

ALTERAÇÕES CONSTITUCIONAIS NAS EMENDAS PARLAMENTARES ORÇAMENTÁRIAS: CONTEXTO, RELEVÂNCIA E EFEITOS NO FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

CONSTITUTIONAL CHANGES IN PARLIAMENTARY BUDGET AMENDMENTS: CONTEXT, RELEVANCE AND EFFECTS ON PUBLIC POLICY FINANCING IN BRAZIL

IRENE PORTELA

Professora Coordenadora da área disciplinar de Direito do Departamento de Direito da Escola Superior de Gestão. Doutora pela Universidade de Santiago de Compostela. Mestre pela Universidade do Minho. Pós-graduada pela Universidade de Coimbra em Direito Penal da Comunicação, em Gestão e Políticas de Ciência e tecnologia da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

HADASSAH LAÍS DE SOUZA SANTANA

Professora da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EPPG). Pós-doutoranda em Direito Tributário (UnB). Doutora pela Universidade Católica de Brasília - UCB. Mestre pela Universidade Católica de Brasília com bolsa CAPES. Possui especialização em direito Tributário e Finanças Públicas pela Escola de Administração Fazendária – ESAF.

BRUNO BERNARDES

Jornalista e Mestrando em Políticas Públicas na Fundação Getúlio Vargas – FGV



RESUMO

O artigo analisa as transformações promovidas pelas alterações constitucionais nas emendas parlamentares orçamentárias no Brasil, enfatizando seu impacto na governança fiscal, na transparência do orçamento público e no equilíbrio de poder entre o Legislativo e o Executivo. A pesquisa examina as Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, que consolidaram a obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares individuais e de bancada, ampliando o controle do Legislativo sobre a alocação dos recursos públicos. Discute-se como essas mudanças reduziram a discricionariedade do Executivo na distribuição do orçamento, ao mesmo tempo em que levantam desafios como a fragmentação orçamentária e a necessidade de critérios mais equitativos e transparentes para a destinação dos recursos. O estudo conclui que, embora as reformas tenham fortalecido a autonomia parlamentar e promovido maior descentralização orçamentária, ainda há a necessidade de aprimorar mecanismos de controle e fiscalização para garantir que as emendas sejam executadas de maneira eficiente e alinhadas ao interesse público.

Palavras-chave: Orçamento Público; Emendas Parlamentares; Governança Fiscal; Transparência Orçamentária.

Abstract

The article analyzes the transformations brought about by constitutional amendments to budgetary parliamentary amendments in Brazil, emphasizing their impact on fiscal governance, budget transparency, and the balance of power between the Legislative and Executive branches. The study examines Constitutional Amendments No. 86/2015, No. 100/2019, No. 105/2019, and No. 126/2022, which consolidated the mandatory execution of individual and collective parliamentary amendments, expanding the Legislature's control over the allocation of public resources. The discussion highlights how these changes reduced the Executive's discretion in budget distribution while raising challenges such as budget fragmentation and the need for more equitable and transparent criteria for resource allocation. The study concludes that, although these reforms have strengthened parliamentary autonomy and promoted greater budget decentralization, there is still a need to improve oversight mechanisms to ensure that amendments are executed efficiently and aligned with the public interest.

Keywords: Public Budget; Parliamentary Amendments; Fiscal Governance; Budget Transparency.



1 INTRODUÇÃO

A alocação de recursos orçamentários é um dos principais instrumentos de formulação e implementação de políticas públicas no Brasil, sendo influenciada por dinâmicas políticas, institucionais e constitucionais. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um modelo orçamentário que reflete o equilíbrio entre a atuação do Executivo e a participação do Legislativo, permitindo aos parlamentares influenciarem diretamente a destinação dos recursos públicos por meio das emendas parlamentares orçamentárias. No entanto, ao longo das últimas décadas, mudanças constitucionais significativas têm redefinido o papel dessas emendas, alterando sua natureza, seu grau de vinculação e seus impactos na governança orçamentária e na efetivação das políticas públicas.

Nesse contexto, este artigo investiga as alterações constitucionais recentes que incidiram sobre as emendas parlamentares orçamentárias, analisando seu contexto, relevância e efeitos sobre o financiamento das políticas públicas no Brasil. Especificamente, buscamos compreender como essas mudanças impactaram a distribuição de recursos, a autonomia dos parlamentares na definição das despesas e a governança do orçamento público. A partir de uma abordagem teórico-normativa e analítica, examinamos as emendas constitucionais que ampliaram a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares e suas implicações para a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo.

