

ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE – UNIPACE

OS IMPACTOS DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO TRAZIDOS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 126/2022 NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Ana Luisa Xavier Vasconcelos ¹

Milton Jarbas Rodrigues Chagas ²

RESUMO

O presente trabalho analisa os impactos do orçamento impositivo, especialmente após a Emenda Constitucional nº 126/2022, sobre a execução do orçamento público. Partindo da concepção clássica da lei orçamentária como ato de natureza predominantemente autorizativa, o estudo demonstra como as sucessivas Emendas Constitucionais nº 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022 reorganizaram o papel das emendas parlamentares, convertendo parcela relevante do orçamento em despesa de execução obrigatória, através das emendas impositivas. Examina-se o regime das emendas impositivas, os limites percentuais vinculados à Receita Corrente Líquida do exercício financeiro anterior, a exigência de destinação mínima para a saúde, bem como as condicionantes de responsabilidade fiscal e os impedimentos de ordem técnica. Conclui-se que a impositividade das emendas promove a parlamentarização das despesas públicas, reduzindo a discricionariedade do Poder Executivo e gerando tensões com o princípio da separação dos poderes, ao mesmo tempo em que aumenta o risco de fragmentação do gasto e de práticas ilícitas, o que demanda o fortalecimento dos mecanismos de transparência e controle institucional.

Palavras-chave: Orçamento público; Emendas impositivas; Parlamentarização; Jurisprudências do STF.

¹ Ana Luisa Xavier Vasconcelos; Pós-graduada em Direito Público, com ênfase em Gestão Pública pelo Damásio Educacional S/A; E-mail: luisaxavieradv@gmail.com.

² Milton Jarbas Rodrigues Chagas; Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela UnB; E-mail: milton.rodriques@ufca.edu.br.

1 INTRODUÇÃO

Inicialmente, o orçamento público brasileiro foi concebido, na doutrina e na jurisprudência, como lei de caráter predominantemente formal e autorizativo, que condiciona e limita a atuação financeira do Executivo, mas não transforma em obrigatória a execução orçamentária anual. Antes das alterações constitucionais recentes, o Supremo Tribunal Federal afirmava, de forma reiterada, que a lei orçamentária não tinha natureza impositiva geral, mas atuava como autorização legislativa para a realização das despesas. Nesse sentido, segue o entendimento do STF (BRASIL, STF, 2021):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.274 SANTA CATARINA
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.
...

Após as mudanças trazidas pelas Emendas Constitucionais, consolidou o entendimento de que as emendas impositivas são instrumentos de emenda à Lei Orçamentária Anual (LOA), através das quais os parlamentares individualmente ou em bancada indicam a destinação de parcela do orçamento público para ações, projetos, instituições ou obras de interesse coletivo, observando critérios constitucionais e legais. Tais emendas recebem a denominação de impositivas justamente pela obrigatoriedade do Poder Executivo em executá-las, nos termos do §11 do art. 166 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), sob pena de caracterização de crime de responsabilidade.

Nos termos da Emenda Constitucional nº 126/2022, as emendas individuais impositivas devem observar o limite de 2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício financeiro anterior, sendo obrigatória a destinação de, no mínimo, metade deste montante para ações e serviços públicos de saúde.

Todavia, a execução orçamentária das emendas está condicionada à

observância da responsabilidade fiscal e da disponibilidade financeira efetiva. Nos casos de frustração de receita ou comprovação de risco fiscal, conforme parâmetros fixados pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o Poder Executivo poderá realizar contingenciamentos orçamentários, incluindo as emendas parlamentares, desde que na mesma proporção aplicada às demais despesas discricionárias do orçamento, respeitando o princípio da isonomia entre rubricas orçamentárias.

No que concerne a execução das emendas parlamentares pelo Poder Executivo é necessário frisar que o descumprimento injustificado pode ensejar não apenas responsabilização administrativa, como também judicialização por parte do parlamentar, inclusive com pedidos de intervenção do Poder Judiciário.

Todavia, de um lado tem-se a autonomia parlamentar na formulação participativa do orçamento e do outro lado os limites impostos pela Constituição Federal no uso dos recursos públicos. Dessa forma, a execução de emendas impositivas, ainda que prevista constitucionalmente, não pode se desvincular dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sob pena de comprometer o equilíbrio federativo, a isonomia no acesso às políticas públicas e a transparência dos gastos públicos.

