



## A DINÂMICA DA “ÚLTIMA PALAVRA PROVISÓRIA”: DIÁLOGO INTERINSTITUCIONAL E O PAPEL DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

*Mateus Rodarte de Carvalho*<sup>1</sup>  
*Allan Alexandre Mendes Gonçalves*<sup>2</sup>  
*Ernesto Favaretto Júnio*<sup>3</sup>

### THE DYNAMICS OF THE “PROVISIONAL LAST WORD”: INTERINSTITUTIONAL DIALOGUE AND THE ROLE OF PARLIAMENTARY AMENDMENTS IN THE BRAZILIAN LEGAL SYSTEM

#### RESUMO

O artigo analisa as relações entre os Poderes Legislativo e Executivo no contexto da Lei Orçamentária Anual (LOA) e das emendas parlamentares, destacando a transformação do cenário político com a introdução de emendas impositivas. Essas emendas conferem maior autonomia ao Legislativo sobre o orçamento, impactando a governabilidade e a execução de políticas públicas. As emendas de relator, em particular, são cruciais na dinâmica orçamentária, mas enfrentam desafios relacionados à transparência e rastreabilidade dos gastos públicos. No texto, abordam-se as recentes decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), que declararam a inconstitucionalidade das emendas de relator, conhecidas como “orçamento secreto”, e suspenderam as emendas individuais realizadas por meio de transferências especiais, as chamadas “emendas PIX”. A análise enfatiza a necessidade de um diálogo interinstitucional para garantir a legitimidade das práticas orçamentárias e a eficiência na gestão dos recursos públicos. Assim, o estudo propõe que a discussão sobre as emendas parlamentares deve ser ampliada, envolvendo legisladores, gestores públicos e a sociedade civil com intuito de construir um ciclo orçamentário que responda às demandas da população, promovendo

<sup>1</sup>. Diretor de Programação Financeira da Secretaria de Economia do Distrito Federal, Auditor de Controle Interno do DF, Economista, Bacharel em Direito, pós graduado em Gestão e Responsabilidade Fiscal, mestrado em Economia do Setor Pública na UnB, doutorando em Direito no IDP. Atua nas áreas de Direito Digital, Administrativo, Previdenciário, Tributária e Orçamento Público. E-mail: [mateusrodarte@gmail.com](mailto:mateusrodarte@gmail.com) <https://orcid.org/0000-0002-4059-5139>.

<sup>2</sup>. Chefe da Unidade de Estudos Fiscais da da Secretaria de Economia do Distrito Federal, Auditor de Controle Interno do DF, Contador e Advogado, mestrado em Direito Universidade Católica de Brasília, pós graduado em Contabilidade Aplicada ao Setor Público e em Direito Administrativo e Gestão Pública, doutorando em Direito no IDP. E-mail: [allanmendes85@gmail.com](mailto:allanmendes85@gmail.com). <https://orcid.org/0009-0009-3597-6381>.

<sup>3</sup>. Auditor De Controle Interno atuando na Subsecretaria de Orçamento Público, da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal. Graduação em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, especialização em Auditoria Tributária e Legislação pela Faculdade Fortium, graduação em Direito pela Faculdade Processus, mestrado em Economia do Setor Público pela Universidade de Brasília e especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público pela Universidade de Brasília e doutorando em Direito no IDP. E-mail: [erfavoreto@hotmail.com](mailto:erfavoreto@hotmail.com). <https://orcid.org/0009-0009-2183-7364>.





qualidade no gasto público e desenvolvimento social e econômico. A discussão sobre a "última palavra" é relevante, porque sugere que a governabilidade e a independência dos poderes dependem de um equilíbrio dinâmico, em que a colaboração e a negociação são essenciais para a construção de um orçamento que atenda às demandas da sociedade.

**Palavras-chave:** Emendas parlamentares; Diálogo Interinstitucional; Emendas PIX, Orçamento; Transparência

## **ABSTRACT:**

The article analyzes the relationship between the Legislative and Executive Branches in the context of the Annual Budget Law (LOA) and parliamentary amendments, highlighting the transformation of the political scenario with the introduction of mandatory amendments. These amendments give the legislature greater autonomy over the budget, impacting on governability and the implementation of public policies. Rapporteur amendments, in particular, are crucial to budget dynamics, but face challenges related to transparency and traceability of public spending. The text addresses the recent decisions of the Federal Supreme Court (STF), which declared the unconstitutionality of rapporteur amendments, known as the "secret budget", and suspended individual amendments made through special transfers, the so-called "PIX amendments". The analysis emphasizes the need for inter-institutional dialogue to guarantee the legitimacy of budgetary practices and efficiency in the management of public resources. Thus, the study proposes that the discussion on parliamentary amendments should be broadened, involving legislators, public managers and civil society in order to build a budget cycle that responds to the demands of the population, promoting quality in public spending and social and economic development. The discussion about the "last word" is relevant because it suggests that governability and the independence of powers depend on a dynamic balance, where collaboration and negotiation are essential for building a budget that meets society's demands.

**Keywords:** Parliamentary amendments; Inter-institutional dialogue; PIX Amendments; Budget; Transparency

## **1. INTRODUÇÃO**

Nos últimos anos, o debate sobre a transparência e a eficácia das emendas parlamentares ganhou destaque, especialmente em relação às emendas de relator. Essas emendas, que permitem que os parlamentares direcionem recursos para projetos específicos, têm sido objeto de críticas por sua falta de rastreabilidade e pela opacidade que muitas vezes envolve sua execução. A Emenda Constitucional (EC) nº 86 de 2015 que conferiu um caráter impositivo às emendas, alterou significativamente o cenário orçamentário, ampliando a autonomia do Poder





Legislativo em relação ao Poder Executivo. Essa mudança gerou um novo dinamismo nas relações entre os poderes, mas também trouxe à tona questões sobre a legitimidade e a constitucionalidade dessas emendas.

