

AS EMENDAS PARLAMENTARES E A SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL: ENTRE A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E A CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA

PARLIAMENTARY AMENDMENTS AND THE SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES IN BRAZIL: BETWEEN THE ECONOMIC CONSTITUTION AND THE FINANCIAL CONSTITUTION

Denival Dias de Souza¹

RESUMO

O presente artigo analisa a relação entre as emendas parlamentares e a sustentabilidade das finanças públicas no Brasil, à luz da divergência existente entre a Constituição Econômica, orientada ao desenvolvimento, e a Constituição Financeira, voltada ao equilíbrio fiscal. A pesquisa parte do problema: de que forma as emendas parlamentares, especialmente após a execução obrigatória instituída pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019 e nº 105/2019, afetam a sustentabilidade fiscal e intensificam a fragmentação orçamentária? Como hipótese, sustenta-se que, embora fortaleçam a dimensão democrática do orçamento ao ampliar a participação do Poder Legislativo, as emendas parlamentares comprometem a racionalidade fiscal e limitam o planejamento de longo prazo, dificultando a efetividade das políticas públicas estruturantes. A análise demonstra que o aumento expressivo das emendas parlamentares gera impactos significativos na dinâmica do federalismo fiscal, na alocação de recursos e na governabilidade.

Palavras-chave: Emendas parlamentares; Sustentabilidade fiscal; Constituição Econômica; Constituição Financeira; Federalismo.

ABSTRACT

This article analyzes the relationship between parliamentary amendments and the sustainability of public finances in Brazil, in light of the tension between the Economic Constitution, which is oriented toward development, and the Financial Constitution, which is focused on fiscal balance. The research begins with the question: how do parliamentary amendments, especially after the mandatory execution established by Constitutional Amendments No. 86/2015, No. 100/2019, and No. 105/2019, affect fiscal sustainability and intensify budgetary fragmentation? The hypothesis is that, although they strengthen the democratic dimension of the budget by expanding the legislative branch's participation, parliamentary amendments compromise fiscal rationality and limit long-term planning, hindering the effectiveness of structural public policies. The analysis demonstrates that the significant increase in parliamentary amendments generates significant impacts on the dynamics of fiscal federalism, resource allocation, and governability.

Keywords: *Parliamentary amendments; Fiscal sustainability; Economic Constitution; Financial Constitution; Federalism.*

¹ Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Autônomo do Brasil (UniBrasil). Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Advogado e professor universitário. Procurador Dativo do Tribunal de Ética e Disciplina da OAB/SE (2025 – atual). Docente em cursos preparatórios para concursos na área jurídica e autor de obras na área do Direito.

1. INTRODUÇÃO

O tema escolhido para o desenvolvimento do presente artigo é o da relação entre as emendas parlamentares e a sustentabilidade das finanças públicas no Brasil, considerando as tensões constitucionais entre a Constituição Econômica (voltada ao desenvolvimento) e a Constituição Financeira (voltada ao equilíbrio fiscal).

Assim, o presente artigo visa analisar os impactos das emendas parlamentares, especialmente após a introdução da execução obrigatória (EC nº 86/2015, EC nº 100/2019, EC nº 105/2019), na sustentabilidade fiscal brasileira e na capacidade do Estado de planejar políticas públicas estruturantes.

O problema de pesquisa a ser resolvido é: De que forma as emendas parlamentares, no contexto da constitucionalização das finanças públicas, afetam a sustentabilidade fiscal e acentuam a tensão entre a Constituição Econômica e a Constituição Financeira no Brasil?

Como hipótese, tem-se que as emendas parlamentares, embora ampliem a dimensão democrática do orçamento ao permitir maior participação do Legislativo, comprometem a sustentabilidade fiscal e intensificam a fragmentação orçamentária.

Essa dinâmica gera um descompasso entre a Constituição Econômica (desenvolvimentista) e a Constituição Financeira (fiscalista), reduzindo a efetividade das políticas públicas de longo prazo.

O objetivo geral do presente artigo é analisar a efetividade e os impactos das emendas parlamentares na sustentabilidade das finanças públicas brasileiras, à luz da tensão entre a Constituição Econômica e a Constituição Financeira.

Como objetivos específicos, tem-se os seguintes:

1. Examinar o processo de constitucionalização das finanças públicas e a inserção das emendas parlamentares nessa situação fática;
2. Investigar como as emendas parlamentares afetam a lógica do federalismo fiscal e a distribuição de recursos entre entes federativos;
3. Avaliar as implicações das emendas parlamentares para a sustentabilidade fiscal e o equilíbrio orçamentário;
4. Relacionar as limitações impostas pelas emendas parlamentares ao cenário da crise do capitalismo democrático e da mundialização financeira;
5. Propor reflexões sobre possíveis caminhos para compatibilizar participação democrática, sustentabilidade fiscal e justiça intergeracional;

O estudo justifica-se pela relevância atual do tema: as emendas parlamentares tornaram-se instrumento político de grande impacto na execução orçamentária, especialmente após sua transformação em emendas impositivas.