Segundo Conti, Moutinho e Nascimento (2023, p. 55-56):

Ao longo da história, o orçamento público viu ampliar o rol das funções por ele exercidas, a começar pelo controle legislativo das finanças públicas, passando pelo planejamento da economia e da gestão pública até alcançar o debate republicano das prioridades alocativas. O desempenho efetivo dessas funções pressupõe a observância dos princípios orçamentários, assim como a resignificação da disputa acadêmica a respeito da natureza jurídica das leis orçamentárias.

Entretanto, observa-se um processo de parlamentarização das despesas públicas, por meio do qual o Poder Legislativo assume uma posição cada vez mais ativa no direcionamento dos recursos orçamentários. Esse movimento se manifesta através das mudanças trazidas pelas emendas impositivas ao orçamento, que torna de execução obrigatória a destinação de percentuais dentro do orçamento público.

Diante do referido cenário, o presente artigo tem por objeto analisar as emendas parlamentares impositivas e o impacto no orçamento público, bem como as decisões mais recentes dos tribunais sobre o assunto, tendo como ênfase na parlamentarização das despesas públicas, como parte decisória no direcionamento do orçamento público.

A presente pesquisa busca compreender o caráter impositivo das emendas parlamentares, realizando a análise, para tanto, de fundamentos normativos, doutrinários e jurisprudenciais, especialmente no que diz respeito à delimitação de sua aplicação.

Possui ainda, como objetivos específicos: Identificar os impactos das emendas impositivas, após a vigência das Emendas Constitucionais, na execução orçamentária, especialmente quanto ao comprometimento das despesas discricionárias, à compatibilidade com o equilíbrio fiscal e a sustentabilidade das finanças públicas; analisar a aplicação das legislações federais, estaduais e municipais correlatas, com destaque para a Emenda Constitucional nº 126/2022; avaliar as recentes alterações legislativas, decisões judiciais e interpretações doutrinárias pertinentes, notadamente os precedentes do Supremo Tribunal Federal.

Desta forma, o estudo desenvolve-se a partir de uma perspectiva teórico-normativa, iniciando pela contextualização orçamento público e as leis orçamentárias, passando pela exposição das emendas parlamentares e a aplicabilidade das emendas impositivas, com ênfase na parlamentarização das despesas públicas, com especial atenção às recentes decisões do Supremo Tribunal Federal.

2 O ORÇAMENTO PÚBLICO E AS EMENDAS PARLAMENTARES

O orçamento público é o principal instrumento de planejamento e gestão financeira do Estado, que prevê as receitas a serem arrecadadas, tais como, impostos, taxas, contribuições de melhorias, entre outros e a definição de como esses recursos serão aplicados em despesas e investimentos ao longo de um exercício fiscal.

Segundo Conti, Moutinho e Nascimento (2023, p. 39):

No Estado Democrático de Direito, os representantes do povo elaboram e aprovam o orçamento público conforme as regras de um processo legislativo especial que culmina na edição das leis orçamentárias. Enquanto o PPA estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas do quadriênio vindouro, a LDO analisa o cenário fiscal com o objetivo de selecionar as prioridades e de direcionar a elaboração do orçamento anual. Por fim, a LOA define as receitas e as despesas para o exercício financeiro seguinte, sendo organizadas, internamente, de acordo com os vários tipos de classificação orçamentária.

Ainda de acordo com os referidos autores, (2023, p.40):

Nesse sentido, o orçamento público pode ser definido como a lei de iniciativa do Poder Executivo que deve ser aprovada pelo Poder Legislativo para determinado período, com a estimativa de receitas e a fixação de despesas que se distribuem por diferentes classificações, mediante o concatenamento de diretrizes, estratégias, objetivos, programas e ações orçamentárias, seguindo um procedimento específico de elaboração, aprovação, execução e controle que tem como ponto de partida os vetores fixados pelo órgão central de planejamento, as propostas parciais dos órgãos públicos e as manifestações populares colhidas nas audiências públicas, de modo que tal instrumento possa desempenhar diversas funções, entre as quais se incluem o controle parlamentar das finanças públicas, o planejamento da política fiscal e da gestão pública, assim como a formulação democrática de programas orçamentários que se destinam à satisfação das necessidades públicas e à implementação das políticas públicas.

