



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

JOÃO VITOR TELES ANDRADE

EMENDAS PARLAMENTARES ORÇAMENTÁRIAS
ANÁLISES HISTÓRICA, JURÍDICA E POLÍTICA

BRASÍLIA - DF
2025

João Vitor Teles Andrade

EMENDAS PARLAMENTARES ORÇAMENTÁRIAS

Análises Histórica, Jurídica e Política

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade de Brasília como requisito para
obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho

Brasília – DF

2025

JOÃO VITOR TELES ANDRADE

EMENDAS PARLAMENTARES ORÇAMENTÁRIAS

Análises Histórica, Jurídica e Política

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade de Brasília como requisito para
obtenção do título de bacharel em Direito.

Brasília, 14 de fevereiro de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Luiz Alberto Gurgel de Faria
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Othon de Azevedo Lopes
Universidade de Brasília

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, como cristão católico que sou, registro meus agradecimentos a Deus, e a Nossa Senhora por toda a intercessão, pela oportunidade de poder aprender e vivenciar momentos maravilhosos na Universidade de Brasília, origem de amizades e de oportunidades únicas que nunca serão esquecidas.

Aos meus amados pais, Cristiane Teles de Farias Andrade e Odair Martins de Andrade, bem como minha amada irmã, Heloisa Teles Andrade, por todo o amor e apoio de sempre. Vocês são o maior tesouro que possuo!

Às minhas amadas avós, Maria Vieira (*in memoriam*) e Nazareth Andrade, e avôs Lázaro Andrade (*in memoriam*) e Elmário Teles (*in memoriam*), por todo amor.

Às minhas tias, Nelma Teles, Roseli Rosa, Sueleny Ghillioni, Ísis Sousa, Delma Andrade, Dilza Andrade, Débora Andrade, a meu querido tio Elmário Teles Júnior, e a todos os demais tios e primos por tudo.

Às minhas amadas afilhadas, Lunna Andrade e Nicole Teles. O Dindo ama vocês.

À minha amada madrinha, Elena Mota, pelo amor e cuidado de sempre.

Aos meus queridos amigos de longa data, Lucas Ferreira, Eduardo Soares, Matheus Lopes e Lyvia Martins, assim como Ana Cláudia Mendes, José Paulo Ferreira, Hadriel Pimentel e Lucilene, pelo carinho e consideração de sempre.

À minha querida amiga e chefe no Supremo Tribunal Federal, Renata Helena Rudolf, por todo o cuidado e consideração, e aos colegas de trabalho/amigos Eliane Nestor, Onofre Soares, Camila Nascimento, Sônia Fernandes, Pedro Dantas, Matheus Ribeiro e Jaizinho Sousa, pela convivência maravilhosa nos últimos tempos. Vocês são dez!

A João Gabriel Figueiredo, José Maria Portella, João Marcus Leão, João Victor Leão, Márcia Silva, Denise Leal, Kamila Santos, Paulo Victor, André Tavares, Kamilly Araújo, Rita Nogueira, Antonio Saraiva, Débora Nunes, Isabela Ferreira e Rebeca Fernandes, amigos que Brasília me concedeu.

Grande e forte abraço em todos!

João Vitor Teles Andrade

Dedico esta monografia à minha amada mãe, em homenagem aos quase 30 anos dedicados ao magistério, educando e formando gerações para o Brasil, e a meu pai, por todo o esforço para me permitir alcançar meus sonhos.

RESUMO

O trabalho propõe investigar as emendas parlamentares, possuindo como objetivo definir se tais instrumentos são positivos ou negativos ao Brasil. Para alcançar tal intento, foi realizada revisão bibliográfica, documental e jurisprudencial ampla, visando adquirir conhecimentos para a construção dos textos de fundo descritivo e opinativo, este, em especial, ao final do trabalho. Em primeiro lugar, falar-se-á do panorama histórico, passando pelo cenário ocidental, e, em seguida, pelo brasileiro. Comentar-se-á sobre as emendas de modo específico, dos tipos existentes e das características de cada uma, para se passar, então, para uma análise jurídica, tomando por referência os princípios da Administração Pública, e, por fim, realizando, em perspectiva comparada, um estudo do cenário brasileiro em face dos Estados Unidos da América. Nas considerações finais, comentários sobre o cenário geral serão tecidos, bem como as possíveis medidas a serem tomadas para enfrentamento do problema de pesquisa aqui discutido.

Palavras-chave: Emendas parlamentares; Análise Jurídica e Política; Recursos Públicos; Corrupção.

ABSTRACT

This academic work proposes to investigate parliamentary amendments, aiming to define whether such instruments are positive or negative for Brazil. In order to achieve this, a wide-ranging bibliographical, documentary and case law review was carried out, seeking to acquire knowledge for the construction of descriptive and opinion-based texts, the latter, in particular, at the end of this work. Firstly, the historical panorama will be discussed, going through the Western scenario and then to the Brazilian one. Specific comments will be made on the amendments, the types that exist and the characteristics of each one, before moving on to a legal analysis, taking the principles of the Public Administration as a reference, and finally, from a comparative perspective, a study of the Brazilian scenario in relation to the United States of America. In the final remarks, comments will be made on the general scenario, as well as the possible measures to be taken to deal with the issue discussed here.

Keywords: Parliamentary amendments; Legal and Political analysis; Public resources; Corruption.

LISTA DE TABELAS

Quantitativo de Emendas por Bancada Estadual	23
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CGU	Controladoria-Geral da União
CMO	Comissão Mista de Orçamento
CPC	Código de Processo Civil
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
DF	Distrito Federal
EUA	Estados Unidos da América
HIV	Human Immunodeficiency Viruses (Vírus da Imunodeficiência Humana)
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MA	Estado do Maranhão
ONG	Organização Não Governamental
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Partido Liberal
PNS	Programa Nacional de Saúde
PPA	Plano Plurianual
STF	Supremo Tribunal Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

Introdução	11
1. Poder Legislativo e Orçamento	12
1.1. Panorama Ocidental	12
1.2. O Orçamento Público no Brasil	16
1.3. As Emendas Parlamentares Orçamentárias	19
2. Análise Jurídica das Emendas	25
2.1. O Legislativo e a Execução Orçamentária	25
2.2. As Emendas sob a Ótica dos Princípios Administrativos	28
2.2.1. Princípio da Publicidade: A Disputa pela Transparência e Rastreabilidade	28
2.2.2. Princípio da Impessoalidade: O Óbice aos Conchavos Político-Afetivos	32
2.2.3. Princípio da Eficiência: O Desrespeitado Norteador do Gasto Público	33
3. Análise Política das Emendas	36
3.1. Farra Ilimitada: Entre Máfias e CPIs	36
3.2. A Ilusória Empatia: O Ardil Congressual	42
3.3. Brasil e Estados Unidos da América: Perspectiva Comparada	47
3.4. A Possível Resposta	50
Considerações Finais	53
Referências	55

INTRODUÇÃO

As emendas parlamentares são instrumentos que permitem aos deputados e senadores direcionarem recursos do orçamento federal para suas bases eleitorais, impactando a execução de políticas públicas em diferentes esferas. Originalmente, surgiram como uma maneira de garantir maior participação do Congresso na definição das prioridades de gastos, mas, com o tempo, passaram a ser alvo de críticas devido ao uso excessivo, especialmente como moeda de troca para que o Executivo aprovasse projetos impopulares no Congresso Nacional. Embora as emendas respeitem limites constitucionais, frequentemente são questionadas quanto à sua legitimidade, principalmente quando envolvem práticas como o "toma lá, dá cá", tornando-se uma importante ferramenta de negociação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Além disso, enfatiza-se também a existência do clientelismo, do desperdício de recursos e da contribuição para o aumento da corrupção, comprometendo a eficiência do gasto público no Brasil. Em razão deste cenário, uma avaliação minuciosa se faz necessária, visando conhecer a real face da questão, para que propostas sejam apresentadas visando a resolução do cenário.

A presente monografia, portanto, propõe investigar esta problemática, perquirindo a realidade que envolve as emendas parlamentares, propondo-se, como investigação principal, averiguar se as emendas, tal como são hoje apresentadas, são positivas ou negativas para o país. Iniciar-se-á com uma apresentação do panorama histórico, passando pelo cenário ocidental, de modo geral, e em seguida pelo brasileiro. Seguir-se-á comentando sobre as emendas especificamente para se passar, então, para uma análise jurídica, utilizando os princípios da Administração Pública como base, e, por fim, uma análise política, que abarca também uma perspectiva comparada, analisando o cenário brasileiro em face dos Estados Unidos da América. Por fim, demonstrar-se-á a negatividade das emendas, propondo-se em seguida uma opção de resolução para a problemática posta.

No que concerne à metodologia utilizada, realizou-se revisão bibliográfica, documental e jurisprudencial ampla sobre o tema, visando adquirir conhecimentos não só para a construção do texto de fundo mais descritivo, como também para os comentários críticos tecidos no seu decorrer, e, especialmente, ao fim do trabalho.

1. PODER LEGISLATIVO E ORÇAMENTO

1.1. PANORAMA OCIDENTAL

A influência do Legislativo na construção do orçamento é razoavelmente recente, tendo o embrião do molde atual surgido no século XVIII, na Inglaterra. Além da experiência inglesa, há que se ressaltar, também, o desenvolvimento da técnica orçamentária na França e nos Estados Unidos (PIRES e MOTTA, 2006, p.17). Caso um retrocesso temporal seja feito, tomando como ponto de partida o Império Romano, observa-se que o orçamento público era inexistente, “época em que os recursos do Estado romano confundiam-se com a fortuna particular do Imperador” (ABRAHAM, 2024, p. 243), levando a uma confusão patrimonial. A obtenção de receitas e o dispêndio dos recursos se davam de modo arbitrário pelos governantes, que tinham como bússola norteadora para os gastos públicos as próprias vontades, luxos e supérfluos. As necessidades públicas, na fila de prioridades, ocupavam o último lugar, e mesmo quando encontravam espaço para serem sanadas, a concretização se dava, muitas vezes, de modo incompleto. A transparência com relação aos montantes obtidos e aplicados era algo fora de cogitação, ficando tais dados reclusos à cúpula que governava Roma e seus domínios (ABRAHAM, 2024, p. 243).

Durante a Idade Média o cenário era semelhante ao do Império Romano, havendo cobranças excessivas e gastos demasiados por parte dos governantes, gerando revoltas e descontentamento por parte da população. No entanto, em 1215, no território inglês, frente a pressão do baronato, o rei João I da Inglaterra, popularmente conhecido como João Sem-Terra (*John Lackland*), instituiu a Magna Carta (*Magna Charta Libertatum*), garantindo em seu “artigo 39” o condicionamento de arrecadação dos tributos à aprovação por assembleia composta pela nobreza e o alto clero, inaugurando uma realidade ainda não existente no Ocidente até aquele momento (ABRAHAM, 2024, p. 243). Segue-se o texto:

No free man shall be seized or imprisoned, or stripped of his rights or possessions, or outlawed or exiled, or deprived of his standing in any way, nor will we proceed with force against him, or send others to do so, except by the lawful judgment of his equals or by the law of the land. (THE NATIONAL ARCHIVES)¹

¹ Nenhum homem livre será capturado ou aprisionado, ou despojado de seus direitos ou posses, ou banido ou exilado, ou privado de sua posição de qualquer forma, nem se procederá com força contra ele, ou enviar-se-á outros para fazê-lo, exceto pelo julgamento legítimo de seus iguais ou pela lei da terra (tradução nossa).

Aqui se observa o início de um processo orçamentário, voltado, porém, exclusivamente para a arrecadação. Os barões feudais passaram a exigir periodicamente, como condição para o pagamento de impostos, o reconhecimento formal de seus direitos por parte do rei (COMPARATO, 2003, p. 71).

Na Idade Moderna, com o alvorecer do liberalismo e de suas revoluções, em especial a inglesa de 1689, a americana de 1776 e a francesa de 1789, as ideias voltadas para o controle da arrecadação e gastos tomaram forma e ganharam espaço significativo, visto que uma das principais razões que acarretaram os ditos levantes populares residia no descontentamento com os Estados pelas cobranças tributárias abusivas e os dispêndios excessivos pelos monarcas. Tais fatos pressionaram para que os ordenamentos jurídicos subsequentes introduzissem em seus corpos regras de controle para os governantes arrecadarem e desembolsarem os recursos públicos. Um dos exemplos se encontra no *Bill of Rights* da Inglaterra de 1689 que estabeleceu norma rígida exigindo a submissão das propostas de criação de tributos ao Parlamento (ABRAHAM, 2024, p. 243), como se segue:

“[...] Levying Money.
That levying Money for or to the Use of the Crowne by pretence of Prerogative without Grant of Parlyament for longer time or in other manner then the same is or shall be granted is Illegall.”²

Além do citado dispositivo, a Câmara dos Comuns (*House of Commons*) instituiu em 1706 a Resolução n. 66, que definiu ao Executivo a responsabilidade pelas finanças do governo, coordenando a proposta de receitas e despesas, enquanto restava ao Parlamento a aprovação e o controle da execução orçamentária. Além disso, aprovaram também a Lei do Fundo Consolidado (*Consolidated Fund Act*) em 1787, criando um fundo geral para registro e controle de todas as receitas e despesas inglesas. Tais atos conduziram a Inglaterra para que redigisse formalmente o seu primeiro orçamento em 1822, influenciando as demais nações independentes, haja vista o poder e a extensão do Império Britânico neste momento (ABRAHAM, 2024, p. 243-244).

Aliás, a palavra inglesa *budget* advém do francês *bougette* (pequena maleta), e origina-se com o pitoresco ato do Chanceler do Erário de levar ao Parlamento os documentos

² “Cobrança de dinheiro. Cobrar dinheiro para o uso da Coroa sob pretexto de prerrogativa sem concessão do Parlamento por longo tempo ou de outro modo que o mesmo é ou será considerado ilegal” (tradução nossa). Disponível em: [Bill of Rights \[1688\]](#). Acesso em: 25 dez. 2024.

referentes às finanças públicas em uma bolsa de couro (ABRAHAM, 2024, p. 244). Com o passar do tempo, a palavra passou a ser utilizada para designar a peça orçamentária.

Na França, o desenvolvimento da técnica orçamentária se deu a partir da Revolução Francesa de 1789. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão³, aprovada pela Assembleia Nacional, dispôs em seu artigo 13 que: “Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades”. Vê-se, em face deste texto, que a preocupação naquele momento histórico se localizava no campo das receitas. A esfera das despesas tornou-se alvo de atenção somente nos idos de 1831, quando foi instituído que a despesa dos ministros franceses não deveria exceder os recursos destinados às suas pastas (PIRES e MOTTA, 2006, p. 18).

Com o levante girondino e o início do período napoleônico, o controle orçamentário até então presente nas mãos do Legislativo passou ao Executivo, mantendo-se assim após a destituição de Napoleão do trono francês e a restauração dos Bourbon, mediada pela Santa Aliança. Em 1830, instituiu-se a monarquia constitucional após as Jornadas Gloriosas de Julho (*Les Trois Glorieuses*), que apesar de manter a figura sagrada e inviolável do rei, restaurou a obrigação de aprovação parlamentar para a instituição dos tributos. Além disso, as Leis Constitucionais de 1875 retornaram poderes relativos às finanças públicas ao Legislativo. Na sequência, as Constituições de 1946 e 1958 confirmaram o que já vinha sendo feito em territórios franceses, o estabelecimento do Poder Legislativo como o responsável pela aprovação do orçamento público, o que se segue até o presente momento (SILVA, 2023, p. 64).

Ainda sobre a França, registra-se também que, foi o processo orçamentário francês que instituiu alguns dos principais princípios orçamentários utilizados até o hodierno cenário, a saber: anuidade, anterioridade, universalidade e a não afetação das receitas (BURKHEAD, 1971, p. 4-9 *apud* PIRES e MOTTA, 2006, p. 18).

