

O ORÇAMENTO É NOSSO



# A DISPUTA PELA POLÍTICA FISCAL: O ORÇAMENTO PÚBLICO QUE QUEREMOS

ELIANE BARBOSA  
DA CONCEIÇÃO

TRÓFEO





**Sem Estado, sem fé, sem partidos e sindicatos, suas expectativas de direitos deslizam para o interior do Poder Judiciário, o muro das lamentações do mundo moderno.<sup>1</sup>**

*A. Garapon, citado por  
Vianna, Burgos e Salles, 2007*



1. VIANNA, L.W.; BURGOS, M. B; SALLES P. M. Dezessete anos de judicialização da política. Tempo Social, revista de sociologia da USP, v. 19, n. 2, 2007, p. 39-85. Disponível em: <https://www.scielo.br/jj/ts/a/Gm5Cm5Tv3br63xgNvJZX4wL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 9 jul. 2023.

# SUMÁRIO



CLICÁVEL

04

INTRODUÇÃO

22

EMENDA INDIVIDUAL:  
UMA FAÇA DE  
MÚLTIPLOS GUMES

08

A DISPUTA ECONÔMICA:  
UMA POLÍTICA PARA O  
ANDAR SUPERIOR

24

O ORÇAMENTO  
IMPOSITIVO

15

A DISPUTA POLÍTICA:  
LEGISLATIVO E EXECUTIVO  
NO CICLO ORÇAMENTÁRIO

27

A DISPUTA  
POLÍTICA

15

Sistema de planejamento  
e orçamento no Brasil

32

PARTICIPAÇÃO  
SOCIAL

17

Executivo e Legislativo  
no ciclo orçamentário

36

CONSIDERAÇÕES  
FINAIS

ANEXOS



39

BOX - Sistemas  
de governo e  
eleitoral no Brasil:  
um casamento  
perfeito?

40

Sistemas  
presidencialistas

43

O sistema eleitoral  
proporcional de  
lista aberta



# INTRODUÇÃO

O orçamento público é uma peça fundamental nos Estados de direito, posto que manifesta as decisões governamentais concernentes às finanças públicas. Já foi dito que, estando abaixo apenas da Constituição Federal, constitui-se na mais importante lei do ordenamento jurídico, uma vez que influencia a vida da coletividade<sup>2</sup>. Sendo cada vez mais plurais as nações contemporâneas, podemos dizer que, em realidade, o orçamento público não define indistintamente a vida dos nacionais, mas ao prever as origens das receitas estatais e a aplicação de suas despesas, acaba por determinar destinos diferentes para os distintos segmentos sociais.

Diante do que representa, o orçamento público converte-se em *lócus* de controvérsias e dissidências políticas e econômicas. As questões se instalam ante possíveis divergências de interesses, no primeiro caso, entre o Executivo e o Legislativo e, no segundo, entre os governantes e a elite econômica. No campo do processo político, tais divergências são contingentes tanto ao sistema de governo como ao sistema eleitoral adotados no país. Aqui importa quem, aos olhos dos eleitores, tem vontade política para destinar recursos para programas e ações que atendam os interesses de determinadas comunidades locais, sendo essa a motivação das disputas, entre os três Poderes, introduzidas pela EC n. 86/2015 e medidas subsequentes, que introduziram o orçamento impositivo no país.



Neste texto queremos discutir essas questões. Ao identificar os atores que participam da disputa pelo orçamento e como dele se apropriam, nos perguntamos por que motivos a população deve tomar parte nesse debate e como poderá fazê-lo. A política fiscal se encarrega do conjunto de medidas aplicadas pelo governo para gerir a arrecadação e os gastos públicos. Do lado das receitas, a legislação tributária faz de cada cidadão brasileiro um contribuinte, o que significa dizer que todos, talvez com exceção daqueles que foram levados para à lamentável e grave situação de miséria e fome, em algum momento e em alguma medida, pagarão tributos, pelo menos aqueles que incidem sobre o consumo, que no País são bem altos. São também iníquos, alcançando desproporcionalmente mais os que estão na ampla base da pirâmide social brasileira<sup>3</sup>. Do lado das despesas, a política fiscal pode trazer ganhos sociais, mostra-se um importante instrumento de redução das desigualdades de renda no Brasil, pela disponibilização de serviços públicos, como os de saúde educação e transporte, assim como pelas transferências monetárias de renda<sup>4</sup>, sendo esses alguns dos motivos que explicam por que a população deve participar do debate acerca do orçamento público.

Partindo dessa compreensão, defendemos que a população em seu conjunto, por meio dos setores politicamente organizados, deve participar da tomada decisão quanto ao desenho das políticas públicas, sua execução e avaliação, o que significa fazer o controle social do orçamento público. Como salientou Eugênio Greggianin<sup>5</sup>, a Política Nacional de Participação Social (PNPS), estabelecida pela lei 8.243/2014, tem como objeto o fortalecimento e articulação dos mecanismos e das instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil (art. 1º). Elenca entre seus objetivos o “desenvolvimento de mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento” (inciso V).



Porém, muito antes da PNPS, a Constituição Federal (CF/88) e Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar 101/2000), recorrendo ao princípio da transparência, haviam introduzido a ideia de controle dos gastos públicos pelos cidadãos (art. 74§ 2ª da CF/88 e arts. 48 e 49 da LRF), já que são eles “os maiores responsáveis pela existência de recursos no orçamento, em vista do pagamento de tributos”<sup>6</sup>. Para que o princípio da transparência seja alcançado, a LRF cria um conjunto de relatórios orçamentários e contábeis, exigindo do poder público ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. São instrumentos disponibilizados ao conjunto da população brasileira e devem por ela ser utilizados, visando ao controle social nas etapas de formulação, execução e avaliação do orçamento público.

Considerando os reflexos do atual cenário político e econômico do País no ciclo orçamentário, analisaremos nas próximas seções as disputas atualmente travadas em torno do Orçamento da União em cada um dos campos. Começando com a política econômica, veremos como foi montado o cenário que limita os investimentos públicos – sufocando o desenvolvimento humano, social e econômico do país – em troca do enriquecimento de fração mínima da população, por meio do pagamento de encargos da dívida pública. Em seguida, examinaremos a questão das emendas parlamentares que deram origem ao “orçamento impositivo”, para compreendermos as polêmicas recentes aqui envolvidas. Por fim, examinaremos duas experiências de participação popular na arena orçamentária federal, para nas considerações finais trazer reflexões sobre a urgência de mobilização social para a disputa dessa agenda.

***Eliane Barbosa da Conceição***



2. CONTI, José Maurício. Regime constitucional do orçamento público e os princípios orçamentários. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 21, nº 54, p. 65-80, abril-junho/2020. Disponível em: [https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/Cad-Juridicos\\_n.54.pdf](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Cad-Juridicos_n.54.pdf). Acesso em: 30 aug. 2024.
3. CONCEIÇÃO, Eliane B. A parábola do Estado malvado: tributos e população negra no Brasil. In Santos, Helio (Org.). A Resistência Negra ao Projeto de Exclusão Racial – Brasil 200 anos (1822-2022). Editora: Jandaíra, 2022.
4. SILVEIRA, Fernando G. [et al]. Papel da política fiscal no enfrentamento da desigualdade de gênero e raça no Brasil. Brasília, DF: IPEA, Texto para discussão 2956, 2024.
5. GREGGIANIN, Eugênio. Orçamento Participativo - Emenda de Iniciativa Popular ao projeto de lei orçamentária da união para 2012. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2014. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/445a6727-0acf-40b3-9573-524aae2886cc>. Acesso em: 15 abr. 2018.
6. PISCITELLI, Tathiane. Direito Financeiro. São Paulo: Gen/Atlas, 9ª ed., 2023, p. 84. Edição do Kindle

# A DISPUTA ECONÔMICA: UMA POLÍTICA PARA O ANDAR SUPERIOR

No âmbito da política econômica, a polêmica se faz sentir pelas pressões sofridas pelo governo nos seguintes campos: (i) limites dos gastos com políticas desenvolvimentistas e sociais; (ii) pressão para política de juros altos e pagamento dos encargos da dívida pública; (iii) manutenção de carga tributária baixa para a elite econômica. Neste artigo voltaremos nossa atenção para o item i, que está relacionado ao ocorrido em 16 de janeiro deste ano, em que o ministro da fazenda, Fernando Haddad, apresentou um conjunto de 25 medidas econômicas prioritárias para os dois anos restantes do governo Lula. Encabeça a lista, que foi divulgada pela CNN, o “fortalecimento do arcabouço fiscal”<sup>7</sup>.

