

ORÇAMENTO IMPOSITIVO: INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO OU ÁGIO ELEITORAL**TAX BUDGET: DEMOCRATIC INSTRUMENT OR ELECTORAL PREMIUM** <https://doi.org/10.63330/sasciencessv6n2-136>

Submetido em: 12/08/2026 e Publicado em: 21/08/2026

SAS: e26362

Edson Soares da Silva

Mestrado

Universidade Federal da Paraíba - UFPB

E-mail: edson_ss1@hotmail.com

Resumo

O presente artigo analisa o Orçamento Impositivo no Brasil, com enfoque em seus efeitos sobre a execução orçamentária e sobre a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Trata-se de pesquisa bibliográfica, de abordagem qualitativa, desenvolvida a partir da análise de legislação, doutrina, artigos científicos, dissertações, documentos institucionais e informações relacionadas ao tema. O estudo objetiva compreender a evolução do Orçamento Impositivo, sua relação com a natureza jurídica do orçamento público, a discricionariedade administrativa, o contingenciamento e as emendas parlamentares, bem como examinar seus desenvolvimentos recentes. A análise identifica que a obrigatoriedade de execução de determinadas emendas reduziu a discricionariedade do Poder Executivo, ao mesmo tempo em que intensificou disputas sobre a alocação dos recursos públicos, a transparência e o equilíbrio entre os Poderes. Conclui-se que o Orçamento Impositivo fortalece a execução das programações parlamentares, mas não elimina os conflitos político-orçamentários nem garante, isoladamente, que a alocação dos recursos corresponda ao interesse público e ao bem comum.

Palavras-chave: Emendas Parlamentares; Orçamento Impositivo; Orçamento Público.**Abstract**

This article analyzes the "Mandatory Budget" (*Orçamento Impositivo*) in Brazil, focusing on its effects on budget execution and the relationship between the Executive and Legislative branches. It is a qualitative bibliographic study based on an analysis of legislation, legal doctrine, scientific articles, dissertations, institutional documents, and information related to the subject. The study aims to understand the evolution of the Mandatory Budget, its relationship with the legal nature of the public budget, administrative discretion, budget freezing measures (*contingenciamento*), and parliamentary amendments, as well as to



examine recent developments. The analysis reveals that the mandatory execution of certain amendments has reduced the Executive branch's discretion while intensifying disputes regarding public resource allocation, transparency, and the balance of power between the branches. The conclusion is that the Mandatory Budget strengthens the execution of parliamentary-initiated programs but does not eliminate political-budgetary conflicts, nor does it guarantee—on its own—that resource allocation aligns with the public interest and the common good.

Keywords: Parliamentary Amendments; Public Budget; Tax Budget.

1 INTRODUÇÃO

Os questionamentos sobre orçamento público no Brasil, tornam-se cada vez mais expressivos pois abrange as decisões de implementação de políticas públicas governamental e nos últimos anos, tem-se destacado com frequência o caráter autorizativo ou impositivo do orçamento.

O Orçamento Impositivo é um assunto contemporâneo e aparece como uma alternativa além do tradicionalmente conhecido orçamento autorizativo. Foi através de Proposta de Emenda Constitucional e Emendas Parlamentares que ingressou no cenário político-financeiro, sendo, desde então, gerador de sucessivos embates, crises e disputas entre os Poderes Executivo e Legislativo.

O orçamento, conceito basilar em debate, pode ser definido como um instrumento de direcionamento de toda a economia brasileira, que são previstas as diretrizes para o plano de governo em todas as áreas a que se destina o capital público (Almeida, 2015).

Segundo Piscitelli (2006) a linha política predominante semeou a ideia de que o orçamento público tem seu caráter imperiosamente autorizativo, e isto, na prática, limita a função do Poder Legislativo à aprovação e fiscalização da lei do orçamento, concedendo-se ao Executivo direitos predominantes e decisivos, pois, além do poder de veto, pode também simplesmente não executar despesas orçadas, sem razão aparente ou alegação fundamentada, contingenciando dotações e retardando liberações financeiras. O Poder Executivo, assim, possui liberdade para moldar o orçamento para atender aos interesses e prioridades do governo, muitas vezes, sem prestar contas de tais atos.

Discrecionariedade não é apenas o poder de escolher, entendendo escolha como uma opção sujeita ao capricho e ao desejo frívolo. É uma decisão assentada nos quadrantes da legalidade, que pode ser justificada por critérios racionais (Shapiro, 2016, p. 314).

Diante disso, grandes discussões têm envolvido os campos políticos e das finanças públicas, em que o Poder Legislativo, valendo-se de suas prerrogativas legais, busca impor limites à discrecionariedade do executivo, pretendendo, através de emendas constitucionais e emendas parlamentares, obrigar o governo a realizar as despesas definidas pelo parlamento, tendo em vista que o não cumprimento das despesas



indicadas nas emendas parlamentares implica em crime de responsabilidade, o que torna impositiva a execução de parte do orçamento público.

No âmbito das esferas Estaduais e Municipais, estes entes começam a inserir em suas constituições estaduais e leis orgânicas municipais o instrumento do Orçamento Impositivo, seguindo e se adequando à Constituição Federal, mas nesse estudo será tratada apenas sobre o Orçamento Impositivo na esfera Federal, dada a relevância e abrangência de seus resultados, além de ser o locus da concepção do Orçamento Impositivo.

