito, que receberá os recursos - possuem interesses divergentes e informações assimétricas. Nesse contexto, é de suma relevância avaliar as assimetrias e incertezas influenciam os repasses por meio da transferência especial.

No exemplo acima, o parlamentar, que normalmente exerce o papel de agente em relação ao seu eleitor (principal), passa a ser o principal quando se trata da relação com o prefeito, que receberá os recursos para aplicação. Nessa relação, estão presentes informações assimétricas e conflito de interesses. O agente nem sempre age de acordo com o melhor interesse do principal. No caso das transferências especiais, o prefeito tem a prerrogativa de decidir como e de que forma aplicar os recursos, o que pode divergir das preferências do parlamentar.

Apesar da novidade da modalidade transferência especial e da falta de dados mais robustos, é possível realizar uma análise empírica preliminar. Os dados de indicações parlamentares durante o ano de 2020 mostraram que os repasses por meio da transferência especial foram, em média, superiores aos realizados por transferências com finalidade definida. Isso indica uma ineficiência associada ao fenômeno, uma vez que os custos de agência exigem um repasse de maior valor para alcançar o mesmo objetivo. (Almeida, 2022)

Outrossim, os princípios de transparência e publicidade são fundamentais em um Estado democrático de direito. No contexto das transferências especiais, esses princípios assumem uma importância ainda maior, uma vez que a falta de controle e transparência na aplicação dos recursos pode comprometer a efetividade e o bom uso do dinheiro público.

É fundamental que haja mecanismos de controle e fiscalização efetivos para garantir que os recursos sejam utilizados de forma adequada e em benefício da sociedade. Além disso, a divulgação das informações relacionadas às transferências especiais é essencial para que a sociedade possa acompanhar e avaliar a efetividade desses recursos.

Nesta perspectiva, diversas ressalvas têm sido levantadas em relação à modalidade Transferência Especial. Um dos principais problemas diz respeito à falta de avaliação e controle

dos recursos repassados. Sem mecanismos efetivos de acompanhamento, é difícil mensurar os impactos desses recursos nas localidades beneficiadas. Essa característica, inclusive, traz implicações práticas e jurídicas, uma vez que os entes federados beneficiados deixam de ser fiscalizados pelos órgãos de controle federal, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU).

A ausência de uma finalidade definida nas transferências especiais pode acarretar distorções e impropriedades no uso dos recursos. A falta de fiscalização mais rigorosa dos órgãos de controle federal aumenta a probabilidade de fraudes contábeis e fiscais na utilização desses recursos. A falta de prestação de contas dificulta, também, a transparência e a efetividade das regras orçamentárias.

Além disso, a ausência de políticas públicas estruturantes vinculadas a essas despesas pode comprometer a economicidade, eficiência e efetividade do gasto público.

Outra preocupação relacionada à modalidade Transferência Especial é a dependência dos entes federados em relação aos recursos federais. Dados indicam que muitos municípios brasileiros têm uma alta dependência das transferências de recursos da União e dos Estados. Esse cenário faz com que prefeitos e gestores municipais busquem ativamente recursos por meio das emendas parlamentares.

Não à toa, durante o processo de apresentação de emendas, é comum vermos uma verdadeira romaria de prefeitos e prefeitas em busca desses recursos. A disputa por emendas parlamentares se intensifica, e os parlamentares se tornam uma espécie de provedores de recursos para as localidades. Contudo, essa dependência pode gerar desequilíbrios e distorções na distribuição dos recursos.

No contexto das transferências especiais, é importante identificar e compreender as assimetrias e incertezas que podem estar presentes nesse processo. As assimetrias referem-se às diferenças de informações e poder entre as partes envolvidas, ou seja, o parlamentar e o ente federado beneficiado. Já as incertezas dizem respeito às dificuldades de prever e controlar a destinação dos recursos.

Além disso, a falta de planejamento por parte do Governo Federal em relação à execução dos recursos destinados aos entes federativos pode comprometer a realização de políticas estruturantes e grandes planos de investimento. A ausência de critérios técnicos e a falta de exigência de apresentação da finalidade ou objeto da execução orçamentária dificultam o controle sobre as destinações de recursos federais, tornando o Governo Federal apenas um provedor de recursos para pequenas realizações.

Essas assimetrias e incertezas podem influenciar a modalidade e o valor das transferências especiais. Por exemplo, a identidade partidária entre o parlamentar e o prefeito pode influenciar na decisão de realizar a transferência especial, bem como no valor destinado. Essas questões devem ser consideradas na regulamentação e no acompanhamento das transferências especiais.

De fato, atualmente, há um instituto operacional que “atenua” os efeitos das ressalvas descritas. Trata-se do Relatório de Gestão Anual (RAG), conforme se observa abaixo:

Uma forma possível de garantir algum nível de transparência sobre os recursos destinados por meio das transferências especiais é o preenchimento do Relatório de Gestão Anual–RAG, no site da plataforma Mais Brasil. Para que o ente federado beneficiário cadastre uma emenda na plataforma, é necessário relacioná-la a um Programa disponível na plataforma. No que diz respeito aos dados básicos do programa, constarão no cadastro o ano, a modalidade e o órgão repassador dos recursos, no caso das Transferências Especiais este órgão é o Ministério da Economia. Em relação aos beneficiários, pode se averiguar o nome e o CNPJ do beneficiário.

Cada programa terá uma lista de beneficiários (estados e municípios) e cada beneficiário terá um ou mais planos de ações que correspondem às emendas recebidas. Nos planos de ações, como dados básicos, devem constar, além das informações do programa, os dados bancários do beneficiário, o parlamentar que a apresentou a emenda e o valor desta, com especificação do Grupo de Natureza de Despesa (Investimento ou Custeio). Como dados orçamentários, você obterá o status da emenda no ciclo orçamentário, com o respectivo número do documento comprobatório. No caso de uma emenda já empenhada, por exemplo, lá constará o número da nota de empenho, com valor, minuta e situação.

O Relatório de Gestão (RAG) é um elemento fundamental para, de um lado, demonstrar o esforço para criação de um espaço que pudesse receber informações acerca da aplicação dos recursos, mas, por outro lado, é justamente este espaço a base para hipótese deste trabalho de que o modelo das Transferências Especiais comprometeu a transparência dificultou o controle sobre a utilização destas emendas.

O controle institucional e social sobre as emendas parlamentares do tipo transferências especiais deveria estar muito além das informações superficiais que são encontradas na plataforma mais Brasil. Longe de ser o suficiente, informações como a finalidade e o objeto da emenda podem ser descritas neste relatório, mas, principalmente, apenas neste espaço possível anexar os documentos gerados na tramitação desse recurso, como ordens de fornecimento, notas fiscais, contratos e projetos básicos, no caso de investimentos.

Não fosse grave o bastante, é preciso narrar que o preenchimento das informações neste campo da Plataforma mais Brasil não é obrigatório para a execução da emenda parlamentar, na modalidade transferências especiais. Como seria possível adivinhar, mas também será demonstrado, o RAG tem baixíssima adesão por parte dos beneficiários. Com a possibilidade de não prestar informações que garantam transparência ao processo de destinação do recurso, os gestores beneficiários, mesmo cientes de suas obrigações enquanto representantes de seus estados ou municípios optam, de maneira geral, por não divulgar estas informações na plataforma.

Dados levantados pelo Instituto Nacional do Orçamento Público e disponível na seção de anexos deste projeto, dão conta de que, desde a sua invenção, apenas 3% das transferências especiais cadastradas na Plataforma Mais Brasil apresentam Relatório de Gestão Anual correspondente. Outro anexo traz a lista de emendas parlamentares da modalidade transferências especiais cadastradas na plataforma. O texto constitucional trazido pela Emenda Constitucional N.105 determina, dentre outras coisas, que a Transferência Especial deverá ser aplicada obedecendo a um percentual mínimo de 70% do seu valor para investimento, GND 4 - Grupo de

Natureza de Despesa, vedando assim, portanto, que despesas com custeios - GND 3, possam superar 30% do valorada emenda.especiais cadastradas na plataforma.

Trata-se, portanto, de uma medida meramente atenuante, sem efeitos práticos ou implicações jurídicas sérias a quem dele não fizer uso. Não é impositivo. Mas, embora fosse, seria claramente superficial, restrito a dados básicos do programa, insuficiente para melhor satisfação ontológica da transparência e publicidade.