A análise de sua repercussão na sustentabilidade fiscal é urgente, pois envolve:

- O equilíbrio entre democracia orçamentária e racionalidade administrativa.
- A tensão entre planejamento de longo prazo (Constituição Econômica) e restrições fiscais imediatas (Constituição Financeira).
- O risco de engessamento do orçamento e comprometimento da justiça intergeracional.

Além disso, a pesquisa visa contribuir para o debate acadêmico ao articular Direito Constitucional, Direito Financeiro e Economia Política, reforçando a importância da interdisciplinaridade.

A metodologia utilizada é de uma análise qualitativa, exploratória e analítico-descritiva. Em relação ao método, utilizou-se uma abordagem jurídico-dogmática, associada à análise crítica de ordem econômico-estrutural.

Por fim, as técnicas de pesquisa utilizadas foram: i) Análise documental (Constituição Federal de 1988, ECs nº 86/2015, 100/2019, 105/2019, LRF – LC 101/2000); ii) Revisão bibliográfica (autores nacionais e estrangeiros sobre finanças públicas, federalismo fiscal, capitalismo democrático) e iii) Análise de conteúdo (BARDIN, 2016), com categorização em eixos: “constitucionalização das finanças”, “federalismo fiscal”, “sustentabilidade fiscal” e “crise do capitalismo democrático”.

2. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS E O PAPEL DAS EMENDAS PARLAMENTARES

É necessário reconhecer que a Constituição deve ser compreendida como a ordem jurídica fundamental de uma sociedade, estruturada a partir de certos princípios essenciais².

Para sua efetiva concretização, são requeridos alguns elementos fundamentais: (1) a definição de princípios orientadores para a unidade política e o desenvolvimento estatal; (2) a previsão de procedimentos capazes de solucionar controvérsias internas à comunidade; (3) a organização da estrutura e atuação do Estado; e (4) a criação de uma base normativa que sustente os princípios constitutivos da ordem jurídica³.

Hesse⁴ desenvolveu sua teoria a partir da constatação de que existe uma relação de reciprocidade entre a Constituição jurídica e a realidade político-social, ambas relevantes e indissociáveis.

Não é mais possível adotar a separação rígida entre norma e realidade, típica do positivismo jurídico. No âmbito constitucional, a dissociação completa entre o ser

2 HESSE, Konrad. Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. p. 37.

3 FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de direito constitucional. 4 ed. Salvador: JusPodivm, 2012. p. 96-97.

4 HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991. p. 13-15.

(Sein) e o dever ser (Sollen) tende a gerar normas desvinculadas da realidade ou uma realidade esvaziada de qualquer valor normativo⁵.

Assim, a Constituição expressa não somente o ser, mas também o dever ser, indo além das condições fáticas que apenas refletem sua validade, especialmente no que se refere às forças sociais e políticas⁶.

Por conta desse fato, é natural e aceitável que existam lacunas constitucionais, de modo a evitar que a Constituição se torne um sistema fechado e impermeável a mudanças. Ao enfrentar múltiplas situações críticas ao longo da história, seu conteúdo deve permanecer “aberto ao tempo”⁷.

Essa abertura é, contudo, limitada, pois não pode comprometer o sentido e os princípios essenciais que sustentam o sistema democrático. Assim, devem ser consideradas as transformações tecnológicas, sociais, econômicas e culturais, permitindo que a Constituição se adapte à evolução histórica e preserve sua eficácia e relevância⁸.

Dito isso, o processo de elaboração das leis orçamentárias constitui uma modalidade especial do processo legislativo, da qual resultam essas normas. É considerado especial porque segue regras em parte distintas daquelas aplicáveis ao procedimento legislativo ordinário.

Cumprir destacar que, no Brasil, tal processo abrange não apenas os projetos principais — plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual —, mas também os projetos de lei e medidas provisórias de caráter modificativo, como os relativos a créditos suplementares, especiais e extraordinários⁹.

Independentemente da dimensão da maioria congressional, é comum que o Poder Executivo recorra à distribuição de recursos orçamentários para obter apoio político. Nesse diapasão, negocia-se a destinação de verbas por meio do chamado *pork*, mecanismo utilizado para facilitar a formação de coalizões no Congresso¹⁰.