O tema tem gerado acirrado debate, visto que o ordenamento jurídico vigente combina elementos de ambos os padrões, impositivo e autorizativo. Não se pode deixar de lado, também, que o Brasil tem adotado uma configuração política que se convencionou chamar de presidencialismo de coalizão, em que o Presidente da República faz alianças com diversos partidos, a fim obter maioria no Congresso e aprovar suas propostas (Santos; Gasparini, 2020).

Na apreciação das matérias orçamentárias, os integrantes das casas legislativas cumprem variadas agendas que envolvem estudos e análises, discussões e consultas, solicitações de informações e participação em audiências públicas realizadas com autoridades e especialistas com o objetivo de esclarecer a matéria em juízo. A síntese de todo o trabalho está particularmente representada nas emendas propostas pelos parlamentares que, de forma similar ao projeto do Poder Executivo, serão objeto de avaliação e parecer (Giacomoni, 2019).

É oportuno lembrar que a questão orçamentária está na origem da própria existência dos Parlamentos e que a essência da cidadania está na possibilidade de a população participar da definição da origem e da destinação dos recursos que concordou em transferir para o Estado, para que este se incumba das funções que os indivíduos, isoladamente e sob as leis do mercado, não podem ou não desejam exercer (Piscitelli, 2006).

Ampliando ainda mais a relevância da questão, depois da implementação das emendas individuais, foi criado um segundo tipo de Orçamento Impositivo, agora com origem nas chamadas emendas coletivas, ou seja, nas bancadas estaduais do Parlamento Federal, que são compostas pela Câmara de Deputados e Senado Federal.

Além das emendas individuais e das emendas coletivas, as investidas dos parlamentares passaram a focar na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), já que o Congresso Nacional alterou a LDO para incluir dois novos tipos de vinculação ao Orçamento a partir de regras definidas pelo relator do Orçamento e pelas comissões do Congresso Nacional. A aprovação das alterações implica que, somando emendas parlamentares individuais, coletivas e as duas novas emendas propostas, um terço do orçamento discricionário da União estará vinculado às decisões do Poder Legislativo. Visto que os recursos discricionários do governo ficam na ordem de 5%, enquanto que os outros 95% correspondem aos gastos



obrigatórios, tais como: pessoal e encargos sociais, previdência, transferências a estados e municípios, pagamento da dívida pública, entre outros.

Então, são recorrentes e acirradas as discussões no Congresso Nacional sobre a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares do orçamento público. A cada inexecução de despesa anunciada a que deu causa o Poder Executivo, emergem novos debates e sugestões para alterar o processo orçamentário e ampliar o poderio do parlamento.

2 METODOLOGIA

O estudo caracteriza-se como pesquisa bibliográfica, de abordagem qualitativa, desenvolvida a partir da análise de legislação, doutrina, artigos científicos, dissertações, documentos institucionais e informações relacionadas ao Orçamento Impositivo. A pesquisa foi conduzida mediante levantamento e análise de fontes pertinentes à natureza jurídica do orçamento público, ao contingenciamento de despesas, às emendas parlamentares e às alterações normativas e jurisprudenciais relacionadas ao tema, buscando compreender seus efeitos sobre a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo e sobre a gestão dos recursos públicos.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 A NATUREZA JURÍDICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

Um dos temas que se encontra diretamente associado à discussão da natureza jurídica do Orçamento é justamente a controvérsia existente entre o caráter autorizativo ou impositivo da Lei Orçamentária no ordenamento jurídico brasileiro. Essa temática aparece reiteradamente no debate político nacional, tendo motivado a criação de inúmeras proposições legislativas, inclusive de emenda constitucional, que contêm dispositivos que introduzem, em graus e de maneiras variadas, a obrigatoriedade da execução dos créditos orçamentários constantes da LOA aprovada pelo Congresso (Faria, 2009).

O orçamento é um instrumento de controle preventivo que assinala o caminho a ser seguido pela Administração Pública, dando-lhe a necessária autorização para arrecadar e gastar dentro dos limites contidos no próprio orçamento. Entre as vantagens do orçamento, está a fixação de um objetivo definido: o estabelecimento dos meios de controle e a coordenação das atividades (Lima, 2018).

O Orçamento é lei em sentido formal, que apenas prevê receitas e autoriza despesas para determinado exercício financeiro. Quando se fala que uma lei tem sentido formal é porque tem a forma de uma lei, foi aprovada pelo Parlamento, teve a sanção do Executivo, foi promulgada, publicada e obedeceu a todo o trâmite legal que constitui uma lei. Contudo, o orçamento, embora seja uma lei em sentido formal, não é lei em sentido material, porque para uma lei se constituir em sentido material é necessário ser geral e abstrata, pois essa é a natureza das leis.



Elucidando a questão, tem-se que lei em sentido formal é toda norma produzida em atenção ao processo legislativo previsto nos arts. 49 a 59 da Constituição Federal. Dessarte, uma norma que tenha respeitado o comando constitucional acerca da iniciativa, do quórum de aprovação, da revisão, da sanção/veto, dentre outros critérios, pode ser considerada lei em sentido formal, não importando o conteúdo que veicule. Nessa concepção, lei em sentido material é toda norma de caráter geral e abstrato que disciplina as relações jurídicas entre os sujeitos de direito. O caráter geral se refere à aplicação da norma a um número indeterminado, desconhecido, de indivíduos. O legislador não pode saber com exatidão os sujeitos que serão atingidos pela norma (Nascimento, 2013).

Frente a isso, quando uma lei prevê fatos concretos, como é o caso do Orçamento, esta não será considerada lei em sentido material. Desse modo, pode-se dizer que essa é uma outra característica do orçamento: ser uma lei em sentido formal, mas não no sentido material.