Diante das ressalvas e problemas levantados em relação à modalidade Transferência Especial das Emendas Individuais Impositivas, é necessário buscar soluções e melhorias para garantir a efetividade e transparência no uso desses recursos - tais melhorias, inclusive, eventualmente podem integrar uma futura regulação da matéria. Algumas medidas que podem ser adotadas incluem: fortalecimento dos mecanismos de controle e fiscalização; estabelecimento de critérios e diretrizes claras; capacitação e orientação dos gestores públicos; fortalecimento da participação popular; bem como o aprimoramento da legislação.

No que toca ao primeiro ponto ou medida, qual seja, o fortalecimento dos mecanismos de controle e fiscalização, trata-se da essencialidade em garantir a existência de mecanismos efetivos de acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos repassados por meio da Transferência Especial. Isso pode incluir a criação de órgãos específicos de controle e aprimoramento das ferramentas de transparência; ou mesmo a delegação legal e específica aos já existentes, tais quais o TCU e a CGU.

No que concerne ao segundo ponto ou medida, qual seja, o estabelecimento de critérios e diretrizes claras, trata-se de uma imprescindibilidade para evitar o uso indiscriminado dos recursos. Outrossim, é importante estabelecer critérios e diretrizes claras para a destinação dos recursos repassados. Isso pode incluir a definição de áreas prioritárias e a exigência de projetos e planos de execução por parte dos entes beneficiados.

No tocante ao terceiro ponto ou medida, qual seja, a capacitação e orientação dos gestores públicos, especialmente os locais - associados aos entes “beneficiados”, trata-se de uma necessidade para garantir a correta aplicação dos recursos. Para tanto, faz-se mister investir na capacitação e orientação dos gestores públicos. Isso pode incluir treinamentos, cursos e orientações específicas sobre a utilização dos recursos repassados por meio da Transferência Especial.

Relativamente ao quarto ponto ou medida, qual seja, o fortalecimento da participação popular ou, em outros termos, do “controle social”, trata-se de uma garantia à transparência e à efetividade no uso dos recursos. Para tanto, é fundamental promover a participação popular

no processo de definição e acompanhamento das ações e projetos financiados por meio da Transferência Especial. Isso pode incluir a realização de audiências públicas, consultas populares e mecanismos de prestação de contas.

Por fim, a respeito do quinto ponto ou medida, qual seja, o aprimoramento da legislação, trata-se da primordialidade de revisar e aprimorar a legislação relacionada à modalidade Transferência Especial, buscando garantir a transparência, a efetividade e a correta aplicação dos recursos. Isso pode incluir a definição de diretrizes mais claras, a criação de mecanismos de controle mais efetivos e a previsão de sanções para o uso indevido dos recursos.

A regulamentação da transferência especial das emendas individuais é fundamental para garantir a efetividade e transparência na utilização dos recursos. É necessário estabelecer critérios claros e objetivos para a destinação dos recursos, bem como mecanismos de controle e fiscalização efetivos.

Além disso, é importante que a regulamentação leve em consideração as peculiaridades de cada ente federado, respeitando a autonomia e as competências de cada um. A participação da sociedade civil e a prestação de contas também devem ser incentivadas, permitindo um maior envolvimento da população no acompanhamento das transferências especiais.

Obviamente, a discussão em torno da ampliação do uso da transferência especial para outras modalidades de emendas também é relevante. A possibilidade de utilizar esse mecanismo em emendas de bancada, emendas de comissões temáticas e emendas do Relator Geral do Orçamento levanta questões sobre os critérios e limites para o uso desse tipo de transferência. É importante ponderar sobre a necessidade de garantir a transparência e a efetividade dessas despesas, independentemente da modalidade de emenda. Discute-se, ainda, a possibilidade de tornar outras emendas - além da RP6 e RP7 - impositivas.

Outra hipótese é, justamente, no caminho inverso. Ou seja, ao invés de ampliar a modalidade a outras hipóteses de Emenda - RP7, RP8 ou RP9, dever-se-ia, na verdade, restringir as Transferências Sem Finalidade Definida a poucas situações específicas.

De acordo com a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados (CONOF), em sua Nota Técnica nº 01/2023:

Por tais razões, o instituto das transferências especiais deveria se restringir apenas aos casos emergenciais ou de calamidade pública, com cronograma anual, ou seja, quando a urgência justifica a postergação do controle. Paralelamente, deve-se resgatar as propostas de simplificação e agilização dos convênios, especialmente daqueles de pequeno valor que podem ser executados no mesmo exercício.

Em suma, é necessário analisar e discutir as ressalvas a essa modalidade, buscando soluções para os problemas e distorções identificados. A regulamentação precisa ser aprimorada, garantindo transparência, controle e acompanhamento constante; eficiência, eficácia e efetividade na utilização dos recursos, mitigando a possibilidade de malversação e desvio dos recursos públicos. Somente assim será possível alcançar os objetivos de suprir as demandas da sociedade e promover o desenvolvimento equânime do país.

Resultados demonstrados pela mídia e pela CGU

5.1 Abordagem Midiática sobre a Modalidade “Transferência Especial”

Neste capítulo, ao contrário dos demais, que se baseiam em diversas fontes, discutir-se-á, tão somente, o ponto fulcral da Tese, qual seja, os problemas intrínsecos da Modalidade “Transferência Especial”, a partir de notícias de grande circulação nacional. A finalidade deste pequeno artigo é tornar o objeto de estudo palpável, concreto, tangível, empírico, simples e didático - tal qual uma manchete jornalística *mainstream*.

A primeira notícia a ser citada e comentada é veiculada pelo “Estado de São Paulo”, ou “Estadão”.

Orçamento de 2024: Governo reserva R\$ 37,6 bilhões em emendas parlamentares
21 NOVEMBRO 2023

O envio da Proposta de Lei Orçamentária [...] abriu oficialmente o duelo entre Executivo e Congresso pelo valor a ser destinado a emendas parlamentares no ano que vem.

A quantia reservada no Orçamento de 2024 para emendas é de R\$ 37,6 bilhões – um aumento ante os R\$ 35,6 bilhões deste ano, mas ainda distante do que desejam os parlamentares. Eles dizem estar na conta apenas as despesas com as emendas impositivas, divididas igualmente entre os que estão na oposição e os que apoiam o governo.

Parlamentares querem pelo menos mais R\$ 20 bilhões [...] controlados por meio de emendas do chamado orçamento secreto, que são de livre distribuição pela cúpula do Congresso.

As emendas impositivas são as individuais e as de bancada (coletivas, divididas por Estado). [...] têm correção automática e foram turbinadas na PEC da Transição, aprovada no fim do ano passado e que ampliou os gastos do governo em R\$ 168 bilhões

Até aquele momento, as emendas impositivas deveriam representar 1% da receita corrente líquida do governo. Depois da mudança, passaram a 2%.

No ano que vem, a expectativa é que os valores a serem carimbados por cada deputado chegue a R\$ 38 milhões e, para cada senador, a R\$ 66 milhões, apenas de emendas individuais. As coletivas poderão alcançar R\$ 270 milhões por Estado.

O ano que vem será o primeiro sem o orçamento secreto, criado em 2020. Isso porque apesar de o Supremo Tribunal Federal ter determinado a extinção do mecanismo do final de 2022, neste ano, os congressistas seguiram controlando o destino dos recursos, que apenas mudaram de categoria na contabilidade [...].

Metade foi dividido em emendas individuais, outra parte (R\$ 7,2 bilhões) virou emendas de comissão e uma terceira entrou para o Orçamento dos ministérios com o compromisso de serem distribuídas segundo a ordem dos parlamentares.

Acerca desse excerto, cumpre mencionar que, na verdade, ao invés de “as emendas impositivas deveriam representar 1% da receita corrente líquida do governo. Depois da mudança, passaram a 2%.”, as emendas individuais impositivas ao Orçamento Geral da União, sob rubrica orçamentária RP-6, até a EC 126/2022, faziam jus a 1.2% (um inteiro e dois

décimos por cento) da RCL do ano anterior. Há uma pequena imprecisão de 0.2% (dois décimos por cento).

Além disso, a divisão proposta pela notícia “Metade foi dividido em emendas individuais, outra parte (R\$ 7,2 bilhões) virou emendas de comissão e uma terceira entrou para o Orçamento dos ministérios com o compromisso de serem distribuídas segundo a ordem dos parlamentares” também não é tão exata.

Por fim, solicito especial atenção à data - trata-se de um tema absolutamente recente, relevante, pertinente e contemporâneo.

A segunda notícia a ser citada e comentada é veiculada pelo “O GLOBO”.

