

# Nota Técnica

**Nº 01**

---

**Dides**  
Diretoria de Desenvolvimento  
Institucional

Março de 2022

**AS EMENDAS  
PARLAMENTARES E A  
APROPRIAÇÃO SOBRE O  
ORÇAMENTO PÚBLICO:  
UMA DISCUSSÃO SOBRE O  
FALSO OU O VERDADEIRO**

Camillo de Moraes Bassi



## Governo Federal

### Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

# ipea

Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### Presidente

Carlos von Doellinger

#### Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

#### Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

#### Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

#### Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

#### Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

#### Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

#### Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

#### Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

André Reis Diniz

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

## EQUIPE TÉCNICA

### Camillo de Moraes Bassi

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Desenvolvimento Institucional (Dides) do Ipea. *E-mail*: <[camillo.bassi@ipea.gov.br](mailto:camillo.bassi@ipea.gov.br)>.

---

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdides01>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.  
Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	5
2 EMENDAS PARLAMENTARES: APARATO LEGAL.....	5
3 O AVANÇO DAS EPS SEGUNDO AS DOTAÇÕES.....	7
4 EXECUÇÃO FINANCEIRA DAS EPS.....	9
5 COMPORTAMENTO DOS RAPS: EMENDAS PARLAMENTARES <i>VIS-À-VIS</i> DESPESAS DISCRICIONÁRIAS.....	11
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	13
REFERÊNCIAS.....	13
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	14



## 1 INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

Uma hipotética apropriação – captura (Hartung, Mendes e Giambiagi, 2021, p. 22) – do orçamento público mediante as emendas parlamentares (EPs) é uma discussão que vem ganhando corpo na atualidade. Na verdade, após a incorporação das emendas das comissões permanentes e das emendas do relator-geral (Lei nº 13.957/2019), os ânimos se exaltaram ainda mais, substituindo o hipotético pela concretização.

Nesta nota técnica, a proposta é aferir se essa concretude é falsa ou verdadeira, apoiando-se, essencialmente, no estágio orçamentário que essas despesas alcançam – pagamentos, como protagonistas – e no tratamento dado aos restos a pagar (RAPs). Ou seja, o intento é escapar da *artilha* contábil das dotações, mesmo porque os créditos consignados, se não amarrados a despesas obrigatórias, costumam rumar a caminhos estanques aos originalmente traçados.

Além desta introdução, a investigação contém, na segunda seção, o aparato legal das EPs, permitindo identificar as semelhanças e as dessemelhanças entre elas. Na terceira seção, demonstra-se o avanço das EPs segundo o critério das dotações; ou seja, o parâmetro passível de gerar equívocos, devido aos motivos anteriormente mencionados. Na quarta seção, apresenta-se a execução financeira<sup>2,3</sup> das EPs, passo primeiro à aferição do falso ou verdadeiro, no que tange a sua apropriação orçamentária. Na quinta seção, afere-se o tratamento dado aos RAPs, a título de fortalecer ou não a ideia de apropriação orçamentária. Por fim, nas considerações finais – sexta seção –, apresentam-se as conclusões que a investigação permitiu extrair.

## 2 EMENDAS PARLAMENTARES: APARATO LEGAL

Por meio da Emenda Constitucional nº 86/2015,<sup>3</sup> institui-se a obrigatoriedade das execuções orçamentária e financeira das EPs individuais; obrigatoriedade que, ressalta-se, não está associada àqueles gastos que não se submetem às limitações de empenho e de movimentação financeira, de acordo com o previsto na Lei Complementar nº 101/2000, art. 9º, § 2º.<sup>4,5</sup> Retomando-se a emenda, além do quesito “obrigatoriedade”, fixou-se o montante de recursos direcionados às EPs, assim como as funções orçamentárias beneficiárias dos recursos. Transcreve-se a redação legal:

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

(...)

§ 9º As *emendas individuais* ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida<sup>6</sup> prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a *metade* deste percentual será destinada a *ações e serviços públicos de saúde*.

(...)

§ 11. É *obrigatória a execução orçamentária e financeira* das programações a que se refere o § 9º deste artigo em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) *da receita corrente líquida realizada no exercício anterior*, conforme os critérios para a *execução equitativa* da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 (Brasil, 2015, grifo nosso).

Em seguida, mediante a Emenda Constitucional nº 100/2019, estendeu-se a obrigatoriedade<sup>7</sup> às EPs de bancada, também fixando um montante de recursos a elas direcionado, porém sem delimitar as funções orçamentárias beneficiárias dos recursos. Transcreve-se a redação legal:

1. O autor agradece a Anatoly Krisanoski a inestimável contribuição à organização dos dados orçamentários/financeiros. Estende o agradecimento ao amigo Carlos Roberto Paiva da Silva, pelo amparo intelectual na elaboração desta nota técnica.

2. Adotar-se-á, de acordo com o *Boletim das Emendas Parlamentares* (Brasil, 2019a), a razão entre despesas pagas e dotações atualizadas como referência à execução financeira.

3. Na verdade, a Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 (LDO/2014), já previa a execução obrigatória das emendas individuais (Brasil, 2019a), previsão que ganhou perfil constitucional com a Emenda Constitucional nº 86/2015.

4. Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

5. Portanto, a obrigatoriedade sobredita é uma obrigatoriedade de fachada. Talvez, um modo de gerar uma enganosa garantia quanto aos desembolsos que pode até animar os mais desinformados.

6. Esse percentual foi “congelado” desde a EC nº 86/2015 (Gerbase, 2021, p. 5) e corrigido, a partir de então, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

7. Frisa-se: obrigatoriedade que não está associada àqueles gastos que não se submetem às limitações de empenho e de movimentação financeira, de acordo com o previsto na Lei Complementar nº 101/2000, art. 9º, § 2º.

