

## A elaboração da lei orçamentária

Rodrigo Oliveira de Faria<sup>1</sup>

### 7.1. Introdução

A Constituição de 1988 estabeleceu a necessidade de conexão lógica, sistemática e orgânica entre plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. Exige-se, assim, a devida compatibilidade entre as peças, inclusive para admissibilidade das emendas parlamentares e, também, veda-se a execução de investimento que ultrapasse um exercício financeiro sem prévia inclusão no PPA. Pretendeu-se estabelecer uma vinculação permanente e contínua, em que os planos mais gerais abrangeriam os mais concretos e a execução destes levaria à materialização dos primeiros<sup>2</sup>. As exigências de conexão orgânica deram ensejo, inclusive, à leitura de que haveria verdadeira hierarquização entre tais peças<sup>3</sup>. A organicidade do modelo orçamentário brasileiro seria fundada numa concepção teoricamente singela, mas de imensa complexidade política, operacional e normativa<sup>4</sup>. Alçadas à categoria das mais relevantes leis infraconstitucionais de nosso ordenamento<sup>5</sup>,

---

<sup>1</sup> Doutor e Mestre em Direito Financeiro pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em Direito pela Universidade Mackenzie. Analista de Planejamento e Orçamento do Governo Federal, desde 2009. Foi Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (2006 a 2009). Ex-Secretário Executivo Adjunto do Ministério da Justiça (2012 a 2016) e Coordenador-Geral do Processo Orçamentário do Ministério da Economia (2016 a 2020). Atualmente exerce o cargo de Assessor na Presidência da República.

<sup>2</sup> Cf. SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 751.

<sup>3</sup> Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 266.

<sup>4</sup> Cf. OLIVEIRA, Weder de. **Lei de diretrizes orçamentárias: gênese, funcionalidade e constitucionalidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

<sup>5</sup> Cf. BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos tribunais de contas. *In*: SOUSA, Alfredo José de *et al.* **O novo tribunal de contas: órgão protetor dos**

as leis orçamentárias seriam os veículos que imprimiriam condução e direção articuladas ao funcionamento da máquina administrativa do governo brasileiro.

A CRFB/1988 fixou os contornos jurídicos basilares e as matérias de competência de cada uma das leis orçamentárias, embora remetendo a uma lei complementar, conforme o seu art. 165, § 9º, para dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA, LDO e LOA. Sobressai do texto constitucional o caráter instrumental e finalístico de que se revestem as leis orçamentárias, visto que o PPA deverá estabelecer diretrizes, objetivos e metas para a administração pública federal, a LDO deverá compreender metas e prioridades e a LOA os objetivos programáticos, em decorrência de sua moderna estruturação em programas, por força dos §§ 1º e 2º do art. 165 da CRFB/1988. Ademais, a lei de orçamento teria, como uma de suas funções, a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional, como apresentado por Donato Volkens Moutinho, no capítulo 2.

Em decorrência desses contornos constitucionais, afirma-se que as leis orçamentárias caracterizam-se como **leis especiais de conteúdo determinado**<sup>6</sup>. O caráter de ferramenta<sup>7</sup> adquirido pelas leis em decorrência das transformações das funções estatais impregnará, igualmente, os contornos orçamentários. Por isso, as leis orçamentárias serão, por excelência, leis instrumentais ou leis de impulso<sup>8</sup>, visto que representariam meios para a realização de objetivos determinados, em consonância à aprovação popular. Em outros termos: “O orçamento vai buscar fora de si o seu objetivo [...]”<sup>9</sup>. As finalidades inseridas nas peças orçamentárias deixam de ser mera ação governamental para identificar a solidez dos compromissos com o cumprimento dos objetivos con-

---

direitos fundamentais. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 64.

<sup>6</sup> Cf. NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Curso de direito financeiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 67.

<sup>7</sup> Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 270.

<sup>8</sup> Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 270; e SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. p. 272.

<sup>9</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: o orçamento na Constituição**. v. 5. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 135.

signados<sup>10</sup>. Tais fundamentos lógicos e normativos permitiram, ainda, o desenvolvimento do argumento de que as leis orçamentárias, antigamente denominadas “leis de meios”, deveriam ser mais propriamente caracterizadas como **leis de fins**<sup>11</sup>, pois é a finalidade da regra que permite compreendê-la e dar-lhe o sentido que efetivamente tem<sup>12</sup>.

Por fim, deve-se destacar, igualmente, que a lei de orçamento representa um texto compromissório que corporifica, em uma perspectiva de legitimação democrática, a síntese do “acordo político possível”<sup>13</sup>.

## 7.2. Fase administrativa: iniciativa legislativa, sistema de elaboração das leis orçamentárias e agentes envolvidos

A Carta Política de 1988 estabeleceu a competência privativa do presidente da República quanto ao envio do plano plurianual, do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e da proposta de orçamento ao Congresso Nacional, razão pela qual as leis orçamentárias são categorizadas como leis de iniciativa reservada<sup>14</sup>. No caso brasileiro, a iniciativa da proposta foi atribuída ao Poder Executivo ao longo de toda a história constitucional brasileira – com exceção da Constituição da Primeira República de 1891, em que o texto fora silente. A execução competiria ao Executivo; o controle e a fiscalização, ao Congresso Nacional.

Historicamente, a ampliação das funções estatais e o crescente intervencionismo, ao multiplicar o número de órgãos e agências no interior do aparelho de Estado, tornará o processo de elaboração do orçamento gradativamente mais complexo. Em decorrência desse acúmulo de novas atribuições e encargos, tornou-se necessário ampliar as prerrogativas de controle e de coordenação do Poder

---

<sup>10</sup> Cf. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 609.

<sup>11</sup> Cf. FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária**. 2009, 288 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

<sup>12</sup> Cf. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 45.

<sup>13</sup> MONCADA, Luís S. Cabral de. Direito público e eficácia. *In: Estudos de direito público*. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

<sup>14</sup> Cf. SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

Executivo no processo de elaboração da peça orçamentária, alterando a correlação de forças entre os poderes em matéria orçamentária. Como apenas o Executivo estaria em condições de determinar, de forma detalhada, as necessidades administrativas dos inúmeros órgãos integrantes do aparelho estatal e, conseqüentemente, de formular um programa de trabalho eficiente, de acordo com as necessidades nacionais, desenvolveu-se a ideia do **orçamento executivo**<sup>15</sup>. Assim, atribuiu-se formalmente um papel ao presidente de submissão do orçamento anual ao Congresso, impedindo órgãos e agências de apresentarem suas requisições específicas diretamente ao Congresso e fortalecendo as prerrogativas presidenciais.