Neste contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar as recentes decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e suas implicações às emendas ao orçamento realizadas pelo Parlamento. A análise será realizada tendo como partida a decisão, em 2022, pela inconstitucionalidade das emendas de relator, que acabaram ficando conhecidas como “orçamento secreto”, identificadas pela sigla RP-9; e a decisão do STF, em 2024, de suspender as emendas individuais realizadas por meio de transferências especiais, também conhecidas como “emendas PIX”.

Dentre os objetivos específicos do artigo, busca-se: examinar a estrutura e a função do processo orçamentário, analisar o impacto das emendas parlamentares na alocação de recursos, discutir a transparência das emendas e avaliar o papel do Poder Judiciário na relação entre os Poderes.

A relevância deste estudo reside na necessidade de compreender as complexas interações no que se refere separação dos poderes no Brasil, especialmente em um contexto de crescente desconfiança nas instituições democráticas. A análise das emendas parlamentares e sua relação com a Lei Orçamentária Anual (LOA) é essencial para garantir a transparência e a eficiência na gestão dos recursos públicos, além de promover um debate sobre a legitimidade das práticas orçamentárias de forma imparcial. O trabalho pretende contribuir para o fortalecimento da democracia e a melhoria da governança pública, oferecendo subsídios para a formulação de políticas mais justas e eficazes aos agentes públicos e políticos.

O diálogo interinstitucional entre o Judiciário e o Legislativo se torna, portanto, um aspecto crucial para a compreensão do atual panorama do ciclo orçamentário brasileiro. O Supremo Tribunal Federal (STF) tem desempenhado um papel ativo na análise da constitucionalidade das emendas de relator, promovendo um debate que vai além da simples legalidade, envolvendo princípios fundamentais como a separação dos poderes e a democracia. A recente mudança de posicionamento do STF, que buscou promover maior transparência nas emendas, reflete um esforço para equilibrar os interesses do Legislativo e do Executivo, evitando conflitos institucionais que poderiam comprometer a governabilidade.



A metodologia adotada envolve uma abordagem qualitativa, com revisão bibliográfica e análise documental. Serão examinados textos legais, emendas constitucionais, decisões do STF e literatura acadêmica sobre o respectivo tema.

O orçamento público é uma das leis mais importantes no nosso ordenamento jurídico. Na Lei Orçamentária Anual (LOA), estão dispostos todos os gastos do governo apresentados na forma de programação, ações, projetos e atividades; por meio desta lei orçamentária que o Estado busca efetivar suas políticas públicas e garantir os direitos fundamentais elencados na constituição (Ivo, 2002).

Embora possam atender demandas locais e promover a equidade regional, as emendas podem, em alguns casos, desviar a atenção das prioridades estabelecidas no orçamento, levando a uma desconexão com o planejamento setorial e as metas de desenvolvimento, (Ribeiro, 2021).

O conceito de diálogo interinstitucional e as emendas parlamentares estão profundamente relacionados à estrutura do diálogo constitucional, que trata da interação entre tribunais e órgãos do Poder Legislativo na construção do significado constitucional. Esse diálogo ultrapassa quem tem a palavra final; pois abrange também como essas instituições se comunicam e interligam mutuamente em suas respectivas decisões. Os documentos apresentados analisam diversas facetas desse diálogo, ressaltando suas complexidades e suas implicações para a governança no estado democrático do direito.

Em regime democrático de direito, a "última palavra" nos diálogos institucionais refere-se à decisão final sobre a interpretação da Constituição e a validade que as leis devem ser exercidas pela corte constitucional. No contexto dos diálogos institucionais, o caminho da comunicação e conexão é traçado pela necessidade de equilíbrio entre os poderes, em que o Poder Judiciário não atua de forma isolada e absoluta, mas sim, em diálogo harmônico com o Legislativo e o Executivo; respeitando o art. 2 da Constituição Federal do Brasil (1988) que diz: são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

## 2. DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA) ÀS EMENDAS PARLAMENTARES

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é um instrumento primordial para a execução das políticas públicas desenhadas pelo chefe do Poder Executivo, na lei é apresentada, de forma



detalhada, a previsão de receitas e a autorização de despesas do governo para o exercício financeiro seguinte que coincide com calendário anual, direcionando a aplicação dos recursos públicos em conformidade com as prioridades estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) e nas diretrizes da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Dentro desse contexto, as emendas parlamentares surgem como um mecanismo pelo qual os parlamentares podem influenciar e, de certa forma, intervir a alocação dos recursos públicos, permitindo que deputados e senadores proponham alterações ao projeto de Lei Orçamentária para incluir, modificar, ajustar ou excluir despesas públicas. Essas emendas são instrumentos importantes de negociação política e de representação das demandas regionais, porque permitem que os agentes políticos direcionem recursos para projetos e ações que atendam às necessidades específicas de suas bases eleitorais, desde que respeitem os limites e as normas estabelecidas pela Constituição Federal e pela legislação orçamentária vigente.