O *pork* consiste na apropriação de recursos por parlamentares para atender a interesses locais — sejam pessoais ou vinculados a suas agremiações —, tendo como objetivo principal a obtenção de benefícios eleitorais. O *pork barrel*, por sua vez,

5 MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem; HERMANY, Ricardo. O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E A REVISÃO GERAL ANUAL A PARTIR DA LEI COMPLEMENTAR 173: UMA ANÁLISE DA (IM)POSSIBILIDADE DE DIÁLOGO INSTITUCIONAL ENTRE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS. Revista Direitos Fundamentais & Democracia Vol. 30, n.1, p. 153-186, jan/abril. 2025.

6 MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem; HERMANY, Ricardo. O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E A REVISÃO GERAL ANUAL A PARTIR DA LEI COMPLEMENTAR 173: UMA ANÁLISE DA (IM)POSSIBILIDADE DE DIÁLOGO INSTITUCIONAL ENTRE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS. Revista Direitos Fundamentais & Democracia Vol. 30, n.1, p. 153-186, jan/abril. 2025.

7 HESSE, Konrad. Conceito e peculiaridade da Constituição. Tradução: Inocêncio Mártires Coelho. In: HESSE, Konrad. Temas Fundamentais do Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 89.

8 MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem; HERMANY, Ricardo. O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E A REVISÃO GERAL ANUAL A PARTIR DA LEI COMPLEMENTAR 173: UMA ANÁLISE DA (IM)POSSIBILIDADE DE DIÁLOGO INSTITUCIONAL ENTRE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS. Revista Direitos Fundamentais & Democracia Vol. 30, n.1, p. 153-186, jan/abril. 2025.

9 KANAYAMA, Rodrigo Luís; RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro. A POLÍTICA E O ORÇAMENTO PÚBLICO: DESEQUILÍBRIOS NO FIEL DA BALANÇA. Revista Digital do MPC. 2014. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/58/57>. Acesso em: 15 set. 2025.

10 KANAYAMA, Rodrigo Luís; RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro. A POLÍTICA E O ORÇAMENTO PÚBLICO: DESEQUILÍBRIOS NO FIEL DA BALANÇA. Revista Digital do MPC. 2014. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/58/57>. Acesso em: 15 set. 2025.

refere-se ao favorecimento de determinadas clientelas políticas mediante a entrega de recursos em troca de apoio parlamentar¹¹.

A utilização do *pork* eleva as chances de reeleição dos congressistas, uma vez que eles dependem do respaldo de seus eleitores locais para financiar e sustentar suas campanhas. Por outro lado, os atores políticos locais também dependem de representantes nacionais capazes de intermediar a obtenção de recursos federais, muitas vezes essenciais à gestão municipal¹².

No Brasil, a expressão prática do *pork* é observada principalmente nas emendas orçamentárias, em especial as emendas individuais. Essas emendas são propostas apresentadas isoladamente pelos parlamentares e podem assumir a forma de cancelamento ou apropriação de despesas¹³.

Na forma do artigo 49 da Resolução nº 01/2006 – CN, cada parlamentar pode apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas ao projeto de lei orçamentária, sendo que o valor total do conjunto das emendas a serem apresentadas por mandato deve ser fixado pelo Parecer Preliminar¹⁴.

Entretanto, o simples reconhecimento de que os direitos fundamentais impõem limites à liberdade de disposição orçamentária não resolve todos os problemas, pois entre a previsão legal da verba e sua efetiva execução existem diversos entraves. Como observa Mendonça, “na prática, as opções de investimentos contempladas na lei orçamentária anual podem ser ignoradas pelo Poder Executivo, que libera ou não verbas conforme sua conveniência, sem sequer ter a obrigação de justificar as retenções¹⁵”.

De fato, até pouco tempo a lei orçamentária era tratada apenas como diretriz orientadora dos gastos públicos, sem caráter vinculante. A Emenda Constitucional nº 86/2015 buscou modificar essa realidade, conferindo maior obrigatoriedade, mas persiste o debate sobre a facultatividade versus a impositividade da execução orçamentária¹⁶.

Deste modo, uma das causas que identificamos para o déficit na concretização dos direitos econômicos é justamente a falta de efetiva obrigatoriedade dos gastos sociais previstos, embora um não dependa necessariamente do outro para ser efetivado¹⁷.

11 KANAYAMA, Rodrigo Luís; RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro. A POLÍTICA E O ORÇAMENTO PÚBLICO: DESEQUILÍBRIOS NO FIEL DA BALANÇA. Revista Digital do MPC. 2014. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/58/57>. Acesso em: 15 set. 2025.

12 KANAYAMA, Rodrigo Luís; RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro. A POLÍTICA E O ORÇAMENTO PÚBLICO: DESEQUILÍBRIOS NO FIEL DA BALANÇA. Revista Digital do MPC. 2014. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/58/57>. Acesso em: 15 set. 2025.