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

(...)

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior (Brasil, 2019b, grifo nosso).

Em dezembro de 2019, ou seja, praticamente concomitantemente à emenda supracitada e mediante a Emenda Constitucional nº 105/2019, autorizou-se, por meio das emendas individuais, transferir recursos diretamente aos estados e municípios, listando, inclusive, as despesas não passíveis de serem financiadas e a fração dessas transferências destinada a “atividades específicas”. Transcreve-se a redação legal:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 166-A:

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual *poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios* por meio de:

I – transferência especial; ou

II – transferência com finalidade definida.

§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:

I – despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e

II – encargos referentes ao serviço da dívida.

(...)

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo (Brasil, 2019c, grifo nosso).

Avolumando o rol das EPs, duas novas modalidades foram introduzidas, por meio da Lei nº 13.957/2019 – emenda das comissões permanentes e emenda do relator-geral –,<sup>8</sup> diferenciando-se das demais, principalmente por não se submeterem à execução orçamentária e financeira obrigatória, por não contarem com um valor referente às dotações e com critérios de partição e finalidade dos gastos. Transcreve-se a redação legal:

Art. 1º A Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 [Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2020], passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 6º.

(...)

II – Primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo:

(...)

c) *discricionária decorrente* de programações incluídas ou acrescidas por emendas:

(...)

5. de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional (RP 8); e

6. de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica (RP 9) (Brasil, 2019d, grifo nosso).

Notifica-se ainda que, até 2013, não havia um identificador das EPs, como os anteriormente listados, o que dificultava o acompanhamento de sua execução orçamentária (Brasil, 2019a, p. 10). Entretanto, com a implementação das EPs com a grife da obrigatoriedade – as emendas individuais, como célula-tronco –, introduziram-se os marcadores/ identificadores de resultado primário (RP),<sup>9,10</sup> úteis tanto para acompanhamento do saldo não financeiro como para visibilidade, em relação ao destino dos recursos.

8. De fato, elas já existiam, embora com menor representatividade, na Resolução nº 1/2006/CN.

9. As emendas individuais ganharam seu marcador (RP = 6), inicialmente, com a Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 (LDO/2014), ratificado pela Emenda Constitucional nº 86/2015. Por sua vez, as emendas de bancada foram marcadas (RP = 7), primeiramente, pela Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (LDO/2017), marcação ratificada pela Emenda Constitucional nº 100/2019.

10. Em relação às emendas das comissões permanentes e do relator-geral, estas obtiveram o marcador mediante a Lei nº 13.957/2019, atribuindo às emendas de comissão permanente o marcador RP = 8 e, às emendas do relator-geral, o marcador RP = 9, conforme demonstrado na transcrição anteriormente efetuada.

Na próxima seção, apresentar-se-ão dados sobre os avanços dos recursos, relacionados às EPs, segundo as dotações atualizadas. Abordar-se-ão os exercícios de 2019, 2020 e 2021, período que permite identificar o papel das EPs das comissões permanentes e do relator-geral no aumento quantitativo. Ademais os valores serão confrontados com os das despesas discricionárias,<sup>11</sup> a título de fortalecer a representatividade dos recursos direcionados às EPs. O intuito é demonstrar que, aparentemente, as EPs avolumaram-se, sustentando, assim, a hipótese de “captação” do orçamento público pelos congressistas. Posteriormente, e utilizando as ferramentas listadas na seção introdutória, desconstruir-se-á essa hipotética<sup>12</sup> “captação”.

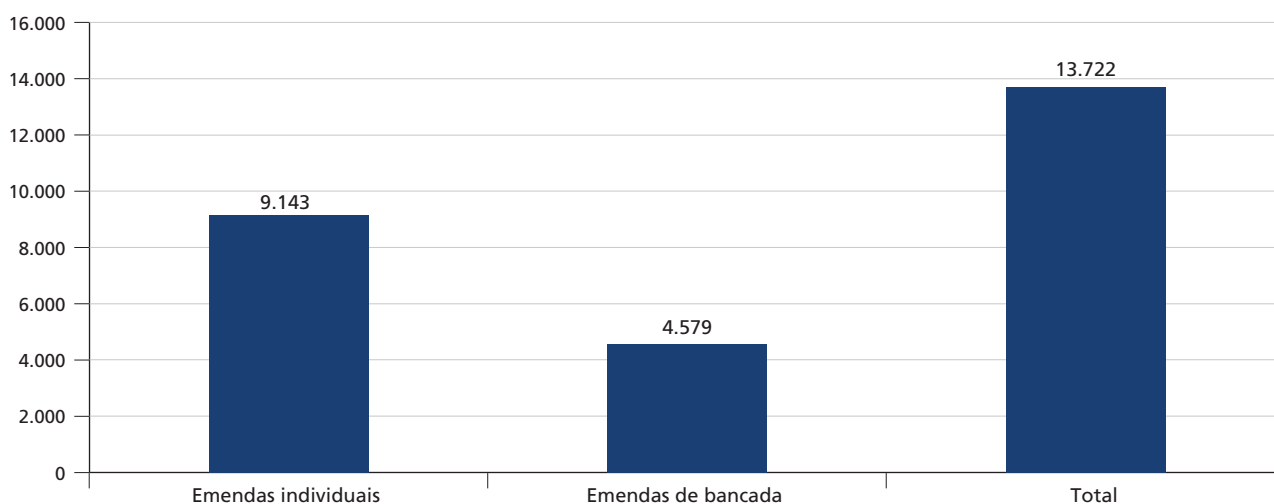
### 3 O AVANÇO DAS EPs SEGUNDO AS DOTAÇÕES

Conforme o gráfico 1, em 2019, quando havia apenas as EPs individual e de bancada,<sup>13</sup> a dotação total era R\$ 13,7 bilhões: R\$ 9,1 bilhões para as emendas individuais e R\$ 4,5 bilhões para as emendas de bancada. Se confrontarmos esse valor com os das despesas discricionárias – que, conforme a tabela 1, totalizaram R\$ 166 bilhões, em 2019 –, conclui-se que a dotação das EPs representava 8,2% das despesas em questão.