A importância desse estudo reside na necessidade de avaliar se essas alterações efetivamente fortalecem o controle democrático sobre o orçamento e aprimoram a alocação dos recursos públicos, ou se, por outro lado, podem contribuir para distorções institucionais, como o clientelismo, a fragmentação orçamentária e o enfraquecimento da capacidade de planejamento estatal. Além disso, a análise das emendas parlamentares sob a ótica das reformas constitucionais recentes permite compreender em que medida tais mudanças favorecem a transparência, a equidade na distribuição de recursos e a eficiência na implementação das políticas públicas.

Para isso, na primeira parte do artigo, discutimos a origem e a evolução do modelo orçamentário brasileiro, com destaque para o papel das emendas parlamentares. Em seguida, analisamos a relevância dessas emendas no financiamento das políticas públicas, contrastando seus benefícios e desafios. Por fim, examinamos os efeitos das recentes modificações constitucionais sobre a governança



do orçamento, considerando seus impactos na dinâmica política, na transparência orçamentária e na efetividade das políticas públicas.

2 O ORÇAMENTO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988 representou um marco fundamental na consolidação da democracia no Brasil, introduzindo um novo ordenamento jurídico que ampliou a participação social na definição e fiscalização das políticas públicas. Dentre suas inovações, destacam-se as diretrizes voltadas à eficiência na gestão pública, à transparência na alocação de recursos e ao fortalecimento da participação política no processo orçamentário. Esses princípios reforçam o compromisso do Estado com a qualidade e efetividade do gasto público, garantindo maior controle social sobre a destinação dos recursos.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 estabeleceu bases institucionais que permitem a participação ativa da sociedade, por meio da representação política, na formulação e execução das políticas públicas. Essa perspectiva é essencial para compreender as transformações subsequentes no ordenamento jurídico, em especial aquelas que incidiram sobre as emendas parlamentares orçamentárias. Ao longo das décadas seguintes, ajustes normativos foram implementados para redefinir a governança orçamentária e a relação entre os poderes na alocação dos recursos públicos.

No que se refere à competência para a elaboração e gestão do orçamento público, a Constituição atribui aos entes federativos – União, Estados e Municípios – o poder de legislar sobre aspectos tributários, financeiros, penitenciários, econômicos e urbanísticos. O artigo 24 estabelece essa prerrogativa, garantindo que o orçamento seja disciplinado em conformidade com os princípios constitucionais e os interesses da administração pública.

Dessa maneira, conforme argumenta Lenza (2022), a formulação do orçamento público pode ser conduzida pelo Poder Executivo de forma independente, mas também com a colaboração do Legislativo, especialmente por meio da proposição de emendas parlamentares. Essa interação entre os poderes reforça o caráter deliberativo do processo orçamentário e amplia os mecanismos de controle e participação na definição das prioridades de gastos do Estado.



Além disso, o orçamento público desempenha múltiplas funções no Estado Democrático de Direito. Como aponta Ribeiro (2022), sua primeira função é a delimitação legislativa, pela qual a lei orçamentária estabelece limites para as despesas autorizadas, garantindo que o Poder Público atue dentro dos parâmetros legais. A segunda função, de planejamento, orienta a implementação de projetos, planos e programas voltados ao desenvolvimento nacional e regional.

No mesmo contexto, Ribeiro (2022) enfatiza que o orçamento público possui uma função essencial de transparência, assegurando que a população tenha acesso a informações claras e precisas sobre a arrecadação e a aplicação dos recursos públicos, o que fortalece os mecanismos de controle social. Outra função fundamental do orçamento é a efetivação de direitos e liberdades fundamentais, direcionando as receitas para ações que garantam a dignidade da população. Por fim, a função de controle permite ao Congresso Nacional exercer sua prerrogativa fiscalizadora, monitorando a execução das despesas e assegurando a conformidade dos gastos com os objetivos estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

Diante dessas atribuições, é fundamental observar o que dispõe a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 48, que estabelece as competências do Congresso Nacional na matéria orçamentária:

Art. 48. Cabe ao congresso nacional, com a sanção do presidente da república, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da união, especialmente sobre: II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado (Brasil, 1988).

A centralidade das emendas parlamentares no financiamento das políticas públicas reflete a necessidade de equilibrar a autonomia do Legislativo com a capacidade do Executivo de gerir os recursos públicos de forma eficiente. No modelo constitucional brasileiro, o orçamento não é apenas um instrumento técnico de planejamento, mas também um espaço de disputa política e de definição de prioridades governamentais. A possibilidade de o Congresso Nacional influenciar diretamente a alocação de recursos, por meio das emendas parlamentares, fortalece o princípio da representação democrática ao permitir que demandas específicas da



sociedade, muitas vezes ignoradas em um planejamento centralizado, sejam atendidas.