13 MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil – Devido Processo Orçamentário e Democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 56.

14 KANAYAMA, Rodrigo Luís; RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro. A POLÍTICA E O ORÇAMENTO PÚBLICO: DESEQUILÍBRIOS NO FIEL DA BALANÇA. Revista Digital do MPC. 2014. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/58/57>. Acesso em: 15 set. 2025.

15 MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil – Devido Processo Orçamentário e Democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 2010. p. 74.

16 ÁVILA, Ana Paula Oliveira; BITENCOURT, Daniella. Orçamento Público e a Efetivação dos Direitos Humanos. Artigo apresentado no evento regional interno realizado pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (Uniritter) em Porto Alegre (RS), campus FAPA, na XIII Semana de Extensão, Pesquisa e Pós-graduação (SEPesq) ocorrido no período de 27 novembro a 01 de dezembro de 2017. Disponível em: https://www.uniritter.edu.br/files/sepesq/arquivos_trabalhos_2017/4924/1996/2441.pdf. Acesso em: 15 set. 2025.

17 ÁVILA, Ana Paula Oliveira; BITENCOURT, Daniella. Orçamento Público e a Efetivação dos Direitos Humanos. Artigo apresentado no evento regional interno realizado pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (Uniritter) em Porto Alegre (RS), campus FAPA, na XIII Semana de Extensão, Pesquisa e Pós-graduação (SEPesq) ocorrido no período de 27 novembro a 01 de dezembro de 2017. Disponível em: https://www.uniritter.edu.br/files/sepesq/arquivos_trabalhos_2017/4924/1996/2441.pdf. Acesso em: 15 set. 2025.

A Constituição Federal também prevê exceções à discricionariedade da Administração Pública na execução orçamentária, destacando-se: (i) as vinculações constitucionais e (ii) as emendas parlamentares individuais, instituídas pelo regime da Emenda Constitucional nº 86/2015¹⁸.

As vinculações constitucionais correspondem a despesas cuja realização foi imposta pelo constituinte, com o objetivo de assegurar prioridade ao desenvolvimento de determinados setores.

Tal como explica Ricardo Lobo Torres¹⁹, essas vinculações configuram uma exceção ao princípio da não afetação, segundo o qual é vedado ao legislador vincular receitas públicas a despesas específicas. Importa salientar que tal princípio incide apenas sobre receitas provenientes de impostos, à luz do previsto no art. 167, IV, da Constituição de 1988.

O próprio dispositivo, entretanto, estabelece ressalvas, permitindo: (i) a repartição do produto da arrecadação dos impostos referidos nos arts. 158 e 159 da Constituição; (ii) a destinação de recursos para ações e serviços públicos de saúde, para a manutenção e desenvolvimento do ensino e para as atividades da administração tributária, como disposto nos arts. 198, §2º, 212 e 37, XXII; e (iii) a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita (art. 165, §8º) e o previsto no art. 167, §4º²⁰.

Entre essas exceções, destacam-se as áreas da saúde e da educação. No primeiro caso, o art. 198, §2º, fixa os percentuais mínimos que devem ser aplicados em ações e serviços públicos de saúde, determinando, no caso da União, a aplicação de não menos que 15% da receita corrente líquida anual — percentual estabelecido pela Emenda Constitucional nº 86/2015²¹.

Já no campo educacional, o art. 212 estabelece que a União deve aplicar, no mínimo, 18% da receita resultante de impostos, incluídas as transferências, enquanto Estados, Distrito Federal e Municípios devem destinar ao menos 25% para a manutenção e o desenvolvimento do ensino²².

18 BAHURY, Natália de Carvalho Mello. A PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 100/2019 E OS DESAFIOS DO ATUAL MODELO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO. Rio de Janeiro/RJ. 2019. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/e3902d1f-3129-4b09-977a-c4ad654c7a80/content>. Acesso em: 15 set. 2025.

19 TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, volume V: o orçamento na Constituição. 3ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 336.

20 BAHURY, Natália de Carvalho Mello. A PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 100/2019 E OS DESAFIOS DO ATUAL MODELO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO. Rio de Janeiro/RJ. 2019. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/e3902d1f-3129-4b09-977a-c4ad654c7a80/content>. Acesso em: 15 set. 2025.

21 BAHURY, Natália de Carvalho Mello. A PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 100/2019 E OS DESAFIOS DO ATUAL MODELO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO. Rio de Janeiro/RJ. 2019. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/e3902d1f-3129-4b09-977a-c4ad654c7a80/content>. Acesso em: 15 set. 2025.

