

AS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS EM FACE DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E DOS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Edson Rodrigues Veloso¹
Érica di Gênova²

Resumo: O presente artigo analisa criticamente o regime das emendas parlamentares impositivas, instituído pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, 100/2019 e 105/2019, à luz do princípio da separação de poderes previsto no artigo 2º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e dos princípios orçamentários que informam o Direito Financeiro brasileiro. Utiliza-se metodologia dogmático-jurídica, com revisão bibliográfica e exame da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com destaque para a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854 e as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7688, 7695 e 7697. Conclui-se que a impositividade absoluta é incompatível com a ordem constitucional republicana, tese confirmada pelo entendimento jurisprudencial consolidado da referida Corte.

Palavras-chave: Emendas parlamentares impositivas. Separação de poderes. Princípios orçamentários. Direito Financeiro. Supremo Tribunal Federal.

¹ Diretor do Departamento de Assistência Judiciária e Defesa do Consumidor na Prefeitura de Diadema (2000/2012), especialista em Direito Constitucional, atualmente é Procurador do Município de Diadema.

² Procuradora do Município de Diadema.

1. INTRODUÇÃO

A partir da promulgação das Emendas Constitucionais nº 86/2015, 100/2019 e 105/2019, o ordenamento jurídico pátrio passou a consagrar a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais, de bancada estadual e, por determinado período, das emendas do relator-geral do orçamento. A sistemática originária da Constituição de 1988 conferia ao Poder Executivo a faculdade de executar ou não as programações financeiras inseridas pelo Poder Legislativo na Lei Orçamentária Anual. Essa prerrogativa foi substituída por um dever jurídico de execução forçada, sob cominação de responsabilização política e funcional.

Nesse contexto, o estudo propõe uma reflexão crítica sobre a referida mutação institucional. Sustenta-se que a impositividade orçamentária das emendas parlamentares, nos moldes delineados até a intervenção corretiva do Supremo Tribunal Federal iniciada em 2024, engendra severas tensões com o princípio da separação de poderes, expressamente previsto no artigo 2º da Constituição de 1988, bem como vulnera princípios estruturantes do Direito Financeiro.

2. DA DISCRICIONARIEDADE ORÇAMENTÁRIA À IMPOSITIVIDADE: HISTÓRICO NORMATIVO

Na redação original do texto constitucional de 1988, o artigo 166 estabelecia um modelo no qual o Congresso Nacional participava ativamente da elaboração da lei orçamentária mediante proposição de emendas. Contudo, a realização material dos dispêndios permanecia como ato de gestão privativo do Poder Executivo, compreendido no juízo de conveniência e oportunidade próprio da atividade administrativa. Tratava-se, portanto, de um orçamento eminentemente autorizativo.

Esse arranjo de freios e contrapesos sofreu sucessivas modificações mediante alterações do texto constitucional:

- a) A Emenda Constitucional nº 86/2015 fixou a execução compulsória das emendas individuais até o limite de 1,2% da receita corrente líquida;
- b) A Emenda Constitucional nº 100/2019 estendeu a garantia da impositividade às programações orçamentárias decorrentes de emendas de bancada estadual; e
- c) A Emenda Constitucional nº 105/2019 introduziu as transferências especiais no artigo 166-A da Constituição, vulgarmente denominadas "emendas Pix", viabilizando a transferência direta de recursos federais a Estados e Municípios sem a necessidade de vinculação a programas específicos ou celebração prévia de convênios.

Adicionalmente, consolidou-se na prática político-institucional o uso extraconstitucional das emendas de relator-geral, classificadas sob o identificador RP9. Essas emendas destinaram vultosos recursos públicos desprovidos de identificação do autor da demanda, sem critérios objetivos de repartição e com grave deficit de transparência ativa.

Conforme adverte Mascarenhas (2023), o regramento delineado pelo artigo 166-A da Constituição enfraqueceu deliberadamente os instrumentos de controle e responsabilização democrática (*accountability*), culminando em arranjos institucionais contrários ao controle republicano da despesa pública.

3. SEPARAÇÃO DE PODERES E O ESVAZIAMENTO DA FUNÇÃO EXECUTIVA

O artigo 2º da Constituição da República consagra a independência e a harmonia entre os Poderes. A formulação teórica desenvolvida por Montesquieu, recepcionada pelo constitucionalismo brasileiro, impõe o respeito a um núcleo essencial de competências indelegáveis e imunes ao esvaziamento por outro Poder.