GRÁFICO 1

#### Dotação orçamentária das EPs (2019)

(Em R\$ 1 milhão)



Fonte: Tesouro Gerencial. Disponível em: <<https://bit.ly/3LMaGOX>>.

Elaboração do autor.

TABELA 1

#### Emendas parlamentares diante das despesas discricionárias da União (2019)

RP	Natureza	Dotação atualizada (R\$ 1 milhão)	Participação (%)
2	Discricionária primária	152.233,00	0,917314935
6	Discricionária decorrente de emenda individual	9.143,00	0,055093248
7	Discricionária decorrente de emenda de bancada	4.579,00	0,027591817
<b>Total de despesas</b>		<b>165.955,00</b>	<b>1,00</b>

Fontes: Tesouro Gerencial (disponível em: <<https://bit.ly/3LMaGOX>>); Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siop (disponível em: <<https://bit.ly/3p3a7X8>>).

Elaboração do autor.

Em 2020, por sua vez, quando as EPs das comissões permanentes e do relator foram introduzidas no orçamento, a dotação saltou, conforme o gráfico 2, para R\$ 36,1 bilhões: as EPs individuais, R\$ 9,4 bilhões; as EPs de bancada, R\$ 5,9 bilhões; as EPs de comissão permanente, R\$ 639 milhões; e as EPs do relator-geral, R\$ 20,1 bilhões. Acompanhando

11. As EPs compõem as despesas discricionárias, mesmo porque discricionárias elas são. Repisa-se que, conforme menção já efetuada na segunda seção, a obrigatoriedade de algumas delas – emendas individual e de bancada – não se alinha àqueles gastos que não se submetem às limitações de empenho e de movimentação financeira, de acordo com o previsto na Lei Complementar nº 101/2000, art. 9º, § 2º (LRF).

12. Real para, por exemplo, Hartung, Mendes e Giambiagi (2021).

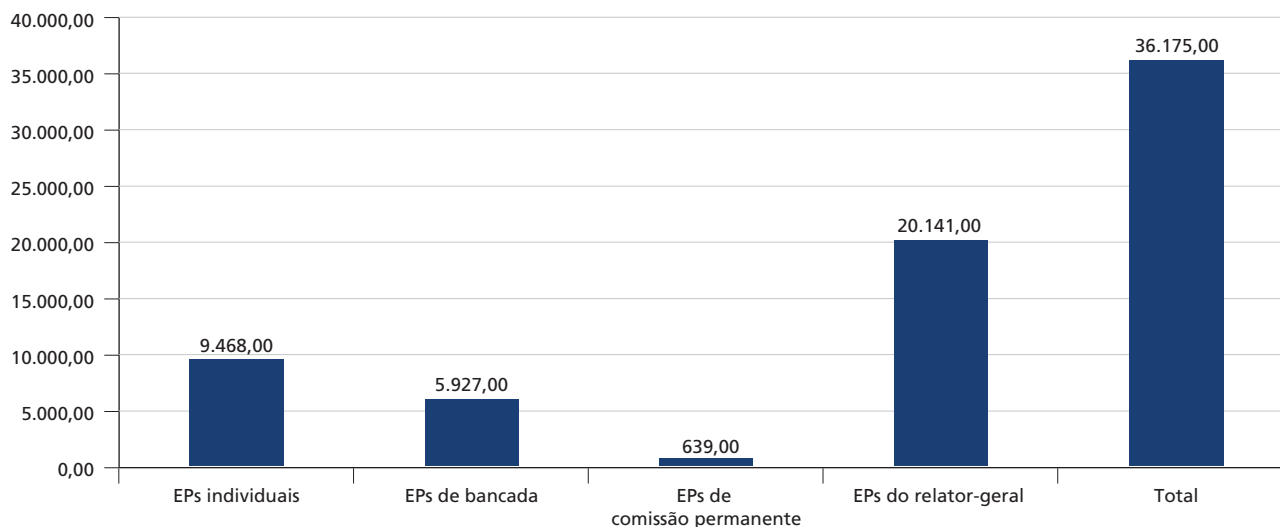
13. Vale lembrar que são de execução orçamentária e financeira obrigatórias.

a atitude do período, em 2020, as despesas discricionárias totalizaram, conforme a tabela 2, R\$ 567 bilhões, ou seja, a dotação das EPs passou a representar 6,3% das despesas em questão. Vale, aqui, apontar que 2020 foi um ano de expansão dos gastos,<sup>14</sup> devido à virose pandêmica, o que, obviamente, mitigou a representatividade da dotação das EPs, diante do parâmetro utilizado. Mas, por exemplo, se replicássemos os valores de 2019 – R\$ 152 bilhões –, a dotação das EPs passaria a representar 24% das despesas em questão.

GRÁFICO 2

**Dotação orçamentária das EPs (2020)**

(Em R\$ 1 milhão)



Fonte: Tesouro Gerencial. Disponível em: <<https://bit.ly/3LMaGOX>>.

Elaboração do autor.