22 BAHURY, Natália de Carvalho Mello. A PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 100/2019 E OS DESAFIOS DO ATUAL MODELO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO. Rio de Janeiro/RJ. 2019. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/e3902d1f-3129-4b09-977a-c4ad654c7a80/content>. Acesso em: 15 set. 2025.

3. EMENDAS PARLAMENTARES E O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

O pacto federativo instituído no Brasil define as competências dos entes jurídicos que o compõem, nos termos dos parâmetros estabelecidos pela Constituição. Essas competências, de modo geral, subdividem-se em materiais e legislativas²³.

No entanto, quando se trata do atendimento às minorias e grupos vulneráveis, os critérios de repartição de competências acabam gerando uma situação delicada. Isso ocorre em razão da grande quantidade de normas existentes relacionadas a direitos fundamentais, bem como das dúvidas quanto à legitimidade dos órgãos responsáveis pelo cumprimento das obrigações constitucionais²⁴.

Diante dessa dificuldade, minorias e grupos vulneráveis frequentemente recorrem ao Poder Judiciário para reivindicar a assistência e proteção de direitos que não têm sido assegurados de maneira satisfatória pela Administração Pública. Nesses casos, o Judiciário tem desempenhado papel relevante, atendendo às demandas tanto por meio de ações coletivas quanto por ações individuais²⁵.

De acordo com o Fundo Monetário Internacional²⁶, o Brasil ocupa a 9ª posição no ranking das maiores economias do mundo, resultado que também é destacado pelo Relatório 2021/2022 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento²⁷. Na América do Sul, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro em 2023 credencia o país como a principal potência econômica do continente²⁸.

Todavia, a realidade social brasileira apresenta-se de forma paradoxal: a condição de potência econômica mundial não se traduz, necessariamente, em desenvolvimento. Exemplo disso é a elevada ineficiência nos gastos públicos, estimada em cerca de US\$ 68 bilhões anuais — o equivalente a 3,9% do PIB nacional²⁹.

Alguns exemplos de gastos públicos ineficientes seria o de obras públicas inacabadas ou paralisadas, inchaço da máquina administrativa, compras públicas mal planejadas e etc.

No âmbito interno, em 2024 o Congresso Nacional aprovou mais de R\$ 53 bilhões em emendas parlamentares ao Orçamento-Geral da União (OGU). Esses repasses,

23 SIQUEIRA, Dirceu Pereira. FEDERALISMO, COMPETÊNCIA E INCLUSÃO SOCIAL: BRASIL UM PAÍS INCLUSIVO? Rev. direitos fundam. democ., v. 22, n. 1, p. 102-125, jan./abr. 2017.

24 SIQUEIRA, Dirceu Pereira. FEDERALISMO, COMPETÊNCIA E INCLUSÃO SOCIAL: BRASIL UM PAÍS INCLUSIVO? Rev. direitos fundam. democ., v. 22, n. 1, p. 102-125, jan./abr. 2017.

25 SIQUEIRA, Dirceu Pereira. FEDERALISMO, COMPETÊNCIA E INCLUSÃO SOCIAL: BRASIL UM PAÍS INCLUSIVO? Rev. direitos fundam. democ., v. 22, n. 1, p. 102-125, jan./abr. 2017.

26 FMI - FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Relatório Anual 2023. Washington, D.C.: FMI, 2023. Disponível em: <https://cdn.sanity.io/files/un6gmxxl/production/706ba127ec1c9054d8569f6565025b8e0217da2d.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025

27 PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Relatório do Desenvolvimento Humano 2021/2022: Tempos incertos, vidas instáveis. Nova York: PNUD, 2022. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano/publications/relatorio-de-desenvolvimento-humano-2021-22>. Acesso em: 15 set. 2025

28 IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Produto Interno Bruto - PIB. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/ex-plica/pib.php#:~:text=O%20PIB%20é%20a%20soma,R%24%209%2C9%20tri-lhões.>>. Acesso em: 15 set. 2025

29 BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Gastos públicos ineficientes no Brasil chegam a 3,9% do PIB: estudo do BID. Washington, D.C.: BID, 2018. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt-br/noticias/gastos-publicos-ineficientes-no-brasil-chegam-39-do-pib-estudo-do-bid>. Acesso em: 15 set. 2025.

realizados por meio de transferências voluntárias, vêm crescendo ao longo dos anos e têm gerado intenso debate entre atores institucionais relevantes, como o Supremo Tribunal Federal³⁰.

No cenário internacional, observa-se um contraste. Nos Estados Unidos, por exemplo, as transferências voluntárias corresponderam a apenas 2,4% do orçamento anual de 2022, enquanto, no Brasil, esse tipo de despesa representa, em média, 24,2% de todo o planejamento orçamentário³¹.