A Constituição Federal organiza o orçamento público nos arts. 165 a 169, prevendo o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), além dos créditos adicionais, cuja competência para elaboração das propostas é privativa do Chefe do Poder Executivo. Todavia, o Poder Legislativo pode apresentar emendas, desde que dentro de sua competência, sob pena de serem consideradas inconstitucionais.

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.

Assim, o PPA tem o objetivo de regular o conjunto de políticas públicas a serem implementadas, para um período de 04 (quatro) anos. Em seguida, há a elaboração da LDO que trata das metas, prioridades, das políticas de aplicação dos recursos através do Poder Executivo ao longo de um exercício fiscal. Em seguida, com base no PPA e na LDO, o Poder Executivo elabora o projeto de Lei Orçamentária Anual, que estima as receitas e fixa as despesas para o exercício financeiro subsequente.

É necessário frisar que a elaboração das leis orçamentárias é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, de acordo com o artigo 165 da CF, sendo submetido à aprovação do Poder Legislativo.

Com base na Constituição Federal, em seu 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.” (BRASIL, 1988).

Desta forma, a norma acima citada possui caráter de reprodução automática nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas dos Municípios, assegurando a uniformidade do processo legislativo orçamentário para todos os entes da federação, garantindo o mesmo modelo de apreciação e aprovação das leis orçamentárias, visando o fortalecimento do princípio da simetria constitucional e a harmonia entre os entes federados. Ademais, a exigência de apreciação pelo Legislativo reforça o controle democrático sobre a gestão financeira do Estado, permitindo maior transparência, fiscalização e participação política na definição das prioridades de arrecadação e gasto público.

Na apreciação da LOA pelo Poder Legislativo é dada a possibilidade de participação ativa na elaboração do orçamento, através da propositura das emendas parlamentares, visando a priorização de áreas mais necessitadas, como saúde, educação, saneamento básico, infraestrutura, mobilidade urbana, entre outras.

Ademais, destaca-se que a aprovação das emendas parlamentares deve estar em consonância com as disposições do PPA e da LDO, conforme previsto no art. 166, § 3º da Constituição Federal. Além disso, é imprescindível que indiquem a origem dos recursos necessários, mediante o remanejamento de despesas, o que se dá pela supressão de dotações orçamentárias constantes nos anexos da própria LOA, assegurando a cobertura do montante destinado às emendas.

Ressalta-se ainda que, até o ano de 2015, a Constituição Federal não fazia referência expressa a qualquer tipo de emenda impositiva. As emendas parlamentares eram admitidas, mas não se reconhecia, em nível constitucional, direito subjetivo à execução financeira das programações nelas contidas, prevalecendo a discricionariedade do Poder Executivo na execução do orçamento.

2.1. EMENDAS PARLAMENTARES E EMENDAS IMPOSITIVAS NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

O processo legislativo orçamentário brasileiro, conforme disposto nos arts. 165 a 169 da Constituição Federal, sempre conferiu aos parlamentares a possibilidade de apresentar emendas aos projetos de leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA). Todavia, essas emendas tinham natureza meramente propositiva, inseridas em um

orçamento público autorizativo, no qual a lei orçamentária condiciona a realização da despesa, mas não impõe, de forma integral, sua execução.

Dessa forma, antes do caráter impositivos, as emendas parlamentares eram instrumentos de participação do Poder Legislativo na determinação de utilização do orçamento público, através de proposição de criação de novas ações, atividades ou projetos, inclusão, exclusão ou remanejamento de dotações orçamentárias, entre outras.

Assim, após a aprovação, as emendas parlamentares passavam a integrar a lei orçamentária, todavia, não necessariamente seriam executadas pelo Poder Executivo. Inclusive, antes das alterações constitucionais recentes, o Supremo Tribunal Federal, ao analisar a natureza da LOA na ADI 5.274/SC, possuía entendimento de que se tratava de lei autorizativa e formal, consolidando a discricionariedade do Poder Executivo na execução do orçamento, conforme se segue (BRASIL, STF, 2021):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.274 SANTA CATARINA
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 a 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.
ACÓRDÃO. Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, julgar procedente o

pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 102-A e art. 102-B da Constituição de Santa Catarina, nos termos do voto da Relatora. Sessão Virtual de 8.10.2021 a 18.10.2021.