Nesse sentido, o inciso XXIII do art. 84 da Constituição estabelece competir privativamente ao presidente da República “enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição”<sup>16</sup>. O presidente da República também poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na comissão mista de orçamento (CMO), da parte cuja alteração é proposta, conforme o § 5º do art. 166 da CRFB/1988.

A elaboração da lei orçamentária pode ser dividida em duas grandes etapas: fase administrativa e fase legislativa. A fase administrativa compreende todas as atividades realizadas pelos órgãos integrantes do Poder Executivo, estendendo-se dos cálculos e das previsões da área econômica e da divulgação dos referenciais monetários até a consolidação da proposta pelos órgãos centrais do sistema de planejamento e orçamento, concluindo-se com o encaminhamento ao Poder Legislativo. Por sua vez, a fase legislativa compreende todas as atividades de deliberação e aprovação internas ao Poder Legislativo até a aprovação e promulgação da lei orçamentária<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Cf. WILLOUGHBY, William Franklin. **The problem of a national budget**. Nova York: D. Appleton & Co., 1918.

<sup>16</sup> BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 out. 2023.

<sup>17</sup> Cf. CONTI, José Maurício; LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Arts. 22 a 33. In: CONTI, José Maurício (Coord.). **Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019. p. 97-129.

O processo orçamentário, enquanto **processo político de alocação e de aplicação dos recursos públicos**<sup>18</sup>, é composto pelo encadeamento de quatro grandes fases (elaboração, votação, execução e controle), de que se encarregam, alternadamente, os poderes Executivo e Legislativo. A regra das quatro fases alternadas (*quatre temps alternés*) foi estabelecida pelo Barão Louis, ministro das finanças de Luís XVIII, em 1814, na França, sendo considerada uma das mais importantes regras do moderno regime fiscal francês e, por isso, amplamente disseminada no mundo moderno. De acordo com essa regra, o orçamento é elaborado pelo Poder Executivo, aprovado pelo parlamento e, em seguida, executado pelo governo. Como o Legislativo não participa da função executiva, em nome da separação de poderes, tem o direito de exigir explicações sobre a execução orçamentária realizada pelo governo.

Pode-se afirmar que o processo orçamentário federal brasileiro é centralizado. Tal centralização decorre de uma conjunção de fatores e encontra-se assentada tanto em elementos da fase administrativa quanto da fase legislativa de discussão e votação da proposta de orçamento, assim como em componentes da fase de execução orçamentária. No âmbito do Poder Executivo não seria correto afirmar que o processo é, todo ele, centralizado; todavia, pode-se afirmar que as decisões fundamentais são centralizadas nos órgãos da área econômica (Ministério do Planejamento e Orçamento e Ministério da Fazenda) e Presidência da República. Trata-se de um processo político, organizado com finalidades políticas, para que se decida quanto o governo irá gastar e em que irá gastar.

Os órgãos centrais moldam, condicionam e estabelecem os parâmetros e restrições principais da proposta a ser elaborada e, em um segundo momento, resolvem conflitos e disputas por recursos orçamentários. Em primeiro lugar, com base nos parâmetros macroeconômicos, meta fiscal da LDO, previsões de receita e despesas obrigatórias e nos cálculos das necessidades de financiamento do governo central (NFGC), a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) fornece os referenciais monetários para que os órgãos setoriais elaborem suas propostas orçamentárias. As propostas são elaboradas de forma descentralizada pelas várias unidades orçamentárias, sob coordenação dos órgãos setoriais, e, posteriormente, são recebidas, analisadas, ajustadas e consolidadas pela SOF. Como destaca Burkhead: “A autoridade executiva, em qualquer Governo, deve ser

---

<sup>18</sup> Cf. FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Blucher, 2023. p. 33.



apoiada por um sistema organizacional que conduza as decisões a um nível mais alto e mais amplo de consideração. O processo orçamentário é um dos mais importantes canais para esse fim”<sup>19</sup>.

O processo de elaboração do orçamento se desenvolve no âmbito do sistema de planejamento e de orçamento federal<sup>20</sup> e envolve um conjunto articulado de tarefas complexas e um cronograma gerencial e operacional com especificação de etapas, de produtos e da participação dos agentes. Esse processo compreende a participação dos órgãos central, setoriais e das unidades orçamentárias do sistema, o que pressupõe a constante necessidade de tomada de decisões nos seus vários níveis<sup>21</sup>. Em termos de sistema, a captação da proposta orçamentária é realizada por intermédio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, de acordo com o cronograma previamente divulgado pelo Poder Executivo.

Tradicionalmente, afirma-se que há conflitos entre ministérios setoriais e Ministério do Planejamento, pois, enquanto os primeiros desejam ampliar ao máximo suas dotações orçamentárias, o segundo precisa limitá-las. Além disso, também se apresentam como fonte potencial de conflito inúmeras disputas envolvendo cada ministério e suas unidades subordinadas, em processo similar ao existente entre órgão central e órgãos setoriais<sup>22</sup>.

No âmbito da fase de execução do orçamento também existem decisões centrais acerca da necessidade e da conveniência da limitação orçamentária, do ponto de vista macroeconômico, que condicionam a execução orçamentária propriamente dita, realizada de forma descentralizada pelos vários órgãos setoriais do sistema de planejamento e orçamento. Portanto, enquanto as definições primordiais são centralizadas no âmbito político e econômico, a execução orçamentária

---

<sup>19</sup> BURKHEAD, Jesse. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971. p. 365.

<sup>20</sup> Conforme a Lei n. 10.180/2001, que organiza e disciplina os sistemas de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do poder executivo federal.

<sup>21</sup> Cf. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria do Orçamento Federal. **Manual técnico do orçamento (MTO)**: 2024. Brasília: 2023. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2024>. Acesso em: 2 out. 2023. p. 131.