De RP9 a RP2: Entenda como governo Lula reciclou a prática do orçamento secreto

Emendas individuais

Quando o STF proibiu a prática, metade do montante previsto para o orçamento secreto deste ano, R\$ 9,8 bilhões, foi convertido em emendas individuais. Nessa modalidade, todos os congressistas recebem o mesmo valor e há transparência quanto à destinação e autoria.

O primeiro comentário se dirige a respeito do título: “De RP9 a RP2: Entenda como governo Lula reciclou a prática do orçamento secreto”. Realmente, as relações institucionais entre os entes, a política entre os representantes e a articulação entre os poderes não se restringiram jamais, e nunca vão se restringir, a apenas uma rubrica ou modalidade desta. Ora, se o STF declarou a inconstitucionalidade do “Orçamento Secreto”, ou Emendas de Relator - RP-9; poderia, também, se debruçar tanto sobre a RP-2 quanto sobre a RP-6, especificamente a respeito da modalidade Transferência Especial.

O segundo comentário se dirige ao seguinte trecho, encontrado no final do excerto acima: “Nessa modalidade, todos os congressistas recebem o mesmo valor e há transparência quanto à destinação e autoria”. Fundamentalmente equivocada, pois não há qualquer transparência quanto à destinação, ou seja, ao objeto do investimento decorrente da transferência; embora haja, de fato, publicidade quanto à autoria - qual seja, do parlamentar que protocola a emenda.

Novamente, ressalta-se a data da notícia *in casu*.

A terceira notícia a ser citada e comentada é veiculada pelo “Exame”.

Entenda como governo Lula reciclou a prática do orçamento secreto

Mecanismo repete a falta de transparência e permite que o governo use esse dinheiro para fazer barganhas políticas com o Parlamento

O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva reciclou o orçamento secreto, ferramenta por meio do qual deputados e senadores encaminhavam recursos da União a seus redutos eleitorais sem precisarem se identificar. A transação era executada pelas emendas do relator do Orçamento, conhecidas como “RP9”.

[...] considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em dezembro de 2022. A partir deste ano, porém, o mesmo esquema começou a ser feito com outra rubrica, a “RP2”, usada na destinação de verbas dos ministérios. Na prática, o novo mecanismo repete a falta de transparência e permite que o governo use esse dinheiro para fazer barganhas políticas com o Parlamento.

[...]o governo destinou R\$ 124 milhões do Ministério da Integração à superintendência da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) em Alagoas. O órgão é comandado desde 2021 por (...), que é primo do presidente da Câmara, (...)

[...]

Emendas individuais

Quando o STF proibiu a prática, metade do montante previsto para o orçamento secreto deste ano, R\$ 9,8 bilhões, foi convertido em emendas individuais. Nessa modalidade, todos os congressistas recebem o mesmo valor e há transparência quanto à destinação e autoria.

Caixa dos ministérios

A outra metade voltou para o caixa dos ministérios. Esse Repasse é feito por outra rubrica, as "RP2" [...]

O primeiro comentário se dirige a respeito das relações obscuras presente (infelizmente) nas transações orçamentárias, conforme se verifica em: “governo destinou R\$ 124 milhões do Ministério da Integração à superintendência da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) em Alagoas. O órgão é comandado desde 2021 por (...), que é primo do presidente da Câmara, (...)”. Nomes foram omitidos, mas a lógica é clarividente.

O segundo comentário diz respeito ao fato da mídia *mainstream*, por negligência ou imperícia, alimentar-se, constantemente, ao invés de se alimentar por fontes oficiais, investigações ou, até, pela realidade. Outra empresa, enfim, cometera o mesmo erro da empresa anterior quando alega “transparência” na “destinação” quando, na verdade, não há.

A quarta notícia a ser citada e comentada é veiculada pelo “O Estado de S. Paulo”.

Emenda sem transparência tem mais verba e supera recursos para a saúde

Modalidade de repasse dispensa prestação de contas; parlamentares enviam o dinheiro diretamente para municípios e Estados

(...) emenda Pix (...) recurso mais usado por parlamentares para mandar dinheiro federal a Estados e municípios. Neste ano, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva liberou R\$ 25,6 bilhões para redutos eleitorais de congressistas. Do total, R\$ 6,4 bilhões foram direcionados por meio dessa modalidade, valor maior do que o enviado para ações nas áreas de saúde, educação e infraestrutura.

É o primeiro ano em que o mecanismo supera os programas de governo nas emendas parlamentares desde que começou a ser pago, em 2020. (...) Sem “carimbo”, o recurso cai

diretamente no caixa de prefeituras e governos estaduais antes de qualquer licitação, obra ou compra de equipamento. Como não há vinculação com políticas públicas nem prestação de contas, a sociedade não sabe como foi gasta essa parcela bilionária do Orçamento.

[...]

Mas, como a emenda não é rastreada, o valor se mistura a outros recursos e esses critérios podem ser descumpridos por prefeituras e governos estaduais.

Parlamentares e prefeitos defendem a emenda Pix em função da agilidade. O dinheiro chega a cair em três meses, enquanto outras transferências demoram até cinco anos para serem pagas. Especialistas e órgãos de controle, porém, veem risco de desvios. REDUTOS. Em muitos casos, a emenda beneficia familiares de parlamentares.

[...]

“Quem ganha são os parlamentares, que passam a ter uma liberdade muito maior de destinar os recursos, mas é uma perda de controle para a sociedade e uma distorção do que deveria ser o orçamento público”, disse Hélio Tollini, ex-secretário de Orçamento Federal e consultor aposentado da Câmara. “O próprio parlamentar perde o controle porque o prefeito e o governador podem nem dar satisfação do que fizeram com o dinheiro.”

[...]

“As emendas Pix dificultam a fiscalização e carecem de fundamento constitucional”
Fernando Guimarães Presidente do TCE do Paraná

CONCENTRAÇÃO. São os políticos que escolhem para onde vai o dinheiro, sem critérios que levem em conta o tamanho dos municípios e um planejamento que defina que cidades precisam mais do dinheiro. A emenda Pix foi usada por 505 parlamentares neste ano, ou 85% do Congresso. Mais da metade do dinheiro ficou concentrada em apenas 10% dos municípios brasileiros.

DIFERENÇA. Em março deste ano, o Tribunal de Contas da União (TCU) decidiu que a fiscalização da emenda Pix é de responsabilidade dos tribunais estaduais e municipais. Os órgãos locais, porém, ainda discutem como isso será feito na prática.

[...]

Na Paraíba, a diferença entre o que o governo federal repassou de emenda Pix e o que as prefeituras informaram terem recebido ao Tribunal de Contas do Estado é de R\$ 15,9 milhões. No Paraná, a inconsistência chega a R\$ 48 milhões. (...) Apesar das irregularidades, nenhuma prefeitura foi punida até o momento.

PLATAFORMA. O governo federal abriu uma plataforma para que Estados e municípios informem o que fizeram com o dinheiro, mas a prestação de contas é opcional.

(...)

O TCU sugeriu ao Congresso aprovar uma lei para tornar obrigatória a prestação de contas da emenda Pix em plataforma centralizada, mas o Legislativo ignorou a orientação.

O primeiro comentário é a respeito da proporção do problema decorrente dessa modalidade. Algo tangível, concreto, mensurável em números e valores, “R\$ 6,4 bilhões foram direcionados por meio dessa modalidade, valor maior do que o enviado para ações nas áreas de saúde, educação e infraestrutura.”. Várias áreas sensíveis ao desenvolvimento e bem-estar da Nação negligenciadas se comparadas à destinação de Transferências Especiais.

O segundo comentário é no sentido de que, a despeito de haver critérios (bem flexíveis, ressalta-se) para a destinação desses valores - 50% (cinquenta por cento) das Emendas Individuais devem ser aplicadas na área de saúde, 50% das Emendas Individuais devem ser enviadas por Transferência com Finalidade Definida, enquanto 70% (setenta por cento) das Transferências Especiais devem ser aplicadas em investimentos em Capital, restando 30% (trinta por cento) para custeio - não há qualquer garantia do cumprimento dessas regras: “Mas,

como a emenda não é rastreada, o valor se mistura a outros recursos e esses critérios podem ser descumpridos por prefeituras e governos estaduais.”

Se assim não fosse, não haveria tamanha discrepância relatada a seguir: “Na Paraíba, a diferença entre o que o governo federal repassou de emenda Pix e o que as prefeituras informaram terem recebido ao Tribunal de Contas do Estado é de R\$ 15,9 milhões. No Paraná, a inconsistência chega a R\$ 48 milhões.”. Sem qualquer punição, *a priori*: “Apesar das irregularidades, nenhuma prefeitura foi punida até o momento.”