A principal censura jurídica endereçada à impositividade absoluta decorre da supressão da capacidade do Executivo de avaliar tecnicamente a viabilidade, oportunidade e conveniência do gasto público. Ao subtrair tal competência da Administração, opera-se uma transferência indevida de funções materiais executivas para o Parlamento. Ultrapassa-se a legítima atuação congressual no processo legislativo orçamentário para intervir na execução cotidiana da política fiscal.

Nessa mesma esteira de entendimento, Harada (2024) pondera que o modelo impositivo, ao tolher do Chefe do Executivo a gestão da implementação de políticas públicas, transforma parlamentares em ordenadores materiais de despesas. Tal atribuição desnatura a missão institucional do Legislativo e vulnera a separação de poderes protegida como cláusula pétrea pelo artigo 60, parágrafo 4º, inciso III, da Constituição de 1988.

Esse desarranjo institucional projeta três consequências danosas fundamentais:

Primeiramente, constata-se a perda da capacidade de planejamento governamental centralizado. A Carta Magna atribui ao Poder Executivo o dever de coordenar o planejamento estratégico de médio e longo prazo, por meio do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, na forma do artigo 165, parágrafos 1º e 4º. A dispersão de recursos decorrente de milhares de iniciativas parlamentares atomizadas desestrutura a coerência das políticas nacionais priorizadas pelo governante eleito.

Em segundo lugar, evidencia-se uma assimetria na responsabilização dos agentes públicos. O Poder Executivo permanece jurídica e politicamente responsável pela prestação de contas da execução orçamentária perante os órgãos de controle externo e a sociedade, embora tenha sido despedido do poder decisório sobre a destinação do gasto. Estabelece-se, assim, um descompasso evidente entre o sujeito que define a alocação e o órgão que assume os riscos jurídicos da execução.

Por fim, verifica-se a erosão do mecanismo de freios e contrapesos. O controle orçamentário cabível ao Parlamento deve se concretizar na fase de apreciação legislativa e na fiscalização financeira posterior, a teor do artigo 70 e seguintes da Constituição. A apropriação direta de parcelas do orçamento para gasto discricionário por parlamentares deturpa a lógica constitucional e engendra um modelo orçamentário paralelo e fragmentado.

4. VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS ESTRUTURANTES

A impositividade orçamentária afronta diretamente postulados elementares do Direito Financeiro consagrados na Constituição da República e na Lei Complementar nº 101/2000:

Quanto ao *princípio da universalidade e da transparência*, impõe-se que a peça orçamentária contemple a totalidade das receitas e despesas com vistas a franquear o controle social e a fiscalização institucional. A formatação conferida às emendas orçamentárias opacas inviabilizou a identificação dos reais beneficiários e dos critérios técnicos de repartição dos valores.

No tocante ao *princípio da não afetação de receitas*, disposto no artigo 167, inciso IV, da Constituição de 1988, verifica-se que a imposição compulsória de execução de percentuais crescentes das receitas públicas produz rigidez orçamentária excessiva. Tal mecanismo asfixia a margem discricionária indispensável à condução das diretrizes eleitas pelo governo e à efetivação de eventuais contingenciamentos preventivos.

Sob a ótica da *eficiência e da economicidade*, a fragmentação dos recursos em inúmeras programações de interesse paroquial compromete a obtenção de economia de escala. Prejudica-se a consecução sistemática de políticas de alcance nacional em proveito do atendimento a pressões político-eleitorais localizadas.

No que se refere ao *equilíbrio orçamentário e à responsabilidade fiscal*, a rigidez da execução mitiga a capacidade gerencial de contenção de despesas diante de frustrações de receitas, tensionando o cumprimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no regime fiscal da Lei Complementar nº 200/2023.

Nessa perspectiva teórica, Scaff (2018) salienta que o fundamento republicano do orçamento público exige a observância de postulados de transparência, isonomia e responsabilidade na destinação de recursos escassos. Desse modo, arranjos orçamentários que esvaziem tais garantias republicanas revelam-se manifestamente incompatíveis com o artigo 1º, *caput*, da Constituição Federal.