<sup>22</sup> Cf. LIMA, Edilberto Carlos Pontes; MIRANDA, Rogério Boueri. O processo orçamentário federal brasileiro. In: MENDES, Marcos (Org.) **Gasto público eficiente**: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006. p. 319-374.

ocorre de forma descentralizada no âmbito das pastas ministeriais. Em síntese: o processo orçamentário no âmbito do Executivo é centralizado em suas definições fundamentais e é elaborado e executado de forma descentralizada pelas inúmeras unidades integrantes do sistema de planejamento e orçamento.

Em todos os países, o orçamento é um processo comprimido no tempo, entre um prazo fatal já finalizado e outro prestes a iniciar. Além disso, a orçamentação é um processo limitador que rotiniza escolhas financeiras de acordo com um conjunto de regras e procedimentos, ordenando e limitando as decisões dentro de um cronograma peremptório<sup>23</sup>. Em decorrência desse conjunto de procedimentos e de prazos fatais, a elaboração da proposta orçamentária sempre se inicia com uma antecedência minimamente razoável e de forma concomitante com a execução do orçamento vigente.

No caso brasileiro, a data fatal para o envio do projeto de orçamento pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional é 31 de agosto, nos termos do inciso III do § 2º do art. 35 do ADCT, que prevê que “o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa”<sup>24</sup>.

### 7.3. Fase legislativa: emendas parlamentares, Comissão Mista de Orçamento e orçamento secreto

Acerca da fase legislativa de discussão e votação da proposta de orçamento, José Maurício Conti destacaria:

O sistema orçamentário adotado pelo Brasil confere significativo poder e participação do Legislativo no processo de elaboração e execução dos orçamentos públicos, cabendo-lhe deliberar sobre a proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo, podendo alterá-la na forma e limites previstos na Constituição e na legislação infraconstitucional, e sendo

---

<sup>23</sup> Cf. SCHICK, Allen. Can national legislatures regain an effective voice in budget policy? **OECD Journal on Budgeting**, Paris, 2002.

<sup>24</sup> BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 out. 2023.

o responsável final pela aprovação do projeto, após votação no Plenário, em apreciação conjunta por ambas as Casas do Congresso Nacional. Cumpre destacar ainda as orientações que constam das leis de diretrizes orçamentárias e planos plurianuais, ambas aprovadas pelo Poder Legislativo e que estabelecem metas e diretrizes que condicionam a elaboração da lei orçamentária anual<sup>25</sup>.

Relativamente às emendas parlamentares, a Constituição de 1988 não previu ou estabeleceu quaisquer espécies ou limites quantitativos ou financeiros para as emendas, remetendo o tratamento do tema aos regimentos do Congresso Nacional, nos termos do art. 166, *caput*, e do § 2º do art. 166 da Carta, *in verbis*:

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

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, **na forma regimental**, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional<sup>26</sup>.

Assim, originalmente, nenhuma emenda tinha assento constitucional. Não por outro motivo, o tratamento regimental das espécies de emendas apresentou variação ao longo do novo regime democrático, tendo havido emendas de partidos políticos, emendas regionais, emendas individuais, emendas de bancada, emendas de comissão e emendas de relatores. Também variariam os quantitativos e requisitos de admissibilidade para as emendas.

Como já se destacou, no que concerne às emendas, haveria o enquadramento constitucional fixado pelos §§ 3º e 4º do art. 166 da CRFB/1988, que estabeleceria os requisitos constitucionais de admissibilidade, sem prejuízo do tratamento regimental posterior, e que se

---

<sup>25</sup> CONTI, José Maurício; LOCHAGIN, Gabriel Loretto. Arts. 22 a 33. *In*: CONTI, José Maurício (Coord.). **Orçamentos públicos**: a Lei 4.320/1964 comentada. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019. p. 128.

<sup>26</sup> BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 out. 2023 (grifos nossos).



refeririam: (i) à compatibilidade das emendas ao orçamento com PPA e LDO; (ii) à necessidade de cancelamento ou anulação de despesa para inclusão de emenda (vedação à ampliação das despesas globais); (iii) à inadmissibilidade de emendas que incidissem sobre dotações para pessoal e encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais; e (iv) à exigência de que estivessem relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei. Nos termos expressos da Constituição:

Art. 166. [...]

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

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

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

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

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

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

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

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual<sup>27</sup>.

Portanto, segundo os ditames constitucionais, em princípio, as emendas orçamentárias devem decorrer de anulação de despesa. Nessa hipótese, somente o cancelamento de despesas primárias configura-se como instrumento hábil ao processo de emendamento, dado que eventual anulação de despesas financeiras não poderia ser utilizada como fonte para a suplementação de despesas primárias.

---

<sup>27</sup> BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 out. 2023 (grifos nossos).

Logo nos primeiros anos após a promulgação da Constituição, haveria uma discussão acirrada em torno de prerrogativas de emendamento do Congresso relativamente às reestimativas de receita. Tal questão estaria diretamente relacionada com a possibilidade de acomodação das emendas parlamentares, visto que eventual reestimativa de receita implicaria acréscimo do espaço fiscal com tal objetivo. A doutrina se dividiria relativamente à leitura do dispositivo que permitiria tal possibilidade, qual seja, a “correção de erros e omissões”. José Serra seria um dos que advogaria pela impossibilidade da reestimativa pelo Congresso:

[...] a possibilidade de o Legislativo rever a receita prevista com base nos “erros e omissões” (artigo 166 da Constituição) foi introduzida no final do processo constituinte com o exclusivo propósito de corrigir falhas técnicas, eventualmente embutidas nas projeções das receitas. O espírito desta autorização, porém, tem sido sistemática e escandalosamente pervertido<sup>28</sup>.

Oswaldo Maldonado Sanches também faria críticas à interpretação dada apontando tal impossibilidade ante o texto constitucional:

Infelizmente, tais dispositivos têm sido interpretados “de maneira criativa”, como forma de ampliar os níveis de flexibilidade dos atores do processo, resultando numa série de violações às leis vigentes. Essa criatividade se inicia no plano constitucional, onde a clara restrição “admitidos apenas os [recursos] provenientes de anulação de despesa”, contida no art. 166, § 3º, inciso II, tem sido burlada com o entendimento de que as receitas previstas pelo Poder Executivo podem ser reestimativas pelo Poder Legislativo a título de “correção de erros ou omissões”, sendo tais recursos, a seguir, utilizados para a aprovação de emendas. Tal interpretação contraria a lógica dos textos constitucionais, onde, por definição, não existem dispositivos inócuos ou supérfluos<sup>29</sup>.