Não à toa, tem-se a seguinte declaração do Presidente do TCE do Paraná, Fernando Guimarães: “As emendas Pix dificultam a fiscalização e carecem de fundamento constitucional”.

A quinta notícia a ser citada e comentada é veiculada pelo “Congresso em Foco”, mídia especializada do “UOL” a tratar de assuntos dos bastidores da política nacional em Brasília.

R\$ 19,4 BILHÕES

ORÇAMENTO SECRETO É TRANSFERIDO PARA EMENDAS INDIVIDUAIS

Após se reunir com lideranças da Comissão Mista do Orçamento, o senador e relator-geral do orçamento, Marcelo Castro (MDB-PI), mudou o destino dos recursos que seriam utilizados para abastecer o orçamento secreto de 2023. Inicialmente anunciada para atender emendas de bancada e de comissão, a verba das extintas emendas de relator será utilizada em parte para emendas individuais e parte para emendas discricionárias.

Emendas parlamentares são uma parcela do orçamento público cuja destinação fica a cargo do poder legislativo. Uma de suas categorias, a emenda de relator, foi alvo de discussão na justiça por não haver critério objetivo e impessoal de distribuição, parte dos motivos pela qual passou a ser chamada de orçamento secreto. Na última sexta-feira (16), o Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu se tratar de um mecanismo inconstitucional, abrindo uma lacuna de R\$ 19,4 bilhões sem destinação para o orçamento de 2023.

[...]

Metade vai para emendas individuais, categoria dividida igualmente entre todos os parlamentares, independentemente de partido ou estado. A outra metade vai para as emendas de indicador RP2, ou emendas discricionárias: categoria cuja destinação é definida pelo governo federal, a pedido de senadores e deputados.

[...]

Com o retorno das emendas discricionárias com teto de R\$ 9,7 bilhões, Lula (PT) assumirá a presidência em 2023 tendo de volta a capacidade dada como perdida de negociação.

O primeiro comentário é proposto a fim de comparar a matéria acima com uma anterior, no seguinte trecho: “Inicialmente anunciada para atender emendas de bancada e de comissão, a verba das extintas emendas de relator será utilizada em parte para emendas individuais e parte para emendas discricionárias.” contra “Metade foi dividido em emendas individuais, outra parte (R\$ 7,2 bilhões) virou emendas de comissão e uma terceira entrou para o Orçamento dos

ministérios com o compromisso de serem distribuídas segundo a ordem dos parlamentares”, do “Estado de São Paulo”.

O segundo comentário é uma observação empírica de ordem estritamente política: “Com o retorno das emendas discricionárias com teto de R\$ 9,7 bilhões, Lula (PT) assumirá a presidência em 2023 tendo de volta a capacidade dada como perdida de negociação.”. Tal circunstância se torna um instrumento indispensável ao Chefe do Poder Executivo a fim de influenciar o Poder Legislativo e, assim, ter governança em sua agenda. Por outro lado, o Legislativo influencia, também, uma função típica do Executivo, qual seja, a de administrar o Orçamento Geral da União.

A sexta notícia a ser citada e comentada é veiculada pela “Folha de São Paulo”.

Emendas distorcem envio de verbas para acesso a água

Cidades necessitadas ficam sem recursos, enquanto dinheiro chega a quem tem padrinho político

[...]

O cenário é efeito de emendas parlamentares, em que o envio da verba é indicado por deputados e senadores.

A Folha percorreu cinco estados e constatou distorções. Cidades que possuem padrinho político recebem recursos. Há ainda casos de poços perfurados em terrenos privados e caixa d’água com logotipo do governo vendida em anúncios online.

Turbinadas nos últimos anos, as verbas empenhadas em emendas chegam pela estatal Codevasf e pelo Dnocs (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas). O total passou de R\$ 13,9 bilhões em 2019 para R\$ 26,3 bilhões neste ano, até setembro.

A falta de critério para a destinação dos recursos vem acompanhada do loteamento dos órgãos em troca de apoio ao governo no Congresso.”

“Emenda parlamentar expõe distorção e amplia abismo no acesso a água

Cidades mais necessitadas enfrentam abandono na distribuição de cisternas, enquanto redutor de políticos indicam desperdício

[...]

Um padrinho político faz a diferença. O contraste entre as áreas ignoradas e as abastadas em equipamentos de convivência com a seca é um efeito direto do avanço das emendas parlamentares, que empoderam o Congresso com envio de recursos para as áreas indicadas por deputado e senadores, e não necessariamente onde há maior necessidade.

[...]

A decisão de quem vai ganhar uma cisterna ou caixa d’água tem como elemento central a definição do destino das emendas parlamentares, turbinadas nos últimos anos. O total de recursos empenhados com emendas saltou de R\$ 13,9 bilhões em 2019, para R\$ 26,3 bilhões, entre janeiro e setembro de 2023.

A falta de critério e de planejamento que marca esses gastos é acompanhada do loteamento de estatais em troca de apoio ao governo no Congresso.

[...]

Levantamento da Folha mostra que a distribuição de reservatórios por meio de emendas ignorou locais listados como de alta prioridade e beneficiou áreas menos necessitadas.

No ano eleitoral de 2022, de acordo com dados obtidos via Lei de Acesso à Informação, somente 10% das unidades de reservatórios pela Codevasf não foram feitas via emendas, ou seja, foram distribuídas diretamente sob definição do governo.

Já o programa federal de cisternas passou de 149 mil equipamentos instalados em 2014 para 5.946 no ano passado - cada equipamento custa em média R\$ 6.000

[...]

A Embrapa Territorial, com base em variáveis sociais e naturais, elaborou estudo que aponta 61 municípios prioritários para instalação de cisternas e outras tecnologias de acesso à água. Cruzamento feito pela reportagem com dados de Codevasf mostra como 97% deles foram abandonados na distribuição de reservatórios - adicionando municípios com prioridade alta e muito alta, são 201 (88%).

[...]

O Dnocs afirmou que a entrega de cisternas e reservatórios “é realizada por meio de emendas parlamentares que são destinadas ao estado e município solicitado pelo parlamentar responsável pela emenda, sem interferência do governo federal.

Vizinhas têm contraste entre sobra e falta de caixas-d'água

Cidade de PE tem estoque e, a 30 km, município do PI depende de carro-pipa

[...]

“Quem é do lado do prefeito tem mais prioridade. Se ele desconfiar que eu não apoio ele, ele não entrega a minha”, afirma a professora, que diz ser aliada do prefeito Gildevan Melo.

[...]

“A Codevasf informou que suas doações para os municípios são realizadas após avaliação técnica, legal e de conveniência socioeconômica. A reportagem não conseguiu contato com o prefeito de Santa Filomena (PE) (...).

Essa reportagem talvez seja, dentre todas as notícias deste capítulo, a maior investigação *in loco* sobre o tema. Na verdade, se tratam de uma série de matérias recentes e em sequência sobre o assunto. Assim, satisfaz plenamente o intuito deste Item da Monografia, qual seja, dar concretude e transparência a um assunto ainda obscuro e abstrato a muitos brasileiros que contribuem e necessitam dos recursos do Orçamento Geral da União.

Por fim, a sétima e última notícia a ser transmitida no presente Trabalho de Conclusão de Curso é, novamente, de autoria da “Folha de São Paulo”; como continuidade da notícia anterior, comentada no dia 20/11/2023 (vinte de novembro de dois mil e vinte e três).

“Congresso obtém volume inédito de verbas, mas aplicação é falha

Os 594 congressistas assumiram nos últimos dez anos um poder inédito de manejo individual das verbas do Orçamento federal, mas os problemas na aplicação desse dinheiro se mantêm: falta de transparência, de critérios estruturantes, desperdício, obras malfeitas, favorecimento político e suspeitas de corrupção.

A estimativa para 2023 é de R\$ 46,3 bilhões para as chamadas emendas parlamentares, o que representa mais de 22% de tudo o que o governo federal tem para uso livre.

O valor soma a verba que foi rebatizada com o fim das emendas do relator, mas mantém critério político para distribuição.

(...) cada um dos 513 deputados federais tem o poder de direcionar ao menos R\$ 32 milhões do orçamento para seus redutos eleitorais. Já os 81 senadores, R\$ 59 milhões.

Esses valores — que representam o dobro ou o triplo do que tinham há dez anos, apesar de a inflação no período ser de cerca de 70% — são ainda maiores caso o parlamentar exerça alguma influência no Congresso ou sobre o governo.

