

ORÇAMENTO, EMENDAS PARLAMENTARES E DEVERES REPUBLICANOS

Gustavo Binenbojm¹



O orçamento, dizia Ricardo Lobo Torres, é o estatuto financeiro da cidadania. Embora seja lei em sentido formal, sua natureza é de ato-condição, de vez que se limita a prever estimativamente o montante da receita e autorizar a realização da despesa, sem criar direitos subjetivos para terceiros.² No sistema presidencialista, caracterizado pela independência do governo em relação ao Parlamento, a execução orçamentária e financeira fica a cargo do Poder Executivo. Além disso, a iniciativa das leis relativas ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual é privativa do Presidente da República (CF, art. 165). Compete às duas Casas do Congresso, na forma do regimento comum, apreciar o projeto enviado pelo Chefe do Poder Executivo (CF, art. 166, *caput*).

De início, no texto original de 1988, as emendas ao orçamento deveriam ser apresentadas numa comissão mista, que sobre elas emitiria parecer, sendo apreciadas pelo Plenário das duas Casas Legislativas. Essas emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária deveriam, cumulativamente: (i) ser compatíveis com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias; (ii) indicar os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas; (iii) ser relacionadas à correção de erros ou omissões, ou com dispositivos do texto do projeto de lei. Além de poder vetar as emendas feitas pelo Congresso, o Presidente da República tinha a competência discricionária para autorizar ou não as despesas previstas no orçamento, mesmo quando provenientes de emendas parlamentares.

Mas a partir da Emenda Constitucional 86/2015, tudo começou a mudar. Por seu intermédio, o Congresso introduziu na Constituição as chamadas *emendas individuais impositivas*, tornando obrigatória a sua execução, sem, contudo, definir um cronograma de liberação das respectivas verbas. Nessa mesma toada, com a edição da Emenda Constitucional

¹ Procurador do Estado do Rio de Janeiro. Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ.

² TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 1993, p. 44.

100/2019, vieram as *emendas de bancada*, que vincula aos parlamentares 1% da receita corrente líquida. Já a Emenda Constitucional 105/2019 previu que os recursos provenientes de emendas individuais impositivas fossem transferidos diretamente a Estados e Municípios (*emendas PIX*). Seguiu-se então a previsão da *emenda de relator*, criada por mera resolução do Congresso e declarada inconstitucional pelo STF. A glosa deveu-se à falta de transparência dessas emendas, que não permitiam a identificação dos parlamentares beneficiados a critério do relator, nem tampouco a destinação dos recursos. Essa prática recebeu a alcunha de *orçamento secreto* e mereceu a reprimenda por parte do Supremo, à vista das flagrantes violações aos princípios da publicidade e da moralidade, previstos no art. 37, *caput*, da Lei Fundamental.

Por último, a Emenda Constitucional 126/2022 atualizou os percentuais da receita corrente líquida à disposição de emendas parlamentares ao orçamento, fortalecendo a posição do Legislativo em relação ao Executivo. Na prática, a emenda de relator foi incorporada às emendas individuais, que passam a ter como limite 2% da receita corrente líquida. Por meio da ADI 7697, que tem como relator o Ministro Flávio Dino, o STF tem procurado impor condições mais rígidas para a liberação das emendas parlamentares. Em linhas gerais, o STF exige transparência e rastreabilidade, requisitos que devem ser atendidos após comprovação, no Portal da Transparência, dos nomes dos parlamentares solicitantes, dos beneficiários finais dos recursos e do plano detalhado das ações e programas nos quais serão aplicados. Ademais, a partir de 2025, as despesas com emendas não poderão crescer mais do que o teto de despesas discricionárias do Poder Executivo, o limite do arcabouço fiscal estabelecido pela Lei Complementar 200/2023 ou a variação da receita corrente líquida – o que for menor.

Entendo, no entanto, que a raiz do problema está no caráter *impositivo* das emendas, que afronta ao princípio da separação de poderes, cláusula pétrea da Constituição de 1988, prevista no art. 60, parágrafo 4º, inciso III. Ou bem se confere a execução orçamentária e financeira ao Poder Executivo, com a gestão dos recursos públicos em regime de unidade de tesouraria, ou bem estaremos conferindo ao Poder Legislativo a qualidade de gestor conjunto dessa execução. Esse regime de condomínio entre Poderes sobre as finanças públicas mais se assemelha a um sistema parlamentarista do que a um sistema presidencialista, no qual se consagra a interdependência, e não a independência entre os Poderes. Ao criar emendas parlamentares de caráter impositivo, as sucessivas emendas constitucionais tolheram a competência básica de gestão do caixa do Poder Executivo, numa subversão do conteúdo essencial do princípio da separação de poderes.