No entanto, a ampliação da atuação parlamentar sobre o orçamento também gera desafios institucionais e administrativos. Embora a Constituição de 1988 tenha estabelecido mecanismos que possibilitam essa participação, a regulamentação das emendas parlamentares buscou equilibrar os interesses dos diferentes poderes. O artigo 166 da Constituição, ao impor restrições à introdução de emendas, visa evitar que o orçamento se torne excessivamente fragmentado ou que a destinação de recursos siga exclusivamente critérios políticos, em detrimento de uma lógica técnica e estratégica de planejamento estatal (Mendes; Gonet, 2021).

Nesse sentido, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) representam três instrumentos fundamentais que disciplinam a gestão orçamentária e estabelecem balizas para a inclusão e execução das emendas parlamentares. O PPA define as diretrizes gerais e as prioridades governamentais para um período de quatro anos, garantindo maior previsibilidade e coerência às políticas públicas. A LDO, por sua vez, traduz essas diretrizes em metas anuais, estabelecendo parâmetros para a elaboração da LOA, que materializa a execução do orçamento em cada exercício financeiro (Mendes; Gonet, 2021).

As emendas parlamentares, portanto, precisam estar em consonância com essas normas, a fim de garantir que a alocação dos recursos respeite as prioridades estabelecidas e contribua para o desenvolvimento nacional e regional. Contudo, na prática, a introdução de emendas pode levar a distorções no orçamento, uma vez que os parlamentares tendem a direcionar recursos para seus redutos eleitorais, sem necessariamente seguir critérios técnicos ou de eficiência na alocação de recursos públicos (Vasselai; Mignozzetti, 2014). Esse fenômeno gera um paradoxo: ao mesmo tempo em que as emendas permitem maior descentralização e atendimento de demandas locais, também podem comprometer a lógica de planejamento de longo prazo e a equidade na distribuição de recursos.

Além disso, outro fator relevante a ser considerado é o impacto das emendas na governança orçamentária. Tradicionalmente, a execução do orçamento estava majoritariamente sob controle do Poder Executivo, que possuía a prerrogativa de definir prioridades e contingenciar despesas conforme a necessidade fiscal. Com as alterações constitucionais mais recentes, que ampliaram a obrigatoriedade da



execução das emendas individuais e de bancada, houve uma redução significativa da discricionariedade do Executivo, tornando a execução de parte do orçamento impositiva. Essa mudança tem implicações profundas para a dinâmica política e para o funcionamento do federalismo fiscal brasileiro, pois redefine as relações entre União, Estados e Municípios na alocação de recursos públicos.

Diante desse cenário, torna-se essencial compreender não apenas os aspectos normativos que regulam as emendas parlamentares, mas também seus impactos práticos no financiamento das políticas públicas. A seguir, analisaremos os efeitos das recentes mudanças constitucionais sobre o orçamento público e a governança fiscal, avaliando como tais alterações influenciam a transparência, a eficiência e a equidade na execução orçamentária.

3 A RELEVÂNCIA DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um arcabouço normativo que busca aproximar o planejamento estatal do orçamento público, garantindo maior flexibilidade na alocação de recursos para atender às demandas regionais e setoriais. Segundo Carnut et al. (2021), essa conexão entre orçamento e planejamento é essencial para que as políticas públicas reflitam as necessidades concretas da população. Contudo, a introdução das emendas parlamentares nesse contexto gerou impactos significativos na governança orçamentária, alterando as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo na destinação dos recursos públicos.

Conforme apontam Carnut et al. (2021, p. 468),

As emendas parlamentares, contrariando a lógica do orçamento planificado, tendem a romper com as características típicas do processo de planejamento de longo prazo, o que, em termos concretos, gera desinvestimentos nas políticas, que (se adotados os devidos critérios) poderiam reduzir as desigualdades sociais em uma perspectiva longitudinal. Em síntese, pode-se dizer que as emendas parlamentares, em alguma medida, reorientam os recursos públicos para interesses diversos daqueles planejados de forma técnica e disputados coletivamente, podendo ser um instrumento de captura do orçamento para fins particulares.

