

Emendas e eterna disputa pelo orçamento exigem aperfeiçoamentos

Autor(a): José Maurício Conti

Publicado em: 28 de abril de 2022

Publicação: jota_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/jose-mauricio-conti/emendas-e-eterna-disputa-pelo-orcamento-exigem-aperfeiçoamentos>

Fonte original: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/emendas-parlamentares-e-eterna-disputa-pelo-orcamento-exigem-aperfeiçoamentos>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/jose-mauricio-conti/emendas-e-eterna-disputa-pelo-orcamento-exigem-aperfeiçoamentos#ep-9e9506c3

Resumo

Não se trata de reduzir a participação do Legislativo no processo do orçamento, mas de torná-la mais útil e produtiva

Texto integral

A sempre presente discussão sobre o poder do Parlamento em matéria orçamentária voltou ao debate público nas últimas semanas, com a divulgação de estudo comparativo sobre as emendas parlamentares e o controle do orçamento nos países da OCDE [1]. Soma-se a isso a questão que já está na mídia há praticamente um ano do “orçamento secreto”, tema já abordado anteriormente neste mesmo espaço [2], e vemos que o processo orçamentário continua exigindo atenção de todos. O debate e a forma de decisão sobre a alocação dos recursos públicos é indiscutivelmente uma das mais – se não a mais – importante questão dos Estados modernos. Afinal, o Estado existe para servir à sociedade, e isto se materializa no atendimento das necessidades públicas, para o que se faz necessária sua atuação, com a viabilização de políticas públicas, programas de governo e, por consequência, gastos de recursos públicos. O processo orçamentário, que envolve a elaboração, execução e fiscalização das leis orçamentárias, tem uma importância fundamental nas democracias, sendo por meio dele que se concretizam essas leis, reconhecidas como as mais importantes para o país depois da Constituição [3], viabilizando-se a entrega de bens e serviços à sociedade. Vê-se refletir nesse processo o sistema de freios e contrapesos, com cuidadosa partilha das atribuições entre os Poderes Legislativo e Executivo, compostos pelos representantes eleitos pela população, visando assegurar a democratização das decisões que vão resultar nas leis orçamentárias e sua fiel execução. Uma divisão feita de modo a preservar ao máximo o equilíbrio de poderes, evitando a concentração em algum deles do poder sobre as finanças públicas, o que faria pender a balança para um dos lados, comprometendo o desejado e necessário equilíbrio. Ao Poder Executivo cabe elaborar o projeto de lei orçamentária (Constituição, art. 165), encaminhado ao respectivo Poder Legislativo para apreciação, deliberação e aprovação. Uma vez aprovado, é ao Executivo que compete comandar a execução orçamentária, devendo fazê-lo de forma a ser o mais fiel possível à lei promulgada, fazendo tão somente os ajustes necessários para adaptar às circunstâncias e intercorrências havidas no período. E o Legislativo é o responsável pelo controle externo, principal sistema de fiscalização financeira e orçamentária, que exerce com o auxílio dos tribunais de contas