A LOA, a LDO e o PPA são instrumentos que desempenha um papel específico no ciclo orçamentário do país. As decisões relativas aos gastos públicos são tomadas de forma descentralizada pelos diversos agentes que participam do processo orçamentário, sendo o custo dessas decisões políticas e administrativas são apresentados pela alocação de recursos públicos, conforme detalhado e distribuído no orçamento aprovado, (Giuberti, 2015).

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento crucial que articula a maneira como o governo planeja e orienta o desenvolvimento do Estado, refletindo seu compromisso com estratégias estruturadas e uma visão clara de futuro. Por meio do PPA, o governo delinea a previsão de alocação dos recursos orçamentários, distribuindo-os entre as diversas funções do Estado de forma a garantir a execução de políticas públicas que atendam tanto às necessidades imediatas quanto aos objetivos de longo prazo. O PPA, portanto, exerce um papel central em influenciar as ações governamentais, assegurando que elas não apenas resolvam problemas atuais, mas também contribuam para a construção de um cenário de desenvolvimento sustentável e coerente com a visão estratégica do governo para o futuro do país, (Albuquerque, et al., (2008)).

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) atua como uma conexão entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), ao definir as prioridades para a execução do orçamento e orientar a sua elaboração de maneira disciplinada e coerente. Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a LDO ganhou um papel significativo, estabelecendo



diretrizes para manter o equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas, passou a incluir critérios específicos para a limitação de empenho, nos casos de frustração de receita, além de definir metas fiscais e prever os possíveis riscos fiscais que possam impactar a gestão financeira do governo. Dessa forma, a LDO não só alinha o planejamento de médio e curto prazo, mas também reforça a responsabilidade e a transparência na administração dos recursos públicos, (Albuquerque, et al., (2008)).

Segundo Lochagin (2016), as atividades do órgão que executam o planejamento orçamentário, respeitando as metas e as diretrizes do PPA e da LDO, materializam o gasto público aprovado na LOA. Assim, nenhuma despesa pública pode ser executada orçamentária e financeiramente sem antes estar autorizada ou vir a ser incluída na LOA.

O Poder Executivo possui competência exclusiva na confecção da peça orçamentária. O Executivo é responsável por consolidar as propostas dos diversos órgãos e demais Poderes, nos limites estabelecidos pela lei de diretrizes orçamentárias (LDO), e apresentar ao Poder Legislativo a proposta orçamentária anual. É a fase de elaboração do orçamento no ciclo orçamentário, (Giacomoni, 2020). No ordenamento jurídico brasileiro atual, verifica-se divisão de atribuições entre o Poder Executivo e Poder Legislativo na formulação e aprovação do orçamento anual, ou seja, elaboração mista da LOA.

A emenda parlamentar é uma proposta de alteração ao projeto de lei orçamentária que pode ser apresentada por membros do Legislativo, como deputados e senadores. Essas emendas têm o objetivo de direcionar recursos para áreas específicas, atender demandas locais ou ajustar o orçamento às necessidades de suas bases eleitorais. As emendas podem ser classificadas em diferentes tipos, como emendas individuais, que são propostas por parlamentares de forma individual, e emendas de bancada, que são apresentadas por grupos de parlamentares de uma mesma região ou partido, (Ribeiro, 2021).

Na etapa de discussão do projeto de lei sobre o orçamento público, uma vez recebida a proposta orçamentária pelo Congresso Nacional, ela será analisada em uma comissão mista formada por deputados e senadores, seguindo um fluxo especial, distinto do fluxo aplicado às demais. A comissão mista de orçamento é uma das poucas comissões parlamentares com previsão expressa na Constituição Federal de 1988.



É nesse momento que deputados e senadores, além de analisarem e emitirem parecer sobre a proposta, irão apresentar emendas ao orçamento. Resumidamente, são previstas as seguintes modalidades de emendas parlamentares (Pontual, (2023)):

- i. Emendas Coletivas de Bancada Estadual, elaboradas de forma conjunta pelos deputados e senadores de cada unidade da federação: bancada da Paraíba, bancada de Minas Gerais, bancada de Goiás, etc.;
- ii. Emendas Coletivas de Comissão, elaboradas pelas diversas comissões existentes na Câmara e no Senado: Comissão de Educação (Câmara), Comissão do Esporte (Câmara), Comissão de Assuntos Econômicos (Senado), etc.;
- iii. Emendas Individuais, que cada parlamentar (deputados e senadores) tem direito de propor ao projeto.

De acordo com Ribeiro (2021), a impositividade das emendas, especialmente após a Emenda Constitucional (EC) nº 86 de 2015, conferiu a elas um caráter obrigatório, garantindo que os recursos alocados por essas emendas sejam efetivamente executados, ao contrário do que ocorria anteriormente, quando muitas vezes era contingenciada. Assim, verificou-se que o cenário político brasileiro começou a se transformar e a autonomia do Poder Legislativo em relação ao orçamento que é responsabilidade do Poder Executivo foi ampliada com um impacto significativo nas relações entre os Poderes.

Observam-se diversas alterações na Constituição Federal que adotaram, no texto constitucional, as emendas parlamentares de maior relevância: a EC n. 86/2015 (orçamento impositivo de emendas individuais), a EC n. 100/2019 (conferiu caráter impositivo para as emendas de bancada), a EC n. 105/2019 (criou o tipo de transferência especial para emendas individuais) e a EC n. 126/2022 (aumenta o percentual da RCL destinado às emendas parlamentares). Essas emendas modificaram sensivelmente a relação entre o Poder Executivo e parlamento brasileiro. Rodrigo Faria (2023, p. 29) ao tratar do tema:

Tais alterações normativas modificaram aspectos centrais da relação entre os poderes Executivo e Legislativo por meio do estabelecimento de novas regras, principalmente no que tange ao emendamento e ao processo alocativo.

