



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

MARIA GABRIELA CAMPOS CHAVES

**AS CONSEQUÊNCIAS DA PARLAMENTARIZAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS
POR MEIO DAS EMENDAS IMPOSITIVAS**

**JOÃO PESSOA
2025**

MARIA GABRIELA CAMPOS CHAVES

**AS CONSEQUÊNCIAS DA PARLAMENTARIZAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS
POR MEIO DAS EMENDAS IMPOSITIVAS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
da obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientadora: M.a Giorgia Petrucce
Lacerda e Silva Abrantes

**JOÃO PESSOA
2025**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

C512c Chaves, Maria Gabriela Campos.

As consequências da parlamentarização das despesas públicas por meio das emendas impositivas / Maria Gabriela Campos Chaves. - João Pessoa, 2025.
63 f. : il.

Orientação: Giorggia Petrucce Lacerda e Silva
Abrantes.

TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Emendas impositivas. 2. Parlamentarização das despesas. 3. Transparência. 4. Políticas públicas. I. Abrantes, Giorggia Petrucce Lacerda e Silva. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

MARIA GABRIELA CAMPOS CHAVES

**AS CONSEQUÊNCIAS DA PARLAMENTARIZAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS
POR MEIO DAS EMENDAS IMPOSITIVAS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito de João Pessoa do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade
Federal da Paraíba como requisito parcial
da obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

Orientadora: M.a Giorgia Petrucce
Lacerda e Silva Abrantes

DATA DA APROVAÇÃO: 02 DE MAIO DE 2025

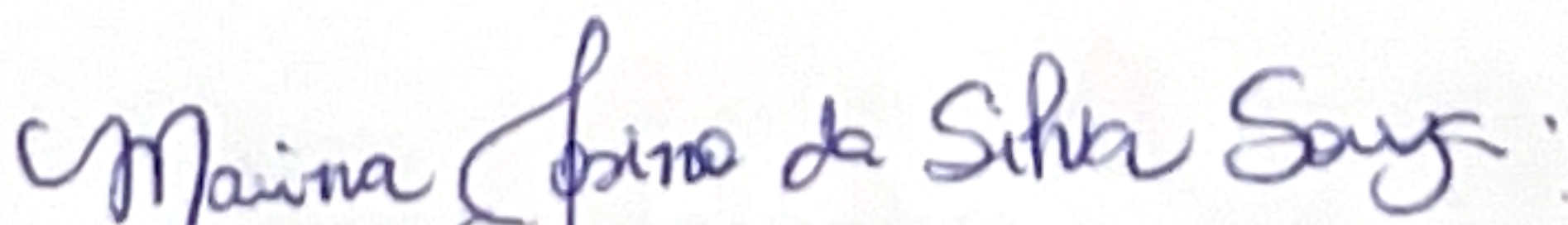
BANCA EXAMINADORA:



Prof.ª M.a GIORGGIA PETRUCCE LACERDA E SILVA ABRANTES
(ORIENTADORA)



Prof.ª Dr.ª LENILMA CRISTINA SENA DE FIGUEIREDO MEIRELLES
(AVALIADORA)



Prof.ª Dr.ª MARINA JOSINO DA SILVA SOUZA
(AVALIADORA)

A todas as pessoas que me amam, se
sacrificaram, me incentivaram, e torceram por
mim durante essa trajetória.

AGRADECIMENTOS

Eu descobri tantas coisas durante esses mais de 5 anos na Universidade Federal da Paraíba. Na UFPB pude viver e explorar coisas não antes experienciadas, ou talvez não com tanta intensidade. Pude me adaptar a uma nova dinâmica, a novos assuntos, a novas pessoas e professores, a um intercâmbio (que foi até aqui a experiência mais marcante da minha vida, nele entendi sobre infimidade, da vida, das coisas, e, principalmente, dos problemas). Para além de um crescimento profissional, tudo foi de um amadurecimento pessoal enorme. Se pudesse resumir essa minha trajetória no curso em uma frase seria: “ninguém nunca está pronto para nada”, eu não estava pronta pra entrar, não me sentia preparada para a passagem do tempo e dos períodos, mas cá estou eu, me despedindo.

Talvez a magnanimidade da vida seja isso, só deixar ir, se entregar, fazer o seu melhor, e acreditar. Sigo agora para uma nova etapa, mas sem antes agradecer aqueles que até aqui me fortaleceram. Começo pela minha casa celestial, obrigada meu Deus, e Nossa Senhora por ter reencontrado vocês durante essa caminhada, e pelas conquistas que somente se tornaram possível através das suas intercessões e desejos.

Em seguida, agradeço à minha mãe, Margarida, pelos sacrifícios, dedicação, e amor, e à meu pai, Jeová, por todo amor revestido em suporte, oportunidade, e orientações. À Aninha, te agradeço pelo companheirismo, força, apoio em todas as perspectivas possíveis, mas principalmente pela sua vida, tudo seria muito mais difícil sem você. A Iohany e Augusto obrigada por me fazerem experimentar o amor mais real e puro. E a todos os meus irmãos, tios, tias, padrinhos, madrinhas, primos, avós, e amigos por me fazerem entender a importância da família, do afeto, e da torcida.

As minhas amigas surgidas no curso, meu profundo agradecimento pelo companheirismo, alicerce, e por me deixarem fazer parte da vida de cada um de vocês. Também sou grata pelos professores que tive, e a dedicação empenhada na minha formação.

Por fim, no âmbito profissional, agradeço a Turma Recursal do Fórum Cível de João Pessoa, na pessoa dos seus servidores, assessores, e juízes, pelos conhecimentos adquiridos, pelas oportunidades, e pela relação de afeto que desenvolvi para com cada um.

RESUMO

Em sistemas presidencialistas como o brasileiro, a disputa orçamentária entre os Poderes Executivo e Legislativo é intrínseca ao sistema de freios e contrapesos. O Legislativo, além de discutir e fiscalizar o orçamento, pode modificá-lo por meio de emendas parlamentares, cuja execução não era obrigatória em razão do caráter meramente autorizativo do mesmo. A partir das Emendas Constitucionais nº 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022, surgiram as emendas impositivas, que obrigam o Gestor Público Federal a executar as emendas individuais e de bancada, intensificando a tensão entre os poderes e inaugurando o fenômeno da parlamentarização das despesas públicas. Este trabalho analisa as consequências desse processo, investigando se há usurpação de competências do Executivo pelo Legislativo, transparência na alocação dos recursos e eficácia nos gastos públicos. O objetivo central é demonstrar que, embora as emendas impositivas busquem descentralizar a aplicação dos recursos públicos, elas geram desequilíbrios institucionais, fragilizam a governança e aumentam os riscos de práticas ilícitas, comprometendo a efetividade das políticas públicas. A metodologia inclui pesquisa bibliográfica, documental e análise qualitativa e quantitativa de dados. O estudo divide-se em três capítulos, o primeiro trata dos aspectos gerais do orçamento e das emendas parlamentares, abordando conceitos, princípios orçamentários e as mudanças trazidas pelas emendas constitucionais mencionadas, em sequência, o segundo analisa se as emendas impositivas transferem indevidamente ao Legislativo funções típicas do Executivo, comprometendo a condução orçamentária, e o último examina se a execução das emendas obedece ao princípio da transparência e se os recursos são aplicados de forma planejada ou pulverizada. A conclusão a que se chega, é que a possibilidade de deputados e senadores ordenarem despesas públicas bilionárias de forma discricionária transforma o Legislativo em um co-gestor orçamentário, em direta violação ao princípio da separação de poderes. Não bastasse isso, depreende-se que as receitas públicas advindas das emendas parlamentares por serem utilizadas, em sua maioria, como moeda de troca política para manutenção do reduto eleitoral dos parlamentares, são aplicadas de forma desconexa e pulverizada, e resultam no enfraquecimento das políticas públicas estruturantes. Por fim, constata-se que a falta de mecanismos de controle e publicidade sobre essas transferências facilita práticas ilícitas, como nos casos das emendas de relator (RP-9) e das chamadas “emendas pix”, ambas marcadas por opacidade na origem e no destino dos recursos públicos.

Palavras-chave: emendas impositivas; parlamentarização das despesas; transparência; políticas públicas.

ABSTRACT

In presidential systems such as Brazil's, the budgetary dispute between the executive and legislative branches is intrinsic to the system of checks and balances inherent to presidential governance. Besides discussing and overseeing the budget, the Legislative Branch can modify it through parliamentary amendments, whose implementation was not obligatory due to their non-binding nature. However, Constitutional Amendments 86/2015, 100/2019, 105/2019, and 126/2022 introduced mandatory amendments, obliging the federal government to implement individual and caucus amendments. This change intensified tensions between the branches and ushered in the phenomenon of legislative influence over public spending. This study analyzes the consequences of this process, investigating whether it represents a usurpation of executive powers by the legislature, transparency in resource allocation, and the effectiveness of public spending. The main objective is to demonstrate that, although mandatory amendments aim to decentralize the allocation of public resources, they generate institutional imbalances, weaken governance, and increase the risks of illicit practices, ultimately compromising the effectiveness of public policies. The methodology includes bibliographical and documentary research, as well as qualitative and quantitative data analysis. The study is divided into three chapters: the first addresses the general aspects of the budget and parliamentary amendments, discussing concepts, budgetary principles, and the changes brought about by the aforementioned constitutional amendments. The second chapter examines whether mandatory amendments unduly transfer typical executive functions to the legislature, undermining budgetary management. Finally, the third chapter evaluates whether the implementation of these amendments adheres to the principle of transparency and whether resources are applied in a planned or fragmented manner. The study concludes that the ability of deputies and senators to order billions in public spending on a discretionary basis transforms the legislature into a co-manager of the budget, directly violating the principle of separation of powers. Furthermore, public revenue resulting from parliamentary amendments is largely used as a political bargaining tool to maintain parliamentarians' electoral strongholds. This fragmented and disconnected allocation weakens structuring public policies. Finally, the lack of mechanisms to control and publicize these transfers facilitates illicit practices, as evidenced by the rapporteur's amendments (RP-9) and the so-called 'pix amendments,' both characterized by a lack of transparency in the sources and allocation of public funds.

Key-words: mandatory amendments; parliamentarization of expenditures; transparency; public policies.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	08
2 O ORÇAMENTO PÚBLICO E AS EMENDAS IMPOSITIVAS.....	11
2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO: ASPECTOS GERAIS.....	11
2.2 EMENDAS PARLAMENTARES: TIPOS E CARACTERÍSTICAS.....	16
2.3 EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS.....	18
3 PARLAMENTARIZAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS E USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA.....	25
3.1 REDUÇÃO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS DECIDIDOS PELO EXECUTIVO FEDERAL	25
3.2 PARLAMENTARIZAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS	28
3.3. ALOCAÇÃO DISCRICIONÁRIA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.....	33
4 INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS PRÁTICAS ILÍCITAS E INEFICIÊNCIA DO GASTO PÚBLICO.....	38
4.1 PRINCÍPIOS DA TRANSPARÊNCIA FISCAL E PUBLICIDADE.....	38
4.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS PRÁTICAS ILÍCITAS ATRAVÉS DAS EMENDAS PARLAMENTARES.....	41
4.3 VÍCIO DE PORK BARREL E A INEFICIÊNCIA DO GASTO PÚBLICO.....	51
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	54
REFERÊNCIAS.....	57

1 INTRODUÇÃO

Nos países presidencialistas, como o Brasil, a disputa pelo orçamento entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo faz parte da dinâmica inerente ao sistema de freios e contrapesos que rege tal sistema de governo. Assim, o Poder Legislativo discute, aprova e fiscaliza a execução orçamentária, mas pode, através das emendas parlamentares, modificar também o projeto orçamentário elaborado pelo Presidente da República, no âmbito federal.

As emendas parlamentares, portanto, são ferramentas que permitem ao Congresso Nacional intervir durante a fase de apreciação legislativa para modificar o processo de elaboração do orçamento anual, isso é, por meio desse mecanismo, deputados e senadores têm a possibilidade de influenciar ou manifestar sua opinião sobre a distribuição de recursos públicos, em função dos compromissos políticos firmados ao longo do seu mandato.

Todavia, essa alteração não pressupõe necessariamente a execução das verbas inseridas, uma vez que o orçamento brasileiro é meramente autorizativo, de modo que o Chefe do Poder Executivo tem liberdade na execução das emendas, podendo contingenciá-las conforme suas necessidades.

Apesar de, em regra, as emendas parlamentares não terem execução orçamentária e financeira obrigatórias, as chamadas emendas parlamentares impositivas, criadas pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 (BRASIL, 2015), nº 100/2019 (BRASIL, 2019), nº 105/2019 (BRASIL, 2019), e 126/2022 (BRASIL, 2022), mudaram essa dinâmica ao impor sua execução por parte do Poder Executivo, intensificando, assim, a relação de tensão entre o Governo Federal e o Congresso Nacional pelo controle do orçamento.

Tais mudanças constitucionais inauguraram o fenômeno da parlamentarização das despesas públicas, nome utilizado para intitular o aumento desproporcional do controle do orçamento público pelo Congresso Nacional.

Assim, este trabalho tem como objeto de estudo as consequências do processo de parlamentarização das despesas públicas através das emendas parlamentares impositivas, com enfoque na análise da usurpação ou não de competência por parte do Poder Legislativo ao ordenar despesas exercendo atribuições típicas do Poder Executivo, bem como averiguar a existência de

transparência na alocação de tais verbas, e a (in)eficácia dos gastos públicos realizados.

O objetivo principal desta tese, portanto, é demonstrar que embora as emendas impositivas tenham buscado descentralizar a aplicação dos recursos públicos, permitindo que necessidade locais fossem, aparentemente, atendidas, elas resultaram em desequilíbrios institucionais, fragilidade na governança e aumento dos riscos de práticas ilícitas, comprometendo a efetividade das políticas públicas no Brasil.

Nesse viés, o primeiro capítulo aborda o conceito e características do orçamento público, a sua natureza jurídica, e alguns princípios que o regem, para depois tratar sobre a possibilidade de alteração do mesmo pelos parlamentares através de emendas, até detalhar sobre as mudanças advindas das Emendas Constitucionais nº 86/2015 (BRASIL, 2015), nº 100/2019 (BRASIL, 2019), nº 105/2019 (BRASIL, 2019), e 126/2022 (BRASIL, 2022).

Já o segundo e o terceiro capítulo, tem como foco as consequências reais advindas da impositividade das emendas parlamentares individuais e de bancada. Verifica, portanto, se em razão dessas emendas impositivas a figura de parlamentares que passam a aplicar uma parte bilionária do orçamento de forma discricionária subtrai do Poder Executivo relevantes atribuições. Ou seja, analisa se o papel principal do Poder Executivo como condutor da execução orçamentária fica comprometido pelo Poder Legislativo, a quem compete essencialmente a sua fiscalização.

E, por último, examina se a execução pelos parlamentares dos recursos advindos das emendas impositivas observa o princípio da transparência, e se essa aplicação seria revertida para o bem público, através de investimentos em políticas públicas estruturantes, ou se acabam sendo empregadas de forma não planejada e pulverizada.

Enfim, os métodos utilizados para o desenvolvimento deste trabalho ditam qual o processo e o modo de execução da pesquisa, cuja metodologia, no presente caso, será eminentemente teórica, com enfoque na pesquisa bibliográfica e documental através de livros, artigos científicos, legislações e jurisprudências. Ademais, trata-se de um estudo de cunho qualitativo e quantitativo, que se vale da análise de questões jurídicas, políticas e econômicas, e da análise de dados, através

de gráficos e tabelas, para embasar as consequências da parlamentarização das despesas públicas.