O entendimento prevalecente, todavia, seria o de que haveria tal permissão, posteriormente consagrada por intermédio da Lei de

---

<sup>28</sup> SERRA, José. **Orçamento no Brasil**: as raízes da crise. São Paulo: Atual Editora, 1994. p. 56.

<sup>29</sup> SANCHES, Oswaldo Maldonado. A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 35, n. 138, p. 5-23, abr./jun. 1998. p. 9.

Responsabilidade Fiscal, como destacaria um dos defensores da possibilidade, Eugênio Greggianin:

O debate do orçamento não pode ser feito sem a análise da receita, e o Congresso não pode ficar afastado dessa discussão. Nesse sentido, a Resolução-CN n° 2, de 1995 consagrou a noção, a teor do art. 166, § 3º, III, a, da Carta Maior, de que ao Legislativo fora dada a prerrogativa de reavaliar as estimativas das receitas constantes da proposta orçamentária do Poder Executivo, a título de correção de erro ou omissão. Esse entendimento foi reforçado, mais tarde, na aprovação da LRF, que preconiza, no § 1º do art. 12, a faculdade do Legislativo de promover reestimativas, desde que fundamentadas na correção de erros e omissões de ordem técnica ou legal<sup>30</sup>.

Cabem algumas considerações acerca das alíneas “a” e “b” do inciso III do § 3º do art. 166 da CRFB/1988. Parece-nos que tais hipóteses de admissibilidade de emendas não devem ser lidas de forma cumulativa com as previsões dos incisos I e II do mesmo artigo. Ou seja, tais hipóteses refletiriam a necessidade (e a admissibilidade) de correções de ordem técnica e legal do projeto de orçamento, ou do texto do PLOA, na fase de tramitação da peça no Congresso Nacional, de forma dissociada da hipótese prevista no inciso II do § 3º do art. 166 da Carta de 1988. Corrobora tal entendimento o fato de que as emendas parlamentares que têm por objetivo introduzir ou modificar alocações de recursos no orçamento não se referem nem à correção de “erros ou omissões” e, tampouco, aos “dispositivos do texto do projeto”. As típicas emendas parlamentares, com o objetivo de introduzir ou modificar as dotações do projeto, seriam, portanto, aquelas previstas no inciso II do § 3º do art. 166. Destarte, tais hipóteses são distintas e diferenciadas, relativamente aos incisos I e II do § 3º art. 166.

Nesse contexto, há que se fazer, ainda, a devida remissão à Lei n. 4.320/1964, recepcionada como lei complementar pela Constituição de 1988 e que contém, relativamente às emendas parlamentares, dis-

---

<sup>30</sup> GREGGIANIN, Eugênio. *A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados: contexto histórico, atribuições, objetivo e importância*. In: GREGGIANIN, Eugênio (Coord.). **40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. p. 145.

positivo específico que merece algumas observações. Nos termos do art. 33 dessa lei de finanças públicas:

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

- a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta;
- b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;
- c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;
- d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções<sup>31</sup>.

Tais dispositivos deveriam ser lidos conjuntamente com a classificação, adotada pela própria Lei n. 4.320/1964, de que despesas de custeio seriam aquelas necessárias à manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a obras de conservação e adaptação de bens imóveis, conforme o seu § 1º do art. 12. As despesas de custeio seriam espécie das despesas correntes, podendo desdobrar-se em pessoal, civil e militar, material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos, de acordo com o art. 13 da referida lei. Portanto, não seriam admitidas emendas parlamentares que alterassem as dotações de custeio da proposta de orçamento, salvo se comprovada a inexatidão da proposta. Por isso, Sanches destacaria a inobservância de tal dispositivo, em particular:

No que se refere à Lei nº 4.320/1964, a criatividade tem se materializado pela inobservância às disposições do art. 33, como se tais tivessem sido revogadas. Esse entendimento, salvo melhor juízo, não suporta uma análise crítica. [...] não foi baixada nenhuma lei que regule a situação, de modo a legitimar a conclusão de que tais dispositivos tivessem sido objeto de revogação tácita. Na nossa leitura, as restrições do art. 33 devem ser somadas às do art. 166 da Constituição, de

---

<sup>31</sup> BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm). Acesso em: 2 out. 2023.

modo a evitar reduções arbitrárias em despesas de custeio – uma vez que a inobservância a esse princípio tem conduzido a avalanches de créditos suplementares [...]”<sup>32</sup>.

Salvo melhor juízo, reconhecido como válido o dispositivo, não se vedaria apenas reduções drásticas de custeio, mas quaisquer reduções, com exceção daquelas comprovadamente inexatas. Ademais, do reconhecimento da validade do dispositivo decorreria, adicionalmente, a inadmissibilidade de emendas que realizassem quaisquer acréscimos às dotações de custeio da proposta. Em síntese, o dispositivo da Lei n. 4.320/1964 veda quaisquer modificações de custeio. Além disso, dada a assimetria de informações existente entre Executivo e Legislativo, haveria uma dificuldade adicional para que fosse possível tal “comprovação” por parte dos parlamentares autores de emendas. Portanto, ante as restrições constitucionais explícitas, não nos parece razoável entender-se haver sido recepcionado tal dispositivo, dada a magnitude da restrição a que se imporia à discussão da proposta no âmbito do Legislativo. Tal entendimento se encontra alinhado com o entendimento do STF, consignado pelo ministro Celso de Mello, no julgamento da ADI n. 865, de que a extração constitucional do poder de emendar acarretaria, como consequência, o reconhecimento apenas das vedações decorrentes de cláusula restritiva expressamente consignada no texto da Carta Política:

O poder de emendar, que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis, é prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, quanto ao seu exercício, apenas às restrições impostas, em *numerus clausus*, pela Constituição Federal<sup>33</sup>.