A doutrina brasileira majoritária tem consolidado o entendimento de que o modelo do Orçamento Público se caracteriza como autorizativo, e já foi chamado de “obra de ficção”, pois era aprovado e posteriormente alterado em vários aspectos. O fato de o Orçamento não ser impositivo dava mais poder de barganha para o Executivo, que poderia negociar as emendas parlamentares em troca de apoio em seus projetos políticos. Para o governo, é bastante interessante essa aparelhagem, pois, com a concessão de recursos, pode conseguir a fidelidade dos parlamentares, o que se torna consideravelmente conveniente nas ocasiões de votação das pautas de interesse do chefe do Executivo.

Ademais, a própria previsão da despesa pública não deve ser confundida com a obrigatoriedade de realização efetiva. A base para que a despesa seja realizada é a previsão orçamentária, mas esse critério não exigia sua execução. Diante disso, torna-se evidente que o modelo autorizativo do orçamento reduz o poder de intervenção do Legislativo, pois, além do poder de veto que o Executivo exerce, também pode deixar de executar os gastos fixados na lei orçamentária quando da votação pelo Congresso, sem necessidade de justificativa que respalde esse ato. Logo, vale a proposição: a despesa executada deve ser prevista no orçamento, mas nem toda despesa prevista tem que ser executada.

O orçamento apenas autoriza a despesa, funciona como um teto ou limite de gasto, tornando a lei orçamentária autorizativa. A previsão de despesa, em lei orçamentária, não gera direito subjetivo a ser assegurado por via judicial, pois o orçamento é meramente autorizativo. Essa é a regra.

O Orçamento Impositivo, no entanto, entra na exceção quando obriga o Poder Executivo a realizar aquela determinada despesa contida nas emendas parlamentares. Foi introduzida no Brasil com a Emenda Constitucional nº 86/2015 e tornou-se, desde então, um importante instrumento para a prática das finanças públicas, devido à transparência e a um controle mais definido.

Nesse sentido, o Orçamento Impositivo tem como maior aliado a própria condição de fixação e cumprimento do que foi planejando na lei orçamentária.



No quadro abaixo, podemos observar a caracterização dos orçamentos aqui apresentados.

Quadro 1: Características dos orçamentos: impositivo x autorizativo

ORÇAMENTO IMPOSITIVO	ORÇAMENTO AUTORIZATIVO
A despesa inscrita no orçamento é proveniente de emendas parlamentares e deve ser obrigatoriamente executada.	As Previsões de despesas só serão realizadas se houver recursos disponíveis, ficando a critério do poder discricionário da Administração.
Amparo Legal: Emenda Constitucional 86/2015 Emenda Constitucional 100/2019 Emenda Constitucional 105/2019	Amparo Legal: Constituição Federal de 1988.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

3.2 CONTINGENCIAMENTO DE DESPESAS

O contingenciamento orçamentário consiste no retardamento ou inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas (Carvalho et al., 2018, p. 31), sendo uma medida que gera frequentemente a insatisfação dos parlamentares que veem os recursos indicados por suas emendas bloqueados pelo Executivo. Diante disso e com o advento do Orçamento Impositivo, surgiram inúmeras propostas nos últimos anos para firmar as emendas parlamentares como de execução obrigatória.

Sob a perspectiva do modelo impositivo, o contingenciamento é um instrumento que flexibiliza o dever de realizar determinada despesa pública. Sem sombra de dúvida, é um valioso instrumento para o governo se abster da aplicação dos recursos indicados no orçamento, quando da ocorrência de uma arrecadação abaixo das estimativas. Nesse viés, se a receita não for arrecadada e o valor for insuficiente, a despesa não é executada.

Assim, se não há recursos financeiros, não haverá despesas. Essa é a essência do sistema da limitação dos gastos, o chamado contingenciamento, como dispõe o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (Brasil, 2000, Art. 9)

Pela leitura da norma, obviamente considerando o contexto em que se insere, extrai-se que a limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) apenas ocorrerá caso implementada a condição prevista em lei, qual seja, de que realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas fiscais (Silveira, 2014).



Portanto, para contingenciar, o Governo considera como base de cálculo a receita aprovada no orçamento. Porém, a lei orçamentária traz a receita prevista, e a LRF, quando dispõe sobre a limitação de empenho, utiliza como critério a receita não realizada, ou seja, a limitação à execução das despesas deve ocorrer se, e quando, acontecer arrecadação insuficiente para arcar com as despesas. Não deve ser acionada mediante simples indícios de insuficiência de recursos ou suspeitas de descumprimento de metas fiscais.

O contingenciamento dá ao gestor uma grande margem de manobra no sentido qualitativo e quantitativo das programações, haja vista que uma programação pode ser inteiramente preservada ou não em detrimento de outra em função de uma simples escolha do gestor (Gontijo, 2013).

Ainda se observa, que esta ferramenta de ajuste da execução orçamentária de gastos ao fluxo de caixa da gestão, se esculpe em ato que foge do controle parlamentar, pois são isentos de prévias autorizações legislativas, fermentando ainda mais o incomodo do Poder Legislativo.

Além da previsão legal do contingenciamento, há também o desígnio da contramedida, que consiste no fato de que, se a receita voltar aos parâmetros normais, a programação financeira deve ser recomposta proporcionalmente à realização de despesa, medida denominada de descontingenciamento. No entanto, da mesma forma que ocorre com a limitação, também na contramedida há uma escolha direcionada do que será descontingenciado. Situação em que o Poder Executivo mais uma vez escolhe o que permanece ou não bloqueado, convertendo-se, assim, em mais um mecanismo de barganha política.