Esse argumento evidencia uma tensão entre a descentralização promovida pelas emendas parlamentares e os desafios de manter uma estratégia de



planejamento de longo prazo. Se, por um lado, essas emendas permitem a alocação de recursos para projetos locais e regionais, por outro, sua utilização pode comprometer a coerência das políticas públicas, fragmentando o orçamento e reduzindo sua previsibilidade.

Além do impacto na governança orçamentária, as emendas parlamentares são frequentemente utilizadas como instrumentos de negociação política. Vasselai e Mignozzetti (2014) destacam que as emendas individuais e de bancada são empregadas como uma estratégia para garantir apoio parlamentar ao governo. Segundo os autores, esses recursos, que teoricamente seriam usados para a reeleição, seriam obtidos na esfera legislativa através da proposição de emendas individuais ao orçamento federal. A implementação concreta dessas emendas pelo Poder Executivo serviria como a moeda de troca desejada pelos parlamentares, que, em troca, estariam dispostos a apoiar o governo.

Essa dinâmica revela o duplo caráter das emendas: ao mesmo tempo que viabilizam investimentos locais, sua distribuição pode estar condicionada a interesses políticos e eleitorais, comprometendo a transparência e a equidade na alocação dos recursos públicos.

No entanto, também é possível observar aspectos positivos no uso das emendas parlamentares. Silva (2021) argumenta que, diante das desigualdades fiscais entre os entes federativos, as emendas podem atuar como um mecanismo para corrigir disparidades e ampliar o financiamento de políticas públicas em municípios com menor capacidade de arrecadação. O autor destaca que parte desse problema está estreitamente ligada às desigualdades sociais e à capacidade técnica dos municípios para implementar políticas. Assim, as transferências diretas de recursos não obrigatórios, geralmente, são acessíveis aos municípios por meio da celebração de convênios ou termos de compromisso.

Assim, embora as emendas possam gerar distorções orçamentárias, elas também oferecem uma alternativa para descentralizar investimentos e viabilizar projetos essenciais em localidades onde os recursos federais são escassos.

Esse cenário é particularmente evidente no setor da saúde. Baptista et al. (2012), ao analisarem a relação entre emendas parlamentares e o financiamento da atenção básica, demonstram que, em alguns estados, as emendas representam uma parcela significativa dos recursos destinados à saúde pública. Os autores afirmam que



A comparação dos recursos das emendas com os incentivos federais da atenção básica permite identificar sua relevância como instrumento de financiamento da saúde. A atenção básica tem sido considerada uma área prioritária da política nacional de saúde pelo papel estratégico que ocupa na reconfiguração do sistema de saúde e do modelo de atenção. Assim, é impressionante constatar que as emendas parlamentares, com seu padrão instável, representam, para alguns estados, mais de 50% dos valores destinados aos principais incentivos de atenção básica ou do valor correspondente ao PAB fixo.

Essa constatação reforça o papel fundamental das emendas no financiamento de serviços essenciais, ainda que sua execução esteja sujeita a variações políticas e à disponibilidade orçamentária.

Além disso, Medina (2021) ressalta que as emendas parlamentares podem contribuir para a redução das desigualdades e o desenvolvimento regional, especialmente em países marcados por forte concentração de recursos no nível federal. Segundo a autora, as emendas parlamentares podem aprimorar as condições de vida no nível local, reduzindo a desigualdade e a pobreza, além de incentivar o desenvolvimento. Nesse sentido, evidencia-se que, em países marcados pela desigualdade e pobreza, onde os governos municipais carecem de recursos e dependem fortemente do orçamento federal, o repasse de recursos por meio de emendas parlamentares pode não ser o método mais eficiente para distribuir renda e promover a inclusão social. No entanto, muitas vezes, é o único meio pelo qual os recursos chegam às populações carentes de alguns municípios brasileiros.

Diante desse contexto, observa-se que as emendas parlamentares possuem um papel ambivalente no financiamento das políticas públicas. Se, por um lado, possibilitam maior descentralização e atendimento de demandas locais, por outro, podem comprometer a previsibilidade orçamentária e favorecer dinâmicas clientelistas.

Nos últimos anos, as alterações constitucionais ampliaram significativamente a obrigatoriedade da execução dessas emendas, reduzindo a discricionariedade do Executivo e fortalecendo o papel do Legislativo na definição das prioridades orçamentárias. Nesse sentido, torna-se essencial avaliar os impactos dessas mudanças na governança fiscal, na transparência e na eficiência da alocação de recursos públicos.