TABELA 2

**Emendas parlamentares das despesas discricionárias da União (2020)**

RP	Natureza	Dotação atualizada (R\$ 1 milhão)	Participação (%)
2	Discricionária primária	540.063,00	0,93722212
6	Discricionária decorrente de emenda individual	9.468,00	0,016430711
7	Discricionária decorrente de emenda de bancada	5.927,00	0,010285681
8	Discricionária decorrente de emenda de comissão permanente	639,00	0,001108917
9	Discricionária decorrente de emenda do relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual – Ploa	20.141,00	0,034952572
<b>Total de despesas</b>		<b>576.238,00</b>	<b>1,00</b>

Fontes: Tesouro Gerencial (disponível em: <<https://bit.ly/3LMaGOX>>); Siop (disponível em: <<https://bit.ly/3p3a7X8>>).

Em 2021,<sup>15</sup> a dotação das EPs totalizou, segundo o gráfico 3, R\$ 33,8 bilhões: as EPs individuais, R\$ 9,6 bilhões; as EPs de bancada, R\$ 7,3 bilhões; e as EPs do relator-geral, R\$ 16,8 bilhões. Confrontando com o valor das despesas discricionárias, constata-se, conforme a tabela 3, que a dotação das EPs passou a representar 15% das despesas em questão.

14. As despesas discricionárias primárias – RP = 2 – subiram 270%, de acordo com valores anteriormente relatados.

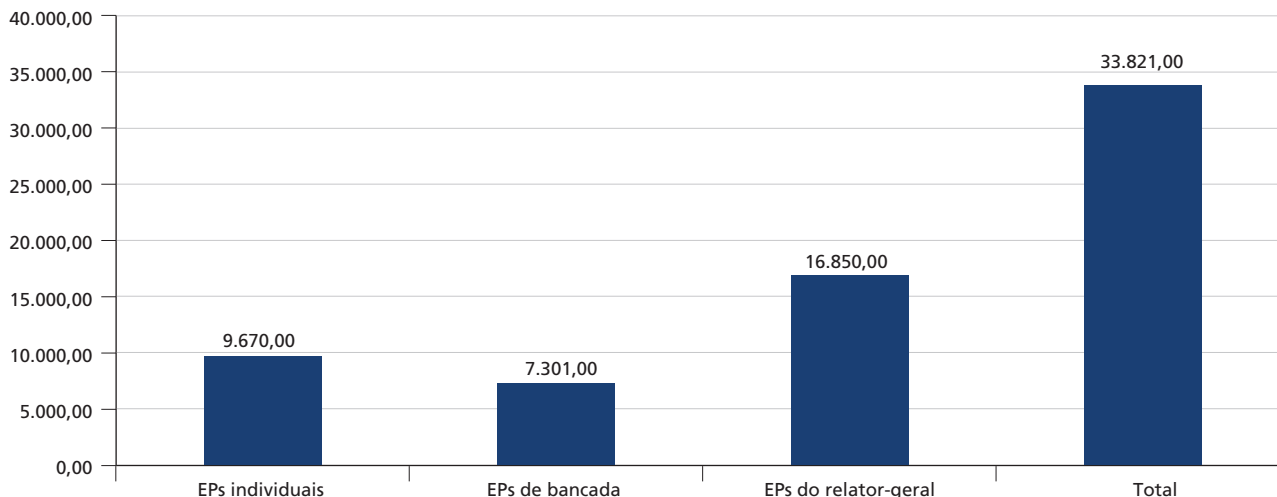
15. Assinala-se que, em 2021, as EPs das comissões permanentes não foram orçadas.



GRÁFICO 3

## Dotação orçamentária das EPs (2021)

(Em R\$ 1 milhão)

Fonte: Tesouro Gerencial. Disponível em: <<https://bit.ly/3LMaGOX>>.

Elaboração do autor.

TABELA 3

## Emendas parlamentares diante das despesas discricionárias da União (2021)

RP	Natureza	Dotação atualizada (R\$ 1 milhão)	Participação (%)
2	Discricionária primária	198.267,00	0,854275103
6	Discricionária decorrente de emenda individual	9.670,00	0,04166523
7	Discricionária decorrente de emenda de bancada	7.301,00	0,031457895
9	Discricionária decorrente de emenda do relator-geral do Ploa	16.850,00	0,072601772
<b>Total de despesas</b>		<b>232.088,00</b>	<b>1,00</b>

Fontes: Tesouro Gerencial (disponível em: <<https://bit.ly/3LMaGOX>>); Siop (disponível em: <<https://bit.ly/3p3a7X8>>).

Elaboração do autor.

Portanto, diante dos dados apresentados, as dotações das EPs saíram de R\$ 13,7 bilhões, em 2019, alcançaram seu pico em 2020, encolhendo, de modo pouco representativo, em 2021. Se confrontadas com os valores das despesas discricionárias, sua representatividade foi de 8,2%, em 2019; 6,3%, em 2020 – e os gastos “extraordinários” mitigaram sua representatividade; e 15%, em 2021. A primeira questão é se essa ascensão – crua ou sozinha – concretiza uma apropriação das EPs sobre o orçamento público. A resposta, evidentemente, envolve juízo de valor, e aí o subjetivismo impera. Entretanto, e é este o objetivo da análise, pode-se perfeitamente questionar se as dotações são realmente um parâmetro adequado à “captura” do fundo público, discussão que se desenvolverá nas próximas seções.

## 4 EXECUÇÃO FINANCEIRA DAS EPs

Cabe, de antemão, anunciar que, à aferição de que as dotações podem gerar equívocos – o falso – quanto à representativa das EPs, operar-se-á com o conceito de execução financeira, que consiste na razão entre despesas pagas e dotações atualizadas (Brasil, 2019a). Além disso, confrontar-se-ão os resultados das EPs com os das despesas discricionárias, estrito senso,<sup>16</sup> a fim de tonificar, ou não, o obtido, mediante a execução ora tratada.