Passa-se agora para os Estados Unidos da América. Após sua independência e a criação de sua Constituição em 1787, inseriram na Lei Maior dispositivo para controle do orçamento público, especificamente a seção 9 do artigo I⁴, enfatizando o cuidado que a Administração Pública deveria ter com as receitas e despesas do país. Segue a norma referida:

³ Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 17 jan. 2025.

⁴ Disponível em: [U.S. Constitution | Constitution Annotated | Congress.gov | Library of Congress](https://www.congress.gov/constitution). Acesso em: 27 dez. 2024.

Article I [...] Section 9 - No Money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law; and a regular Statement and Account of the Receipts and Expenditures of all public Money shall be published from time to time.⁵

Após algumas décadas, produziram e aprovaram em 1921 a Lei do Orçamento e Contabilidade (*Budget and Accounting Act*), que instituiu ao Presidente a obrigação de enviar anualmente ao Congresso o planejamento orçamentário, sendo este submetido à votação, e, em caso de aprovação, executado sob à ótica fiscalizatória legislativa. Ademais, desejando controlar ainda mais o poder do Executivo no processo orçamentário, foi promulgada em 1974 a Lei de Controle Orçamentário (*Impoundment Control Act*), que limitava a capacidade do Presidente de contingenciar dotações previstas na lei orçamentária. Esta realidade americana irá influenciar fortemente os países ocidentais, especialmente o Brasil (REINING, 1949, p.21 *apud* SILVA, 2023, p. 65).

Ainda imerso na temática geral em discussão, ressalta-se um trecho dos ensinamentos do ministro Aliomar Baleeiro (1997, p. 80):

“[...] a lenta e secular evolução da democracia, desde a Idade Média até hoje, é marcada pela gradual conquista do direito de os contribuintes autorizarem a cobrança de impostos e do correlato direito de conhecimento de causa e escolha dos fins em que serão aplicados. Da Carta Magna e das revoluções britânicas do século XVII às revoluções americana e francesa do século XVIII, há uma longa e penosa luta para conquista desses direitos que assinalam a íntima coordenação de fenômenos financeiros e políticos.”

Em face do cenário apresentado, observa-se que o tema “orçamento”, no que concerne ao Ocidente, é recente, como dito. As citadas ocorrências influenciaram indubitavelmente o Brasil, principalmente a partir do período republicano, que enxergou a necessidade, a partir especialmente das influências americanas, de um orçamento bem produzido e executado para o desenvolvimento do país. Imbuído das informações retrocitadas, passa-se agora a analisar o histórico brasileiro.

⁵ Artigo I [...] Seção 9 - Nenhum dinheiro será retirado do Tesouro, a não ser em consequência de dotações feitas por lei; e uma Declaração e Conta regular das Receitas e Despesas de todo o Dinheiro público será publicada de tempos em tempos. (tradução nossa).

1.2. O ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

Nos primeiros séculos de existência do país, conhecido como período colonial, os mandos e desmandos em terras tupiniquins advinham da metrópole, não havendo nenhum dispositivo formal que estabelecesse a elaboração de um orçamento público (ABRAHAM, 2024, p. 244). Com a independência alcançada em 1822 e a produção da primeira Constituição do Brasil em 1824, a pauta orçamentária alcançou espaço, instituindo a Lei Maior do país, naquele momento, em seu artigo 172 que:

“O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas. (CONSTITUIÇÃO, 1824)”

Além disso, o artigo 15, inciso X do mesmo normativo instituiu que caberia à Assembleia Geral⁶ “fixar annualmente as despesas publicas, e repartir a contribuição directa.”. Frente a estes textos, nota-se o surgimento efetivo das exigências no sentido de elaboração do orçamento formal, cabendo ao Executivo sua produção e ao Legislativo sua aprovação. Apesar da existência do instrumento das “emendas” já neste período, as mesmas se resumiam a intromissões mais gerais no orçamento, tendo natureza mais colaborativa, do que intervencionista. Não obstante a previsão constitucional, a primeira lei só seria formulada em 1827; todavia, em face da deficiente situação arrecadatória, comunicação e conflitos com normas legais, somente o orçamento de 1830, para o exercício de 1831, entraria efetivamente em vigor a partir do Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004).

Com o advento da República, em 1889, e a produção da segunda Constituição brasileira, a primeira do período republicano, em 1891, algumas coisas mudaram. A elaboração do orçamento, até então feita pelo Executivo, passou a ser privativa do Legislativo, como estipulado no artigo 34, 1º, da citada Constituição⁷, assim como a tomada de contas do Executivo, sendo instituído para auxiliar nessa tarefa, inclusive, um Tribunal de Contas,

⁶ Formada pela Câmara dos Deputados e o Senado.

⁷ “Art.34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional: 1º orçar, annualmente, a Receita e fixar, annualmente, a Despesa e tomar as contas de ambas, relativas a cada exercicio financeiro, prorogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor;”. Disponível em: [Constituição91](#). Acesso e: 28 dez. 2024.

previsto no artigo 89⁸ do mesmo texto. Para aprimorar o trabalho desempenhado pelo Congresso Nacional nesta atividade orçamentária, foi aprovado em 1922 o Código de Contabilidade da União (Decreto 4536/1922), formalizando a prática já realizada de o Executivo fornecer ao Legislativo todos os elementos necessários para a elaboração da lei orçamentária⁹ (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004). Com esse traslado da competência orçamentária para o Congresso Nacional uma nova possibilidade surgiu, os congressistas influenciarem de modo mais enfático na construção do orçamento, tendo suas manifestações caráter mais intervencionista, diferentemente do período imperial (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004). Tal modificação foi significativa, pois preparou o terreno para o que viria a ocorrer nas décadas futuras; entretanto, neste momento, a questão ainda se resumia ao debate e à proposição de modificações para o erigir do orçamento a ser executado exclusivamente pelo Executivo.

Após algumas décadas sob a égide da Constituição de 1891, o período conhecido como “Primeira República” é finalizado após um golpe de estado capitaneado por Getúlio Vargas, derrocando a “República do Café com Leite” para dar lugar a um novo governo a partir de 1930, conduzindo o Brasil para um novo momento de sua história. Em 1934 é outorgada uma nova Constituição, centralizando significativa parte das funções públicas na esfera federal, e, no que concerne ao orçamento, restituindo a competência na figura do Presidente da República, cabendo a ele elaborar e encaminhar o projeto de lei orçamentária ao Legislativo para votação (ABRAHAM, 2024, p. 245). Apesar da modificação, porém, a Constituição não limitou o poder dos congressistas, permitindo aos mesmos realizarem emendas ao projeto como outrora faziam, mantendo o caráter de coparticipação entre o Executivo e o Legislativo na elaboração da lei. Entretanto, apesar do Congresso Nacional poder emendar a proposta, sua atuação se dava de modo mais geral, influenciando a construção e a execução, porém não possuindo capacidade para destinar recursos diretamente, por exemplo, como será feito em momento vindouro (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004).

Após aproximadamente 3 anos de vigência da Carta de 1934, em 1937 é instituído o Estado Novo e uma nova Constituição é criada, apelidada de “Polaca”. A competência para o

⁸ “Art 89 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.”. Disponível em: [Constituição91](#). Acesso em: 28 dez. 2024.

⁹ Artigo 13 do Código de Contabilidade da União: “Art. 13. O Governo enviará á Camara dos Deputados, até 31 de maio de cada anno, a proposta de fixarão da despesa, com o calculo da receita geral da Republica, para servir de base á iniciativa da lei de orçamento.”. Disponível em: [DPL4536-1922](#). Acesso em: 28 dez. 2024.

orçamento, neste momento, manteve-se com o Presidente da República que o elaboraria em conjunto com o Departamento Administrativo do Serviço Público¹⁰ (DASP), e o submeteria para votação, em seguida, pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal¹¹ (uma espécie de Senado composto por dez membros nomeados pelo Presidente da República). Entretanto, durante este período nenhuma das casas legislativas chegou a ser efetivamente instalada após o fechamento do Congresso Nacional em 1937, sendo o orçamento completamente controlado pelo Executivo, que o instituía por via dos decretos-lei (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004).

Em 1945 chega ao fim o Estado Novo, a democracia retorna ao país e uma nova Constituição é promulgada em 1946. Essa manteve a competência para elaboração do orçamento pelo Executivo e restabeleceu ao Legislativo efetivamente a tarefa de votá-lo, assim como emendá-lo, caso fosse observada tal necessidade. As emendas legislativas, contudo, não exigiam, neste momento, a compensação de novas despesas com o cancelamento de outras, levando em 1959 ao registro de 8.572 emendas, e em 1963, a quase 100 mil na elaboração orçamentária, desenvolvendo um cenário insustentável (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004). Além disso, outras duas importantes inovações foram a consagração no texto constitucional de alguns princípios como a unidade, universalidade, exclusividade e especificação, ainda utilizados atualmente, e a criação da Lei n. 4.320/1964, que estatui as normas gerais de direito financeiro vigentes ainda nos dias atuais (ABRAHAM, 2024. 246).

Após aproximadamente 20 anos de regime democrático o Brasil, novamente, mergulhou em um regime autoritário a partir de 1964, tendo os militares responsáveis pelo golpe outorgado em 1967 uma nova Constituição. Esta manteve a competência para iniciativa do projeto de lei orçamentária nas mãos do Executivo, sendo subsequentemente votada no Legislativo, porém retirou deste Poder as prerrogativas de iniciativa de leis e emendas que criassem ou aumentassem despesas¹², além de excluir da peça orçamentária encaminhada ao

¹⁰ “Art 67 - Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições: [...] b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;”. Disponível em: [Constituição37](#). Acesso em: 28 dez. 2024.

¹¹ “Art 71 - A Câmara dos Deputados dispõe do prazo de quarenta e cinco dias para votar o orçamento, a partir do dia em que receber a proposta do Governo; o Conselho Federal, para o mesmo fim, do prazo de vinte e cinco dias, a contar da expiração do concedido à Câmara dos Deputados. O prazo para a Câmara dos Deputados pronunciar-se sobre as emendas do Conselho Federal será de quinze dias contados a partir da expiração do prazo concedido ao Conselho Federal.” Disponível em: [Constituição37](#). Acesso em: 28 dez. 2024.

¹² “Art 67 - É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública. § 1º - Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo.”. Disponível em: [Constituição67](#). Acesso em: 28 dez. 2024.

Congresso Nacional as parcelas referentes ao orçamento monetário e das empresas públicas estatais, reduzindo consideravelmente o montante financeiro submetido à apreciação do Legislativo. No momento mais crítico do regime militar, as emendas em geral foram proibidas, passando o Congresso, simplesmente, a aprovar o projeto tal qual fora enviado pelo Executivo (ABRAHAM, 2024, p. 246).

As décadas se passaram e em 1985 o regime militar chegou ao fim, levando à promulgação, em 1988, de uma nova Constituição, apelidada de “Constituição Cidadã”. Esta, no que tange ao aspecto financeiro, possuía como objetivos imediatos a reinstauração dos princípios da unidade e universalidade, o reequilíbrio entre os Poderes e a ênfase do processo de planejamento associado ao orçamento. Para tal, foi restituída ao Legislativo a capacidade integral de propor emendas ao projeto de lei orçamentária, desde que respeitadas as regras estabelecidas. Além da ampliação de suas prerrogativas, reforçou-se a associação planejamento e orçamento e instituiu-se o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias para todos os entes federados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004).

Ademais, com o passar dos anos, outros instrumentos foram criados e inseridos na esfera financeira brasileira, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) e as emendas constitucionais n. 86, 100 e 126, todos impactando direta ou indiretamente as emendas legislativas, e, por consequência, o projeto de lei orçamentária até sua sanção, promulgação e publicação. De modo breve, as informações supracitadas trazem o cenário global da história do Orçamento no ocidente, enfatizando alguns países e o cenário brasileiro, demonstrando a árdua batalha pela instituição do controle das receitas e despesas, além da possibilidade de participação da população, por meio do poder Legislativo, em um primeiro momento, no controle das arbitrariedades do Poder Executivo (fossem regimes monárquicos ou não), e, em seguida, na definição de aplicação dos montantes financeiros arrecadados pelo Estado. Findado neste momento a investigação histórica, passa-se então para a análise das emendas no cenário hodierno.

1.3. AS EMENDAS PARLAMENTARES ORÇAMENTÁRIAS

Tais instrumentos são utilizados pelos parlamentares no momento de debate e construção das leis orçamentárias, servindo como artefatos para a garantia dos seus interesses

e daqueles que os elegeram. É imprescindível ressaltar, desde já, que o foco será as emendas parlamentares no âmbito do orçamento da União, podendo-se tecer, entretanto, no decorrer do texto, comentários acerca do instrumento nas esferas estadual e municipal.

A Constituição da República, em seu artigo 165, prevê as leis orçamentárias, a saber, o “Plano Plurianual”, a “Lei de Diretrizes Orçamentárias” e a “Lei Orçamentária Anual”, conhecidas como PPA, LDO e LOA, respectivamente. Tais estruturas são elaboradas, aprovadas e executadas de forma integrada e harmônica, visando o planejamento e o desenvolvimento das atividades financeiras do Estado no curto e médio prazo, para todos os Poderes, nos três níveis da Federação (ABRAHAM, 2024, p. 286).

O Plano Plurianual possui como escopo organizar as ações estatais no médio prazo, especificamente nos quatro anos vindouros, iniciando sua vigência no segundo ano de mandato presidencial (no caso da União) e se estendendo até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Possui como finalidade o estabelecimento, de forma regionalizada, das diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada. As despesas de capital podem ser entendidas como os investimentos, as inversões financeiras, as transferências de capital e a amortização da dívida pública; já os programas de duração continuada são aqueles cujo prazo de duração ultrapasse um exercício financeiro¹³ (ABRAHAM, 2024, p. 287). Em suma, é um planejamento estratégico de caráter global, e de médio prazo, norteado para o desenvolvimento regional e nacional.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, orientada pelo PPA, é voltada ao planejamento operacional do governo, orientando a LOA e estabelecendo as metas e prioridades da Administração, as diretrizes de política fiscal, as alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, no curto prazo (um ano). Ademais, esta pode ser enxergada como um “pré-orçamento”, pois nela serão discutidas as definições fundamentais para a alocação dos recursos, estabelecendo as prioridades. Em razão disto, poder-se-ia dizer que serve para acoplar o planejamento do PPA ao orçamento da LOA (ABRAHAM, 2024, p. 288), como uma lei intermediária.

Com ambas as leis anteriores sancionadas, promulgadas e publicadas, inicia-se o processo de construção da lei que tratará efetivamente do orçamento, a Lei Orçamentária Anual. Esta, em resumo, prevê as receitas e fixa as despesas da Administração Pública por meio de três

¹³ O exercício financeiro no Brasil coincide com o ano civil.

orçamentos que a compõe, o orçamento fiscal¹⁴, o orçamento de investimento¹⁵ e o orçamento da seguridade social¹⁶. É aprovada anualmente para vigência no ano posterior, entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de cada ano, sendo orientada, em sua construção, diretamente pela LDO, e indiretamente pelo PPA.

As três leis orçamentárias citadas são responsáveis, como dito, pela estrutura e execução do orçamento, sendo todas muito importantes para que a administração possa exercer as suas atividades de modo íntegro e efetivo. As três são alvos de discussão e modificação quando estão no Congresso Nacional, podendo os congressistas proporem emendas variadas aos respectivos textos, guiando o PPA e a LDO, para que no momento de discussão efetiva dos montantes na LOA, o cenário seja favorável para a destinação das verbas aos fins almejados. As emendas ao Plano Plurianual e as Diretrizes Orçamentárias, portanto, são muito relevantes, pois preparam o campo para o que há de vir, servindo-se os parlamentares com espírito estratégico e que enxergam a longo prazo a necessidade de influenciarem na estruturação de tais leis. Todavia, o grande debate envolto as emendas parlamentares se referem àquelas propostas à LOA, origem de verdadeiro imbróglio entre as cúpulas dos Poderes da federação. Sobre as emendas, a partir de agora, passa-se efetivamente a discorrer.