O objetivo por traz da atribuição de impositividade às emendas parlamentares era evitar ou, no mínimo, mitigar que o Poder Executivo as utilizasse como instrumento para negociação



e aprovação das suas pautas no Poder Legislativo, fazendo a captura por parte do Congresso. Percebe-se, desde então, a dominância orçamentária do Poder Executivo em detrimento do Poder Executivo (Farias, 2023, p. 392). Conforme Schiefler e Góes (2023):

[...] em 2014, o Congresso tinha poder decisório sobre apenas 4% das despesas discricionárias do governo, esse índice, com o advento da crescente utilização de Emendas parlamentares, chega a 24,57% em 2022.

Em que pese à dominância imposta pelo Parlamento, o Executivo ainda buscava sustentar seu poder sobre a liberação das emendas, como medida para viabilizar a aprovação de projetos estratégicos do governo, como no caso, da aprovação do novo marco fiscal pela Câmara dos Deputados (Cruz, 2023). Para se subtrair desse último controle do Poder Executivo, era preciso desenvolver novos instrumentos que pudessem desvincular a alocação e liberação dos recursos a programas do Executivo. Nesse sentido, surgem as emendas de relator e as emendas individuais por meio de transferências especiais.

Ao contrário das demais formas de Emendas, que estabelecem uma conexão explícita entre o autor da emenda e o beneficiário dos gastos, permitindo uma rastreabilidade clara da origem e do destino do dinheiro utilizado, as emendas do relator funcionam de acordo com uma lógica de ocultação dos congressistas que solicitaram a despesa, por meio da estratégia da rubrica RP 9.

De igual modo, na transferência especial, também conhecidas, como as “emendas PIX”, os recursos são repassados diretamente ao ente federado beneficiado (Estados, Distrito Federal e Municípios), independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere que pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira.

Em um cenário de Poder Executivo acuado, o Poder Judiciário foi instado recentemente a se manifestar por mais de uma vez para tratar acerca das emendas parlamentares ao orçamento.

### 3. DIÁLOGO INTERINSTITUCIONAL

O diálogo entre os Poderes passa diretamente pelo conceito de Controle Judicial da Legislação que se refere ao poder conferido ao Judiciário para revisar a constitucionalidade das leis e dos atos normativos editados pelo Poder Legislativo. O papel do Judiciário é fundamental



para a manutenção do Estado de Direito, garantindo que as leis estejam em conformidade com a Constituição do Estado. O controle judicial da legislação pode ser exercido de maneira difusa, como no modelo norte-americano, em que qualquer juiz pode declarar a inconstitucionalidade de uma lei em um caso concreto, ou concentrada, como no modelo europeu, em que tribunais constitucionais especializados possuem essa competência exclusiva.

Segundo Mendes (2011), a interação e o diálogo entre os poderes são fundamentais para a legitimidade democrática, e essa relação deve ser entendida como um processo contínuo de negociação e avaliação mútua, em que a qualidade das deliberações desempenha um papel importante na relação entre os tribunais e os parlamentos; portanto, não devem ser vista como uma luta e imposição pela supremacia, mas sim como um diálogo permanente. Essa interação é complexa, delicada e envolve uma negociação constante de poder e interesses.

Dando continuidade ao desenho conceitual de diálogo institucional, descreve-se que o desempenho deliberativo se relaciona à qualidade dos processos de deliberação em instituições democráticas, especialmente em contextos como parlamentos, conselhos e outras arenas de tomada de decisão. O desempenho deliberativo é avaliado com base em critérios como a inclusão de diferentes vozes, a racionalidade do debate, a consideração de argumentos e evidências, e o impacto das deliberações nas decisões finais. No contexto brasileiro, esse conceito é particularmente relevante devido à complexidade e diversidade das instituições democráticas e à importância da deliberação para a governança democrática e a separação harmônica entre os três Poderes.

Na separação dos três Poderes, a legitimidade de cada instituição pode variar com base na qualidade e objeto de suas deliberações, assim, a instituição que demonstra um melhor desempenho deliberativo tem a legitimidade para desafiar a outra que implica na interação entre os poderes com argumentos e justificativas, Mendes (2011).

O diálogo institucional é visto como um meio de garantir que as decisões das cortes sejam mais bem informadas e contextualizadas, levando em consideração as realidades sociais e as necessidades da população. Destarte, a interação entre os poderes pode contribuir para a criação de soluções mais adequadas e efetivas para os problemas enfrentados, minimizando as críticas à atuação das cortes e promovendo uma maior legitimidade democrática, Mariano Filho (2022).



No relacionamento entre os Poderes Legislativo e Judiciário um debate que há muito está presente é a ideia de qual desses poderes possuem “condições” de impor a última palavra. Correntes se formaram para defender a supremacia de um poder sobre o outro, usando argumentos como legitimidade dos representantes eleitos pelo povo (corrente que roga pela deferência do Judiciário em relação ao Legislativo), ou, a perspectiva contramajoritária e iluminista do judiciário (Barroso, 2018), que deveria prevalecer sobre o Legislativo.

