



É inconstitucional fixar cronograma de execução de emendas no PLDO-2026

08/07/2025

Participei da audiência pública convocada pelo ministro Flávio Dino sobre o regime jurídico das emendas parlamentares impositivas, ocorrida em 27 de junho deste ano, no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7.688, 7.695 e 7.697 que tramitam no Supremo Tribunal Federal (vídeo disponível [aqui](#)).

Um dos aspectos que suscitei é que o tempo da execução orçamentária importa tanto ou mais que o volume dos recursos públicos empregados em uma determinada ação governamental, sobretudo se essa ação não envolver despesas obrigatórias. As despesas discricionárias, que são pagas nos primeiros meses do ano, escapam dos contingenciamentos, que, porventura, forem necessários para resguardar o cumprimento da meta de resultado primário ao longo do exercício financeiro.

Tal raciocínio se acirra em anos eleitorais, tal como, aliás, começa a ser pautado no âmbito do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2026. Os exercícios em que há sufrágio popular trazem consigo a tentativa de manejar o orçamento público para maximizar ganhos de curto prazo e para impactar o resultado das urnas, visando contornar as restrições oriundas da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997) e as regras fiscais.

Eis o contexto em que o Congresso Nacional tem se mobilizado para tentar emplacar um calendário de pagamento antecipado das emendas parlamentares para o próximo ano. Como [noticiado pela Folha](#) há poucos dias

“A cúpula do Congresso planeja aprovar um calendário que obrigará o governo Lula (PT) a executar as emendas parlamentares ao Orçamento antes da eleição de 2026.

O objetivo é potencializar o uso desses recursos bilionários nas campanhas dos atuais deputados e senadores, seja para reeleição ou para concorrer a outros cargos, de acordo com informações colhidas pela reportagem com três pessoas envolvidas no tema.

[...] A visão do governo, de acordo com esse interlocutor, é a de que estabelecer o calendário em lei engessará o Executivo, que fica sem margem de manobra em caso de frustração de receitas, e ainda prejudica politicamente o presidente, ao obrigar que essas verbas tenham prioridade no fluxo de pagamentos em detrimento dos investimentos dos ministérios.

Integrantes do centrão dizem que o calendário é uma alternativa para evitar que o governo só dê andamento às emendas após o período eleitoral e, com isso, diminua a influência das verbas na eleição.



O dinheiro é direcionado para prefeitos e governadores em troca de apoio e também com a expectativa de que as obras resultantes dos repasses rendam votos.

Além disso, é uma forma do centrão impedir que o governo priorize seus aliados antes da eleição e deixe para o fim do ano a liberação das verbas de quem apoiar outras candidaturas presidenciais contra Lula —o que quase todos os partidos de centro e centro-direita já anunciaram que vão fazer no próximo ano.

O objetivo principal é que as emendas individuais e de bancada sejam empenhadas ainda no primeiro semestre, para evitar as vedações do período eleitoral.”

Nas eleições municipais de 2024 também houve semelhante tentativa de inserção de calendário de pagamento de emendas parlamentares, que foi vetado pelo Executivo, em meio a uma colossal disputa sobre a margem cada vez mais reduzida de deliberação discricionária sobre as despesas primárias federais. Naquela ocasião, o núcleo do conflito residiu na tentativa de os congressistas ampliarem o regime da impositividade das emendas parlamentares, mediante três estratégias concomitantes:

1. fixação de cronograma de execução orçamentária das emendas, com hipótese de quitação integral até 30 de junho de 2024;
2. estabelecimento de prioridade de pagamento da execução orçamentária das emendas em relação às demais despesas discricionárias; bem como
3. previsão de que emendas de bancada fariam jus a um limite mínimo de dotação equivalente a 0,9% da receita corrente líquida da União verificada em 2022, ao que foi vetado. Todavia, aludido veto foi contornado, de forma pragmática, mas inconstitucional, no artigo 11, § 3º e §4º, II da LC 210/2024, ao resguardar um adicional de R\$ 11,5 bilhões em emendas parlamentares de comissão, corrigidas monetariamente desde então. Tais emendas não são impositivas, mas obtiveram um patamar mínimo de alocação amparado por mecanismo de correção monetária, em uma espécie infraconstitucional de vinculação contrária ao artigo 167, IV da CF/1988.