As emendas são instrumentos passíveis de utilização pelos membros do Poder Legislativo para interferirem no conteúdo material dos projetos de lei que não são de sua autoria, podendo a partir delas incluir, alterar ou suprimir proposições. São classificadas quanto ao autor, a saber: *emendas individuais*, *emendas coletivas* e *emendas de relator*; e quanto ao objeto, a saber: *emenda à receita*, *emenda à despesa* e *emenda ao texto*. Ressalta-se que tais emendas serão apresentadas pelos parlamentares no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO¹⁷, competente para receber, deliberar e emitir

¹⁴ Este se refere aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. (BRASIL, 1988, Art. 165).

¹⁵ Este trata das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (BRASIL, 1988, Art. 165)

¹⁶ Este abrange todas as entidades e órgãos vinculados à seguridade, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público (BRASIL, 1988, Art. 165).

¹⁷ A CMO é composta por 40 (quarenta) membros titulares, sendo 30 (trinta) Deputados Federais e 10 (dez) Senadores, com igual número de suplentes. Tal Comissão possui quatro comitês permanentes, assim distribuídos: I – Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária; II – Comitê de Avaliação da Receita; III – Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves; IV – Comitê de Exame da Admissibilidade de Emendas. A Comissão Mista 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 dos Chefes do Poder Executivo, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, bem como do Tribunal de Contas; II – planos e programas nacionais, regionais e setoriais; III – documentos pertinentes ao acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal. (ABRAHAM, 2024, p. 293).

parecer sobre as mesmas, sendo esse apreciado, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional (ABRAHAM, 2024, p. 293).

As *emendas individuais*¹⁸ são apresentadas pelos parlamentares individualmente, ou seja, propostas por qualquer um dos 81 senadores e 513 deputados federais. As *emendas coletivas* podem ser apresentadas pelas bancadas estaduais¹⁹ ou pelas comissões permanentes²⁰ (também chamadas de comissões temáticas), essas levando em consideração os interesses nacionais, e aquelas os interesses de cada unidade federativa. Já as *emendas de relator*²¹ são apresentadas pelo relator do projeto de lei na CMO, voltadas para a correção de erros e omissões de ordem técnica ou legal, ou para recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, porém limitadas a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto (ABRAHAM, 2024, p. 293).

No que tange às demandas quanto ao objeto, têm-se que as *emendas à receita* têm por finalidade a alteração da estimativa da receita, devido à sua reestimativa por variações positivas ou negativas, ou por renúncia de receitas. As *emendas à despesa* podem ter caráter de remanejamento, quando propõem acréscimo ou inclusão de dotações a partir da anulação equivalente de outras dotações; caráter de apropriação, que propõe acréscimo ou inclusão de dotações com a anulação equivalente de recursos integrantes da reserva de recursos ou outras dotações definidas no parecer preliminar; ou caráter de cancelamento, que propõe a redução de dotações constantes do projeto. Por fim, as *emendas ao texto*, que podem ser aditivas, quando acrescentam proposta; modificativas, quando alteram propostas existentes; supressivas, quando excluem uma proposta; e substitutivas, quando substituem propostas existentes por outras (ABRAHAM, 2024, p. 293).

Faz-se importante citar ainda o número de emendas disponíveis em cada modalidade. Cada parlamentar possui à sua disposição 25 emendas individuais para despender o montante a si reservado anualmente com base na receita corrente líquida do ano pretérito. As comissões temáticas e comissões mistas permanentes dispõem de 8 emendas, sendo 4 de apropriação e 4 de remanejamento; já as bancadas estaduais dispõem de 3 emendas de remanejamento cada uma, além das emendas de apropriação, que possuem seu número definido a partir do número de parlamentares que compõem as bancadas, tendo, no mínimo, 15, e, no

¹⁸ São chamadas tecnicamente de “Resultado Primário 6 ou RP 6”.

¹⁹ Quando forem impositivas, levarão o nome técnico de “Resultado Primário 7 ou RP 7”, quando forem não impositivas, serão chamadas de “Resultado Primário 2 ou RP 2”.

²⁰ São chamadas tecnicamente de “Resultado Primário 8 ou RP 8”.

²¹ São chamadas tecnicamente de “Resultado Primário 9 ou RP 9”.

máximo, 20. Ainda acerca das emendas das bancadas estaduais, a fim de trazer informações completas, segue abaixo tabela retirada do “Manual de Emendas - Orçamento da União para 2024” (2023, p. 11) com os números por estado:

QUANTITATIVO DE EMENDAS POR BANCADA ESTADUAL				
<i>*Podendo ser alterado tendo em vista a apreciação do Projeto de Resolução nº 03, de 2019 - CN</i>				
Bancada Estadual	UF	Código	Quantidade de emendas	
			Aprop.	Remanej.
ACRE	AC	7102	15	3
ALAGOAS	AL	7103	15	3
AMAPA	AP	7105	15	3
AMAZONAS	AM	7104	15	3
BAHIA	BA	7106	18	3
CEARA	CE	7107	16	3
DISTRITO FEDERAL	DF	7108	15	3
ESPIRITO SANTO	ES	7109	15	3
GOIAS	GO	7110	15	3
MARANHAO	MA	7111	16	3
MATO GROSSO	MT	7112	15	3
MATO GROSSO SUL	MS	7113	15	3
MINAS GERAIS	MG	7114	19	3
PARA	PA	7115	15	3
PARAIBA	PB	7116	15	3
PARANA	PR	7117	17	3
PERNAMBUCO	PE	7118	16	3
PIAUI	PI	7119	15	3
RIO DE JANEIRO	RJ	7120	18	3
RIO GRANDE DO NORTE	RN	7121	15	3
RIO GRANDE DO SUL	RS	7122	17	3
RONDONIA	RO	7123	15	3
RORAIMA	RR	7124	15	3
SANTA CATARINA	SC	7126	15	3
SAO PAULO	SP	7125	20	3
SERGIPE	SE	7127	15	3
TOCANTINS	TO	7128	15	3

Por fim, cabe comentar brevemente sobre a impositividade das emendas. Tais instrumentos vêm sendo utilizados no decorrer das décadas pelos parlamentares no momento de tessitura orçamentária; no entanto, o Executivo acabou por se utilizar das emendas como moeda de troca, exigindo a aprovação dos projetos submetidos à apreciação congressional em troca da liberação dos valores a elas destinados (PEREIRA; MUELLER, 2002). Com isso, manteve por muito tempo o Legislativo sob seu controle, haja vista que o cumprimento das promessas feitas pelos parlamentares no decorrer das campanhas eleitorais dependia quase que exclusivamente dos montantes advindos do erário público. Em razão desses fatos, os congressistas aprovaram em 2015 a Emenda Constitucional n. 86, concedendo às emendas

individuais caráter impositivo e fixando o montante total das emendas em 1,2% da receita corrente líquida do ano pretérito²².

Em 2019, não se contentando com as individuais, aprovaram a Emenda Constitucional n. 100, concedendo caráter impositivo também às emendas de bancada estadual e fixando o montante total destas em 1% da receita corrente líquida do exercício anterior²³. Após o desenvolvimento de vários imbróglis a partir de 2019 envolvendo os três poderes federais, possuindo como um dos centros as famigeradas “emendas de relator”, os congressistas aprovaram em 2022 a Emenda Constitucional n. 126, fixando um novo valor para o montante de recursos destinados às emendas individuais, a saber, 2% da receita corrente líquida, em detrimento do 1,2% estabelecido constitucionalmente em 2015²⁴. Enfatiza-se que, destes montantes, 50% do valor reservado deve ser obrigatoriamente aplicado na área da saúde. Além das citadas emendas impositivas, existem também as não impositivas, essas concedidas aos parlamentares a partir de juízo discricionário do Executivo, porém, comparadas às impositivas, representam parcela significativamente inferior, não possuindo tamanha relevância como as de caráter obrigatório. Registra-se aqui que a citada temática, e os imbróglis existentes em torno dela serão exaustivamente explorados nas páginas que se seguem.

Enfim, já de posse das informações supracitadas, passa-se a partir daqui às análises e aprofundamentos em cada um dos tópicos propostos neste trabalho.

²² “Art. 166. [...] §9º. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. [...] §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.”. Disponível em: [Emenda Constitucional nº 86](#). Acesso em: 23 dez. 2024.

²³ “Art. 166. [...] §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.”. Disponível em: [Emenda Constitucional nº 100](#). Acesso em: 23 dez. 2024.

²⁴ “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.”. Disponível em: [Emenda Constitucional nº 126](#). Acesso em: 23 dez. 2024.

2. ANÁLISE JURÍDICA DAS EMENDAS

2.1. O LEGISLATIVO E A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Como visto nos tópicos anteriores, o Poder Legislativo, apesar de alguns momentos excepcionais, vem colaborando no decorrer do tempo na construção do orçamento do país, trazendo para discussão questões diversas relacionadas às dificuldades e necessidades do povo brasileiro desde o extremo norte ao extremo sul do Brasil. Tais pontos são de grande relevância, pois colaboram para uma aplicação mais eficiente dos recursos públicos, levando a verba às localidades e para as finalidades realmente necessárias. Todavia, este “poder” de interferência garantido ao Legislativo cresceu consideravelmente no decorrer dos últimos anos, a partir das emendas constitucionais n. 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022, que garantiram ao Legislativo a capacidade de destinar grandes montantes da receita pública diretamente aos estados e municípios sem o intermédio do Executivo Federal, e, caso advenha deste alguma tentativa de interferência, provavelmente será neutralizada, pois há instrumentos para tal. Esta realidade vem levando não só a população a ficar mais atenta com as questões nacionais, como também a Academia, o mercado e o Judiciário a se questionarem sobre sua legalidade e constitucionalidade.

Precipuamente, faz-se mister enfatizar que não se questionará aqui o ato de realizar emendas, de modo geral, pelo Legislativo nos projetos de lei, pois esse não só é plenamente constitucional como necessário para o bom desempenho de uma democracia representativa, haja vista que é por meio do Parlamento e de seus atos que a população se faz ouvida nas tomadas de decisões que conduzirão os destinos da nação. O Legislativo possui tamanha importância que é o primeiro Poder da República a ser disciplinado constitucionalmente, não somente na presente Carta, mas também nas passadas, podendo seu destaque ser notado até mesmo arquitetonicamente, visto que o prédio escolhido para figurar como central na Praça dos Três Poderes é o do Congresso Nacional.

O ponto que está colocado em pauta se refere às emendas voltadas à execução direta de recursos, as famigeradas emendas individuais, de bancada, de comissões e do relator. É notória a importância da participação dos congressistas na construção orçamentária, tanto que o legislador originário estabeleceu no artigo 48, II, da Constituição Federal²⁵ que uma das

²⁵ “Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

atribuições do Congresso Nacional é dispor sobre as leis orçamentárias, e isso, de modo algum, deve ser afastado. Todavia, quando esta participação propositalmente extrapola, visando o desempenho de atos que não são típicos do Legislativo, é necessário que ações sejam realizadas, fundadas no sistema dos *checks and balances*, para que os Poderes retornem ao seu natural equilíbrio.

Ainda neste tema, faz-se mister comentar sobre as competências típicas do Legislativo e as que vem desempenhando no momento. Leciona Luís Roberto Barroso (2024, p. 631) sobre o tema:

Por ora, cabe lembrar que pelo princípio da separação de poderes, as principais funções desempenhadas pelo Parlamento são a de legislar, criando direitos e obrigações na ordem jurídica, e a de fiscalizar. Legislar e fiscalizar, portanto, são as funções típicas ou principais do poder legislativo – que, além delas, exerce outras funções de forma secundária ou atípica. Cabe ao Legislativo, em última análise, a função de concretizar direitos fundamentais, sendo a arena principal para a discussão de direitos. Ao legislador impõe-se o dever de transformar em realidade muitas das promessas contidas no texto constitucional. Essa missão ganha especial relevo num país de contrastes sociais tão profundos como o Brasil.

Como dito pelo doutrinador, as principais funções do Legislativo se concentram nos atos de legislar e fiscalizar; entretanto, desde a redemocratização, os parlamentares desempenham as funções de distribuição ou alocação dos recursos do erário, atividade típica do Executivo. Com a aprovação, em particular, das emendas n. 86/2015 e 100/2019, esta prática se solidificou, estabelecendo algo que nunca deveria ter se iniciado. Partindo do ponto de vista jurídico, o ato de destinar verba pública por meio das emendas, em especial por via das individuais, diretamente aos estados e municípios, é uma violação clara ao princípio da separação dos poderes, pois o Legislativo está a agir como se Executivo fosse. Se não bastasse, ao alocar as quantias do cofre do governo, nem todas as emendas estabelecem como obrigatoriedade para o pagamento a comprovação de antemão de projetos ou planos, ou de políticas públicas, planejadas ou em execução, como no caso das emendas individuais de transferência especial, levando ao dispêndio dos valores, muitas vezes, de modo desarrazoado, prejudicando o todo, haja vista a escassez das verbas públicas. Ressalta-se novamente que o ato de emendar os projetos de lei é constitucional e necessário, porém se limitando as contribuições no constructo da lei, auxiliando na distribuição teórica dos recursos que serão aplicados pelo

[...] II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado”. Disponível em: [Constituição](#). Acesso em: 02 jan. 2025.

Executivo. Ao dar nova interpretação para o ato de emendar, o Legislativo peca por estar invadindo competências que não estão no seu campo de atuação.

Ainda sobre este ponto, Rui Barbosa (1965, p. 36) comenta em um de seus escritos sobre caso ocorrido na Câmara dos Comuns na Inglaterra, onde um parlamentar realizou manifestação visando se intrometer na execução orçamentária, sendo, em seguida, repreendido pelo Primeiro-Ministro, que argumentou a incompatibilidade do ato com a função constitucional a ele resguardada, não lhe permitindo tal liberdade. Isso demonstra que, desde o século XIX, há a plena consciência de que não é função do Legislativo executar o orçamento. Segue o comentário do Primeiro-Ministro inglês, traduzido por Rui Barbosa, a respeito da questão:

O meu honrado amigo, o Ministro da Guerra, recebeu a êste propósito uma respeitável deputação, a quem prometeu ponderar o assunto, mostrando-se favoravelmente inclinado; mas reclamou plena liberdade de opinião. Essa liberdade, é nosso dever, como representantes do Poder Executivo, mantê-la íntegra; e inteira a manteremos, seja qual fôr a resolução da Câmara. Esta minha declaração conforma-se estritamente aos princípios da constituição inglesa. Pôs-se agora em moda virem aqui, na Câmara, pronunciar discursos populares, reclamando despesas, e deixando ao governo depois a responsabilidade dos impostos. Ainda aí uma confusão de poderes, em que o legislativo usurpa a autoridade do Executivo. É um sistema perigosíssimo, que arroga à Câmara dos Comuns as funções do Poder Executivo, e aumenta as despesas públicas sob a responsabilidade individual de simples membro do parlamento. Serei sempre fiel aos princípios indiscutíveis da Constituição, e recusarei sempre curvar-me a ordens de acrescentar o orçamento da despesa, intimadas por aqueles mesmos representantes que o povo envia aqui com o mandato de reduzi-las.