Outrossim, em deferência ao reconhecimento da importância da participação do Congresso Nacional na discussão e modificação

---

<sup>32</sup> SANCHES, Osvaldo Maldonado. A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 35, n. 138, p. 5-23, abr./jun. 1998. p. 9.

<sup>33</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 865-0 Maranhão (medida liminar). Relator: Ministro Celso de Mello, Plenário. Brasília, 7 de outubro de 1993. **Diário da Justiça**, Brasília, 8 abr. 1994. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346655>. Acesso em: 2 out. 2023.



do projeto de orçamento, firmou-se o entendimento de que o rol de restrições constitucionais seria taxativo. O mesmo entendimento seria reafirmado em outra oportunidade, de forma similar:

O poder de emendar projetos de lei – que se reveste de natureza eminentemente constitucional – qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO), desde que respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República – as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 163, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política<sup>34</sup>.

A conceituação regimental das emendas encontra-se disposta na Resolução n. 1, de 2006–CN, que dispôs sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da CRFB/1988, e apresenta uma proposta classificatória para os tipos de emendas à despesa (**de remanejamento, de apropriação ou de cancelamento**), nos termos seguintes:

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

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

---

<sup>34</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 1.050 Santa Catarina. Relator: Ministro Celso de Mello, Plenário. Brasília, 1º de agosto de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 28 ago. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315108036&ext=.pdf>. Acesso em: 2 out. 2023.

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

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

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

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

II – outras dotações, definidas no Parecer Preliminar.

Art. 40. Emenda de cancelamento é a que propõe, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto<sup>35</sup>.

A seu turno, o art. 31 da referida norma regimental também dispõe acerca das emendas à receita, estabelecendo que: “São emendas à receita as que têm por finalidade alteração da estimativa da receita, inclusive as que propõem redução dessa estimativa em decorrência de aprovação de projeto de lei, nos termos do art. 32”<sup>36</sup>. Como anteriormente discutido, o art. 12, § 1º, da LRF ratificou a possibilidade de reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo nas hipóteses de comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

Ademais, as emendas são classificadas em **emendas individuais**, **emendas de comissão**, **emendas de bancada estadual**<sup>37</sup>, com requi-

<sup>35</sup> BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução n. 1, de 2006-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.doc>. Acesso em: 2 out. 2023.

<sup>36</sup> BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução n. 1, de 2006-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.doc>. Acesso em: 2 out. 2023.

<sup>37</sup> Para a regulamentação das emendas individuais, de comissão e de bancada estadual, vide, respectivamente, os arts. 49 e 50, 43 e 44 e 46 e 47 da Resolução nº 1, de 2006-CN, cf. BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução n. 1, de 2006-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.doc>. Acesso em: 2 out. 2023.

sitos regimentais específicos de admissibilidade para cada espécie, inclusive quanto ao número de emendas. De forma geral, considera-se que as emendas individuais ostentam traços de particularismo e individualismo, referindo-se a projetos de interesse das bases eleitorais dos parlamentares, enquanto as **emendas coletivas** (de comissão e de bancada estadual) apresentam contornos partidários ou de interesses mais amplos, embora a literatura refira-se com frequência a um desvirtuamento dos propósitos de tais emendas<sup>38</sup>. Ademais, também encontram-se previstas regimentalmente as emendas de relatores<sup>39</sup> (**relator-geral e de relatores setoriais**).

A elaboração de emendas no âmbito da fase legislativa de discussão da proposta orçamentária depende, do ponto de vista operacional, da utilização de sistema específico desenvolvido para essa finalidade, representado pelo Sistema de Elaboração de Emendas às Leis Orçamentárias (LEXOR)<sup>40</sup>.

Como destacado anteriormente, o texto original da Constituição de 1988 não trazia referências específicas a respeito das modalidades de emendas parlamentares, remetendo-se o tratamento do tema ao escrutínio regimental. Tal panorama foi modificado em 2015 com a aprovação da EC n. 86, de 17 de março, que trouxe parâmetros normativos para o montante das emendas individuais e estabeleceu a execução obrigatória daquele montante<sup>41</sup>. No mesmo sentido, a EC n. 100, de 26 de junho

---

<sup>38</sup> Para um aprofundamento desse debate, vide os estudos de Bezerra, Tollini e Praça, cf. BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das “bases”**: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999; TOLLINI, H. M. **Planejamento fiscal de médio prazo**: o que o governo federal brasileiro pode aprender com a bem-sucedida experiência sueca. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira, 2018 (Estudo Técnico n. 24); e PRAÇA, Sérgio. **Corrupção e reforma orçamentária no Brasil 1987-2008**. São Paulo: Annablume, 2013.

<sup>39</sup> Vide os arts. 52, alínea “g”, 144 e outros esparsos da Resolução n. 1, de 2006-CN, cf. BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução n. 1, de 2006-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.doc>. Acesso em: 2 out. 2023.

<sup>40</sup> Cf. BRASIL. Congresso Nacional. **Manual de emendas**: orçamento da União para 2023 (PLN 32/2022). Brasília, outubro de 2022. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2023/emendas/Manual\\_Emendas.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2023/emendas/Manual_Emendas.pdf). Acesso em 2 out. 2023.

<sup>41</sup> Nos termos do então § 9º do art. 166 da CF/88, “As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois

2019, estendeu a garantia da execução orçamentária e financeira também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal<sup>42</sup>. Frise-se, contudo, que a obrigatoriedade das emendas individuais e de bancada foi introduzida no ordenamento orçamentário brasileiro por intermédio das leis de diretrizes orçamentárias, a partir de 2013, que pavimentaram a via de posterior inserção de tais regras no texto constitucional<sup>43</sup>.

Para fins do disposto na LDO e na LOA, entende-se como emendas as programações referentes às despesas primárias discricionárias classificadas com identificador de resultado primário constante da alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º da Lei n. 14.436, de 9 de agosto de 2022 (LDO-2023), que são: emendas individuais de execução obrigatória (RP-6); de bancada estadual de execução obrigatória (RP-7) e de comissão permanente (RP-8). Portanto, tal definição encontra-se na LDO, por exemplo, no art. 74, caput e alínea “c” do inciso II do seu § 4º, da LDO-2023.