3.3 EMENDAS CONSTITUCIONAIS

Antes da admissão do Orçamento Impositivo as relações políticas assentavam-se através de grandes atividades de negociações a respeito das emendas colocadas pelos parlamentares, que poderiam ser vetadas ou contingenciadas pelo Poder Executivo, e geralmente, tais emendas serviam de moedas de trocas para o governo para assegurar a aprovação de projetos de seu interesse.

Foi de fato no ano de 2015, durante o governo de Dilma Rousseff (PT) que o Orçamento começou a tornar-se impositivo através de emenda constitucional, quando na ocasião, durante as discussões sobre impeachment da ex-presidenta, o então presidente da Câmara, Eduardo Cunha (MDB), prosseguiu com a proposta de emenda à Constituição que tornou obrigatória as emendas individuais, onde havia a determinação que as emendas parlamentares não poderiam ser contingenciadas, ou que se houvesse necessidade dessa prática, fosse na mesma proporção das demais despesas, nesse instante é aumentada a rigidez quando se torna obrigatória as emendas individuais. No exercício de 2019, no governo de Jair Bolsonaro (sem partido), o congresso tornou obrigatória as emendas as emendas coletivas que são elaboradas por bancadas para destinar recursos federais aos Estados. Por fim o movimento deu mais um passo quando inseriram uma outra mudança expressiva, dessa vez não na Constituição Federal, mas na Lei de Diretrizes Orçamentária, criando as emendas do relator do Orçamento.



As emendas constitucionais são alterações do próprio texto constitucional. Essa função foi atribuída pelo Poder Constituinte originário ao Poder Legislativo, que, na realidade, exerce a função do poder constituinte decorrente de reforma. Não se fala em “projeto” de emenda constitucional, e sim em “Proposta”, as chamadas PECs (Padilha, 2020).

No entanto, as PECs possuem limitações, uma vez que, em determinadas situações anormais e excepcionais, o texto Constitucional não poderá sofrer alterações, como em casos de intervenção federal nos Estados, Estado de Defesa, em que há ameaças instabilidade institucional ou afetação por calamidades de grandes proporções e Estado de Sítio.

As limitações materiais ao poder constituinte derivado reformador, ou, simplesmente, poder reformador, estão previstas no art. 60, § 4º, da Constituição Federal. Temos, naquele dispositivo constitucional, as chamadas cláusulas pétreas, ou seja, as matérias que, trazidas ao corpo da lei maior vigente pelo poder constituinte originário ou de primeiro grau, não podem, de maneira alguma, ser objeto de emenda constitucional (Dantas, 2019).

Assim, os parlamentares, no uso de suas atribuições, aprovaram três PECs, a EC nº 86/2015, EC nº 100/2019 e a EC nº 105/2019, edificando o caráter impositivo no Orçamento Público, dessa forma as emendas parlamentares apresentadas no período de aprovação do Orçamento passaram a ser obrigatórias.

De acordo com Mendes e Dias (2014) temos que a aprovação da PEC elevará a rigidez do orçamento, embora em proporções não alarmantes, seja porque as emendas parlamentares não representam um valor elevado em relação ao gasto primário total, seja porque o Executivo conseguiu que parte das emendas fosse direcionada para despesas já obrigatórias.

Se faz necessário frisar que as emendas parlamentares são propostas inseridas no Orçamento quando este se encontra na fase de votação pelo Congresso. Podemos apontar quatro tipos de emendas parlamentares, que são: emendas individuais, sugestões dos deputados ou senadores com mandato em vigor; emendas de bancada, feitas por parlamentares do mesmo estado, não necessariamente do mesmo partido; emendas de comissões, são as propostas provenientes das comissões permanentes; e emendas do relator do orçamento, são aquelas propostas inseridas pelo relator do orçamento, mas advindas de solicitações de outros parlamentares. Enquanto as Emendas Constitucionais, executam alterações no texto constitucional, vejamos a seguir as principais Emendas responsáveis pelas alterações na Constituição e criação do Orçamento Impositivo.

3.3.1 Emenda Constitucional nº 86/2015

A Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, estabelece o Orçamento Impositivo na Constituição Federal, trazendo seu limite percentual no § 9 do art. 166, o qual dispõe que:



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. (Brasil, 2015, Art. 9)

Em seguida, no mesmo artigo em seu § 11, torna obrigatória a execução orçamentária das emendas orçamentárias aqui tratadas:

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. (EC n. 86, 2015)

Portanto, a Emenda Constitucional nº 86/2015 vincula parte dos recursos do orçamento da União para os gastos definidos pelos parlamentares para amparar suas respectivas bases eleitorais, de modo que somente essas emendas se tornam impositivas. Nota-se que todo o orçamento remanescente permanece sob o controle do Poder Executivo, que poderá continuar com ações de contingenciar os recursos da maneira que entender, dentro dos limites da legalidade.

Vale evidenciar que o orçamento público comporta um enorme teor político-partidário, fato esse que propiciou que, mesmo antes da referida emenda constitucional, as emendas parlamentares individuais fossem realizadas através de acordos entre os Poderes Executivo e Legislativo com o intuito de atender interesses políticos dos parlamentares, o que dificultava a efetivação da vinculação da execução orçamentária.

Assim, a EC nº 86/2015 pressupõe legalizar uma situação ocorrida na prática, nas relações político-partidárias, tendo em vista que, com sua aprovação, extingue-se a moeda de troca entre os poderes do Congresso Nacional e do Planalto.