(...) emendas estão no centro de suspeitas de corrupção com verba da saúde e para pavimentação, além de serem usadas para obras malfeitas e cuja aplicação deixa

de lado critérios técnicos e estruturantes, para privilegiar interesses paroquiais e eleitores.

Locais com escassez de água no sertão nordestino, por exemplo, foram deixados de lado na entrega de caixas d'água no ano passado, enquanto equipamentos estão estocados em redutos de líderes do Congresso.

Líder do centrão (...) é um defensor público do mecanismo, sob o argumento de que os parlamentares são os maiores conhecedores das necessidades dos grotões. Ele diz que basta coibir eventuais irregularidades.

A realidade, porém, é repleta de exemplos que vão no sentido contrário a essa afirmação.

No início do ano, o TCU (Tribunal de Contas da União) chegou a cobrar que a Codevasf trouxesse a público "casos de sucesso" em licitações de pavimentação da estatal.

(...) auditores do tribunal mostraram irregularidades em vários casos e situações em que a estatal colocou asfalto até em ruas que já estavam pavimentadas.

A CGU (Controladoria Geral da União) já havia flagrado um combo de irregularidades em alguns estados, incluindo asfalto que esfarela como farofa e forma crateras, além de maquiagem na prestação de contas e indícios de superfaturamento.

A cronologia do fortalecimento do Congresso no manejo do orçamento federal começa no governo Dilma Rousseff (PT), quando o grupo liderado pelo ex-presidente da Câmara Eduardo Cunha impôs derrotas em série ao governo.

Antes de 2015, a execução das emendas parlamentares era uma decisão política do governo, que poderia ignorar a destinação apresentada pelos congressistas.

Por meio da emenda constitucional 86, de 2015, estabeleceu-se a execução obrigatória das emendas individuais, o chamado orçamento impositivo, com algumas regras.

Foi sob Bolsonaro que os valores apresentaram a maior expansão.

Ele não só abriu mão de bilhões de reais para conseguir formar uma base parlamentar. Ele também deu uma autonomia completa para a cúpula do Congresso decidir para onde todo esse montante seria destinado —os ministros, muitas vezes, apenas recebiam a notificação da decisão do deputado ou senador.

O valor destinado às emendas se multiplicou. Passou de cerca de R\$ 10 bilhões anuais para R\$ 46 bilhões em 2020.

A cifra das emendas chegou a representar mais de 34% da verba discricionária federal prevista, ou seja, dos recursos que não estão comprometidos com salários e outras obrigações e podem ser usados em obras e investimentos públicos.

Lula, durante a campanha eleitoral, criticou esse modelo de negociação com o Congresso e prometeu que os acordos não ficariam às escuras. Mas, quando assumiu a Presidência da República, manteve a falta de transparência e privilegia cidades de deputados e senadores mais poderosos.

Em 2022, o STF (...) declarou inconstitucional a emenda de relator. (...) rebatizada e transferida ao orçamento dos ministérios, mas o governo Lula driblou a decisão e manteve o uso político dos recursos.

Comenta-se, tão somente, a forma didática, elucidativa e tangível como a matéria descreveu o transcurso dos recursos da OGU, em sede de Emendas Parlamentares, desde pelo menos 2015, ano de promulgação da EC 86/15. Deflagra os problemas decorrentes desse mecanismo bem como os argumentos favoráveis a ele - e, sabendo seus autores, a quem esse mecanismo interessa.

Em se tratando de um artigo jornalístico decorrente de uma ampla e extensa reportagem *in loco*, prova com empiria o que a presente Monografia pretendeu provar com teoria: os argumentos favoráveis à Modalidade Transferência Especial das Emendas Parlamentares

Individuais Impositivas ao Orçamento Geral da União, tal como hoje se configura juridicamente, não se sustenta.

5.2 Dados obtidos pela Controladoria Geral da União

Por fim, o último e definitivo capítulo. Considerados todos os conceitos, contextos, leis, doutrinas, jurisprudência, notícias - fontes abstratas e concretas - esse Trabalho é concluído apresentando resultados obtidos não por investigação e perícia própria; mas, sim, de órgãos responsáveis por fiscalizar as transações decorrentes do Orçamento Geral da União.

Menciona-se, pois, a Controladoria Geral da União (CGU) que se manifestou a respeito das “Transferências Especiais”, fornecendo conclusões e resultados a enriquecerem essa Monografia.

Primeiramente, a CGU em um RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO, em 5/12/2022 (cinco de dezembro de 2022), fez a “Avaliação da execução e prestação de contas dos recursos de emendas individuais alocados em Transferências Especiais”.

Conforme o relatório, o trabalho realizado pela CGU fora uma “auditoria sobre o processo de alocação de emendas individuais por meio de Transferências Especiais a Estados e Municípios”, no qual “procurou avaliar a existência e a consistência dos controles internos das emendas individuais ao orçamento alocadas na forma de Transferência Especial, prevista no artigo 166-A da Constituição Federal de 1988, quanto às etapas de: alocação de emendas; empenho e liberação dos recursos; execução; e prestação de contas”.

Para tanto, utilizou-se de “informações sobre transferências Especiais constantes da Plataforma +Brasil e os relatórios das ações de controle realizadas pelas regionais da CGU nos estados de Minas Gerais, Pará e Paraná”. (CGU, 2022, p.4)

De acordo com o documento, a CGU realizou esse trabalho a fim de identificar os riscos no processo de alocação de emendas individuais mediante Transferência Especial, especialmente na fase execução e prestação de contas.

Acerca das conclusões, constatou-se inconsistências em relação ao descumprimento do Art. 166-A da CF/88 no que tange a:

- a) à utilização de recursos de transferência especial para pagamento de pessoal;
- (b) descumprimento do art. 24 da Lei nº 13.019/2014 por direcionamento dos recursos por parlamentar e à Organização da Sociedade Civil (OSC) sem chamamento público;
- (c) descumprimento dos princípios da eficiência administrativa e do interesse público por não utilização dos recursos;
- (e) utilização da fonte de recursos divergente do código estabelecido no Anexo II da Portaria STN nº 642/2019;

- (d) impossibilidade de acompanhamento efetivo pelos órgãos de controle e pela sociedade da execução dos recursos; e
- (e) falhas nas aquisições de bens e serviços com recursos oriundos de transferências especiais. (CGU, 2022, p.4)

Acerca das recomendações, foram direcionadas ao Ministério da Economia no sentido de: “mitigar o direcionamento de recursos dessa categoria de emendas e a importância de estabelecimento de critérios mínimos para a destinação dos recursos transferidos na modalidade transferência especial”. Além disso, recomendou-se, também, “a publicação de normativo que esclareça a forma de habilitação e aplicação dos recursos provenientes dessa modalidade, além da necessidade de inclusão nos normativos a obrigatoriedade da apresentação periódica de prestação de contas das emendas”. (CGU, 2022, p.4)

Em outros termos, após extensa investigação e análise, foram os seguintes casos de inconsistência legal que ensejaram a publicação deste relatório:

1. Utilização de recursos de transferência especial para pagamento de pessoal.

[...]

Assim, buscou-se identificar nos Relatórios de Gestão os documentos que registraram o grupo de natureza da despesa, quais sejam nota de empenho e contrato celebrado. Dos relatórios de gestão analisados verificou-se que em 65% dos casos os empenhos registrados estavam em conformidade com a categoria econômica para a qual foram programados na emenda parlamentar, 3 - custeio ou 4 - investimento, e foram aplicados em programações finalísticas do ente beneficiário. No entanto, nos demais 35% dos relatórios analisados não foram encontrados os documentos comprobatórios da despesa realizada, sendo, portanto, impossível avaliar a conformidade da utilização desses recursos na categoria econômica para qual foram destinados.

Já os testes realizados pelas Regionais evidenciaram que 95% das emendas em execução e concluídas estavam em conformidade com a categoria econômica para a qual foram programadas na emenda parlamentar, 3 - custeio ou 4 - investimento, ou seja, os recursos não foram aplicados em pagamentos de despesas com pessoal nem em serviços da dívida, sendo devidamente aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado (...). Entretanto em 5% das emendas analisadas constatou-se a ocorrência de utilização dos recursos em despesas de folha de pagamento e contribuição previdenciária dos servidores do executivo municipal (Emenda nº 19680003 – Município de Santa Cruz de Monte Castelo), em desconformidade, portanto, com os incisos I e II do § 1º do art. 166- A da Constituição Federal de 1988.(CGU, 2022, p.14)

2. Não aplicação de recursos oriundos de transferências especiais, em contraste com falta de aporte em outras políticas públicas com carência de orçamento.

