

República em risco — a disputa entre os poderes pelo orçamento



Por **MAYRA GOULART & DAYENNE OLIVEIRA***

A natureza jurídica do orçamento levanta questões complexas sobre a distribuição de competências no exercício do poder financeiro e sobre o equilíbrio de poder entre o Legislativo e o Executivo

O orçamento público é mais do que uma simples ferramenta administrativa, ele é a espinha dorsal do planejamento e da execução das finanças de um país, desempenhando um papel essencial na gestão econômica e social. A Lei Orçamentária Anual (LOA) reflete a organização do sistema orçamentário, mas deve ser entendida como parte de um sistema mais amplo e complexo, composto por planos e programas que estabelecem as diretrizes e prioridades para a alocação de recursos.

A constitucionalização das finanças públicas trouxe a matéria orçamentária para o centro do ordenamento jurídico, estabelecendo que ela deve ser guiada pelos princípios constitucionais. Nesse contexto, as instituições orçamentárias passaram a ter um papel fundamental na realização dos objetivos delineados pela Constituição.

O orçamento público, portanto, não é apenas um instrumento técnico, ele se tornou a mais importante lei material após a Constituição, unificando a atividade financeira do Estado e influenciando diretamente o bem-estar coletivo. No entanto, essa centralidade do orçamento também expõe uma série de desafios, como o risco de politização excessiva e a complexidade de garantir que os recursos sejam alocados de maneira eficiente e justa. A importância do orçamento exige uma gestão rigorosa e transparente, mas também uma constante vigilância para que ele não se torne uma ferramenta de poder concentrado nas mãos de poucos.

O ciclo orçamentário (que abrange desde a elaboração até a avaliação e controle) e seu processo se insere em um sistema de freios e contrapesos, onde cada poder desempenha um papel específico e limitado. O papel do Presidente da República é apresentar um plano de governo que reflete sua plataforma eleitoral, enquanto o Congresso Nacional tem a responsabilidade de aperfeiçoar essa proposta, garantindo que ela atenda às demandas nacionais de forma equitativa.

Emendas impositivas — o que está se discutindo?

As emendas parlamentares, prerrogativas constitucionais do Legislativo, são ferramentas cruciais para a modificação das propostas orçamentárias enviadas pelo Executivo. Elas permitem ao Congresso influenciar diretamente na alocação dos recursos públicos, transformando-se em instrumentos essenciais para assegurar que as prioridades regionais e setoriais sejam contempladas no orçamento.

No entanto, a natureza jurídica do orçamento levanta questões complexas sobre a distribuição de competências no exercício do poder financeiro e sobre o equilíbrio de poder entre o Legislativo e o Executivo. Embora o orçamento seja tradicionalmente visto como um documento autorizativo, que simplesmente permite ao Executivo realizar despesas, a questão de se o Governo pode ou deve deixar de executar uma lei aprovada permanece um tema de intenso debate.

Este cenário nos conduz a uma reflexão necessária sobre os freios e contrapesos que garantem o equilíbrio entre os Poderes. Como assegurar que o Executivo respeite a vontade popular, expressa por meio de seus representantes, na alocação dos recursos públicos? Como evitar que as emendas parlamentares se transformem em meros instrumentos de barganha política, enfraquecendo a autonomia do Legislativo? Essas seriam as questões que um analista alheio às singularidades do processo de conformação histórico brasileiro poderia formular. Porém, aqueles que estão familiarizados com a força centrífuga deflagrada a partir da ação das elites locais, que, desde o processo de colonização atuam, através de seus braços econômicos e políticos, em prol de projetos de poder patrimonialistas. Do mesmo modo, aqueles que dependem do Estado para o sucesso de seu empreendimento, se esforçam para eleger seus correligionários para garantir a efetiva representação de seus empreendimentos. Este esforço, em um contexto no qual as doações privadas para candidatos foram limitadas e os recursos de campanha se tornaram majoritariamente públicos, passa a depender da capacidade de cada partido de eleger deputados e, em menor escala, senadores para o Congresso Nacional.