Ora, o arcabouço fiscal é herdeiro do Teto de Gastos, como ficou conhecida a medida por meio da qual a classe dominante constitucionalizou a austeridade fiscal no país. Em verdade, tal como o seu antecessor, embora com certa flexibilidade, o arcabouço fiscal limita os gastos públicos primários<sup>8</sup>, ou seja, bloqueia o crescimento necessário das despesas com investimentos sociais e manutenção da máquina pública, limitando-o a uma margem nunca inferior a 0,6% a.a. ou superior a 2,5% a.a. do crescimento econômico, seja ele qual for.



A margem superior é muito reduzida, impedindo que o governo realize os gastos públicos indispensáveis ao atendimento das reais necessidades de emancipação do povo e desenvolvimento da nação. Neste sentido, David Deccache<sup>9</sup> nos lembra que em 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro, que furou o teto de gastos mesmo antes da pandemia, tais despesas cresceram em 2,7%, o que nos revela que o arcabouço fiscal atualmente vigente é uma cilada para a população e um limite autoimposto para o crescimento do país.

Como o seu antecedente, o novo regime fiscal é inconstitucional, inclusive porque afronta regras que determinam os limites mínimos de crescimento para os pisos da educação e da saúde. Da forma com foi desenhado, em pouco tempo o arcabouço implodirá o orçamento corrente<sup>10</sup>, exigindo, para que isso não ocorra, a desconstitucionalização dos referidos pisos. O cenário é tenebroso, apontando para o sucateamento desses e outros serviços públicos e o incentivo ao aprofundamento da mercantilização das relações sociais.

Mas essa história não começou aqui com o teto de gastos. A política fiscal contracionista, que dentre outros mantém juros elevados e reduz os gastos públicos é recorrida nas sociedades ocidentais desde as últimas duas décadas do século passado. O que contribui para recrudescimento das desigualdades sociais, que são mantidas, como argumentou Piketty (2022), por meio de violências que aproxima tais sociedades, inclusive o Brasil, de antigos regimes imorais, dos quais afirmam terem se distanciado.

De fato, tais distâncias se dão apenas no plano jurídico-formal, sem que se verifiquem nas relações estabelecidas entre os diferentes grupos sociais. O fenômeno ocorre tanto nos países centrais como nos periféricos e, se é verdade que os fatores que levam ao agravamento da situação são característicos da atual fase rentista do capital, é também certo que nas relações *inter* e *intra* países os mais negativamente afetados pela crise são as nações e grupos sociais em desvantagens históricas, sendo o Brasil um exemplo típico.



Recentemente o país foi rebaixado no ranking das maiores economias do mundo para a 10ª posição – ocupando o sétimo lugar quando o critério é a paridade do poder de compra.<sup>11</sup> Embora experimente, como apontado pela imprensa e relatórios oficiais, “melhoras” em indicadores econômicos como o crescimento do PIB e a redução das taxas tanto de desemprego como de déficit das contas públicas, sabemos que não há motivos para festa. É preciso questionar sobre os setores que estão crescendo na economia e sobre a qualidade dos empregos gerados. É preciso ir além, se questionando a que custos sociais é comemorada a redução do déficit nas contas públicas.

No que diz respeito aos trabalhadores, os resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNAD C), referente ao segundo trimestre de 2024, nos dizem que a renda do trabalho é escassa em quase 50% dos domicílios brasileiros, que vivem “sem” ela (23,3%) ou com um valor “muito baixo” a esse título (26,6%). A pesquisa ainda revela que outros 28,2% das famílias, vivem com renda do trabalho “baixa” ou “média-baixa” (IPEA, 2024)<sup>12</sup>. Tais números revelam que, fora os mencionados 23,3%, que nem sequer possuem salário, mais de 50% das famílias brasileiras que trabalham não auferem rendimento suficiente para uma sobrevivência digna, o que muito nos diz sobre os tipos de empregos gerados em nossa economia.

Com relação à redução do déficit público, sabemos que os cortes se dão nos recursos destinados ao financiamento tanto de medidas que fortalecem e geram mais autonomia para o país – como, por exemplo, o fomento da reindustrialização, o que contribuiu para o aumento da qualidade dos postos de trabalho ofertados –, como de políticas sociais, voltadas à promoção do desenvolvimento humano e ao bem-estar da população brasileira.



Deixa, assim, o Estado não apenas de induzir um efetivo desenvolvimento industrial e garantir empregos de qualidade para o povo brasileiro, mas também de suprir de forma eficiente suas necessidades básicas, ao não disponibilizar na devida medida ações e serviços públicos – de saúde, educacionais, de segurança e transporte públicos, de habitação e saneamento, dentre outros. Termina, por assim dizer, administrando um pacote de programas sociais com o fim não de oportunizar o florescimento das capacidades e potencialidades humanas, mas de tirar da miséria e da fome grande parcela da população brasileira, medidas que evidentemente se tornaram necessárias ante as escolhas políticas realizadas.

Precisamos de mais! Precisamos de um Estado forte, em que se faça valer a letra da Constituição da República, que em seu artigo 1º, § único, reza: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” Precisamos de um orçamento público que dê conta da tarefa de levar o povo a efetivamente exercer o domínio da arena política do país, assumindo o papel que lhe é esperado em uma ordem democrática. Como argumenta Jeremy Waldron (2016)<sup>13</sup>, em seu sentido mais amplo, a democracia requer uma efetiva emancipação das pessoas comuns, com vistas à igualdade política. Neste sentido, o autor adverte que os sistemas democráticos não são conquistas seguras ou resilientes, exigem, antes de tudo, uma atenção constitucional contínua.

No entanto, os países da América Latina e demais regiões periféricas passaram a adotar durante a década de 1980 uma política fiscal neoliberal, que visa à redução do papel do Estado na economia e leva à intensificação da mercantilização das relações sociais. Em 1989 e início da década seguinte, com base em documento que ficou conhecido como Consenso de Washington, essa e outras políticas econômicas passaram a ser ditadas pelos Estados Unidos e suas agências como condicionantes da cooperação internacional<sup>14</sup>. No campo da política

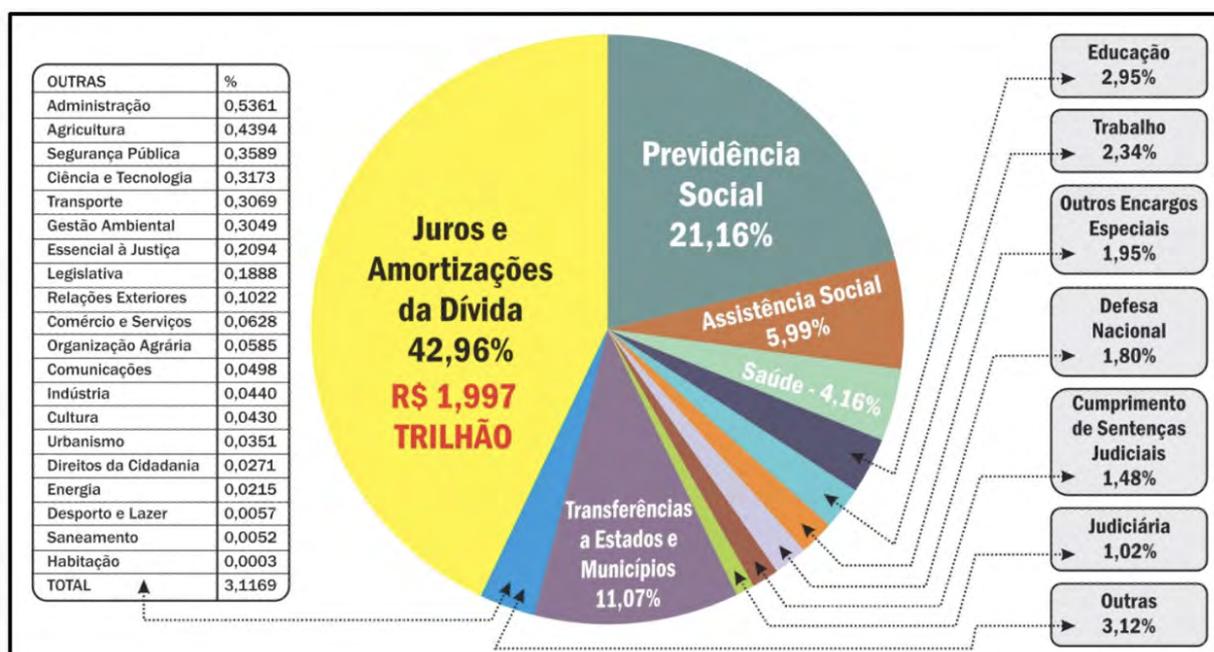


fiscal, o documento preconizava medidas – como a eliminação do déficit primário, pela redução dos gastos públicos, assim como a ampliação da base tributária, com a inclusão dos segmentos de baixa renda, conjugado com o alívio do ônus para o topo. Tais políticas regressivas acabaram por impor o solapamento da própria ideia de nação, eximindo o Estado do compromisso com sua clássica missão de prover segurança e bem-estar social para a população e a integridade territorial.