[...]

Outra situação verificada pelas Regionais foi a inexecução dos recursos em 20% das emendas analisadas, assim como em 8% foi constatado que os recursos permaneceram mais de sete meses sem aplicação financeira acarretando perda de valor real frente aos efeitos da inflação do período, caso das Emendas nº 39470008 e 34920007, do município de Belém/PA, conforme se verifica do Anexo I deste Relatório.

[...]

Face ao exposto, em consonância aos princípios da eficiência administrativa e do interesse público, torna-se imperioso que os recursos recebidos via

transferências especiais sejam empregados nos programas e ações de interesse do município de forma célere, ou, diante da não execução imediata, que sejam devidamente investidos em aplicações financeiras com o objetivo de resguardar o seu poder de aquisição. (CGU, 2022, p.15)

3. Direcionamento de R\$ 700.000,00, parte da emenda 40870001, destinada à prefeitura de Belo Horizonte, para execução pela Organização da Sociedade Civil Fundação Oásis de objeto ainda não definido.

[...]

O relatório de avaliação nº 1033878, elaborado pela regional de Minas Gerais, realizou análise da execução das emendas parlamentares, no valor de R\$ 1.500.000,00, destinadas ao município de Belo Horizonte em 2020.

Dessa análise, foi constatado que R\$ 700.000,00 foram destinados à Organização da Sociedade Civil denominada Fundação Oásis, indicada por parlamentar, em desacordo com o art. 29 da Lei nº 13.019/2014, e cujo objeto ainda não havia sido definido.

[...]

Considerando que o repasse à OSC por transferência com destinação específica requer a celebração de instrumento específico e uma tramitação mais elaborada, e que a EC 105/2019 não incluiu as OSC como beneficiárias de TE, entende-se que os recursos de transferências especiais, quando o ente subnacional decidir executá-los em parceria com Organização da Sociedade Civil, devem ser precedidos de chamamento público.

[...]

A não adoção de chamamento público pode ocasionar a contratação de OSC sem a habilitação técnica necessária para execução do objeto. Assim, conclui-se que houve o direcionamento de recursos pelo parlamentar à OSC Fundação Oásis. Além do descumprimento do Art. 166-A da CF/88, essa atitude teve como consequência a não aplicação dos recursos, devido à inadimplência da Fundação Oásis e ausência de apresentação de um projeto. (CGU, 2022, p.18)

4. Utilização da fonte de recursos divergente do código estabelecido no Anexo II da Portaria STN nº 642/2019.

[...]

Dessa forma, das treze administrações municipais componentes da amostra, em oito foi identificada a utilização de código divergente do previsto no Anexo II da Portaria STN nº 642/2019; em três, tal critério não foi avaliado; e em dois, os recursos ainda não haviam sido utilizados.

[...]

Ressalte-se que a Portaria STN nº 710, de 25.02.2021, que estabelece a classificação das fontes ou destinações de recursos a ser utilizada por Estados, Distrito Federal e Municípios instituiu o código de fonte de recursos 706 para Transferências Especiais e que essa padronização será obrigatória a partir do exercício de 2023 e facultativa na execução orçamentária referente ao exercício de 2022, conforme previsto nos incisos I e II do art. 3º da Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, de 23.02.2021. (CGU, 2022, p.19)

5. Impossibilidade de acompanhamento efetivo pelos órgãos de controle e pela sociedade da execução dos recursos transferidos a Estados, Distrito Federal e municípios por transferências especiais.

[...]

Assim, evidencia-se que a ausência de definição expressa da obrigatoriedade de apresentação do relatório de gestão, instrumento que representa a prestação de contas dos recursos públicos recebidos, além de incorrer em descumprimento de mandamento constitucional, impede o exercício do controle social e dificulta a fiscalização dos órgãos de controle sobre dinheiros públicos.

O repasse de recursos na forma de TE tem como objetivo precípua fazer chegar às comunidades envolvidas os recursos para permitir o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida. Sem as ferramentas necessárias para acompanhar o

cumprimento do objeto e atingimento dos objetivos, priva-se a sociedade de aferir esses quesitos. (CGU, 2022, p.22)

6. Inconsistências nos processos licitatórios e contratações para aquisição de bens e serviços.

[...]

O art. 37 da CF/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, dispõe que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”. (Original sem grifo).

Ainda em relação ao critério da efetiva aquisição dos bens e/ou prestação dos serviços, embora os bens e/ou serviços informados pelas administrações municipais tenham sido efetivamente adquiridos e/ou prestados, considerou-se que as administrações municipais de Belo Horizonte/MG, Santa Luzia/MG e Maringá/PR não atenderam ao princípio da eficiência, pois aproximadamente um ano e cinco meses após a transferência dos recursos (referência: novembro/2021), menos de 15% do montante transferido a essas administrações tinham sido utilizados, embora também tenham sido informadas as previsões de utilização. (CGU, 2022, p.25)

7. Utilização do pregão presencial em detrimento do uso em sua forma eletrônica.

[...]

Considerando os 13 municípios analisados e que o Pregão Eletrônico não é aplicável em 4 desses casos, não há como concluir se o uso tem sido adequado. Porém, percebe-se pela leitura dos relatórios que os municípios têm adotado procedimentos licitatórios na aplicação dos recursos de Transferências Especiais e que há inconsistências relevantes relacionadas a licitações e contratações. (CGU, 2022, p.31)

Em outras palavras, após extensa investigação e análise, foram estas as recomendações ao Ministério da Economia:

1 - Recomenda-se ao Ministério da Economia que divulgue na rede da Plataforma +Brasil e dê ciência à Secretaria de Governo da Presidência da República – SEGOV – sobre o conteúdo deste relatório, e indique a necessidade para que a SEGOV informe a Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional sobre a não aplicação de recursos transferidos e a aplicação no pagamento de despesas com pessoal, o que configura descumprimento da regra disciplinada no inciso I, do § 1º do art. 166-A da Constituição Federal (EC nº 105/2019).

[...]

2 - Recomenda-se ao Ministério da Economia, em articulação com a Secretaria de Governo da Presidência da República, que encaminhe proposta ao Congresso Nacional para incluir (a) um limite de prazo para aplicação dos recursos de emendas individuais na modalidade transferências especiais, (b) a normatização sobre a devolução dos recursos não usufruídos e (c) a correta utilização da fonte de recursos.

[...]

3 - Recomenda-se ao Ministério da Economia, em articulação com a Secretaria de Governo da Presidência da República, incluir nos normativos referentes às regras de uso de recursos na forma de transferências especiais sobre a exclusividade do ente beneficiado na escolha da destinação dos recursos e descumprimento do ordenamento legal disciplinado no art. 24 da Lei nº 13.019/2014, art. 1º do Decreto nº 10.024/2019 e art. 166-A da Constituição Federal (EC nº 105/2019).

[...]

4 - Recomenda-se ao Ministério da Economia a inclusão de orientação taxativa em seus manuais e orientações referentes à modalidade Transferências Especiais de que a escolha sobre a destinação dos recursos é exclusividade do ente beneficiado, pois não há amparo legal para a indicação de quaisquer executores pelo parlamentar.

[...]

5 – Recomenda-se ao Ministério da Economia, em articulação com a Secretaria de Governo da Presidência da República e Poder Legislativo, promover a alteração dos normativos no sentido de estabelecer a apresentação obrigatória de relatório de execução das emendas individuais na modalidade transferências especiais, com periodicidade e conteúdo definidos, e inclusão no sistema de transferências do Poder Executivo Federal, de forma a possibilitar o acompanhamento da aplicação desses recursos pela sociedade. (CGU, 2022, p.31)

CONCLUSÃO

Inicia-se, enfim, as considerações finais desta Monografia para fins de Conclusão de Curso de Direito na Universidade de Brasília. O objetivo geral deste trabalho, em breve síntese, foi evidenciar a transgressão perpetrada pela “Transferência Especial” a princípios constitucionais basilares do Ordenamento Jurídico.

Mediante uma análise abrangente e fundamentada em aspectos empíricos e abstratos da modalidade “Transferência Especial” das Emendas Individuais Impositivas ao Orçamento Público (RP6), demonstrou-se não apenas as violações às normas jurídicas, mas, também, promover uma reflexão crítica sobre a necessidade premente de reformas que restabelecem a integridade desses pilares essenciais e à efetiva participação democrática na gestão do Orçamento Público.