2 O ORÇAMENTO PÚBLICO E AS EMENDAS IMPOSITIVAS

O orçamento público é o meio pelo qual o Chefe do Poder Executivo planeja a distribuição das receitas públicas adquiridas mediante a tributação. Embora seja competência privativa do mesmo a propositura da Lei Orçamentária Anual, do Plano Plurianual, e das Leis de Diretrizes Orçamentárias, tal projeto pode ser modificado por emendas parlamentares.

A execução de tais emendas antes das Emendas Constitucionais nº 86/2015 (Brasil, 2015), nº 100/2019 (BRASIL, 2019), nº 105/2019 (BRASIL, 2019) e nº 126/2022 (BRASIL, 2022) fazia parte da discricionariedade do Gestor Público Federal por o orçamento ser uma lei meramente formal e de caráter autorizativo, uma vez que, a priori, não gera direito subjetivo à execução. Após os supracitados dispositivos normativos, essa dinâmica é modificada e a execução das emendas individuais e de bancada torna-se obrigatória.

É sobre os aspectos gerais do orçamento federal, tipos e características das emendas parlamentares, e as mudanças advindas das EC nº 86/2015 (Brasil, 2015), EC nº 100/2019 (BRASIL, 2019), EC nº 105/2019 (BRASIL, 2019) e EC nº 126/2022 (BRASIL, 2022) que esse capítulo se debruça.

2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO: ASPECTOS GERAIS

O orçamento público é o instrumento público utilizado pelo Poder Executivo para planejar a distribuição de receitas captadas pelo Estado Fiscal contemporâneo através, majoritariamente, da tributação (impostos, taxas, contribuições de melhoria, entre outros) e da obtenção de empréstimo, isto é, por meio dos créditos públicos, em vista da concretização de direitos sociais e econômicos.

Harrison Leite (2020) classifica o orçamento como um instrumento técnico, jurídico, político e econômico. Político porque a sua elaboração reflete a execução do programa político-partidário ou os anseios do governo que está no poder, assim, o orçamento jamais teria um papel neutro ou meramente contábil, uma vez que o ordenamento das despesas públicas iria gerar proveito a determinados

grupos sociais e regiões, bem como privilegiar a solução de problemas e necessidades as quais se responsabilizaram durante o período eleitoral.

“[...] O aspecto econômico existe na medida em que o orçamento é importante instrumento na redistribuição de renda ou instrumento regulador da Economia” (LEITE, 2020, p. 103), e o técnico verificado quando da obediência ao rigores das normas contábeis, em vista de se evitar situações de déficits financeiros ou ausência de previsibilidade de gastos. Por fim, o aspecto jurídico existe na necessária observância às normas constitucionais e infraconstitucionais que orientam a elaboração do orçamento.

Quanto à natureza jurídica, apesar das linhas doutrinárias apregoadas por Léon Duguit e Gaston Jèze, é a terceira corrente a adotada majoritariamente no Brasil, que entende que o orçamento é uma lei meramente formal, temporária e ordinária, que prevê despesas e autoriza gastos, mas não estipula direitos subjetivos, tampouco apresenta as características de norma genérica e abstrata.

Afirma Aliomar Baleeiro (2004, p.442):

[...] Destarte, não criam direito subjetivo em favor das pessoas ou instituições as quais viriam a beneficiar: uma instituição de caridade, por exemplo, não terá ação em juízo para reclamar do Tesouro um auxílio pecuniário autorizado no orçamento, mas que não foi objeto de concessão em lei. Fica ao discricionarismo administrativo do Presidente da República ou do Ministro do Estado ordenar ou não a efetivação do pagamento. [...]

É dessa questão que se discute o caráter impositivo e autorizativo do orçamento, no primeiro caso a mera previsão orçamentária geraria um direito subjetivo e a possibilidade de pleiteá-lo judicialmente, já no segundo, o fato de haver uma dotação orçamentária destinando determinado recurso não geraria a obrigatoriedade do pagamento de dada verba, isso é, o administrador pode considerá-la não oportuna. Na prática, o orçamento impositivo coloca o Executivo à mercê do Legislativo, enquanto o autorizativo permite ao Poder Executivo certa discricionariedade.

No Brasil, o orçamento não cria gastos, mas apenas os autoriza, o caracterizando como autorizativo, apesar das divergências surgidas com o advento das emendas parlamentares impositivas, conforme se extrai do entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.274:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 120-A E 120-B DA CONSTITUIÇÃO DE SANTA CATARINA, ALTERADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 70, DE 18.12.2014. AUDIÊNCIA PÚBLICA REGIONAL: ESTABELECIMENTO DE PRIORIDADES NO ORÇAMENTO. CARÁTER IMPOSITIVO DE EMENDA PARLAMENTAR EM LEI ORÇAMENTÁRIA. CARÁTER FORMAL DO ORÇAMENTO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA ATÉ AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS N. 86/2015 E 100/2019. NORMA ANTERIOR. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PRECEDENTES.

1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, antes das Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019, manifestava-se pelo caráter meramente formal e autorizativo da lei orçamentária.

2. Ao enumerarem percentuais específicos para as emendas impositivas, de execução obrigatória, os §§ 9º a 20 do art. 166 da Constituição da República buscaram compatibilizar a discricionariedade do Executivo e a importância do Legislativo na elaboração do orçamento, harmonizando e reequilibrando a divisão entre os Poderes. As Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019 reforçaram o anterior caráter autorizativo das previsões orçamentárias, nos termos da norma constitucional originária, modificada desde as alterações da Constituição da República.

3. A norma questionada, promulgada em 18.12.2014, foi inserida na Constituição de Santa Catarina antes das modificações promovidas no art. 166 da Constituição da República sem observar sequer os limites estipulados pelas Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019. Inexistência de constitucionalidade superveniente.

4. Ao impor ao Poder Executivo a obrigatoriedade de execução das prioridades do orçamento a Emenda à Constituição de Santa Catarina n. 70/2014 contrariou o princípio da separação dos poderes e a regra constitucional do caráter meramente formal da lei orçamentária até então em vigor na Constituição da República.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os arts. 120-A e 120-B da Constituição de Santa Catarina.

Insta ressaltar que as despesas de obrigatório cumprimento são assim caracterizadas como impositivas não porque derivam da norma orçamentária, mas porque previstas em outros instrumentos normativos vinculantes, que Harrison Leite (2020, p.107) denomina de “normas pré-orçamentárias”.

Assim, a impositividade do pagamento de certas emendas parlamentares não deriva da lei orçamentária em si, para o autor, e sim de dispositivos constitucionais, o que não interfere, portanto, na classificação do orçamento brasileiro como autorizativo, apesar de inúmeras discussões e entendimentos divergentes advindos das modificações trazidas pelas EC n. 86/15 (BRASIL, 2015), EC n. 100/19 (BRASIL, 2019), EC n. 105/19 (BRASIL, 2019) e EC n. 126/ 2022 (BRASIL, 2022) a seguir mais detalhadas.

Dentre inúmeros princípios que regem a criação e execução orçamentária, para o tema em análise, três deles são de extrema relevância, são eles os princípios da legalidade, transparência e unidade.

O princípio da legalidade é basilar nos atos da administração pública e determina que, no âmbito administrativo, os agentes são capazes de agir se existir lei que autorize a prática de determinado ato, assim, em matéria orçamentária, todo programa, ação ou projeto, para ser executado, precisa estar previsto na lei orçamentária anual, é o que se extrai do art. 167, I da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988).

Já o princípio da transparência se relaciona com outra norma da mesma espécie presente na Carta Magna brasileira, qual seja o princípio da publicidade previsto no art. 37 da Constituição que afirma: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...]” (BRASIL, 1988).

Assim, a transparência, fundamental no contexto da gestão pública e fiscal, é assegurada pelo acesso claro e fácil às informações sobre como os recursos públicos estão sendo planejados, alocados e gastos conforme preleciona a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000). Em suma, permite que os cidadãos acompanhem e fiscalizem a execução do orçamento público, promovendo a participação ativa na gestão dos recursos, bem como na prevenção de irregularidades e ilicitudes com o dinheiro público.

No Brasil, embora vigore o princípio da unidade, que dispõe sobre o caráter uno e integrado das finanças públicas com a estimativa das receitas e a fixação das despesas para cada exercício financeiro, o orçamento é veiculado por três leis ordinárias, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), cuja competência para elaboração das propostas é privativa do chefe do executivo, de acordo com o artigo 165 da Constituição (BRASIL, 1988)

Segundo Ana Carolina Cardoso Lobo Ribeiro (2021, p.59):

[...] O Plano Plurianual (PPA) é a lei que veicula o planejamento orçamentário de médio prazo, com vigência de quatro exercícios. Cabe ao PPA apresentar, de modo regionalizado, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes, bem como para as despesas de investimento de execução superior a um exercício. Ele guia a feitura da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) e deve ser encaminhada em até quatro meses antes do fim do primeiro exercício financeiro do mandato quadrienal do Presidente da República. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) foi concebida para conter as metas e

prioridades para o ano seguinte e deve ser encaminhada até a primeira quinzena de abril de cada ano. É responsável por fixar o equilíbrio entre receitas e despesas, ao apresentar o Anexo de Metas Fiscais, um documento que contém, para o exercício corrente e os dois seguintes, as metas fiscais anuais quanto a despesas, resultado nominal e primário e previsão do limite de déficit e dívida pública. Segundo o §2º, Art. 165, da Constituição, cabe à LDO estabelecer as diretrizes de política fiscal e as metas, “em consonância com trajetória sustentável da dívida pública”, além de apresentar orientações para elaboração da LOA. A Lei Orçamentária Anual (LOA) é composta pelo conjunto de receitas e despesas para o exercício financeiro seguinte e seu encaminhamento deve ocorrer até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro. Na LOA, o conjunto de despesas e receitas precisa ser estipulado de forma específica, na medida em que não cabe a consignação de crédito com finalidade imprecisa ou dotação ilimitada. Logo, ressalvada a possibilidade de créditos suplementares e de operações de crédito, despesas e receitas precisam estar contidas na lei orçamentária, a qual não conterá dispositivos estranhos à matéria. [...]

Em síntese, o Plano Plurianual é um planejamento de médio a longo prazo em que se prevê investimentos e despesas pelos próximos 4 anos, e guia a feitura da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que tem finalidade de priorizar o que vai ser executado naquele exercício financeiro, já a Lei Orçamentária Anual vai trazer as autorizações e quantificações necessárias para que aqueles gastos que foram priorizados pela LDO possam ser executados.

Com base na Constituição Federal, “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.” (BRASIL, 1988, art. 166).

Assim, após a elaboração e consolidação, o Poder Executivo envia a proposta para o Congresso, que, por meio da Comissão Mista de Orçamento (CMO), composta por deputados e senadores, de caráter permanente, examinará e emitirá pareceres sobre os projetos, bem como terá o papel de fiscalização orçamentária sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais.

Já na CMO as propostas poderão sofrer alterações pelo próprio Presidente da República, segundo art. 166, §5º, por meio de mensagem enviada ao Congresso Nacional, enquanto não iniciada votação da parte cuja modificação é proposta (BRASIL, 1988), e pelos parlamentares através de emendas, que sobre elas serão emitidos pareceres e, posteriormente, apreciadas na forma regimental pelo Plenário do Congresso Nacional.

2.2 EMENDAS PARLAMENTARES: TIPOS E CARACTERÍSTICAS

A emenda parlamentar é um instrumento por meio do qual são feitas propostas de alteração ou modificação no orçamento do governo com o objetivo de serem destinados recursos públicos para determinadas áreas, projetos ou regiões de interesse, no âmbito nacional, dos deputados e senadores. Dessa forma, é uma maneira dos parlamentares influírem diretamente na alocação dos recursos do orçamento federal, estadual ou municipal, conforme os compromissos políticos assumidos durante o período eleitoral.

De acordo com o Art. 166, §3º, da Constituição, para serem aprovadas, precisam ser compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, e têm que indicar os recursos necessários, que devem advir de anulação de despesa, salvo as verbas que incidem sobre as dotações para pessoal, serviço da dívida pública e transferências tributárias entre entes federativos. Também é indispensável a relação com eliminação de erros ou omissões ou dispositivos do projeto de lei (BRASIL, 1988).

Nesse diapasão, essas regras devem ser observadas por todos os tipos de emendas parlamentares, que variam de acordo com o tipo de destinação e a forma como o orçamento é alterado. O primeiro tipo de emenda parlamentar são as emendas individuais, cuja classificação é o Identificador de Resultado Primário - 6, ou RP - 6, por meio delas cada parlamentar tem o direito de apresentar emendas individuais ao orçamento visando atender demandas da sua base eleitoral ou interesses locais.

Essas emendas se tornaram impositivas em 2015 de maneira definitiva por meio da Emenda Constitucional - EC nº 86 (BRASIL, 2015), sendo possível que suas transferências sejam realizadas com finalidade definida, ou especiais, em que há a movimentação direta aos caixas dos municípios, sem a celebração de convênios ou indicação de onde serão usadas.

De acordo com Humberto Nunes Alencar (2024, p.37):

[...] Em um primeiro momento após a vigência da Constituição de 1988, as emendas parlamentares se limitavam a atender demandas pontuais dos municípios por meio das emendas individuais. Após se verificar a necessidade de iniciativas de caráter nacional, com estratégias de médio e longo prazo, foram criadas as emendas coletivas (bancada e comissão) pela Resolução nº 2/1995 do Congresso Nacional (Brasil, 1995). Com base

nessa regulamentação, as emendas de bancada estadual ficaram responsáveis por atender os projetos estruturantes de caráter estadual e as emendas de comissão por atender políticas públicas nacionais e setoriais. [...]

As emendas de bancada, Identificador de Resultado Primário - 7, ou RP - 7, foram criadas, com isso, para atender as necessidades coletivas, de modo que sua autoria pertence as bancadas estaduais do Congresso Nacional formada por um grupo de parlamentares geralmente do mesmo estado ou região, uma vez que o seu objetivo seria atender as demandas setoriais dos locais representados. Em vista do seu papel, tornaram-se obrigatórias pela Emenda Constitucional 100/19 (BRASIL, 2019).

Já as emendas de comissão, Identificador de Resultado Primário - 8, ou RP - 8, são aquelas propostas por comissões permanentes da Câmara ou do Senado Federal, cujo foco são as áreas de atuação das mesmas, que variam de saúde, educação, agricultura, entre outros. Por não se revestirem de impositividade, boa parte dos seus valores não são executados.

Por fim, as emendas de relator, cuja classificação é o Identificador de Resultado Primário - 9, ou RP - 9, era de autoria do deputado ou senador que, naquele determinado ano, fosse escolhido para produzir o relatório geral do orçamento. Essas emendas existiram nos anos de 2020, 2021 e 2022, quando o Supremo Tribunal Federal considerou esse tipo de emenda parlamentar, conhecida popularmente como orçamento secreto, inconstitucional pela ausência de transparência.

Depreende-se, então, que o processo de decisão é diferente entre as emendas individuais e as coletivas, enquanto as primeiras são definidas individualmente por cada parlamentar, as coletivas precisam ser deliberadas e votadas de forma colegiada, o que gera implicações diretas sobre o seu manejo, preferência e o montante envolvido nas aplicações.