4 AS RECENTES MUDANÇAS NO ORÇAMENTO PÚBLICO E SEUS EFEITOS SOBRE AS EMENDAS PARLAMENTARES

A doutrina jurídica predominante classifica o orçamento público brasileiro como uma lei formal, ou seja, uma norma que, embora tenha formato legislativo, não gera direitos subjetivos nem modifica diretamente o conteúdo das leis tributárias e financeiras. Sua principal função é estabelecer previsões de receitas e autorizar despesas, sem garantir sua execução automática.

Embora possua força de lei, o orçamento público opera essencialmente como um instrumento de planejamento financeiro do Estado, definindo a alocação de recursos ao longo do exercício fiscal. No entanto, nem todas as despesas previstas possuem a mesma natureza jurídica. Algumas são obrigatórias, conforme determinado pela Constituição Federal, constituições estaduais, leis orgânicas municipais e normativas infraconstitucionais, enquanto outras são discricionárias, sendo sua execução condicionada a decisões políticas e administrativas. Até 2015, as emendas parlamentares se enquadravam nessa última categoria, ficando a critério do Poder Executivo sua liberação ou contingenciamento.

Esse cenário sofreu uma transformação significativa com a promulgação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, conhecida como "PEC das Emendas Impositivas". Essa reforma estabeleceu que as emendas individuais à Lei Orçamentária Anual (LOA) passariam a ter execução obrigatória, até o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior. Além disso, determinou que 50% desse montante deveriam ser aplicados obrigatoriamente em ações e serviços públicos de saúde.

A principal justificativa para essa mudança foi a necessidade de reduzir a influência do Executivo sobre a execução das emendas parlamentares. Antes da EC 86/2015, o governo federal detinha ampla discricionariedade para contingenciar recursos alocados por parlamentares, muitas vezes utilizando esse mecanismo como ferramenta de barganha política em votações estratégicas no Congresso. Com a nova regra, buscou-se minimizar essa prática e garantir maior previsibilidade na execução orçamentária das emendas individuais.

Além de tornar obrigatória a execução dessas emendas, a EC 86/2015 também regulamentou os procedimentos para casos de impedimento técnico, estabelecendo diretrizes para a realocação de recursos quando a execução da despesa fosse



inviável. Com isso, foram incorporados os parágrafos 9º ao 18º no artigo 166 da Constituição Federal, consolidando a obrigatoriedade da execução orçamentária e introduzindo critérios para garantir sua aplicação de forma equitativa e eficiente.

A emenda também incluiu procedimentos específicos para lidar com eventuais entraves técnicos na execução das emendas impositivas individuais, definindo prazos para comunicação dos impedimentos, realocação de recursos e, caso necessário, a atuação do Congresso Nacional para deliberar sobre o remanejamento das dotações orçamentárias.

O texto da EC 86/2015 alterou o artigo 166 da Constituição Federal, introduzindo novas disposições, conforme segue:

Art. 166. § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. § 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. § 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. § 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. § 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no § 11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independe da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. § 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas: I - até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento; II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; III - até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; IV - se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária. § 15. Após o prazo previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias previstas no § 11 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 14. § 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. § 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não



cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias. § 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e imóvel às emendas apresentadas, independentemente da autoria (Brasil, 2015).

A Emenda Constitucional nº 100, de 2019, representou um avanço significativo no processo de execução obrigatória das emendas parlamentares ao estender esse caráter impositivo também às emendas de bancada estadual. Assim como ocorre com as emendas individuais, as emendas de bancada passaram a ter execução obrigatória no limite de 1% da Receita Corrente Líquida (RCL), com a diferença de que, nesse caso, não há exigência de destinação mínima para a área da saúde.

Além disso, a EC nº 100/2019 alterou os procedimentos aplicáveis em casos de impedimentos técnicos na execução das programações decorrentes de emendas parlamentares individuais e de bancada. Entre as mudanças, estabeleceu que os restos a pagar poderiam ser considerados para fins de apuração da execução das receitas correntes líquidas, no limite de 0,5% da RCL, no caso das emendas impositivas de bancada estadual. Essas modificações reforçaram a previsibilidade orçamentária e a obrigatoriedade de execução, reduzindo a discricionariedade do Poder Executivo sobre a liberação dos recursos.