Há que salientar que o fato de não serem emendas de execução obrigatória não modifica a natureza das emendas de bancada que não são discriminadas com RP-7. Elas não deixam de ser emendas, pelo fato de não serem classificadas com RP-7: somente deixam de ser emendas de execução obrigatória.

A utilização progressiva dos identificadores de resultado primário (RP) para marcação orçamentária das programações inseridas por meio das emendas parlamentares encontra-se dentro do contexto de ampliação progressiva do controle do orçamento público pelo Con-

---

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”, cf. BRASIL. **Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm). Acesso em: 2 out. 2023. Mais recentemente, a EC n. 126/2022 ampliou o montante obrigatório das emendas individuais impositivas para 2% da RCL.

<sup>42</sup> No caso das emendas de bancada impositivas, o montante constitucional foi fixado em 1% da receita corrente líquida, nos termos do § 12 do art. 166 da CRFB/1988, com redação dada pela EC n. 100/2019.

<sup>43</sup> Cf. FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Blucher, 2023. p. 29; 393.

gresso Nacional e de maior ingerência dos parlamentares na execução da despesa. Portanto, a criação dos RP de emendas (RP-6, RP-7, RP-8 e RP-9) permitiu o controle, pelos parlamentares, do remanejamento das emendas e da incidência e distribuição de eventual contingenciamento sobre tais programações, bem como das indicações específicas dos beneficiários. Portanto, houve desvirtuamento do propósito inicial dos RP, que visavam o controle do alcance e da demonstração, na LOA, da meta de resultado primário definida na LDO.

A condução do processo orçamentário na fase congressual é centralizada por dois fatores principais: o padrão altamente centralizado de organização do Congresso, ancorado nos partidos políticos<sup>44</sup>; e a concentração das atribuições de discussão e aprovação da proposta de orçamento no âmbito da CMO.

Do ponto de vista do Executivo, a negociação com partidos é vantajosa por ser mais estável e previsível, reduzindo os custos de transação de negociações no varejo e fortalecendo as lideranças partidárias. De forma similar, a concentração dos trabalhos em uma única comissão mista diminuiu os pontos de veto na apreciação da proposta no âmbito do Congresso Nacional, que adviriam de uma análise descentralizada do orçamento por meio de várias comissões. Sob tal perspectiva, há que lembrar que a ideia de centralizar a tramitação legislativa da proposta foi implementada em 1969, durante o regime militar.

A centralização da condução do processo orçamentário na fase congressual, portanto, acarreta o fortalecimento de postos-chave como o de relator-geral do orçamento, responsável pela coordenação do processo orçamentário durante a fase congressual de elaboração do orçamento. Nas palavras de Sérgio Praça, “como a coalizão forma maioria, costuma indicar o relator-geral da comissão orçamentária. Quanto mais poderoso este relator-geral, mais poderosa será a coalizão”<sup>45</sup>.

A concentração de poderes e prerrogativas regimentais nas mãos do relator-geral foi uma constante ao longo do novo regime democrático brasileiro, alterada de forma muito pontual em determinados momentos de crise. Efetivamente, o acúmulo de poderes

---

<sup>44</sup> Cf. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

<sup>45</sup> PRAÇA, Sérgio. **Corrupção e reforma orçamentária no Brasil 1987-2008**. São Paulo: Annablume, 2013. p. 188.



na figura do relator-geral existe desde os primórdios do tratamento regimental conferido ao tema<sup>46</sup>. De forma idêntica, seria mantido o desenho institucional da CMO em todo o período democrático pela importância de se manter uma comissão centralizada para avançar os interesses orçamentários da coalizão<sup>47</sup>.

As emendas de relator-geral existem desde o primeiro tratamento regimental do tema e, portanto, não foram – ao contrário de afirmativas precipitadas – instituídas pelo marcador RP-9: apenas o referido identificador de resultado primário seria criado em 2020<sup>48</sup>. Ademais, a descaracterização da autoria das programações incluídas por intermédio das emendas de relator-geral já era identificada desde 1998 por estudiosos do tema, que destacaram que “os relatores possuíam grande latitude para realizar atendimentos por meio de emendas de sua autoria dissimulando os beneficiários”<sup>49</sup>. Em sentido idêntico, Greggianin destaca que as emendas de relator-geral eram “utilizadas para descaracterizar a autoria de determinadas proposições”<sup>50</sup>, visto que,

---

<sup>46</sup> Cf. SANCHES, Osvaldo Maldonado. A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 35, n. 138, p. 5-23, abr./jun. 1998; GREGGIANIN, Eugênio. A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados: contexto histórico, atribuições, objetivo e importância. In: GREGGIANIN, Eugênio (Coord.). **40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011; e FARIA, Rodrigo Oliveira de. **As emendas de relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional: gênese, configuração e evolução histórica**. Monografia premiada no XI Prêmio SOF de monografias. Brasília: ENAP, 2022. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6928>. Acesso em: 2 out. 2023.

<sup>47</sup> Cf. PRAÇA, Sérgio. **Corrupção e reforma orçamentária no Brasil 1987-2008**. São Paulo: Annablume, 2013. p. 159.

<sup>48</sup> Cf. FARIA, Rodrigo Oliveira de. **As emendas de relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional: gênese, configuração e evolução histórica**. Monografia premiada no XI Prêmio SOF de monografias. Brasília: ENAP, 2022. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6928>. Acesso em: 2 out. 2023; e FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Blucher, 2023. p. 328.

<sup>49</sup> SANCHES, Osvaldo Maldonado. A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 35, n. 138, p. 5-23, abr./jun. 1998. p. 5-6.

<sup>50</sup> GREGGIANIN, Eugênio. A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados: contexto histórico, atribuições, objetivo e importância. In: GREGGIANIN, Eugênio (Coord.). **40 anos de Consultoria Legislativa:**

com a aprovação da lei orçamentária, não remanesciam indicações ou marcações na LOA acerca do acréscimo ou inclusão da programação efetuada pelo relator-geral.

