

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA III

ENEIDA ORBAGE DE BRITTO TAQUARY

HORÁCIO MONTESCHIO

SÉRGIO URQUHART DE CADEMARTORI

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Eneida Orbage De Britto Taquary; Horácio Monteschio; Sérgio Urquhart de Cademartori. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-196-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA III

Apresentação

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA III

Na tarde do dia 24/06/2025, estivemos reunidos neste VIII Encontro Virtual do CONPEDI, no Grupo de Trabalho Constituição, Teoria Constitucional e Democracia III, foram apresentados os seguintes artigos:

Foi apresentado por Manoel Atila Araripe Autran Nunes o artigo O PODER MODERADOR E O CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO: UM ESTUDO SOBRE O PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS A PARTIR DA INTERPRETAÇÃO DO ART. 142 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, o texto examinou o papel das Forças Armadas no Estado brasileiro a partir de uma interpretação constitucional contemporânea do art. 142 da Constituição Federal de 1988. Na exposição se destacou que a Constituição Federal vigente delimitou expressamente suas funções à defesa da pátria, da lei e da ordem, e à garantia dos poderes constitucionais, sempre sob subordinação ao poder civil e sustentou que não há respaldo jurídico para que as Forças Armadas atuem como poder moderador ou árbitro de conflitos entre os Poderes da República. Concluiu que qualquer tentativa de atribuir função moderadora aos militares afronta os princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito, sendo incompatível com o sistema de freios e contrapesos da República e com a soberania popular.

Marcelo Raimundo da Silva apresentou o trabalho intitulado COMO A “DEMOCRACIA” É ENTENDIDA PELO STF? RELATO DE ANÁLISE DE CONTEÚDO TEMÁTICO DESDE A TEORIA DO ESTADO BRASILEIRA, no qual formula uma análise sobre a compreensão do Supremo Tribunal Federal sobre o tema relacionado a "democracia" em suas decisões judiciais, especificamente nas ações de controle de constitucionalidade dos anos de 2013 e 2014. Por derradeiro, esclarece que o STF tendeu a privilegiar categorias oriundas da Ciência Política em detrimento das categorias tradicionais da doutrina de Teoria do Estado, tanto clássica quanto atual.

O artigo DEMOCRACIA EM CRISE: PERSPECTIVAS ÉTICO-COMUNICATIVAS PARA A RECONSTRUÇÃO CONSTITUCIONAL, apresentando por Michael Lima de Jesus aponta a crise contemporânea das democracias constitucionais não se limita a disfunções institucionais ou técnicas, mas revela uma profunda erosão das bases ético-

comunicativas que sustentam a legitimidade jurídica e política. Em suas conclusões destaca a reconstrução democrática exige mais que reformas institucionais: ela demanda uma transformação ético-cultural profunda, que fortaleça práticas comunicativas orientadas ao entendimento racional e na sua exposição destaca que a relativizar a democracia é, em última instância, reconstituir os vínculos entre direito, discurso e emancipação, enfrentando os desafios da fragmentação social, do populismo e da erosão das instituições.

Os autores Alexander Fabiano Ribeiro Santos e Alexandre Rosa Lopes formularam o trabalho **O QUE É POLÍTICO NA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL BRASILEIRA: REFLEXÕES A PARTIR DO PENSAMENTO DE DIETER GRIMM**, o qual buscou identificar o ponto de divergência entre a política e a jurisdição constitucional, não como disfunção, mas como característica intrínseca ao exercício da interpretação constitucional. Concluíram que o elemento político não se limita ao objeto das decisões judiciais, mas se manifesta nos reflexos sobre o sistema representativo, sobre o funcionamento das instituições democráticas e sobre as estruturas normativas da sociedade.

O artigo **CONSTITUCIONALISMO INCLUSIVO E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA: INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM SOCIEDADES PLURAIS**, elaborado por Renato Evangelista Romão e Barbara Taveira dos Santos, o qual propõe uma análise sobre as possibilidades de construção de uma governança democrática voltada à inclusão social, a partir da perspectiva do Direito Constitucional e da Teoria do Estado. Em suas conclusões os autores apontam que a efetivação dos direitos fundamentais requer uma atuação coordenada entre os poderes constituídos e uma hermenêutica constitucional comprometida com os valores inclusivos.

Os autores Jadson Correia de Oliveira, Luana Torres Rocha e Daniela Francisca Bezerra Siebert elaboraram o artigo denominado **LIMITES DA AUTONOMIA ESTADUAL FRENTE À INTERVENÇÃO DO STF : ANÁLISE DAS ADIS 3.915/BA E 6.513/BA**, o qual ressalta o federalismo brasileiro, estabelecido pela Constituição Federativa da República do Brasil de 1988, o qual concilia a descentralização política com a unidade normativa, conferindo autonomia aos estados-membros. Entretanto, essa margem de atuação própria encontra limites nas disposições constitucionais. Por fim, a pesquisa aponta que a atuação da Corte, embora fundamentada na unidade constitucional, pode retratar um retrocesso frente às diferentes necessidades dos estados brasileiros.

O artigo **A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3191/BA E A TENSÃO ENTRE O FEDERALISMO E A AUTONOMIA INSTITUCIONAL** elaborado por Jadson Correia de Oliveira e Luiza Montenegro Paiva de Souza, no texto se destaca a propositura da

Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.191/BA a qual tem por objeto a discussão o conflito entre as ideias do federalismo brasileiro e a limitação da autonomia estatal representada pela atuação do Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado. Ao julgar o tema O STF declarou a inconstitucionalidade de dispositivos na Constituição da Bahia e Lei complementar (LC 11/1996) apontando o desrespeito a dispositivos constitucionais expressos. Em suas conclusões o texto ressalta que apesar de o STF ter buscado estabilidade na observância do princípio da simetria, fracassou ao negligenciar as peculiaridades do Estado da Bahia, notadamente, no que se refere à atuação conjunta do Ministério Público e do Tribunal de Contas, visto que não ficou demonstrado risco de desestabilizar a autonomia estadual, menos ainda, a unidade federal brasileira.

Os autores Caio Andrade Queiroz e Isadora Ferreira Neves apresentaram o artigo O PAPEL INSTITUCIONAL DAS FORÇAS ARMADAS: UMA ANÁLISE A RESPEITO DO ARTIGO 142 DA CF/88 EM FACE DO DIREITO À MEMÓRIA E À VERDADE no qual expuseram os autores que por meio do art. 142 da Constituição Federal de 1988, disposições acerca das forças armadas, contemplando-as e inserindo-as no novo regime democrático que ali emergia. No texto se ressalta os atos do dia 8 de Janeiro de 2023, pretensamente justificados por uma interpretação equivocada do referido dispositivo, torna-se necessária a perspectiva do direito à memória e à verdade a fim de melhor compreender o papel institucional das forças armadas no ordenamento jurídico brasileiro. Em suas razões de conclusão destacam o Direito à Memória e à Verdade e a Justiça de Transição para a construção de uma interpretação acerca do papel das forças armadas na sociedade que esteja em harmonia com a Constituição Federal como um todo e a plena consolidação da transição democrática.

O artigo A INCONSTITUCIONALIDADE NA IMPOSITIVIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES elaborado por Fabiano Scuzziato, destaca a crescente elevação dos gastos públicos, agravada pelo descontrole dos gestores, é motivo de preocupação. Apesar das responsabilidades definidas em lei, observa-se um desrespeito cada vez maior às limitações legais impostas aos detentores do poder. Nesse contexto, destaca-se o uso abusivo de emendas parlamentares impositivas, na maioria apresentadas sem a devida transparência, rastreabilidade ou eficiência. Este estudo analisa os impactos dessa impositividade no orçamento público da União, com foco no princípio da eficiência, nos desafios relacionados à transparência e no rastreamento dos recursos. O trabalho examina se essa prática fere o princípio da separação de poderes.