Ressalta-se ainda mais um comentário desenvolvido por Manin (1997, p. 191), com fulcro nos escritos de John Stuart Mill, sobre a questão:

Such a fervent advocate of discussion as John Stuart Mill considered that, in matters of legislation (not to mention administration), Parliament was not a suitable place for the conception and formulation of proposals. He suggested that propositions of laws be drafted by a commission of experts appointed by the Crown and then brought before Parliament only for discussion and approval. He even went so far as to deny Parliament the right to amend the commission's propositions in the course of discussion. Mill wrote: "[The bill] once framed, however, Parliament should have no power to alter the measure, but only to pass or reject it; or, if partially disapproved of, remit it back to the Commission for reconsideration." According to Mill, the principal

function of the debating body should be to grant or withhold "the final seal of national assent" after a public exchange of arguments, not to conceive and formulate legislative measures. As Mill emphasized, the principle of representative government is not violated if bills are in fact prepared, with or without discussion, by persons outside the assembly and not even elected by it.²⁶

2.2. AS EMENDAS SOB A ÓTICA DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

2.2.1. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE: A DISPUTA PELA TRANSPARÊNCIA E RASTREABILIDADE

Após tais comentários, passa-se à análise das emendas *stricto sensu*, sob a ótica de alguns dos princípios da Administração Pública previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal²⁷. O primeiro princípio a ser utilizado como base para avaliação será a “publicidade”, voltando sua lente, em primeiro lugar, para um dos modelos de emenda mais midiático dos últimos anos, sendo, inclusive, alvo de controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal - as emendas do relator. Tal modalidade de emenda está presente na Constituição e possui inegável importância, haja vista seu caráter técnico, servindo para recomposição e correção de erros e omissões do projeto de lei orçamentária. No entanto, há alguns anos, a mesma foi utilizada pelos parlamentares para transferência de vultosas quantias, gerando um esquema amplamente conhecido pelo seu título midiático: o “orçamento secreto”. Esta prática congressual, após algum período de tempo, foi submetida a julgamento na Suprema Corte brasileira no âmbito das ADPFs 850, 851 e 854, de relatoria da Ministra Rosa Weber. Ao comentar sobre as emendas do relator, a ministra registrou em seu voto:

²⁶ “Um defensor tão fervoroso da discussão como John Stuart Mill considerou que, em questões de legislação (para não mencionar administração), o Parlamento não era um lugar adequado para a concepção e formulação de propostas. Ele sugeriu que as proposições de leis fossem elaboradas por uma comissão de especialistas nomeados pela Coroa e então levadas ao Parlamento apenas para discussão e aprovação. Ele chegou ao ponto de negar ao Parlamento o direito de alterar as proposições da comissão no curso da discussão. Mill escreveu: “[O projeto de lei] uma vez elaborado, no entanto, o Parlamento não deve ter poder para alterar a medida, mas apenas para aprová-la ou rejeitá-la; ou, se parcialmente desaprovado, remetê-lo de volta à Comissão para reconsideração.” De acordo com Mill, a principal função do corpo de debate deve ser conceder ou reter “o selo final de assentimento nacional” após uma troca pública de argumentos, não conceber e formular medidas legislativas. Como Mill enfatizou, o princípio do governo representativo não é violado se os projetos de lei forem de fato preparados, com ou sem discussão, por pessoas de fora da assembleia e nem mesmo eleitas por ela.” (tradução nossa).

²⁷ Art. 37. 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 e, também, ao seguinte [...]. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

“Não apenas a identidade dos efetivos solicitadores, mas também o próprio destino desses recursos acha-se recoberto por um manto de névoas. Isso porque não há efetiva programação orçamentária. As dotações consignam elevadas quantias vinculadas a finalidades genéricas, vagas e ambíguas. Somente no momento do empenho, às vésperas da liquidação e do pagamento, torna-se possível identificar quem será o beneficiário dos recursos e o objeto das despesas. Desse modo, não é possível saber, com antecipação, quais Municípios ou Estados brasileiros serão contemplados, muito menos qual tipo de obra, serviço ou ação estatal será efetivada com tais recursos. Não há, realmente, oportunidade para o exercício do controle orçamentário preventivo. [...] Por isso, trata-se de um “orçamento secreto”. Não se sabe quem são os parlamentares integrantes do grupo privilegiado, não se conhecem as quantias administradas individualmente, não existem critérios objetivos e claros para a realização das despesas, tampouco observam-se regras de transparência na sua execução. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF: 850/DF. Relator: Ministra Rosa Weber. Data de Julgamento: 19/12/2022. Tribunal Pleno. Data de Publicação: 28/04/2023. p. 38)”

Após o desenvolvimento de sua argumentação, finaliza:

Desse modo, por inobservância dos parâmetros de equidade e eficiência na indicação dos beneficiários e na definição de prioridades, por não observarem critérios objetivos orientados em conformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, caput), por desafiarem as orientações que informam os princípios da máxima divulgação, da transparência ativa, da acessibilidade das informações, do fomento à cultura da transparência e do controle social (Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I a V), entendo mostrarem-se incompatíveis com a ordem constitucional democrática e republicana as indicações de beneficiários e prioridades de despesas operacionalizadas, em caráter primário, por meio de emendas do Relator-Geral do orçamento (classificadas sob o indicador orçamentário RP 9). [...] Fixo a seguinte tese: “As emendas do Relator-Geral do orçamento destinam-se, exclusivamente, à correção de erros e omissões, nos termos do art. 166, § 3º, III, alínea “a”, da Constituição Federal, vedada a sua utilização indevida para o fim de criação de novas despesas ou de ampliação das programações previstas no projeto de lei orçamentária anual. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF: 850/DF. Relator: Ministra Rosa Weber. Data de Julgamento: 19/12/2022. Tribunal Pleno. Data de Publicação: 28/04/2023. p. 86 e 89)”

Os argumentos levantados pela ministra foram adotados quase que em sua integralidade por seus pares, demonstrando uma visão comum por parte praticamente de todos os membros do Tribunal. A partir deste cenário, a Corte conheceu e deu provimento às ações constitucionais, afirmando a inconstitucionalidade de significativa parte das emendas do relator, com fulcro especialmente na ausência de transparência. Esta decisão impactou fortemente o país, haja vista o conteúdo deste novo paradigma jurídico.

No que concerne às emendas individuais e de bancada, impositivas, e as advindas das comissões permanentes, é importante frisar, desde já, sua legalidade, estando garantidas na Constituição Federal (artigo 166) e complementadas pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (artigos 118-125), no Regimento Interno do Senado Federal (artigos 230-234) e na Resolução n. 1/2006 do Congresso Nacional (artigos 43-50). A execução dessas emendas, no

geral, obedece os critérios formais de natureza jurídico-administrativa desde a proposição até o momento da execução, os quais, embora bastante positivos, são insuficientes para garantirem a transparência e a efetividade desejadas, persistindo, como dito por Élidea Pinto (2025), a tendência opaca, fragmentada e arbitrária desses instrumentos responsáveis pela destinação dos recursos pertencentes ao erário público. Este anuviado cenário, portanto, acarreta em questionamentos quanto ao respeito aos princípios constitucionais administrativos.

As ditas emendas, ao contrário das que compunham o orçamento secreto, possuem níveis de transparência e rastreabilidade mais altos. Apesar disso, porém, uma “queda de braço” entre o STF e o Congresso Nacional vem se desenvolvendo nos últimos tempos, pois a Corte, diferentemente do que se poderia pressupor, compreende que os níveis existentes são insuficientes. Tal afirmativa encontra sustento ao se observar a decisão monocrática do Ministro Flávio Dino na ADI 7697, referendada pelo Plenário do STF, que suspendeu, em agosto de 2024, todas as emendas impositivas ao Orçamento da União apresentadas e ainda não executadas naquele ano por falta de observância dos requisitos de transparência, rastreabilidade e eficiência, exigindo a edição, pelo Congresso Nacional, de novas regras que respeitem os princípios citados para a liberação dos valores. Segue-se fragmento da decisão:

“1. Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, de modo que fica impedida qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares; [...] 3. A execução das emendas parlamentares impositivas, quaisquer que sejam as modalidades existentes ou que venham a ser criadas, somente ocorrerá caso atendidos, de modo motivado, os requisitos, extraídos do texto da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais aplicáveis, sem prejuízo de outras regras técnicas adicionalmente estabelecidas em níveis legal e infralegal [...] A execução de emendas impositivas fica sustada até que os poderes Legislativo e Executivo, em diálogo institucional, regulem os novos procedimentos conforme a presente decisão, sem prejuízo de obras efetivamente já iniciadas e em andamento, conforme atestado pelos órgãos administrativos competentes, ou de ações para atendimento de calamidade pública formalmente declarada e reconhecida. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar na ADI: 7697/DF. Relator: Ministro Flávio Dino. Data de Julgamento: 19/08/2024. Tribunal Pleno. Data de Publicação: 16/10/2024. p. 34-35)”

A registrada manifestação judicial gerou verdadeira tensão entre os Poderes da República, levando, após muitas críticas, ao aceite da decisão e à proposição e aprovação da Lei Complementar n. 210 em 25 de novembro de 2024, visando atender às exigências impostas. Ademais, o Governo também se movimentou, reformulando o site do Portal da Transparência²⁸

²⁸ Disponível em: [Consulta de Emendas Parlamentares | Portal da Transparência do Governo Federal](#). Acesso em: 13 jan. 2025.

e do Tesouro Nacional²⁹, buscando trazer informações mais precisas, completas e atualizadas acerca das emendas parlamentares. O ministro, após o feito, liberou a execução das emendas paralisadas, porém estabeleceu novas condições³⁰ a serem seguidas, além das especificadas em lei, desagradando os parlamentares e colaborando para a manutenção da tensão já presente entre os Poderes.

Além de todo o exposto, soma-se ao cenário para ampliação da apreensão a decisão prolatada em 3 de janeiro de 2025 pelo mesmo ministro na ADPF 854, em que suspendeu os repasses de emendas parlamentares às ONGs e entidades do terceiro setor que não forneceram a transparência adequada acerca da aplicação dos recursos públicos ao momento da decisão³¹, com base em relatório técnico gerado pela Controladoria-Geral da União. Apesar de tudo, há o desejo de que a situação seja sanada, determinando o Ministro Flávio Dino a realização de

²⁹ Disponível em: [Painel das Emendas Parlamentares Individuais e de Bancada — Tesouro Transparente](#). Acesso em: 13 jan. 2025.

³⁰ Entre as condições estão: “as despesas com emendas não podem crescer, a partir de 2025, mais do que as despesas não obrigatórias do Executivo, ou do que o limite do arcabouço, ou a variação da receita líquida, o que for menor. [...]”

Emendas de relator — serão feitas novas auditorias sobre as chamadas “emendas de relator” de 2020, 2021 e 2022 e das emendas de comissão em 2023. Os restos a pagar dessas emendas serão liberados se houver no Portal da Transparência a identificação dos autores.

Emendas pix (emendas individuais com repasse direto para gestores) — será obrigatória apresentação e aprovação prévias do plano de trabalho de cada emenda sob pena de caracterizar impedimento de ordem técnica à execução. Foi fixado prazo de 60 dias para que isso seja feito em relação às emendas de 2024 e anos anteriores.

O Tribunal de Contas da União (TCU) terá 60 dias para verificar a apresentação dos planos de trabalho das emendas pix.

As emendas poderão ser liberadas sem o plano, mas, se ele não for apresentado no prazo, haverá nova suspensão e apuração de responsabilidades civil e criminal.

Emendas em geral — emendas destinadas a ONGs e entidades do terceiro setor poderão ser liberadas desde que inexistam irregularidades já detectadas. Essas entidades terão de informar na internet os valores oriundos de emendas parlamentares recebidos nos anos de 2020 a 2024.

A Controladoria Geral da União (CGU) vai continuar fazendo auditorias desses repasses até atingir 100% deles.

Emendas de bancadas e de comissões - em outubro de 2025, será realizada auditoria da CGU especificamente quanto à vedação de “rateio” dos valores e de fragmentação dos seus objetos.

Emendas para a área de saúde – a destinação ficará condicionada ao atendimento de orientações e critérios técnicos indicados pelo gestor federal do Sistema Único de Saúde (SUS) e fixados pelas Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite. Será necessário ter conta bancária específica para qualquer repasse.”. Disponível em: [Dino impõe condições para execução de emendas parlamentares — Senado Notícias](#). Acesso em: 13 jan. 2025.

³¹ Segue parcela da determinação judicial: “Em face dos resultados apresentados, determino: I) a suspensão IMEDIATA dos repasses às entidades que não fornecem transparência adequada ou não divulgam as informações requeridas, nos termos do Relatório da CGU, com a inscrição das referidas entidades no Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM) e no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) pelos órgãos competentes do Poder Executivo. A Advocacia Geral da União deverá diligenciar aos Ministérios, com vistas a informar o impedimento de novos repasses, e comunicar nos autos o cumprimento da determinação no prazo de 5 (cinco) dias úteis, conforme o CPC; [...] III) a INTIMAÇÃO das entidades que apresentam as informações requeridas de forma incompleta, a fim de que cumpram integralmente a determinação de transparência, com a publicação em seus sítios eletrônicos dos valores recebidos de emendas parlamentares (de todas as modalidades) e em que foram aplicados ou convertidos, no prazo de 10 (dez) dias corridos (que fluem imediatamente, a contar desta data), sob pena de suspensão de novos repasses;”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF: 854/DF. Relator: Ministro Flávio Dino. Data de Julgamento: 03/01/2025. p. 3-4. Disponível em: [ADPF-854-03012025.pdf](#). Acesso em: 13 jan. 2025.

audiências de contextualização e conciliação em fevereiro e março de 2025, após as eleições das Mesas Diretoras das Casas Parlamentares e a substituição dos membros das comissões permanentes e lideranças partidárias, visando encontrar definitivamente uma resolução agradável a ambos os lados. Em suma, em face do exposto, vê-se que a constitucionalidade de tais emendas, no que concerne à transparência e rastreabilidade, está ainda a ser debatida e carece de definição, haja vista o desrespeito a um pilar crucial da Administração Pública: a publicidade.

2.2.2. PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE: O ÓBICE AOS CONCHAVOS POLÍTICO-AFETIVOS

Em sequência, faz-se mister avaliar as emendas individuais, de bancada e das comissões sob a ótica da impessoalidade. Leciona Gilmar Mendes (2024, p. 993) que:

Por princípio da impessoalidade entende-se o comando constitucional, no sentido de que à Administração não é permitido fazer diferenciações que não se justifiquem juridicamente, pois não é dado ao administrador o direito de utilizar-se de interesses e opiniões pessoais na construção das decisões oriundas do exercício de suas atribuições. [...] A própria atividade administrativa deve ser despersonalizada do ponto de vista da pessoa física que exerce funções públicas. A atuação de órgão ou entidade da administração pública deve ser exteriorizada de maneira impessoal e de modo a não gerar favorecimento pessoal.

A presente definição é o justo oposto do que os congressistas tomam como princípio norteador, ao notar que as emendas individuais e de bancada possuem como característica marcante justamente a pessoalidade, havendo por um ou vários parlamentares o favorecimento de representantes municipais e estaduais alinhados aos seus pensamentos, ou capazes de contribuir, de algum modo, com a satisfação de interesses. Aqueles que não possuem tais conchavos políticos e amizades são relegados ao esquecimento, enquanto os beneficiados acumulam cada vez mais benesses desnecessárias, alargando a desigualdade já muito presente no país (HARTUNG; MENDES; GIAMBIAGI, 2022).

Sobre as emendas de comissão, uma realidade diferente aqui se descortina, sendo essas, se comparadas às demais, efetivamente impessoais, honrando com o disposto no texto constitucional. Isso se dá em virtude das propostas terem que representar interesses nacionais (os quais devem ser justificados) e as conformações das comissões serem variadas, contando com parlamentares das mais diferentes origens e partidos, com experiências, ideologias e aspirações muito diferentes. Esse cenário possibilita a construção de proposições não pessoais;

em outras palavras, que estejam voltadas ao país e para o benefício de seu povo, haja vista que para serem aprovadas pelo grupo de parlamentares a ideia em análise deve “agradar a gregos e troianos”. Em resumo, das três emendas em análise, no que concerne à impessoalidade, somente as de comissão não violam o conteúdo constitucional, abrindo brechas, portanto, para muitas das críticas que vêm sendo feitas às emendas individuais e de bancada.

Ademais, apesar de não despende um tópico especificamente para o princípio da moralidade, enxerga-se que o mesmo está umbilicalmente ligado ao princípio da impessoalidade, mediante o qual a Administração Pública deve agir sem procurar beneficiar ou prejudicar quem quer que seja. Conforme o padrão moral vigente, as emendas individuais e de bancada, ao violarem a impessoalidade, violam também a moralidade, estando resguardado disto, no entanto, as emendas de comissão em razão de suas características essenciais já apontadas, que tornam excessivamente difícil o desvio de finalidade das mesmas.