A dissimulação da destinação dos recursos aprovados por intermédio das emendas de relator-geral deriva do fato de que, aprovadas tais emendas por meio do parecer final da CMO, os recursos direcionados dessa forma passavam a integrar a programação orçamentária ordinária da peça orçamentária, classificadas como despesas discricionárias (RP-2). Portanto, tais emendas passavam a compor a programação discricionária ordinária do orçamento aprovado, dependendo de negociações adicionais para que as programações eventualmente incluídas por meio da atuação do relator-geral pudessem ser efetivamente executadas.

O fato de as emendas RP-9 não identificarem publicamente o proponente de fato ou o parlamentar politicamente atendido pelos recursos aprovados pelo relator-geral deu origem à alcunha **orçamento secreto**. A atuação do relator-geral dar-se-ia durante a execução do orçamento no exercício subsequente, por meio de indicações feitas ao ministro competente para executar as programações incluídas por tais emendas. Portanto, a descaracterização da autoria das proposições e a dissimulação dos beneficiários aproximam os escândalos dos “anões do orçamento” e do “orçamento secreto”, sobretudo pelo emprego de tais emendas como instrumento para favorecer determinados parlamentares, programas, entidades e/ou unidades da federação<sup>51</sup>.

Em outras palavras: as emendas de relator-geral que incluíam novas programações ou traziam acréscimo de dotação às programações constantes do projeto de lei poderiam se destinar ao atendimento de pleitos variados, desde solicitações do governo, parlamentares e entidades da sociedade civil; contudo, a execução de tais programações dependia da anuência do Poder Executivo, visto que tais programações passavam a compor os créditos orçamentários ordinários constantes da lei orçamentária com a identificação do RP-2 (despesa primária discricionária). Em face da elevada discricionariedade do Executivo, a execução de tais programações incluídas pelo relator-geral dependeria de uma costura

---

consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. p. 150.

<sup>51</sup> SANCHES, Osvaldo Maldonado. A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 35, n. 138, p. 5-23, abr./jun. 1998. p. 10.

posterior para a execução dos créditos ou da cobrança da validade de acordos políticos pretéritos entre membros do Legislativo e do Executivo.

Para que as emendas de relator-geral RP-9 se tornassem viáveis, inclusive operacionalmente, seria necessária não somente a mudança de regras orçamentárias, mas a combinação particular de algumas dessas regras e, ainda, a anulação prática da regra fundamental acerca das hipóteses de cabimento de tais emendas. Ademais, as emendas de relator-geral RP-9 se valeriam de soluções técnicas disponíveis e anteriormente utilizadas para marcações orçamentárias de programações prioritárias no âmbito do Poder Executivo, conhecidas como RP-3, e para o acompanhamento intensivo de tais programações<sup>52</sup>.

Todavia, trata-se de uma realidade insofismável o fato de que, a partir da criação do marcador RP-9, em 2020, as emendas de relator-geral apresentaram **crescimento exponencial**, sendo movimentadas com elevada discricionariedade e reduzida transparência no âmbito do Poder Legislativo. A concentração da distribuição territorial e geográfica dos recursos distribuídos por tais emendas, inclusive pela ótica das relações políticas, foi um dos primeiros fatos a serem denunciados, em maio de 2021, pelo jornal **O Estado de S. Paulo**.

O cerne do julgamento do **orçamento secreto** no STF, em dezembro de 2022, referiu-se ao exame quanto à possibilidade de existência válida das emendas de relator-geral nas hipóteses de acréscimo ou inclusão de dotações ao orçamento. As demais conclusões e determinações nada mais representam, nesse contexto, do que desdobramentos ou consequências lógicas desta questão central. Nesse sentido, a tese fixada pela ministra Rosa Weber foi a de que: “As emendas do relator-geral do orçamento destinam-se exclusivamente à correção de erros e omissões nos termos do art. 166, § 3º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal, vedada a sua utilização indevida para o fim de criação de novas despesas ou de ampliação de despesas previstas no orçamento”<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Cf. FARIA, Rodrigo Oliveira de. **As emendas de relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional**: gênese, configuração e evolução histórica. Monografia premiada no XI Prêmio SOF de monografias. Brasília: ENAP, 2022. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6928>. Acesso em: 2 out. 2023; e FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Blucher, 2023. p. 304.

<sup>53</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 854 Distrito Federal. Relatora: Ministra Rosa Weber, Plenário. Brasília, 19 de dezembro de 2022. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 28

A decisão do Supremo Tribunal Federal não representa propriamente uma interrupção no denominado período de **dominância orçamentária do Legislativo**<sup>54</sup>, embora tenha trazido impactos relevantes para a mecânica de funcionamento do presidencialismo multipartidário brasileiro. Portanto, há que se acompanhar os desdobramentos da nova dinâmica das relações entre Executivo e Legislativo, em face do progressivo fortalecimento do parlamento brasileiro em matéria orçamentária da última década.

#### 7.4. Anomia orçamentária: a demora ou não aprovação da lei orçamentária

Tema de particular importância em matéria orçamentária refere-se às consequências da não aprovação da proposta de orçamento pelo Congresso Nacional, particularmente no que se refere às relações entre os poderes Executivo e Legislativo. A deliberação tempestiva do orçamento é objeto de grande atenção no desenho institucional exatamente pelas consequências advindas da não aprovação da lei orçamentária, considerando-se que, sem tal aprovação, não seria possível executar as despesas previstas na peça orçamentária.

A matéria em questão encontra-se associada, também, à célebre discussão acerca da natureza jurídica do orçamento. Laband<sup>55</sup>, ao defender que o orçamento seria mero ato administrativo, não se encontrando, a maior parte das despesas, condicionada à aprovação anual da lei orçamentária, pavimentaria a solução para o caso da não aprovação da peça orçamentária, por meio da anulação prática das consequências jurídicas. Ante a obrigação jurídica de o parlamento autorizar todos os gastos decorrentes da legislação vigente, Laband legitima a possibilidade de o governo realizar despesas sem o respaldo de uma lei orçamentária previamente aprovada. A teoria clássica labandiana, influenciaria fortemente a França<sup>56</sup>, reduz o papel do parlamento em matéria orçamentária.

---

abr. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357617080&ext=.pdf>. Acesso em: 2 out. 2023. p. 89.

<sup>54</sup> Cf. FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Blucher, 2023.