5. A ATUAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Diante do agravamento das distorções geradas pelo modelo, o Supremo Tribunal Federal proferiu decisões determinantes no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854 e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7688, 7695 e 7697, sob a relatoria do Ministro Flávio Dino. A Corte consolidou entendimento no sentido de que a impositividade orçamentária não ostenta caráter absoluto.

Dentre as diretrizes fixadas pela Suprema Corte, destacam-se os seguintes parâmetros vinculantes:

A rejeição taxativa a qualquer interpretação que confira caráter absoluto ou incondicional à impositividade das emendas legislativas.

O dever indeclinável da Administração Pública de atestar, motivadamente e com transparência, a viabilidade técnica e a conformidade legal de cada programação antes de qualquer liberação financeira.

A obrigatoriedade de plena rastreabilidade e de publicização expressa da autoria e destinação de todas as emendas, expurgando arranjos ocultos na execução orçamentária.

A submissão do montante global destinado às emendas a limites de crescimento compatíveis com as despesas discricionárias do Poder Executivo ou balizados pelo arcabouço fiscal da Lei Complementar nº 200/2023.

Ressalte-se que o Supremo Tribunal Federal estendeu as mesmas balizas de rastreabilidade, publicidade e controle a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, por força do princípio da simetria constitucional.

6. CONTRAPONTO: ARGUMENTOS EM DEFESA DA IMPOSITIVIDADE

O debate acadêmico impõe a ponderação das teses favoráveis à impositividade orçamentária. Seus defensores argumentam que o modelo veio corrigir um histórico desequilíbrio na governabilidade, no qual a discricionariedade na liberação de recursos era instrumentalizada pelo Poder Executivo como moeda de troca política perante o Congresso Nacional.

Nessa linha de análise, Pereira e Bertholini (2017) destacam os expressivos custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro, apontando que práticas de barganha orçamentária casuística ampliam os custos de sustentabilidade política do governo. Sob essa ótica, a impositividade conferiria maior previsibilidade e autonomia às deliberações do Legislativo.

Sustenta-se, ademais, que a descentralização de recursos via emendas individuais e coletivas permite aproximar o orçamento das demandas reais das bases municipais, atenuando a concentração decisória em Brasília. Argumenta-se que eventuais *déficits* de transparência decorrem de falhas pontuais corrigíveis por regulamentação e controle jurisdicional, e não de vício intrínseco do instituto.

7. CONCLUSÃO

O regime das emendas parlamentares impositivas instaurou um ponto de acentuada tensão entre a prerrogativa do Poder Legislativo de atuar na fixação das prioridades orçamentárias e o núcleo intangível de competências executivas de gestão, coordenação e execução das políticas públicas.

A garantia de execução compulsória desvinculada de rigoroso crivo técnico, acompanhada da opacidade de certas categorias de emendas, impôs severa rigidez fiscal e vulnerou os princípios constitucionais da transparência, universalidade, eficiência e responsabilidade financeira.

A construção jurisprudencial levada a efeito pelo Supremo Tribunal Federal restaurou a integridade da ordem constitucional ao estabelecer condicionantes inafastáveis de controle técnico, limites fiscais e publicidade irrestrita. Reafirmou-se, assim, que prerrogativas financeiras atribuídas aos parlamentares subordinam-se estritamente ao sistema constitucional de freios e contrapesos e aos postulados republicanos que regem o Estado Democrático de Direito.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 ago. 2026.

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, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm. Acesso em: 26 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7688, 7695 e 7697**. Relator: Min. Flávio Dino. Brasília, DF: STF, 2024-2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854**. Relator: Min. Flávio Dino. Brasília, DF: STF, 2024.

HARADA, Kiyoshi. Inconstitucionalidade das emendas parlamentares. **Migalhas**, Ribeirão Preto, 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br>. Acesso em: 26 ago. 2026.

MASCARENHAS, Caio Gama. Orçamento impositivo e as transferências do artigo 166-A da Constituição: notas sobre regime jurídico, accountability e corrupção. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 1-25, jan./abr. 2023.

PEREIRA, Carlos; BERTHOLINI, Frederico. Pagando o preço de governar: custos de gestão de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, jul./ago. 2017.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre Direito Financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. São Paulo: Contracorrente, 2018.