No Brasil, o presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) foi o primeiro a aplicar uma parte do receituário neoliberal, mas foi o seu homônimo, Fernando Henrique Cardoso, quem o fez de modo sistemático e com ampla agenda, que desencadeou, entre outros, em: aumento significativo das privatizações; redução real do salário mínimo; revalorização da agricultura de exportação; geração de superávits fiscais primários; desoneração tributária dos lucros e dividendos; apreciação cambial e juros altos, que atuam como desincentivo à industrialização; crescimento da dívida pública interna e externa.<sup>15</sup> No campo social tais políticas reverberaram como uma bomba, cujos efeitos ainda hoje se fazem sentir. A redução da qualidade dos postos de trabalho, ou sua escassez, e a preferência pelo pagamento da dívida pública, em detrimento das políticas estruturantes e sociais, impôs grandes sacrifícios à classe trabalhadora. É verdade que durante os três primeiros mandatos do Partido dos Trabalhadores na Presidência da República, o cenário foi em parte alterado, não pela mudança completa na direção da agenda, mas pelo compromisso que se conseguiu em algum grau manter com a classe trabalhadora. De fato, o orçamento público, que sempre esteve em disputa no campo econômico, ganhou nos últimos trinta anos feições muito regressivas – do lado das receitas públicas, passou a exigir muito dos extratos sociais médios e baixos, sendo eles excluídos do outro lado, representado pelos gastos públicos. Tais escolhas políticas trazem prejuízos enormes para a sociedade em seu conjunto, pelo esgarçamento do tecido social, mas especialmente para os grupos em desvantagens, que têm suas vidas empobrecidas pela falta de oportunidades sociais, culturais,

políticas e econômicas. O Gráfico 1, abaixo, permite um vislumbre da magnitude das mencionadas injustiças fiscais, em que quase metade das receitas públicas, arrecadadas com forte participação das camadas empobrecidas, são direcionadas para o pagamento da dívida pública. Enquanto os investimentos em infraestrutura e sociais ficam com uma parte irrisório do total arrecadado.

**Gráfico 1.** Orçamento Federal Executado (pago) em 2024  
| 4,648 trilhões



**Fonte:** Painel do Orçamento Federal – <https://www1.siof.planejmaneto.gov.br/painelorcamento>.

**Elaboração:** Auditoria Cidadã da Dívida. Consulta em 12/2/2025. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Gráfico por Função, com exceção da Função “Encargos Especiais”, que foi desmembrada em 4 partes: “Juros de Amortização da Dívida (CND 2 e 6); Transferências a Estados e Municípios” (Programa 0903); Cumprimento de Sentenças Judiciais (Programa 0901) e “Outros Encargos Especiais” (restante da função, composta principalmente por concessão de financiamentos). Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/confira-o-novo-grafico-do-orcamento-federal-de-2024-e-o-dividometro/>. Acesso em: 10 mar. 2025.

- 7.** MEGA, Isabel; QUEIROZ, Vitória, Haddad apresenta 25 prioridades para a agenda econômica do governo até 2026. CNN Money, 21 jan. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/haddad-apresenta-25-prioridades-para-a-agenda-economica-do-governo-ate-2026/>. Acesso em: 25 jan. 2025.
- 8.** Gastos públicos primários são aqueles relacionados à prestação de serviços e bens públicos à população. São os principais gastos do governo para garantir o funcionamento da máquina pública e a execução de políticas sociais.
- 9.** CARDOSO, André. A nova política fiscal de Haddad busca frear o crescimento das áreas e entregá-las ao setor privado. Instituto Humanitas Unisinos, 17 Setembro 2024. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/159-entrevistas/643692-saude-e-educacao-sao-ameacadas-por-novo-arcabouco-fiscal-entrevista-especial-com-david-deccache>. Acesso em: 10 jan.2025.
- 10.** Orçamento corrente é aquele que abarca as receitas regularmente arrecadas pelo erário e as despesas destinadas manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral, que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital.
- 11.** “GDP, current prices Purchasing power parity; billions of international dollars”. [www.imf.org](http://www.imf.org). Disponível em <https://www.imf.org/external/datamapper/PPPSH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>. Acessado em: 10 fev.2025.
- 12.** CARVALHO, Sandro S. Retrato dos rendimentos do trabalho – resultados da PNAD Contínua do segundo trimestre de 2024. IPEA: Carta de Conjuntura, n. 64 – nota de conjuntura 12 – 3º trimestre de 2024.
- 13.** WALDRON, Jeremy. Political theory: essays on institutions. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press, 2016.
- 14.** BATISTA, P. N. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos, 1994. Disponível em: v. acessado em 10 fev. 2025.
- 15.** ALVIM, Valdir. O sistema da dívida pública: novo regime fiscal e a restauração neoliberal da era FHC. Revista NECAT – Ano 6, nº12 Jul-Dez de 2017. Disponível em <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/revistanecat/article/view/4404/3354>. Acesso em 15 jun.2024. VAZ, V. R.; MERLO, E. M. O Consenso de Washington no Brasil – Estabilização Conservadora e Estagnação. Aurora, Marília, v.13, n. 1, p. 37-58, Jan./Jun., 2020.

# A DISPUTA POLÍTICA: LEGISLATIVO E EXECUTIVO NO CICLO ORÇAMENTÁRIO

## SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NO BRASIL

A CF/88 inovou em matéria orçamentária, ao criar um conjunto de normas para regulamentar o processo de elaboração e execução do orçamento público no Brasil. As inovações tiveram por objetivo maior estabelecer um sistema de planejamento, subordinando a tradicional Lei Orçamentária Anual (LOA) a um plano programático anteriormente elaborado para um período de quatro anos, o Plano Plurianual (PPA). Media os dois documentos a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), cujo papel primordial é ajustar os programas governamentais previstos no PPA às reais possibilidades de caixa do Tesouro Nacional, estabelecendo metas e prioridades para orientar a elaboração da LOA, que é o orçamento propriamente dito.

Conforme art. 165, §5º da CF/88, a LOA é integrada por três documentos: (i) o orçamento fiscal (OF), que prevê as fontes das receitas correntes e de capital e a destinação das despesas correntes e de capital para a administração pública direta e indireta, os demais Poderes da União, os órgãos autônomos (Defensoria



Pública, Ministério Público e Tribunal de Contas) e as empresas estatais dependentes; (ii) o orçamento da seguridade social (OSS), que tem papel semelhante ao da LOA, direcionado apenas para os serviços da seguridade social, que incluem as áreas da saúde, e assistência e previdência sociais; (iii) e o orçamento de investimento das empresas estatais independentes (OI), que registra as despesas de capital programada pelas empresas estatais independentes (CF/88, art. 165).

Sendo o produto de um processo de planejamento, a LOA sofrerá alterações no período de sua execução. Para isso, o Executivo lançará mão dos créditos adicionais, que são classificados, conforme a finalidade a que se destinam, como suplementares, especiais ou extraordinários. Os suplementares acrescentam recursos a projetos subdotados na LOA; os créditos especiais atendem novas despesas que não haviam sido contempladas no orçamento; para ambos os casos é preciso especificar a origem dos recursos e submeter a proposta ao processo orçamentário regular, que analisaremos em seguida. Os créditos extraordinários atendem a despesas imprevisíveis e urgentes, “em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública”, razão pela qual seu processo de elaboração é também atípico, dispensando a participação do Poder Legislativo<sup>16</sup>.



## EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO CICLO ORÇAMENTÁRIO

Considerando o que didaticamente chamamos de ciclo orçamentário, que engloba quatro etapas – elaboração, aprovação, execução, e controle e avaliação, a CF/88 manteve a iniciativa de elaboração da Lei Orçamentária Anual, assim como do PPA e da LDO, nas mãos do Executivo. Devolveu aos parlamentares a prerrogativa de aprovação dos projetos de lei e de alterá-los por meio de emendas. Uma vez aprovados, cabe ao Executivo a publicação das leis e, no caso da LOA, a sua execução e controle, no ano seguinte. O Poder Legislativo é responsável, com auxílio do Tribunal de Contas, pela avaliação, por meio da prestação de contas. O ciclo orçamentário se caracteriza como um conjunto sequenciado de etapas que se repetem continuamente em tempos determinados.

Embora nem sempre observada, é uma característica secular a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo na elaboração do Orçamento Público, o que reflete sua singular natureza de instrumento político destinado a limitar os poderes do Executivo de cobrar de tributos e realizar dispêndios públicos sem o consentimento dos representantes do povo. Desde os primórdios, o orçamento se apresenta como um instrumento de controle democrático sobre o Executivo, cabendo ao Parlamento – a “Casa do Povo” – exercer esse papel<sup>17</sup>.