A expositora Yani Yasmin Crispim de Moraes apresentou o trabalho QUINTO CONSTITUCIONAL: PROCESSO ELEITORAL PARA FORMAÇÃO DE LISTA

SÊXTUPLA no qual aponta o problema da pesquisa é indagar se a formação da lista sêxtupla relativa ao Quinto Constitucional pelo Ministério Público é um procedimento democrático, considerando o objeto da investigação a formação desta lista. Em suas conclusões, destacou a importância da revisão do procedimento de formação da lista sêxtupla relativa ao quinto constitucional pelo Parquet para torná-lo mais democrático. Foram utilizados o método de abordagem indutivo, o método de procedimento monográfico e a técnica de pesquisa revisão bibliográfica.

O artigo A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PROCESSO ESTRUTURAL E A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA elaborado por Renata Bhering, destacou o tema da implementação e reestruturação de políticas públicas a partir da utilização dos processos estruturais vem sendo abordado pelas instituições brasileiras de forma persistente. Destacou a emergência dos processos estruturais como resposta à incapacidade dos instrumentos tradicionais de lidar com litígios complexos de interesse público. Concluiu ponderando que, em um país marcado por profundas desigualdades sociais, a judicialização estrutural é um instrumento imprescindível para a realização dos direitos fundamentais, constituindo um imperativo ético e jurídico para a promoção de transformações sociais efetivas.

O expositor Gil César Costa De Paula apresentou o artigo AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO DIREITO CONSTITUCIONAL E AS POLÍTICAS JUDICIÁRIAS IMPLEMENTADAS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO BRASIL, no qual ressalta que as políticas públicas são instrumentos fundamentais para a concretização de direitos constitucionais, promovendo o bem-estar social e garantindo o acesso a direitos fundamentais. Destacou a importância do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão responsável pelo planejamento estratégico e normatização do funcionamento do Judiciário. Este artigo analisa a interseção entre políticas públicas e direito constitucional, a atuação do STF na implementação de políticas judiciais e seu papel administrativo na formulação de diretrizes para o sistema de justiça brasileiro. Utilizamos o método dedutivo, com técnica de pesquisa bibliográfica e jurisprudência.

O artigo CONSTITUIÇÃO E NOVOS DIREITOS: O DIREITO AO MEIO AMBIENTE E À SAÚDE apresentado por Gabrielle Tabares Fagundez, destaca os novos direitos emergiram da Constituição de 1988, tais como o direito à saúde e ao meio ambiente equilibrado. O artigo forneceu-se uma compreensão mais global do que se constituem os novos direitos, que se desassocia de uma especificidade absoluta e estagnada e estimulam a propositura de

instrumentos novos dotados de mais flexibilidade, abrangência, agilidade e caráter democrático. Também ocorreu o enquadramento da Constituição dentro da moldura dos novos direitos, destacando-se o direito ao meio ambiente e à saúde.

Os expositores Gabrielle Tabares Fagundez e Paulo Roney Ávila Fagúndez formularam o artigo OITO DE JANEIRO DE 2023: A AMEAÇA À DEMOCRACIA, O DEVIDO PROCESSO LEGAL E REFLEXÕES SOBRE O FUTURO o texto analisou o ataque às instituições democráticas ocorrido em 8 de janeiro de 2023, que, longe de ser um evento isolado, representou o culminar de uma série de ações orquestradas com o intuito de instaurar um regime autoritário no Brasil. Em suas conclusões ressaltou pela necessidade urgente de consolidar a democracia brasileira e fortalecer o Direito, para que o país possa efetivamente combater o negacionismo, as fake news e as ameaças ao sistema democrático.

O artigo O PAPEL DOS JUÍZES NA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL: ENTRE O “SER” E O “DEVER SER” elaborado por Thiago Alencar Alves Pereira, destaca a relação entre hermenêutica, interpretação constitucional e a atuação do juiz na aplicação do direito, especialmente diante do constante tensionamento entre o “ser” (papel do juiz) e o “dever ser” (função do legislador). Parte-se da constatação do desgaste da neutralidade cognitiva judicial e da compreensão de que interpretar a norma é também construir o seu sentido. Destacou que a interpretação normativa não é um ato neutro, mas sim um processo complexo que exige responsabilidade institucional, especialmente diante da expansão do poder judiciário. Conclui que o papel dos juízes na interpretação constitucional deve ser exercido em diálogo com o legislativo, visando preservar a democracia participativa e os fundamentos do Estado de Direito. Essa reflexão contribui para o debate acadêmico sobre os limites e possibilidades da interpretação constitucional no cenário jurídico contemporâneo.

O artigo QUANDO O EXECUTIVO LEGISLA: TENSÕES ENTRE GOVERNABILIDADE E SEPARAÇÃO DOS PODERES elaborado por Bruno Schuch Leão analisou a hipertrofia do Poder Executivo brasileiro na função legislativa, com especial atenção à iniciativa exclusiva de leis. O texto faz uma análise as causas históricas e institucionais da centralização legislativa no Executivo, considerando o contexto do presidencialismo de coalizão e o papel do Estado na efetivação de direitos fundamentais. Em suas conclusões aponta que, embora a centralidade do Executivo na agenda normativa seja funcional à governabilidade, sua ampliação excessiva compromete a harmonia entre os Poderes, esvazia o protagonismo legislativo e pode inibir a criação de políticas públicas legítimas oriundas do Parlamento.

O Grupo de Trabalho CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA III foi marcado por relevantes discussões sobre os temas nele envolvidos. O presente livro é um registro das qualificadas pesquisas que chegaram para debate ao longo do evento.

Esperamos que esses textos sirvam como fonte críticas para pesquisas e para inspirações para os próximos eventos do Conpedi.

Prof^a Dr^a Eneida Orbage De Britto Taquary - FACULDADE PRESBITERIANA
MACKENZIE BRASÍLIA

Prof. Dr. Horácio Monteschio - UNIPAR - UNIVERSIDADE PARANAENSE

Prof. Dr.Sérgio Urquhart de Cademartori - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA
CATARINA

A INCONSTITUCIONALIDADE NA IMPOSITIVIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES

THE UNCONSTITUTIONALITY OF THE IMPOSSIBILITY OF PARLIAMENTARY AMENDMENTS

Fabiano Scuzziato ¹

Eloisa Nardi ²

Resumo

A crescente elevação dos gastos públicos, agravada pelo descontrole dos gestores, é motivo de preocupação. Apesar das responsabilidades definidas em lei, observa-se um desrespeito cada vez maior às limitações legais impostas aos detentores do poder. Nesse contexto, destaca-se o uso abusivo de emendas parlamentares impositivas, na maioria apresentadas sem a devida transparência, rastreabilidade ou eficiência. Este estudo analisa os impactos dessa impositividade no orçamento público da União, com foco no princípio da eficiência, nos desafios relacionados à transparência e no rastreamento dos recursos. O trabalho examina se essa prática fere o princípio da separação de poderes. A pesquisa também levanta a hipótese de que a falta de transparência e rastreabilidade destas emendas, especialmente as individuais e de bancada, eleva os riscos de ineficiência e corrupção. Outra hipótese analisada é a que a centralização do planejamento orçamentário nas mãos do Executivo é essencial para garantir a coerência das políticas públicas com as necessidades socioeconômicas do país, enquanto a descentralização promovida pelas emendas impositivas pode comprometer essa coesão. A metodologia utilizada foi de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, ancorada em estudos acadêmicos e nas recentes decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade das emendas parlamentares impositivas, incluindo as discussões sobre o "orçamento secreto" e as emendas individuais impositivas. O método é hipotético-dedutivo, partindo de premissas teóricas e normativas sobre o orçamento público e o princípio da eficiência, a fim de verificar se as emendas impositivas estão em conformidade com esses parâmetros constitucionais.