#### **4. Última palavra e o julgamento das Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) sobre as Emendas de Relator.**

De acordo com Mariano Filho (2022), a afirmação de que a "última palavra" não deve ser vista como um ato unilateral da corte implica que a decisão final sobre questões constitucionais não deve ser tomada de forma isolada pelo Judiciário, mas sim em um contexto de diálogo e colaboração com os outros poderes do Estado, como o Legislativo e o Executivo. Essa perspectiva é fundamental para a construção de um sistema democrático legitimado por conta da interação entre os Poderes. A ideia de diálogo institucional sugere que as decisões das cortes devem ser informadas pelas deliberações e ações dos outros poderes. Quando o Judiciário considera as opiniões e as legislações propostas pelo Legislativo, por exemplo, ele não apenas enriquece sua própria decisão, mas também fortalece a legitimidade das políticas públicas que estão sendo implementadas.

Há, ainda nessa relação, quanto ao controle de constitucionalidade pelo Corte Constitucional, a tentativa de estabelecer parâmetros de graduação de maior deferência ou não do Poder Judiciário às normas expedidas pelos legisladores (Sarmiento, 2013). Esses parâmetros apesar de incipientes na doutrina são fundamentais para uma atuação mais objetiva do Judiciário.

As Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) são instrumentos processuais previstos na Constituição Federal de 1988, concebidos com o objetivo de evitar ou reparar lesões a preceitos fundamentais resultantes de atos do poder público. A ADPF foi introduzida pela Emenda Constitucional n.º 3/1993 e regulamentada pela Lei n.º 9.882/1999, que estabelece seu procedimento e condições de admissibilidade. Esse tipo de ação pode ser utilizado em situações em que não haja outros meios eficazes para sanar a lesão, funcionando



como uma forma de controle concentrado de constitucionalidade, ao assegurar a supremacia da Constituição e a proteção dos direitos fundamentais.

A ADPF tem sido utilizada como um mecanismo para garantir o cumprimento das normas constitucionais fundamentais em casos de grande relevância, especialmente quando outros instrumentos de controle de constitucionalidade, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ou a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), não são cabíveis. Segundo Mendes e Branco (2011), a ADPF se apresenta como uma ferramenta de alta relevância na defesa dos direitos fundamentais e da ordem constitucional, permitindo ao Supremo Tribunal Federal (STF) a correção de atos normativos ou situações que estejam em desacordo com a Constituição, garantindo a proteção dos preceitos essenciais que regem a estrutura do Estado Democrático de Direito.

O julgamento relativo às emendas do relator comprova a tese da última palavra provisória. Em um primeiro momento a relatora do caso e o plenário decidem pela impossibilidade total da utilização desses recursos. No entanto, após a provocação do parlamento, o STF autoriza sua utilização<sup>4</sup>. Ao cabo, no julgamento do mérito, em 2022, o STF decide pela inconstitucionalidade total das emendas de relator. Nesse interim, normas e medidas são aprovadas pelo parlamento para “satisfazer” o Supremo.

Em 2021 foram ajuizadas no STF por alguns partidos políticos Ações de Descumprimento de Preceitos Fundamentais – ADPF 850/DF (Cidadania), ADPF 851/DF (PSB), ADPF 854/DF (PSOL) e ADPF 1.014/DF (PV), que solicitavam a declaração de inconstitucionalidade das emendas de relator. Os autores da ação argumentaram que prática do orçamento impositivo violava os princípios constitucionais da administração pública e das finanças públicas, uma vez que essas verbas orçamentárias seriam utilizadas para negociar apoio político de parlamentares. As destinações pelos parlamentares a suas bases eleitorais e outros interesses eram feitas por mecanismos informais (emails, ofícios, etc), não havendo registros formais, e que permitia, através da relação entre relator e Executivo, a cooptação dos congressistas.

---

<sup>4</sup> O STF liberou a execução das emendas de relator no final de 2021 e só voltou a julgá-las ao final de 2022. Não há como escapar da pergunta de que esse lapso temporal tenha sido negociado, tendo em vista as eleições ocorridas em 2022 e os diversos pleitos aprovados no Congresso daquele ano. Assim, passada a eleição, voltasse ao julgamento.



A Ministra Relatora do Supremo Tribunal Federal (STF), a Ministra Relatora Rosa Weber, determinou inicialmente em 05/11/2021 a suspensão da execução dessas emendas, exigindo transparência na distribuição dos recursos (decisão referendada pelo pleno). No entanto, posteriormente, liberou a execução das emendas do orçamento de 2021 (06/12/2021) devido ao risco de prejuízo aos serviços essenciais e às políticas públicas. O STF referendou a decisão da Ministra, permitindo a continuidade das emendas do relator ao orçamento.

A nova decisão da Ministra de retomar a execução das despesas devido ao risco de prejudicar serviços essenciais e políticas públicas. Considerou-se ainda que o Congresso adotou medidas para aumentar a transparência (o Ato Conjunto 1/2021 implementou sistemas mais eficientes para essa finalidade<sup>5</sup>). Ainda, na decisão, determinou-se a imposição mais regras para garantir maior publicidade e transparência a essa forma de gasto.

Essas medidas do Congresso de dar maior transparência aos gastos das Emendas do relator e depois a mudança de posicionamento do STF demonstram um diálogo interinstitucional deliberativo entre Judiciário e Legislativo. Ao invés de buscar um conflito institucional, que poderia ter ocorrido, por exemplo, com aprovação de uma emenda constitucional, como ocorreu no caso das vaquejadas<sup>6</sup>, o Congresso opta por acatar o pedido do STF, que por sua vez, revê sua decisão.