No modelo atual, o orçamento público abarca uma série de outras funcionalidades, que não só a de controle do Executivo – servindo como instrumento de gerência e administração; de contabilidade e administração financeira; e de controle e avaliação – sendo tais desdobramentos orientados a aperfeiçoá-lo para o desempenho do papel que lhe é atribuído. Contudo, a amplitude com que tais instrumentalidades serão efetivamente utilizadas é contingente, naturalmente, a conjunto fatores, como o sistema de governo e o sistema eleitoral (**ver BOX**), a cultura administrativa vigente, e demais estruturas institucionais do setor público.<sup>18</sup>



**Passemos às fases do ciclo.**

### **PRIMEIRA FASE: ELABORAÇÃO (EXECUTIVO)**

O artigo 165 da Constituição Federal atribui competência ao chefe do Poder Executivo para iniciar as leis orçamentárias. Nesta primeira fase, o Executivo elabora os projetos de PPA, LDO e LOA, missão que cabe ao Ministério do Planejamento e Orçamento, por meio da Secretaria do Orçamento Federal (SOF), que atua como órgão central em matéria orçamentária nessa esfera de governo.

No caso da LOA, a elaboração consiste em trabalho conjunto da SOF, como coordenadora, e dos órgãos setoriais e unidades orçamentárias<sup>19</sup>, que realizam o planejamento detalhado das despesas por programas, ações e subtítulos, conforme o referencial monetário informado pela SOF. A programação deverá ser compatível com o PPA, com a LDO e com outros dispositivos constitucionais e legais. Uma vez elaboradas as previsões das unidades orçamentárias, os órgãos setoriais, os demais Poderes, e órgãos autônomos finalizam suas propostas e as encaminham à SOF. Esta, por sua vez, consolida tudo em um único projeto de lei, que é encaminhado ao Congresso Nacional, por meio de Mensagem do chefe do Executivo.

### **SEGUNDA FASE: APROVAÇÃO (LEGISLATIVO)**

Compreende a tramitação dos projetos de leis orçamentárias para a apreciação, alteração e aprovação no Congresso Nacional, na forma do regimento comum e por meio de uma comissão mista permanente de Senadores e Deputados (CMO). A Resolução do Congresso Nacional n.1/2006<sup>20</sup> dispõe sobre as atribuições e estrutura da CMO e sobre o processo por meio do qual serão cumpridos os ditames constitucionais. Cabe aqui destacar que, segundo a Resolução, as emendas podem ser



apresentadas por quatro tipos de autores: parlamentares (comumente chamadas de individuais), bancadas estaduais,<sup>21</sup> comissões permanentes<sup>22</sup> e a do relator-geral da Comissão.<sup>23</sup>

A CMO possui um relator-geral, relatores para cada um dos projetos das leis orçamentárias (PPPA, PLDO e PLOA) e um para a análise das receitas da LOA. As despesas são analisadas por áreas temáticas (setoriais), num total de dezesseis. Cada relator setorial avalia o projeto oriundo do Executivo e as emendas apresentadas por seus pares, para elaborar o seu relatório, submetendo-o à apreciação das comissões permanentes; podendo, na oportunidade, convidar representantes da sociedade civil. O relator deve verificar a compatibilidade do projeto com o PPA, a LDO, a LRF e outras legislações e formalidades. Os relatórios setoriais são discutidos e votados individualmente no CMO, que ao final reúne todos e elabora o seu parecer final. Este segue para o Plenário e retorna à Comissão se for necessário. Finalizado o processo, o texto aprovado do projeto de lei, ou de seu substitutivo, volta ao Congresso Nacional, para receber a assinatura (autógrafo) de seu presidente e, em seguida, ser devolvido à Casa Civil da Presidência da República, para vetos, sanção e promulgação.

### TERCEIRA FASE: EXECUÇÃO (EXECUTIVO)

A execução se constitui na fase em que o orçamento é financeiramente programado, executado, acompanhado e parcialmente avaliado, sobretudo por intermédio dos mecanismos de controle interno e das inspeções realizadas pelos órgãos de controle externo. A programação implica a definição dos cronogramas de desembolso e ajustes dos fluxos de dispêndios às sazonalidades da arrecadação.

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, lei n. 101/2000, que criou o instituto da limitação do empenho (art. 9º), o Poder Executivo



ficou autorizado a executar receitas e despesas de modo a garantir o equilíbrio nas contas públicas, devendo recorrer ao contingenciamento das despesas nos casos de insuficiência de arrecadação. Tal medida fortaleceu a primazia ao Executivo sobre o Legislativo em matéria orçamentária, visto que o poder de decisão sobre as despesas a serem mantidas e cortadas estava em suas mãos. Agravou a situação o fato de, com isso, o Poder o Executivo robustecer a prática de utilizar as emendas individuais como meio de barganha, negociando a sua execução em troca de apoio na aprovação de matérias de seu interesse.<sup>24</sup> Dessa forma, as emendas parlamentares, deixaram de ter sua execução garantida, o que redundou em esvaziamento da função do Legislativo no ciclo orçamentário,<sup>25</sup> o que viria a ser “corrigido” com a Emenda Constitucional n. 86/2015, como veremos em seguida.

#### QUARTA FASE: CONTROLE E AVALIAÇÃO (LEGISLATIVO)

A última fase, de controle e avaliação inicia-se concomitantemente à terceira, estendendo-se além dela. As avaliações ocorrem primeiro com vistas à retroalimentação do processo de planejamento. No controle, as demonstrações orçamentárias, financeiras e contábeis são apreciadas e auditadas pelos órgãos auxiliares do Poder Legislativo e as contas julgadas pelo Parlamento.

16. BRASIL. Presidência da República. Lei 4.320. Brasília, 17 mar. 1964.
17. FERREIRA, F. Gilney Bezerra de Carvalho Orçamento impositivo no Brasil: da ficção à realidade / Francisco Gilney Bezerra de Carvalho Ferreira. -- São Paulo: Blucher, 2024, p. 37. Disponível em: <https://openaccess.blucher.com.br/article-list/9786555503609-627/list/#undefined>. Acesso em 05 fev. 2025
18. SANCHES, Oswaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma avaliação à luz da Constituição de 1988. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 27, n. 4, p. 54-76, 1993.
19. Segundo o Glossário de Termos Orçamentários do Congresso Nacional, a unidade orçamentária é a destinatária das dotações do orçamento da União. Corresponde, na maioria das vezes, a entidades da administração direta ou indireta. As universidades federais são exemplos de unidades orçamentárias vinculadas ao órgão setorial Ministério da Educação e as Unidades de Pronto Atendimento (UPA) são unidades orçamentária vinculadas ao órgão setorial Ministério da Saúde. Segundo o mesmo Glossário, órgão setorial é aquele integrante do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal que desempenha o papel de articulador entre o órgão central e os órgãos executores no âmbito da sua estrutura, coordenando o processo decisório no nível subsetorial das Unidades Orçamentárias (UO).
20. BRASIL. Senado Federal. Resolução 1. 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-pl.html>. Acessado em: 20 ago. 2022.
21. Emenda apresentada ao Projeto de Lei Orçamentária anual, à Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) ou ao Plano Plurianual por parlamentares de cada Estado. A Resolução nº 1-2006/CN contempla várias disposições voltadas a garantir o caráter estruturante das emendas de bancada e de comissão, com o propósito de impedir a utilização desse instrumento como uma ampliação indireta do limite das emendas individuais (BRASIL. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Emendas ao PLOA 2024 – Admissibilidade Diretrizes e Orientações, 2024).
22. Emenda apresentada ao Projeto de Lei Orçamentária anual, à Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) ou ao Plano Plurianual, pelas comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados: “o caráter institucional exigido das emendas de comissão refere-se à compatibilidade das ações propostas com as competências regimentais da comissão (Idem),
23. BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Nota Técnica n. 63/2021. Emendas de Relator Subsídios. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/nota-tecnica-63-de-2021-emendas-de-relator-subsidios-aspectos-orcamentarios-versao-preliminar>. Acesso em: 05 nov. 2023.
24. PEREIRA, C.; MUELLER, Bernardo, 2002. Op. Cit., pag. 274.
25. ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças Públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 76-102, 2005.

# EMENDA INDIVIDUAL: UMA FACÇA DE MÚLTIPLOS GUMES

Se o Executivo tinha como praxe a utilização das emendas individuais como uma de suas moedas de troca, na busca de êxito em sua agenda legislativa, o Parlamento também sempre teve grande interesse por esse instrumento, uma vez que é por meio dele que consegue influenciar, de modo mais direto, a agenda de políticas públicas do governo, levando-a a favorecer suas bases eleitorais. Neste aspecto, a literatura é consistente em apontar a importância das emendas individuais para a reeleição dos parlamentares<sup>26</sup>. Há denúncias, porém, de que tal expediente também se presta para fins de enriquecimento ilícito, quando o parlamentar se beneficia de uma parcela dos valores repassados às unidades federativas na forma de emenda individual<sup>27</sup>.