3.3.2 Emenda Constitucional nº 100/2019

Antes da Emenda Constitucional nº 100/2019, a chance de uma emenda orçamentária se reverter em impositiva incidia tão apenas sobre as emendas individuais. Entretanto, esse entendimento modificou-se com a EC nº 100/2019, pois, com sua vigência, um percentual das emendas das bancadas estaduais passou a se tornar impositiva, podendo assim um parlamentar tanto apresentar as emendas individuais quanto se reunir com outros parlamentares de seu Estado e apresentar de forma conjunta as emendas da bancada de seu Estado.

A EC nº 100/2019 introduziu o § 12 ao art. 165, definindo que:



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. (Brasil, 2019, Art.12)

Considerando que as emendas individuais já são impositivas por arbítrio da EC nº 86/2015. Logo, a EC nº 100/2019 vem abrigar as emendas das bancadas para que juntamente passem a usufruir desse imperativo orçamentário.

Conforme a EC nº 100/2019, a execução obrigatória das emendas de bancadas seguirá a mesma linha das emendas individuais, basicamente aumentando a despesa obrigatória apresentada através de deputados e senadores, só que agora apresentadas pelas bancadas parlamentares de seus Estados. Desse modo, o que até então ocorria em negociata entre a cúpula do Executivo e Deputados e Senadores, buscando apoio mútuo em projetos de seus próprios interesses, passou a vigorar como o Orçamento Impositivo.

3.3.3 Emenda Constitucional nº 105/2019

A Emenda Constitucional nº 105/2019, inseriu o art. 166-A na Constituição Federal, permitindo a transferência de recursos de forma direta a Estados e Municípios e ao Distrito Federal, recursos estes, provenientes de emendas parlamentares individuais do Orçamento.

Pelas regras desta emenda, as transferências podem ser realizadas sem a obrigatoriedade de firmar convênios, ainda podem ser classificados em dois tipos; transferência especial, quando na ocasião o recurso não tem destinação específica e a transferência com finalidade específica, quando os recursos preveem uso em objeto determinado.

Das verbas em questão, 70% das transferências especiais devem ser destinadas a investimentos e apenas 30% a custeio. Sendo proibida a utilização da transferência especial para o pagamento de despesas com pessoal e encargos referentes ao serviço da dívida pública, tais recursos serão fiscalizados através do Tribunal de Contas da União (TCU), órgãos de controle interno e Tribunais de Contas das respectivas unidades federativas.

A bem da verdade, diante de tantas restrições colocadas aos parlamentares referentes à matéria orçamentária, eles poderiam optar entre propor uma genuína reforma constitucional orçamentária que instituísse poderes a fim de efetivar a gerência dos recursos públicos, ou apresentar um meio termo apenas para zelar por seus interesses eleitorais, foi o que prevaleceu.

3.4 ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO CENÁRIO ATUAL

A discussão do Orçamento Impositivo orbita em torno da discricionariedade do Poder Executivo na alocação de parte do orçamento. Uma das formas de que o Executivo faz uso no tocante à discricionariedade



orçamentária é o contingenciamento, para se adequar às metas e equilíbrio fiscais em casos de frustração de receitas. Com isso, o recurso contingenciado é excluído do cronograma de execução do governo, resultando em atraso ou até mesmo cancelamento de ações planejadas na Lei Orçamentária Anual.

Cabe ressaltar que parte da doutrina entende que o orçamento não passa de ficção normativa, já que antes da promulgação da EC nº 86/2015, a execução da lei orçamentária aprovada pelo Congresso não obrigava o Poder Executivo, ou seja, o Administrador Público possuía discricionariedade para decidir sobre o repasse de verbas e sobre a execução do planejamento orçamentário de acordo com os dispositivos sancionados pelo Poder Legislativo (Almeida, 2015).

Assim se apresenta a proposta do Orçamento Impositivo, que busca trabalhar justamente em cima da discricionariedade que o Poder Executivo tem perante a execução orçamentária. Tal proposta exige que seja apresentada uma autorização legislativa explícita e específica para a inexecução de crédito orçamentário.

É importante ressaltar que, na legislação brasileira, a LDO já fixa os limites em que o Poder Executivo pode alterar o orçamento aprovado sem autorização legislativa, de modo que a discricionariedade do Poder Executivo é decorrente dessa prévia autorização. No entanto, dessa forma, não há garantia que assegure a posterior execução do orçamento de forma plena como foi previamente planejado.

Além da anuência dos Congressistas para a não execução de parte da programação orçamentária, para assegurar o equilíbrio fiscal, o Poder Executivo pode fazer uso de créditos adicionais, suplementares, especiais ou extraordinários, que são instrumentos reparadores do orçamento público, que permitem sanar falhas em sua programação. Contudo, verifica-se, na atual condição política brasileira, que esses instrumentos, os quais têm por sua natureza a finalidade de atender situações imprevisíveis, culminam por definir as preferências executivas diante das legislativas, pois, quando são implementados, não consideram seu caráter originário e terminam por comprometer uma parte significativa do orçamento, de modo que os recursos são executados à margem da programação orçamentária prevista.

Com tais ideias, que não são uniformes e apresentam variações, não se pretende, evidentemente, excluir a atividade administrativa de execução da despesa do campo material de atividades do Poder Executivo, mas possibilitar ao parlamento maiores condições de determinar o poder que tem o governo de alterar uma política por ele decidida (Lochagin, 2016).