Segundo Humberto Nunes Alencar (2024) a preferência histórica dos parlamentares pelas emendas individuais se deu, principalmente, após a EC nº 86 (BRASIL, 2015) que conferiu a elas caráter de impositividade, o que se verifica pelo seu aumento nos últimos anos. Enquanto, as emendas de bancada estadual se mantiveram estáveis após se tornarem impositivas, e as de comissão tiveram um decréscimo recuperado por um leve crescimento.

A grande discrepância verificada pelo autor foi através da figura das emendas de relator que correspondiam à maior parte das emendas parlamentares entre 2020 e 2023 (ALENCAR, 2024), e teve na ausência de transparência a que se revestiam a principal explicação para a quantidade vultuosa aplicada. Portanto, era o caráter secreto que mais atraía os parlamentares no manejo de tais emendas, o que abriu margem a inúmeros escândalos de corrupção.

Apesar de declaradas inconstitucionais, em razão das (ADPFs) 850, 851, 854 e 1014, o modus operandi das emendas de relator está sendo utilizado nas “emendas pix”, inserida pela EC nº 105 (BRASIL, 2019), que permite a transferência direta de recursos federais para municípios e estados, sem a necessidade de convênios, novamente, comprometendo a transparência e publicidade essenciais no uso e manejo do dinheiro público.

O que se verifica, portanto, é a transmutação e surgimento de novas ferramentas parlamentares, impostas pela atuação de um controle judicial eficiente, em vista de se conservarem meios que permitam a continuidade de práticas duvidosas e ilegais.

2.3 EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS

Historicamente, as emendas parlamentares faziam parte do sistema orçamentário como uma maneira de permitir que os parlamentares influenciassem na elaboração das leis orçamentárias. Isso ocorre porque, vindo de diferentes regiões, eles possuem um conhecimento mais detalhado das necessidades locais, estando mais próximos das demandas da população de seus respectivos territórios.

Não obstante, as emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária eram apenas de caráter autorizativo, ou seja, na fase subsequente do ciclo orçamentário, durante a execução, poderiam ou não ser implementadas. Esse aspecto dava margem à discricionariedade do Poder Executivo e funcionava como um instrumento de negociação, possibilitando que os parlamentares que apoiassem os projetos do Chefe do Executivo fossem beneficiados.

Assim, até 2015 o Poder Executivo tinha um grande controle sobre o orçamento, o que possibilitava a manutenção da sua governabilidade por ser a ferramenta utilizada pelo chefe do governo para conseguir o apoio do Congresso

Nacional. Funcionava da seguinte forma: para restringir e retardar determinadas despesas de interesse dos parlamentares, o Executivo contingenciava as dotações orçamentárias e retinha os recursos no caixa do Tesouro Nacional, de modo que o governo federal somente liberava a execução das mesmas quando o apoio dos parlamentares acontecia (OLIVEIRA, 2022).

Todavia, foi no período de crise econômico-financeira e política instaurada no Brasil no segundo mandato de Dilma Rousseff (RIBEIRO, 2021), e da relação conflituosa existente entre o Congresso Nacional e a Presidência, que a EC n. 86/2015 (BRASIL, 2015), mudaria completamente tal dinâmica, e deslocaria para o Legislativo uma margem importante de poder, desconfigurando em grande nível esse sistema de barganha.

De acordo com Humberto Nunes Alencar (2024, p. 31):

[...] Com a EC n° 86 (Brasil, 2015a), o Executivo passou a ter que executar as emendas individuais de todos os parlamentares independente de apoio ao governo. Ou seja, um dos mecanismos que são usados pelo Presidente da República para impor uma agenda que necessite de aprovação do Congresso Nacional foi perdido (Abranches, 2021). Coincidência ou não, logo em seguida ocorreu o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff. [...]

Surgiam as emendas impositivas, emendas parlamentares de execução obrigatória por parte do Poder Executivo, e as discussões em torno da impositividade do orçamento.

A Emenda Constitucional EC n. 86/2015 (BRASIL, 2015), portanto, tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, no montante de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo a metade deste percentual destinado a ações e serviços públicos de saúde, a partir da inserção do artigo Art. 166, §9º na Constituição da República.

Tal percentual foi modificado pela recente EC 126/2022 (BRASIL, 2022) que altera novamente a Constituição Federal para aumentar a margem de receita corrente líquida vinculada, obrigatoriamente, às emendas parlamentares. A elevação foi de 1,2% para 2%, sendo 1,55% para deputados federais e 0,45% para emendas de senadores.

Nesse sentido, os dispositivos constitucionais passaram a dispor a seguinte redação (BRASIL, 1988):

[...] 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 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022\)](#) [\(Vide ADI 7697\)](#)

§ 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022\)](#) [\(Vide ADI 7697\)](#)

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015\)](#) [\(Vide ADI 7697\)](#)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022\)](#) [\(Vide ADI 7697\)](#)[...]

A Emenda Constitucional nº 105 (BRASIL, 2019) inovou ao permitir a transferência dos recursos de emendas individuais a entes federados sem vinculação a uma finalidade específica, desde que pelo menos 70% obrigatoriamente fossem aplicados em despesas de capital (investimentos destinados à produção ou criação de novos bens ou serviços que passarão a compor o patrimônio público).

Ou seja, uma parcela significativa das emendas parlamentares poderia ser utilizada sem finalidade específica, de modo que o dinheiro seria transferido ao ente federativo, que poderia aplicá-lo sem necessidade de justificar o investimento do recurso, conforme determina a Constituição Federal (BRASIL, 1988):

[...] 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: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#) [\(Vide ADI 7697\)](#)

I - transferência especial; ou [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#)

II - transferência com finalidade definida. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#)

§ 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: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#)

I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#)

II - encargos referentes ao serviço da dívida. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#)

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#)

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#)

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#)

III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#)

§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#)

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#)

I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#)

II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#)

§ 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. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019\)](#) [...]

Assim, a EC n. 105/2019 (BRASIL, 2019) previu, portanto, dois tipos de transferências advindas das emendas individuais impositivas, a transferência especial e a transferência com finalidade definida. Enquanto a primeira traz implicações quanto à transparência na destinação e alocação do dinheiro público, dando origem às chamadas “emendas pix”, a segunda tem um destino certo para aplicação em um programa criado pelo governo.

Segundo (LEITE, 2020, p.112):

Nessa linha de entendimento tem-se que a EC n. 86/2015, com a nova roupagem dada pela EC n. 105/2019, deu o primeiro passo no sentido de se criar um orçamento impositivo, ainda que em parte, dado que ele o é apenas em relação às emendas individuais dos parlamentares.

A impositividade, entretanto, não abarcou apenas as emendas individuais, a Emenda Constitucional nº 100/2019 (BRASIL, 2019) alterou os arts. 165 e 166 da

Constituição Federal, para tornar também obrigatória a execução da programação orçamentária das emendas de bancada dos parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

Segue a redação do § 12 do art. 165 dada pela supracitada Emenda Constitucional (BRASIL, 2019):

[...] § 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.[...]

Embora seja obrigatório o pagamento dessas emendas parlamentares, essa impositividade não é absoluta. Veja o que reza o art. 166, § 13, da Constituição Federal, ao regulamentar critérios para execução de emendas impositivas individuais e de bancada dispostas nos parágrafos 11 e 12 do mesmo dispositivo constitucional: “As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.” (BRASIL, 1988).

De acordo com a Lei Complementar 210/2024 (BRASIL, 2024):

[...] Art. 10. São consideradas hipóteses de impedimentos de ordem técnica para execução de emendas parlamentares, exclusivamente:

- I - incompatibilidade do objeto da despesa com finalidade ou atributos da ação orçamentária e respectivo subtítulo, bem como dos demais classificadores da despesa;
- II - óbices cujo prazo para superação inviabilize o empenho no exercício financeiro ou no prazo previsto na legislação aplicável;
- III - ausência de projeto de engenharia aprovado pelo órgão setorial responsável pela programação, nos casos em que for necessário;
- IV - ausência de licença ambiental prévia, nos casos em que for necessária;
- V - não comprovação, por parte dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios que fiquem a cargo do empreendimento após sua conclusão, da capacidade de aportar recursos para seu custeio, operação e manutenção;
- VI - não comprovação da suficiência dos recursos orçamentários e financeiros para conclusão do empreendimento ou de etapa útil com funcionalidade que permita o imediato usufruto dos benefícios pela sociedade;
- VII - incompatibilidade com a política pública aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação;
- VIII - incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou ente executor;
- IX - ausência de pertinência temática entre o objeto proposto e a finalidade institucional da entidade beneficiária;
- X - não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos previstos;

XI - não realização de complementação ou de ajustes solicitados em proposta ou plano de trabalho, bem como realização de complementação ou de ajustes fora dos prazos previstos;

XII - desistência da proposta pelo proponente;

XIII - reprovação da proposta ou plano de trabalho;

XIV - insuficiência do valor priorizado para a execução orçamentária da proposta ou plano de trabalho;

XV - não indicação de instituição financeira e da conta específica para recebimento e movimentação de recursos de transferências especiais pelo ente federado beneficiário no sistema Transferegov.br ou em outro que vier a substituí-lo;

XVI - omissão ou erro na indicação de beneficiário pelo autor da emenda impositiva individual ou de bancada estadual;

XVII - inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) não correspondente à do beneficiário;

XVIII - incompatibilidade do beneficiário com o subtítulo da programação orçamentária da emenda;

XIX - inobservância da aplicação mínima obrigatória de 70% (setenta por cento) em despesas de capital nas transferências especiais, por autor;

XX - atendimento do objeto da programação orçamentária com recursos inferiores ao valor da dotação aprovada para o exercício financeiro, observado que o impedimento incidirá sobre os saldos remanescentes;

XXI - impossibilidade de atendimento do objeto da programação orçamentária aprovada, ou de uma etapa útil do projeto, em decorrência de insuficiência de dotação orçamentária disponível;

XXII - não observância da legislação aplicável ou incompatibilidade das despesas com a política pública setorial e com os critérios técnicos que a consubstanciam;

XXIII - incompatibilidade, devidamente justificada, com o disposto no art. 37 da Constituição Federal;

XXIV - alocação de recursos em programação de natureza não discricionária;

XXV - ausência de indicação, pelo autor da emenda, do objeto a ser executado, no caso das transferências especiais;

XXVI - indicação, no caso de transferências especiais, de objeto com valor inferior ao montante mínimo para celebração de convênios e de contrato de repasses previsto no regulamento específico do tema; e XXVII - outras hipóteses previstas na lei de diretrizes orçamentárias. [...]

Assim, a inobservância a algum dos critérios supracitados, os quais incluem a transparência e a rastreabilidade, bem como às regras constantes no artigo 165 da Constituição Federal, às orientações das metas e prioridades dispostas nas leis orçamentárias, e aos dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas, pode impedir a execução das emendas parlamentares impositivas.

Nesse diapasão, é dever da administração que o orçamento seja executado com a finalidade de garantir que o destinatário final receba os bens e serviços que deverão advir da sua aplicação, conforme art. 165, §10º da CRFB/88 (BRASIL, 1988), de modo que na ausência dessa efetiva entrega de bens e serviços à comunidade, cabe a ela obstar, quando verificado os requisitos aludidos, à execução do orçamento impositivo.

A verificação do atendimento dos citados requisitos é uma atribuição típica do Poder Executivo, que detém o poder-dever de acompanhar, pelos órgãos de supervisão ministerial, e formalizar os impedimentos de ordem técnica, sob pena de responsabilidade, conforme preceitua o parágrafo primeiro do art. 10 da Lei Complementar 210/2024 (BRASIL, 2024).

A adoção desses filtros pelo Executivo, bem como por cada órgão da área técnica, não se traduz em mera faculdade, mas em um verdadeiro poder-dever irrenunciável e inegociável, o que significa que jamais poderia ser utilizado como barganha política, e sim como um instrumento de melhoria na qualidade da execução dos gastos das emendas, principalmente, diante do quadro de denúncia de desvio de dinheiro público através das mesmas.

O que se extrai, em suma, é que a impositividade das emendas parlamentares individuais e de bancada trouxeram inúmeras consequências no âmbito institucional brasileiro, a seguir detalhadas, dos quais gerou uma quadro de “parlamentarização das despesas públicas” em que o Poder Legislativo age como “co-ordenadores de despesas”, se imbuindo de uma atividade típica do executivo.

3 PARLAMENTARIZAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS E USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA

A parlamentarização das despesas públicas é um fenômeno que surge da imposição da execução das emendas individuais e de bancada, e é o termo usado para denominar a apropriação orçamentária e alocação de uma parte significativa das receitas públicas pelo Congresso Federal, o transformando em co-ordenadores de despesas.

É desse novo rearranjo institucional, em que o Legislativo, por meio das emendas parlamentares impositivas, alocam bilhões de recursos públicos de forma discricionária, que consequências relativas a usurpação de competência própria do Poder Executivo, e desequilíbrio na separação dos poderes emergem.

3.1 REDUÇÃO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS DECIDIDOS PELO EXECUTIVO FEDERAL

A efetivação dos direitos fundamentais, previsto nos artigos 5º a 17º da Constituição Federal de 1988 demanda a realização de gastos públicos, cujas dotações são decididas e executadas mediante disposições das leis orçamentárias.

De acordo com Marcos Regis Piñon (2023), na construção das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), o primeiro passo é calcular a previsão de arrecadação para o ano seguinte, cuja estimativa de receitas é feita com base em dados macroeconômicos e informações dos órgãos responsáveis pela arrecadação. Em geral, parte-se dessa previsão de receitas para determinar o valor que poderá ser gasto no exercício seguinte, considerando para tal a meta de resultado primário definida na LDO, que representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias.

Após determinação do tamanho do orçamento primário é possível a classificação das despesas quanto à sua natureza obrigatória e discricionária. A maior parte das despesas do orçamento primário é de natureza obrigatória porque advindas de algum dispositivo constitucional ou legal que determina que elas sejam executadas independentemente da vontade do gestor público (PIÑON, 2023), dos

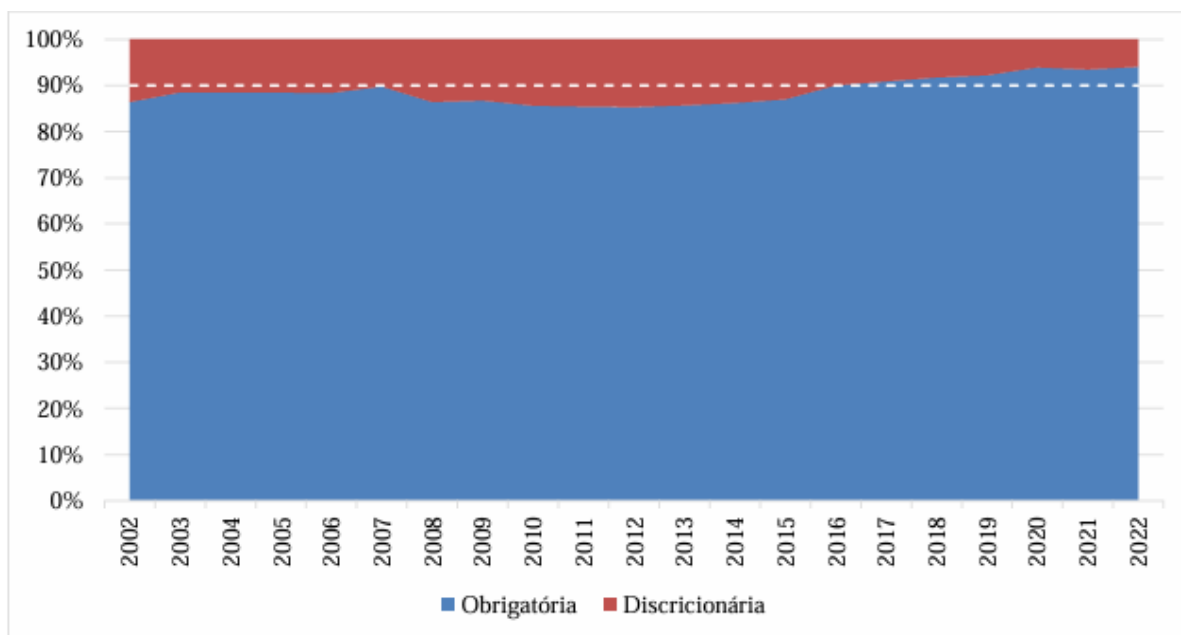
quais estão inseridas as despesas com benefícios previdenciários, os salários dos servidores públicos, e com juros e amortização da dívida pública .