Não obstante, uma vez eleitos esses legisladores poderão irrigar com recursos públicos não apenas as dinâmicas eleitorais que estruturam seus projetos de poder, mas também seus diferentes empreendimentos, utilizando, para isso, as emendas parlamentares. Por este motivo, o patrimonialismo, enquanto apropriação do Orçamento Público para cofres privados, não indica uma dinâmica alheia ao Estado, mas uma sangria que é deflagrada a partir de dentro, pelos atores políticos. Por este motivo, esta dinâmica tem como condição a conquista de mandatos eletivos através de processos eleitorais, que se tornam objeto central dos esforços daqueles que desejam perpetuar seus projetos de poder. É um ciclo que envolve uma triangulação de recursos entre os membros do Congresso Nacional e seus aliados nos municípios onde estabelecem seus projetos de poder, sendo a dimensão territorial um elemento importante que reforça seu caráter centrífugo e pouco republicano, uma vez que, se cada grupo se preocupa apenas com seu território, não há construção do comum, nem do público.

Diante desta configuração aqueles que se dedicam à política em prol de projetos nacionais de desenvolvimento, independentemente de seu matiz ideológico, funcionam como forças centrípetas cuja capacidade de atuação é reduzida pela atuação das forças centrífugas, na medida em que o Orçamento Público é limitado. No entanto, os ocupantes do Executivo Nacional gozam de algumas prerrogativas orçamentárias que reforçavam tais capacidades. É o caso, por exemplo, do caráter incompleto do nosso federalismo, posto que a transferência de competências para os entes federativos não veio acompanhada de proporcional repasse tributário, deixando-os em certa medida dependentes de uma boa relação com a Presidência da República.

Outro exemplo de prerrogativa diz respeito ao próprio processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), no qual ao Executivo cabia o papel da iniciativa legal, ainda que os legisladores pudessem propor emendas ao projeto enviado. Essa prerrogativa vem sendo ameaçada, bem como a possibilidade de, através do Orçamento Público, implementar políticas desenhadas à luz de projetos nacionais de desenvolvimento, nos quais os objetivos e recompensas retomam os princípios republicanos de comunalidade e publicidade.

A escalada do conflito

A Emenda Constitucional nº 86 de 2015 marcou um ponto de inflexão nessa relação. Antes dela, a execução das emendas parlamentares dependia quase que exclusivamente da vontade do Poder Executivo, o que frequentemente as transformava em moedas de troca política.

No modelo que conhecíamos como Presidencialismo de Coalizão as emendas eram acionadas quando parlamentares individuais membros dos partidos integrantes da coalizão de governo se recusavam a votar conforme a orientação de seus líderes. A partir da nova regra, que tornou obrigatória a execução de parte dessas emendas, o impacto no orçamento público se tornou cada vez mais evidente, especialmente com o aumento significativo dos valores envolvidos. Conforme dados da própria Câmara, naquele ano, o montante destinado às emendas impositivas era de R\$ 9,66 bilhões; em 2024, esse valor saltou para R\$ 44,67 bilhões, refletindo o crescente protagonismo do Legislativo na alocação de recursos

públicos.

A EC 86/2015 foi uma investida do Legislativo sob um Executivo que havia se fragilizado, perdendo popularidade após as Jornadas de Junho e os eventos que a sucederam. A normativa estabeleceu que 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) devia atender emendas individuais, dando-lhe algum caráter de impositividade, uma vez que o governo só poderia contingenciá-las na proporção do bloqueio de despesas discricionárias. A decisão, orquestrada pelo então presidente da Câmara Eduardo Cunha, foi um marco, pois iniciou um processo de escalada orçamentária através das emendas parlamentares, representavam 6,1% das despesas discricionárias em 2014, dobrando sua proporção em 2019, ano em que superaram os 12% da RCL.

Essa mudança provocou uma clara redefinição do equilíbrio de poder entre Legislativo e Executivo, reforçando a independência dos parlamentares em relação ao governo e a seus próprios partidos. No lugar deles, enquanto agentes nesses processos de negociação com o Executivo, surge a figura dos presidentes do Senado, e, sobretudo, da Câmara.

O presidente da Câmara dos Deputados assume um protagonismo crucial no processo orçamentário por diversas razões. Em primeiro lugar, é na Câmara que o processo orçamentário se inicia, incluindo as emendas impositivas, conforme estabelecido na Constituição (art. 66, II, b c/c art. 64). Além disso, a Câmara possui um número significativamente maior de parlamentares em comparação ao Senado, o que exige do presidente da Casa uma habilidade refinada para articular uma ampla gama de interesses e demandas regionais. Isso é evidenciado pelo fato de que mais de 75% do orçamento destinado a emendas individuais é atribuído a deputados, conforme o Art. 166, §9º-A da Constituição. Essa posição estratégica confere ao presidente da Câmara uma influência decisiva nas negociações com o Executivo, tornando-o um ator central na dinâmica de poder entre os dois poderes.