Não bastasse toda a polêmica quanto ao caráter autorizativo ou impositivo do orçamento, vale observar o desvirtuamento histórico da peça orçamentária. À margem de cumprir rigorosamente o orçamento, é comum ao Executivo promover inúmeras alterações na sua execução, as quais se efetuam, por exemplo, mediante remanejamento de dotações e cancelamentos de despesas ou, de modo menos evidente, pela mera inexecução das dotações.



Várias manobras acabam por frustrar a expectativa inicial estabelecida na lei orçamentária, instaurando-se uma efetiva crise no âmbito das finanças públicas no Brasil, percebendo-se uma constante tensão entre os poderes na esfera da gestão orçamentária (Ferreira; Oliveira, 2017).

Atualmente, está em vigor a Lei nº 13.983 de 03 de abril de 2020, aprovada após entrada em consenso entre os poderes Legislativo e Executivo. O texto aprovado aumenta o poder do Presidente da República em relação ao Orçamento, permitindo aumentar ou diminuir despesas sem ter que compensar mudanças em outras áreas, além da possibilidade de eliminar gastos considerados não essenciais, o que inclui as tão questionadas despesas com emendas parlamentares (BRASIL, 2020).

Todas essas mudanças são para garantir o pagamento do auxílio emergencial durante o período da Pandemia do novo Coronavírus Covid-19. As alterações realizadas foram moduladas para valer somente enquanto durar o período de calamidade pública.

No orçamento de 2021, as emendas parlamentares chegaram a inviabilizar a execução orçamentária, comprometendo as despesas discricionárias, subestimando as despesas obrigatórias, como previdência e seguro-desemprego enquanto se inflava de emendas com verbas que deputados e senadores pudessem direcionar para suas regiões, sendo necessário para que fosse aprovada, no prazo limite, a lei orçamentária, com o veto presidencial de R\$ 19,8 bilhões de despesas, entre elas, as emendas parlamentares, conforme demonstração na tabela abaixo.

Tabela 1- Vetos presidencial ao orçamento de 2021

VALORES		REFERÊNCIA
R\$ 10,5 bilhões		Emendas do Relator do Orçamento
R\$ 1,4 bilhão		Emendas de comissão do Poder Legislativo
R\$ 7,9 bilhões		Despesas discricionárias do Poder Executivo

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Camargo, 2021.

3.5 DESENVOLVIMENTOS RECENTES: A ATUAÇÃO DO STF E A LEI COMPLEMENTAR Nº 210/2024

O cenário descrito nas seções anteriores, construído com base no período compreendido entre a Emenda Constitucional nº 86/2015 e o orçamento de 2021, sofreu alterações profundas nos anos seguintes. Desde 2015, o Congresso Nacional ampliou de forma contínua seu domínio sobre o Orçamento da União: o montante destinado a emendas parlamentares, que era de R\$ 6,1 bilhões em 2014, saltou para mais de R\$ 49,2 bilhões na Lei Orçamentária Anual de 2024, reforçando o quadro de crescente rigidez orçamentária já apontado por Mendes e Dias (2014).

Esse crescimento expôs fragilidades de rastreabilidade que o Supremo Tribunal Federal (STF) passou a enfrentar a partir de 2022. Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854, a Corte declarou inconstitucional a prática do chamado “orçamento secreto”, materializada nas



emendas de relator-geral (RP9), que permitiam a destinação de recursos sem identificação do parlamentar autor ou do beneficiário final. O tema não se encerrou ali: diante da persistência de falhas na identificação da origem e do destino dos recursos, o ministro Flávio Dino, relator da matéria, suspendeu em agosto de 2024, por decisão monocrática referendada por unanimidade pelo Plenário do STF, a execução de praticamente todas as modalidades de emendas parlamentares impositivas.

A retomada dos repasses somente ocorreu após negociação entre os Três Poderes, que resultou na Lei Complementar nº 210, de 2024. A norma passou a exigir conta bancária específica para cada repasse, apresentação e aprovação prévias de plano de trabalho para as chamadas “emendas Pix” e auditorias periódicas pela Controladoria-Geral da União. Além disso, o ministro Dino fixou um teto de crescimento inédito: as despesas com emendas parlamentares não podem aumentar, a partir de 2025, mais do que as despesas discricionárias do Poder Executivo, do que o limite de crescimento do arcabouço fiscal (Lei Complementar nº 200/2023) ou da variação da Receita Corrente Líquida, prevalecendo o menor desses parâmetros. A partir de 2026, as próprias emendas impositivas passaram a se submeter aos limites do arcabouço fiscal, enquanto as emendas de comissão, não impositivas, passaram a ser corrigidas apenas pela inflação.

Esse conjunto de decisões revela uma nuance que não existia quando da aprovação das Emendas Constitucionais nº 86/2015, 100/2019 e 105/2019: o caráter impositivo das emendas, antes tratado como praticamente absoluto dentro do seu percentual constitucional, passou a conviver com condicionantes judiciais de transparência e com limites de crescimento vinculados ao arcabouço fiscal. Em outras palavras, a obrigatoriedade de execução, tal como definida nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição Federal, não deixou de existir, mas teve sua extensão prática redesenhada por decisão do Poder Judiciário, evidenciando que o embate entre os Poderes discutido neste artigo permanece em aberto e, de certa forma, migrou também para o STF.

Os valores envolvidos também se distanciam muito do panorama de 2021, quando o veto presidencial de R\$ 19,8 bilhões, retratado no Quadro 1 deste artigo, era a referência central do debate. O Orçamento de 2024 destinou cerca de R\$ 49,2 a R\$ 53 bilhões a emendas parlamentares, próximo de um quarto das despesas discricionárias da União, e o projeto de Orçamento de 2025 previu R\$ 38,9 bilhões apenas para as emendas impositivas (individuais e de bancada), totalizando cerca de R\$ 40 bilhões quando somadas as demais modalidades.