Depois de definidas, restam as despesas discricionárias, que, embora imprimam a ideia de escolha por parte do gestor de qual será executada ou não, muitas delas precisam necessariamente serem realizadas para a manutenção da própria máquina pública, sobrando apenas os investimentos públicos, é o que Humberto Nunes Alencar (2024, p. 56) ensina:

[...] O custeio da máquina do Estado não pode simplesmente ser deixado de lado pelo gestor na hora do contingenciamento. Há uma pressão natural para que essas despesas não sejam descontinuadas, então gastos como aquisição de medicamentos hospitalares, material escolar, combustível para ambulâncias entre outros, mesmo sendo discricionários, funcionam como gastos obrigatórios na prática, dada a prioridade que possuem. Por exclusão, sobram os investimentos para de fato serem o grande objeto de deliberação, tendo em vista que as inversões financeiras representam um percentual muito pequeno do orçamento, além de se tratar na prática mais de uma operação contábil. Os investimentos, por sua vez, são todas as obras, reformas, equipamentos, instalações e afins. Ou seja, isso inclui por exemplo a construção de creches, hospitais, escolas, rodovias etc. [...]

Assim, além de ser a menor parte do orçamento, a liberalidade própria das despesas discricionárias fica prejudicada. O gráfico e a tabela a seguir demonstram que, comparativamente, a parte das despesas discricionárias do orçamento é infinitamente menor àquelas consideradas obrigatórias, o que ficou ainda mais acentuado a partir de 2015, quando surgiu o chamado orçamento impositivo com a EC 86/2015 (BRASIL, 2015).

Gráfico 1 - PLOA - Despesas Primárias do Poder Executivo - PLOV de 2002 a 2022 (em porcentagem)



Fonte: Elaborada por Marcos Regis Piñon (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023)

Tabela 1- Despesa Primárias do Poder Executivo - PLOA de 2013 a 2022 (em porcentagem) - Brasil, 2023

Despesa\Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Obrigatória	85,7%	86,2%	87,0%	90,1%	90,9%	91,8%	92,2%	93,9%	93,5%	94,0%
Discricionária	14,3%	13,8%	13,0%	9,9%	9,1%	8,2%	7,8%	6,1%	6,5%	6,0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaborada por Marcos Regis Piñon (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023)

De 2007 a 2015, é possível verificar que a porcentagem das despesas discricionárias primárias no orçamento federal era maior que 10%, valor que diminuiu consideravelmente nos anos subsequentes, o que torna nítida a dificuldade que o Poder Executivo têm para incluir novas despesas ou executar as já existente, e, portanto, de implementar seu plano de governo.

Em um orçamento em que as despesas obrigatórias ultrapassam 90% do total, o governante fica limitado na execução de suas políticas, como investimentos, programas e ações sociais, pois, além das despesas fixas, as emendas impositivas, tanto de bancada quanto individuais, consomem uma parte significativa dos recursos disponíveis. “O governo se torna um simples ordenador de despesa enquanto o Congresso Nacional legisla e executa o orçamento da União” (CRUVINEL, 2022, pág 8).

Assim, enquanto o Poder Executivo precisa lidar com um espaço orçamentário cada vez mais reduzido para realizar suas atividades típicas, o Poder

Legislativo pelo Congresso Nacional, através das emendas parlamentares impositivas, se apropria concomitantemente dessas atribuições. É o que se extrai da tabela a seguir:

Tabela 2 - Investimentos Públicos no Orçamento Geral da União (2015 - 2023) - BRASIL, 2024

R\$ bilhões

Quem decidiu?	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Poder Executivo	33,7	31,9	36,6	35,1	33,1	24,1	25,1	41,5	22,3
Congresso Nacional	2,9	5,6	7,7	7,3	7,3	19,6	18,0	9,7	8,1
TOTAL	36,6	37,5	44,1	42,4	40,4	43,7	43,1	51,2	30,4

Fonte: Elaborada por Humberto Nunes Alencar (2024), com dados do SIOP.

Humberto Nunes Alencar demonstra que houve um aumento considerável nos investimentos públicos realizados pelo Congresso Nacional a partir de 2015, com o surgimento das emendas parlamentares impositivas, e, em contrapartida, um concomitante decréscimo das decisões por parte do Poder Executivo, inaugurando a chamada parlamentarização das despesas públicas. Insta ressaltar, que entre 2022 e 2023 tais padrões não se repetiram em razão do fim do orçamento secreto.

Nessa situação, grande parte da discricionariedade inerente à implementação de políticas públicas é retirada das mãos do Poder Executivo, transformando os membros do Poder Legislativo em uma espécie de “co-ordenadores de despesas”.

3.2 PARLAMENTARIZAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS

A parlamentarização das despesas públicas refere-se ao processo pelo qual o parlamento (Câmara dos Deputados e Senado Federal) assume um papel mais ativo na definição e direcionamento dos recursos orçamentários. Em vez de o orçamento ser inteiramente decidido pelo Executivo, os parlamentares passam a ter mais influência, seja por meio da destinação de emendas parlamentares ou pela maior participação na discussão e aprovação de itens específicos do orçamento.

Esse processo tem se intensificado ao longo dos anos, principalmente com a prática das emendas impositivas, que garantem que os parlamentares

possam indicar, de forma obrigatória, as áreas ou projetos a serem contemplados com recursos públicos.

Embora, o fenômeno da parlamentarização das despesas públicas permita que as necessidades locais ou regionais, muitas vezes negligenciadas pelo governo central, sejam atendidas, já que os parlamentares dos estados e municípios podem direcionar recursos para suas regiões, ajudando a reduzir desigualdades regionais, faz surgir uma espécie de "orçamento paralelo", no qual os parlamentares têm mais controle sobre as alocações dos recursos públicos do que o próprio Executivo.

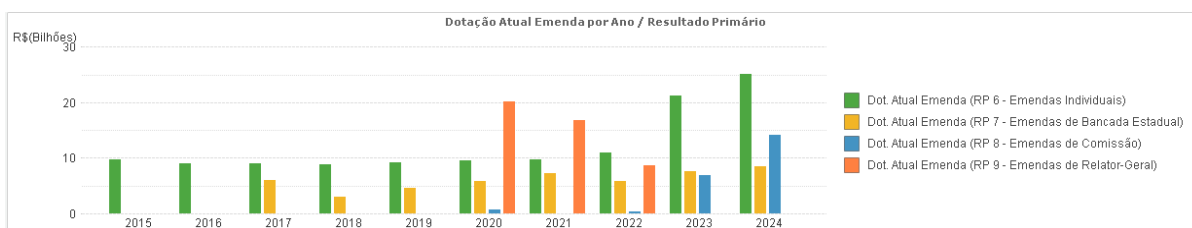
Isso é, o conceito de orçamento paralelo emerge como uma consequência direta da parlamentarização das despesas públicas, em razão da crescente influência do Poder Legislativo na alocação das receitas públicas. Assim, em vez de o Executivo determinar as prioridades orçamentárias de acordo com a política pública e as necessidades de desenvolvimento nacional, uma parte significativa do orçamento passou a ser aplicado pelo Congresso Nacional de forma discricionária e distorcida, já que as emendas nem sempre são baseadas em critérios técnicos ou de necessidade pública.

Assim, duas outras consequências da parlamentarização das despesas públicas emergem. Segundo estudiosos como Pereira e Kume (2007), a fragmentação do orçamento pode levar a uma alocação ineficiente dos recursos públicos, pois verbas importantes para grandes projetos nacionais podem ser desviados para pequenos projetos locais que não necessariamente contribuem para o desenvolvimento econômico do país como um todo. Além disso, Burlandy (2019) aponta que o orçamento paralelo pode fomentar a barganha política e o clientelismo, em que recursos são direcionados para interesses específicos de parlamentares em troca de apoio político.

Portanto, três efeitos surgem desse aumento de poder conferido ao Legislativo através das emendas impositivas, de cuja atenção, nesse primeiro capítulo, se debruça sobre a aplicação discricionária dos recursos públicos pelos parlamentares ou "orçamento paralelo".

As decisões sobre o orçamento público por parte dos parlamentares tem se intensificado com o crescimento do montante destinado às emendas parlamentares impositivas a cada ano, conforme demonstra o gráfico a seguir:

Gráfico 2 - Dotações das Emendas Parlamentares por ano/ Resultado Primário - 2015 a 2024



Fonte: Elaborado pela autora (2025) com dados do SIOP (BRASIL, 2025).

De acordo com os dados supracitados do SIOP (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento) cerca de R\$ 33 bilhões do orçamento da União foram alocados para emendas parlamentares impositivas em 2024, o que representa uma parte considerável do total de recursos disponíveis, considerando que, de acordo com a Lei nº 14.822 de 22 de janeiro de 2024 (BRASIL, 2024), a despesa estipulada para o mesmo exercício financeiro foi de R\$ 5.566.284.810.373,00 (cinco trilhões quinhentos e sessenta e seis bilhões duzentos e oitenta e quatro milhões oitocentos e dez mil trezentos e setenta e três reais).

Assim, evidente a transferência do controle da fase de execução de uma parcela significativa do orçamento público das mãos do Poder Executivo para o Poder Legislativo, a quem compete gradativamente um aumento da discricionariedade sobre implementação de políticas públicas.

Diversas críticas têm sido feitas a essa expansão das emendas parlamentares, dentre elas o trabalho, “É assim em todo lugar? Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE”, produzido por Marcos Mendes, pesquisador associado do Insper, em parceria com Hélio Tollini, que compara a prática brasileira com as de 11 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sendo eles a Alemanha, Austrália, Canadá, Chile, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos, França, Itália, México e Portugal, dos quais quatro são presidencialistas (EUA, Chile, México e Coreia do Sul) e um semipresidencialista (França).

Discorrem os autores que (MENDES; TOLLINI, 2024, p.3):

[...] Nos países estudados, as emendas, quando existem, muitas vezes não adicionam despesa ao orçamento. Quando o fazem, representam parcela muito pequena das despesas totais, das despesas discricionárias ou dos investimentos. Em nenhum país o Poder Executivo é obrigado a deixar de

alocar recursos na proposta orçamentária para garantir reserva financeira a emendas, e muito menos classificar essa reserva como despesa primária. Quando desejam alterar o orçamento, os congressistas dos países estudados têm que pagar o ônus político de identificar qual despesa será cortada ou qual tributo será elevado para abrir espaço para suas emendas. Também destoa da experiência internacional o fato de o Legislativo brasileiro ter interveniência na fase de execução da despesa, quando envia ofícios ao Executivo determinando as prioridades de pagamentos de emendas e seus destinatários. A prática corrente no mundo é de que a execução do orçamento seja prerrogativa exclusiva do Poder Executivo. [...]

Assim, na experiência internacional o Poder Legislativo é voltado essencialmente à análise das prioridades e das políticas públicas, em vez de atuar diretamente no orçamento por meio da apresentação e aprovação de emendas com a finalidade explícita de aumentar as despesas. Dessa forma, o montante destinado às emendas parlamentares no Brasil destoa dos demais países, muitos deles também subdesenvolvidos e com o mesmo sistema de governo, seguem os dados (MENDES; TOLLINI, 2024, p. 43):

[...] Em 2024, as emendas representarão aproximadamente 0,45% do PIB brasileiro, contra, por exemplo, 0,05% do PIB dos EUA para as “Community Project Funding”, as emendas de caráter localista. Na Itália as emendas também representam 0,05% do PIB. No México, elas ficam abaixo de 0,3% do PIB. Isto sem falar que o padrão em vários países é não aceitar emendas (0% do PIB no Canadá, Austrália, Chile) ou exigir a plena compensação delas mediante corte de outras despesas (Alemanha, Espanha, França e Coreia do Sul) ou, ainda, submetê-las ao escrutínio e aceitação final pelo Executivo, como ocorre em quase todos os países da amostra que aceitam emendas, excetuados apenas os EUA. [...]

Portanto, a principal conclusão da pesquisa é que o Brasil tem um sistema atípico no qual o Congresso Nacional detém um poder de influência sobre o orçamento muito mais expressivo do que nos países analisados. Os autores demonstram que em todos os outros países estudados, o processo orçamentário é predominantemente controlado pelo Poder Executivo, mesmo nos Estados Unidos, onde o Congresso tem a capacidade de revisar completamente o orçamento (MENDES; TOLLINI, 2024).

O poder judiciário também realiza as mesmas críticas e chega às mesmas conclusões supracitadas pelos seus magistrados, à exemplo das advertências realizadas pelo Ministro Luís Roberto Barroso, ao julgar o mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.308:

[...] A figura das emendas parlamentares impositivas, de execução obrigatória pelo Poder Executivo, conquanto admitida na Constituição

Federal após as ECs no 86/2015 e no 100/2019, representa exceção à natureza autorizativa da lei orçamentária, subtraindo relevante parcela de atribuições da Chefia daquele Poder, inclusive em termos de planejamento e gestão pública. Representa também exceção à própria regra da iniciativa legislativa do Poder Executivo nessa matéria, conforme previsto no caput do art. 165 da Constituição Federal. Em última análise, o orçamento impositivo é figura que toca no próprio princípio constitucional da separação dos Poderes. Até por essa razão, sua interpretação e aplicação devem dar-se de forma estrita e cautelosa.[...]

O que se verifica, portanto, é que diferente do panorama mundial, as emendas parlamentares impositivas no contexto brasileiro, além de apresentarem um montante completamente exagerado, transformam os parlamentares em um espécie de gestores no que se refere a aplicação dos recursos públicos. O trecho acima transcrito encontra-se em total coerência ao que expõe o Ministro Flávio Dino na decisão monocrática proferida no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.697 que concedeu parcialmente a liminar e suspendeu a execução das emendas impositivas:

[...] Afinal, é uma grave anomalia que tenhamos um sistema presidencialista, oriundo do voto popular, convivendo com a figura de parlamentares que ordenam despesas discricionárias como se autoridades administrativas fossem. Em outras palavras, o equivocado desenho prático das emendas impositivas gerou a “parlamentarização” das despesas públicas sem que exista um sistema de responsabilidade política e administrativa ínsito ao parlamentarismo. [...]