Na ADI 6.308/RR, o Supremo Tribunal Federal analisou as emendas à Constituição de Roraima (ECs 41/2014 e 61/2019) e leis correlatas que instituíram orçamento impositivo estadual com limites e condições diversas do disposto no âmbito federal.

A Corte concluiu ser inconstitucional a norma estadual que estabelece regime de emendas parlamentares impositivas com patamares diferentes dos fixados no art. 166, §§ 9º e seguintes, da Constituição Federal, por violação ao princípio da simetria e à disciplina nacional do processo orçamentário.

Verifica-se que, as regras federais sobre emendas impositivas (percentuais, natureza das emendas, limites de execução, impedimento técnico etc.) constituem normas de reprodução obrigatória para os estados e municípios, sob pena de desequilíbrio federativo e afronta ao desenho constitucional do orçamento.

O entendimento sedimentado na ADI 5.274/SC e na ADI 6.308/RR reforça a compreensão de que o orçamento impositivo, ainda que constitucionalmente admitido, deve ser regulado de acordo com os limites impostos pela Constituição Federal, não podendo ser ampliado de forma autônoma por constituições locais ou leis orgânicas municipais.

As sucessivas Emendas Constitucionais nº 86/2015 (Brasil, 2015), nº 100/2019 (BRASIL, 2019), nº 105/2019 (BRASIL, 2019) e nº 126/2022 (BRASIL, 2022), trouxeram diversas mudanças no orçamento público, pois a execução das emendas parlamentares impositivas passou a ser obrigatória, deixando de ser meramente autorizativa, conforme se demonstra dos dispositivos a seguir (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)

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito) (Vide ADI 7697)

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (Produção de efeito) (Vide ADI 7697)

A Emenda Constitucional nº 126/2022 estabelece que as emendas individuais impositivas estão limitadas a 2% da Receita Corrente Líquida do exercício anterior, devendo pelo menos metade desse valor ser destinada obrigatoriamente a ações e serviços públicos de saúde. Contudo, sua execução depende da responsabilidade fiscal e da efetiva disponibilidade financeira. Em caso de frustração de receitas ou risco fiscal, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo pode contingenciar essas emendas, desde que o faça na mesma proporção aplicada às demais despesas discricionárias, observando a isonomia entre as rubricas orçamentárias.

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.

Pode-se afirmar ainda que, as emendas impositivas não podem ser utilizadas para finalidades que impliquem aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, tais como salários, pensões, aposentadorias, benefícios sociais, programas governamentais ou os custos para manutenção de serviços essenciais da Administração Pública, salvo se acompanhadas da estimativa de impacto

orçamentário-financeiro e da devida compensação, nos moldes do art. 17 da LRF.

Ademais, é vedada a utilização das emendas para pagamento de pessoal ou encargos sociais, conforme disposto no art. 166, §13 da CF, exceto nos casos expressamente autorizados pela legislação vigente, observando também as regras impostas pela Constituição e nas normas orçamentárias, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, e deve respeitar os limites impostos pela programação financeira e pela disponibilidade de caixa, garantindo transparência, legalidade e controle social sobre a aplicação dos recursos.

Percebe-se, portanto, que as emendas parlamentares impositivas passam a vincular parcela do orçamento à execução obrigatória de programações incluídas pelo Poder Legislativo, concedendo a participação ativa no processo orçamentário. As alterações constitucionais trazidas pelas emendas acima citadas, trouxe também mudança no entendimento do STF, que passou a controlar as proposituras de iniciativa dos estados e municípios com relação ao orçamento impositivo, bem como a delimitar o alcance e as condições de execução de emendas impositivas federais e a coibir práticas orçamentárias incompatíveis com os princípios da separação de poderes, publicidade, moralidade, impessoalidade e transparência.

3 A PARLAMENTARIZAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS

A Constituição Federal estruturou um modelo de governo presidencialista com forte protagonismo do Poder Executivo na formulação e execução do orçamento público. Ordinariamente, cabia ao Executivo a iniciativa dos projetos de leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e a condução da política fiscal, reservando-se ao Poder Legislativo um papel de controle, revisão e aprovação desses projetos, sem, contudo, dispor de instrumentos robustos para interferir diretamente na destinação concreta das despesas.