A bem da verdade, o Congresso tem deliberadamente buscado ampliar sua cota de participação no volume global de despesas discricionárias da União, em esforço que se revela ainda mais voraz em anos eleitorais. Trata-se de estratégia que empurra a responsabilidade de ajuste nas contas públicas quase que exclusivamente para o Executivo. Aludida pressão por antecipar o pagamento das emendas parlamentares burla a proporcionalidade a que se refere o §18 do artigo 166 da Constituição de 1988.

Spacca

Tal fenômeno não é recente e tem se repetido, direta ou indiretamente, nas eleições que ocorrem bienalmente no país. O acirramento das restrições fiscais paradoxalmente potencializa o desejo de manejar exceções a conta-gotas em meio à longa tensão pendular entre Executivo e Legislativo, que constitucionalmente remonta, no mínimo, à Emenda 86/2015.

O precedente imediatamente anterior de redesenhos orçamentários abusivos em pleno ano eleitoral ocorreu no âmbito da Emenda nº 123, de 14 de julho de 2022 (alinhada de Emenda Kamikaze), que foi reputada inconstitucional pelo STF na ADI 7.212. Naquela ocasião, a pretexto de um falseado *“estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes”*, ensejado supostamente pela Guerra na Ucrânia, foram abertos créditos extraordinários em cerca de R\$ 40 bilhões às vésperas das eleições nacionais, para pagar auxílios diversos em prol de caminhoneiros, taxistas etc.

Na ADI 7.212, o STF considerou que a Emenda Constitucional 123/2022 havia afrontado o princípio da igualdade de oportunidades entre os candidatos, ao ampliar a concessão de benefícios sociais em ano eleitoral. A Corte Constitucional brasileira teve de, aberta e formalmente, superar a restrição processual do término do prazo de vigência da norma em 31/12/2022, porque reputou necessário, pedagogicamente, declarar a inconstitucionalidade da emenda para evitar que eventuais medidas semelhantes viessem a prejudicar a igualdade na disputa eleitoral em situações análogas no futuro.

Antes das eleições de 2022, também houve semelhante captura no âmbito das eleições de 2020, uma vez que o artigo 2º da Emenda 105/2019 previu que deveria haver o efetivo repasse financeiro de 60% do total das transferências especiais (“pix orçamentário”) até 30 de junho de 2020.

Diante desse cada vez mais acirrado desequilíbrio histórico entre os Poderes Executivo e Legislativo, é preciso lembrar que a gestão do ritmo mensal da execução orçamentária é competência privativa do Executivo e ocorre no âmbito do decreto de programação financeira, para resguardar o alcance da meta de resultado primário da LDO.

Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, tal competência passa pela elaboração de metas bimestrais de arrecadação (artigo 13) e de cronograma mensal de desembolso (artigo 8º), o que deve ocorrer nos primeiros 30 dias após a promulgação da LOA. Ao longo do exercício, o monitoramento da execução orçamentária deve ser realizado mediante relatórios resumidos publicados bimestralmente (na forma do artigo 53, III da LRF). Caso haja risco de frustração das receitas estimadas, poderão ser contingenciadas as despesas primárias que não forem obrigações legais e constitucionais (marcadas pelo identificador de resultado primário 1 e



incluídas formalmente na Seção I do Anexo III da LDO/2024), para que seja cumprida a meta de resultado primário (artigo 9º da LC 101/2000).

Diferentemente das despesas obrigatórias a que se refere o §2º do artigo 9º da LRF, as emendas parlamentares, mesmo as que têm natureza impositiva (emendas individuais e de bancada), são suscetíveis de contingenciamento, por força do seguinte §18 do artigo 166 da Constituição de 1988:

“§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.”

Como tem sido elevado o nível de contingenciamento necessário para cumprir a meta de resultado primário nos últimos anos, o Congresso tem tentado – reiteradamente – antecipar a execução das suas emendas parlamentares, para, com isso, resguardá-las dos efeitos da incidência dos decretos de programação financeira controlados pelo Executivo.