<sup>55</sup> LABAND, Paul. **Derecho presupuestario**. Trad. Jose Zamit. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

<sup>56</sup> Cf. JÈZE, Gaston. **Cours de science des finances et de législation financière française**. 6. ed. Paris: Marcel Giard, 1922; e DUGUIT, Léon. **Traité de**

A inexistência de alternativa para a execução de despesas no caso da não aprovação da lei de orçamento amplia os custos políticos de sua rejeição; por outro lado, a possibilidade de que Executivo possa executar livremente as despesas sem depender da aprovação legislativa faz com que todo o processo orçamentário perca o papel de contrato ou de acordo legítimo em torno de receitas e despesas<sup>57</sup>.

Anteriormente à CRFB/1988, houve um padrão constitucional básico relativamente ao tema: enquanto as constituições de 1891 (com a reforma de 1926), de 1934 e de 1946 estabeleceram regras de prorrogação do orçamento vigente no caso de descumprimento de prazos constitucionais; as constituições ditatoriais de 1937 e de 1967 fixaram a regra do decurso de prazo e, portanto, ante o não cumprimento dos prazos estabelecidos, o governo publicaria como lei a sua proposta.

A Constituição de 1988 fugiria tanto do figurino democrático progressivo quanto do autoritário quanto a esse ponto, não havendo regras de prorrogação do orçamento vigente ou de decurso de prazo. No caso do decurso de prazo, o Executivo tem garantia de que terá aprovado o orçamento antes do início do exercício financeiro; no caso de prorrogação do orçamento, o Executivo também tem uma alternativa garantida para iniciar a execução orçamentária. Todavia, a Constituição brasileira não assegurou tais condições ao Poder Executivo, exigindo-se, em face da ausência de prazos peremptórios, que se chegue a um acordo com o Legislativo para o início da execução orçamentária. Portanto, em contraposição ao regime constitucional progressivo, nesse quesito, a Carta de 1988 não se mostraria favorável ao Executivo, fortalecendo o poder de negociação do Congresso Nacional.

Todavia, isso seria contornado por meio das LDO que trariam a possibilidade de execução provisória do PLOA, enfraquecendo, em alguma medida, a prerrogativa de autorização parlamentar. Assim, a programação constante do projeto pode ser executada nas hipóteses expressamente previstas na LDO, a exemplo das obrigações constitucionais ou legais da União, de ações de prevenção a desastres, de dotações

---

**droit constitutionnel.** Deuxième édition. Tome IV. Paris: Ancienne Librairie Fontemoing & Cie. Éditeurs, 1924.

<sup>57</sup> Cf. BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Orçamento e poder de agenda nos dois momentos do presidencialismo de coalizão brasileiro.** Curitiba: Appris, 2019.



destinadas à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, de despesas custeadas com receitas próprias (convênios e doações)<sup>58</sup>. Tais regras variam anualmente, em conformidade com os ditames estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

## 7.5. Conclusões

Embora as prerrogativas e as atribuições dos poderes Executivo e Legislativo no processo orçamentário variem significativamente de país para país, além de serem influenciados por vários fatores, notadamente pelos contextos históricos, constitucionais e legais<sup>59</sup>, a elaboração do orçamento anual tem sido reconhecida amplamente como uma competência do Poder Executivo, principalmente em decorrência da enorme assimetria de informações existente entre Legislativo e Executivo acerca das necessidades específicas dos inúmeros órgãos e agências no interior do aparelho de Estado.

Historicamente houve um grande esforço do Congresso Nacional para reduzir a dependência técnica na elaboração da lei orçamentária, que, inicialmente, necessitava da Secretaria de Orçamento Federal no Ministério do Planejamento para implantar as emendas parlamentares. Por isso, a sistematização das emendas aprovadas e o fechamento do autógrafo da LOA no âmbito do Congresso Nacional, a partir de 1993, representaram um passo fundamental<sup>60</sup>. O aparelhamento técnico e o desenvolvimento de sistemas informatizados de acompanhamento da execução orçamentária e financeira permitiram o domínio e a autonomia operacional no processamento da elaboração da lei orçamentária no Congresso Nacional.

O crescente protagonismo do parlamento brasileiro em matéria orçamentária, principalmente na fase da execução do orçamento, deixa em aberto as novas frentes de atuação dos congressistas, inclusive na

---

<sup>58</sup> A título de exemplo, vide o art. 70 da LDO-2023, que trata da execução provisória do PLOA.

<sup>59</sup> Cf. POSNER, Paul; PARK, Chung-Keun. Role of the legislature in the budget process: recent trends and innovations. **OECD Journal on Budgeting**, v. 7, n. 3, 2007.

<sup>60</sup> Cf. GREGGIANIN, Eugênio. A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados: contexto histórico, atribuições, objetivo e importância. *In*: GREGGIANIN, Eugênio (Coord.). **40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

fase de elaboração do orçamento público, tornado integralmente impositivo com a regra do “**dever de execução**”, por meio da Emenda Constitucional n. 100, em 2019.

Há que ressaltar que a higidez do **devido processo orçamentário** é inquinada quando um dos poderes centrais do regime alocativo (Executivo e Legislativo) usurpa funções legitimamente atribuídas pelo ordenamento a outro poder. Na França, por exemplo, contrariamente à regra das quatro fases alternadas (*quatre temps alternés*), o período de 1815 a 1958 seria caracterizado como de desvio dos poderes orçamentários (*détournement des pouvoirs budgétaires*), pois o parlamento passaria a dedicar a maior parte do seu tempo à elaboração do orçamento, paralisando-se a tal ponto que teria se afastado de suas prerrogativas orçamentárias originais de autorização e controle do orçamento.

No caso brasileiro, entendemos que a introdução de um desvio de prerrogativas orçamentárias tem ocorrido não na fase de elaboração, mas sim na de execução orçamentária, maculando a higidez do processo alocativo e o equilíbrio propiciado pela regular alternância das quatro fases do processo orçamentário. Tal desvio opera simultaneamente por meio do esmaecimento da atuação do Congresso em sua atividade precípua de fiscalização da execução do orçamento e do deslocamento de sua atuação para a instituição de um controle progressivo sobre a execução das despesas<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Cf. FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Blucher, 2023. p. 32; 388.