Palavras-chave: Orçamento, Emendas parlamentares, Inconstitucionalidade, Eficiência, Transparência

Abstract/Resumen/Résumé

The increasing rise in public spending, aggravated by the lack of control by managers, is a cause for concern. Despite the responsibilities defined by law, there is an increasing disregard for the legal limitations imposed on those in power. In this context, the abusive use of

¹ Mestrando em Direito, Inovação e Regulações. E-mail para contato: scuzziato@yahoo.com.br currículo lattes: <https://lattes.cnpq.br/9647557414028925>

² Mestrando em Direito, Inovação e Regulações. E-mail para contato: eloisanardi@yahoo.com.br currículo lattes: <https://lattes.cnpq.br/4597570641275826>

mandatory parliamentary amendments stands out, most of which are presented without due transparency, traceability or efficiency. This study analyzes the impacts of this imposition on the federal government's public budget, focusing on the principle of efficiency, the challenges related to transparency and the tracking of resources. The work examines whether this practice violates the principle of separation of powers. The research also raises the hypothesis that the lack of transparency and traceability of these amendments, especially individual and bench amendments, increases the risks of inefficiency and corruption. Another hypothesis analyzed is that the centralization of budget planning in the hands of the Executive is essential to ensure the coherence of public policies with the country's socioeconomic needs, while the decentralization promoted by mandatory amendments can compromise this cohesion. The methodology used was bibliographical and jurisprudential research, anchored in academic studies and in recent decisions of the Supreme Federal Court on the constitutionality of mandatory parliamentary amendments, including discussions on the "secret budget" and individual mandatory amendments. The method is hypothetical-deductive, starting from theoretical and normative premises on the public budget and the principle of efficiency, in order to verify whether mandatory amendments are in compliance with these constitutional parameters.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Budget, Parliamentary amendments, Unconstitutionality, Efficiency, Transparency

INTRODUÇÃO

Em entrevista à Revista Consultor Jurídico, o economista e ex-Ministro de Estado Antônio Delfim Netto considerava que não era a corrupção o maior problema do Estado brasileiro, mas a sua ineficiência (Chaer, 2016). Apesar do economista atrelar a falta de eficiência a um de seus vieses – os servidores públicos –, num cenário macro não se pode olvidar que a máxima está diretamente atrelada ao mau uso dos escassos recursos públicos. E, passados quase meia década da entrevista, o ensinamento continua contemporâneo.

A não tão recente discussão do uso das emendas parlamentares para fins eleitorais, associada à falta de clareza e aplicabilidade, culminou com a propositura de ações perante o Supremo Tribunal Federal (STF) que, com fundamento nos princípios constitucionais da transparência e da eficácia, decidiu, em 2020, por inconstitucionais as emendas do Relator-Geral (conhecidas por “orçamento secreto”) e, em 2024, as emendas parlamentares individuais (popularmente conhecidas por “emendas PIX”).

Todavia, este estudo analisará se a rastreabilidade exigida pelo STF implicará na obtenção da eficácia, atributo exigido à empregabilidade do já escasso recurso público. Do mesmo modo, se a atribuição de impositividade às emendas parlamentares ao orçamento, instrumento de planejamento e gestão constitucionalmente vinculados ao Poder Executivo, fere o princípio da separação de poderes, o regime democrático e o sistema presidencialista, e os seus impactos ao equilíbrio fiscal presente na Teoria da Constituição Financeira.

1 O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO FUNÇÃO TÍPICA DO PODER EXECUTIVO E A DESARMONIA DE PODER QUE CULMINOU NA CRIAÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS AO ORÇAMENTO DA UNIÃO

O Poder Legislativo, na sua essência montesquiana, tem como competência constitucional primária gerir o processo legislativo e a fiscalização dos demais poderes. É uma parte do todo e, na União, por força do artigo 2º da Constituição Federal, age em harmonia, mas com independência, com os Poderes Executivo e Judiciário. E, por meio de um sistema de pesos e contrapesos (*checks and balances*), os poderes possuem interdependência e controle mútuo, com funções típicas e atípicas, mas constitucionalmente pré-definidas (Streck, 2025).

Por opção do constituinte (1987-88) e posteriormente corroborado em plebiscito (1993), adota-se no Brasil o sistema presidencialista. Nesta forma de governo, há uma separação acentuada entre os poderes estatais, com funções típicas precisamente delineadas e que apenas são atribuídas a outro ente a partir das próprias balizas constitucionais (Streck; Galindo, 2025).

Assim, após a promulgação da Constituição Federal (CF) em 1988, verificou-se uma “crescente hegemonia do Poder Executivo no desempenho da função legislativa – fenômeno que não é típico apenas da experiência brasileira, mas global” (Barroso, 2010). Uma das razões desta centralização de poder são as limitações aos demais Poderes previstas na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas, onde se delega apenas ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de determinadas matérias normativas, especialmente as que envolvam a aplicação do orçamento público.

Controlando os recursos financeiros estatais, o Poder Executivo passou a centralizar a gerência das políticas públicas: a escolha e destinação de recursos orçamentários incumbiria ao Chefe do Poder Executivo, tanto que, por força do artigo 84 da Carta Maior, compete privativamente ao Presidente da República a direção superior da administração federal. E, por força do artigo 48, II, da Constituição Federal, caberá ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre as matérias de competência da União, especialmente sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual, as operações de crédito, a dívida pública e as emissões de curso forçado.

Autores como Camino *et al.* (2014) sintetizaram que é pelo orçamento público – estudado no Direito Financeiro – que são implantados e garantidos os direitos fundamentais. Direitos estes que, na maioria das vezes, só serão atingidos pela adoção de determinada política pública.

A obtenção de recursos e sua empregabilidade nas políticas públicas teve real importância pelo constituinte quando da elaboração da Constituição de 1988. Ao conjunto de preceitos e instituições jurídicas previstos na Carta Maior, que instituem uma determinada forma de organização e funcionamento da economia, determinando a ordem econômica, foi batizada de Constituição econômica (Silva, 2003; Moreira, 2002). Nela, se insere o sistema orçamentário, possuindo uma estrutura complexa no sistema constitucional brasileiro, “[...] dividindo-se em quatro fases: fase de elaboração, fase de autorização, fase de execução e fase de controle. É o chamado *ciclo orçamentário*” (Streck, 2025).

Assim, por força constitucional, tanto a arrecadação quanto o dispêndio devem ser pré-definidos em *lei*, possibilitando ao cidadão conhecer como, quando e onde o que ele contribuiu por meio de tributos está sendo aplicado. E, como sobredito, no presidencialismo, em razão do princípio da separação de poderes, compete ao Chefe de cada Poder Executivo a elaboração da política orçamentária, em especial pela iniciativa dos projetos de lei do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Logo, eventuais alterações no orçamento (LOA) pelos deputados ou senadores só é possível mediante emendas

ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), mas desde que compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias e indicassem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa (CF, 166, § 3º). É o chamado presidencialismo de coalisção (Abranches, 1988).