Não é demasiado repisar que, em ano de eleições, a opção por assegurar que tais emendas sejam repassadas às bases locais ou regionais de cada deputado federal e de cada senador, antes da vedação a que se refere a alínea “a” do inciso VI do artigo 73 da Lei 9.504/1997, é considerada pelos parlamentares como uma questão de sobrevivência política que não admite qualquer restrição fiscal. Trata-se, aliás, de uma tentativa de contornar a paridade de armas que rege a legislação eleitoral.

Na forma do §18 do artigo 166 da CF/1988, as emendas parlamentares impositivas deveriam ser contingenciadas na mesma proporção e na mesma velocidade das demais despesas discricionárias do Executivo, mas tal regra de proporcionalidade não tem sido obedecida na prática, porque o Congresso aprendeu a disputar também o controle do tempo da execução orçamentária.

Para as próximas eleições, mais uma vez, o problema já está a se repetir, diante da intenção do Congresso de pautar no PLDO-2026 a hipótese de adiantar a execução orçamentária da maioria das emendas individuais e de bancada impositivas para garantir sua quitação ainda no primeiro semestre do ano que vem. Além de visar impactar o processo eleitoral, tal estratégia de furar a fila das prioridades constitucionais para passar à frente as [despesas paroquiais de interesse dos parlamentares](#) almeja, direta ou indiretamente, empurrar exclusivamente para o Executivo o colossal ônus de realização dos esforços de ajuste fiscal.

Cabe aqui enfatizar que se trata de iniciativa que afronta diretamente não só o já citado §18 do artigo 166 da Constituição, como também o §13 do mesmo dispositivo constitucional: “as programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica”.

Como o §2º do artigo 7º da Lei Complementar 200/2023 previu que *“o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública é de 75% (setenta e cinco por cento) do valor autorizado na respectiva lei orçamentária anual”*, a margem de provável contingenciamento das demais despesas discricionárias e, por tabela, das emendas parlamentares impositivas seria de até 25%.

Em um raciocínio de fronteira, caso haja risco de frustração da arrecadação (até porque o Congresso tem rejeitado os esforços do Executivo em rever determinadas renúncias fiscais) e, por conseguinte, se houver risco de não atingimento da meta de resultado primário, um quarto das emendas parlamentares individuais e de bancada poderia vir a ser contingenciado, sendo também possível (embora politicamente difícil) o contingenciamento integral das emendas de comissão.

Da confluência de regras inscritas na CF/1988 e na LRF, emerge a constatação fática de que o tempo da execução orçamentária é tão importante quanto o volume de recursos financeiros aportado em determinada rubrica, mas tal ritmo mensal será dado pelo risco de frustração da meta de resultado primário.

Obviamente, os Poderes Executivo e Legislativo podem chegar a acordos contingentes quanto ao ritmo de execução de despesas discricionárias em anos eleitorais, inclusive podem rever a meta de resultado primário no âmbito da respectiva LDO. Todavia tal diálogo deve ser claro e se pautar pelo princípio da proporcionalidade, restabelecendo – tanto quanto possível – as coalizões sobre o ritmo da execução orçamentária e das prioridades alocativas do governo federal no âmbito do controle de boca do caixa do Tesouro Nacional.

Na raiz desse mal-estar, porém, há um problema estrutural profundamente mais grave, cuja resolução não passa pela mera e cada vez mais recorrente intervenção do STF sobre os demais Poderes. O impasse nuclear reside na falta de cumprimento da ordenação legítima de prioridades que o planejamento imprime no ciclo orçamentário. Embora não seja isoladamente suficiente, uma das medidas necessárias para sua resolução passa pelo impessoal cumprimento do elenco de impedimentos de ordem técnica à execução das emendas parlamentares, na forma do artigo 10 da LC 210/2024.

Afinal, não cabe a qualquer LDO permitir que o Legislativo usurpe – direta ou indiretamente – competência privativa do Executivo, como o é o controle temporal da execução orçamentária. Burlas dessa envergadura devem ser rechaçadas desde já, de modo a evitar que venham futuramente a ser constitucionalizadas em mais uma rodada de acirramento da busca por uma espécie tergiversadora de parlamentarismo orçamentário.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-jul-08/e-inconstitucional-fixar-cronograma-de-execucao-de-emendas-no-pldo-2026/>