A Emenda Constitucional nº 86/2015 deu início a um ciclo de reformas que gradualmente reforçou a natureza impositiva do orçamento público no Brasil. Contudo, ao invés de simplesmente abrir caminho para avanços positivos, essas mudanças trouxeram consigo uma série de desafios e controvérsias. A EC nº 100/2019, ao expandir a obrigatoriedade de execução para emendas coletivas, que incluem programações de bancada dos parlamentares de Estados e do Distrito Federal, ampliou o alcance desse modelo, mas também aumentou a pressão sobre a gestão fiscal.

Dentro desse contexto, diferentes tipos de emendas impactam o processo orçamentário de maneiras distintas. As emendas individuais permitem que parlamentares direcionem recursos para suas bases eleitorais, enquanto as emendas de bancada, de caráter coletivo, buscam atender a interesses regionais mais amplos. Já as emendas de comissão refletem prioridades setoriais e são propostas por comissões técnicas ou pelas Mesas Diretoras das Casas Legislativas.

No entanto, na LDO de 2020, a introdução das emendas do relator, associadas ao chamado “orçamento secreto”, trouxe consigo uma nova e significativa controvérsia. Essas emendas, que permitiam a destinação de verbas federais sem identificar o congressista responsável, foram criticadas por promoverem negociações obscuras e práticas patrimonialistas. Em 2020 e 2021 as emendas ficaram acima de 33% dos gastos discricionários anuais do governo federal. A falta de transparência na sua execução gerou intenso debate, culminando na proibição dessas emendas pelo Supremo Tribunal Federal em 2022.

O resultado desse processo foi a consolidação de uma dinâmica de impositividade em face das emendas apresentadas pelo Legislativo ao orçamento, deixando em aberto questões cruciais sobre a eficiência e a equidade na distribuição dos recursos públicos. Essas emendas reforçam inequivocamente o poder do Legislativo, suscitando preocupações sobre a crescente fragmentação do orçamento, na medida em que este poder não atua de maneira coesa em prol de projetos de desenvolvimento nacional, resultando em uma canalização dos recursos públicos para esquemas patrimonialistas de poder nas localidades em que cada deputado configura suas bases eleitorais.

Esse embate de forças culmina na polêmica sobre a natureza do orçamento: deve ele ser impositivo ou autorizativo? No modelo autorizativo, o Poder Executivo detém maior controle sobre as decisões de gasto; já no modelo impositivo, o

Legislativo ganha destaque. Não se pode discutir a natureza do orçamento sem entrar na intricada relação entre os poderes, onde a disputa por controle e influência sobre o uso dos recursos públicos é constante.

Paralelamente, observa-se que a centralização das emendas impositivas no Legislativo, muitas vezes favorecendo elites locais, tem deslocado o poder de decisão orçamentária do Executivo, contribuindo para uma escalada do Legislativo em termos de controle sobre o orçamento. As emendas impositivas, que originalmente visavam garantir maior autonomia parlamentar, se transformaram em poderosas ferramentas de barganha política, alimentando projetos de poder locais sem qualquer incidência na construção de uma nação melhor para todos os brasileiros.

Neste contexto, o STF tem exercido um papel fundamental na defesa da Constituição. Em 19 de dezembro de 2023, a Ministra Rosa Weber, em decisão monocrática, proibiu o uso das emendas do relator-geral do orçamento para criar despesas ou ampliar as programações previstas no projeto de lei orçamentária anual, destacando que essas emendas devem se limitar à correção de erros e omissões, conforme a Constituição (art. 166, § 3º, III, alínea “a”). Essa decisão provocou um atrito significativo entre os Poderes Judiciário e Legislativo, ao limitar uma prática que vinha sendo usada para moldar o orçamento de forma pouco transparente e à margem do controle constitucional. O Legislativo rapidamente se adaptou, introduzindo as chamadas “emendas pix” — transferências diretas aos municípios sem a exigência de projetos específicos e sem transparência quanto à sua rastreabilidade.

Em 14 de agosto de 2024, o Ministro Flávio Dino, em decisão monocrática, impôs novas restrições ao uso das emendas impositivas, buscando restaurar o controle do orçamento nacional e reequilibrar o poder entre Legislativo, Executivo e Judiciário. A decisão exige que as emendas cumpram critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, e atribui ao Executivo a responsabilidade de avaliar, de forma fundamentada, se as emendas estão aptas à execução. Além disso, determina que a execução só ocorrerá se houver um plano de trabalho compatível com o orçamento e plena transparência e rastreabilidade dos recursos.