Neste cenário - onde as emendas apresentadas pelos congressistas seriam executadas pelo arbítrio do Poder Executivo, inquestionável que o governo privilegiaria a contemplação daquelas apresentadas pelos deputados e senadores que formassem a sua base de governo. Assim, até meados da década passada, menos de 20% das emendas apresentadas eram atendidas pelo Executivo, mas, no geral dentro de programas e políticas públicas pré-definidos (Brasil, 2024). Sabia-se de antemão onde, como e quando o recurso público seria aplicado.

Isto porquê o constituinte originário definiu o alcance das ações do legislador no futuro, prevendo que a lei orçamentária anual não poderia conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, além da citada compatibilização com o PPA e com a LDO. E, ainda, as emendas deveriam indicar os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal ou seus encargos, serviços da dívida, transferências voluntárias para outros entes (Brasil, 2020).

Enaltece-se ainda mais a responsabilidade do gestor quando a CF determina em seu artigo 165, § 8º, que “a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”.

Assim, dado ao caráter de responsabilidade do gestor público, o PLOA e suas emendas seguem vários critérios objetivos para serem aprovadas, demonstrando contenções à discricionariedade do Presidente da República e dos parlamentares.

O modelo previsto na Resolução n.º 2, de 1995, do Congresso Nacional, editada após o escândalo dos “Anões do Orçamento”, tentou disciplinar a participação dos deputados e senadores na lei orçamentária anual (Brasil, 2024). Em resumo, as emendas individuais atenderiam as demandas locais; as emendas de bancada seriam propostas para interesses estaduais e, por sua vez, as emendas de comissão para as prioridades nacionais. Porém, as emendas seriam atendidas conforme interesse do Poder Executivo.

Aproveitando o crescimento econômico, as emendas parlamentares eram inseridas no orçamento e liberadas aos destinos propostos por seus autores. Entretanto, durante o início da década passada, a desaceleração da economia e as metas fiscais definidas em lei (especialmente

a Lei de Responsabilidade Fiscal), o Poder Executivo passou a contingenciar e a concentrar as emendas parlamentares.

A situação se alterou em março de 2015 quando foi promulgada a EC n.º 86/2015 alterando-se os artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal. Por ela, autorizou-se aos congressistas apresentarem emendas individuais com uma *cota* mínima obrigatória de 1,2% da receita corrente líquida da União. O que antes dependia da disponibilidade orçamentária, passou a ser obrigatória. São as chamadas emendas impositivas, alterando-se drasticamente a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, pois os recursos previstos nas emendas dos deputados e senadores deveriam serem necessariamente repassados ao destino por eles indicado.

Um dos fundamentos defendidos pelos autores era que o congressista teria maior capacidade de identificação dos problemas específicos e locais.

Quatro anos depois, em 2019, o Congresso aprovou a EC n.º 100/2019, alterando novamente os artigos 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução das chamadas emendas parlamentar de bancada: uma emenda coletiva de autoria das bancadas estaduais no Congresso Nacional relativa a matérias de interesse de cada Estado ou do Distrito Federal com até 1% da receita corrente líquida do exercício anterior (Brasil, 2024).

Também em 2019, por meio da aprovação da EC n.º 105/2019, acrescentou-se à Carta Maior o artigo 166-A, autorizando a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito e a Municípios, mediante emendas ao PLOA. Além da transferência impositiva, até 50% das emendas individuais apresentadas não precisariam ter vinculação ou destinação específica, desde que pelo menos 70% obrigatoriamente sejam para obras. Noutras palavras, este recurso público proveniente da União para o ente federado não precisaria de qualquer especificidade ou finalidade específica.

Quando da análise do Projeto de Lei Orçamentaria Anual 2020 (PLOA/2020), o Congresso aumentou ainda a possibilidade de alterar o orçamento para indicação do destino da verba pública pelos deputados e senadores: as emendas de relator-geral ou RP9. Estas emendas que têm por condicionante constitucional apenas a correção de erros das projeções ou das omissões, passaram a incluir novas programações no PLOA (Brasil, 2021). Estas emendas RP9 ou *de relator* não passavam por escrutínio público, não tinham critério para ser distribuída ou transparência.

E, em 2022, por meio da promulgação da EC n.º 126/2022, excluiu-se as emendas individuais dos limites impostos no art. 107 da CF e aumentou o percentual de 1,2 para 2% a

margem de receita corrente líquida vinculada obrigatoriamente a emendas parlamentares, sendo 1,55% para deputados federais e 0,45% para senadores.

Vendo que boa parte dos recursos livres estavam nas mãos dos congressistas, também em 2022 o Poder Executivo lança o Novo Programa de Aceleração do Crescimento (“Novo PAC”) para que funcionasse como gestor dos programas públicos em que os parlamentares pudessem indiciar verbas por meio de emendas para programas pré-estabelecidos pelo Executivo.

O Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU)(2022) classifica as emendas ao PLOA da União em cinco tipos:

1. Individuais de transferências com finalidade definida: o parlamentar a apresenta individualmente e necessariamente possuem recursos vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e aplicados nas áreas de competência constitucional da União;
2. Individuais de transferências especiais: destinam recursos orçamentários para Estados, Municípios ou Distrito Federal e tem como característica principal a desnecessidade de celebração de convênio ou instrumento congênere;
3. De bancada: de autoria das bancadas estaduais no Congresso Nacional relativa a matérias de interesse de cada Estado ou do Distrito Federal, também em necessidade de celebração de convênio ou instrumento congênere;
4. De comissão: apresentadas pelas comissões técnicas orçamentárias da Câmara e do Senado, bem como as propostas pelas Mesas Diretoras das duas Casas;
5. De relator: de autoria do parlamentar que naquele ano foi escolhido para produzir o parecer final (relatório geral) sobre o Projeto de Lei Orçamentário Anual. Há ainda as emendas dos relatores setoriais, destacados para dar parecer sobre assuntos específicos divididos em dez áreas temáticas do orçamento.

Verifica-se que as alterações constitucionais promovidas pelo Congresso Nacional a partir de 2015 com a imposição de pagamento das emendas parlamentares ao orçamento implicaram em verdadeira desarmonia de poder pois a cooperação na elaboração do processo orçamentário, prevista na Constituição Federal, deu margem à destinação de recursos públicos em descompasso com as políticas públicas definidas pelo Poder Executivo e seus critérios socioeconômicos.

2 O IMPACTO DAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS NO ORÇAMENTO PÚBLICO DA UNIÃO

Apesar do considerável orçamento da União (a Lei Orçamentária Anual de 2024 prevê valores na casa de 5,5 trilhões de reais), apenas 5% (aproximadamente 250 bilhões de reais) poderão ser aplicados nos chamados recursos livres, isto é, que não possuem vinculação direta com determinada despesa obrigatória, podendo o Poder Executivo aplicá-lo em determinadas políticas ou obras públicas de sua escolha (ou seja, com discricionariedade) (Brasil, 2024).

Todavia, deste percentual, em 2024 aproximadamente 48 bilhões de reais (cerca de 20% dos recursos livres) foram destinados apenas para o pagamento de emendas parlamentares individuais e de bancada, ambas impositivas.