2.2.3. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: O DESRESPEITADO NORTEADOR DO GASTO PÚBLICO

Por fim, mostra-se positivo analisar as mesmas emendas com base no princípio da eficiência. Retornando as lições de Gilmar Mendes (2024, p. 999), o doutrinador ensina que:

A atividade da Administração Pública deve ter em mira a obrigação de ser eficiente. Trata-se de um alerta, de uma advertência e de uma imposição do constituinte derivado, que busca um Estado avançado, cuja atuação prime pela correção e pela competência. [...] Com o advento do princípio da eficiência, é correto dizer que Administração Pública deixou de se legitimar apenas pelos meios empregados e passou – após a Emenda Constitucional n. 19/98 – a legitimar-se também em razão do resultado obtido [...] É importante frisar que o princípio da eficiência deve ser compreendido em sentido amplo para abarcar o dever de a administração pública avaliar os custos e benefícios econômicos, sociais, ambientais etc. de suas decisões.

Embebido desta definição, e ciente da realidade nacional, infere-se que a eficiência, no que tange às emendas individuais e de bancada, não é efetivamente contemplada, haja vista que, como dito no caso da impessoalidade, a escolha da localidade destinatária das verbas públicas é uma questão de cunho político, não havendo mecanismo regimental de coordenação da distribuição dos recursos, possibilitando que certo lugar, ainda que possua indicadores de maior carência, seja preterido quanto à recepção de transferências voluntárias (MENEZES, 2022).

Para fortalecer o argumento levantado, vale trazer alguns fatos. No ano de 2022, o instrumento das emendas parlamentares foi utilizado por vários congressistas para a aquisição de caminhões de lixo para pequenas cidades, tendo sido adquiridos em 2021 o total de 488 veículos, destinando mais de R\$ 380 milhões para as compras. Todavia, como já se pode imaginar, várias das aquisições estão envoltas por vários problemas como a diferença de preços de compra de modelos idênticos, havendo veículos adquiridos por R\$ 391 mil, e outros, um mês após, por R\$ 505 mil; casos de recepção de veículos menores do que o adquirido sem a devolução da diferença de preço, e até mesmo o curioso caso de um beneficiário do auxílio emergencial que ganhou licitações para fornecer caminhões de lixo ao governo. A compra dos veículos não seguiu obrigatoriamente nenhuma política pública de saneamento básico, e, além disso, várias cidades que receberam os caminhões não possuíam sequer um aterro sanitário, este previsto em lei federal³². O estado do Piauí, que contou com cidades agraciadas pelos veículos, possuía 89% do lixo urbano em 2022 descartado em terrenos abertos, porém esse não foi um empecilho às emendas, preferindo os políticos destinarem prioritariamente os montantes financeiros para a compra dos caminhões em detrimento da construção dos aterros sanitários (ESTADÃO, 2022).

Os caminhões adquiridos, em sua maioria compactadores, possuem altos preços, alto custo de manutenção e demandam funcionários preparados para operá-los, sendo recomendado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro que tais veículos não sejam empregados em municípios com menos de 17 mil habitantes. Porém, contrariando todas as recomendações, o senador Fernando Collor de Mello, com recursos de emenda parlamentar, adquiriu para o município de Minador do Negrão, no estado de Alagoas, um compactador com capacidade para 15 metros cúbicos, por mais de R\$ 350 mil, para uma cidade de pouco mais de 5000 habitantes em 2021, cidade esta que leva dois dias para encher o veículo. Em Barra de São Miguel, também no Estado de Alagoas, o município de pouco mais de 8000 mil habitantes em 2021, governado por Benedito de Lira, pai de Arthur Lira, ex-presidente da Câmara dos Deputados, recebeu três compactadores do modelo grande, ficando os mesmos, na maior parte do tempo, parados. Em oposição a esse cenário, o município de Maribondo, distante 80 km de Barra de São Miguel, com população de mais de 13 mil habitantes, não havia recebido, até 2022, nenhum dos caminhões compactadores, apesar dos insistentes pedidos da prefeita à época (SHALDERS; AFFONSO; VALFRÉ, 2022). Tais fatos demonstram claramente o completo desrespeito ao princípio da eficiência.

³² Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010. Disponível em: [L12305](#). Acesso em: 19 jan. 2025.

No que toca às emendas de comissão, o princípio da eficiência tende a ser mais respeitado, haja vista as características destas emendas já citadas anteriormente. No entanto, os questionamentos que vêm sendo levantados pelo Ministro Flávio Dino no âmbito da ADPF 854 estão a pôr em xeque muitas coisas, entre elas a aplicação eficiente dos recursos públicos pelas ONGs e entidades do terceiro setor que são beneficiadas, principalmente por meio das emendas de comissão, surgindo verdadeiro ambiente nebuloso em torno da eficiência destes instrumentos parlamentares.

Sob à ótica dos fatos narrados, é possível observar e aferir que significativa parte das emendas parlamentares são utilizadas em desacordo com o princípio da eficiência, fortalecendo a visão que vem sendo construída de que as mesmas não observam os princípios norteadores da Administração Pública, e seriam, portanto, inconstitucionais. Em vista disso, ações para garantir a regularidade e correta aplicação dos recursos públicos se fazem necessárias, pois, em face da escassez das verbas públicas, o dispêndio em momentos e localidades incorretos levam à falta em outros, podendo essa privação, para muitas pessoas, ser até mesmo fatal.

Com base na análise aqui realizada, depreende-se que as emendas parlamentares voltadas diretamente para a alocação de recursos públicos, e não aquelas utilizadas no debate congressional para a construção do orçamento a ser executado pelo Poder Executivo, são inconstitucionais, pois não só violam o princípio da separação de Poderes - porquanto o Legislativo está a desempenhar funções que não lhe são garantidas -, como também não seguem, grande parte das vezes, os princípios constitucionais da Administração Pública. Registra-se aqui que, além dos dados apresentados, outros serão trazidos na análise político-econômica que se segue, visando solidificar ainda mais a afirmativa de que “grande parte das vezes” tais princípios não são respeitados. Assim sendo, passa-se à análise política.

3. ANÁLISE POLÍTICA DAS EMENDAS

3.1. FARRA ILIMITADA: ENTRE MÁFIAS E CPIs

A política é alvo de estudos desde a Antiguidade, difundida pelo Ocidente a partir dos gregos, tendo como um dos principais escritores da temática, senão o mais significativo, Aristóteles. Em uma de suas obras magnas, *Ética a Nicômaco*, o filósofo escreve:

Mas a perícia política não faz apenas uso das restantes outras perícias que dizem respeito à ação, ela ainda legisla a respeito do que se deve fazer e de que coisas se têm de evitar. O fim que ela persegue envolve de tal modo os fins das restantes, ao ponto de tratar-se do bem humano. Porque, mesmo que haja um único bem para cada indivíduo em particular e para todos em geral num Estado, parece que obter e conservar o bem pertencente a um Estado é obter e conservar um bem maior e mais completo. O bem que cada um obtém e conserva para si é suficiente para se dar a si próprio por satisfeito; mas o bem que um povo e os Estados obtêm e conservam é mais belo e mais próximo do que é divino. [...] Retomando, procuremos compreender, agora – uma vez que todo o saber e toda a intenção têm um bem por que anseiam –, o que dissemos sobre a perícia política e o que ela visa atingir bem como sobre qual será o mais extremo dos bens susceptível de ser obtido pela ação humana. Quanto ao nome desse bem, parece haver acordo entre a maioria dos homens. Tanto a maioria como os mais sofisticados dizem ser a felicidade (ARISTÓTELES, 2018, p. 18)

Nestes escritos, o professor do Liceu ensina, em suma, que o principal objetivo da política é a busca pela felicidade. Tomando este ideal como ponto de partida para a análise da temática em debate, vê-se e infere-se que muitas coisas podem vir a ser alcançadas com a política, e, no presente caso, com as emendas parlamentares, instrumentos políticos utilizados pelos representantes eleitos para suposta garantia da boa condição de vida dos cidadãos. Assim sendo, os argumentos que se seguem buscarão demonstrar como a política, neste caso envolvendo os parlamentares e as emendas, não só não bebem dos ensinamentos de Aristóteles, como é praticada, muitas vezes, em oposição total àquilo que propunha o filósofo.

Os parlamentares, sob a ótica doutrinária e normativa, devem perseguir o bem comum, pautados na legalidade e visando a concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos. Além disso, devem, em virtude da função pública desempenhada, afastar pretensões particularistas, vedando o direcionamento das instituições estatais em benefício de interesses privados (RIBEIRO, 2021). Esta definição, que enche os olhos e estimula a acreditar em legisladores verdadeiramente íntegros, apesar de acertada é irreal, sendo a face suja e vil a regra, e não a exceção. No que concerne às emendas, o histórico envolvendo irregularidades é extenso, ocorrendo já nos primeiros anos pós-redemocratização a CPI do Orçamento, popularmente

conhecida como “CPI dos Anões do Orçamento”, que investigou a atuação de parlamentares, mediante atuação na Comissão de Orçamento, que destinavam recursos por via de emendas para obras de infraestrutura de interesse de empreiteiras determinadas e entidades do terceiro setor controladas pelos congressistas. Para o efetivo sucesso da endrômina, fazia-se necessária a atuação do relator-geral do orçamento, que, por vezes, realizava alterações na lei orçamentária mesmo após sua aprovação (SILVA, 2023, p. 69-70). Interessante trazer pequeno resumo inserido em dissertação de Mestrado sobre a temática:

O que se convencionou chamar de esquema do orçamento era uma estrutura de poder não institucional, que fora constituída para fraudar o orçamento, sendo composta por pessoas vinculadas tanto ao Poder Executivo quanto ao Poder Legislativo. [...] O esquema funcionava da seguinte forma: os componentes da empresa negociavam a inclusão de emendas diretamente com os lobistas; esses lobistas se aproximavam dos parlamentares para conseguir a liberação de verbas públicas, oferecendo, para tanto, vantagens indevidas que eram recebidas da referida empreiteira; se a mencionada verba fosse liberada, os lobistas repassavam, em parte, para os parlamentares os valores que eram liberados para a empresa. Essa situação demonstra que, embora o lobby se caracterize como uma ação legítima, acabou por se desvirtuar de sua verdadeira função, a partir do momento em que serviu ao esquema de corrupção, por isso, caracterizou-se como ação ilegítima. No âmbito do Congresso Nacional, o grupo de parlamentares que controlava a Comissão de Orçamento lutava para assumir alternadamente os postos-chaves de seu controle: Presidência e Relatoria-Geral. Posteriormente, influía para nomear, dentre aqueles que considerava como sendo “de confiança”, os relatores parciais, em áreas estratégicas para seus objetivos [...] O componente vital do esquema era a chamada emenda de relator, que não se prendia às formalidades da publicação prévia. Era forte instrumento de poder do Relator-Geral, que centraliza todas as decisões até o término do prazo e apresentava seus pareceres para votação sempre às vésperas dos períodos de recesso parlamentar, ocasião em que o quorum era mínimo. A emenda de relator era tão forte que o ex-deputado Federal João Alves (PPR-BA), em 1990, conseguiu com elas dar destinação a Cr\$ 1,09 bilhão, de um total de Cr\$ 3,6 bilhões do Ministério da Ação Social. [...] Além disso, conforme a conclusão obtida pela CPMI (RELATÓRIO..., 1994, v. III, p. 4), a complexidade do projeto e sua falta de transparência permitiam que fosse alterado até mesmo após a votação, quer ainda antes da publicação, quer já no Departamento de Orçamento da União (DOU). Chega a ser inacreditável tamanha ousadia, já que o esquema se permitia, inclusive, subtrair a própria função deliberativa do Poder Legislativo, com modificações posteriores às votações, sem passar pelo crivo dos congressistas. (LARANJA, 2005, p. 114-117)

Outro caso famoso é a Operação Sanguessuga, que investigou a Máfia das Ambulâncias, em que mais de R\$ 100 milhões dos cofres públicos foram utilizados incorretamente para aquisições superfaturadas de ambulâncias para os municípios. Nesse esquema, uma quadrilha negociava com os congressistas a concessão de emendas para municípios específicos, cujos prefeitos já estavam alinhados ao grupo, para a compra dos veículos. Com os recursos garantidos, fraudava-se as licitações e estabelecia-se preços superfaturados, gerando ganhos ilícitos ao parlamentar federal, aos dirigentes municipais e às

empresas vendedoras. Mais de 90 parlamentares foram investigados à época por suposto envolvimento (SODRÉ; ALVES, 2010, p. 416).

Os tristes exemplos supracitados são dois dos vários existentes no país. Tais práticas corruptas, infelizmente, permeiam a história política brasileira, transformando atos criminosos de abuso da função pública em benefício privado em algo comum. Este cenário vem levando o Brasil a angariar péssimos resultados no decorrer do tempo, contribuindo os diversos problemas relacionados às emendas e ao orçamento para que o país, em 2023, obtivesse uma das suas piores notas no Índice de Percepção da Corrupção, elaborado pela Transparência Internacional (2023), de 36 pontos, ocupando a 104ª posição no *ranking*, ficando atrás de países como o Uruguai (76 pontos), Chile (66 pontos), Cuba (42 pontos) e Argentina (37 pontos).

Sodré e Alves (2010), em artigo digno de citação, tecem comentários a respeito da estreita relação entre a corrupção municipal (relacionada também às duas CPIs citadas) e o recebimento de recursos federais via emendas parlamentares, haja vista que os municípios são os grandes favorecidos deste instrumento congressual. Os autores listam quatro fatores causais, não excludentes entre si, que racionalizam a citada relação, sendo eles: “Aumento no Ganho Potencial do Ato Corrupto”, “Aumento do Poder Discricionário Local”, “Aumento de Pressão de Rent-seekers” e “Conluio com a Corrupção Federal”. O primeiro traz o fato de que, como no Brasil as possíveis punições ao corrupto são razoavelmente constantes, o que dita a entrada de um servidor público elegível em um esquema de corrupção é o montante financeiro envolvido, de modo proporcional, ou seja, quanto maior a quantia envolvida, maior a possibilidade de remuneração significativa e maior será também a chance dos legisladores e gestores públicos serem sucumbidos pela tentação à corrupção.

No segundo fator tem-se que o repasse de volumosas quantias por emendas aos municípios geram aumento do poder discricionário do gestor, que terá de escolher onde os valores serão empregados. Esse poder, aliado a recursos humanos pouco qualificados e práticas ruins de gestão, realidade de significativa parte dos municípios brasileiros, tende a gerar corrupção e ineficiência crescentes nos governos locais. O terceiro fator trata da pressão crescente em razão dos aumentos de verba disponível. Com mais dinheiro em caixa, os municípios, por consequência, irão consumir mais produtos e serviços; em razão disto, o mercado irá se mobilizar para ofertar tudo o que se precise e deseje, porém, muitas empresas podem se utilizar disto para cooptar a administração local, visando a extração de renda ilícita a partir das aquisições.

O último fator trata do fato de que muitas emendas são fruto da corrupção em âmbito federal. Este fator nos diz que os parlamentares corruptos escolherão os municípios para recebimento das verbas com base na integração ou não da Administração Pública local ao conluio.

Este trabalho minucioso, em seus resultados, traz alguns dados de grande valia, como o fato de que os municípios beneficiários das emendas, em oposição aos que não as receberam, tivessem 25% a mais de constatações, 49% a mais de problemas graves e 26% a mais de constatações de problemas administrativos. Tais fatores levaram a análise empírica a concluir que as transferências intergovernamentais via emendas parlamentares possibilitaram que os municípios receptores, em média, tivessem 25% mais episódios de corrupção do que aqueles não agraciados pelos parlamentares federais.

Este calamitoso cenário, nesses moldes, manteve-se por muitos anos, havendo constantemente troca de favores entre o Legislativo da União e os estados e municípios, estes últimos principalmente. A sucessiva troca de favores entre o Executivo e o Legislativo da União, que financiavam as relações citadas, redundou naquilo que Sérgio Abranches (1988, p. 21-22) denominou de “Presidencialismo de Coalizão”³³.