Há ainda uma particularidade do sistema brasileiro: o processo de redemocratização iniciado no final da década de 1980 impulsionou um movimento de descentralização administrativa, conferindo autonomia político-financeira a mais de 5.500 municípios³².

No entanto, após mais de 3 (três) décadas da Constituição Federal de 1988, a institucionalização desse municipalismo não supriu as expectativas dos governos locais, cujas fontes de financiamento permanecem insuficientes para a efetiva implementação das políticas públicas determinadas pela Carta Magna³³.

Nesse cenário, Souza e Grin³⁴ ressaltam que as transferências fiscais compõem o chamado federalismo fiscal, entendido como o arranjo federativo que organiza a distribuição de competências tributárias, a relação intergovernamental de despesas públicas e, sobretudo, a forma como os recursos arrecadados são alocados.

Para Conti e Mascarenhas³⁵, o federalismo é um tema de alcance global que frequentemente desperta debates intensos e passionais. No Brasil, a discussão sobre a reforma do sistema de tributação não foge a essa lógica, sendo marcada por diferentes concepções de federalismo, cada uma alinhada a visões específicas de mundo.

A Emenda Constitucional nº 132/2023, que trata da reforma fiscal, já foi promulgada após aprovação em dois turnos nas duas Casas do Congresso Nacional. O núcleo central da referida Emenda Constitucional consiste na simplificação do sistema tributário brasileiro, mediante a substituição de cinco tributos — ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins — por três novos: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS)³⁶.

30 ANDRADE, Rafael Resende de; CALDAS, Antônio Vinícius Silva. FEDERALISMO FISCAL E TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO AOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. Revista PPC – Políticas Públicas e Cidades, Curitiba, v.14, n.1, p.01-16, 2025.

31 MENDES, Marcos. Emendas parlamentares e controle do orçamento pelo le-gislativo: uma comparação do Brasil com países da OCDE. Millenium Papers. 8ª ed. Disponível em: < <https://milleniumpapers.institutomillenium.org.br/pa-per/millenium-paper-emendas-parlamentares-e-controle-do-orcamento-pelo-le-gislativo.pdf>.> Acesso em: 15 set. 2025..

32 SOUZA, Celina; GRIN, José Eduardo. Desafios da Federação Brasileira: descentralização e gestão municipal. In: GRIN, José Eduardo; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). Capacidades Estatais Municipais: o universo desconhecido do federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

33 ARRETCHÉ, Marta T. S. Transferências fiscais no Brasil. In: MENEZES FILHO, Naercio; SOUZA, André Portela (Org.). A Carta: para entender a Constituição brasileira. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2019. p. 53-81.

34 SOUZA, Celina; GRIN, José Eduardo. Desafios da Federação Brasileira: descentralização e gestão municipal. In: GRIN, José Eduardo; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). Capacidades Estatais Municipais: o universo desconhecido do federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

35 CONTI, José Mauricio; MASCARENHAS, Caio Gama. REPACTUAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO E REFORMA FISCAL. Revista da PGE-MS Edição 19. 2023. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/Revista-PGE-19-Conti-e-Caio.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

36 CONTI, José Mauricio; MASCARENHAS, Caio Gama. REPACTUAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO E REFORMA FISCAL. Revista da PGE-MS Edição 19. 2023. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/Revista-PGE-19-Conti-e-Caio.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

A opção pela expressão “reforma fiscal”, em detrimento de “reforma tributária”, não é fortuita. Busca-se corrigir um equívoco que tem prejudicado o debate sobre o tema. Embora a alteração do sistema tributário constitucional envolva aspectos relevantes no campo da tributação — como a criação de novos tributos e regras que impactarão de forma significativa a relação entre fisco e contribuintes —, há um viés igualmente essencial: o financeiro³⁷.

Esse viés modifica o cenário do federalismo fiscal e afeta diretamente as relações financeiras entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Contudo, tal dimensão nem sempre recebe a atenção devida. A atividade financeira do Estado não se limita à arrecadação, mas engloba também a fixação de despesas, o endividamento, a gestão e a organização dos recursos necessários para cumprir as funções assumidas pelo próprio Estado ou atribuídas a outras entidades de direito público³⁸.

Inobstante, a denominação “reforma tributária” pode induzir à percepção de que a proposta se restringe à arrecadação e à relação entre fisco e contribuinte. Entretanto, trata-se de um processo muito mais amplo, que envolve não apenas tributação, mas também gastos públicos, endividamento, organização das finanças estatais e até mesmo questões de natureza política, como a representação federativa e a própria democracia³⁹.