Trata-se, indubitavelmente, de um tema de suma relevância diante do atual contexto, no qual as decisões relativas ao orçamento público exercem impacto significativo na condução das políticas governamentais e na distribuição de recursos para as diversas esferas da sociedade.

A pesquisa se justifica, portanto, pela necessidade de esclarecer as nuances e implicações dessa modalidade de emenda no contexto da Constituição brasileira, contribuindo para o debate público sobre a eficácia e conformidade dessas práticas com os princípios democráticos e constitucionais.

.Resumidamente, abordou-se, inicialmente, o “Processo Legislativo Orçamentário”, a partir da elucidação de conceitos como: “Orçamento Público”; o próprio “Processo Legislativo Orçamentário”, em condensação breve; bem como a “Relevância do controle do Parlamento sobre o Orçamento Público”

Logo após, discorreu-se extensamente sobre as “Emendas Parlamentares ao Orçamento Público”. Para tal, apresentou-se um compêndio sobre as “Emendas Parlamentares ao Orçamento Geral da União”. Além disso, abordou-se as “Modalidades de Emendas Parlamentares”, em especial aquelas rubricadas pelos índices: RP-6, RP-7, RP-8 e RP-9, demonstrando o histórico e as fontes jurídicas de cada uma das “espécies” de Emendas.

Posteriormente, atingiu-se o ponto central do presente Artigo, qual seja, a discussão no tocante a “Modalidade de Transferência Especial das Emendas Individuais Impositivas”. Para isso, discutiu-se sobre a “Repercussão do Julgamento do Orçamento Secreto e da Emenda Constitucional de Transição”, citando as Emendas Constitucionais nº 105/2019 - a qual criou a Modalidade *in casu* - e nº 126/2022, a “Emenda de Transição”, conseqüente ao “Julgamento do Orçamento Secreto”.

Neste capítulo, ainda, aprofundou-se sobre o conceito fulcral da Monografia, exprimiuse o seu breve histórico (de 2019 a 2022) e fez-se as ressalvas à Modalidade de Transferência Secreta, objetivo geral e maior deste TCC.

Em seguida, a fim de dar maior concretude, tangencialidade, empiria e didaticidade aos relatos de ordem fundamentalmente técnica e teórica, relatou-se e comentou-se notícias veiculadas por diversas plataformas e canais a respeito da Modalidade, suas articulações e efeitos.

Por fim, na finalidade de oferecer ao leitor resultados mensuráveis sobre o tema, a partir de um parecer da Controladoria Geral da União, exibiu-se as ressalvas e as sugestões por elas expressas em sua decisão.

Para concluir, enuncia-se, aqui, justamente esses resultados em forma de reservas e propostas de pesquisa para possível aprofundamento sobre o assunto.

Sobre aquelas, denuncia-se, em resumo, “à utilização de recursos de transferência especial para pagamento de pessoal”; “descumprimento do art. 24 da Lei nº 13.019/2014 por direcionamento dos recursos por parlamentar e à Organização da Sociedade Civil (OSC) sem chamamento público”; “descumprimento dos princípios da eficiência administrativa e do interesse público por não utilização dos recursos; “utilização da fonte de recursos divergente do código estabelecido no Anexo II da Portaria STN nº 642/2019”; “falhas nas aquisições de bens e serviços com recursos oriundos de transferências especiais”; e, finalmente, a síntese de todos os problemas: “impossibilidade de acompanhamento efetivo pelos órgãos de controle e pela sociedade da execução dos recursos”. Tudo isso, obviamente, impede a plena participação democrática e social do Orçamento Geral da União e, além disso, em nada acrescenta à modalidade anterior, em termos de eficiência, eficácia ou efetividade - como se almejava na proposta que deu ensejo à EC nº 105/2019, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) Nº 48/2019.

No que se refere às sugestões, além daquelas direcionadas pela própria CGU ao Ministério da Economia; sugere-se a redação de uma nova Emenda Constitucional que atenuem os efeitos negativos da Modalidade de Transferência Especial - falta de fiscalização, obrigatoriedade em apresentar todos os dados referentes à Execução, prazos para entrega do bem/serviço, penalidade quando descumprida estas e outras previsões - enquanto se flexibilize e disponha celeridade à Modalidade de Transferência com Finalidade Definida, cuja morosidade, custo e burocracia induziram o Congresso Nacional a criar a Modalidade tema deste Trabalho.

Propõe-se, ainda, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a exemplo das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1014 destinadas a declarar a inconstitucionalidade do “Orçamento Secreto”. Ora, se estas lograram êxito ao proclamar a falta de transparência do autor das emendas identificadas como RP-9, é possível, paralelamente, proclamar a falta de transparência no objeto das emendas identificadas como RP-6, modalidade Transferência Especial.

Academicamente, enfim, a partir desse trabalho, é possível estabelecer relações entre a Modalidade de Transferência Especial das Emendas Parlamentares Individuais Impositivas ao Orçamento Geral da União e o “Orçamento Secreto”, Emendas Parlamentares do Relator-geral do Projeto de Lei do Orçamento Geral da União (RP-9); entre a Modalidade e as “Emendas Discricionárias”, as “despesas primárias discricionárias, ressalvadas as emendas assinaladas com identificador próprio” (RP-2), sob controle dos Ministérios do Poder Executivo; ou, até, entre a RP-2 e a RP-9.

Ademais, possibilita-se discorrer sobre o conceito de “impostividade orçamentária”, o qual atualmente se aplica sobre a RP-6 e a RP-7 (Emendas de Bancada Estadual) mas poderá se aplicar, também, à RP-8 (Emendas de Comissões Permanentes) - suas bases jurídicas e seus efeitos econômicos.

Outrossim, possibilita-se comparar a legislação pátria sobre o Orçamento Público e as legislações alienígenas, em uma perspectiva de Direito Constitucional-Orçamentário Comparado. Demais, todas as sugestões acima podem compor uma grande discussão acerca da atual conjuntura institucional brasileira, a qual costuma se caracterizar pelo conceito de “presidencialismo de coalizão”, com fundamentos de inúmeras ordens, sistemas e fontes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA, Romero Oliveira. **PIX Orçamentário: A Emenda Constitucional 105/2019 e suas implicações nas emendas individuais impositivas**. Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, Senado Federal, 2022. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/608701/Romero_Oliveira_Arruda.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 28 nov. 2023.

BARBOSA, Leandro Vieira Rodrigues. **Transferências especiais: criação, evolução e dinâmica**. Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), Senado Federal, 2022. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/608697/Leandro_Vieira_Rodrigues_Bar_bosa.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 28 nov. 2023.

BASSI, Camillo de Moraes. Nota Técnica nº 01: **AS EMENDAS PARLAMENTARES E A APROPRIAÇÃO SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA DISCUSSÃO SOBRE O FALSO OU O VERDADEIRO**. Dides : Diretoria de Desenvolvimento Institucional, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, março de 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11078/1/NT_01_Dides_As_Emendas_parlam_entares.pdf. Acesso em: 28 nov. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF:

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO. ADCT DE 1988**. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2022.

BRASIL. **Controladoria-Geral da União. RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO**. Avaliação da execução e prestação de contas dos recursos de emendas individuais alocados em Transferências Especiais. Secretaria de Gestão. Departamento de Transferências da União. Exercício 2022. Brasília, DF. 05 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 11.271, de 5 de dezembro de 2022**. Institui o Sistema de Gestão de Parcerias da União - Sigpar. Brasília, DF: Presidência da República. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015.

BRASIL. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. 2001.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). Brasília, DF: Presidência da República. 2015.

BRASIL. **Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022.** Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023.** Lei Orçamentária Anual de 2023. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023. Brasília, DF: Presidência da República. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República. 1964.

BRASIL. **Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 01/2023.** Dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas individuais, de bancada estadual, de comissão e de comissão mista permanente e superação de impedimentos de ordem técnica, em atendimento ao disposto nos arts. 166, §§ 9º a 20, e 166-A da Constituição, nos arts. 69, 71 a 82 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 e art. 4º, § 7º, da Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. 2023

BRASIL. **Resolução nº 1, de 1970-CN.** Aprova o Regimento Comum do Congresso Nacional. Brasília, DF: Presidência da República. 1970.

BRASIL. **Resolução nº 1, de 1993-CN.** Altera a Resolução nº 1, de 1991 - CN, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República. 1993.

BRASIL. **Resolução nº 1, de 2001-CN.** Dispõe sobre a comissão mista permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. 2001.

BRASIL. **Resolução nº 1, de 2006-CN** Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, DF: Presidência da República. 2006.