Previstas na Resolução 01 de 2006, as emendas individuais dão azo a toda sorte de desvios e escândalos, alguns dos quais tiveram grande repercussão na mídia, como foi o caso, em 1993, dos “anões do orçamento” e da “máfia dos sanguessugas”, em 2006. Nesse campo, escândalos não faltam, e reúnem os mesmos ingredientes, grandes somas de recursos públicos, parlamentares movidos por interesses pessoais e falta de fiscalização por parte dos órgãos competentes. São em tão grande número, que estudiosos e especialistas da área já chegaram mesmo



a propor a extinção das emendas individuais<sup>28</sup>. Mesmo as emendas coletivas podem ser utilizadas para finalidade eleitorais ou escusas, quando parlamentares fazem acordo com políticos nas unidades federativa para propor emendas individuais disfarçadas de coletivas, as chamadas “rachadinhas”<sup>29</sup>.

**26.** PEREIRA, C.; MUELLER, Bernardo, 2002. Op. Cit.;

**27.** REIS, Marlon. O nobre deputado. Rio de Janeiro: LeYa, 2014.

**28.** CAMBRAIA, Túlio. Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual: Algumas Distorções. 2011. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/estudos-por-assunto/tema10/emendas-parlamentares2>. Acesso em 25 fev. 2025.

**29.** PEREIRA, C.; MUELLER, Bernardo, 2002. Op. Cit., p. 272.

# O ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Há muito se questiona sobre a natureza jurídica do orçamento público, se seria lei em sentido material e formal, ou apenas neste último. A dúvida se estabelece em torno da seguinte questão: estaria o Executivo obrigado a executar todas as despesas previstas no orçamento público? Criaria o orçamento direito subjetivo? Ou seja, uma vez publicado, os beneficiários dos programas ali previstos, passariam a ter o direito de recebê-los? Esse tema sempre foi muito controverso, especialmente na literatura jurídica internacional. No Brasil, até recentemente, a teoria mais aceita era a de que o orçamento público é lei apenas em sentido formal, sendo, em decorrência, carente de poder impositivo<sup>30</sup>. Esse posicionamento não afasta a possibilidade de controle de constitucionalidade, posto que o acolhe como lei formal. Desobriga, porém, a administração pública do dever de cumprir o plano traçado, o que traz prejuízos para o desenvolvimento do país e para a relação que se estabelece entre titulares do poder e seus representantes eleitos.

Embora permaneça incontestável nas práticas da administração pública, essa visão vem sendo confrontada, especialmente por juristas e pesquisadores do direito financeiro, que argumentam em favor da natureza jurídica única da lei orçamentária. A CF/88 é apontada como suporte para esse argumento. A criação do PPA e a integração do orçamento ao



planejamento faz das orçamentárias um tipo específico de normas, elas são do tipo normas-objetivo e como tais, embora não definam conduta nem organização, fixam objetivos com vistas ao alcance de resultados econômicos, objetivos que devem ser perseguidos pela ação governamental. Em tese, as normas-objetivo definem obrigações de resultado, restando a seus destinatários – no caso em tela, a administração pública – a competência discricionária para definir os meios pelos quais tais resultados serão alcançados. A plena eficácia na norma-objetivo evidencia-se pelo alcance dos fins nelas definidos<sup>31</sup>.

Nessa perspectiva, a lei orçamentária é vista como um instrumento que programa tanto os recursos como os fins aos quais devem ser destinados, sendo os primeiros apenas um possível meio para o alcance dos segundos. Nessa lógica, os fins devem ser obrigatoriamente alcançados pela ação estatal, restando facultativo à administração pública o emprego dos meios previstos na peça orçamentária, ou de quaisquer outros, contanto que cumpra os fins ali consignados<sup>32</sup>.

Embora seja crescente o número de estudiosos e doutrinadores que defendem o orçamento como impositivo e compreendam essa diretriz como abraçada pelo próprio texto constitucional, a prática administrativa segue orientada pela lógica do orçamento autorizativo. O Parlamento, porém, não fez ouvidos moucos, sendo antigo o interesse do Congresso Nacional pelo tema. Lá a discussão se arrastou por quase vinte anos antes da emergência da EC n. 86/2015, tendo a primeira proposta de tornar o orçamento uma peça de execução obrigatória emergindo ainda em 1996.

Porém, se no debate acadêmico, o tema traz para o centro a questão do desenvolvimento nacional, no Parlamento, fica limitado ao aspecto político e, mais especificamente, à disputa por poder. Desdobrando-se daí proposições legislativas que buscam alterar a correlação de forças entre o Executivo e o Legislativo.



**30.** TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário, v. V: O orçamento na Constituição. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

**31.** GRAU, Eros Roberto. Notas sobre a noção de norma-objetivo. Revista de Direito Público, n. 71, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano XVII, p. 137-152, jul./set. 1984, **apud** CONTI, José Maurício. Regime constitucional do orçamento público e os princípios orçamentários. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 21, n. 54, p. 65-80, abril-junho/2020. Disponível em: [https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/Cad-Juridicos\\_n.54.pdf](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Cad-Juridicos_n.54.pdf) Acesso em: 30 aug. 2024.

**32.** LOCHAGIN, Gabriel. A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo. São Paulo: Blucher, 2016, apud CONTE, 2020. Op. Cit.

# A DISPUTA POLÍTICA

Gestado no interior do Congresso Nacional há pelo menos quinze anos, finalmente o rebento veio à luz no dia 15 de março de 2015. Trata-se de Emenda Constitucional n. 86 (EC n. 86/2015) que alterou os artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução das emendas individuais. A bem da verdade, a EC n. 86/2015 apenas tornou definitiva medida que já constava da Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2014. Esta, por sua vez, materializava preceitos previstos na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 353/2013, um dos números dado no trâmite parlamentar a PEC 22/2000, que deu lhe deu origem.

O desenho conferido pela EC n. 86/2015 teve o propósito de frustrar a agência do Executivo na utilização das emendas parlamentares como instrumento de barganha, ao mesmo tempo em que fortaleceu a pretensão parlamentar de garantir o poder de alocação do quinhão gerado a partir das emendas. Reduziu, assim, o debate democrático de uma construção coletiva do orçamento, como prevê a CF/88. Enfraqueceu também a função programática do orçamento público, visto que as emendas individuais não se prestam ao financiamento de projetos estruturais de maior envergadura, cabendo esse papel às emendas coletivas.

Aquele foi somente o início de uma longa história. Em 2016 é dado mais um passo nessa direção, mais uma vez a LDO traz, em seu anexo de metas e prioridades,



dispositivo estabelecendo impositividade de execução, essa era a vez das emendas de bancadas estaduais. O preceito foi recorrente nas LDO subsequentes, sendo a regra perenizada pela EC n. 100/2019.

Não, o Congresso Nacional ainda não estava satisfeito. O ano de 2019, reservava novas surpresas. A primeira delas foi EC 105/2019, que introduziu novas modalidades de emendas individuais, a transferência especial e a transferência com finalidade definida, sendo a primeira delas causa de muitas controvérsias, dando origem ao esquema que ficou conhecido como emenda Pix.

Por fim, assistimos também a emergência do que ficou conhecido como orçamento secreto. Embora a Resolução n. 01/2006 estabelecesse, à época (art. 144-145), que as emendas de relator-geral do orçamento se prestavam a corrigir erros e omissões, sendo a ele vedada a apresentação de propostas que tivessem por objetivo a inclusão de programação ou valores novos, a LDO de 2020 (Lei nº 13.898/2019) trazia uma previsão de obrigatoriedade da execução das emendas do relator, que foi vetada pelo Presidente da República.

Incansável na busca de seus objetivos, o Congresso Nacional aprovou novamente a inclusão de tal medida na LDO de 2021 (Lei nº 14.116/2020), tendo sido mais uma vez vetado. A interdição, porém, como veremos mais adiante, não intimidou o Parlamento, e a utilização da proposta vetada trouxe à luz o orçamento secreto.

Nesse período de cinco anos, que se estenderam de 2015 a 2020, assistimos a uma silenciosa reforma das práticas orçamentárias no Brasil. Na visão de diversos especialistas – dentre os quais se encontram ministros do STF, doutrinadores e estudiosos do campo – o orçamento impositivo brasileiro, do modo como está implementado, é bastante problemático, por expressar um descompromisso do Parlamento com a função programática do orçamento público.