Entretanto, nos últimos anos, observa-se um processo de parlamentarização das despesas públicas, por meio do qual Poder Legislativo assume um papel mais participativo na destinação de recursos públicos para execução de despesas, deslocando parte do poder de decisão sobre o gasto público do Poder Executivo para o Poder Legislativo.

Assim, a alocação e recursos e do poder de decisão deixa de ser quase integralmente exercido pelo Poder Executivo, passando a ter a participação ativa do

Poder Legislativo na determinação de quais despesas serão efetivamente executadas e não apenas no processo legislativo de apreciação das leis orçamentárias.

Verifica-se que houve uma evolução normativa de um orçamento de caráter quase exclusivamente autorizativo, no qual a execução era domínio quase exclusivo do Poder Executivo, para um orçamento parcialmente vinculado à vontade do Poder Legislativo, em que determinadas despesas passam a ser, por comando constitucional, de execução obrigatória, através das emendas impositivas.

Por um lado, a parlamentarização pode ser vista como correção de um desequilíbrio histórico: em regimes presidencialistas com forte centralização orçamentária, o Poder Executivo concentra recursos e poder decisório, enquanto o Poder Legislativo fica restrito ao papel de órgão autorizador e fiscalizador.

O reforço das emendas impositivas introduz um elemento de reequilíbrio democrático, permitindo que representantes diretamente eleitos em circunscrições locais e regionais influenciem concretamente as escolhas de gasto, aproximando, ao menos em tese, o orçamento das demandas sociais e territoriais.

Por outro lado, a Constituição Federal atribui ao Executivo a condução da política econômica e fiscal, a implementação de políticas públicas e a responsabilidade pela execução do orçamento de forma integrada e planejada. Se o Poder Legislativo detém parcela excessiva do processo decisório sobre despesas corre-se o risco de fragmentar a ação governamental, dificultar o cumprimento de metas fiscais e de resultados, entre outros.

Assim, entende-se que o Poder Legislativo deve ter participação robusta, mas o Poder Executivo necessita preservar um mínimo essencial de discricionariedade para organizar e priorizar a ação estatal de forma coerente para a devida aplicação dos recursos públicos. Visando coibir também à prática de atos de corrupção, uma vez que as emendas podem ser instrumentalizadas para favorecer grupos políticos específicos, reforçando práticas de troca de favores e patrimonialização do orçamento.

3.1. O CONTORLE INSTITUCIONAL

Com as mudanças trazidas pelas emendas impositivas ao orçamento público, exigiu-se o fortalecimento dos mecanismos de controle, seja técnico,

jurisdicional e político, respeitando a aplicabilidade dos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública, com o equilíbrio entre os Poderes e a racionalidade dos gastos públicos.

O controle político é exercido pelo próprio Poder Legislativo, através das comissões, dos debates, dos requerimentos de informação, entre outros mecanismos, bem como, pode ser exercido pela sociedade.

O controle técnico cabe aos Tribunais de Contas e aos órgãos de controle interno, que avaliam a legalidade, a legitimidade e a economicidade da aplicação dos recursos advindos de emendas.

O controle jurisdicional, por sua vez, é exercido pelo Poder Judiciário, que já delimitou os contornos constitucionais das emendas impositivas, visando coibir práticas incompatíveis com a transparência, a publicidade e a impessoalidade, bem como, impedindo que constituições estaduais ampliem indevidamente a impositividade orçamentária em descompasso com o disposto no ordenamento federal.

Dessa forma, o STF, ao analisar iniciativas de orçamento impositivo estadual, como na ADI 5.274/SC e na ADI 6.308/RR, atua precisamente para impedir que essa ampliação do poder orçamentário do Legislativo seja ilimitada, exigindo respeito aos parâmetros federais, à simetria e à preservação mínima da esfera de discricionariedade do Poder Executivo.

4 METODOLOGIA

A presente pesquisa realizada para o desenvolvimento do presente artigo adotou uma abordagem qualitativa e descritiva, voltada à análise doutrinária, legislativa e jurisprudencial das mudanças trazidas pelas Emendas Constitucionais, em especial a Emenda nº 126/2022, sobre a aplicabilidade das emendas impositivas.