Portanto, as mudanças advindas das Emendas Constitucionais 86/2015 (BRASIL, 2015), 100/2019 (BRASIL, 2019), 105/2019 (BRASIL, 2019) e 126/2022 (BRASIL, 2022) enfraquecem o papel tradicional do governo de ajustar o orçamento às necessidades urgentes e às mudanças na economia, e do Ministério da Fazenda e de outros órgãos executivos na formulação e implementação das políticas públicas. O Executivo, que anteriormente tinha mais flexibilidade para ajustar o orçamento durante a execução, passa a ser obrigado a cumprir as diretrizes determinadas pelo Legislativo, independentemente das condições econômicas ou administrativas do momento.

O que afeta negativamente a responsabilidade e saúde fiscal do país, já que o governo pode se ver pressionado a atender às emendas do Legislativo mesmo quando isso comprometeria o equilíbrio fiscal, obrigando-o a aumentar despesas não planejadas ou a adotar medidas compensatórias para ajustar o orçamento.

Embora, em primazia a teoria de Freios e Contrapesos vija a ideia de importância do espaço para o Legislativo no orçamento em nome do equilíbrio político, da governabilidade e da manutenção da democracia, “[...] a ampliação e obrigatoriedade das emendas, em vez de representar um fator de estabilização da democracia, trabalha na direção de ampliar o desequilíbrio político e piorar a governabilidade [...]”. (MENDES; TOLLINI, 2024, p. 3)

Assim, o processo de parlamentarização das despesas públicas através das emendas impositivas tem muitas consequências negativas para o sistema democrático brasileiro, de plano reduz a atuação do Poder Executivo, e promove um desequilíbrio entre os poderes políticos, na medida em que o Legislativo atua alocando recursos públicos sem qualquer planejamento e arbitrariamente.

3.3 ALOCAÇÃO DISCRICIONÁRIA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

A ideia de divisão das funções do poder estatal é ancestral, remontando à Grécia Antiga, quando Aristóteles a abordou pela primeira vez. Séculos depois, o inglês John Locke fez contribuições importantes ao tema, mas foi o francês Barão de Montesquieu que aprofundou e sistematizou os estudos sobre essa questão em sua obra *"O Espírito das Leis"* (1748).

A Teoria da Separação dos Poderes, formulada por Montesquieu, é um dos pilares fundamentais das democracias modernas, especialmente na estrutura constitucional de muitos países. Montesquieu, em sua obra *"O Espírito das Leis"*, proposta em 1748, defendia a ideia de que, para evitar a tirania e garantir a liberdade dos cidadãos, o poder do Estado deveria ser dividido em três partes distintas, cada uma com suas próprias funções e competências, cuja divisão tinha como objetivo evitar a concentração de poder e promover um sistema de freios e contrapesos.

Nesse sentido (MONTESQUIEU, 2000, p.168):

[...] Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos

cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares. [...]

O pensador acreditava que o poder absoluto era perigoso e propenso ao abuso, assim, para garantir a autonomia, ele sugeriu que o poder do Estado fosse dividido em três poderes independentes e harmônicos: Poder Legislativo, Executivo e Judiciário. Nessa perspectiva, ele não propunha uma separação rígida e absoluta entre os mesmos, mas sim uma interdependência que permitisse ao Legislativo, Executivo e Judiciário atuarem como freios e contrapesos uns dos outros. Assim, cada poder poderia controlar e limitar o poder dos outros, garantindo um equilíbrio e prevenindo abusos.

O Brasil, influenciado por tais ensinamentos, na elaboração e criação do seu sistema constitucional, consagrou no artigo 2º da Constituição da República de 1988 a máxima: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” (BRASIL, 1988). Com base nisso, o legislador constituinte conferiu diversas funções a todos os poderes, atribuições essas que estão elencadas entre os artigos 44 e 135 da CRFB/88, sem, contudo, as estipularem com exclusividade absoluta.

Nesse sentido, cada poder tem funções típicas e atípicas. As atribuições típicas são aquelas que caracterizam e distinguem cada poder, isto é, é próprio do Poder Legislativo legislar, assim como do Poder Executivo administrar e do Judiciário julgar, mas também cada poder pode exercer função atípica quando pratica atos que não pertencem às suas funções regulares.

O Poder Executivo é responsável pela administração pública e pela implementação das políticas públicas, logo, suas atividades mais características incluem formulação de políticas públicas, elaboração do orçamento, execução das leis e do orçamento, e promoção da diplomacia. Entretanto, pode, atipicamente, legislar por medida provisória e decreto, segundo art. 62 e art. 84, VI, a e b da CRFB/88 (BRASIL, 1988), como também julgar as sindicâncias administrativas abertas para apurar eventuais infrações por parte de seus servidores.

Já o Poder Legislativo tem a incumbência de discutir e aprovar leis que regulamentam a vida em sociedade, como leis civis, criminais, trabalhistas, e fiscais,

bem como promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do executivo, embora, atipicamente, possa julgar, através do Senado Federal, o Presidente da República nos crimes de responsabilidade, segundo art. 52, I da CRFB/88, e administrar ao dispor sobre organização de cargos, empregos e funções de seus serviços, consoante art. 51, IV da CRFB/88 (BRASIL, 1988).

Na questão orçamentária, a separação de poderes apresenta uma linha tênue, uma vez que a despeito de haver a necessidade do Congresso aprovar a LOA, bem como promover a fiscalização financeira e orçamentária do Executivo, somente esse último é o responsável por executar o orçamento, decidindo como aplicar os recursos públicos para implementar sua agenda política e os projetos definidos como prioritários.

No entanto, os parlamentares, através das emendas impositivas ao orçamento, ao executarem discricionariamente certas despesas assumem uma função que, em princípio, é atribuída ao Executivo, a de propor e executar a lei orçamentária, de gestão e implementação das políticas públicas. Isso configura uma espécie de usurpação de funções, cuja interferência implica em um desarranjo na separação dos poderes, e resulta em aumento de autonomia e poder ao Legislativo.

O entendimento de Luiz Fux, Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), exarado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.663, corrobora com tal posicionamento, pois associa a prioridade na execução de emendas parlamentares ao orçamento como uma renúncia de planejamento pelo Poder Executivo ferindo o princípio da harmonia dos poderes:

[...] Ofende a Constituição Federal, que encampa a necessária harmonia entre os poderes políticos (CF, art. 2º) e impõe o dever de planejamento na atividade financeira do Estado (CF, art. 166, §§ 1º e 2º), a norma constante da LDO estadual que confere o status de “metas e prioridades da Administração Pública” a toda e qualquer emenda parlamentar apresentada à lei orçamentária anual, a fim de garantir a aplicação dos respectivos recursos – art. 3º, XVII, da Lei nº 2.507/11. Frustração, in casu, da teleologia subjacente ao plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentárias, com a chancela de uma espécie de renúncia de planejamento em prol de regime de preferência absoluta das decisões do Legislativo.[...]

Essa usurpação de competência pode ser verificada através do mecanismo a que se revestem as “emendas pix”, cuja atuação está sendo alvo da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.697, uma vez que nesse tipo de transferência, o dinheiro chegava à conta da prefeitura ou do estado sem vinculação

com qualquer tipo de projeto, embora não pudesse ser utilizada em despesas de pessoal e 70% dessas emendas deveriam estar ligadas a investimentos.

A despeito disso, ainda há uma grande liberdade no uso dos recursos públicos, cuja receita da União é transferida diretamente para os entes subnacionais, sem qualquer vínculo com os objetivos programáticos da LOA, é a conclusão a que se chega Humberto Nunes Alencar (2024, p. 64):

A discricionariedade que os parlamentares possuem hoje por meio das emendas parlamentares para destinar recursos da União para determinados municípios e outros não, bem como a não necessidade de que haja uma perseguição de objetivos traçados no PPA, fazem com que a forma como as emendas parlamentares são executadas atualmente sejam questionáveis num contexto de orçamento republicano.

Desse modo, há uma discricionariedade grande entre os parlamentares na escolha dos estados e municípios que serão beneficiados com as emendas parlamentares, bem como de qual será a área escolhida, qual seja educação, segurança, saúde, entre outras, sem a necessária vinculação com as políticas públicas de caráter nacional vigentes. Ficando evidente o ordenamento e a execução de despesas próprios do Poder Executivo pelo Congresso Nacional, e a violação ao princípio da separação de poderes, principalmente pelo montante bilionário envolvido.

Um possível argumento utilizado para legitimar a escalada das emendas seria o reequilíbrio de forças entre os poderes em nome da governabilidade e da manutenção da democracia. Entretanto, o que se verifica atualmente é um enfraquecimento do “presidencialismo de coalizão”, termo cunhado pelo cientista político Sérgio Abranches, e usado para descrever o modelo de governança que se caracteriza pela necessidade do presidente, para governar de forma estável, formar alianças com diferentes partidos políticos no Congresso Nacional.

Uma vez que o orçamento era plenamente autorizativo e não havia o pagamento obrigatório das emendas, o Executivo poderia negociar continuamente com o Legislativo para obter apoio e aprovação de projetos através das emendas. Todavia, o tratamento igualitário de todos os parlamentares, inclusive os da oposição, eliminou uma moeda de troca política que ajudava na governabilidade do chefe do Executivo. Segundo Hélio Tollini e Marcos Mendes (2024, p. 46):

O processo de ampliação e obrigação do pagamento de emendas, e a maior liberdade para reestimar receitas, faz parte desse processo de corrosão das ferramentas governativas do Executivo, e revivem a grande força do poder político local, identificada por Abranches (1988) como um fator central de instabilidade política no governo central.

Assim, a ampliação e a obrigatoriedade das emendas provoca um cenário de enfraquecimento dos instrumentos do Executivo, e concessão de amplos poderes ao Legislativo, resultando em um quadro de instabilidades políticas e crises, cujas consequências já foram experienciadas pela Constituição de 1946, que outorgou vastos poderes ao Legislativo, incluindo a capacidade de emendar o orçamento, e acabou por precipitar o golpe militar de 1964 (MENDES; TOLLINI, 2024).

Montesquieu (2000, p.176) já em 1748 tratava sobre a possível tirania e ausência de liberdade que surgiria em uma nação caso o Poder Legislativo sub-rogasse em atribuições do Executivo, principalmente na arrecadação e no ordenamento de dinheiro público:

Se o poder executivo estatuir sobre a arrecadação do dinheiro público de outra forma que não a de seu consentimento, não haverá mais liberdade, porque ele se tornará legislativo no ponto mais importante da legislação. Se o poder legislativo estatui, não de ano em ano, mas para sempre, sobre a arrecadação dos dinheiros públicos, corre o risco de perder sua liberdade, porque o poder executivo não dependerá mais dele; e quando se possui tal direito para sempre é bastante indiferente que o recebamos de nós ou de outrem. O mesmo ocorre se ele estatuir, não de ano em ano, mas para sempre, sobre as forças de terra e de mar que deve confiar ao poder executivo.

Nesse sentido, nos moldes em que realizadas, inequívoca a incompatibilidade das emendas parlamentares impositivas com o conteúdo da Constituição Federal, mais precisamente com o princípio da separação dos poderes, cláusula pétrea (art. 60, §4o, III), com o princípio federativo (art. 60, §4o, I) e democrático, e com a garantia da governabilidade.

Em suma, o fenômeno da parlamentarização das despesas públicas trouxe inúmeras consequências negativas para o equilíbrio institucional e político brasileiro, desde a fomentar o surgimento de um “orçamento paralelo”, mecanismo por meio do qual os parlamentares têm mais controle sobre as alocações de recursos do que o próprio Executivo, em evidente usurpação de competências e violação à separação dos poderes, a possibilitar a perpetuação de práticas ilícitas pela ausência de transparência no manejo de algumas emendas impositivas e ao promove a precarização da gestão pública pela pulverização de recursos.

4 INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS PRÁTICAS ILÍCITAS E INEFICIÊNCIA DO GASTO PÚBLICO

Além de violação ao princípio da separação de poderes, da execução bilionária dos recursos públicos pelos parlamentares, mais duas outras consequências passam a ser analisadas neste capítulo, quais sejam a ausência de transparência em parte dessas execuções, o que viabiliza práticas ilícitas e favorecimento pessoal dos deputados e senadores, e a aplicação ineficaz das verbas públicas.

4.1 PRINCÍPIOS DA TRANSPARÊNCIA FISCAL E PUBLICIDADE

A democracia é uma palavra que vem do grego "demos" (povo) e "kratos" (poder ou governo), o que significa na literalidade "poder do povo", nesse sentido, é um sistema de governo em que o poder político é exercido pelo povo, seja de forma direta ou através de representantes eleitos por meio do voto secreto, universal e direto. Assim, os cidadãos têm o direito de participar ativamente na escolha de seus líderes e na definição das leis e políticas que regem a sociedade.

Por ser coisa do povo, em uma democracia a transparência e a publicidade são pressupostos essenciais, tanto que a Constituição Federal da República de 1988 possibilitou maior controle e visibilidade das atividades estatais por meio de inúmeros dispositivos, ao tratar a informação como direito fundamental (art. 5º, XIV e XXXIII), a publicidade como princípio da Administração Pública (art. 37, caput), a divulgação da arrecadação tributária como obrigatória (art. 162), e a elaboração de leis orçamentárias e divulgação de relatórios de execução orçamentárias como necessários (art. 165) (BRASIL, 1988).

De acordo com Magno Antonio da Silva (2013, p.83) no seu artigo sobre "O controle processual da execução das despesas públicas por intermédio da publicidade e da transparência: uma análise teórica":

A publicidade e a transparência são dois princípios jurídico-administrativos que se consubstanciam, de maneira efetiva e complementar, num mecanismo fundamental de controle dos processos de execução das despesas públicas. Analiticamente, é muito custoso, quiçá impossível, contra-argumentar que a publicidade não seja a condição sine qua non para

que haja transparência dos atos originados da gestão da coisa pública, pois, sem a publicidade não vige a transparência.

Nessa perspectiva, a transparência deriva do princípio da publicidade, o que significa que os atos administrativos podem ser públicos, mas não necessariamente transparentes. Ou seja, é a transparência que permite que as ações do governo, dos gestores públicos e das instituições sejam monitoradas pelos cidadãos, de forma acessível e compreensível, o que garante uma maior participação social na gestão dos recursos públicos e das decisões políticas.

Levando em conta, entre outros aspectos, que a transparência só existe quando as informações são acessíveis de forma livre e compreensível, o Decreto nº 9.094/2017, que dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, determina que: “art. 1º Os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal observarão as seguintes diretrizes nas relações entre si e com os usuários dos serviços públicos: [...] VII - utilização de linguagem clara, que evite o uso de siglas, jargões e estrangeirismos” (BRASIL, 2017).

No âmbito infraconstitucional, foi com a Lei Complementar nº 101/2000, ao determinar que “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente” (BRASIL, 2000), que restou consagrado, enfim, o princípio da transparência fiscal, cuja regulamentação foi alterada pela Lei Complementar nº 131/2009 (BRASIL, 2009) que acrescentou os seguintes dispositivos à LC nº 101/2000:

Art. 1º - O art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 48. [...] Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: [...] II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 2º - [...]

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado. [...]

Em sequência, foi editada a Lei de Acesso à Informação (LAI) nº 12.527/2011 (BRASIL, 2011) que regulamenta o acesso à informação dos órgãos públicos, garantindo o direito da pessoa física ou jurídica solicitar e obter gratuitamente informações dos órgãos e entidades públicas.