Em 2019, de acordo com o gráfico 4, as EPs individuais, dotadas em R\$ 9,1 bilhões, alcançaram R\$ 4,2 bilhões em despesas pagas, ou seja, uma execução financeira de 46%. Por sua vez, as EPs de bancada, dotadas em R\$ 4,5 bilhões, alcançaram R\$ 1,5 bilhão em despesas pagas, ou seja, uma execução financeira de 33%. Se somadas as dotações – R\$ 13,7 bilhões – e as

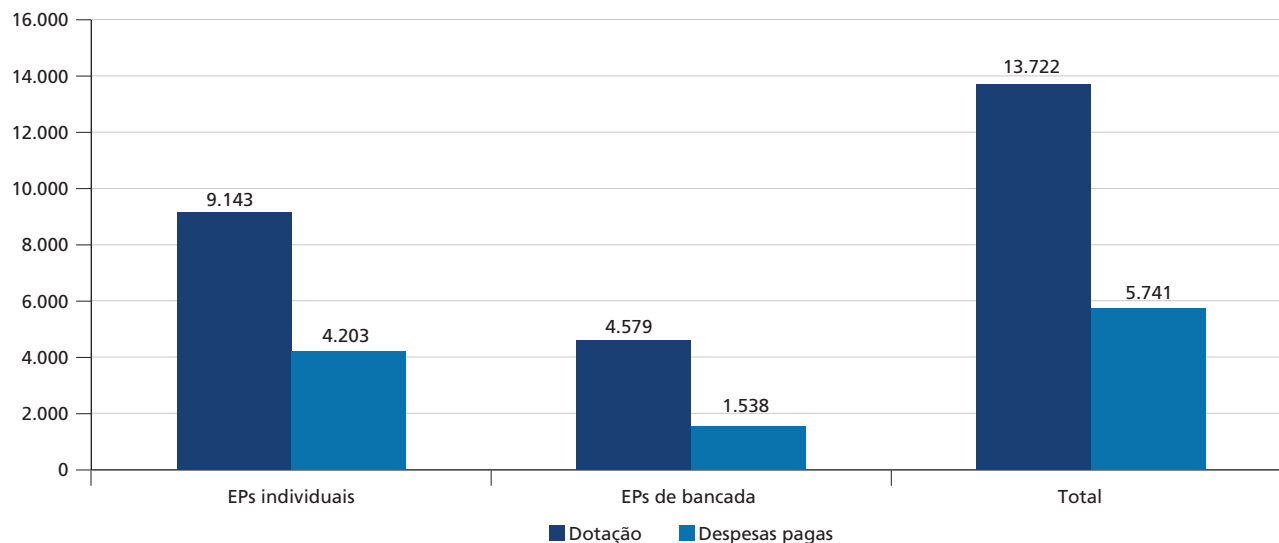
16. Despesas com indicador de resultado primário igual a dois (RP = 2).

despesas pagas – R\$ 5,7 bilhões –, tem-se uma execução financeira de 42%, índice bem inferior às despesas discricionárias, estrito senso – 74%.<sup>17</sup>

GRÁFICO 4

**Execução financeira das EPs (2019)**

(Em R\$ 1 milhão)



Fonte: Tesouro Gerencial. Disponível em: <<https://bit.ly/3LMaGOX>>.

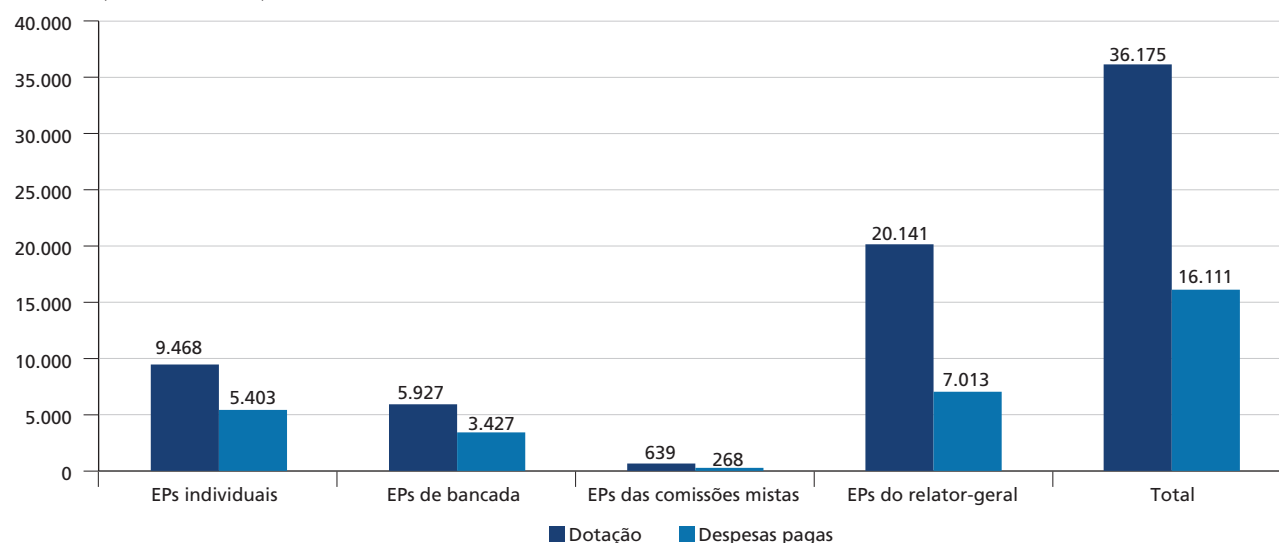
Elaboração do autor.