No geral, as críticas se levantam em torno das seguintes categorias-chave: (i) ausência de linearidade e não observância das normas orçamentárias em sua integralidade, o que traz inconsistência à fase da execução; (ii) desvalorização da função programática, revelando falta de compromisso com políticas de maior interesse nacional; (iii) Agressão ao processo orçamentário, visto que as alterações não vieram acompanhadas de um alinhamento dos poderes para o real comprometimento com o orçamento durante todo o seu ciclo de formação e execução; e (iv) Inobservância de princípios republicanos que regem o direito financeiro e administração pública.

Por essas e outras razões, tendo sido provocado, desde o ano anterior, por partidos políticos, por meio de arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPF 850, 851, 854 e 1014), em dezembro de 2022, o STF reconheceu que “as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado ‘esquema do orçamento secreto’”<sup>33</sup>, violavam os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência na distribuição das verbas orçamentárias. Enfatizou que tais práticas retiravam do Executivo a discricionariedade na alocação das verbas e prejudicava a governabilidade. Afastou o caráter vinculante de tais emendas, deixando os recursos já repassados àquele título ao dispor dos órgãos setoriais, para que fossem aplicados em programas e projetos existentes nas respectivas áreas. Exigiu prestação de contas das emendas de relator geral executadas até aquele momento.

Contra a impositividade das emendas individuais e de bancadas estaduais, em agosto de 2024, foram ajuizadas três ações diretas de inconstitucionalidade (ADI 7688, 7695, 7697) – pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo, Procuradoria Geral do República e pelo Partido Socialismo e Liberdade. Naquele mesmo mês, o STF se pronunciou suspendendo a execução de todas as emendas impositivas apresentadas por deputados federais e senadores ao orçamento da União, “até que os poderes Legislativo e Executivo, em diálogo institucional, regulem os



novos procedimentos conforme a presente decisão” (p. 38), ficando ressalvados, no entanto, os recursos destinados a obras já iniciadas e em andamento ou a ações para atendimento de calamidade pública formalmente declarada e reconhecida.<sup>34</sup>

Buscando responder às determinações do STF exaradas até aquele momento, em 25 de novembro, o Parlamento institui a Lei Complementar n. 210/2024, que define e visa tornar mais transparentes as regras para a proposição e a execução das emendas à LOA<sup>35</sup>. Além disso, no dia 25 de fevereiro do presente ano, os poderes Legislativo e Executivo apresentam um plano conjunto com medidas para aumentar a transparência e a rastreabilidade na execução das emendas parlamentares<sup>36</sup>.

A última deliberação exarada nas ações, a decisão cautelar de 26/02/2025 na ADPF 854, teve a finalidade de homologar o plano de trabalho apresentado pelos Poderes Executivo e Legislativo para fins de implementação das medidas que levem ao cumprimento das decisões judiciais, no que tange às garantias de transparência e rastreabilidade. Nela, o relator aponta que, com o plano de trabalho, deixaram de subsistir os bloqueios à execução de emendas, ressalvados casos particulares identificados na tramitação judicial<sup>37</sup>.

Para finalizar, destacamos que as decisões proferidas pelo STF ao longo desse período, embora sejam de natureza provisória e, em sua maioria, se calem quanto ao mérito da questão, alteraram substancialmente o arranjo orçamentário implementado pelo Legislativo, trazendo mudanças significativas para todas as fases do ciclo. Analisadas em seu conjunto as decisões criaram jurisprudência sobre a interpretação de determinados princípios no âmbito do processo orçamentário, como novas regras e procedimentos para garantir a transparência e a rastreabilidade das emendas, além de terem estabelecido novos critérios para a atualização anual dos recursos disponíveis para as emendas parlamentares.

**33.** Decisão de mérito (ADPF 854) de 19/12/2024.

**34.** BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.697 Distrito Federal. Disponível em: <https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/08/14174923/ADI-7697-MC-assinado.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2025; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF suspende emendas impositivas até que Congresso crie regras de transparência. Distrito Federal: Notícias, STF, 14/08/2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-suspende-emendas-impositivas-ate-que-congresso-crie-regras-de-transparencia/>. Acesso em 20 fev. 2025.; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Presidente do STF rejeita pedido para retomar execução de emendas parlamentares. Distrito Federal: STF Notícias, 16/08/2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/presidente-do-stf-rejeita-pedido-para-retomar-execucao-de-emendas-parlamentares/>. Acesso em 20 fev. 2025.

**35.** BRASIL. Senado Federal. Lei com regras para emendas parlamentares é sancionada sem vetos. Brasília: Ag. Senado, 26 de novembro de 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/11/26/lei-com-regras-para-emendas-parlamentares-e-sancionada-sem-vetos>. Acesso em 06 mar. 2025.

**36.** BRASIL. Senado Federal. Maioria do STF valida plano para emendas parlamentares. Brasília: Senado. Notícias, 28 de fevereiro de 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/02/28/maioria-do-stf-valida-plano-para-emendas-parlamentares>. Acesso em: 8 mar. 2025.

**37.** BRASIL. Senado Federal; Câmara dos Deputados. Decisões do STF sobre emendas parlamentares (ADPF 854, ADI 7688, 7695, 7697). Brasília: Senado Federal. Nota Informativa Conjunta. Posição em 26/02/2025 e desdobramentos, 27 de fevereiro de 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2025/02/28/nota-informativa-decisoes-stf-versao-final.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2025.

# PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Um exame cuidadoso da celeuma que se instalou em torno do tema orçamento impositivo nesta última década revela uma história de disputas acirradas entre quatro atores. De um lado, o Legislativo, que criou e insistiu na manutenção do sistema; do outro, alguns partidos políticos, não necessariamente da base aliada, e o próprio Executivo, buscando revertê-la. O Judiciário é o quarto ator que, como árbitro, reconheceu as inconsistências apontadas pelos dois últimos, formulando novas e, neste caso específico, melhores leis, ante a incapacidade de o Legislativo o fazer. O que estava, e ainda está, em jogo é o controle de parcelas significativas das (restritas) despesas discricionárias do Orçamento da União. A guerra ainda não acabou, mas as negociações – materializadas no plano de trabalho apresentado conjuntamente pelos Poderes beligerantes ao Supremo Tribunal Federal (STF), no último dia 25 de fevereiro e acolhido pela maioria do Tribunal – sinalizam que a trégua pode estar a caminho.

Fato marcante nesse imbróglio foi a ausência de participação popular e a não utilização, especialmente por parte do Congresso Nacional, de mecanismos institucionais que a possibilitassem. Estamos em meio a uma reforma do sistema orçamentário, reforma de grandes proporções, com direito a: emendas constitucionais, atualização de regulamentos, nova lei complementar (LC 210/2024), plano de trabalho conjunto. Tudo isso sobre matéria de grande interesse da população, que de nada participou. Alguns dirão



que são questões muito técnicas e que o povo não conseguiria intervir. Mas isso não é de todo verdade, muito temos a caminhar nessa direção, é certo, mas há parcelas da população preparada e disposta a tomar parte nesse debate. Foi o que assistimos, por exemplo, na reforma tributária em que setores da sociedade civil instaram em favor de audiências públicas e, uma vez organizadas, delas fizeram parte, defendendo suas propostas. Espanta ainda mais o ocorrido quando consideramos a justificção da PEC n. 22/2000, que deu origem à EC n. 86/2015. Ao propor a obrigatoriedade execução de todo o orçamento (era essa a proposta inicial), os parlamentares argumentam sobre a importância das audiências públicas no processo de apreciação das propostas pelo Congresso Nacional, e o fizeram nas seguintes palavras:

“[...] deve-se valorizar e intensificar as já consagradas audiências públicas para que os responsáveis pela elaboração do orçamento venham explicar e justificar suas propostas, bem como abrir oportunidade para os setores representados por lideranças políticas, tenham a completa liberdade de defender suas teses, justificar seus pleitos e, mais que isso, tenham reais possibilidades de vê-los atendidos. Só assim a peça orçamentária terá condições de refletir as aspirações da sociedade, em vez de espelhar apenas as deliberações tomadas nos refrigerados gabinetes da Esplanada dos Ministérios” (p. 6).<sup>38</sup>

Teria oportunidade melhor, que uma audiência pública, para que os parlamentares buscassem informações com suas bases e alterassem os projetos do Plano Plurianual e das Diretrizes Orçamentárias, especialmente, a partir das “reais” demandas dos setores representados da sociedade civil? Mas não é isso que temos assistido, pelo contrário, no melhor dos casos. O principal alvo de emendas parlamentares não é o PPA, o que representaria uma atenção ao planejamento público e ao atendimento das reais necessidades da população. O orçamento impositivo é mais imediatista, visando à LOA e à alocação de recursos em redutos eleitorais, quando muito. Se um planejamento honesto é fundamental, embora não



suficiente, para o enfrentamento de questões sociais e ambientais, em seus aspectos amplos, intervenções pontuais não LOA não surtem esses mesmos efeitos. Pelo contrário, geram mais desigualdades na prestação dos serviços público<sup>39</sup>, e em casos extremos, o orçamento secreto e as emendas Pix têm se prestado a toda sorte de escândalos relacionados a malversação dos recursos públicos<sup>40</sup>.