O Portal Tesouro Transparente (2024), do Governo Federal (Brasil, 2024), compilou os valores destinados do erário nacional por meio de emendas de bancada e individuais, transpassados na Tabela 1 e no Gráfico 1:

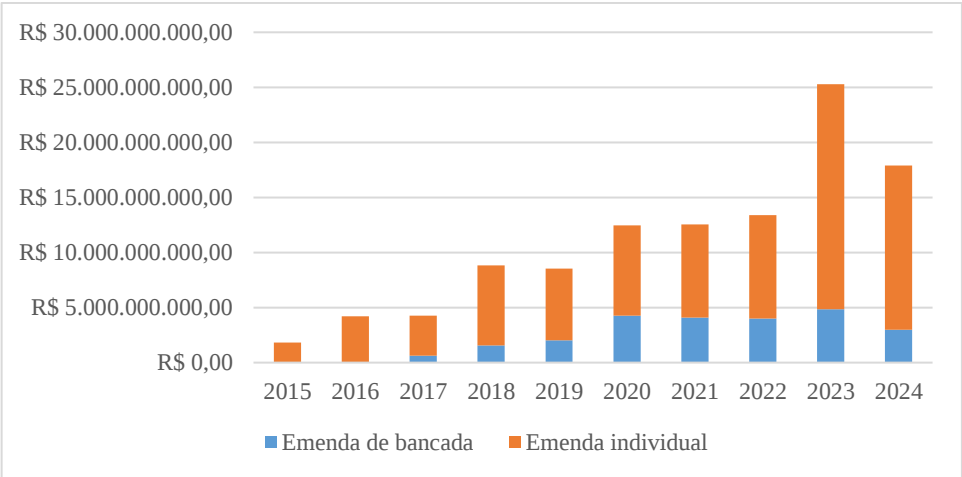
Tabela 1 - Valores de emenda de bancada e individuais por período

Ano	Emenda de bancada	Emenda individual	Total
2015	0	R\$ 1.810.289.045,43	R\$ 1.810.289.045,43
2016	0	R\$ 4.194.963.169,66	R\$ 4.194.963.169,66
2017	R\$ 644.179.647,00	R\$ 3.628.678.946,84	R\$ 4.272.858.593,84
2018	R\$ 1.564.427.163,03	R\$ 7.259.351.862,54	R\$ 8.823.779.025,57
2019	R\$ 2.023.938.567,17	R\$ 6.521.528.093,34	R\$ 8.545.466.660,51
2020	R\$ 4.273.643.945,43	R\$ 8.194.945.210,95	R\$ 12.468.589.156,38
2021	R\$ 4.097.746.009,46	R\$ 8.466.435.143,35	R\$ 12.564.181.152,81
2022	R\$ 4.008.761.811,07	R\$ 9.385.619.200,07	R\$ 13.394.381.011,14
2023	R\$ 4.847.431.746,77	R\$ 20.436.510.333,87	R\$ 25.283.942.080,64
2024*	R\$ 2.979.340.542,06	R\$ 14.921.846.195,49	R\$ 17.901.186.737,55
Total	R\$ 24.439.469.431,99	R\$ 84.820.167.201,54	R\$ 109.259.636.633,53

*Até setembro de 2024.

Fonte: Portal Tesouro Transparente (2024).

Gráfico 1 – Valores de emenda de bancada e individuais por período



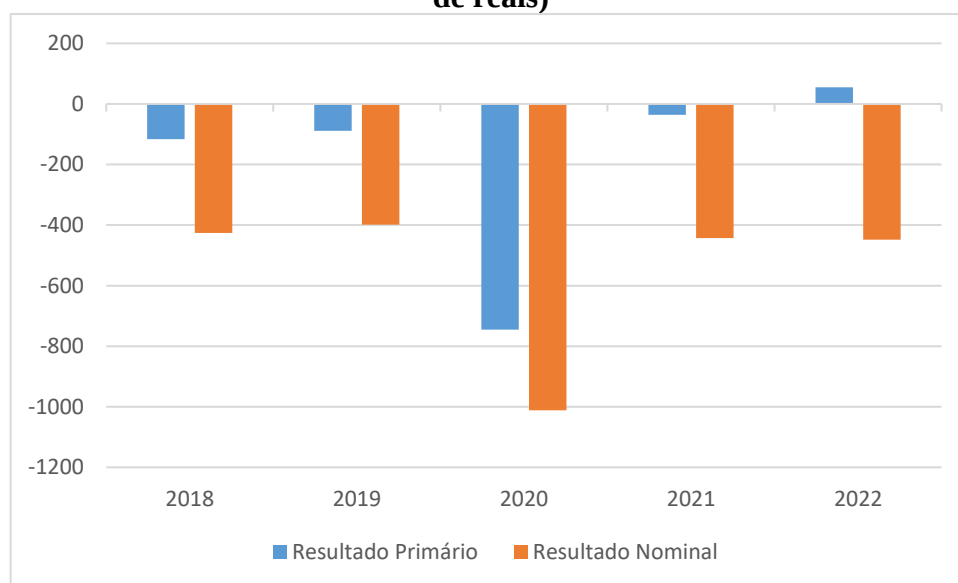
Fonte: Portal Tesouro Transparente (2024).

E, segundo o portal Transparência Brasil (2024), “[...] os valores destinados por meio das emendas individuais (ou emendas PIX) passaram de R\$ 3 bilhões em 2022 para R\$ 7 bilhões em 2023. O total reservado para elas em 2024 é de R\$ 8 bilhões” e, destas emendas de 2024,

apenas 1% apontava o destino ou o objeto a que se destinavam, isto é, sem nenhum planejamento de sua utilização (Transparência Brasil, 2024).

A imposição de pagamento de emendas parlamentares sem prévio planejamento vai de encontro o atual cenário das contas públicas brasileiras: segundo Brasil (2024), o Tribunal de Contas da União, compilando dados da Secretaria do Tesouro Nacional e do Banco Central entre 2018 e 2022, o Brasil apresenta tanto o resultado primário quanto o nominal negativos:

Gráfico 2 – Resultados primário e nominal do orçamento público da União (em bilhões de reais)



Fonte: Tribunal de Contas da União (2023).

A Fundação Getúlio Vargas (FGV) analisou a descentralização de recursos discricionários transferidos para execução em estados, municípios, entidades privadas etc. (recursos não executados diretamente pela União) e o impacto das emendas parlamentares de 2014 (ou seja, anterior a EC 86/2015) até 2023. Em 2014, as emendas parlamentares representavam 17% do total de transferências para execução descentralizada, percentual que saltou para 46% em 2023 (Resende; Pires, 2024).

3 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA COMO PARÂMETRO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

Importa, neste momento, diferenciar o conceito de efetividade e eficiência: enquanto efetividade significa alcançar os objetivos pretendidos, sem analisar a forma pelo qual eles foram atingidos; eficiência, grosso modo, atrela-se ao fato de se alcançar um objetivo realizando-o da melhor maneira possível, dadas as condições disponíveis (Brasil, 2020).

Trabalha-se aqui, portanto, com o conceito de eficiência. Sendo assim, ao se analisar a eficiência dos gastos nos estados, procura-se entender quais deles, ao serem comparados, tiveram os melhores resultados nas áreas de saúde, segurança e educação, dada a realização dos seus gastos.

Monteiro Santos (2023) explicando as quatro causas de Aristóteles definiu a causa eficiente como aquilo que deu origem a um determinado ser ou objeto, ou seja, sua causa primeira. Logo, a eficiência do emprego dos gastos públicos para desenvolvimento das políticas públicas seriam as próprias políticas públicas.

Tem-se, assim, por meio da Emenda Constitucional n.º 19/98, a inserção da eficiência como princípio constitucional da administração pública, bem como a edição da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que impôs a todas as esferas de governo uma disciplina fiscal, limitando as despesas às receitas objetivamente previstas.

Na exposição de motivos interministerial anexa à PEC 173/1995 (futura EC n.º 19/1998), os Ministros autores apontavam a necessidade de revisão dos dispositivos constitucionais para “incorporar a dimensão da eficiência na administração pública: o aparelho de Estado devesse (*sic*) se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte” (Brasil, 1995).