Utilizando na presente pesquisa o método dedutivo, iniciando o presente trabalho através da análise do conceito de orçamento público, para, em seguida, examinar a conceituação das emendas parlamentares e das emendas impositivas, após as mudanças trazidas pelas Emendas Constitucionais, em especial a Emenda nº 126/2022, que impôs a obrigatoriedade da execução do orçamento público vinculado a destinação imposta pelos parlamentares.

Trata-se, portanto de pesquisa bibliográfica e documental, com base em fontes primárias e secundárias. Dentre as fontes primárias destacam-se a Constituição Federal, legislações infraconstitucionais, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como algumas decisões do Supremo Tribunal Federal e demais normas correlatas. Dentre algumas das obras analisadas no curso da presente pesquisa, destacam-se autores tais como, RIBEIRO (2021), OLIVEIRA (2022), os quais, em seus trabalhos, discutiram justamente o caráter impositivo das emendas parlamentares e as mudanças trazidas para o orçamento público.

5 ANÁLISE DE RESULTADOS

A partir do desenvolvimento teórico-normativo e jurisprudencial apresentado no presente trabalho, é possível verificar os principais impactos da impositividade das emendas parlamentares sobre a execução do orçamento público, principalmente após a Emenda Constitucional nº 126/2022. Tais impactos se relacionam diretamente com a natureza jurídica do orçamento, com o grau de discricionariedade do Poder Executivo, com o fenômeno da parlamentarização das despesas públicas e com a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de controle institucional.

Com base na pesquisa bibliográfica, normativa e jurisprudencial realizada, principalmente na Constituição Federal, Emendas Constitucionais nº 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 210/2024 e precedentes do STF (ADI 5.274/SC, ADI 6.308/RR), podem ser exemplificados, no quadro a seguir:

QUADRO 1 – Resumo dos achados sobre Orçamento Impositivo

Elemento de análise	Conclusão
Natureza da lei orçamentária antes e depois das EC nº 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022	Verificou-se a transição de um orçamento com natureza predominantemente autorizativa, em que prevalecia a ampla discricionariedade do Poder Executivo na execução, para um modelo parcialmente impositivo, no qual parcela expressiva das despesas discricionárias passa a ser de execução obrigatória, vinculada às emendas parlamentares individuais e de bancada.
Limites percentuais e vinculação à saúde	Constatou-se que, após a EC nº 126/2022, as emendas individuais impositivas foram fixadas em 2% da Receita Corrente Líquida do exercício

	anterior, com destinação mínima de 50% para ações e serviços públicos de saúde, o que consolida a reserva de espaço fiscal para essas programações e restringe ainda mais a margem de escolha do Executivo.
Parlamentarização das despesas públicas	A pesquisa evidenciou um processo consistente de parlamentarização das despesas públicas, no qual o Poder Legislativo deixa de atuar apenas como órgão autorizador e fiscalizador e passa a influenciar diretamente a decisão sobre uma parcela das despesas, por meio de comandos constitucionais de execução obrigatória das emendas.
Redução da discricionariedade do Poder Executivo e riscos fiscais	Observou-se que o Poder Executivo, com a impositividade das emendas, perdeu um pouco da discricionariedade de organizar o gasto público conforme seu programa de governo, especialmente em contextos de frustração de receita e necessidade de contingenciamento. A LC nº 101/2000 e a LC nº 210/2024 procuram mitigar esse risco, permitindo o contingenciamento proporcional e estabelecendo hipóteses de impedimentos de ordem técnica.
Papel do STF e princípios constitucionais	A análise dos precedentes da ADI 5.274/SC e da ADI 6.308/RR demonstrou que o STF tem atuado como instância de contenção de iniciativas estaduais e municipais que pretendem ampliar, de forma autônoma, o regime de orçamento impositivo para além dos parâmetros federais, afirmando a necessidade de observância ao princípio da simetria e à separação dos poderes.
Riscos de fragmentação do gasto e de práticas ilícitas	Foi identificada a potencial fragmentação das despesas públicas em múltiplas programações de pequena escala, muitas vezes desconectadas de um planejamento global, bem como o aumento do risco de utilização das emendas como instrumento de favorecimento político.

Restou demonstrado que a impositividade das emendas parlamentares, reforçada pela EC nº 126/2022, modificou significativamente a execução orçamentária, com a passagem de um modelo predominantemente autorizativo, para um modelo parcialmente impositivo, em que parte relevante das despesas discricionárias se torna de execução obrigatória. As emendas individuais, fixadas em 2% da Receita Corrente Líquida, com destinação mínima de 50% para a saúde, reduzem ainda mais a margem de discricionariedade do Poder Executivo.