Esse sistema se erigiu e manteve-se de pé até 2015, quando, por conta do descontentamento parlamentar com os baixos níveis de execução orçamentária e financeira das emendas individuais, além da acusação, por parte do Legislativo, de que o Executivo se utilizava da execução orçamentária como instrumento de barganha para manter os congressistas sob seu controle (GREGGIANIN; SILVA, 2015, p. 6, 8), foi constituído um novo sistema, com a proposição e aprovação da Emenda Constitucional n. 86, tornando as emendas parlamentares individuais ao orçamento impositivas. A tão desejada independência do Legislativo com relação ao Executivo chegou, alçando aquele Poder a outro nível, e a autonomia recebida, defendida

³³ “Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão”, distinguindo-o dos regimes da Áustria e da Finlândia (e a França gaullista), tecnicamente parlamentares, mas que poderiam ser denominados de “presidencialismo de gabinete” (uma não menos canhestra denominação, formada por analogia com o termo inglês cabinet government). Fica evidente que a distinção se faz fundamentalmente entre um “presidencialismo imperial”, baseado na independência entre os poderes, se não na hegemonia do Executivo, e que organiza o ministério como amplas coalizões, e um presidencialismo “mitigado” pelo controle parlamentar sobre o gabinete e que também constitui este gabinete, eventual ou freqüentemente, através de grandes coalizões. O Brasil retorna ao conjunto das nações democráticas, sendo o único caso de presidencialismo de coalizão.”. ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988. p. 21-22. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/AbranchesSergio%281988%29_PresidencialismodeCoalizao.pdf. Acesso em: 23 jan. 2025.

por muitos como necessária para o correto e saudável agir parlamentar, produziu problemas tão significativos quanto os que já existiam, cravando um novo momento na política brasileira.

Tais mudanças não agradaram a integralidade dos parlamentares, havendo muitas críticas antes mesmo da aprovação da PEC de 2015, como a do Senador Humberto Costa, (2013 *apud* MENEZES, 2022, p. 11) que afirmou, “Se já é um absurdo a existência da emenda parlamentar, mais absurdo ainda é ela ser impositiva”. Registrou o Senador Jarbas Vasconcelos (2013 *apud* MENEZES, 2022, p. 11): “Trata-se de uma porta aberta à corrupção, aos desmandos”, e o Deputado Dr. Rosinha (2014 *apud* MENEZES, 2022, p. 11): “São emendas que formam o curral eleitoral e constituem uma relação clientelista entre o deputado e os favorecidos”. Fora das paredes do Congresso Nacional, Tereza Cruvinel (2013 *apud* MENEZES, 2022, p. 11) inferiu que “as (emendas) individuais farão de cada parlamentar um donatário de capitania orçamentárias, como aqueles fidalgos portugueses que ganharam pedaços do Brasil para explorar”, e Castello Branco (2013 *apud* MENEZES, 2022, p. 11): “Eu até receio que essas emendas, pelo histórico de irregularidades em suas execuções, se tornem um foco ainda maior de desvios”.

Em consonância com o que disse Castello Branco (2013), as ilicitudes relacionadas às emendas, a partir de 2015, não só permaneceram, como se tornaram instrumentos para desvios cada vez maiores, fazendo com que o cenário se mantenha até o presente momento. Para embasar a citada afirmação, a Revista Piauí, em 2022, publicou matéria jornalística de grande monta acerca do tópico em debate, comentando sobre o que se denominou de “Farra Ilimitada”. Como primeiro exemplo se pode citar o município de Bom Lugar, no Maranhão, que a partir do recebimento de emendas parlamentares voltadas para a área da saúde declarou ter aplicado os valores, aumentando os atendimentos hospitalares em 1300% em um ano, embora não haja sequer hospital no local. Outros casos significativamente estranhos são os dos municípios de Governador Luiz Rocha e Luís Domingues, ambos no Maranhão, que declararam ao SUS terem aumentado a prestação de serviços hospitalares em 12.500% e 39.000%, respectivamente, dados que tangenciam a impossibilidade.

Seguem-se mais alguns casos atípicos envolvendo as emendas parlamentares. Em Igarapé Grande, Maranhão, a média de consultas por habitante foi de 34, superando a média da Coreia do Sul, recordista em consultas, onde a média é de 17 por habitante. Em Santa Quitéria, também no Maranhão, o número registrado de exames feitos para detectar infecção pelo vírus HIV foi maior do que a totalidade dos feitos na cidade de São Paulo, e em Pedreiras, Maranhão, o número de extrações dentárias foi tão alto que a média foi de dezenove dentes por habitante,

recebendo a alcunha de “a cidade mais banguela do Brasil” (PIRES, 2022). Esses fatos demonstram a desfaçatez com que parlamentares federais e gestores municipais tratam os recursos públicos, não temendo sequer a fiscalização e punição, pois, por mais decrépito e ineficiente que seja o Tribunal de Contas responsável, é plenamente possível a identificação de fraudes nos casos trazidos, haja vista o quão claramente mentirosos são os mesmos.

A revista Piauí (2022) ressalta que a grande epidemia orçamentária alcançou seu auge no interregno entre 2019 e 2021, quando 66 cidades maranhenses registraram aumento de 500% ou mais em seus serviços de saúde, no período de um ano, havendo ainda 30 cidades que aumentaram mais de 1000%. Este superfaturamento colaborou para o aumento do teto de verbas destinadas à saúde, fazendo com que cidades como São Raimundo das Mangabeiras, no Maranhão, alavancasse o valor das emendas recebidas de R\$ 213 mil anuais para R\$ 4 milhões, e Miranda do Norte, também no Maranhão, subisse de R\$ 1,1 milhão para R\$ 10 milhões. O município de Bacabal, com pouco mais de 100 mil habitantes, recebeu um montante de verbas públicas por via das emendas maior do que o destinado ao Distrito Federal, que possui mais de 3 milhões de habitantes.

A dita “Farra Ilimitada” trasladou a média de verba das emendas por habitante de Igarapé Grande para R\$ 590, enquanto a média nacional estava em R\$ 20 anuais, fazendo com que um pequeno município maranhense recebesse, per capita, um valor superior a todas as demais cidades brasileiras, contadas as grandes cidades e capitais. Essas destinações sem padrões técnicos estão causando grandes transtornos ao país, principalmente no campo da saúde, tendo em vista que, como metade dos valores das emendas, independentemente da modalidade, devem ser aplicados nesta área, os empenhos são realizados sem considerar nenhum plano anterior, pois a visão é a de que “se não destinar, perde-se a verba”. Tal excrescência fez com que um município como Serrano do Maranhão, com pouco mais de 10 mil habitantes, recebesse R\$ 2,8 milhões, em oposição à avaliação técnica do SUS, que recomendava R\$ 10,8 mil. Essa aplicação errônea colabora para o caos na saúde pública, pois os valores que são destinados às emendas, e incorretamente aplicados, fazem falta para muitas pessoas, em muitos municípios no território nacional. Sobre este último período, Santos e Moretti (2021) afirmam:

As necessidades de saúde da população, estimadas no PNS, que se espelham nas diretrizes fixadas pela Conferência Nacional de Saúde, nos termos da Lei nº 8.142, de 1990, tendem a não ser atendidas pelas emendas parlamentares, diante de seus critérios político-parlamentares nem sempre compatíveis com os requisitos técnicos, especialmente a observância do planejamento e plano de saúde, agravado pelas emendas de relator que pecam pela falta de critérios básicos de transparência e equidade, entre outros. Parâmetros de equidade sanitários são obrigatórios na *saúde*

para não se criar assimetrias na organização do SUS, tampouco desrespeitar as suas políticas e as necessidades da população e assim diminuir as disparidades e desigualdades regionais e vazios assistenciais.

Por fim, a Piauí (2022) traz algumas denúncias sobre tópico já conhecido no país, as propinas, conhecidas no vocabulário congressual como “volta”. Esta prática criminosa, traçada entre parlamentares federais e prefeituras, especialmente do Maranhão, permite que 30% do valor da emenda, podendo ser mais ou menos, retorne ao parlamentar responsável pela destinação do montante financeiro. A citada porcentagem pode ser definida já no momento de elaboração da emenda, ou mesmo depois, com a possibilidade da cobrança ser realizada sem aviso prévio e mediante extorsão, havendo até mesmo quem recorra a grupos armados para cobrança, como o deputado federal Josimar Maranhãozinho (PL-MA), denunciado pela Procuradoria-Geral da República no Supremo Tribunal Federal, em setembro de 2024, por tais práticas (O GLOBO, 2024), após quatro anos de investigação.

3.2. A ILUSÓRIA EMPATIA: O ARDIL CONGRESSUAL

Em face de tantos escândalos, uma pergunta prevalece, por que as emendas ainda existem? Os argumentos de defesa das mesmas se concentram em dizer que são instrumentos para destinação de verbas públicas voltadas às resoluções dos problemas que afetam diretamente a vida dos cidadãos, por via de serviços e investimentos nos municípios, haja vista que “as pessoas vivem nas cidades, e não na União ou nos estados” (HARTUNG; MENDES; GIAMBIAGI, 2022). Ademais, alega-se também que a arrecadação é muito centralizada no Brasil, devendo os estados e municípios, caso desejem se desenvolver, ficarem de “pires na mão”, constantemente, pedindo dinheiro à União.

Contudo, tais argumentos são fracos, sendo facilmente solapados. No que concerne ao segundo argumento, infere-se que o Brasil, entre os Estados federais, possui uma das maiores descentralizações fiscais do mundo, possuindo estados e municípios competências tributárias próprias, garantindo-lhes alta arrecadação. Além do que, contam também com as transferências constitucionais obrigatórias, como os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, elevando ainda mais a receita disponível (HARTUNG; MENDES; GIAMBIAGI, 2022), não havendo, portanto, que se falar que esses entes federativos estão sempre de “pires na mão”.

No que tange ao primeiro argumento, a ideia de “orçamento municipalista” não prevalece, porquanto os municípios são tratados de forma desigual, como já demonstrado neste trabalho anteriormente. As emendas parlamentares são reservadas somente às cidades

possuidoras de padrinhos políticos no Congresso Nacional, não recebendo nenhum montante daquelas que não disponham de tal ligação afetivo-política, por mais necessitadas que sejam, enquanto as contempladas recebem verbas abundantes que acabam, muitas vezes, em serviços e infraestrutura excessivos e desnecessários, aumentando as disparidades já existentes no país. A utilização de parcela significativa do orçamento federal para serviços municipais e estaduais, portanto, não está colaborando na resolução dos problemas sociais; pelo contrário, está contribuindo para a subtração dos recursos de serviços federais necessários a muitos cidadãos, enquanto os robustos orçamentos próprios dos estados e municípios permanecem intactos, podendo estes, muito bem, arcar com gastos hoje custeados pelo erário público federal.

Para a perpetuação do envio de emendas parlamentares aos municípios, os deputados federais, principais remetentes dos montantes financeiros, também se utilizam do argumento de que precisam retribuir aos municípios cada voto confiado a eles no período eleitoral, sendo os repasses o principal meio utilizado para demonstrar seu agradecimento. Entretanto, tal afirmação, na maioria esmagadora dos casos, também não se fundamenta na verdade, visto que os dados demonstram justamente o contrário. A eleição para a Casa Baixa do Congresso Nacional segue o sistema proporcional, sendo os deputados eleitos com base nos votos totais obtidos por seus partidos no respectivo estado federado, havendo pouquíssimos deputados que angariam votos suficientes para atingir o quociente eleitoral sem o auxílio partidário. Segundo matéria do Congresso em Foco (2022), nas eleições de 2022, somente 28 dos 513 deputados federais se elegeram com os próprios votos, dependendo os 485 restantes, para serem “alçados à cadeira”, de auxílio dos colegas de legenda ou federação partidária. Assim sendo, não se mostra legítimo, partindo-se do ponto de vista da correlação entre representação e votos que o soergueram ao cargo, que o representante encaminhe emendas somente para os locais em que tenha obtido, individualmente, votos, pois ao fazer isso está não só violando o princípio da igualdade de valor do voto (SILVA, 2023, p. 84) , como também desconsiderando os votos dados ao partido por outras localidades e que não serão de igual modo contemplados com as emendas, caso não tenha dado votos àquele candidato específico.

Apesar de todo o dito, é importante frisar que as informações possuídas pelos parlamentares sobre seus estados são importantes, e podem colaborar, sem dúvidas, para a construção de políticas públicas mais eficientes, todavia, entregar o poder decisório de gasto para que 594 pessoas (soma dos deputados federais e senadores) ajam de modo isolado é, como visto, problemático. Há a necessidade de coordenação mínima das decisões, para que se evite a chance de haver, por exemplo, estradas apenas parcialmente asfaltadas ou o excesso de provisão

de serviços em um local enquanto se falta em outro (HARTUNG; MENDES; GIAMBIAGI, 2022). Acrescenta-se também que, ao permitir que os congressistas tomem decisões de modo individualizado sobre parcelas do orçamento, desemboca-se em uma situação clássica da economia, a “tragédia dos comuns”. Sobre esta, pode-se dizer que, quando os homens agem racionalmente de modo individualizado, defendendo suas próprias pretensões, o interesse coletivo sai prejudicado (HARTUNG; MENDES; GIAMBIAGI, 2022), em outras palavras, “o que é de todos, não pertence a ninguém, e, portanto, ninguém cuida”. Adaptando o dito pensamento para o cenário em debate se tem que, os parlamentares, ao se preocuparem com os próprios interesses, podem prejudicar o todo, pois o valor despendido mediante emendas, caso não eficientemente aplicado, será o montante que faz ou fará falta para alguma política governamental em algum ponto do país.

Face ao exposto, verifica-se que os argumentos dos congressistas compartilham de um pilar central, a alegação de defesa do interesse popular, um clichê no meio político. Apesar do esforço de alguns para comprovarem a verossimilhança de tais ditos, o mundo fático apresenta outra versão da história, não tão palatável quanto a que se serve nos palanques e nas tribunas do Congresso Nacional. Um dos grandes exemplos de hipocrisia parlamentar é o caso do orçamento participativo no ano de 2012, em que este modelo orçamentário, caracterizado pela possibilidade de intervenção da massa populacional na definição orçamentária, serviu de base para a construção da LOA. Após estímulos congressuais, a CMO produziu canal direto para comunicação com a sociedade, possibilitando a participação dos municípios com até 50 mil habitantes, os quais, em cerca de três semanas, convocaram audiências públicas e, por meio dos prefeitos, propuseram emendas à lei orçamentária (GREGGIANIN, 2014, p. 15). Mais de 74% dos municípios com até 50 mil habitantes cadastraram seus pedidos, gerando um montante de 3.677 “emendas de iniciativa popular”, como foram nomeadas, variando seus montantes entre R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) e R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) (GREGGIANIN, 2014, p. 7, 16).

Todavia, mesmo com todo o feito, a execução das programações foi nula, não havendo nenhuma empenhada das mais de três mil emendas propostas. Não era possível prever quantas seriam efetivamente executadas, mas a ausência completa de execução era inimaginável (GREGGIANIN, 2014, p. 18). Fato curioso é que algumas necessidades municipais registradas nas emendas de iniciativa popular acabaram por ser atendidas no curso da execução, mas por outras modalidades de emenda que não aquelas oriundas do processo participativo. Este fato parece indicar que houve intenção deliberada dos Poderes Executivo e

Legislativo em não promover as dotações aprovadas pela população, aquele não liberando os montantes financeiros, e este não cobrando pela concreta execução. Frente a esse exemplo, nota-se que os parlamentares não possuem a real intenção de representar a vontade popular, e levar seus anseios e necessidades a serem correspondidos, pois se assim o desejassem, seriam os maiores defensores e incentivadores do orçamento participativo, pois não há melhor modo de conhecer os reais sofrimentos de um povo do que o deixando falar. As audiências públicas municipais e as proposições originadas delas são o mais próximo que se pode chegar de um orçamento público democrático e representativo.