Segundo Martynychen⁴⁰, é inegável que as fronteiras entre os Estados tendem a se tornar cada vez mais permeáveis, em razão do progressivo predomínio da lógica financeira sobre a economia real, marcada pela noção de fluxos.

Nesse ambiente, como observa José Eduardo Faria⁴¹, o Estado “está perdendo autonomia para o ‘mercado’, enquanto instância de coordenação da vida social, referência cognitiva das comunidades de especialistas e base de legitimação discursiva de agências internacionais e organismos multilaterais”.

Um exemplo desse movimento é a proposta do Parlamento Europeu acerca da securitização da dívida soberana emitida pela União Europeia, cujo objetivo declarado é proteger o setor bancário da área do euro contra a instabilidade associada aos títulos emitidos por entes soberanos.

À luz do Teorema da Descentralização de Oates, as atribuições de prestação de serviços públicos devem ser confiadas ao nível de jurisdição mais próximo capaz de internalizar as externalidades positivas ou negativas geradas⁴².

37 CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. REPACTUAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO E REFORMA FISCAL. Revista da PGE-MS Edição 19. 2023. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/Revista-PGE-19-Conti-e-Caio.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

38 CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. REPACTUAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO E REFORMA FISCAL. Revista da PGE-MS Edição 19. 2023. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/Revista-PGE-19-Conti-e-Caio.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

39 CONTI, José Maurício; MASCARENHAS, Caio Gama. REPACTUAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO E REFORMA FISCAL. Revista da PGE-MS Edição 19. 2023. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/Revista-PGE-19-Conti-e-Caio.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

40 MARTYNYCHEN, Marina Michel de Macedo. Securitização e o Estado Brasileiro: o fluxo dos recebíveis tributários e os impactos no Federalismo Fiscal/Marina Michel de Macedo Martynychen; Orientador Fernando Facury Scaff – São Paulo, 2020.

41 FARIA, Rodrigo de Oliveira. Reflexos do Endividamento nas Relações Federativas Brasileiras. In: BRAGA, Carlos Eduardo Faraco; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (org.) Federalismo Fiscal – Questões contemporâneas. São Paulo: Conceito Editorial, 2010. p. 34.

42 MARTYNYCHEN, Marina Michel de Macedo. Securitização e o Estado Brasileiro: o fluxo dos recebíveis tributários e os impactos no

Em termos práticos, isso significa que o Federalismo Fiscal fortalece a participação das comunidades locais na política e na gestão pública, uma vez que os administradores locais atuam como executores diretos das políticas públicas que impactam os cidadãos de forma imediata⁴³.

Desse modo, não há dúvidas de que a democracia se beneficia amplamente do modelo de Federalismo Fiscal: ao concentrar a prestação de serviços públicos nos entes locais, promove-se maior envolvimento e participação das comunidades na vida política e administrativa⁴⁴.

4. **SUSTENTABILIDADE FISCAL: TENSÕES ENTRE CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA E CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA**

A compreensão da Constituição Econômica passa, necessariamente, por caminhos vinculados à Teoria Constitucional. Discutir Constituição Econômica no século XX implica abordar a ordem jurídica da economia, ou seja, o mundo do “dever ser”⁴⁵.

A atenção do direito à economia, que ganhou relevo nesse período, surge da necessidade concreta de viabilizar transformações no campo econômico, em um contexto em que esse espaço passou a ser percebido como um problema⁴⁶.

O século XIX trouxe consigo conquistas significativas no âmbito das liberdades individuais. Entretanto, também foi marcado por uma intensa concentração da propriedade em poucas mãos. Essa realidade gerou tensões: de um lado, o poder econômico concentrado em uma elite restrita; de outro, o poder político se expandindo de forma mais ampla em razão do avanço democrático⁴⁷.

Nesse sentido, adota-se a proposta de Bercovici⁴⁸, segundo a qual a Constituição Econômica deve ser entendida e aplicada como uma sistematização de dispositivos que configuram juridicamente a economia e regulam a atuação do Estado no domínio econômico, com vistas à transformação das estruturas sociais, impondo tarefas concretas a serem realizadas.

Para o autor⁴⁹, a Constituição Econômica não constitui uma criação exclusiva do constitucionalismo social do século XX, mas está presente em todas as Constituições,

Federalismo Fiscal/Marina Michel de Macedo Martynychen; Orientador Fernando Facury Scaff – São Paulo, 2020.

43 MARTYNYCHEN, Marina Michel de Macedo. Securitização e o Estado Brasileiro: o fluxo dos recebíveis tributários e os impactos no Federalismo Fiscal/Marina Michel de Macedo Martynychen; Orientador Fernando Facury Scaff – São Paulo, 2020.