Referida proposta refletia o que a jurisprudência (STJ – 6ª. T. – RMS n.º 5.590/95 – DF) e doutrina entendiam não apenas como uma finalidade, mas um princípio a ser seguido pelo administrador público. Para Moraes (2008), o

[...] princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio de exercício de suas competências de forma **imparcial**, neutra, **transparente**, participativa, **eficaz**, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, **primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar os desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social**” (Brasil, 2017, n.p.) (grifo nosso).

E Gasparini (2010) ainda complementa:

Conhecido pelos italianos como “dever da boa administração”, o princípio da eficiência impõe à Administração pública direta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras.

Como o conceito implica, a eficiência está diretamente atrelada à transparência, haja vista que apenas se poderá conferir eficácia dos atos administrativos se for possível conhecê-lo, otimizando os resultados pela aplicação de certa quantidade de recursos e esforços (Moraes, 2008).

A eficiência se reflete, num grau finalístico, à prestação de contas à sociedade: será eficiente o recurso aplicado com sabedoria no necessitado investimento ou consumo público produtivo.

Retirando as transferências obrigatórias constitucionais, os repasses da União ao Estados e Municípios necessitam de um convênio, isto é, o ente federado estatal ou municipal deve aderir a um programa federal para obtenção de recurso público. Com isso, a União consegue não apenas controlar especificamente a destinação do recurso público, mas também define qual a política pública será executada. Respeita-se, de uma vez só, a transparência e a eficácia.

Isto, pois, como sobredito, o orçamento da União é gerido pela Poder Executivo Federal, com exceção dos percentuais obrigatórios repassados aos Poderes Legislativo e Judiciário. E isso decore que a União deve organizar e manter registro centralizado de todos os projetos de investimentos, que contemplem, ao menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira.

Noutras palavras, a efetividade das políticas públicas bancadas pelo orçamento da União dependem de criterioso controle prévio (quando da apresentação das leis orçamentárias e sua aprovação), simultâneo e posterior, para maximizar os resultados. Assim, o orçamento possui como finalidade o planejamento do ente, prevendo receitas e definindo as despesas, mas sempre tendo como viés maximizar os resultados.

O conhecimento do destino do recurso público implica não apenas em sua rastreabilidade, mas também na adoção da melhor política pública necessária àquela população.

4 AS LIMITAÇÕES LEGAIS IMPOSTAS AOS GESTORES PÚBLICOS QUANTO AO ORÇAMENTO PÚBLICO

Anseios sociais do final do século passado implicaram na promulgação de normas a melhorar não apenas a qualidade do serviço público, mas também que obrigaram os gestores a buscarem a efetividade e a eficiência quando da aplicação dos recursos.

Com a edição da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF) - que impôs a todas as esferas de governo uma disciplina fiscal, limitando as despesas às

receitas objetivamente previstas - estes administradores dos recursos públicos, até então acostumados com considerável liberdade no gastar e relativizando a importância das leis orçamentárias, obrigaram-se a buscar o equilíbrio nas contas públicas de imediato e a longo prazo, num compromisso de responsabilidade fiscal para garantir a estabilidade econômica.

A ausência de compromisso dos gestores, em especial da União e dos Estados, implicou na criação de novos limites aos gastos públicos, a ponto de se estabelecer constitucionalmente um Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (o chamado “Teto de Gastos Públicos”) por meio da EC 95/2016, em vigor até a sua revogação com a EC 126/2022.

Referida EC 95/2016 ainda inseriu o artigo 113 à Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal (ADCT), exigindo que toda “proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória, ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro” (ADCT).

Estas alterações estão em consonância com a Teoria da Constituição Financeira, limitando o poder de legislar à necessidade de observância das finanças públicas, promovendo um equilíbrio financeiro orçamentário por todos os agentes públicos e não apenas dos executores. Neste novo cenário, a Constituição Financeira seria um complexo sistema de normas reguladoras para estabelecer um rigoroso controle financeiro da atividade administrativa e legislativa do Estado (Continentino, 2024)

Paralelamente a estas conquistas que impuseram limites constitucionais e infraconstitucionais aos administradores na aplicação dos recursos públicos, o Congresso Nacional promulgou alterações na Constituição Federal que lhe possibilitou modificar substancialmente o orçamento público federal, como acima estudado. Além das emendas ao orçamento, há as nominadas desonerações ou renúncias fiscais, muitas vezes sem qualquer compensação, como o caso do PL n.º 334/2023 de origem do Congresso Nacional que prorrogava a desoneração da folha de pagamento até 2027, em completo desrespeito a uma política fiscal sustentável. É a chamada “parlamentarização” das despesas públicas, onde os gestores do Poder Executivo são obrigados a seguirem as definições estabelecidas por congressistas (Streck; Galindo, 2025).

Sendo o recurso público o alicerce de toda política pública, não há ato estatal sem que haja direta vinculação com a verba pública que o subsidiará, seja por meio de atos prestados por servidores públicos, por terceiros, aquisições ou repasses diretos à sociedade. E todo recurso público – e, necessariamente, as políticas públicas onde serão empregados – deve estar previsto

nas leis orçamentárias. Cada ente irá definir onde empregará cada verba, conforme as necessidades sociais. Ao menos assim deveria ser.

Entretanto, no Brasil, há nítido descompasso entre o que a sociedade almeja e necessita daquilo que está sendo prestado pelo Estado, em especial quando não se adotam dados empíricos para a promoção de políticas públicas.

5 A JUDICIALIZAÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO: ADPFS 850, 851, 854 E 1.014 E ADIS 7.688, 7.695 E 7.697

Em dezembro de 2022, na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854/DF, o STF declarava por 6 votos a 5 a inconstitucionalidade do chamado “orçamento secreto”, que nada mais era que a possibilidade de alteração do orçamento por meio de emendas do relator-geral (RP 9). A decisão da Relatora Ministra Rosa Weber, por seu fundamento, se fundou na “efetiva transgressão dos postulados republicanos da transparência, da publicidade e da impessoalidade no âmbito da gestão estatal dos recursos públicos, assim como no planejamento orçamentário e da responsabilidade da gestão fiscal” (Brasil, 2021, n.p.).

Cola-se trecho da ementa do voto da Ministra:

7. As **emendas do relator**, além de não possuírem previsão constitucional, operam com base na lógica da **ocultação dos efetivos requerentes da despesa**, via 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) encontra-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 dos 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 à informação (CF, art. 5º, XXXIII) e com as diretrizes que norteiam 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, 165A e Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I a V). (Brasil, 2021, n.p.) (grifos mantidos).

Após o julgamento, as emendas do Relator-Geral do orçamento (RP 9) voltaram a ser exclusivamente para correção de erros e omissões, nos termos do art. 166, § 3º, III, alínea “a”, da Constituição Federal, sendo vedado seu uso para o fim de criação de novas despesas ou de ampliação das programações previstas no projeto de lei orçamentária anual.

Em 2024 seria vez de as emendas parlamentares individuais e de bancadas impositivas serem objeto de novo questionamento constitucional perante o STF. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.697/DF, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), o relator Ministro Flávio Dino, julgando a medida cautelar requerida, concedeu parcialmente os pedidos para declarar com efeito *ex nunc* que os dispositivos constitucionais que permitem a propositura de emendas parlamentares individuais e de bancadas impositivas não seriam compatíveis com a Constituição Federal pela falta de “critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade” (Brasil, 2024, n.p.).

E, dentre as regras técnicas estabelecidas como exemplo para a liberação de recursos públicos por meio das emendas parlamentares individuais ou de bancada, o Ministro Flávio Dino determinou a “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” (Brasil, 2024, n.p.).