Inúmeros outros mecanismos foram desenvolvidos para garantia da transparência nas atividades estatais, a exemplo dos portais da transparência, plataforma criada pelo governo federal para divulgar informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira do governo, dos tribunais de contas, e ouvidorias, todos em vista do fortalecimento da democracia, do controle social, da eficiência na gestão pública e da responsabilização dos governantes.

Enfim, a Emenda Constitucional 108 de 2020 alterou a Constituição Federal de 1988 para inserir o artigo 163-A e consignar que a execução de recursos públicos, o que abarca aqueles oriundos de emendas parlamentares, exige o cumprimento dos pressupostos constitucionais da transparência e da rastreabilidade, como se extrai (BRASIL, 1988):

Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020\)](#)

Em suma, é por meio da transparência fiscal, garantida pelos dispositivos supracitados, que há a obrigação de divulgação clara, acessível e compreensível das informações sobre as finanças públicas, como receitas, despesas, dívidas, orçamentos e políticas fiscais, com o objetivo de permitir que a sociedade e os órgãos de controle acompanhem a utilização dos recursos públicos, promovendo a responsabilidade fiscal e o combate à corrupção.

Consequentemente, a transparência fiscal e a publicidade são essenciais para a “racionalização administrativa” na medida em que pressionam a eficiência na execução das despesas públicas, evitando gastos desnecessários (SILVA, 2013, pág 84), bem como para assegurar que os governos sejam responsáveis na gestão do dinheiro público, já que sem tais princípios mais propício o ambiente às práticas corruptas, despóticas, e nepóticas, combatidas com fiscalização.

A ausência de transparência, portanto, cria um ambiente favorável à corrupção, isso é, quando as informações sobre uso dos recursos públicos não são

acessíveis ou são maquiadas, fica mais fácil para os agentes públicos se envolverem em práticas ilícitas, como o desvio de verbas, superfaturamento de contratos e favorecimento de empresas, o que prejudica, consequentemente, as áreas às quais essas verbas seriam destinadas, em óbvio desmonte dos serviços públicos.

Por esses motivos, os princípios da transparência e da rastreabilidade são considerados impedimentos de ordem técnica, o que se extrai de uma análise sistemática dos artigos constitucionais e infraconstitucionais supracitados, do art. 166, §13º da CRFB/88 (BRASIL, 1988) e do art. 10 da Lei Complementar 210/2024 (BRASIL, 2024).

Em 2024, através da LC 210 (BRASIL, 2024), ocorre a sistematização dos impedimentos de ordem técnica para execução das emendas parlamentares, os quais alguns incisos fazem referência direta à ausência de publicidade e transparência, já subentendidos pela legislação preexistente como indispensáveis para o manejo do dinheiro público.

Assim, de acordo com o recente dispositivo normativo, as emendas parlamentares podem ter sua execução sustada quando não forem apresentados a proposta ou plano de trabalho, não forem indicadas a instituição financeira e a conta específica para recebimento e movimentação de recursos de transferências especiais pelo ente federado beneficiário no sistema Transferegov.br, em caso de omissão ou erro na indicação de beneficiário pelo autor da emenda impositiva individual ou de bancada estadual, na ausência de indicação do objeto a ser executado, entre outros.

Embora se constate a tamanha importância da divulgação transparente, na democracia moderna, de como está sendo usado o dinheiro público, e o caráter de impedimento técnico que as revestem, a execução do orçamento secreto conseguiu burlar tais princípios, e as “emendas pix” surgiram mantendo o mesmo *modus operandi* quando àquelas foram declaradas inconstitucionais.

4.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS PRÁTICAS ILÍCITAS ATRAVÉS DAS EMENDAS PARLAMENTARES

A intensificação do debate sobre a ausência de transparência na execução das emendas parlamentares remonta ao período do “orçamento secreto”, tecnicamente intitulado de emendas de relator-geral, cujo surgimento reporta a 2019 quando foi aprovada a Lei nº 13.957 (BRASIL, 2019), que introduziu na LDO 13.898/2019 a criação do identificador RP-9.

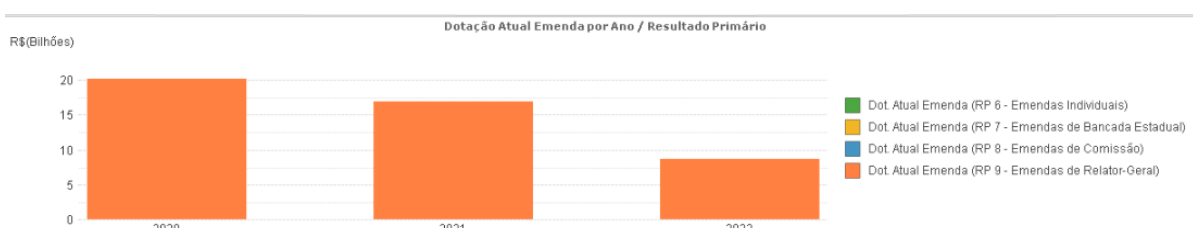
Esse tipo de emenda servia, até essa data, apenas para corrigir erros e omissões com base no art. 144, da Resolução nº 01/2006, com a expressa vedação de inclusão de programação nova e de acréscimo de valores a programações constantes de projetos (BRASIL, 2006). “A partir dessa nova autorização, a LDO permitiu ao Relator Geral da Lei Orçamentária Anual (LOA 2020) a criação de emendas em diversos órgãos as quais seriam controladas e geridas por ele próprio” (CRUVINEL, 2022, pág 7).

Não obstante a ausência de previsão legal ou constitucional para esse tipo de emenda, por meio da Portaria Interministerial ME/Segov-PR Nº 6.145/ 2021, do Ministério da Economia e do Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República, restou consagrado a obrigatoriedade das mesmas ao consignar que seus pagamento só poderiam ser obstados diante de impedimentos técnicos (RIBEIRO, 2021).

Nesse sentido, o relator-geral, deputado ou senador designado para confeccionar a versão final da proposta de Lei Orçamentária enviada pelo Executivo, recebia as verbas das emendas e as alocavam de acordo sua liberalidade, ou seja, não precisava indicar os beneficiários, tampouco o solicitante da emenda.

Em consulta ao SIOP, extrai-se, a seguir que, só em 2020 foram empenhados mais de 20 bilhões em emendas de relator, em 2021, quase 17 bilhões, e em 2022, um decréscimo para 8,6 bilhões, recursos esses cuja execução e distribuição era realizada por meio de acordo político entre o relator-geral, os Presidentes da Câmara, do Senado e da República.

Gráfico 3 - Dotação Anual das Emendas de Relator - 2020 a 2022



Fonte: Elaborado pela autora (2025) com dados do SIOP (BRASIL, 2025).

Assim, as emendas de relator eram orçamentariamente opacas por não respeitarem a isonomia republicana entre os parlamentares, já que quem acabava tendo acesso a elas eram os parlamentares da base de governo e quem votasse conforme as pautas do presidente da república.

Tratava-se, portanto, de compra de votos dos parlamentares com verbas públicas, evidente pela notícia veiculada pelo site G1 (2021) de que o governo federal empenhou à época 909 milhões de reais apenas em emendas de relator uma semana antes da aprovação da PEC dos precatórios em primeiro turno na Câmara, entre os dias 28 e 29 de outubro de 2021.

Nesse sentido, é inequívoco que o nome “orçamento secreto” provém do fato de não ser possível determinar para qual parlamentar aquelas verbas eram destinadas, de cuja a identidade era ocultada, e a quantia (cota ou quinhão) que lhe caberia na partilha informal do orçamento, inexistindo, portanto, qualquer transparência ou publicidade nesses repasses.

A imprensa noticiou inúmeros escândalos de corrupção durante a vigência das emendas de relator (RP-9), dentre elas uma das mais emblemáticas foi um esquema de superfaturação de tratores e equipamento agrícolas por preços até 259% acima dos valores de referência fixados pelo governo, conluio que acabou sendo cunhado de “tratoração” segundo Ana Carolina Cardoso Lobo Ribeiro (2021, p. 64):

A imprensa noticiou que, com base nas emendas do relator-geral (RP9), foi arquitetado um esquema de compra superfaturada de tratores, em execução de R\$3 bilhões, concentrados na base de apoio do Presidente da República. Não houve isonomia entre municípios. O esquema ficou conhecido como “Orçamento Secreto” ou “Tratoração” e auxiliou que o governo federal pudesse eleger seus candidatos ao Senado e à Câmara dos Deputados (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2021).

Os esquemas de desvio de dinheiro continuaram sistematicamente durante todo o Governo Bolsonaro, a Revista Piauí (2022) dispõe que em Igarapé Grande, as consultas foram tão infladas que chegaram à média de 34 por habitante, padrão esse que superou o recorde mundial. Em Santa Quitéria do Maranhão foram registrados mais exames para detectar infecção pelo vírus HIV do que a cidade de São Paulo, e em Pedreiras foram feitas tantas extrações dentárias que a média era

de dezenove dentes extraídos por habitante, a consagrando como a cidade mais banguela do Brasil.

Isto posto, a falta de transparência e publicidade inerentes ao funcionamento das emendas de relator permitiu que grandes quantias de dinheiro fossem direcionadas para interesses pessoais através da construção de obras superfaturadas e de fraude nos números reais de políticas públicas, o que culminou na declaração de inconstitucionalidade do “orçamento secreto”, conforme se extrai do julgamento exarado pela relatora Ministra Rosa Weber acompanhado pela maioria do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 850:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. “ORÇAMENTO SECRETO”. DESPESAS PÚBLICAS RESULTANTES DE NEGOCIAÇÕES OCULTAS ENTRE O EXECUTIVO E SUA BASE PARLAMENTAR DE APOIO NO CONGRESSO. EMENDAS DO RELATOR (CLASSIFICADAS PELO IDENTIFICADOR ORÇAMENTÁRIO RP 9). CONSTATAÇÃO OBJETIVA DA OCORRÊNCIA DE EFETIVA TRANSGRESSÃO AOS POSTULADOS REPUBLICANOS DA TRANSPARÊNCIA, DA PUBLICIDADE E DA IMPESSOALIDADE NO ÂMBITO DA GESTÃO ESTATAL DOS RECURSOS PÚBLICOS, ASSIM COMO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E DA RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL.

1. As **práticas institucionais e padrões de comportamento** verificáveis objetivamente na esfera dos Poderes Públicos traduzem formas de atuação estatal subsumíveis à noção jurídica de atos de poder (Lei nº 9.882/99, art. 1º, caput). **Precedentes.**

2. A jurisprudência desta Corte reconhece possível a utilização da arguição de descumprimento para **impugnar omissões sistêmicas e práticas institucionais dos Poderes Públicos**, sempre que – diante da inexistência de outro meio capaz de sanar a controvérsia de forma geral, imediata, eficaz – os atos impugnados, transcendendo interesses meramente individuais, ostentam os atributos da generalidade, da impessoalidade e da abstração, justificando a intervenção judicial para a tutela de direitos fundamentais ou de interesses políticos e jurídicos socialmente relevantes. **Precedentes.**

3. As **emendas parlamentares** ao orçamento possuem **autorização constitucional** (CF, art. 166) e objetivam, em princípio, viabilizar aos congressistas a oportunidade de atender diretamente as reivindicações mais concretas e urgentes da população que representam, contemplando a dotação financeira necessária ao atendimento de suas necessidades.

4. A **experiência histórica**, no entanto, **comprova** que as emendas orçamentárias têm se distanciado, cada vez mais, do seu objetivo original de representar instrumento legítimo de aprimoramento das políticas públicas nacionais e regionais, **para servirem ao proveito de interesses de cunho privatístico e eleitoral**, muitas vezes envolvendo esquemas de corrupção e desvio de recursos públicos de amplitude nacional, tal como apurado pelos órgãos de investigação parlamentar do Congresso Nacional em diversas ocasiões (CPMI do Esquema PC Farias, do Orçamento, das Ambulâncias, entre outros).

5. O **elevado coeficiente de discricionariedade** existente na definição dos programas e ações estatais, assim com na escolha dos gastos necessários a sua execução, **acentua ainda mais o ônus pertencente aos Poderes Públicos** de observarem o dever de transparência na execução do

orçamento e a obrigatoriedade da divulgação de informações completas, precisas, claras e sinceras quanto ao seu conteúdo, de modo a viabilizar a atuação efetiva e oportuna dos órgãos de **controle administrativo interno**, dos órgãos de **fiscalização externa** (Ministério Público, Tribunais de Contas e Poder Judiciário) e da **vigilância social** exercida pelas entidades da sociedade civil e pelos cidadãos em geral.

6. Chama-se de “orçamento secreto” o esquema de barganha política por meio do qual o Executivo favorece os integrantes de sua base parlamentar mediante a liberação de emendas orçamentárias **em troca de apoio legislativo** no Congresso Nacional, valendo-se do instrumento das emendas do relator para **ocultar a identidade** dos parlamentares envolvidos e a **quantia** (cota ou quinhão) que lhe cabe na **partilha informal do orçamento**.

7. As **emendas do relator**, além de não possuírem previsão constitucional, operam com base na lógica da **ocultação dos efetivos requerentes da despesa**, mediante a utilização de rubrica orçamentária única (RP 9), por meio da qual todas as despesas nela previstas são atribuídas, indiscriminadamente, à pessoa do Relator-Geral do orçamento, que atua como figura interposta entre parlamentares **incógnitos** e o orçamento público federal.

8. Também o destino final dos recursos alocados sob a rubrica RP 9 (emendas do relator) acha-se recoberto por um manto de névoas. Cuida-se de categoria orçamentária para a qual se destinam elevadas quantias (mais de R\$ 53 bilhões entre 2020 e 2022) **vinculadas a finalidades genéricas, vagas e ambíguas**, opondo-se frontalmente a qualquer tentativa de conformação do processo orçamentário às diretrizes constitucionais do **planejamento, da transparência e da responsabilidade fiscal**.

9. A captura do orçamento público federal em favor das prioridades eleitoreiras e interesses paroquiais dos congressistas representa grave risco à capacidade institucional do Estado de realizar seus objetivos fundamentais (CF, art. 3º), especialmente em decorrência da pulverização dos investimentos públicos, da precarização do planejamento estratégico, da perda progressiva da eficiência e da economia de escala, tudo em detrimento do interesse público.

10. A partilha secreta do orçamento público operada por meio das emendas do relator configura prática institucional **inadmissível** diante de uma ordem constitucional fundada no primado do ideal republicano, no predomínio dos valores democráticos e no reconhecimento da soberania popular (CF, art. 1º); **inaceitável** em face dos postulados constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (CF, art. 37, caput); **inconciliável** com o planejamento orçamentário (CF, art. 166) e com a responsabilidade na gestão fiscal (LC nº 101/2000; além de incompatível com o direito fundamental a informação (CF, art. 5º, XXXIII) e com as diretrizes que informam os princípios da **máxima divulgação, da transparência ativa, da acessibilidade** das informações, do **fomento à cultura da transparência e do controle social** (CF, arts. 5º, XXXIII, “a” e “b”, 37, caput e § 3º, II, 165-A e Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I a V). 11. ADPFs 850 e 851 integralmente conhecidas e ADPFs 854 e 1014 conhecidas em parte. No mérito, pedidos julgados procedentes, nos termos do voto da Relatora.

Apesar de declarado inconstitucional, o orçamento secreto institucionalizou a ilicitude, que teve suas práticas mantidas, agora, através das transferências especiais, espécie de emenda individual impositiva, prevista no artigo 166-A, I da Constituição Federal (BRASIL, 1988), e inserida pela Emenda Constitucional nº 105 (BRASIL, 2019), conforme já explanado.