Em 2020, segundo o gráfico 5, as EPs individuais, dotadas em R\$ 9,4 bilhões, alcançaram R\$ 5,4 bilhões em despesas pagas, ou seja, uma execução financeira de 57%. As EPs de bancada, por sua vez, dotadas em R\$ 5,9 bilhões, alcançaram R\$ 3,4 bilhões em despesas pagas, ou seja, uma execução financeira de 57%. Em relação às EPs das comissões mistas, dotadas em R\$ 639 milhões, estas alcançaram R\$ 268 milhões em despesas pagas, ou seja, uma execução financeira de 42%. Por fim, as EPs do relator-geral, dotadas em R\$ 20,1 bilhões, alcançaram R\$ 7,0 bilhões em despesas pagas, ou seja, uma execução financeira de 35%. Se somadas as dotações – R\$ 36,1 bilhões – e as despesas pagas – R\$ 16,1 bilhões –, tem-se uma execução financeira de 44%, índice (muitíssimo) inferior às despesas discricionárias, estrito senso – 85%.<sup>18,19</sup>

GRÁFICO 5

**Execução financeira das EPs (2020)**

(Em R\$ 1 milhão)



Fonte: Tesouro Gerencial. Disponível em: <<https://bit.ly/3LMaGOX>>.

Elaboração do autor.

17. Extraído do Tesouro Gerencial. Disponível em: <<https://bit.ly/3LMaGOX>>.

18. Extraído do Tesouro Gerencial. Disponível em: <<https://bit.ly/3LMaGOX>>.

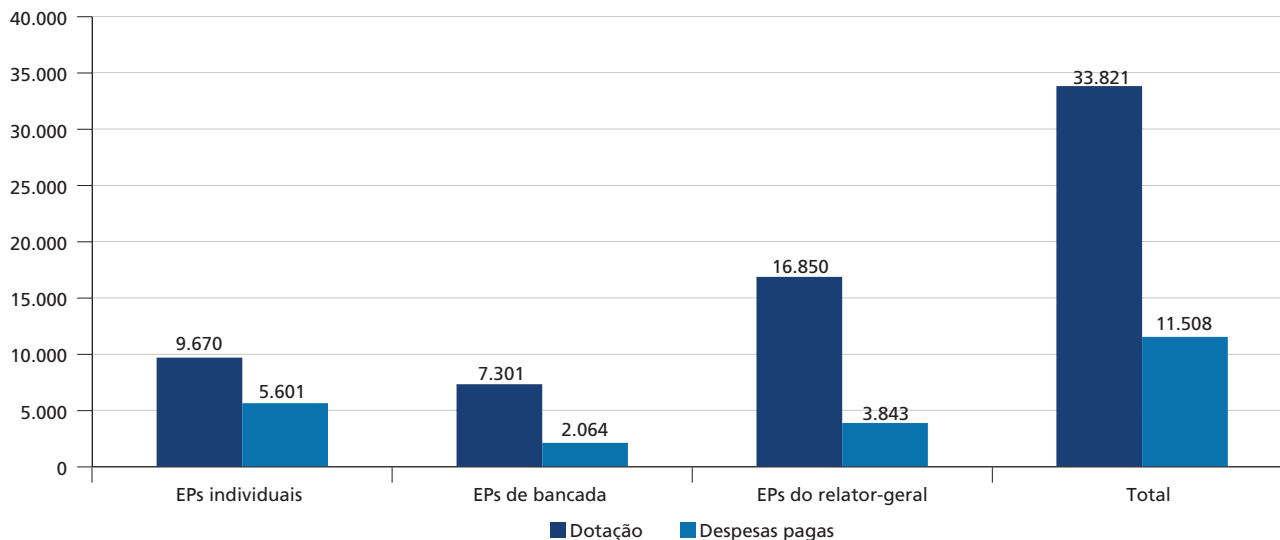
19. É importante registrar que, em 2020, os gastos elevaram-se substancialmente, devido à virose pandêmica.

Quanto a 2021,<sup>20</sup> segundo o gráfico 6, as EPs individuais, dotadas em R\$ 9,6 bilhões, alcançaram R\$ 5,6 bilhões em despesas pagas, ou seja, uma execução financeira de 58%. Por sua vez, as EPs de bancada, dotadas em R\$ 7,3 bilhões, alcançaram R\$ 2,0 bilhões em despesas pagas, ou seja, uma execução financeira de 27%. Em relação às EPs do relator-geral, dotadas em R\$ 16,8 bilhões, estas alcançaram R\$ 3,8 bilhões em despesas pagas, ou seja, uma execução financeira de 22%. Se somadas as dotações – R\$ 33,8 bilhões – e as despesas pagas – R\$ 11,5 bilhões –, tem-se uma execução financeira de 33%, índice (muitíssimo) inferior às despesas discricionárias, estrito senso – 66%.<sup>21</sup>

#### GRÁFICO 6

##### Execução financeira das EPs (2021)

(Em R\$ 1 milhão)



Fonte: Tesouro Gerencial. Disponível em: <<https://bit.ly/3LMaGOX>>. Elaboração do autor.

Um último exercício: se somássemos as dotações das EPs dos três exercícios – R\$ 83,6 bilhões – e as despesas pagas – R\$ 33,3 bilhões –, obter-se-ia uma execução financeira de 40%. Reproduzindo a prática com as despesas discricionárias – dotação de R\$ 895 bilhões e despesas pagas de R\$ 706 bilhões –, ter-se-ia uma execução financeira de 79%. Sendo assim, pode-se extrair duas conclusões da análise aqui desenvolvida: i) as dotações não são o parâmetro adequado para se aferir a representatividade orçamentária das EPs; e ii) o tratamento dado às EPs – e não nos esqueçamos que algumas EPs carregam o rótulo “obrigatoriedade” – é de terceira classe, ou seja, muito aquém do observado em relação às despesas discricionárias.