Aponta-se, ainda, um processo de parlamentarização das despesas públicas, com maior influência do Poder Legislativo sobre o gasto, gerando um aumento de riscos fiscais, mitigados parcialmente pela LRF e pela LC nº 210/2024. O STF, em precedentes como a ADI 5.274/SC e a ADI 6.308/RR, atua limitando a expansão do orçamento impositivo por Estados e Municípios, reafirmando a simetria e a separação de poderes. Por fim, são destacados riscos de fragmentação do gasto e de uso político das emendas, o que evidencia a necessidade de mecanismos mais robustos de controle institucional.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permite concluir que a constitucionalização das emendas parlamentares de execução obrigatória – inaugurada com a Emenda Constitucional nº 86/2015 e aprofundada pelas EC nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022 – alterou de maneira considerável a dinâmica de elaboração e, sobretudo, de execução do orçamento público em nosso país. A partir dessa nova organização, uma parcela significativa das despesas discricionárias passou a ser vinculada às destinações específicas do Poder Legislativo, reduzindo a atuação do Poder Executivo na concretização de seu programa de governo e aplicabilidade dos recursos públicos.

O fenômeno identificado como parlamentarização das despesas públicas representa, por um lado, o fortalecimento do papel do Parlamento na definição de prioridades orçamentárias, conferindo uma destinação específica de alocação de recursos. Contudo, tal processo não se mostra neutro do ponto de vista institucional, pois ao destinar uma parcela da aplicação dos recursos públicos, esvazia-se a discricionariedade do Poder Executivo de planejar e coordenar, de forma integrada, as políticas públicas.

Nesse contexto, o artigo evidenciou que a impositividade das emendas parlamentares contribui para a participação ativa dos membros do Poder Legislativo na execução de despesas. As consequências desse cenário não se limitam a um debate abstrato sobre competências. O aumento do poder do Legislativo na execução orçamentária, sem mecanismos robustos e efetivos de transparência, rastreabilidade e controle, cria um ambiente institucional propício à proliferação e manutenção de práticas ilícitas e corruptas.

Diante disso, a pesquisa conclui que o atual estágio de impositividade das emendas parlamentares gera uma forte tensão com o princípio da separação dos poderes, erigido a cláusula pétrea pelo art. 60, § 4º, III, da Constituição Federal. De fato, é notório a legitimidade democrática da participação parlamentar no orçamento, mas deve ser levado em consideração que, tal como hoje estruturado, o sistema produz um desequilíbrio institucional em desfavor da função típica do Poder Executivo e fragiliza a racionalidade do planejamento fiscal.

Diante desse quadro, é necessário a reorganização do regime das emendas impositivas, de modo a compatibilizar a participação do Poder Legislativo na alocação de recursos com a preservação de um núcleo mínimo de autonomia decisória do Poder Executivo. Sendo imprescindível o fortalecimento dos mecanismos de transparência, controle externo e controle jurisdicional sobre a execução dessas emendas, sob pena de se efetivar um modelo orçamentário fragmentado e vulnerável a práticas de corrupção.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Presidência da República. **Constituição da República Federativa Do Brasil De 1988.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 12 de set. de 2025

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa Do Brasil De 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: 15 de out. de 2025

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Da República Federativa Do Brasil De 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#:~:tex](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm#:~:text=Acesso em: 15 de out. de 2025)>t=>Acesso em: 15 de out. de 2025

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Da República Federativa Do Brasil De 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: 15 de out. de 2025

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Da República Federativa Do Brasil De 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: 15 de out. de 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: 18 de out. de 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. Brasília: Congresso Nacional, 2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp210.htm>. Acesso em: 18 de out. de 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5274.** Relator: Min. Cármen Lúcia. Plenário. DJ 19.10.2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4738471>>. Acesso em 26 de nov. de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 719870/MG.** Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Plenário. DJ, 06.06.2022. DJe de 28/10/2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5848538>>. Acesso em 27 de nov. de 2025.

CONTI, José Maurício; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Orçamento Público no Brasil.** 1ª. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2023.

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

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/rttp/article/view/494/223>. Acesso em: 10 de set. de 2025.