O Ministro ainda determinou que a CGU faça uma auditoria em todas as emendas parlamentares individuais e de bancadas executadas em 2024, além dos repasses realizados desde 2020.

A decisão do Ministro gerou uma crise institucional entre o Poder Judiciário e o Poder Legislativo, ao passo deste colocar em tramitação projetos de lei que estavam parados e que limitavam a decisão monocráticas dos ministros (PEC n.º 8/2023), que o Congresso Nacional suspenda as decisões da Suprema Corte (PEC n.º 28/2024) ou que obriga que pedidos de impeachment rejeitados pelos presidentes da Câmara ou do Senado sejam submetidos ao plenário das Casas (PL n.º 568/2022).

A decisão liminar foi objeto de recurso apresentado pelo Senado e pela Câmara dos Deputados, não sendo provido pelo Presidente do STF, Ministro Luís Roberto Barroso. E, em sessão virtual extraordinária realizada no dia 16 de agosto, os 11 ministros da Suprema Corte votaram pela manutenção da suspensão das “emendas PIX” até que o sejam editadas novas regras de transparência pelo Congresso.

Diante da crise institucional, no dia 20 de agosto reuniram-se os 11 ministros do STF, os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado, o ministro da Casa Civil, o advogado-geral da União e o procurador-geral da República, para definir critérios de transparência e rastreabilidade para manter a possibilidade de emendas parlamentares impositivas (Brasil, 2024). As autoridades ainda definiram que as emendas individuais de transferência individual seriam mantidas, mas com a obrigação de se identificar o objeto antes da concessão e com prioridade para obras inacabadas, além do controle pelo TCU e pela CGU, cabendo ainda, a este último, apresentar uma proposta para reestruturar o Portal da Transparência visando maior transparência às informações relacionadas às emendas de comissão e de relator (ADPF 854).

Em 2 de dezembro de 2024 e após requerimentos dos Poderes Legislativo e Executivo para liberação das emendas parlamentares, de comissão e de relator, o Plenário do STF referendou a decisão do Ministro Flávio Dino que condicionou o pagamento a uma série de critérios, como indicação do autor, do beneficiário final e verificação pelo Poder Executivo se cada emenda cumpriria as exigências constitucionais de transparência, rastreabilidade e controle público. E, para as “emendas PIX”, o Supremo condicionou a sua liberação a apresentação prévia de um plano de trabalho e em contas específicas (ADPF 854).

No final de dezembro de 2024, o Ministro Flávio Dino suspendeu o pagamento de 5.449 emendas de comissão que destinariam R\$ 4,2 bilhões de reais até comprovação da regularidade das destinações. Após informações da Câmara dos Deputados, o Ministro permitiu a execução de empenhos realizados até 23 de dezembro sob a justificativa da segurança jurídica (ADPF 854).

Decorrido o prazo de cadastramento dos planos de trabalho na plataforma Transferegov.br, em 18 de fevereiro de 2025 o Ministro Flávio Dino determinou que a Controladoria-Geral da União audite 644 planos não cadastrados e verificar a execução de outros 126 planos, que totalizam R\$ 469 milhões de reais (ADPF 854).

Em 26 de fevereiro de 2025, o Ministro Relator Flávio Dino homologou e disponibilizou ao Plenário do STF o plano apresentado em conjunto pelo Congresso Nacional e pelo governo federal para proporcional rastreabilidade e transparência às emendas parlamentares impositivas (ADPF 854). Há previsão que sejam liberados R\$ 50 bilhões em 2025 por meio de emendas parlamentares. Entretanto, na decisão o Ministro manteve a suspensão do pagamento das emendas com planos não cadastrados ou de comissão, além das decisões relativas às investigações e auditorias nas emendas já liberadas.

Em decisão proferida no dia 25 de abril de 2025, o relator Ministro Flávio Dino determinou que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal informem como será registrada a

autoria do deputado ou senador que propor a alteração no planejamento orçamentário, bem como que a AGU explique como será utilizado o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento (CIPI), registro público que centraliza informações de projetos de investimento em infraestrutura.

CONCLUSÃO

Nas decisões proferidas pelo STF nas ações que se insurgiram contra as emendas parlamentares impositivas ao orçamento com a superação da ausência de transparência e rastreabilidade, possibilitaria a liberação de determinadas emendas impositivas. Todavia, mesmo que suprida esta falha, ainda assim haverá afronta ao princípio da separação de poderes e incerteza quanto à eficiência necessária na empregabilidade de todo recurso público, sem relevar a facilitação da corrupção e o caos administrativo na execução.

No Brasil, as funções típicas e atípicas de cada Poder estão constitucionalmente previstas, mantendo-se a harmonia e a independência necessária para o equilíbrio estatal. Adentrar ou exercer função que não prevista na Constituição implica na inconstitucional usurpação de competência. Mesmo com a hipercomplexificação da sociedade, as funções típicas de cada Poder se mantêm constitucionalmente inalteradas, preservando, assim, o controle do poder pelo poder (Streck, 2025).

Porém, a interferência direta do Poder Legislativo em alterar o orçamento público impondo um dever absoluto de cumprimento das emendas impositivas ultrapassa o sistema de freios e contrapesos, pois na delegação de competências, cabe ao Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração pública federal (CF, 84, II). Streck (2025) entende se tratar de uma inconstitucionalização do fenômeno orçamentário, haja vista ter sido criada uma terceira espécie de despesa na lei orçamentária: as despesas discricionárias de execução impositiva.

Ainda, estas emendas impositivas se provam ineficientes e desarrazoadas com o atual momento que se encontram as finanças públicas federais e, muitas vezes como apontado pela CGU, destinam-se a obras ou aquisições em descompasso com os projetos do Governo Federal. Apesar do aumento na arrecadação, o Governo Central registrou um déficit primário de quase R\$ 69 bilhões apenas nos 6 primeiros meses de 2024 (Ministério da Fazenda, 2024), cenário este que pendura por anos. Soma-se a isto o fato de o Governo Federal dispor de apenas 5% (aproximadamente 250 bilhões de reais) para serem aplicados nos chamados *recursos livres*, isto é, que não possuem vinculação direta com determinada despesa obrigatória. E, destes, 48

bilhões de reais (cerca de 20% dos recursos livres) foram destinados apenas para o pagamento de emendas parlamentares individuais e de bancada.

A falta de critérios no rateio dos recursos das emendas parlamentares também é vista quando se analisa o valor per capita recebido pelos municípios: estudo realizado pelo Senado Federal apontou que 493 municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo e com menos de 20 mil habitantes receberam menos recursos de emendas que a média da faixa, e que apenas 10% das transferências via emendas de bancada eram realmente dirigidas para obras e serviços estruturantes (Brasil, 2023).

Estes dados derrubam a tese que as emendas parlamentares impositivas contemplariam maior atenção aos problemas locais em razão da maior proximidade dos congressistas com a sua base regional. Não se questiona a legitimidade e possíveis benefícios das emendas ao orçamento, mas o que se vê é uma extrapolação do seu uso e comprometimento das políticas públicas nacionais, com as metas e com as regras fiscais do país. Inexiste um controle objetivo e claro da necessidade do recurso público decorrente de um pleito parlamentar via emenda impositiva.

A escassez de recursos aumenta a necessidade de eficiência na sua aplicação, maximizando cada centavo destinado àquela política pública. Os anseios sociais nas áreas de saúde, educação, segurança pública e assistência social se contrapõem à ignorância de destino que são direcionados os recursos provenientes de emendas parlamentares.