De fato, a participação social em matéria orçamentária na esfera federal é algo raro, embora necessário para o fortalecimento da democracia brasileira. Partindo do Parlamento, a primeira tentativa nesse sentido ocorreu em 1997, quando da apreciação da proposta orçamentária para o ano seguinte. Naquela ocasião, a CMO realizou reuniões de discussão do projeto nas capitais representativas das cinco regiões macroeconômicas do país. Ocasão em que eram apresentadas, aos presentes, noções da técnica orçamentária e, em seguida, as autoridades locais e entidades representativas da sociedade eram convidados a opinar sobre uma lista dos investimentos previstos para aquela região. O modelo operou por pouco tempo, dado a falta de compromisso político dos parlamentares da respectiva unidade da federação, que nunca se comprometiam com a transformação das sugestões discutidas em emendas de bancada estadual, instrumento regimental adequado para o perfil da demanda. Além disso, a nula ou inexpressiva participação do poder Executivo federal nas reuniões também contou para o enfraquecimento da iniciativa<sup>41</sup>.

Em 2012, na apreciação do projeto da Lei Orçamentária Anual para o ano seguinte, o deputado Arlindo Chinaglia (PT/SP) apresentou a proposta de “emenda de iniciativa popular”, que foi à frente, apesar da resistência de seus pares. A iniciativa buscava efetivar transferências voluntárias por meio de emendas de relator para os quase cinco mil municípios brasileiros com população de até cinquenta mil habitantes. Para concretizar a proposta, a CMO disponibilizou orientações sobre como os municípios deveriam organizar audiências públicas deliberativas acerca das emendas e preencher os formulários. Deixou a encargo dos



chefes do Executivo locais comunicar à referida comissão e à bancada federal do respectivo estado a decisão da comunidade, acompanhada da ata da audiência. Embora fosse uma experiência nova, mais de 74% dos municípios-alvo participaram com sucesso. A iniciativa visava reduzir as desigualdades, ampliando a oportunidade de participação dos municípios pequenos nas transferências voluntárias do orçamento federal<sup>42</sup>. No entanto, as emendas de iniciativa popular não foram executadas, visto que o Poder Executivo deu preferência às emendas individuais dos parlamentares. Era um período em que estas ainda eram utilizadas como moeda de troca pelo governante, na busca de apoio para a aprovação de suas propostas no Congresso.

**38.** BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição n. 22, de 2000. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=3837001&ts=1720446504490&disposition=inline>. Acesso em: 25 jan. 2025

**39.** PIOLA, Sergio; VIEIRA, Fabiola. Financiamento das ações e serviços públicos de saúde no Brasil: um retrato das desigualdades regionais do período 2010-2022. Brasília, DF: Ipea, 2024. 55 p. (Texto para Discussão, n. 3010).

**40.** PIRES, Breno. Farra Ilimitada: Depois dos tratores e das escolas fakes, o orçamento secreto patrocina um festival de fraudes no SUS. Revista Piauí, Edição 190, julho 2022;

**41.** GREGGIANIN, Eugênio. 2012. Op. Cit.

**42.** Idem.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A epígrafe deste artigo exprime os efeitos de um processo de transformações sociais que se iniciaram no segundo pós-guerra. A ascensão do constitucionalismo democrático, que resguarda os direitos humanos, políticos e sociais, reclama para si um judiciário forte, o que deu origem ao que passou a ser chamado de judicialização da política. De outro lado, com as reformas neoliberais – que, como vimos, retiram os direitos de amplos setores sociais e, pela reestruturação do sistema produtivo, provocaram o retraimento da vida sindical e da vida associativa em geral – as sociedades democráticas passaram a experimentar um grau ainda mais elevado de dependência no Poder Judiciário, ao mesmo tempo em que viu sobremodo reduzida a participação social. Isso ajuda a explicar o papel assumido pelo STF no caso concreto aqui analisado, assim como o vácuo deixado pela população.

Todo o cenário foi montado para nos tirar do debate público, deixando nas mãos de poucos uma discussão que interessa a todos nós. Afinal, que orçamento público queremos? Queremos o orçamento que está aí? Esse que destina quase 50% do total dos recursos arrecadados pelo Estado para o pagamento dos infundáveis juros da dívida? Queremos um orçamento com teto de gastos, impondo limites para o crescimento das despesas, fixando-as a um montante máximo, independentemente do crescimento das receitas? Queremos um orçamento em que o chefe do Executivo utilize as emendas parlamentares como instrumento de



barganha? Queremos um orçamento em que, para obter apoio de políticos e grupos locais, o Legislativo aplique os recursos em programas de menor impacto, e muitas vezes em desconformidades com aquelas reais necessidades?

É isso o que temos no Brasil. É isso que pode continuar a acontecer no país, mesmo após a, que se fez necessária, intervenção do STF para normatizar a questão pois, como vimos, “nossos representantes” são hábeis em distorcer e desrespeitar as normas estabelecidas.

Em seu estudo sobre Orçamento Participativo, Leonardo Avritzer<sup>43</sup> estudou diversas experiências de participação social no campo orçamentário municipal. Verificou que algumas metodologias utilizadas nessas experiências ampliavam as potencialidades da democracia participativa. Por essa razão, o autor sugeriu que a participação social em matéria orçamentária pode vir a se constituir em novo modelo capaz de rebalancear as relações entre, de um lado, a democracia direta e, do outro, a representativa no país. Para isso, é necessária atenção dos movimentos e organizações sociais à questão orçamentária. Enquanto sociedade, precisamos nos organizar para exercer o controle social, acompanhando os relatórios de execução orçamentária, painéis de emendas parlamentares e outros instrumentos disponibilizados pelos Poderes Executivo e Legislativo. É preciso acompanhar as quatro etapas do ciclo, exigir a realização de audiências públicas além de denunciar as irregularidades encontradas. A participação social traz consigo a possibilidade de mudanças na correlação de forças, sendo este o início de um caminho para as transformações sociais que esperamos.

**43.** AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, p. 13-60, 2003.



# ANEXOS



## BOX - SISTEMAS DE GOVERNO E ELEITORAL NO BRASIL: UM CASAMENTO PERFEITO?

A relação entre os Poderes Executivo e Legislativo varia bastante a depender do sistema de governo adotado, se presidencialista ou parlamentarista, assim como do sistema eleitoral escolhido. No Brasil o sistema de governo presidencialista, que tem no presidente da república uma figura com forte peso político, convive com o sistema eleitoral proporcional de lista aberta para a escolha dos representantes da população no Legislativo. No sistema proporcional de lista aberta, a figura do candidato, e não a do partido político, é que sai fortalecida para o eleitor, levando-o a escolher uma pessoa e não uma legenda. Ocorre que, quando ocorre de ser eleita uma maioria parlamentar que não dialoga com o chefe do Executivo, a governabilidade fica ameaçada. Em semelhante cenário há espaço para muito conflito entre os dois Poderes, o que invariavelmente alcança o processo orçamentário. Vejamos mais de perto as características dos mencionados sistemas e como podem afetar o ciclo orçamentário.

## SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS

A literatura identificou pelo menos três tipos de sistemas presidenciais, dentre os quais o presidencialismo puro, que em tese é adotado no Brasil, em que o presidente é chefe de Estado e chefe de governo ao mesmo tempo,; o semipresidencialismo, vigente em países como a França e Portugal, é um sistema de governo dual em que o presidente eleito partilha o poder executivo com um primeiro-ministro e um conselho de ministros (gabinete); e o *president-parliamentary*, é também um sistema dual em que o presidente é eleito, nomeia e demite os ministros, tem o poder de dissolver o Parlamento e de legislar em algum medida, mas o gabinete é sujeito à confiança deste último. O Peru e o Equador sob as Constituições de 1968 e 1962, são respectivamente, os dois únicos exemplos nesta categoria<sup>44</sup>.