## 5 COMPORTAMENTO DOS RAPS: EMENDAS PARLAMENTARES VIS-À-VIS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS

Rememora-se que se acolheu o tratamento dado aos RAPS, a título de fortalecer ou não a ideia de apropriação orçamentária pelas EPs, mesmo porque constituem-se em um passivo do pretérito, que pode ser saldado em exercícios posteriores ao empenho e/ou liquidação.<sup>22</sup> Acrescenta-se que se reproduzirá o exercício da seção anterior – confrontar com o tratamento dado às despesas discricionárias – com o mesmo fito ali mencionado: tonificar ou não o obtido, em relação às EPs. Aos fatos, então.

Conforme a tabela 4,<sup>23</sup> os RAPS processados reinscritos<sup>24</sup> das despesas discricionárias somam R\$ 2 bilhões e os das emendas parlamentares, R\$ 1,2 bilhão. Levando-se em conta a temporalidade das despesas discricionárias –

20. Informações extraídas até o final do mês de outubro do mesmo ano.

21. Extraído do Tesouro Gerencial. Disponível em: <<https://bit.ly/3LMaGOX>>.

22. Vale anunciar os RAPS quando, obviamente pagos, podem ser computados, em relação aos limites dos gastos das EPs individual e de bancada: “Artigo 166. (...) § 17. *Os restos a pagar* provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 *poderão ser considerados* para fins de cumprimento *da execução financeira* até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) *da receita corrente líquida realizada no exercício anterior*, para as programações *das emendas individuais*, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações *das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal*” (Brasil, 2019b, grifo nosso).

23. Os RAPS processados inscritos não foram acolhidos porque ainda podem ser pagos, visto que os dados se limitam ao mês de outubro.

24. Ou seja, despesas que atingiram a fase da liquidação e pertencentes a exercícios financeiros anteriores a T - 1.

remoto – e a disparidade entre os numerários,<sup>25</sup> é cabível postular que ao passivo pretérito das EPs é dada (muito) pouca atenção – alternativamente, cujo pagamento transparece pouco interessante, mesmo ostentando algumas delas o *status* de “obrigatoriedade”. Em seguida, observa-se que R\$ 43 milhões dos RAPs das EPs foram cancelados; ou seja, o descaso em seu estado mais intensivo, que sequer demanda um confronto com os cancelamentos das despesas discricionárias.<sup>26</sup> Por fim, os RAPs a pagar, neste caso, totalizam mais de R\$1,0 bilhão, ou seja, metade do valor das despesas discricionárias, o que, devido a razões já expostas,<sup>27</sup> potencializa a ideia de indiferença, desinteresse, em suma, de qualquer captação orçamentária, mediante as EPs.

Passando aos RAPs não processados,<sup>28</sup> o cenário não demonstra muita melhoria. Verifica-se que os RAPs reinscritos<sup>29</sup> somam R\$ 8 milhões que, se relativizados com os das despesas discricionárias<sup>30</sup> – R\$ 15 milhões –, norteiam a questão da prioridade ou não do pagamento. Quanto aos RAPs cancelados – vale informar que são mais comuns nos RAPs não processados<sup>31</sup> –, estes atingem R\$ 400 milhões,<sup>32</sup> cifra que, por si só, demonstra a inanição das EPs, em termos de pagamentos. Se necessário entender-se que o valor é insuficiente para suportar a premissa, o cotejo com os RAPs cancelados das despesas discricionárias – R\$ 1,5 bilhão – suprime, acredita-se, a lacuna. Tratando-se dos RAPs a pagar, o quadro é desalentador. Alcançam mais de R\$ 19 milhões, valor equivalente ao das despesas discricionárias – R\$ 20 milhões. Ou seja, os pagamentos das emendas parlamentares – relativizando-as com as despesas discricionárias – alinham-se à máxima “devo, não nego; pago quando quiser”.

TABELA 4

**Comportamento dos RAPs das EPs e das despesas discricionárias**

(Em R\$)

Resultado EOF	Item informação	36	37	39	41	42	47
		Restos a pagar processados reinscritos	Restos a pagar processados cancelados	Restos a pagar processados a pagar	Restos a pagar não processados reinscritos	Restos a pagar não processados cancelados	Restos a pagar não processados a pagar
2	Primário discricionário	2.030.716.913,00	201.846.869,98	2.077.316.553,92	14.914.975.241,10	1.534.928.821,45	20.141.895.867,56
6	Despesa discricionária decorrente de emenda individual	747.903.675,54	42.138.142,18	564.069.250,44	5.620.853.011,95	275.550.732,67	6.451.556.268,36
7	Despesa discricionária decorrente de emenda de bancada	491.719.243,21	555.957,89	475.727.786,33	2.454.310.315,63	38.800.023,48	3.536.314.004,74
8	Despesa discricionária decorrente de emenda parlamentar de comissão permanente	0,00	11.593,01	97.273,59	0,00	3.971.780,88	192.629.392,93
9	Despesa discricionária decorrente de emenda parlamentar do relator-geral	0,00	212.555,74	12.064.627,43	0,00	80.517.059,81	9.277.244.140,10
<b>Total</b>		<b>3.270.339.831,75</b>	<b>244.765.118,80</b>	<b>3.129.275.491,71</b>	<b>22.990.138.568,69</b>	<b>1.933.768.418,29</b>	<b>39.599.639.673,69</b>

Fonte: Tesouro Gerencial. Disponível em: <<https://bit.ly/3LMaGOX>>.