A emenda também promoveu alterações no regime de execução das emendas individuais estabelecido pela EC nº 86/2015. Foram modificados os parágrafos 12, 14 e 16 a 18 do artigo 166 da Constituição Federal, o parágrafo 15 foi revogado e foram acrescentados os parágrafos 19 e 20. Essas mudanças consolidaram a obrigatoriedade da execução equitativa das emendas, garantindo critérios objetivos e imparciais na destinação dos recursos. Além disso, determinou-se que emendas destinadas a investimentos de longo prazo ou obras em andamento deveriam ser objeto de emendas sucessivas da mesma bancada estadual até a conclusão do projeto, assegurando a continuidade do financiamento. O texto da EC nº 100/2019 alterou o artigo 166 da Constituição Federal, conforme segue:

Art. 166 § 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. § 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. I - (revogado); II - (revogado); III - (revogado); IV - (revogado). § 15. (Revogado). § 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independe da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. § 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. § 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias. § 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria. § 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento (Brasil, 2019).

A promulgação da Emenda Constitucional nº 105, de 2019, introduziu uma inovação significativa ao permitir a transferência direta dos recursos de emendas individuais impositivas para Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Essa mudança teve como objetivo garantir maior autonomia aos entes federados na gestão dos recursos, eliminando a necessidade de intermediários e reduzindo a burocracia na aplicação dos valores transferidos.

A EC nº 105/2019 estabeleceu duas modalidades de transferência para esses recursos:

1. Transferência especial: Os recursos passam a pertencer ao ente federado beneficiado no momento da efetiva transferência financeira e devem ser aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo local. Essa modalidade não exige a celebração de convênios ou instrumentos congêneres, conferindo mais flexibilidade ao ente beneficiado. Além disso, pelo menos 70% dos recursos devem ser aplicados em despesas de capital, ou seja, em investimentos estruturais de longo prazo.



2. Transferência com finalidade definida: Nesse caso, os recursos permanecem vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e devem ser aplicados exclusivamente em áreas de competência constitucional da União. Essa modalidade mantém um maior controle sobre a destinação dos valores, garantindo que os recursos sejam utilizados conforme os objetivos originalmente previstos.

A emenda também determinou que os recursos transferidos não serão incorporados à receita do ente beneficiado para fins de repartição de recursos, cálculo de limites de despesas com pessoal ou endividamento. No entanto, fica expressamente vedada sua aplicação em pagamento de pessoal, encargos sociais e serviço da dívida.

A EC nº 105/2019 acrescentou o artigo 166-A à Constituição Federal, consolidando o novo regime de transferências de emendas impositivas individuais, conforme segue:

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de: I - transferência especial; ou II - transferência com finalidade definida. § 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de: I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e II - encargos referentes ao serviço da dívida. § 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos: I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere; II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo. § 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos. § 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão: I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União. § 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo (Brasil, 2019b).



Em 2022, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 126, originada da chamada "PEC da Transição", que representou uma das mais significativas alterações recentes no regime de execução das emendas parlamentares. A principal mudança promovida pela EC nº 126 foi a ampliação do percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) destinado às emendas impositivas individuais, que passou de 1,2% para 2%. Desse montante, 1,55% foi reservado para as emendas dos deputados federais e 0,45% para as dos senadores.

Além disso, a emenda alterou o percentual máximo que pode ser considerado restos a pagar para fins de execução financeira das emendas impositivas individuais, elevando esse limite de 0,6% para 1% da RCL. Com isso, os parlamentares passaram a contar com maior previsibilidade na execução das emendas, garantindo que os valores empenhados em um exercício financeiro possam ser pagos nos anos subsequentes sem o risco de contingenciamento.

A EC nº 126/2022 introduziu essas modificações no artigo 166 da Constituição Federal, conforme segue:

Art. 166 § 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. § 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. § 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. § 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e imparcial às emendas apresentadas, independentemente da autoria, observado o disposto no § 9º-A deste artigo.

Essas mudanças buscaram conferir maior **flexibilidade na execução das emendas parlamentares** e fortalecer a **autonomia dos entes subnacionais**, promovendo uma descentralização mais efetiva na alocação dos recursos públicos e reduzindo a burocracia associada à sua liberação.

Por fim, a Emenda Constitucional nº 126, de 2022, consolidou esse processo ao ampliar de forma expressiva o percentual da Receita Corrente Líquida (RCL)



destinado às emendas individuais, que passou de 1,2% para 2%. Desse total, 1,55% ficou reservado para as emendas de deputados federais, enquanto 0,45% foi destinado às emendas dos senadores. Além disso, a emenda aumentou o limite dos restos a pagar considerados para execução financeira dessas emendas, elevando-o de 0,6% para 1% da RCL. Essas alterações ampliaram a capacidade dos parlamentares de direcionar recursos para projetos específicos, fortalecendo as emendas como instrumento de descentralização orçamentária e garantindo maior previsibilidade na destinação dos recursos.