O presidencialismo puro apresenta as seguintes características: eleição popular do chefe do Executivo; mandatos fixos, e não dependentes de confiança mútua, para os poderes Executivo e Legislativo; chefe do Executivo com prerrogativa de nomear e dirigir a composição do governo, e com poderes legislativos outorgados pela Constituição, o que costuma tornar o

Executivo bastante forte ante o Congresso Nacional<sup>45</sup>, como foi verdade para o Brasil até 2014. Shugart e Carey (1992)<sup>46</sup> destacam certos fatores que podem contribuir para o sucesso ou o fracasso do sistema presidencial, dentre os quais se destacam:

- Poder Legislativo forte e comprometido com a presidência da república – é fundamental que seja o Legislativo a exercer o papel mais importante da esfera legislativa, desenho institucional que minimiza o problema de dualidade de legitimidade, que costuma emergir quando ambos os poderes possuem fontes legítimas de autoridade no regime político (como é o caso da eleição popular). Presidencialismos com Congressos fortes e comprometidos com o presidente da república tendem a ser mais estáveis e efetivos, posto que a casa legislativa termina por atuar como arena para ajustamento de conflitos<sup>47</sup>. Porém, a ausência de vinculação imediata entre os dois Poderes enfraquece o Executivo, que deve ser esforçar na busca de apoio parlamentar<sup>48</sup>.
- Comprometimento dos eleitores com os partidos políticos – um eleitorado comprometido com os partidos

favorece o fortalecimento dos partidos. Partidos fortes, por sua vez, contribuem que o aumento do controle dos atos do Executivo e conseqüentemente contam para aumentar a eficiência dos governos.

- Sistemas eleitorais que fortaleçam o partido (e não o candidato) – sistemas eleitorais que elevam o poder das lideranças nacionais, e com isso o valor da legenda partidária, minimiza a tensão entre política nacional e local. Contribuem, assim, para a implementação de políticas nacionais, resultando em maior eficiência governamental. Por outro lado, sistemas eleitorais que incentivam a competição intrapartidária, em que membros de um mesmo partido competem com os demais por votos pessoais, são os mais ineficientes.
- Delegação de autoridade ao Executivo por parlamentares com bases regionais e laços pessoais com o seu eleitorado – a implementação de políticas nacionais sem que se atente a seus efeitos junto a bases eleitorais de parlamentares a elas vinculados, deixa esses últimos livres para servi-las por meio de transferência de recursos orçamentários e políticas de cunho particularistas.

## O SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL DE LISTA ABERTA

O Brasil adota paralelamente dois sistemas eleitorais, o majoritário e o proporcional. Em todas as esferas da federação, o primeiro é utilizado para a escolha do chefe do Executivo, e o segundo para a escolha dos representantes do povo, alcançando, portanto, o pleito para as câmaras municipais, assembleias legislativas estaduais e Câmara dos Deputados Federais. O processo para a escolha dos senadores da república, representantes dos estados brasileiros, é o majoritário, acompanhando o modelo aplicado a escolha dos chefes do Executivo. Vejamos como funciona cada um deles.

O sistema majoritário é mais antigo e se traduz na lógica democrática de que, em uma disputa, vence quem recebe a maioria dos votos. Mas essa ideia pode ser um pouco vaga, pois a maioria admite um conjunto de caracterizações, podendo ser maioria relativa, absoluta e a maioria qualificada. Questão maior emerge quando se toma o princípio majoritário como princípio de representação. Nesta dimensão, alguns o acusarão de deixar as minorias não representadas. Porém ante o forte componente territorial que



envolva essa ideia, seus defensores contra-argumentam, salientando que as minorias em uma região podem ser a maioria em outra e, portanto, conseguiram também se fazer representar<sup>49</sup>.

O princípio proporcional apresenta-se como uma alternativa ao majoritário, propugnando que a decisão sobre uma eleição deva atender às proporções dos votos conquistados pelos vários competidores, leia-se, pelos vários partidos políticos. Como princípio representativo, o proporcional considera, como principal função das eleições, o garantir, na medida do possível, representação no Parlamento de todas as forças sociais e grupos políticos da sociedade, na proporção do apoio manifestado no pleito eleitoral<sup>50</sup>.

O Brasil adotou pela primeira vez a representação proporcional em 1932, já prevendo o voto preferencial de lista aberta, mas diante da suspensão das eleições durante o governo autoritário de Vargas, o sistema apenas entrou em vigor em 1945<sup>51</sup>. No modelo adotado atualmente para a escolha dos deputados federais, cada estado da federação tem um número de cadeiras pré-estabelecido, atendendo ao critério do tamanho populacional. Nas eleições, em cada circunscrição, os partidos (ou coligações) enviam uma lista de candidatos ao Superior



# ANEXOS

 [VOLTAR AO SUMÁRIO](#)

Tribunal Eleitoral e farão jus ao número de cadeira proporcional à quantidade de votos que, dentre os válidos naquela região, receberem em conjunto, a legenda e seus candidatos. Assim, em cada partido (ou coligação) apenas conseguirão uma posição os mais votados, podendo no limite inferior também serem eleitos aqueles que alcançarem um patamar mínimo de votos<sup>52</sup>.

Jairo Nicolau (2006) conduziu estudo visando avaliar os possíveis efeitos desse sistema para os partidos, eleitores e a relação dos deputados com as bases eleitorais. Os resultados revelam que, de um lado a lista aberta tende a estimular campanhas centradas no candidato, em que são ressaltados seus atributos pessoais, e não o seu compromisso com a legenda partidária<sup>53</sup>. Neste caso, os colegas da lista, e não os adversários de outros partidos, acabam por ser vistos como os principais adversários de cada candidato<sup>54</sup>. Assim, o casamento do presidencialismo com o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, cria incentivos para uma atuação mais individualizada do parlamentar. Quanto aos eleitores, esses não saem ilesos dessa história, pois as regras institucionais que estimulam campanhas centradas em candidatos produzem efeitos sobre o comportamento deles, que passam a atribuir à reputação pessoal dos concorrentes, e não a reputação partidária, um fator

determinante para a sua escolha<sup>55</sup>.

Por outro lado, o sistema proporcional de lista aberta também afeta a relação que o postulante estabelece com seu eleitorado. No geral, mostra-se tendente a pautá-la com base no atendimento a interesses particularistas, mobilizando projetos clientelísticos e promovendo ações em defesa dos interesses de sua circunscrição. O que pode se dar por meio da alocação de emendas parlamentares ao orçamento de tal região e intermediação do acesso ao governo federal dos prefeitos que buscam provisão de obras e recursos para respectivos municípios<sup>56</sup>.



# ANEXOS

 [VOLTAR AO SUMÁRIO](#)



44. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. O Executivo nos Sistema de Governo Democráticos. Anpocs BIB, São Paulo, nº 58, 2o semestre de 2004, pp. 7-28. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/275>. Acessado em 05 fev. 2025.

45. LOUREIRO, Maria Rita; ABRÚCIO, Fernando Luiz. Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. RBCS Vol. 14 no 41 outubro/99. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcso/a/HrwJ7dw6WBzZmMkBW64XLf/> Acesso em: 05 fev. 2025.

46. Apud FIGUEIREDO, 2004. Op. Cit.

47. FIGUEIREDO, 2004. Op. Cit.

48. LOUREIRO; ABRÚCIO, 1999. Op. Cit.

49. CINTRA, Antônio Octávio. Majoritário ou proporcional? Em busca do equilíbrio na construção de um sistema eleitoral. In O sistema político brasileiro: continuidade ou reforma? VIANA, João Paulo S.; NASCIMENTO, Gilmar. Porto Velho: Edufro, 2008. Disponível em: [https://www.academia.edu/5203199/O\\_SISTEMA\\_POLÍTICO\\_BRASILEIRO\\_Continuidade\\_ou\\_Reforma](https://www.academia.edu/5203199/O_SISTEMA_POLÍTICO_BRASILEIRO_Continuidade_ou_Reforma) Acesso em: 17 fev. 2025.

50. Idem.

51. NICOLAU, Jairo. O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil, DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 49, no 4, 2006, pp. 689 a 720. Doi: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582006000400002>.

52. Em linhas gerais, o sistema funciona em cascata: primeiro considera-se o total de votos para deputados federais válidos na circunscrição; em seguida, apura-se o **quociente eleitoral**, dividindo o total de votos válidos pelo número de cadeiras a que o estado tem direito; em seguida, apura-se o **quociente partidário**, pela divisão do total de votos recebidos pelo quociente eleitoral. Outros cálculos se fazem necessário para o preenchimento das vagas que restarem após a apuração por esse método. O ponto mais importante a nota é que, ao votar em candidato de sua preferência, o eleitor está antes de tudo oferecendo o seu voto a um partido (ou coligação), ajudando a definir a quantidade de cadeira no Parlamento com as quais o partido ficará (proporcionalidade). Depois é que entra a lista aberta, para a escolher os mais votados em cada agremiação.

53. NICOLAU, 2006. Op. Cit.

54. Idem, p. 700; PEREIRA, Rodolfo Jan./

55. Idem, p. 704-5.

56. Idem, p. 706-8.



UM PRODUTO DA CAMPANHA

# O ORÇAMENTO É NOSSO



ProjetoParalelo  
DESIGN & COMUNICAÇÃO

APOIO

ALIANÇA  
NEGRA



REALIZAÇÃO

# IROHIN

[WWW.IROHIN.ORG.BR](http://WWW.IROHIN.ORG.BR)