Até a atualização deste artigo, em agosto de 2026, o STF ainda não havia proferido decisão definitiva sobre a constitucionalidade do próprio caráter impositivo das emendas parlamentares, previsto nos §§ 9º e 12 do art. 166 da Constituição Federal, objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.697. O julgamento, sob relatoria do ministro Flávio Dino, permaneceu suspenso desde abril de 2025, com expectativa de retomada ao longo de 2026. Isso significa que a própria pergunta que motiva este artigo



— se o Orçamento Impositivo é um instrumento democrático ou um mecanismo de ágio eleitoral — segue sem resposta definitiva também no plano jurisprudencial, o que reforça a atualidade do debate proposto.

4 CONCLUSÃO

Assim sendo, o orçamento público, por se definir como instrumento de planejamento do governo, tem um caráter político relevante, motivo pelo qual a peça orçamentária é constantemente utilizada como meio de barganha política, pois os interesses dos parlamentares do Poder Legislativo funcionam como moeda de troca com os representantes do Poder Executivo.

Portanto, no jogo político percebe-se nitidamente duas vertentes, a primeira do Executivo em que suas atitudes são voltadas para aprovação dos projetos da agenda do governo e, no atual contexto econômico, para o corte de despesas, e do outro lado o Legislativo que adota o panorama de interesse prioritário, direcionando suas ações e projetos de modo que se estabeleçam em aumentar seus próprios ganhos eleitorais.

Visto desta forma, o Poder Executivo é o condutor das distorções ocasionadas no orçamento público no momento que pratica seus atos unilaterais sem participação do Congresso e da sociedade. Com isso, excede os limites das normas constitucionais, aprovando e executando projetos de seu interesse e deixando de lado aqueles que passaram por todo o rito do processo legislativo.

Por outro lado, não é somente o Poder Executivo o culpado pelo visível desvirtuamento financeiro-orçamentário, já que os congressistas direcionam suas emendas para investirem em suas bases locais, somente em favor daqueles que os elegem durante o escrutínio eleitoral.

De acordo com Menezes e Pederiva (2015), apenas tornar o Orçamento Impositivo não resolverá os problemas orçamentários brasileiros, pois existem características do atual sistema político que, por estarem relacionadas com o tema, também deveriam ter sido explicitamente abordadas pelas propostas de Orçamento Impositivo.

Contudo, mesmo as singelas medidas legais aprovadas já permitem causar muitas alterações nas vinculações político-partidárias que existem, pois as emendas legislativas se afastarão da condição de moeda de troca nas negociações entre os poderes estatais. Tal fato ocorre em todas as esferas de governo com a negociação das emendas para promulgar matérias de interesse do Poder Executivo, e efetiva-se quando o parlamentar vota de acordo e tem a liberação de sua emenda concedida, ou, quando, em caso de votar de modo contrário, tem negada a sua liberação de recursos. Assim, se estampa o jogo político entre partidos de situação e oposição, sob práticas veladas.

Destaca-se que o embate de interesses entre os Poderes Legislativo e Executivo, bem como a discricionariedade no aspecto orçamentário sob domínio do Poder Executivo, assegura o equilíbrio e



soberania dos poderes, já que o consenso diante do orçamento público deve preservar o caráter técnico advindo do Executivo, e o representativo político do Legislativo.

Consequentemente, a maior alegação em benefício do Orçamento Impositivo é o cumprimento com fidelidade do que foi estabelecido na fixação orçamentária. Nessa perspectiva, a trilha a ser percorrida para o Orçamento Impositivo encontra-se fortalecida, pois com isso estariam também garantidos os direitos assegurados na lei orçamentária, porém, tecnicamente, torna-se insuficiente somente as emendas parlamentares terem o privilégio de sua execução ser obrigatória, podendo estender-se a obrigatoriedade da execução a todas as despesas contidas no orçamento, o que reportaria a lei orçamentária a um instrumento mais realista.

Pelo presente cenário político, o interesse do Executivo é preservar sua agenda, enquanto o Legislativo prioriza seus redutos eleitorais, e ambos defendem cada um seu respectivo interesse de orçamento autorizativo ou impositivo, preterindo o interesse do bem comum e da própria democracia.

No que tange a essa questão, Macedo (2014) afirma que, para que o planejamento seja efetivamente cumprido e seja implantado o fim público do bem comum da população, é necessário que o orçamento seja encarado como ele já é: uma lei que efetivamente deve ser cumprida.

Então, com o Orçamento Impositivo em prática, ocorre uma inversão de competências e de poderes, o Legislativo passa a fazer as vezes do Executivo, que não é positivo, tira a flexibilidade de controle da despesa. Deixa o executivo sem instrumento de negociação e impede as condições necessárias ao exercício do poder de governar, no que tange as relações entre os poderes, sistemas partidários e equilíbrios entre os tratados políticos de oposição e governista, além de tirar o espaço de gestão de caixa do governo. Na visão de Tavares (2016) grande parte do orçamento já é impositivo e que, portanto, o Poder Executivo tem reduzido poder de alocação discricionária de recursos públicos.

Não que a execução orçamentária do governo federal seja um exemplo de excelência, mas sim, que se mantenha as competências definidas para os respectivos poderes, tal como determina o sistema instituído de freios e contrapesos ou teoria de separação dos poderes.