(Constituição, arts. 70 e 71). É natural, previsível e esperado que nesse processo a sociedade, por seus diversos meios, em especial pela ação de seus representantes, atuem no sentido de fazer prevalecer seus interesses, e a concretização dos atos ao longo do processo orçamentário é a resultante dessas forças em atuação. Já na fase administrativa, etapa inicial de elaboração da lei orçamentária, em que o projeto de lei é gestado sob comando do Executivo, as tentativas de influência são frequentes, agindo os interessados junto aos Poderes, órgãos e instituições no sentido de alocar a destinação de recursos para programas e ações governamentais que melhor contemplem seus interesses. Muitas vezes com a ajuda dos próprios parlamentares, sendo usual que vereadores, deputados e senadores façam uso de seu prestígio para acompanhar prefeitos, governadores e gestores públicos junto a órgãos e instituições governamentais, a fim de conseguir a inclusão dos recursos no projeto de lei orçamentária que será apresentado pelo Poder Executivo. Laços de amizade e ligações de várias naturezas também são comuns nessa fase de convencimento dos gestores ao moldar a peça orçamentária. Uma atividade que chega por vezes a se profissionalizar, na forma dos conhecidos “lobbies”, o que é até regulamentado em muitos ordenamentos jurídicos. Apenas para citar um caso recente, o tema veio à tona em situações envolvendo o Ministério da Educação, com a acusação de que pastores religiosos estariam explorando seu prestígio pessoal junto ao ministro e exercendo influência indevida no orçamento da pasta, tema que abordamos nessa Coluna Fiscal. [4] Após elaborado o projeto, ele é encaminhado para apreciação do Legislativo, composto pelo conjunto de representantes eleitos pelo povo, e por consequência o que é dotado de maior legitimidade democrática em nosso Estado de Direito. Nessa fase, caberá ao Parlamento avaliar o projeto e apresentar sugestões de modificações, por meio de emendas, que podem ser acolhidas e incluídas no projeto a ser aprovado e convertido em lei. A Constituição apresenta algumas restrições à liberdade de interferir no projeto de lei orçamentária por parte do Legislativo, como se vê do disposto no art. 166, § 3º, que exige, por exemplo, a indicação dos recursos necessários, e impede a anulação de despesas que indicam sobre dotação para pessoal e o serviço da dívida, ou ainda sobre as transferências constitucionais. A dificuldade em elaborar a sempre complexa lei orçamentária, no entanto, institucionalizou o mecanismo das “cotas parlamentares”, por meio das quais é reservado um montante de recursos para que fiquem alocados à finalidade específica de atender as demandas oriundas das emendas parlamentares. Com isso, o orçamento passou a ter, na prática, apenas uma pequena parcela sujeita à efetiva deliberação pelo Legislativo. Parcela essa que, no âmbito federal, era inicialmente prevista em normas internas do Congresso, sendo após constitucionalizadas e aumentadas pelas emendas do “orçamento impositivo”. [5] E passaram a ter maior relevância e interesse para os parlamentares, dado o caráter impositivo que assumiram, uma vez que assegurada sua execução ao longo do exercício financeiro. As emendas parlamentares, instrumentos pelos quais o Parlamento formaliza e viabiliza as intenções de modificar o orçamento, vêm sendo objeto de intensa atenção e regramento nos últimos anos. As lutas pelo alcunhado “orçamento impositivo” tiveram como origem a insatisfação dos parlamentares com a não execução das ações governamentais contempladas com recursos inseridos no orçamento por meio das referidas emendas, o que sempre lhes causava desgaste com um “segundo tempo” na batalha orçamentária, pois, além de conseguir a inclusão na lei orçamentária, exigia esforço para, na fase de execução do orçamento, liberar os recursos, o que no mais das vezes envolvia barganhas políticas e subserviência a interesses do Poder Executivo. Isto resultou em uma sucessão de alterações constitucionais [6] que institucionalizaram o “orçamento impositivo” para as emendas parlamentares, que passaram a ser de execução obrigatória, mitigando os desgastes no “segundo tempo” da guerra pelos recursos públicos do orçamento. O uso das

emendas parlamentares como instrumento político de cooptação dos parlamentares é prática antiga, sendo um dos mais conhecidos e utilizados instrumentos do “presidencialismo de coalizão” que caracteriza o Brasil e outros países, em especial os sul-americanos, e há décadas vem sendo utilizado como meio de construção, manutenção e controle da base de apoio do governo no Parlamento e domínio sobre o processo decisório. [7] É prática evidentemente indesejada e precisa ser coibida, uma vez que distorce a forma de atuação dos parlamentares, que se veem coagidos a pautar suas decisões por razões que não as efetivas convicções e interesses que representam. Vê-se haver muitos aspectos a serem aperfeiçoados no processo orçamentário, de modo a torná-lo mais democrático e transparente, e fazer com que o resultado obtido com a aprovação da lei orçamentária espelhe com a maior fidelidade possível as necessidades da sociedade. O estudo da OCDE, conforme mencionado no já citado texto de Marcos Mendes, evidencia que no Brasil a interferência do Poder Legislativo no processo orçamentário é superior ao que se observa em outros países. Teoricamente, com já demonstrado, a participação do Poder Legislativo no orçamento não é ruim ou inadequada, até porque, como exposto, trata-se de lei que deve ser submetida à sua aprovação, e reflete a participação da sociedade, por seus representantes eleitos, na lei que define a alocação dos recursos públicos. E no sistema constitucional vigente, há que se respeitar apenas as restrições constitucionalmente previstas, que, somadas à prática de estabelecer “cotas parlamentares”, na verdade já torna pequena a possibilidade dessa interferência. Em muitos ordenamentos jurídicos, o orçamento nem sequer é submetido ao Parlamento, sendo apenas parte das despesas que nele constam objeto de apreciação e aprovação, diferentemente do caso brasileiro, em que a lei orçamentária contém todas as receitas e despesas e é aprovada pelo Poder Legislativo. O que se permite constatar é que, na verdade, o problema não reside essencialmente na “quantidade” da interferência do Poder Legislativo no orçamento, mas sim na “qualidade”. No caso do processo orçamentário brasileiro, da forma como regulamentado e pela prática adotada, as emendas parlamentares concentram-se em inserções pontuais no orçamento, regra geral voltadas ao atendimento de despesas específicas e detalhadas, focadas em atender as conhecidas “demandas paroquiais”, não sendo uma atuação que influa nos rumos das mais importantes políticas públicas. Um favorecimento dos “pork barrel projects”, que não necessariamente se alinham ao planejamento governamental e às principais políticas públicas, tornando as despesas resultantes das referidas emendas mais voltadas a atender interesses políticos, por vezes desalinhado das prioridades estabelecidas para aquele período, e de baixa eficiência em termos de qualidade do gasto público. [8] O tema é bastante amplo, há muito o que se analisar a respeito, o que não se permite em curto espaço. Mas é possível reconhecer que há necessidade de aperfeiçoamento no processo orçamentário brasileiro, tanto na sua fase de elaboração quanto na execução. Isto não significa reduzir a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, muito pelo contrário, até porque é o mais legítimo representante da vontade popular. Mas é preciso aperfeiçoar e qualificar sua participação, a fim de que possa interferir de modo mais útil e produtivo, mantendo o alinhamento do orçamento com o sistema de planejamento governamental, aumentando a qualidade do gasto público e colaborando para o aperfeiçoamento das principais políticas públicas, de forma transparente e que favoreça o controle dos resultados. [1] MENDES, Marcos. Emendas parlamentares e controle do orçamento pelo legislativo: uma comparação do Brasil com os países da OCDE . Millenium Papers – 8ª ed, abril de 2022. [2] CONTI, José Mauricio. “Orçamento secreto” (<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/columa-fiscal/orcamento-secreto-federal-27052021>). Site JOTA , em 27 de maio de 2021. [3] Voto do Min. Carlos Ayres Britto, ADI-MC 4048-1 /DF, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14.5.2008. [4] “Os recursos da educação, os pastores, as ONGs e o direito