BRASIL. **Resolução nº 1, de 2022-CN.** Altera as disposições da Resolução nº 01/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação das emendas de relator-geral, estabelecendo critérios de proporcionalidade e impessoalidade na aprovação e execução dessas emendas. Brasília, DF: Presidência da República. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 2, de 1995-CN.** Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, DF: Presidência da República. 1995.

BRASIL. **Resolução nº 2, de 2021-CN.** Altera disposições da Resolução nº 01/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral. Brasília, DF: Presidência da República. 2021.

BRASIL. **Resolução nº 3, de 2015-CN** Altera a Resolução nº 1, de 2006 - CN, para ampliar o número de relatorias setoriais do projeto de lei orçamentária anual e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. 2015.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 1.014/DF.** Relator: Min. Rosa Weber. Brasília, DF. 19 dez. 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 850/DF.** Relator: Min. Rosa Weber. Brasília, DF. 19 dez. 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 851/DF.** Relator: Min. Rosa Weber. Brasília, DF. 19 dez. 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 854/DF.** Relator: Min. Rosa Weber. Brasília, DF. 19 dez. 2022.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 518/2023-TCU-Plenário. Processo TC-032.080/2021-2 (Consulta).** Procedimentos para fiscalização dos recursos alocados aos entes subnacionais por meio de transferências especiais viabilizadas por emendas ao Orçamento da

União, conforme previsto no art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Brasília, DF. 22 mar. 2023. Congresso Nacional, 1988.

DE ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra. **Transferências Especiais e Incentivos Parlamentares**: ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. XI Prêmio SOF de Monografias: TEMA 2 Inovação e Orçamento Público, Secretaria de Orçamento Federal, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/6929/1/2.2.%20XI%20Pr%C3%AAmio%20SOF.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2023.

DE FARIA, Rodrigo Oliveira. O desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo e o controle do orçamento pelo Congresso Nacional. *ScieELO*, [s. l.], 4 nov. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ScieELOPreprints.4875>. Acesso em: 28 nov. 2023.

DE FARIA, Rodrigo Oliveira. “**A RESOLUÇÃO Nº 3, DE 2015-CN, E A IMPOSITIVIDADE DAS EMENDAS INDIVIDUAIS**”. In: **DE FARIA, Rodrigo Oliveira. “EMENDAS PARLAMENTARES E PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**”. [S. l.: s. n.], 2023. cap. 4.5. Disponível em: <http://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/5765>. Acesso em: 28 nov. 2023.

DE RP9 a RP2: Entenda como governo Lula reciclou a prática do orçamento secreto: Mecanismo repete a falta de transparência e permite que o governo use esse dinheiro para fazer barganhas políticas com o Parlamento. **O Globo**, [S. l.], p. 1-2, 22 mar. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/03/de-rp9-a-rp2-entenda-como-governo-lula-reciclou-a-pratica-do-orcamento-secreto.ghtml>. Acesso em: 28 nov. 2023.

EMENDA parlamentar amplia abismo no acesso a água com abandono e desperdício. **Folha de São Paulo**, [S. l.], p. 1-2, 28 nov. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/09/emenda-parlamentar-amplia-abismo-no-acesso-a-agua-com-abandono-e-desperdicio.shtml>. Acesso em: 28 nov. 2023.

EMENDAS Pix sem transparência recebem o maior volume de recursos e superam até verbas para saúde. **Estado de São Paulo**, [S. l.], p. 1-2, 28 nov. 2023. Disponível em:

<https://www.estadao.com.br/politica/emendas-pix-recebem-o-maior-volume-de-recursos-e-superam-ate-verbas-para-saude/>. Acesso em: 28 nov. 2023.

ENTENDA como governo Lula reciclou a prática do orçamento secreto: Mecanismo repete a falta de transparência e permite que o governo use esse dinheiro para fazer barganhas políticas com o Parlamento. **Exame**, [S. l.], p. 1-2, 22 mar. 2023. Disponível em: <https://exame.com/brasil/entenda-como-governo-lula-reciclou-a-pratica-do-orcamento-secreto/>. Acesso em: 28 nov. 2023.

EUGÊNIO GREGGIANIN, DAYSON P. ALMEIDA, MÁRIO GURGEL, TIAGO M. A. ALMEIDA. Estudo Técnico (parecer). Estudo Técnico nº 06/2023: **Emendas Orçamentárias e Políticas Públicas**, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF), 2023. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/estudo-conof_cd_-_no-06-2023_-_emendas-orcamentarias-e-politicas-publicas. Acesso em: 28 nov. 2023.

EUGÊNIO GREGGIANIN, GRACIANO R. MENDES E TIAGO ALMEIDA. Estudo Técnico (parecer). **REPERCUSSÃO DA DECISÃO DO STF - ADPF 850, 851, 854 e 1.014 E DA EC nº 126/2023**. Nota Técnica nº 01/2023: EMENDAS DE RELATOR NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO, Conof/CD, 2023. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/NT1_2023.pdf. Acesso em: 28 nov. 2023.

FERNANDES, Antônio Sergio Araújo; E SOUZA, Thiago Silva. **Ciclo orçamentário brasileiro: Coleção Gestão Pública**. Enap Escola Nacional de Administração Pública: [s. n.], 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4280/1/4_Livro_Ciclo%20orc%CC%A7amenta%CC%81rio%20brasileiro.pdf. Acesso em: 28 nov. 2023.

LULA, E. **Relator da LDO cria rubrica RP5 para o orçamento**. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2023/11/6651965-relator-da-ldo-cria-rubrica-rp5-para-o-orcamento.html#google_vignette. Acesso em: 28 nov. 2023.

MENDES, Marcos; DIAS, Fernando Álvares Correa. **O QUE É ORÇAMENTO IMPOSITIVO?**. [S. l.], 10 abr. 2023. Ministério de Gestão e da Inovação em Serviços Públicos: Plataforma +Brasil, 24 jun. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/sobre-a-plataforma-mais-brasil/transferencias-especiais/o-que-sao-transferencias-especiais>. Acesso em: 28 nov. 2023.

MÓDULO 1: Características do processo legislativo orçamentário. Processo Legislativo Orçamentário, Enap Escola Nacional de Administração Pública, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6309/4/M%C3%B3dulo%201%20-%20Caracter%C3%ADsticas%20do%20processo%20legislativo%20or%C3%A7ament%C3%A1rio.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2023.

MÓDULO 2: Receita e Despesa Públicas. Introdução ao Orçamento Público, Enap Escola Nacional de Administração Pública, 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3168/1/Modulo%202%20-%20Receita%20e%20Despesa%20Publicas.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2023.

O QUE É ORÇAMENTO IMPOSITIVO? Brasil, Economia e Governo. Instituto Braudel. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4636379/mod_resource/content/1/O%20que%20%C3%A9%20or%C3%A7amento%20impositivo_.pdf. Acesso em: 28 nov. 2023.

ORÇAMENTO de 2024: Governo reserva R\$ 37,6 bilhões em emendas parlamentares: Envio da peça orçamentária abre disputa entre Executivo e Congresso; parlamentares querem pelo menos mais R\$ 20 bilhões. **Estado de São Paulo**, [S. l.], p. 1-2, 28 nov. 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/orcamento-de-2024-governo-reserva-r-376-bilhoes-em-emendas-parlamentares/>. Acesso em: 28 nov. 2023.

ORÇAMENTO SECRETO É TRANSFERIDO PARA EMENDAS INDIVIDUAIS: R\$19,4 bilhões do orçamento secreto serão transferidos para emendas individuais e emendas discricionárias em 2023, conta Marcelo Castro, relator do orçamento.. **Congresso em Foco**, UOL, p. 1-2, 28 nov. 2023. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/orcamento-secreto-e-transferido-para-emendas-individuais/>. Acesso em: 28 nov. 2023.

PROCESSO legislativo e orçamento público: a função de controle do parlamento.

Orientador: Lewandowski, Enrique Ricardo (Presidente). 2010. Tese (Doutorado, Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.2.2010.tde-30042010-083530>. Acesso em: 28 nov. 2023.

STF julga orçamento secreto inconstitucional: A decisão limita o uso de emendas de relator do tipo RP-9 a erros e omissões. Supremo Tribunal Federal, 19 dez. 2022. Disponível

em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499330&ori=1>. Acesso em: 28 nov. 2023.

TRANSFERÊNCIAS Especiais (Ação 0EC2): Perguntas frequentes. 2023. Câmara dos Deputados. Disponível

em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2022/faq.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2023