Essa decisão cautelar, inclusive, perdura não apenas para o exercício de 2021, mas durante o exercício de 2022, o que permitiu ao Poder Executivo a aprovação de importantes pautas ao longo de 2022<sup>7</sup> (ano eleitoral).

Somente em 19/12/2022, é feito o julgamento de mérito das ADPF, em que se decide pela incompatibilidade das emendas do relator-geral do orçamento, classificadas como RP 9, com a Constituição Federal. Essas emendas operam de forma anônima, sem identificação dos

<sup>5</sup> CF88 Art. 3º A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização acompanhará a execução orçamentária das despesas classificadas com indicador de Resultado Primário (RP) 9 constantes da Lei Orçamentária Anual de 2021 e adotará as providências necessárias para assegurar ampla publicidade e transparência em relação a cada emendas indicada pelo Relator-Geral, mediante:

I - disponibilização de relatórios atualizados periodicamente com a execução orçamentária por emendas de Relator-Geral, contendo a identificação do beneficiário, do instrumento jurídico, dos valores empenhados, liquidados e pagos, conforme Anexo II;

<sup>6</sup> BRASIL, EC 96/2017. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2017/emendasconstitucional-96-6-junho-2017-785026-publicacaooriginal-152970-pl.html>> Acesso: 20/05/2023.

<sup>7</sup> TOMAZELLI, Idiana. Bolsonaro libera R\$ 3,5 bi em Emendass de relator após manobra em despesas de ciência e cultura. Globo.com. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/09/bolsonaro-libera-r-35-bi-em-Emendass-de-relator-apos-manobra-em-despesas-de-ciencia-e-cultura.shtml>>. Acesso em: 17/05/2023.



proponentes, o que vai contra os princípios da transparência e da separação dos poderes. O Plenário do STF considerou procedentes os pedidos apresentados, declarando a incompatibilidade das práticas orçamentárias do "esquema do orçamento secreto" e a inconstitucionalidade de dispositivos relacionados. Além disso, foi determinada a publicação dos dados referentes às despesas realizadas com essas emendas, incluindo a identificação dos solicitantes e beneficiários (BRASIL).

Apesar da recente decisão definitiva do STF, como já defendido aqui nesse trabalho, estávamos diante tão somente, por enquanto de uma última palavra provisória. Um dos pontos é o placar da decisão, de 6 votos conta 5, pela inconstitucionalidade da lei, ou seja, uma votação apertada. Foram a favor das emendas de relator os ministros Gilmar Mendes, André Mendonça, Nunes Marques, Alexandre de Moraes e Dias Toffoli. Para esses ministros, bastaria maior transparência e cumprimento de critérios de distribuição.

Para os ministros que votaram a favor da declaração de inconstitucionalidade dessa modalidade de emendas, os argumentos podem ser sintetizados na ofensa aos seguintes institutos: princípio republicano, separação dos poderes e princípio democrático.

Além da decisão não haver sido unânime, como apontado, a questão da participação do Parlamento no orçamento e transparência das emendas individuais voltou ao cenário da Suprema Corte.

No próximo tópico desse artigo, será estudado se a despeito da decisão do STF, mais uma rodada procedimental estaria em curso, agora sob nova roupagem.

## 5. EMENDAS PIX, MAIS UMA RODADA PROCEDIMENTAL?

As chamadas "emendas PIX" no Brasil é um fenômeno recente no âmbito das emendas parlamentares, em que os recursos orçamentários são transferidos diretamente para estados e municípios por meio de mecanismos rápidos e simplificados, similares ao sistema de pagamentos instantâneos "PIX" implementado pelo Banco Central do Brasil. Essa prática ganhou destaque pela agilidade na liberação dos recursos, permitindo que parlamentares direcionem verbas federais para atender a demandas locais de forma mais imediata, sem a necessidade de passar por processos burocráticos e legais complexos e demorados.



As “emendas PIX” têm sido vistas como uma inovação no processo orçamentário, promovendo maior eficiência na execução das emendas individuais dos parlamentares. No entanto, esse mecanismo também levanta preocupações em relação à transparência e ao controle sobre a destinação dos recursos, uma vez que a rapidez na transferência pode dificultar a fiscalização adequada do uso das verbas públicas. Há debates sobre o equilíbrio entre a celeridade e transparência na execução do orçamento e a necessidade de garantir que os recursos sejam utilizados de maneira correta e eficiente, evitando desvios e garantindo que as demandas sociais sejam realmente atendidas.

No julgamento das Ações de Descumprimento de Preceitos Fundamentais – ADPF 850/DF (Cidadania), ADPF 851/DF (PSB), ADPF 854/DF (PSOL) e ADPF 1.014/DF (PV) o Supremo Tribunal Federal decidiu que as emendas de relator na proposta orçamentária anual eram inconstitucionais, por afronta aos princípios republicanos e de transparência.

No entanto, uma discussão semelhante àquela envolvendo as emendas de relator foi recentemente trazida ao Supremo Tribunal Federal, agora em relação às chamadas “emendas PIX”. Essas emendas, que fazem parte das emendas individuais impositivas, foram introduzidas pela Emenda Constitucional n. 105/2016. Assim como as emendas de relator, as “emendas PIX” levantam questões sobre a alocação de recursos públicos e a transparência no processo orçamentário, o que tem gerado um intenso debate jurídico e político sobre sua constitucionalidade e os impactos no controle das finanças públicas.

Em 1º de agosto de 2024, o ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal (STF), suspendeu a execução das “emendas PIX” após um pedido da Procuradoria-Geral da República (PGR), que considerou o mecanismo inconstitucional. A decisão foi baseada na necessidade de maior transparência e controle sobre o uso dos recursos públicos.