Hartung, Mendes e Giambiagi (2025, n.p.) destacam que

Sofrem muito, nesse contexto, os serviços que dependem da coordenação entre níveis diferentes de governo. Na saúde, por exemplo, a eficiência cresce se for estruturada uma rede de assistência, com postos de saúde nas localidades menos populosas e hospitais de referência estrategicamente localizados geograficamente para atender diversos municípios. Isso requer planejamento e coordenação entre níveis de governo. Com cada deputado e senador decidindo construir hospitais onde acharem melhor, o sistema perde funcionalidade e os custos totais disparam.

Ainda, a ausência de informações claras e objetivas sobre a destinação da verba destinada por emenda parlamentar não apenas implicam na impossibilidade de fiscalização, mas no controle objetivo se aquele projeto subsidiado seria o mais interessante ao cidadão. A descentralização de recursos implica na impossibilidade de controle direto pela União.

O orçamento, que deveria ser um instrumento de gestão e controle para atendimento do bem-estar dos cidadãos, do desenvolvimento de políticas e de competitividade do país, tornou-se verdadeiro mecanismo eleitoral de financiamento da política e de campanhas eleitorais.

Não se questiona o importante papel do Congresso na como coautor na elaboração e coordenação das políticas públicas nacionais ao lado do Poder Executivo; o que se verifica, inclusive com respaldo nas recentes decisões do STF, são vícios de atuação, uso indiscriminado de recursos em destinos incertos e ausência de qualquer controle de efetividade.

Todavia, no nosso sistema presidencialista, a autoridade administrativa federal é o Presidente da República, tanto que recai sobre ele a responsabilidade política e administrativa sobre o planejamento e uso dos recursos públicos, diverso do sistema parlamentarista onde é dado aos congressistas maior poder na destinação dos recursos públicos, contudo, são diretamente responsáveis em eventuais desvios ou falhas.

Este estudo considera as emendas parlamentares como um instrumento legítimo para a elaboração orçamentária, como originalmente previsto no art. 166 da CF, visando atendimento direto das reivindicações mais concretas e urgentes da base do congressista. Todavia, a impositividade na aplicação do recurso decorrente da emenda parlamentar, longe do controle ou conhecimento do Poder Executivo quanto ao destino ou programa, implica não apenas na falta de transparência, mas no mau uso do já escasso recurso público, o que afronta, de forma direta, na eficiência de sua empregabilidade.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo De Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro**. 1988. Disponível em: <https://politica3unifesp.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>. Acesso em: 25 set. 2024.

BARROSO, Luis Roberto. A Constituição Brasileira de 1988: uma introdução. In: MARTINS, Ives Granda da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). **Tratado de Direito Constitucional**. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Emendas Parlamentares**. 2024. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/emendas-parlamentares>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. **Governo Central registra déficit primário de R\$ 38,836 bilhões em junho de 2024**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/julho/governo-central-registra-deficit-primario-de-r-38-836-bilhoes-em-junho-de-2024>. Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. Lei n.º 14.822/24. **Lei Orçamentária Anual – LOA (2024)**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2024. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2014.822-2024?OpenDocument. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Fatos fiscais**. 2024. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/fatos-fiscais/resultado_fiscal.html. Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública municipal: Transformando sua administração**. 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/61/A7/41/87/4E9F771072725D77E18818A8/Cartilha%20Governanca_compressed%20_1_.pdf. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Emendas de Relator-Geral do Orçamento da União (RP9)**. 2021. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2021/09-emendas-de-relator-geral.html>. Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7.697/DF**. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6997560>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 854/DF**. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Nota conjunta da reunião entre ministros do STF, Câmara, Senado e Executivo sobre emendas parlamentares**. 2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/nota-conjunta-sobre-reuniao-entre-ministros-do-stf-camara-senado-e-executivo-sobre-emendas-parlamentares/>. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. Senado. **Estudo aponta que emendas de bancada se transformaram em individuais**. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/09/15/estudo-aponta-que-emendas-de-bancada-se-transformaram-em-individuais>. Acesso em: 21 set. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Diário do Congresso Nacional**. DP 18/08/1995, p. 18852. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>. Acesso em: 21 set. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Glossário de Termos Orçamentários**. 2020. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/40193/glossario_termos_orcamentario.s.pdf. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **6ª T. RMS n.º 5.590/95 – DF**. 1995. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/860384629/inteiro-teor-860384636>. Acesso em: 11 dez. 2024.

CAMINO, Geraldo Costa *et al.* As decisões dos tribunais de contas sob controle social: perspectivas para uma modelagem de protótipo de inteligência artificial (IA) generativa como ferramenta de cidadania. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 26, n. 146, p. 145, jul./ago. 2024.

CHAER, Chaer; MATSUURA, Lilian; RODAS, Sérgio. 'Lava jato' não tem culpa pela crise econômica e fará o Brasil voltar a crescer. **Revista Conjur**, 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jul-14/entrevista-antonio-delfim-netto-economista-ex-ministro-fazenda/>. Acesso em: 19 ago. 2024.

CONTINETINO, Marcelo Casseb. **Constituição Financeira, equilíbrio fiscal e interpretação do art. 113 do ADCT**. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/observatorio-constitucional/constituicao-financeira-equilibrio-fiscal-e-interpretacao-do-art-113-do-adct>. Acesso em: 11 fev. 2025.

CONJUR. **Dino homologa acordo proposto pelo Congresso para liberação de emendas**. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-fev-26/dino-homologa-acordo-proposto-pelo-congresso-para-liberacao-de-emendas/>. Acesso em: 27 fev. 2025.

MONTEIRO SANTOS, Fábio. **As quatro causas de Aristóteles e a evolução das compras públicas**, 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/399572/as-quatro-causas-de-aristoteles-e-a-evolucao-das-compras-publicas>. Acesso: 12 jan. 2025.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 326.

MOREIRA, Vital. **Economia e constituição**. Coimbra: Almedina, 2002. p. 5.

HARTUNG, Paulo; MENDES, Marcos; GIAMBIAGI, Fábio. **As emendas de relator e as narrativas falaciosas**. 2022. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/emendas-de-relator-e-narrativas-falaciosas>. Acesso: 12 jan. 2025.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

STRECK, Lênio Luiz. **Consulta jurídica sobre a (in)constitucionalidade das emendas parlamentares impositivas – objeto da ADI n.º 7.697/DF**. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2025/01/Warde-Parecer-ADI-7697-Versao-Final-2.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2025.

STRECK, Lênio Luiz; GALINDO, Antonella. **Óbvio desvelado (mais um): Brasil presidencialista e emendas impositivas**. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-jan-27/obvio-desvelado-mais-um-brasil-presidencialista-e-emendas-impositivas/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

RESENDE, Carolina; PIRES, Manoel. **Uma avaliação da problemática das emendas parlamentares**. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/texto-discussao/uma-avaliacao-da-problematika-das-emendas-parlamentares>. Acesso em: 30 set. 2024.

TESOURO TRANSPARENTE. **Painel das emendas parlamentares individuais e de bancada**. 2024. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/painel-das-emendas-parlamentares-individuais-e-de-bancada>. Acesso em: 24 set. 2024.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Em nota técnica, TB aponta a continuidade do orçamento secreto por vias alternativas**. 2024. Disponível em: <https://blog.transparencia.org.br/em-nota-tecnica-tb-aponta-a-continuidade-do-orcamento-secreto-por-vias-alternativas/>. Acesso em: 20 set. 2024.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Menos de 1% das emendas Pix de 2024 informam destino e para que o dinheiro será utilizado**. Disponível em: <https://blog.transparencia.org.br/menos->

de-1-das-emendas-pix-de-2024-informam-destino-e-para-que-o-dinheiro-sera-utilizado/.
Acesso em: 20 set. 2024.