Elaboração do autor.

Obs.: EOF – execução orçamentária e financeira da despesa.

25. Por exemplo, as dotações das EPs em 2019, 2020 e 2021 totalizaram R\$ 83,6 bilhões, enquanto as dotações das despesas discricionárias, R\$ 895 bilhões.

26. A título de informação, os cancelamentos das despesas discricionárias foram de R\$ 202 milhões.

27. Temporalidade e numerário.

28. Ou seja, despesas que atingiram apenas a fase do empenho.

29. Isto é, despesas que atingiram a fase do empenho e pertencentes a exercícios financeiros anteriores a T - 1.

30. As razões já foram expostas e não convém reapresentá-las, a título de evitar o enfadonho.

31. *Grosso modo*, porque a despesa empenhada significa apenas uma contração, enquanto a liquidada a entrega, por exemplo, do serviço contratado.

32. O que dá sustentáculo à hipótese de ser o empenho, não esporadicamente, uma maneira de amainar os ânimos, prometendo algo que não se concretizará.

A ideia de uma apropriação/captação do orçamento público por meio das emendas parlamentares é um devaneio que pode ser respondido pelo foco nas dotações, e não nos pagamentos, seja no exercício *T* ou no exercício *T - X*. Em suma, um equívoco crasso, que não convém “fulanizar” o protagonismo.

Cacofônico, talvez, a alguns, o fato é que o Poder Executivo continua comandando os gastos, e o Legislativo, alicerçado em uma miopia não condizente com sua grife institucional, acreditando em um falso empoderamento – neste caso, comandado pelas EPs individual e de bancada, que carregam o rótulo da “obrigatoriedade”.

### REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/30EAHg6>>. Acesso em: 25 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 1, de 2006-CN. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 4, 26 dez. 2006. **Seção 1**. Disponível em: <<https://bit.ly/3f67mPu>>. Acesso em: 1 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 (LDO/2014). Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 dez. 2013. Edição extra. Disponível em: <<https://bit.ly/332q6gg>>. Acesso em: 24 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 mar. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3qcx1wo>>. Acesso em: 24 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (LDO/2017). Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 dez. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/33mjs4f>>. Acesso em: 24 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Boletim de Emendas Parlamentares: execução orçamentária e financeira**. Brasília: Câmara dos Deputados, maio 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/3zJ9LJh>>. Acesso em: 22 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de julho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jun. 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/3nfhRV5>>. Acesso em: 17 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a estados, ao Distrito Federal e a municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 dez. 2019c. Disponível em: <<https://bit.ly/3r74VSi>>. Acesso em: 19 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.957, de 18 de dezembro de 2019. Altera a Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 dez. 2019d. Disponível em: <<https://bit.ly/3tdYlvW>>. Acesso em: 17 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Séries históricas da Receita Corrente Líquida (RCL)**. Brasília: ME, abr. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3r8xzmh>>. Acesso em: 25 set. 2021.

GERBASE, L. **O orçamento secreto e suas implicações na garantia dos direitos humanos**. Brasília: INESC, ago. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3zJl9Vx>>. Acesso em: 23 set. 2021.

HARTUNG, P.; MENDES, M.; GIAMBIAGI, F. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura de orçamento. **Conjuntura Econômica**, v. 75, n. 9, p. 20-22. Disponível em: <<https://bit.ly/3f6CftU>>. Acesso em: 28 set. 2021.

### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ASSIS, A. R. de. Orçamento impositivo: as emendas constitucionais nº 86/2015 e 100/2019 na resolução do “problema do orçamento”. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**, v. 1, n. 5, set. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3HSeNWM>>. Acesso em: 16 set. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: <<https://bit.ly/3FgEU86>>. Acesso em: 13 set. 2021.

..... Ministério da Economia. **Relatório contábil do Tesouro Nacional**: uma análise dos ativos, passivos e fluxos financeiros da União (2018). Brasília: STN, jun. 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/3zJQTtR>>. Acesso em: 24 set. 2021.

..... Ministério da Econômica. **Relatório contábil do Tesouro Nacional**: uma análise dos ativos, passivos e fluxos financeiros da união (2019). Brasília: STN, 2019b.

..... Ministério da Economia. **Relatório contábil do Tesouro Nacional**: uma análise dos ativos, passivos e fluxos financeiros da União (2020). Brasília: STN, jun. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3sZQlwK>>. Acesso em: 24 set. 2021.

..... Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO/2022). Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 5, 23 ago. 2021. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3teugwy>>. Acesso em: 23 set. 2021.

RODRIGUES, T. A. **Emendas parlamentares individuais**: a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015. Brasília: Senado Federal, jun 2019. (Orçamento em Discussão, n. 45). Disponível em: <<https://bit.ly/3Gg9ZKm>>. Acesso em: 19 set. 2021.

SILVA, F. V. B.; BITTENCOURT, F. M. R. **Entre o mar do “autorizativo” e a pedra do “impositivo das emendas”**: sobre a possibilidade de resgate institucional do orçamento brasileiro. Brasília: Senado Federal, maio 2019. (Orçamento em Discussão, n. 44). Disponível em: <<https://bit.ly/3JTaCfr>>. Acesso em: 20 set. 2021.

**EDITORIAL**

**Chefe do Editorial**

Aeromilson Trajano de Mesquita

**Assistentes da Chefia**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

**Supervisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

**Editoração**

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

## **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA  
**BRASIL**  
GOVERNO FEDERAL