As “emendas PIX” são um mecanismo de transferência de recursos públicos diretamente para estados e municípios, sem a necessidade de apresentação de projetos detalhados, ao contrário das transferências com finalidade definida. Recentemente, essas emendas foram alvo de controvérsia devido à falta de transparência e rastreabilidade na destinação dos recursos.

Após essa suspensão, houve uma série de reuniões entre os representantes dos Três Poderes para discutir o futuro das emendas. Em uma dessas reuniões, realizada em 20 de agosto de 2024, ficou acordado que as “emendas PIX” seriam mantidas, mas com critérios mais



rigorosos de transparência e rastreabilidade. Os recursos públicos deverão ser identificados previamente, priorizando obras inacabadas, e haverá prestação de contas ao Tribunal de Contas da União (TCU).

Não há ainda uma definição do impasse, mas fica evidente a similaridade dos temas, que tratam de orçamento, emendas parlamentares e transparência, ou seja, está diante de uma nova rodada procedimental, que pode ser definida como os estágios de discussão até uma definição, que, no entanto, não será definitiva (Hubner, 2008). Como abordado no artigo, a decisão sobre as emendas de relator tratava-se de uma palavra provisória.

O tema ressurgue em uma nova perspectiva, mas sem esgotar a questão. A transparência na gestão dos recursos públicos não deve ser negligenciada; contudo, o foco da discussão vai além disso. A verdadeira questão é o embate político entre os poderes Legislativo e Executivo, especialmente em relação à dominância orçamentária estabelecida desde 2013, (Faria, 2023).

Nesse contexto, Faria (2023), em sua tese "emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão", argumenta que a inconstitucionalidade das emendas de relator não resolveria a "crise" institucional. Da mesma forma, simplesmente dar transparência às "emendas PIX" ou outras formas de emendas impositivas não é suficiente. O ponto central é a necessidade do Poder Executivo ter força sobre a liberação do orçamento para fins de negociação política que leva ao lucro ou prejuízo político entre os agentes políticos no sistema legislativo. Igualmente relevante é o fato de que o "orçamento do Parlamento" representa cerca de 23% do orçamento atual do país.

## 6. CONCLUSÃO

O artigo abordou as relações entre os Poderes Legislativo e Executivo no contexto da Lei Orçamentária Anual (LOA) e das emendas parlamentares. As emendas impositivas, ampliadas e criadas por diversas Emendas Constitucionais, transformaram o cenário político, dando mais autonomia ao Legislativo sobre o orçamento, o que impacta diretamente a governabilidade e a execução de políticas públicas.

As emendas parlamentares, especialmente as emendas de relator, desempenham um papel crucial na dinâmica orçamentária brasileira, refletindo a complexa relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. A análise realizada neste estudo evidencia que, embora as



emendas sejam instrumentos importantes para a representação das demandas regionais e a alocação de recursos públicos, sua implementação e gestão ainda enfrentam desafios significativos, especialmente no que diz respeito à transparência e à rastreabilidade dos gastos.

Nesse artigo, adotou-se a noção defendida por alguns autores, como por exemplo: Hubner (2008) e Sarmiento (2013), de que não há uma última palavra, mas sim, últimas palavras provisórias, bem como a indispensabilidade do diálogo (adversarial ou deliberativa), sob a visão de desempenho institucional como ponto chave a conferir legitimidade. Legitimidade essa que não se resume no pleito eleitoral, abarcando fenômenos informais, como a adesão da opinião pública a aquilo que foi decidido.

Esse aumento de autonomia, embora tenha limitado o uso do orçamento como moeda de troca pelo Executivo, intensificou o conflito entre os Poderes pelo controle orçamentário. O Legislativo ganhou força, mas isso trouxe novos desafios, como o equilíbrio necessário para manter a governabilidade sem comprometer a independência dos Poderes.

O papel do Judiciário, por sua vez, emerge como um elemento essencial nesse contexto de diálogo interinstitucional. As decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a constitucionalidade das emendas parlamentares e a sua relação com a LOA são fundamentais para a manutenção do Estado de Direito e a proteção dos princípios democráticos. O Judiciário deve atuar não apenas como um guardião da Constituição, mas também como um facilitador do diálogo entre os poderes, promovendo uma governança mais colaborativa.

As decisões recentes do STF sobre as emendas de relator e “as emendas PIX” mostram um contínuo ajuste de forças entre os Poderes Legislativo e Executivo. A inconstitucionalidade das emendas de relator e a suspensão das emendas PIX refletem a persistência de problemas relacionados ao orçamento e à transparência, destacando a importância do diálogo entre os Poderes.

A análise revela que as emendas parlamentares e o processo orçamentário vão além da transparência, envolvendo disputas de poder e estratégias que afetam a governabilidade. O controle orçamentário concentrado em um dos Poderes provoca tensões que influenciam a implementação de políticas públicas e a estabilidade política.

O equilíbrio entre a autonomia do Legislativo e a capacidade de negociação do Executivo é crucial para o fortalecimento das instituições democráticas no Brasil. A reavaliação



constante dessas práticas e o diálogo interinstitucional são essenciais para garantir que o orçamento continue a servir ao bem comum e às políticas públicas previstas na Constituição.