Em resposta à decisão de Flávio Dino, os presidentes da Câmara, Arthur Lira, e do Senado, Rodrigo Pacheco e dez partidos (PL, União Brasil, PP, PSD, PSB, Republicanos, PSDB, PDT, Solidariedade e PT) apresentaram ao presidente do STF, Luís Roberto Barroso, um pedido de suspensão de liminar das decisões monocráticas de Flávio Dino. No entanto, Barroso manteve a liminar, afirmando que o plenário do STF deveria decidir sobre o assunto. Em uma sessão extraordinária em 16 de agosto, os ministros do STF votaram unanimemente pela continuidade da suspensão das emendas impositivas até que o Congresso estabelecesse novas regras de transparência. Curiosamente, os ministros Nunes Marques e André Mendonça, indicados por Jair Bolsonaro, também votaram com Dino para suspender os pagamentos das emendas “Pix” e impositivas. Menos de uma semana depois, em uma reunião no Supremo, foi acordado que as emendas Pix continuariam, mas com novas exigências, como a identificação prévia dos objetos, prioridade para obras inacabadas, e prestação de contas ao TCU e à CGU. Decidiu-se também que as emendas de bancada seriam direcionadas a projetos estruturantes, enquanto as de comissão focariam em projetos de interesse nacional ou regional, definidos em conjunto pelo Legislativo e Executivo.

A decisão recupera, portanto, a ingerência do Executivo sobre a destinação destes recursos, que serão canalizados para projetos nacionais, capitaneados e delineados sob a batuta do presidente da República. Em seu terceiro mandato, assim como nos anteriores, Lula segue apostando no desenvolvimentismo como estratégia para aquecer a economia e aumentar a percepção de bem-estar dos cidadãos, estimulados pelo consumo. Daí sua preocupação em aumentar a arrecadação e conter a sangria orçamentária através das emendas.

Esse resultado enfraqueceu a posição do Legislativo, que agora enfrenta a perspectiva de ceder parte de seu poder nas negociações com o Executivo e o Judiciário. Como resposta, a Câmara dos Deputados rapidamente movimentou-se para frear a atuação do STF. A Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) colocou em pauta um pacote de medidas que visam restringir os poderes dos ministros do STF.

Entre as propostas em discussão estava a possibilidade de o Congresso suspender decisões da Corte que sejam consideradas uma extrapolação da função jurisdicional. Outra medida era a “PEC das Decisões Monocráticas”, aprovada

pelo Senado no ano passado, mas paralisada na Câmara até o recente embate com o STF. Além disso, o pacote incluía dois projetos de lei que tipificam como crime de responsabilidade dos ministros do STF qualquer “usurpação de competência” do Legislativo ou do Executivo. No entanto, após articulações da base governista, a CCJ adiou a votação dessas propostas, incluindo os dois projetos de lei. Embora os projetos estivessem em discussão na CCJ, isso não implicava que seriam levados ao plenário da Casa para votação.

Embora as emendas impositivas tenham sido criadas com o objetivo de fortalecer a autonomia parlamentar, a modalidade atualmente em discussão no STF levanta sérias preocupações quanto à falta de transparência na alocação dos recursos. A transformação dessas emendas em ferramentas de barganha política compromete a governabilidade e a gestão fiscal eficiente, criando um ambiente propício para o uso indevido dos recursos públicos. É fundamental que o debate no STF leve em consideração a necessidade de aprimorar os mecanismos de transparência e controle, garantindo que essas emendas cumpram seu propósito original de atender ao interesse coletivo de maneira clara e responsável.

Assim como ocorreu na relação com as derivas autoritárias de Jair Bolsonaro e a PL do Estupro, o STF cumpre o papel que lhe foi outorgado no arranjo neoconstitucionalista, oriundo dos traumas oriundos da Segunda Guerra Mundial, atuando como guardião da Constituição e dos princípios do liberalismo político em face da formação de majorias contrárias aos seus princípios básicos como os direitos civis e à divisão de Poderes.

**Mayra Goulart é professora do Departamento de Ciência Política da UFRJ.*

**Dayenne Oliveira é mestre em Economia Regional e Desenvolvimento pela UFRRJ.*

A Terra é Redonda existe graças aos nossos leitores e apoiadores.

Ajude-nos a manter esta ideia.

[CONTRIBUA](#)