Nessa teoria, existe a ideia de que as diferentes funções executadas por meio do Estado precisam se autorregular. Assim, torna-se necessário a criação de três poderes distintos: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Nesse entendimento Lima (2018) afirma que no Setor Público os gestores devem agir atendendo às normas e regulamentos acerca das competências institucionais, a limitação do seu campo de atuação e os controles aos quais devem se submeter. Entre as formas de controle que podem ser efetivadas num regime democrático, está o sistema de freios e contrapesos, representado pela divisão dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).



O Propósito da distinção das funções é evitar a concentração de poder centralizado. Além disso, essa divisão assegura a cada um dos poderes, a autonomia para exercerem suas respectivas funções, bem como a harmonia entre eles.

Já que existem elementos que respaldam tanto uma categoria quanto a outra, seja o orçamento autorizativo ou impositivo, embora a própria legislação tenha dificuldade de assumir uma direção conclusiva sobre o tema. Assim, o salutar é que os poderes assumam suas respectivas funções distintas, mas complementares. Logo, o conflito acerca do orçamento pode apontar para um empobrecimento da democracia e não um aprimoramento, visto que o foco da disputa é o poder político.

O ideal, frente a isso, é que haja menos adversidades na política financeira, um maior respeito à legislação e aos interesses públicos, menos descaso, um planejamento bem estruturado, com políticas sérias em que figure menos imprevisto e mais compromisso com os recursos públicos.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **Orçamento de 2025 propõe R\$ 38,9 bilhões para emendas impositivas**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-09/orcamento-de-2025-propoe-r-389-bilhoes-para-emendas-impositivas>. Acesso em: 12 ago. 2026.

ALMEIDA, Elisa Hamú. **A aplicabilidade do orçamento impositivo**. Monografia de Graduação (Curso de Direito). Centro Universitário de Brasília – UniCeub. Brasília, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jan. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 16 fev. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024**. Estabelece normas de transparência, controle, fiscalização e execução das emendas ao orçamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp210.htm. Acesso em: 11 ago. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em 25 de jan. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019**. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm. Acesso em: 02 fev. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019**. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a



Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. Acesso em: 13 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.983, de 03 de abril de 2020**. Altera a Lei 13.898, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13983.htm. Acesso em: 11 fev. 2026.

CAMARGO, Marcelo. Bolsonaro sanciona a Lei Orçamentária de 2021 com veto parcial. **Revista Veja**. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/bolsonaro-sanciona-a-lei-orcamentaria-de-2021-com-veto-parcial/>. Acesso em: 03 mar. 2021.

CARVALHO, Erasmo Moreira de et al. Práticas de gestão pública em cenário de contingenciamento orçamentário: um estudo exploratório em uma instituição de ensino superior da região norte. **Revista Administração em Roraima**. Roraima, v. 1, n. 8, p. 28-48, 2018.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito processual constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Natureza Jurídica do Orçamento e Flexibilidade Orçamentária**. Dissertação de Mestrado (Curso de Direito). Faculdade de Direito – USP. São Paulo, 2009.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho; OLIVEIRA, Ladeira de Oliveira. O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil. **Revista Sequência**. Florianópolis. v. 38, n.76, p. 183-213, 2017.

GIACOMONI, James. **Orçamento Governamental: teoria, sistema, processo**. 17 ed. São Paulo. Atlas, 2019.

GONTIJO, Vander. **Orçamento impositivo e o contingenciamento de emendas parlamentares**. Brasília: COFF Câmara dos Deputados, 2013.

LIMA, Diana Vaz de. **Orçamento, contabilidade e gestão no setor público**. São Paulo: Atlas. 2018.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **A execução do orçamento público: Flexibilidade e orçamento impositivo**. 5 ed. São Paulo: Blucher, 2016.

MACEDO, Rodrigo Roriz. **Orçamento Impositivo no Brasil: proposta para o futuro ou realidade constitucionalizada**. Monografia de Graduação (Curso de Direito). Universidade de Brasília-UNB. Brasília, 2014.

MENDES, Marcos; DIAS, Fernando Álvares Correia. **A PEC do Orçamento Impositivo**. 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-149-a-pec-do-orcamento-impositivo>. Acesso em: 02 fev. 2026.

MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. Orçamento Impositivo: Elementos para Discussão. **Administração Pública e Gestão Social**. Brasília, v.7 n.4, p.178-186, 2015.

NASCIMENTO, Elyesley Silva do. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. Niterói: Impetus, 2013.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.



PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Orçamento Autorizativo X Orçamento Impositivo**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Brasília, 2006.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília. n.31. p.339-396, 2020.

SHAPIRO, Mário Gomes. Discrecionalidade desenvolvimentista e controles democráticos: uma tipologia dos desajustes. São Paulo. **Revista Direito GV**. v.12 n.2, p.311-344, 2016.

SILVEIRA, Francisco Secaf Alves. **A Concretização do direito financeiro**: os efeitos do contingenciamento na execução orçamentária. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Direito Financeiro). Universidade de São Paulo- USP. São Paulo, 2014.

STF. Decisões do STF reforçam transparência na destinação de emendas parlamentares. **Notícias STF**. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/decisoes-do-stf-reforcam-transparencia-na-destinacao-de-emendas-parlamentares/>. Acesso em: 11 ago. 2026.

TAVARES, Raquel Pereira. **Orçamento Impositivo de Emendas Parlamentares Individuais**: análise comparativa da execução orçamentária de 2012 a 2015 no âmbito do mctic. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2504>. Acesso em: 25 fev. 2021.