O conjunto dessas reformas constitucionais reduziu significativamente a discricionariedade do Poder Executivo na alocação dos recursos orçamentários. Antes dessas mudanças, a liberação das emendas parlamentares dependia de negociações políticas entre o Executivo e o Legislativo, permitindo que o governo utilizasse a execução das emendas como instrumento de barganha política. Com a obrigatoriedade da execução dessas emendas, o Legislativo adquiriu maior autonomia na definição das prioridades orçamentárias, alterando o equilíbrio de poder entre os dois ramos governamentais.

No entanto, esse fortalecimento do Legislativo na execução orçamentária também levanta desafios importantes. A crescente destinação de recursos via emendas individuais e de bancada pode fragmentar excessivamente o orçamento público, dificultando a implementação de políticas públicas estratégicas e de longo prazo. Além disso, a distribuição dos recursos não segue necessariamente critérios de equidade, podendo ser influenciada por interesses políticos dos parlamentares, o que pode privilegiar determinadas regiões em detrimento de outras.

Embora as alterações promovidas tenham fortalecido a autonomia parlamentar e garantido maior previsibilidade na execução do orçamento, ainda persiste o desafio de conciliar esse novo modelo com um planejamento eficiente e coordenado das políticas públicas nacionais. O aumento dos percentuais de execução obrigatória e a descentralização da alocação de recursos exigem mecanismos robustos de transparência e controle, a fim de garantir que os valores sejam distribuídos de forma justa e utilizados de maneira eficiente.

A evolução das emendas parlamentares no Brasil demonstra um movimento contínuo em direção à maior participação do Legislativo na definição e execução do orçamento público. Desde a EC nº 86, de 2015, que estabeleceu a obrigatoriedade da execução das emendas individuais em até 1,2% da RCL, até a EC nº 100, de 2019,



que estendeu essa obrigatoriedade às emendas de bancada estadual, a tendência tem sido a ampliação do controle parlamentar sobre os recursos orçamentários.

A EC nº 105, de 2019, ao permitir a transferência direta de recursos das emendas individuais impositivas para Estados, o Distrito Federal e Municípios, representou outro avanço ao eliminar intermediários e conceder maior autonomia aos entes federados. As modalidades de transferência especial, que permite a aplicação dos recursos diretamente em despesas de capital, e transferência com finalidade definida, que mantém a vinculação da emenda à programação original, conferiram maior flexibilidade na alocação dos recursos.

Com a EC nº 126, de 2022, o percentual da RCL destinado às emendas individuais foi elevado para 2%, ampliando o volume de recursos sob controle dos parlamentares e aumentando a previsibilidade da execução orçamentária. Esse cenário reforça a consolidação de um modelo em que o Legislativo assume um papel cada vez mais determinante na distribuição dos recursos públicos, enquanto o Executivo vê sua margem de manobra reduzida.

Dessa forma, as recentes alterações no orçamento público brasileiro diminuíram a influência do Executivo na destinação dos recursos, alterando a dinâmica tradicional de interação entre os dois Poderes. Antes dessas reformas, a viabilização das emendas parlamentares dependia de negociações políticas diretas, conferindo ao governo um controle significativo sobre a sua execução. Com a imposição da obrigatoriedade de execução, essa relação foi transformada, garantindo ao Parlamento maior autonomia e poder de decisão sobre a aplicação dos recursos públicos.

No entanto, apesar dos avanços em termos de autonomia legislativa e descentralização orçamentária, a expansão das emendas impositivas exige aprimoramentos na governança orçamentária, de forma a evitar distorções na alocação dos recursos e garantir que sua aplicação ocorra de maneira equitativa e eficiente. O fortalecimento dos mecanismos de transparência e fiscalização será fundamental para assegurar que esse novo modelo de execução orçamentária contribua efetivamente para o desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais.



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a promulgação da Constituição de 1988, o Orçamento Público brasileiro tem passado por diversas transformações que impactam diretamente a distribuição e o uso dos recursos públicos, bem como a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Entre essas mudanças, destaca-se o fortalecimento do papel do Poder Legislativo na formulação e destinação de recursos orçamentários por meio das emendas parlamentares, ampliando sua influência sobre as políticas públicas e a alocação de investimentos.

O aumento da participação do Parlamento nesse processo representa um avanço significativo para a democratização do orçamento público, permitindo que as decisões sobre a destinação de recursos sejam mais descentralizadas e respondam às necessidades locais de forma ágil e flexível. Por um lado, essa mudança pode contribuir para a focalização de investimentos em áreas prioritárias, como saúde, educação e assistência social, assegurando a continuidade de políticas públicas essenciais e garantindo maior eficiência na resposta a demandas emergenciais.