Outro exemplo da hipocrisia parlamentar se encontra no fato de que se o propósito dos representantes eleitos realmente se fundamentasse na melhor distribuição do orçamento, ampliando os valores recebidos pelas esferas municipais, bastaria uma emenda constitucional ampliando o Fundo de Participação dos Municípios³⁴, destinando a esse o montante financeiro reservado às emendas parlamentares (SILVA, 2023, p. 118). No entanto, é notório que isso não será realizado, pois o real intuito dos congressistas é centralizar o controle do orçamento em suas mãos, aprisionando os governadores e prefeitos, esses especialmente, em relações de dependência política, ofertando as emendas em retribuição ao apoio que recebeu ou virá a receber na campanha eleitoral, servindo tal esquema como uma receita para que o parlamentar se perpetue no cargo.

Os fatos expostos podem acarretar, além de muitos devaneios, a falta de esperança na política brasileira, levando a pensar que tais situações não possuem mais resolução, a política é uma farsa e o país está fadado ao fracasso. Conquanto a troca de favores entre o Executivo e o Legislativo envolvendo a concessão de emendas parlamentares esteja presente em vários países (apesar de não possuírem caráter impositivo, como no Brasil), a exemplo dos EUA, Itália, Alemanha, Austrália, Canadá e Uruguai, demonstrando que tal prática não é exclusiva da nação tupiniquim, apesar das particularidades existentes no país não ocorrerem em outras nações. “Na Itália, analisando a distribuição das despesas com infraestrutura pelo governo de 1953 a 1994, descobriu-se que os distritos recebem mais investimentos quando elegem deputados politicamente mais poderosos, pois os legisladores investem em obras públicas em seus distritos como forma de recompensa a seus eleitores” (GOLDEN E PICCI, 2008, *apud* CAPELLINI,

³⁴ O Fundo de Participação dos Municípios está previsto no artigo 159, I, “b”, da Constituição Federal, como se segue: “Art. 159. A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados e do imposto previsto no art. 153, VIII, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma: [...] b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios”. Disponível em: [Constituição](#). Acesso em: 25 jan. 2025.

2018, p. 42). “Na Alemanha, onde o sistema eleitoral inclui diferentes tipos de eleição: “first-past-the-post” (FPTP) em que os membros dos comitês atuam em sua região geográfica; e “proportional representation” (PR) em que os membros dos comitês atendem aos grupos constituintes do partido independente de suas regiões geográficas, evidências mostram que a política de *pork barrel*³⁵ ocorre tanto no FPTP quanto no PR (STRATMANN E BAUR, 2002, *apud* CAPELLINI, 2018, p. 42).

“Na Austrália a política distributiva é dominada pelas prioridades partidárias, onde o *pork barrel*³⁶ é utilizado como incentivo estratégico de influência na decisão dos membros do parlamento” (DENEMARK, 2000, *apud* CAPELLINI, 2018, p. 42). “No Canadá a alocação de recursos é influenciada por concessões discricionárias com assimetrias substanciais e gastos dependentes das filiações partidárias, observando que líderes de partido fortes fazem coalizões legislativas, gastando mais com membros que valorizam seus postos com favores políticos fora do orçamento” (MILLIGAN E SMART, 2005, *apud* CAPELLINI, 2018, p. 42). “No Uruguai também foi observado o uso de recursos por parte dos presidentes para influenciar o comportamento dos legisladores, fazendo concessões políticas de ambos os lados (ZUCCO JR, 2013, *apud* CAPELLINI, 2018, p. 42).

Destas afirmações, dentre as muitas coisas passíveis de compreensão, a principal é o fato de que os parlamentares, independentemente da nacionalidade, pensam e agem de modo muito similar, tendo os próprios interesses como os mais relevantes, e buscando, na maior parte do tempo, por via de seus atos, garantir a permanência no cargo e status possuídos. No entanto, a similaridade no modo de agir dos parlamentares não deve ser utilizado como justificativa para a manutenção, no Brasil, do *status quo*, devendo seus atos serem submetidos a análises e questionamentos, como feito, visando a evolução e aprimoramento constantes, que desembocarão no bem-comum.

Retomando a lista de países apresentada anteriormente, o primeiro a ser citado, porém, ainda não perquirido, foram os Estados Unidos da América. Essa lacuna, completamente proposital, deve-se em razão de que o dito país será alvo de uma análise um pouco mais minuciosa, visando o levantamento de dados para comparação com o Brasil, em virtude das razões que se passará a expor. Passa-se então, neste momento, para o próximo tópico.

³⁵ “*Pork barrel*”, neste contexto, refere-se a política de distribuição de emendas parlamentares. Tal nomenclatura advém dos Estados Unidos da América, e será mais a frente perquirida no presente trabalho.

³⁶ Idem

3.3. BRASIL E ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA: PERSPECTIVA COMPARADA

Dentre os vários países do mundo que poderiam ter sido escolhidos para esta comparação, decidiu-se pelos Estados Unidos da América, visto que tal nação compartilha uma gama de similaridades com o Brasil, dentre as quais estão o quesito populacional, a extensão territorial, a estrutura econômica, a história nacional e, principalmente, o zelo ao princípio democrático que marcou o surgimento daquela nação. Vale ressaltar ainda que, como em todo o exposto, o foco sobre o qual se desenvolverá os próximos argumentos serão as emendas parlamentares orçamentárias.

Os EUA alcançaram sua independência em 1776 e iniciaram, desde cedo, sua organização estatal, como outrora citado na análise histórica deste trabalho. Possuem uma estrutura política e financeira semelhante à brasileira, compartilhando de ideais e instrumentos, como as *Appropriations Bills*, conjunto de vários projetos de lei que formam o orçamento americano, similar à LOA no Brasil, diferenciando-se, todavia, no tamanho, tendo em vista que a brasileira está concentrada em um único documento. A formação é marcada, em ambos os países, pelo envio de uma proposta do Executivo ao Legislativo, seguida de análise, emenda pelos parlamentares, caso enxerguem necessidade, e votação.

As modificações parlamentares realizadas por meio das emendas, geralmente erigidas sobre os próprios interesses, visando alcançar pessoas e localidades específicas (na maioria das vezes, redutos eleitorais), são chamadas em terras norte-americanas, pejorativamente, de *pork barrel*, e diz-se dos congressistas responsáveis que estão *bringing home the bacon* (SILVA, 2023, p. 79). Tal alcunha encontra fundamento em prática do período escravocrata, quando havia o costume de distribuir para os escravos, em barris, rações de carne de porco salgada, gerando verdadeira disputa entre os escravizados, haja vista que cada um se esforçava o máximo para conseguir a maior quantia para si (ALMEIDA, 2021). Maxey (1919, p. 693) comenta sobre tal ponto:

This system has acquired a name which is quite as distinct and meaningful as “log-rolling.” On the southern plantations in slavery days, there was a custom of periodically distributing rations of salt pork among the slaves. As the pork was usually packed in large barrels, the method of distribution was to knock the head out of the barrel and require each slave to come to the barrel and receive his portion. Oftentimes the eagerness of the slaves would result in a rush upon the pork barrel in which each would strive to grab as much as possible for himself. Members of congress in the stampede to get their local appropriation items into the omnibus river and harbor bills behaved so much like negro slaves rushing the pork barrel, that these bills were

facetiously styled “pork-barrel” bills, and the system which originated with them has thus become known as the pork-barrel system.³⁷

A citada prática, apesar das décadas, parece continuar a ocorrer, tendo, porém, novos atores, os parlamentares, e novo objeto de desejo, o orçamento nacional. Tais emendas acumularam em ambos os países má-fama, sendo vislumbradas pela população de modo idêntico, como práticas clientelistas e paroquiais, voltadas para a pulverização dos recursos públicos, e sendo ineficientes do ponto de vista das políticas nacionais, representando, em suma, o próprio desperdício do capital estatal.

A prática do *pork barrel* recebe tecnicamente o nome de *earmarks*, expressão também possuidora de conotação negativa, em virtude de se originar da “prática de marcar a orelha de um animal para identificá-lo como propriedade do respectivo dono” (SILVA, 2023, p. 78). O Congresso Americano, há algumas décadas, vem sofrendo com pressões populares e de organizações como a *Citizens Against Government Waste* (CAGW) para que controle as emendas parlamentares (SILVA, 2023, p. 79), principalmente após alguns ocorridos como o de *Bridge to Nowhere*, em que *earmarks* no ano de 2005 destinaram mais de 300 milhões de dólares para a construção de uma ponte em região pouco habitada do Alasca, que ligaria um aeroporto em uma ilha de 50 habitantes com uma cidade de 8 mil. Frente às críticas, o projeto foi interrompido e cancelado no ano de 2015 (LOS ANGELES TIMES, 2007).

Outro caso relevante envolvendo *earmarks* foi o do congressista republicano da Califórnia Duke Cunningham, veterano da Guerra do Vietnã. O citado militar e político foi acusado de receber subornos em dinheiro, além de diversos presentes como retribuição por garantir contratos administrativos a empresas fornecedoras de artefatos para a defesa nacional. O parlamentar teria o costume de se referir às *earmarks* como “seu dinheiro” (SILVA, 2023, p. 79). Ao fim do processo o mesmo foi condenado a 8 anos de prisão (DEPARTMENT OF JUSTICE, 2006, p. 1).

Em face dos diversos problemas, em 2007, com o avanço democrata, sob a presidência de Nancy Pelosi, o Congresso editou uma série de regras para a concessão de

³⁷ Este sistema adquiriu um nome que é tão distinto e significativo quanto “log-rolling”. Nas plantações do sul, nos dias da escravidão, havia um costume de distribuir periodicamente rações de carne de porco salgada entre os escravos. Como a carne de porco geralmente era embalada em grandes barris, o método de distribuição era tirar a cabeça do barril e exigir que cada escravo fosse até o barril e recebesse sua porção. Muitas vezes, a ânsia dos escravos resultava em uma corrida para o barril de carne de porco, na qual cada um se esforçava para pegar o máximo possível para si. Os membros do congresso na debandada para colocar seus itens de apropriação local no ônibus de projetos de lei sobre rios e portos se comportavam tanto como escravos negros correndo para o barril de carne de porco, que esses projetos de lei eram jocosamente denominados projetos de lei “pork-barrel”, e o sistema que se originou com eles ficou conhecido como sistema pork-barrel (tradução nossa).

earmarks como a obrigação da divulgação do parlamentar responsável por cada emenda (no cenário anterior, só se conhecia o parlamentar responsável a partir da execução, em face do local beneficiado pelo recurso), exigência da certificação de que o congressista e seus familiares não possuíam interesse financeiro na *earmark*, e estabeleceu o teto de gasto geral em 1% da despesa discricionária (U.S. CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2020, p. 3, 6). Os anos se passaram e fatos desagradáveis continuaram a ocorrer, em virtude disso o Congresso Americano, em 2011, decidiu suspender oficialmente as *earmarks* do orçamento federal americano (U.S. CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2020, p. 1-2).

A suspensão não resolveu a questão definitivamente, haja vista que os congressistas continuaram a direcionar parte do orçamento por vias outras que não as emendas. Assim, após alguns anos de suspensão, as *earmarks* foram reintroduzidas sob o nome de *Community Project Funding*, em 2021, acompanhadas de um conjunto de regras obrigatórias para a execução das mesmas, incluindo-se o antigo teto geral aplicável de 1% das verbas discricionárias (U.S. CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2021, p. 6).

Defronte às informações citadas nos parágrafos anteriores, vê-se que até mesmo a grande economia dos EUA padece com questões congressuais de cunho orçamentário, não sendo, como já dito, uma realidade exclusiva do Brasil. Todavia, o cenário brasileiro, mesmo em face do já apresentado, ainda consegue se destacar. Os EUA no auge de utilização das *earmarks*, momento anterior à intervenção de 2007, consumiam, em média, 2,3% da despesa discricionária (HARTUNG; MENDES; GIAMBIAGI, 2022), enquanto o Brasil, em 2024, consumiu nada menos que 23,5% do orçamento discricionário (CUNTO; TONET, 2023). Em valores correntes, R\$ 53 bilhões dos R\$ 225,8 bilhões do montante discricionário (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023), ou seja, 10 vezes mais que os americanos.

Em número de emendas o Brasil também é um caso atípico, permitindo que cada parlamentar possa se utilizar de até 25 emendas individuais, totalizando 14.850 emendas, mais 8 emendas por comissão e 508 emendas para as bancadas estaduais, tendo as menores, como Acre e Alagoas, 18 à sua disposição, e a maior, São Paulo, 23, somando-se todas o valor ultrapassa facilmente a quantia de 15 mil emendas anuais (CONGRESSO NACIONAL, 2023, p. 11-18). Nos EUA, cada parlamentar dispõe de 10 “emendas”, totalizando o número máximo de 5350 emendas, haja vista que o Congresso Americano possui 535 integrantes, sendo 100 senadores e 435 deputados. Vê-se, portanto, que o Brasil tem à sua disposição, aproximadamente, 3 vezes mais emendas que os EUA. Esse número absurdo torna crítica a situação do país, não havendo análise minuciosa das mesmas, objetivando-se conhecer a

justificação técnica, utilidade e exequibilidade, em razão do elevado número e do pouco tempo disponível para esta tarefa. Em outras palavras, simplesmente entrega-se um pedaço do orçamento para que seja aplicado conforme decisão individual ou grupal de parlamentares, sem a necessária fiscalização.

Por fim, vale salientar que se o Brasil viesse a adotar os padrões norte-americanos limitando o número de emendas por parlamentar a 10, e o montante financeiro total a 1% da despesa discricionária, reduzir-se-ia 8.910 emendas individuais anuais, e o montante disponível seria de 2.25 bilhões de reais, valor 95% menor se comparado aos 53 bilhões do orçamento de 2024. Esta disparidade reforça a necessidade de se repensar seriamente o modelo brasileiro, como vem sendo defendido no decorrer deste trabalho.

Passa-se ao último tópico.

3.4. A POSSÍVEL RESPOSTA

Em face de tudo que se abordou, apresenta-se a necessidade de proposição de medidas para modificação do grave cenário vigente. Assim sendo, apresenta-se, a seguir, propostas voltadas para a resolução da problemática em discussão. Tomando por base as lições de Tollini e Bijos (2021); Hartung, Mendes e Giambiagi (2022); e o modelo americano de emendas, seria interessante, como primeiro passo, que se extinguisse as emendas individuais e de bancada, mantendo-se somente as de comissão e do relator. Em seguida, seria necessário reorganizar as comissões temáticas permanentes, de modo que todos os parlamentares participem de uma só comissão, regra válida também para aqueles que vierem a compor a Comissão Mista de Orçamento (CMO), sendo os parlamentares integrantes desta alocados em outras comissões após a votação da LOA, a fim de permitir um rodízio entre seus integrantes.

No momento de apreciação da lei orçamentária, a apresentação das emendas se daria da seguinte maneira: cada parlamentar, integrante de uma só comissão, poderia propor uma emenda ligada à área temática da comissão a que pertence. Após reunidas todas as proposições, seriam analisadas e debatidas entre os parlamentares, considerando-se os melhores padrões técnicos, com cada comissão escolhendo, por via de votação, as 5 melhores propostas, as quais seriam enviadas, em seguida, à Comissão Mista de Orçamento (CMO). A CMO reuniria então todas as emendas e as submeteria à avaliação de seus integrantes. Cada comissão elegeria um representante que seria responsável por, em momento anterior à votação pela CMO, explanar as motivações que justificam a aprovação das emendas propostas, sendo feito, em seguida,

debate, acerca da pertinência das emendas. Esse procedimento seria realizado até que todas as emendas fossem apreciadas e votadas, podendo a CMO aprovar todas, parte delas, ou rejeitá-las integralmente. O montante financeiro resguardado para tais propostas seria de 2% (dois centésimos) da despesa discricionária, já subtraídos os gastos rígidos para manutenção da infraestrutura pública como água, luz, internet e limpeza. A receita corrente líquida não seria mais utilizada como padrão para definição.

As emendas do relator, nesta proposta, seriam destinadas única e exclusivamente para a correção de erros ou omissões de natureza formal durante o processo de apreciação da LOA, podendo os parlamentares, no momento de votação do projeto de lei em sessão conjunta, derrubarem as modificações feitas pelo relator, caso extrapole suas competências. A CMO seria responsável pela correção dos erros cometidos, não podendo o relator participar das sessões convocadas para tal fim, em prazo a ser estabelecido pelo regimento comum do Congresso Nacional. Caberia ao Regimento Comum definir também o quórum para derrubada das modificações realizadas pelo relator.