Desde então, as transferências especiais desobrigam os autores (parlamentares) ou beneficiários (estados ou municípios) de informarem a motivação e o detalhamento do gasto, uma vez que os recursos poderiam ser repassados diretamente ao ente federado beneficiado para que fossem utilizados livremente por estados e municípios, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere. À vista disso, o ente federado torna-se detentor do recurso assim que o recebe, consoante artigo 166-A, §2º, II (BRASIL, 1988), podendo até então utilizá-lo sem qualquer plano traçado previamente.

As disposições constitucionais trazem pouquíssimas condicionantes que devem ser observadas pelos parlamentares na elaboração das emendas de transferência especial e pelos beneficiários no seu uso, quais sejam não podem ser utilizadas com despesas com pessoal e encargos sociais relativos a ativos e inativos (incluindo pensionistas), tampouco com encargos referentes ao serviço da dívida, devendo ser aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente beneficiado, e pelo menos 70% deve ser aplicado em despesas de capital (BRASIL, 1988).

Essa tamanha facilidade rendeu a essa modalidade o apelido de “emendas pix”, todavia, é em razão dessa simplicidade nas transferências dos recursos que mais propicia a perpetuação das práticas ilícitas por ausência de publicidade e transparência.

Humberto Alencar Nunes (2024) na sua tese de doutorado intitulado “O problema da falta de transparência das ‘emendas pix’ no orçamento constitucional brasileiro” trata que comparativamente, em diversos aspectos, as transferências especiais (“emendas pix”) são piores que as emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”).

Apesar de não ser possível a identificação do parlamentar beneficiário e os valores recebidos por esses pelas emendas de relator RP-9, nas “emendas pix”, a despeito de isso ser esclarecido, não é possível identificar como os recursos foram gastos, há uma enorme deficiência na prestação de contas, e não existe qualquer vinculação com o PPA (Plano Plurianual) (ALENCAR, 2024). Nesse sentido (ALENCAR, 2024, p.82):

1) Não há uma definição em que área de atuação do setor público (cultura, educação, saúde, defesa etc.) serão utilizados os recursos no momento que ocorre as transferências especiais (“emendas PIX”); 2) Após o recebimento

dos recursos por estados e municípios, não é claro o que esses beneficiários fazem com os recursos. Não é possível sequer saber se os recursos transferidos foram ou não utilizados. 3) Falta uma melhor cooperação e definição de atribuições entre o Tribunal de Contas da União - TCU e os tribunais de contas estaduais e municipais na fiscalização das transferências especiais (“emendas PIX”).

Isso explica os dados do gráfico a seguir em que se constata um aumento vertiginoso no uso das emendas pix, principalmente após a inconstitucionalidade do orçamento secreto em 2022:

Gráfico 4 - Dotação Anual das Emendas Individuais - 2021 a 2024



Fonte: Elaborado pela autora (2025) com dados do SIOP (BRASIL, 2025).

De acordo com a Transparência Brasil (2024), entre 2020 e 2023 a União transferiu R\$ 13 bilhões relativos às “emendas pix” para entes subnacionais, e, em 2024, outros R\$ 8,2 bilhões foram inseridos na LOA. Não bastasse isso, “para apenas 0,9% dos recursos das emendas Pix de 2024 existe a identificação tanto do beneficiário quanto da ação pretendida com a emenda” (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2024), o que demonstra o caráter alarmante dessa falta de transparência.

Na prática, a ausência de transparência das emendas pix com a consequente falha na rastreabilidade e fiscalização na utilização das verbas, criou um ambiente viável para práticas de corrupção, notório através do descompasso existente entre os valores recebidos e o tamanho da população de inúmeros municípios brasileiro beneficiários dos montantes, à exemplo de Osasco, em São Paulo, com 728 mil habitantes, que embolsou R\$ 16 milhões, em contrapartida ao município roraimense de Caroebe, com 10,6 mil moradores, que recebeu R\$ 14,2 milhões de deputados e senadores do estado, conforme matéria veiculado no CNN (2025), em indício inequívoco de desvio de recurso.

O que resultou no ajuizamento pelo PSOL (Partido Socialismo e Liberdade) da Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar,

7.697 ao Supremo Tribunal Federal, sob a alegação de incompatibilidade das emendas parlamentares impositivas com o conteúdo da Constituição Federal.

O relator, Ministro Flávio Dino, entendeu pela concessão parcial da cautelar e suspendeu a execução das emendas impositivas em razão da inobservância dos critérios de ordem técnica de eficiência, transparência e rastreabilidade, cuja decisão foi referendado pelo Plenário a seguir:

EMENTA: REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. DISPOSITIVOS QUE TRATAM DAS EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO PÚBLICO. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. EXECUÇÃO DE EMENDAS IMPOSITIVAS. NECESSIDADE DE ATENDIMENTO A CRITÉRIOS DE ORDEM TÉCNICA A SEREM VERIFICADOS PELO PODER EXECUTIVO. FUNÇÃO TÍPICA. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO. PROBABILIDADE DO DIREITO. NORMAS ORÇAMENTÁRIAS JÁ EM VIGOR EXPRESSAM UM QUANTITATIVO EXPRESSIVO DE EMENDAS PARLAMENTARES DE EXECUÇÃO IMPOSITIVA. PERIGO DE DANO. DETERMINAÇÃO DE SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DE EMENDAS IMPOSITIVAS ATÉ REGULAMENTAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE VERIFICAÇÃO DO ATENDIMENTO DOS CRITÉRIOS DE ORDEM TÉCNICA PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO, NORMAS LEGAIS E REGULAMENTARES. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta em face de dispositivos constitucionais introduzidos pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, que alteraram substancialmente o regime orçamentário nacional.
2. Legitimidade ativa universal do partido político autor, que conta com representação no Congresso Nacional, na forma do art. 103, VIII, da Constituição Federal. Precedentes.
3. Presença dos requisitos suficientes à parcial concessão da medida cautelar para atribuição de interpretação conforme aos dispositivos impugnados. **Probabilidade do direito** verificada a partir da necessidade do estabelecimento de procedimento de verificação do atendimento dos critérios de ordem técnica para a execução das emendas impositivas, à luz da Constituição Federal, normas legais e regulamentares. **Perigo na demora** decorrente do fato de que as normas orçamentárias já em vigor exprimem um expressivo quantitativo de emendas parlamentares de execução impositiva.
4. Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, de modo que fica impedida qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares.
5. É dever do Poder Executivo aferir, de modo motivado e transparente, se as emendas parlamentares estão aptas à execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares.
6. A execução das emendas parlamentares impositivas, quaisquer que sejam as modalidades existentes ou que venham a ser criadas, somente ocorrerá caso atendidos, de modo motivado, os requisitos, extraídos do texto da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais aplicáveis, sem prejuízo de outras regras técnicas adicionalmente estabelecidas em

níveis legal e infralegal, conforme rol exemplificativo que se segue: a) Existência e apresentação prévia de plano de trabalho, a ser aprovado pela autoridade administrativa competente, verificando a compatibilidade do objeto com a finalidade da ação orçamentária, a consonância do objeto com o programa do órgão executor, a proporcionalidade do valor indicado e do cronograma de execução; b) Compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual; c) Efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, com eficiência, conforme planejamento e demonstração objetiva, implicando um poder-dever da autoridade administrativa acerca da análise de mérito; d) Cumprimento de regras de transparência e rastreabilidade que permitam o controle social do gasto público, com a identificação de origem exata da emenda parlamentar e destino das verbas, da fase inicial de votação até a execução do orçamento; e) Obediência a todos os dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas.

7. Sustada a execução de emendas impositivas até que os poderes Legislativo e Executivo, em diálogo institucional, regulem os novos procedimentos conforme a presente decisão, sem prejuízo de obras efetivamente já iniciadas e em andamento, conforme atestado pelos órgãos administrativos competentes, ou de ações para atendimento de calamidade pública formalmente declarada e reconhecida.

8. Medida cautelar referendada.

Com isso, restou consagrada a necessidade da existência e apresentação prévia de plano de trabalho para execução das emendas impositivas, e compatibilidade e proporcionalidade do objeto com a finalidade da ação orçamentária. Bem como, a identificação da origem exata da emenda parlamentar e o destino das verbas, da fase inicial de votação até a execução do orçamento, em vista do cumprimento das regras de transparência e rastreabilidade que permitem o controle social do gasto público.

Ainda no bojo desse processo, nova decisão do relator foi referendada pelo Plenário do STF, cujo acórdão foi lançado em 14.03.2025, e no que tange às emendas pix, foi reforçada a obrigatoriedade de apresentação e aprovação prévias do plano de trabalho pelo Poder Executivo Federal (Ministério setorial), a ser inserido no [Tranferegov.br](https://transferegov.br), sob pena de caracterização de impedimento de ordem técnica à execução de tais emendas, cujas fiscalizações serão realizadas pelo Tribunais de Contas, sem prejuízo de colaborações eventuais da Controladoria Geral da União e da Polícia Federal. Ademais, fixou-se um prazo de 60 (sessenta) dias corridos para que fosse sanado o requisito quanto aos planos de trabalhos referentes às emendas previstas para o exercício financeiro de 2024 e anteriores.

Após ajuizamento da referida ação em agosto de 2024, em novembro do corrente ano foi editada a Lei Complementar nº 210 (BRASIL, 2024), que positivou no art. 7º, no caso das emendas pix, que o “autor da emenda deverá informar o

objeto e o valor da transferência no momento da indicação do ente beneficiado, com destinação preferencial para obras inacabadas de sua autoria.”. E o ente beneficiário deverá comunicar ao respectivo Poder Legislativo, e aos Tribunal de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias, o valor do recurso recebido, o respectivo plano de trabalho e o cronograma de execução, do que dará ampla publicidade (BRASIL, 2024).

Assim, até o final de 2024 as “emendas pix” operaram sem necessidade de plano de trabalho ou qualquer vinculação aos projetos traçados no PPA (Plano Plurianual), e sem identificação dos destinos reais das suas verbas, em continuidade das práticas do Orçamento Secreto benéficas aos parlamentares que buscam incessantemente maior controle sobre orçamento.

Verificou-se, então, que o aumento vertiginoso tanto das emendas do relator, quanto das emendas pix estava diretamente ligado a ausência de publicidade e transparência a que se revestiam, por ser um meio opaco de distribuição das verbas, o que garantia aos parlamentares uma maior facilidade no manejo e desvio dos recursos públicos em proveito próprio sem responsabilização.

Em suma, embora os princípios da transparência e rastreabilidade, previstos no artigo 163-A da Constituição Federal (BRASIL, 1988), fossem impedimentos de ordem técnica, e coubesse ao executivo, irrenunciável e inegociavelmente, através das suas áreas técnicas de cada órgão ou ente executor, identificar e formalizar a existência de qualquer impedimento para interromper a execução das emendas, segundo art. 166, § 13 da CRFB/88 (BRASIL, 1988), foi preciso a intervenção judicial para sustar a execução das mesmas.

A explicação cabível para essa inércia inconstitucional é o temor de retaliação por parte do Congresso Nacional pelo Chefe do Executivo, e a seu plano de governo, recaindo sobre a população e os cidadãos os ônus advindos dessa passividade, cuja consequência direta é o desmonte na prestação de serviços e nas políticas públicas. Assim, é necessário que o Poder Executivo Federal e seus órgãos sejam idôneos e cumpram efetivamente as suas atribuições, sob pena de responsabilidade.

4.3 VÍCIO DE PORK BARREL E A INEFICIÊNCIA DO GASTO PÚBLICO

A última consequência direta da parlamentarização das despesas públicas a ser abordada remonta a ineficiência dos gastos públicos como resultado da aplicação desconexa e fragmentada das verbas advindas das emendas parlamentares.

As emendas impositivas brasileiras são utilizadas, na prática, para satisfazer o eleitorado do parlamentar numa relação clientelista, cuja atuação remonta à política americana “pork barrel”.

O termo “pork barrel” originalmente se referia a barris de carne de porco de consumo em tempos antigos, especialmente em áreas rurais do sul dos Estados Unidos, assim, a proteína advinda do porco era armazenada em barris para conservação, e esses eram muitas vezes distribuídos para satisfazer os residentes de uma comunidade. De maneira metafórica, “pork barrel” começou a ser associado a recursos ou benefícios distribuídos de forma seletiva e política com fins eleitorais.

Esse é o mesmo mecanismo utilizado na política brasileira em que os recursos públicos são alocados de forma discricionária e direcionada para beneficiar interesses eleitorais específicos de determinados grupos ou regiões, sem a devida análise de eficiência ou prioridade, em contrapartida a manutenção dos votos e apoio político. Assim, as emendas parlamentares impositivas são como barris de porcos, isso é, um agrado dado ao eleitorado, principalmente, nas proximidades do período eleitoral, para reeleição e manutenção do poder.

De acordo com Alexandre Lima Baião e Cláudio Gonçalves Couto (2017), pesquisas de opinião junto a eleitores e parlamentares reforçam a tese de que recursos enviados às bases eleitorais é algo valorizado, e “sugerem que garantir repasses financeiros para os redutos eleitorais é um imperativo da sobrevivência política no Brasil” (Baião; Gonçalves, 2017, pág 1).

A implicação direta dessa política para manutenção do reduto eleitoral é a pulverização dos recursos públicos aplicados em obras e projetos isolados, na maioria das vezes, desconexos com o planejamento setorial e com os interesses nacionais. Os agentes políticos, portanto, querem apenas os bônus da autoria de novo projeto, e o reconhecimento pela contratação de novos investimentos, sem cumprir um planejamento setorial ou zelar pelo interesse social a longo prazo.

À exemplo disso, em algumas cidades do interior do Brasil, são as construções, com recursos de emendas parlamentares, de praças ou centros culturais sem demanda real da população ou sem infraestrutura ao redor, o que compromete seu uso contínuo, e obras de infraestrutura, como ruas e calçadas em áreas que não são prioridades para o desenvolvimento urbano.

No âmbito nacional, os projetos de construção e infraestrutura da Copa do Mundo de 2014 ou dos Jogos Olímpicos de 2016, que atingiram investimentos bilionários, foram iniciados, especialmente, com o objetivo de garantir votos e visibilidade política para os parlamentares e autoridades locais, mas acabaram sendo questionadas quanto à sua real necessidade, já que, após os eventos, muitas dessas instalações ficaram subutilizadas, gerando altos custos de manutenção. Não bastasse isso, o dispêndio vultoso dos recursos não garantiu ótimas colocações dos atletas brasileiro, que não recebem, na realidade, os incentivos e apoio devidos.

A despeito disso, tal cooptação de apoio político por meio da pork barrel é realizada a muito tempo no Brasil, em que se cita o caso da construção de um estádio de futebol no formato de “Coliseu” no sertão do Ceará, em Alto Santo, com projeto estipulado para em torno de R\$ 1,5 milhão de reais, segundo G1 (2014), cuja capacidade estava prevista para 20 mil pessoas, enquanto o município tinha apenas 16 mil moradores. Insta ressaltar, ademais, que o ente não tinha sequer, à época, um time de futebol, o que escancara o desperdício com o dinheiro público em uma cidade precária de saúde, educação, e desenvolvimento.