Por outro lado, a ampliação do poder legislativo na gestão orçamentária também levanta desafios. A ausência de critérios objetivos e transparentes para a alocação das emendas pode abrir espaço para práticas clientelistas e distribuição desigual de recursos, favorecendo interesses políticos em detrimento de um planejamento estratégico mais amplo. Dessa forma, a implementação de mecanismos rigorosos de controle e fiscalização torna-se indispensável para assegurar que os recursos públicos sejam empregados de forma equitativa e em benefício da coletividade.

As recentes mudanças no orçamento público brasileiro, especialmente no que tange às emendas parlamentares, têm sido acompanhadas por um aumento substancial de transparência, eficiência e autonomia legislativa. Com a promulgação das Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, houve um redesenho das funções do Poder Executivo e do Legislativo, promovendo um novo equilíbrio entre os poderes.

A EC nº 86/2015 foi um marco na obrigatoriedade da execução de uma parcela das emendas parlamentares, garantindo maior previsibilidade e efetividade na alocação dos recursos públicos. A EC nº 100/2019 ampliou essa obrigatoriedade, incluindo as emendas de bancada estadual, enquanto a EC nº 105/2019 introduziu



novas modalidades de transferência de recursos, permitindo maior flexibilidade na gestão orçamentária dos entes federativos. Por fim, a EC nº 126/2022 consolidou esse processo ao aumentar o percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) destinado às emendas parlamentares individuais, reduzindo ainda mais a discricionariedade do Executivo e concedendo ao Legislativo um papel ainda mais central na definição das prioridades orçamentárias.

Diante desse cenário, conclui-se que as reformas promovidas no orçamento público brasileiro fortaleceram os mecanismos democráticos e aprimoraram a governança orçamentária, ao mesmo tempo em que buscaram garantir mais transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos. No entanto, para que esses avanços sejam plenamente consolidados, é fundamental encontrar um equilíbrio entre a flexibilidade orçamentária necessária para atender demandas locais e a coerência estratégica para garantir a efetividade das políticas públicas.

Nesse sentido, torna-se essencial aperfeiçoar as regras e os procedimentos relacionados às emendas parlamentares, garantindo critérios mais claros e equitativos para sua destinação, bem como fortalecer os instrumentos de fiscalização e controle. Além disso, a construção de um diálogo contínuo entre os diferentes atores políticos e sociais é imprescindível para que o processo orçamentário seja mais inclusivo, participativo e alinhado aos interesses coletivos, promovendo, assim, o bem-estar social e o desenvolvimento sustentável do país.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria et al. As emendas parlamentares no orçamento federal da saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 28, p. 2267-2279, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (Texto original). Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: Jun. 2024.

BRASIL. Emenda constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Brasília, **Diário Oficial da União**, 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03///Constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm> Acesso em: Jun. 2024.

BRASIL. Emenda constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Brasília, **Diário Oficial da União**, 2019a. Disponível em:



<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm>
Acesso em: Jun. 2024.

BRASIL. Emenda constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019. Brasília, **Diário Oficial da União**, 2019b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm>
Acesso em: Jun. 2024.

BRASIL. Emenda constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Brasília, **Diário Oficial da União**, 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm>
Acesso em: Jun. 2024.

CARNUT, Leonardo et al. Emendas parlamentares em saúde no contexto do orçamento federal: entre o 'é' e o 'dever ser' da alocação de recursos. **Saúde em debate**, v. 45, p. 467-480, 2021.

CONTI, José Maurício. Emendas ao Orçamento e o Desequilíbrio de Poderes. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, jul, 2012.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2022.

MEDINA, Silvana Aparecida. **Emendas parlamentares individuais e a efetividade da política pública de saúde nos municípios brasileiros**. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2021..

MENDES, Gilmar; GONET, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2021.

RIBEIRO, Ana Carolina Cardoso Lobo. O orçamento republicano e as emendas parlamentares. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 150, p. 57-78, 2022.

SILVA, Argemiro Cesar. **Emendas parlamentares orçamentárias como mecanismo de financiamento da educação pública: uma análise no período de 2015 a 2021**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/CCSO) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2021.

VASSELAI, Fabricio; MIGNOZZETTI, Umberto G. O efeito das emendas ao orçamento no comportamento parlamentar e a dimensão temporal: velhas teses, novos testes. **Dados**, v. 57, p. 817-853, 2014.