As alterações citadas visam evitar a formulação fragmentada e paroquial das emendas, objetivando a especialização e conexão das mesmas ao planejamento governamental. Isso se daria, ao permitir que cada parlamentar só participe de uma comissão, exigindo-se dos partidos políticos que indicassem congressistas que detivessem algum conhecimento fático-teórico mínimo sobre a temática da comissão para as quais fossem indicados, a fim de acompanharem os debates e proporem emendas realmente efetivas e relevantes ao país, sob pena de não as terem aprovadas caso não sigam tais critérios. Os partidos visionários, portanto, se esforçariam para possuírem parlamentares cada vez mais bem familiarizados com as temáticas das comissões, aumentando a pertinência das emendas e suas chances de aprovação, e alavancando a influência partidária nas decisões orçamentárias reservadas ao Congresso. Assim sendo, a especialização seria uma necessidade, e não mais um aspecto supérfluo, beneficiando fortemente a gestão orçamentária e o princípio da boa administração.

Sobre a mudança da base de cálculo, da receita corrente líquida para a despesa discricionária, lista-se dois motivos que fundamentam tal modificação. O primeiro se dá em face da realidade existente, haja vista que o governo não dispõe da receita corrente líquida, pois significativa parte da mesma está vinculada a gastos obrigatórios, estando somente as despesas discricionárias à disposição. Assim sendo, utilizar as despesas discricionárias como base se demonstra mais condizente com a realidade, e com os padrões internacionais. A segunda motivação se encontra no fato de que, como as despesas discricionárias dependem das despesas

obrigatórias, o aumento descontrolado dessas, leva ao estrangulamento daquelas, forçando o Legislativo a pressionar o Executivo pelo controle dos gastos públicos, ato deveras necessário, tendo em conta que a redução das despesas discricionárias acarretará a redução do valor disponível para as emendas.

Diante do exposto, vê-se que há soluções possíveis para a caótica situação brasileira, que dependem, todavia, de interesse e de boa vontade política para sua implementação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das diversas informações e dados trazidos à baila no decorrer desta monografia, é possível notar o real problema enfrentado pelo Brasil no cenário hodierno, a disputa incessante e deletéria pelo poder, almejando cada um, cada vez mais, ampliar suas capacidades e influências dentro deste Leviatã que é o Estado. O desejo pela manutenção do status e do poder é tamanho que leva significativa parte dos agentes públicos, em especial, os parlamentares, a praticarem atos tresloucados visando não perderem seus espaços de influência e preservarem os interesses que os movem.

Tais atos de ingerência, no entanto, como se observou no decorrer da exposição dos fatos históricos, foram inseridos paulatinamente em diversos países do Ocidente, não sendo uma exclusividade brasileira, principalmente a partir do século XVII, quando eclodem as revoluções e os ideários liberais. No Brasil, apesar da existência de tentativas que remontam ao início da República, o movimento legislativo pelo poder se deu de modo mais veemente com o advento da Constituição de 1988.

Imersos novamente no cenário democrático, os congressistas acabaram por exacerbar as competências a eles garantidas, fagocitando, por via das emendas constitucionais 86, 100, 105 e 126, a capacidade do Executivo de executar adequadamente o Orçamento da União, atividade que é inerente a este Poder. Esta movimentação foi deveras brusca a tal ponto que até mesmo a cúpula do Judiciário Federal interviu, com o Supremo Tribunal Federal julgando ações de controle concentrado envolvendo a problemática nos anos de 2022 e 2024, estando algumas decisões ainda em aberto para julgamento no presente ano de 2025.

Tais movimentações judiciais visam combater não só um presente envolto pela névoa da corrupção, com esquemas como a “Farra Ilimitada”, mas também um histórico nacional bastante maculado, como demonstraram a “CPI dos Anões do Orçamento” e a “Operação Sanguessuga”.

As emendas parlamentares, instrumentos desses estratagemas, caso fossem utilizadas de modo correto e racional, poderiam colaborar muito para o desenvolvimento nacional, pois permitiriam que os recursos, de modo célere, chegassem aos mais distantes municípios do país para socorrer o povo das vicissitudes infligidas pelo tempo e pela realidade. Entretanto, como visto, tal instrumento denota as distorções do governo de coalizão (ou presidencialismo de coalizão), entendido como sendo uma forma de viabilizar a governabilidade por meio da troca de favores na política. Como consequência, verbas necessárias ao povo são desviadas ou

aplicadas de modo distorcido, contribuindo para o aprofundamento da corrupção que se tornou endêmica em muitas esferas da Administração Pública.

Contudo, há possibilidade de alteração do presente cenário, conforme demonstrado. A extinção das emendas individuais e de bancada, além da eliminação dos moldes atuais seguidos pelas emendas de comissão e do relator, assim como a adoção das medidas propostas, permitiriam uma modificação radical do quadro descrito.

Faz-se necessário e urgente o abandono da inércia ora existente, visando alcançar um estágio em que os parlamentares desempenhem adequadamente as funções que a Constituição lhes atribui, e que as políticas públicas sejam racional e plenamente efetivadas. Com isso, seria possível que o povo encontrasse verdadeiramente no Estado um suporte em face da feroz realidade que diuturnamente se impõe. Por fim, rememora-se lição de Rui Barbosa (1965, p. 38), que ainda serve de alerta no momento atual: “Partidos sem princípios geram estadistas sem fé, os quais por sua vez constituem governos sem unidade moral, cujo interesse consiste em alimentarem a corrupção, das suas maiorias, com quem vivem da permuta de favores, sem a fadiga da luta pelas idéias, pelo progresso e pela honra”.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro** - 8ª Edição 2025. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. ISBN 9788530995706. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995706/>. Acesso em: 15 dez. 2024.

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988. p. 5-34. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/AbranchesSergio%281988%29_PresidencialismodeCoalizao.pdf. Acesso em: 23 jan. 2025.

ALMEIDA, D. P. B. DE. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 34, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.34.239518>. Acesso em: 27 jan. 2025.

ARISTÓTELES. Coleção Fora de Série - **Ética a Nicômaco** - 2ª Edição 2018. Rio de Janeiro: Forense, 2017. ISBN 9788530977467.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BARBOSA, Rui. **Obras Completas**, Vol. XV, Tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1965.

BARROSO, Luís R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo** - 12ª Edição 2024. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. ISBN 9788553621132.

BRANCO, Paulo Gustavo G.; MENDES, Gilmar. **Curso de Direito Constitucional** - Série IDP - 19ª Edição 2024. 19. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. ISBN 9786553629417.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 5 fev. 2025.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 5 fev. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 5 fev. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [Constituição](#). Acesso em: 15 de dezembro de 2024.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 5 fev. 2025.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: [Constituição24](#). Acesso em: 27 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na ADI 7697/DF**. Relator: Ministro Flávio Dino. Data de Julgamento: 19/08/2024. Tribunal Pleno. Data de Publicação: 16/10/2024. Disponível em: [paginador.jsp](#). Acesso em: 13/01/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 850/DF**. Relator: Ministra Rosa Weber. Data de Julgamento: 19/12/2022. Tribunal Pleno. Data de Publicação: 28/04/2023. Disponível em: [paginador.jsp](#). Acesso em: 06/01/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854/DF**. Relator: Ministro Flávio Dino. Data de Julgamento: 03/01/2025. Disponível em: [ADPF-854-03012025.pdf](#). Acesso em: 13/01/2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Despesas não obrigatórias do orçamento de 2024 aumentam 8,5%**. 2023. Disponível em: [Despesas não obrigatórias do Orçamento de 2024 aumentam 8,5% - Notícias - Portal da Câmara dos Deputados](#). Acesso em: 27 jan. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Orçamento da União - Evolução Histórica no Brasil**. 2004. Disponível em: [Evolução Histórica no Brasil — Portal da Câmara dos Deputados](#). Acesso em: 28 dez. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 1989. Disponível em: [RICD atualizado até RCD 11-2024](#). Acesso em: 31 jan. 2025.

CAMPOREZ, Patrik. ‘Braço armado’, cheques milionários e cobranças na porta de prefeituras: a investigação contra deputados do PL. **O Globo**. 2024. Disponível em: [‘Braço armado’, cheques milionários e cobranças na porta de prefeituras: a investigação contra deputados do PL](#). Acesso em: 23 jan. 2025.

CAPELLINI, Gustavo de Almeida. **Execução de emendas parlamentares e orçamento impositivo brasileiro**. Ribeirão Preto, 2018. Tese de Doutorado, apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto/USP. Área de concentração: Controladoria. Orientador: Bonacim, Carlos Alberto Grespam. Disponível em: [GustavoACapellini_Corrigida.pdf](#). Acesso em: 25 jan. 2025.

CASSELLA, Vinícius. Brasil cai 10 posições em ranking que mede percepção sobre corrupção. **G1**. 2024. Disponível em: [Brasil cai 10 posições em ranking que mede percepção sobre corrupção | Política | G1](#). Acesso em: 23 jan. 2025.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CONGRESSO NACIONAL. **Manual de Emendas - Orçamento da União para 2024 - PLN nº 29/2023**. 2023. Disponível em: [Manual Emendas 2024_FINAL_21.11.23_15h](#). Acesso em: 20 dez. 2024.

CONGRESSO NACIONAL. **Regimento Comum do Congresso Nacional**. 1970. Disponível em: [REGIMENTO COMUM](#). Acesso em: 31 jan. 2025.

CUNTO, Raphael Di; TONET, Caetano. Orçamento de 2024 com R\$53 bi em emendas e fundo eleitoral de R\$4,9 bi é aprovado pelo Congresso. **Valor Investe**. 2023. Disponível em: [Orçamento de 2024 com R\\$ 53 bi em emendas e fundo eleitoral de R\\$ 4,9 bi é aprovado pelo Congresso | Brasil e Política | Valor Investe](#). Acesso em: 27 jan. 2025.

DEPARTMENT OF JUSTICE. **Former congressman Cunningham sentenced to more than 8 years in prison**. Office of the United States Attorney - Southern District of California. 2006. Disponível em: [FORMER CONGRESSMAN CUNNINGHAM SENTENCED TO MORE THAN 8 YEARS IN PRISON](#). Acesso em: 26 jan. 2025.

ESTADÃO. **Compra de caminhão de lixo com preços inflados explode no governo Bolsonaro**. 22 maio 2022. Disponível em: [Compra de caminhão de lixo com preços inflados explode no governo Bolsonaro](#). Acesso em: 19 jan. 2025.

GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José de Ribamar Pereira da. **O Orçamento Impositivo das Emendas Individuais** - Disposições da emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-16-2015-o-orcamento-impositivo-das-emendas-individuais-disposicoes-da-emenda-constitucional-no-86-de-2015-e-da-ldo-2015>. Acesso em: 23 jan. 2025.

GREGGIANIN, Eugênio. **Orçamento Participativo** - Emenda de iniciativa popular ao projeto de lei orçamentária da União para 2012. Câmara dos Deputados. 2014. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/21044/orcamento_participativo_greggianin.pdf?sequence=1. Acesso em: 25 jan. 2025.

HARTUNG, Paulo; MENDES, Marcos; GIAMBIAGI, Fabio. As emendas de relator e as narrativas falaciosas. **FGV IBRE**. 2022. Disponível em: [As emendas de relator e as narrativas falaciosas | Blog do IBRE](#). Acesso em: 24 jan. 2025.

LARANJA, Anselmo Laghi. **Negócios públicos, riquezas privadas : o escândalo dos anos do orçamento (1993 – 1994)** / Anselmo Laghi Laranja. – 2005. 181 f. Disponível em: <https://repositorio.ufes.br/server/api/core/bitstreams/8cfd81d0-eb8f-4012-a82f-bc84331c7bd2/content>. Acesso em: 21 jan. 2025.

QUINN, Steve. Alaska's bridge at a dead end. **LOS ANGELES TIMES**. 2007. Disponível em: [Alaska's bridge at a dead end - Los Angeles Times](#). Acesso em: 26 jan. 2025.

MANIN, Bernard. **The Principles of Representative Government**, Cambridge University Press, 1997.

MAXEY, Chester Collins. **A little history of pork**. National Municipal Review, [Online], v. 8, n. 10, p. 691-705, Dec. 1919.

MENEZES, Jó Carneiro da Rocha. **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO IMPOSITIVO**: as emendas individuais impositivas definidas pela participação popular, visando a maior efetividade dos recursos alocados. 2022. P. 11. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/606285/J%c3%b3%20Carneiro%20da%20Rocha%20Menezes.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2025.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão**: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. Dados, v. 45, n. 2, p. 265–301, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200004>. Acesso em: 5 fev. 2025.

PINTO, Élida Graziane. **Consultor Jurídico**, 2025. 'Balbúrdia' e o controle de emendas parlamentares inscritas no piso em saúde. Disponível em: ['Balbúrdia' e controle de emendas inscritas no piso em saúde](#). Acesso em: 13 jan. 2025.

PIRES, Breno. Farra Ilimitada. **Revista Piauí**. 2022. Disponível em: [Farra ilimitada - revista piauí](#). Acesso em: 23 jan. 2025.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. **A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade.** Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/download/3491/3158/>. Acesso em: 17 jan. 2025.

SANTOS, Lenir; MORETTI, Bruno. Emendas parlamentares: para onde caminha o orçamento público?. **CONJUR.** 2021. Disponível em: [Opinião: Emendas parlamentares: para onde vai o orçamento público?](#). Acesso em: 24 jan. 2025.

SARDINHA, Edson. Só 28 dos 513 deputados se elegeram apenas com os próprios votos. **Congresso em Foco.** 2022. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/so-28-dos-513-deputados-se-elegeram-apenas-com-os-proprios-votos-veja-lista/>. Acesso em: 24 jan. 2025.

SENADO FEDERAL. **Regimento Interno do Senado Federal.** 1970. Disponível em: [REGIMENTO INTERNO](#). Acesso em: 31 jan. 2025.

SHALDERS, André; AFFONSO, Julia; VALFRÉ, Vinícius. Compra de caminhões de lixo dispara e preços inflados somam R\$ 109 milhões. **Terra**, 25 maio 2022. Disponível em: [Compra de caminhões de lixo dispara e preços inflados somam R\\$ 109 milhões](#). Acesso em: 19 jan. 2025.

SILVA, André Alexandre Neves da; LESSA, Renato Andrade (Orientador). **Representação política e orçamento público: Implicações das emendas orçamentárias sobre a democracia representativa.** Rio de Janeiro, 2023. 139p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Disponível em: https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=14341279. Acesso em: 17 jan. 2025.

SODRÉ, Antônio Carlos de Azevedo; ALVES, Maria Fernanda Colaço. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. **Revista de Administração Contemporânea**,

[Online], v. 14, n. 3, p. 414-433, maio-jun. 2010. Disponível em: [R930 –](#). Acesso em: 23 jan. 2025.

THE NATIONAL ARCHIVES. **Magna Carta**, 1215. Disponível em: <https://www.nationalarchives.gov.uk/education/resources/magna-carta/british-library-magna-carta-1215-runnymede/>. Acesso em: 17 jan. 2025.

TOLLINI, Hélio Martins; BIJOS, Paulo. Por um novo modelo de emendas ao orçamento. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira - Câmara dos Deputados. 2021. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/Est22_2021.pdf. Acesso em: 27 jan. 2025.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de percepção da corrupção 2023**. Disponível em: [Índice de Percepção da Corrupção | Transparência Internacional](#). Acesso em: 23 jan. 2025.

U.S. CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. **Lifting the earmark moratorium: frequently asked questions**. 2020. Disponível em: [Lifting the Earmark Moratorium: Frequently Asked Questions](#). Acesso em: 26 jan. 2025.

U.S. CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. **Community project funding: house rules and committee protocols**. 2021. Disponível em: [Community Project Funding: House Rules *and Committee Protocols](#). Acesso em: 26 jan. 2025.