financeiro”, publicada em 31.3.2022 (<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/mec-recursos-educacao-pastores-ons-direito-financeiro-3103202>). [5] Falamos sobre o orçamento impositivo em vários textos, com destaque para CONTI, José Mauricio. Levando o Direito Financeiro a sério – a luta continua. São Paulo: Blucher, 2019, pgs. 231-240, e também nesta Coluna Fiscal (Disputa de poder traz o orçamento impositivo de volta ao debate - <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/disputa-de-poder-traz-o-orcamento-impositivo-de-volta-ao-debate-18042019>). [6] Especialmente a partir da Emenda Constitucional 85, de 2015. [7] Sobre o tema, alguns textos merecem destaque: DALLAVERDE, Alexandra K. As relações entre os poderes na gestão das finanças públicas . Porto Alegre: Núria Fabris, 2013; FERREIRA, Francisco Gilney B. C. Orçamento público e separação de poderes no Estado Constitucional Democrático Brasileiro . Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018; BEZERRA, Marcos Otávio. “Em nome das bases” : política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999. [8] CONTI, José Mauricio; CARVALHO, André C.; LOCHAGIN, Gabriel L. A brief review of the legal qualification of public expenditure in Brazil. In Frenkel, D.A. (ed.). Economy and Commercial Law - Selected Issues. Athens: The Athens Institute for Education and Research (ATINER), 2013, pp. 69-76

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

CONTI, José Maurício. Emendas e eterna disputa pelo orçamento exigem aperfeiçoamentos. *jota_import*, 28 abr. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/emendas-parlamentares-e-eterna-disputa-pelo-orcamento-exigem-aperfeicoamentos>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/jose-mauricio-conti/emendas-e-eterna-disputa-pelo-orcamento-exigem-aperfeicoamentos>. Acesso em: 22 ago. 2026.

APA 7ª edição

Conti, J. M. (2022, April 28). Emendas e eterna disputa pelo orçamento exigem aperfeiçoamentos. **jota_import**. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/emendas-parlamentares-e-eterna-disputa-pelo-orcamento-exigem-aperfeicoamentos>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

CONTI, José Maurício. 2022. “Emendas e eterna disputa pelo orçamento exigem aperfeiçoamentos.” **jota_import**, April 28. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/emendas-parlamentares-e-eterna-disputa-pelo-orcamento-exigem-aperfeicoamentos>

BibTeX

```
@article{jos-maur-cio-conti-emendas-e-eterna-disputa-pelo-or-amento--2022,
author = {Conti, José Maurício},
title = {Emendas e eterna disputa pelo orçamento exigem aperfeiçoamentos},
journal = {jota_import},
year = {2022},
url = {https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/emendas-parlamentares-e-eterna-disputa-pelo-orcamento-exigem-aperfeicoamentos},
urldate = {2022-04-28}
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/jose-mauricio-conti/emendas-e-eterna-disputa-pelo-orcamento-exigem-aperfeicoamentos>
PDF gerado em 2026-08-22 02:57 UTC