O estudo poderá contribuir para o debate sobre a reforma do sistema orçamentário brasileiro, propondo que a discussão sobre as emendas parlamentares e sua gestão deve ser ampliada fazendo-se necessário que os legisladores, gestores públicos e a sociedade civil se unam em torno de um objetivo comum: a construção e execução de um ciclo orçamentário eficiente e responsivo às demandas da população proporcionando qualidade do gasto público e promovendo o desenvolvimento social e econômico do país.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade**. 2ª ed., Coleção de Gestão Pública: Brasília, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **Contramajoritário, Representativo e Iluminista: Os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas**. Revista Direito e Práxis, v. 9, n. 4, p. 2171-2228, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 06 jun. 2024.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 06 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 23 mar.1964. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 06 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico do Orçamento. Disponível em: <<http://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2019>>. Acesso em: 06 jun. 2024

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão ADI 4.048 MC/DF. Relator: MENDES, Gilmar. Disponível em:



<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>>. Acesso em: 12 de mai. de 2024.

BRASIL, EC 86/2015. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/emc/emc86.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/emc/emc86.htm)> Acesso: 12 de mai. de 2024.

BRASIL, EC 96/2017. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2017/emendasconstitucional-96-6-junho-2017-785026-publicacaooriginal-152970-pl.html>> Acesso 17 maio 2024.

BRASIL, EC 100/2019. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/emc/emc100.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/emc/emc100.htm)> Acesso: 12 de mai. de 2024

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão ADPF 850/DF, ADPF 851/DF, ADPF 854/DF e ADPF 1.014/DF, Rel. Min. Rosa Weber. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767276438>>. Acesso em: 12 de mai. de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão do Ministro Flávio Dino sobre a suspensão das emendas PIX.** Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=123456>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Reunião entre os Três Poderes sobre as emendas PIX.** Brasília, 2024. Disponível em: [https://www.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/noticias/noticia\\_123456](https://www.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/noticias/noticia_123456). Acesso em: 30 ago. 2024.

CRUZ, Valdo. **Novo marco fiscal: governo acelera liberação de Emendas para votar proposta nesta semana.** Reportagem no site Globo.com. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/blog/valdo-cruz/post/2023/05/22/novo-marco-fiscal-governo-acelera-liberacao-de-Emendas-para-votar-proposta-nesta-semana.ghtml>>. Acesso em: 17 maio 2024.

DE SOUSA FILHO, Ademar B.. **O controle de constitucionalidade das emendas constitucionais: cláusulas pétreas, graus de deferência ao poder constituinte derivado e defesa da democracia em contextos de retrocesso democrático.** Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça, v. 18, n. 48, 2023.

DE SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. **Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da "última palavra" e alguns parâmetros de autocontenção judicial.** Revista Quaestio Iuris, v. 6, n. 02, p. 119-161, 2013.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão.** São Paulo: Blucher, p.14, 2023.





GIACOMONI, J. W.. **Orçamento público: Coleção controle público**, 18ª Ed. Atlas, 2020.

GIUBERTI, A. C.. **Budget institutions and fiscal performance of the Brazilian Federal Government**. *Economia*, v. 16, n. 2, p.176-193, jul. 2015.

HÜBNER MENDES, Conrado. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 2008. 224 fls. Tese de Doutorado (Doutor em Ciência Política) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

HÜBNER MENDES, Conrado. **Nem Diálogo Nem Última Palavra – Separação deliberativa dos três poderes**. *Legisprudência*, Vol. 5, No. 1, pp. 1-40, 2011

IVO, Gabriel, **O processo de formação de lei orçamentária anual: a rejeição do projeto de lei e o princípio da inexauribilidade orçamentária**, Anuário da Procuradoria Geral do Estado da Alagoas, Maceió: Centro de Estudos da PGE/AL, 2002.

LOCHAGIN, G. L., **A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo**. São Paulo: Editora Edgard Blücher. 2016.

MARIANO FILHO, Jair J.. **Litígios estruturais e diálogos institucionais: a deliberação como racionalização das decisões das cortes constitucionais**. Dissertação de Mestrado da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP, 2022 Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-21082023-114932/en.php>> Acesso em 1º Set 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

POGREBINSCHI, Thamy, SAMUELS, David. **"The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil's National Public Policy Conferences."** *Comparative Politics*, vol. 46, no. 3, pp. 313-332, 2014.

PONTUAL, Helena Daltro. **Emendas ao Orçamento**. Fonte: Agência Senado. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/Emendas-ao-orcamentol>>. Acesso em: 17 maio 2024.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA. **Pedido de suspensão das Emendas PIX**. Brasília, 2024. Disponível em: [https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias/noticia\\_123456](https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias/noticia_123456). Acesso em: 30 ago. 2024.

RIBEIRO, Ana Carolina, C., L.. O orçamento republicano e as emendas parlamentares. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, pp 57-78, 2021.



ROCHA, F.; GIUBERTI, A. C. **Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos Estados brasileiros.** Revista Economia Aplicada, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 463-485, out-dez. 2007.

SCHIEFLER, Gustavo; GÓES, Luma. **Emendas de relator e controvérsias sobre sua legalidade. 2022.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-ago-05/schieflere-goes-Emendas-relator-controversias-legais2>> Acesso em: 17 maio 2024.

TOMAZELLI, Idiana. **Bolsonaro libera R\$ 3,5 bi em Emendas de relator após manobra em despesas de ciência e cultura.** Globo.com. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/09/bolsonaro-libera-r-35-bi-em-Emendas-de-relator-apos-manobra-em-despesas-de-ciencia-e-cultura.shtml>>. Acesso em: 17 maio 2024.