Embora a prática seja remota, ao ser forçado a cumprir as emendas impositivas, o Executivo é levado a autorizar a execução de recursos bilionários e a priorizar projetos específicos menos eficientes ou mesmo desnecessários, piorando o status quo já alarmante e promovendo o desmonte das políticas públicas, enquanto poderia, utilizando tais verbas, dar cumprimento a um plano sistematizado e de alcance nacional.

Assim, as consequências do pork barrel no Brasil, por meio das emendas parlamentares, intensificadas pela impositividade de parte delas, são significativas e afetam diretamente a eficiência das políticas públicas e a gestão dos recursos públicos. Embora algumas dessas práticas gerem a falsa sensação de benefícios imediatos, os custos a longo prazo em termos de ineficiência, desigualdade regional, desperdício de recursos e distorção das prioridades são elevados. O que produz um ciclo de desconfiança nas instituições públicas, enfraquecendo a democracia e

dificultando a implementação de políticas públicas verdadeiramente eficazes e sustentáveis.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A impositividade das emendas parlamentares inaugurada em 2015 pela EC nº 86/2015 (BRASIL, 2015), posteriormente alargada pelas EC nº 100/2019 (BRASIL, 2019), EC nº 105/2019 (BRASIL, 2019) e EC nº 126/2022 (BRASIL, 2022), trouxe inúmeras consequências para o funcionamento organizacional e institucional brasileiro.

Ao tornar obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais e de bancada pelo Poder Executivo, embora tenha permitido que as necessidades locais ou regionais, fossem, aparentemente e momentaneamente, atendidas, fomentou-se o fenômeno da parlamentarização das despesas públicas com a redução paulatina dos investimentos públicos decididos pelo executivo.

Os parlamentares de forma igual, a partir de então, passaram a receber os valores das emendas impositivas e aplicá-las discricionariamente, o que, em razão do montante bilionário envolvido, escancara o deslocamento e usurpação de competência própria do executivo, que seria a de execução orçamentária.

Assim, o Poder Executivo tem que lidar, atualmente, com o montante cada vez mais reduzido a ser aplicado para concretizar seu plano de governo, uma vez que grande parte das despesas discricionárias do orçamento são relativas à máquina pública e precisam de fato serem realizadas. Isso é, parte significativa da discricionariedade inerente à implementação de políticas públicas é retirada das mãos do Poder Executivo, transformando os membros do Poder Legislativo em uma espécie de “co-ordenadores de despesas”.

Esse aumento no controle do orçamento pelo Poder Legislativo, além de afrontar o princípio da separação dos poderes, cláusula pétrea prevista no art. 60, §4º, III da Constituição Federal (BRASIL, 1988), promove um cenário perfeito para proliferação e manutenção de práticas ilícitas e corruptas.

As emendas parlamentares se tornaram o meio primordial de transferência de verbas para os entes federados, todavia, a ausência de publicidade, transparência e rastreabilidade que revestem alguns mecanismo dessas movimentações, propiciam as práticas ilícitas e o desvio de verbas públicas. Foi o que ocorreu com o Orçamento Secreto, ou emendas de relator, RP-9, e com as “emendas pix”, em que não era possível, no primeiro, identificar o parlamentar

beneficiário e o montante recebido, e no segundo qual o destino dos recursos públicos.

Nessa perspectiva, evidente a necessidade da identificação obrigatória e urgente, nas emendas impositivas, do seu autor, ente público favorecido, programa, meta ou projeto a que se destina com aprovação prévia do plano de trabalho, prestação de contas no fim de cada exercício financeiro, cadastro em plataforma de transparência para acompanhamento e rastreabilidade da evolução da execução da despesa, bem como proibição de utilização da emenda para fim diverso do programa ou projeto que a originou. Em caso de desobediência, é imprescindível a responsabilização do parlamentar autor da emenda conjuntamente com a autoridade ou ente público executor.

No mais, dado o surgimento recorrente de ferramentas criadas pelo Congresso Nacional para comprometer a transparência e rastreabilidade na execução das emendas impositivas, seria essencial um projeto de lei de iniciativa popular elaborado para impedir e responsabilizar os parlamentares que criassem mecanismos ou resistissem a aplicação pública e acessível do dinheiro público, tal qual ocorreu com a Lei da Ficha Limpa (BRASIL, 2010).

Além do uso indevido das verbas públicas advindas do orçamento impositivo, a execução dessas emendas é realizada como uma “moeda de troca” em vista de se obter apoio político. Desse modo, a sua alocação não respeita um plano regional ou nacional preestabelecido, sendo aplicadas de forma pulverizada em obras pontuais e desconexas, o que promove um verdadeiro desmonte das políticas públicas e distorce as prioridades nacionais.

O Poder Executivo teria o poder-dever de fiscalizar as emendas parlamentares, uma vez que o artigo 166, § 13º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece que impedimentos de ordem técnica afastam a impositividade das emendas individuais e de bancada, todavia, a realidade demonstra que as mesmas são utilizadas como meios para negociação da governabilidade dos presidentes brasileiros, de forma que o exame do mérito desses gastos, antes de executados, fica mitigado.

Recaindo, enfim, sobre a população e os cidadãos os ônus advindos dessa passividade, cuja repercussão direta é o desmonte na prestação de serviços e nas políticas públicas, tanto em razão de parte dos recursos serem desviados, como pela aplicação não planejada do restante.

Em suma, o aumento do poder do legislativo advindo da imposição da execução das emendas parlamentares individuais e de bancada, o tornou um ordenador de despesa, cuja alocação, além de ser muitas vezes ineficiente, em um verdadeiro desperdício das verbas públicas, ainda viabiliza esquemas de corrupção e desvio de dinheiro, de modo que enxerga-se mais pontos negativos do que positivos no novo rearranjo institucional promovido pelas EC nº 86/2015 (Brasil, 2015), EC nº 100/2019 (BRASIL, 2019), EC nº 105/2019 (BRASIL, 2019) e EC nº 126/2022 (BRASIL, 2022).

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1988.

ALENCAR, Humberto Nunes. **O problema da falta de transparência das "emendas PIX" no orçamento constitucional brasileiro**. 2024. 139 f. Tese (Doutorado em Direito) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Escola de Direito e Administração Pública, Brasília, 2024. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/5161/1/Tese_HUMBERTO%20NUNES%20ALENCAR_Doutorado%20em%20Direito%20Constitucional.pdf. Acesso em: 6 abr. 2025.

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves. **A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados**. Opinião Pública, Campinas, v. 23, n. 3, p. 714-753, set./dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/HzvnhNht8QbpFysfvLMCctC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 abr. 2025.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **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: seção 1*, Brasília, DF, 18 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho 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: seção 1*, Brasília, DF, 27 jun. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm#:~:text=%C2%A7%2019.,emendas%20apresentadas%2C%20independentemente%20da%20autoria.. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **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: seção 1*, Brasília, DF, 13 dez. 2019. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022**. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, ed. extra, Brasília, DF, 22 dez. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017**. Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, institui o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF como instrumento suficiente e substitutivo para a apresentação de dados do cidadão no exercício de obrigações e direitos e na obtenção de benefícios, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm. Acesso em: 6 abr. 2025.

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. Brasília: Congresso Nacional, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 maio 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Brasília: Congresso Nacional, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 9 abr. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024**. Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 nov. 2024.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp210.htm. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. **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, DF, 18 dez. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13957.htm. Acesso em: 20 mar.2025.

BRASIL. **Lei nº 14.822, de 22 de janeiro de 2024**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2024. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 jan. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14822.htm. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia e Secretaria de Governo da Presidência da República. **Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº 6.145, de 24 de maio de 2021**. Dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas individuais, de bancada estadual e de relator-geral e superação de impedimentos de ordem técnica, em atendimento ao disposto nos arts. 166, §§ 9º a 20, e 166-A da Constituição, nos arts. 64, 66 a 76 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, e art. 4º, § 7º, da Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 25 maio 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-me-segov-pr-no-6-145-de-24-de-maio-de-2021#:~:text=MAIO%20DE%202021-,PORTARIA%20INTERMINISTERIAL%20ME%2FSEGOV%2DPR%20N%C2%BA%206.145%2C%20DE%2024,atendimento%20ao%20disposto%20nos%20arts>. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)**. Disponível em: <https://www.siop.gov.br>. Acesso em: 13 fev.2025.

BRASIL. **Resolução N° 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. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html>. 6 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.663.** Ação contra a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de Rondônia (Lei nº 2.507/2011). Discussão sobre o sistema orçamentário constitucional e o prazo de vigência da lei estadual, que se exauriu ao término do exercício financeiro de 2012. Reconhecimento de perda superveniente de objeto, considerando o esgotamento da eficácia do diploma normativo e das normas impugnadas. Ação julgada prejudicada, com base na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a temporalidade das leis orçamentárias. Requerente: Governador do Estado de Rondônia. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 15 out. 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7489933>. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.274/SC.** Arts. 120-A e 120-B da Constituição de Santa Catarina, alterada pela Emenda Constitucional n. 70, de 18.12.2014. Audiência pública regional: estabelecimento de prioridades no orçamento. Caráter impositivo de emenda parlamentar em lei orçamentária. Caráter formal do orçamento na Constituição da República até as Emendas Constitucionais n. 86/2015 e 100/2019. Norma anterior. Ação direta julgada procedente. Precedentes. Requerente: Governador do Estado de Santa Catarina. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. *Relatora: Ministra Cármen Lúcia.* Brasília, DF, 19 out. 2021. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumerolIncidente=%22ADI%205274%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 17 mar.2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.308.** Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual (2020) que estabeleçam regime diferenciado para emendas parlamentares impositivas. Incompatibilidade com: 1) competência da União para editar normas gerais de direito financeiro (art. 24, I, CF/88); 2) reserva de lei complementar federal sobre orçamento (art. 165, §9º, CF/88); e 3) princípio da simetria constitucional. Declaração de inconstitucionalidade parcial dos arts. 113, §§3º-9º da Constituição Estadual (com redação das ECs 41/2014 e 61/2019), arts. 24, §§1º-6º da Lei 1.327/2019 (LDO) e art. 8º da Lei 1.371/2020 (LOA), com manutenção dos efeitos da cautelar. Requerente: Governador do Estado de Roraima. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 06 jun. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761343087>. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.697.** Referendo de medida cautelar em ADI que discute o regime constitucional das emendas parlamentares impositivas. Julgamento que estabeleceu parâmetros para execução de emendas orçamentárias, condicionando-as a: 1) critérios técnicos de eficiência e transparência; 2) motivação adequada; 3) compatibilidade com planejamento orçamentário; e 4) rastreabilidade dos recursos. Suspensão cautelar da execução de emendas impositivas até regulamentação dos procedimentos de verificação técnica pelo Poder Executivo, com exceção para obras em andamento e

situações de calamidade pública. Reconhecimento da necessidade de equilíbrio entre autonomia parlamentar e gestão técnica do orçamento, com ênfase nos princípios constitucionais da eficiência administrativa e transparência. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade - PSOL. Intimados: Mesa da Câmara dos Deputados, Mesa do Senado Federal. Relator: Ministro Flávio Dino. Brasília, DF, 19 ago. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=781126835>. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 850**. Orçamento secreto". Despesas públicas resultantes de negociações ocultas entre o Executivo e sua base parlamentar. Emendas do relator (RP9). Violação aos princípios republicanos da transparência, publicidade e impessoalidade na gestão de recursos públicos. Distorção do papel constitucional das emendas parlamentares (art. 166 da CF/88). Alocação opaca de recursos (R\$ 53 bilhões entre 2020-2022). Incompatibilidade com o planejamento orçamentário e responsabilidade fiscal. Prática institucional que afeta a capacidade estatal de cumprir seus objetivos fundamentais (art. 3º da CF/88). Procedência dos pedidos. Requerente: Cidadania. Intimado(s): Presidente da República, Congresso Nacional, Senado Federal, Câmara dos Deputados. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 19 dez. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767276438>. Acesso em: 6 abr. 2025.

BURLANDY, E. **Orçamento público: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2019.

CRUVINEL, Marcello Nogueira. **Das Emendas de Relator ao Orçamento Secreto**. 2022. Artigo científico (Pós-Graduação Lato Sensu em Orçamento Público) — Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), Senado Federal, Brasília, 2022. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/606387/TCC_Marcello_Nogueira_a_Cruvinel.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 25 fev.2025.

CURY, Teo. **Repasses de R\$ 450 milhões em emendas pix entram na mira do MPF**. CNN Brasil, São Paulo, 5 fev. 2025. Blog Teo Cury. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/teo-cury/politica/repasses-de-r-450-milhoes-em-emendas-pix-entram-na-mira-do-mpf/>. Acesso em: 6 abr. 2025.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA SAÚDE, TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL (FENASPS). **Escândalo: o trator da corrupção desvia bilhões do Orçamento da União**. 10 maio 2021. Disponível em: <https://fenasps.org.br/2021/05/10/escandalo-o-trator-da-corrupcao-desvia-bilhoes-do-orcamento-da-uniao/>. Acesso em: 6 abr. 2025.

G1. **Estádio reproduz Coliseu em cidade do Sertão que não tem time de futebol**. 24 jul. 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2014/07/estadio-reproduz-coliseu-em-cidade-do-sertao-que-nao-tem-time-de-futebol.html>. Acesso em: 6 abr. 2025.

LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. Salvador: JusPodivm, 2020.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, barão de. **O espírito das leis**. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

PEREIRA, C.; KUME, H. **Orçamento impositivo e suas consequências: uma análise crítica**. São Paulo: Atlas, 2007.

PIÑON, Marcos Regis. **Orçamento impositivo brasileiro: a disputa entre os Poderes Executivo e Legislativo pelo controle dos recursos públicos no período de 2012 a 2021**. 2023. 116 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2023. Disponível em: [file:///C:/Users/Windows/Downloads/orcamento_impositivo_pinon%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Windows/Downloads/orcamento_impositivo_pinon%20(1).pdf). Acesso em: 30 mar.2025.

PIRES, Breno. **Farra ilimitada: depois dos tratores e das escolas fakes, o orçamento secreto patrocina um festival de fraudes no SUS**. Piauí, São Paulo, jul. 2022. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/farra-ilimitada/>. Acesso em: 6 abr. 2025.

RIBEIRO, Ana Carolina Cardoso Lobo. **O orçamento republicano e as emendas parlamentares**. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, 2021, RTBR 150, p. 1-22. Disponível em: <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/494/223>. Acesso em: 25 fev.2025.

SILVA, Magno Antonio da. **O controle processual da execução das despesas públicas por intermédio da publicidade e da transparência: uma análise teórica**. *Revista do TCU*, Brasília, n. 126, p. 82-101, jan./abr. 2013. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/133/130>. Acesso em: 6 abr. 2025.

TOLLINI, H.; MENDES, M. **É assim em todo lugar? Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE**. São Paulo: Insper, 2024. Disponível em: <https://repositorio-api.insper.edu.br/server/api/core/bitstreams/f61a8fa0-b03f-4e89-9956-bb98e77b1753/content>. Acesso em: 3 fev.2025.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Menos de 1% das emendas Pix aprovadas no Congresso identificam o destino dos recursos**. Junho/2024. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/emendaspix2024.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2025.

VIANA, Hamanda. **PEC dos Precatórios: governo liberou quase R\$ 1 bi em emendas antes da votação, aponta ONG**. G1, 5 nov. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/11/05/governo-bolsonaro-liberou-r-909-milhoes-do-orcamento-secreto-as-vesperas-da-votacao-da-pec-dos-precatorios-diz-contas-abertas.ghtml>. Acesso em: 6 abr. 2025.