44 MARTYNYCHEN, Marina Michel de Macedo. Securitização e o Estado Brasileiro: o fluxo dos recebíveis tributários e os impactos no Federalismo Fiscal/Marina Michel de Macedo Martynychen; Orientador Fernando Facury Scaff – São Paulo, 2020.

45 FALLER, Maria Helena Ferreira Fonseca; BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. CONSTITUIÇÕES ECONÔMICAS NO SÉCULO XX E A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA: O ESTADO DE EXCEÇÃO PERMANENTE NO BRASIL. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 10, n. 10, p. 362-423, jul./dez. 2011.

46 FALLER, Maria Helena Ferreira Fonseca; BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. CONSTITUIÇÕES ECONÔMICAS NO SÉCULO XX E A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA: O ESTADO DE EXCEÇÃO PERMANENTE NO BRASIL. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 10, n. 10, p. 362-423, jul./dez. 2011.

47 BERCOVICI, Gilberto. A problemática da Constituição Dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. Revista da Informação Legislativa 142/35-51, 2004. p. 129.

48 BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 30.

49 BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 33.

inclusive nas liberais dos séculos XVIII e XIX. De fato, mesmo essas Constituições continham disposições econômicas, cuja finalidade era sancionar a ordem existente e assegurar os fundamentos do sistema liberal. Assim, previam normas destinadas a proteger a liberdade de comércio e de indústria, a liberdade contratual e, sobretudo, os direitos de propriedade.

O sistema de planejamento e orçamento atualmente adotado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios foi estruturado a partir das diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, complementadas por leis, decretos, portarias ministeriais e orientações específicas de cada esfera de governo, bem como pelos Tribunais de Contas, responsáveis pelo controle externo, que definem procedimentos singulares para a elaboração e execução orçamentária⁵⁰.

Sob o aspecto conceitual, o orçamento traduz a “ideia de computar, avaliar e calcular, em relação à previsão, o comportamento provável das receitas e dos gastos”, sendo, portanto, um “instrumento de que o administrador dispõe para equacionar o futuro em termos realísticos”, aplicável a qualquer atividade econômica, pública ou privada. Nesse sentido, o processo de evolução das finanças públicas no Brasil, rumo à convergência com padrões internacionais, passa necessariamente pelo aperfeiçoamento de seu principal instrumento: o orçamento público⁵¹.

A doutrina contemporânea reconhece a edição da Lei nº 4.320/1964 como marco histórico nesse processo de transformação, ao estabelecer regras fundamentais que possibilitaram a consolidação de uma administração financeira e contábil sólida no país.

Ressalte-se, ainda, a mudança de perspectiva: o orçamento deixou de ser mero documento contábil e administrativo para refletir, de maneira mais abrangente, o contexto econômico que envolve a sociedade brasileira⁵². Desse modo, assume caráter múltiplo — político, econômico, programático (planejamento), gerencial (administração e controle) e financeiro^{53,54}.

O orçamento público não se limita à manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas; ele incorpora também uma dimensão de projeção temporal. O objetivo é não apenas equilibrar as contas no presente, mas garantir que esse equilíbrio seja sustentável ao longo do tempo, assegurando estabilidade para as gerações atuais e futuras, em uma perspectiva de solidariedade e equidade intergeracional⁵⁵.

Em sentido mais amplo, esse conceito aproxima-se do de consolidação fiscal, definida pela OCDE como uma política voltada à redução dos déficits governamentais e ao controle do endividamento público⁵⁶.

50 FERNANDES, Antônio Sergio Araújo. Ciclo orçamentário brasileiro -- Brasília: Enap, 2019. p. 72.

51 FERNANDES, Antônio Sergio Araújo. Ciclo orçamentário brasileiro -- Brasília: Enap, 2019. p. 72.

52 FERNANDES, Antônio Sergio Araújo. Ciclo orçamentário brasileiro -- Brasília: Enap, 2019. p. 72.

53 GIACOMONI, James. Orçamento Público. 17ª Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

54 HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário, 26. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

55 ABRAHAM, Marcus Governança fiscal e sustentabilidade financeira: os reflexos do Pacto Orçamental Europeu em Portugal como exemplos para o Brasil. -- Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 168.

56 ABRAHAM, Marcus Governança fiscal e sustentabilidade financeira: os reflexos do Pacto Orçamental Europeu em Portugal como

A expressão remete ao uso contábil do termo “consolidação”, ou seja, o esforço do devedor para reduzir seus múltiplos débitos e impedir seu crescimento futuro, promovendo maior estabilidade financeira. Para tanto, são estabelecidas metas específicas que visam conter a expansão acelerada da dívida pública e consolidar sua gestão dentro de parâmetros sustentáveis⁵⁷.

Os argumentos que associam a suposta sustentabilidade fiscal à manutenção da autonomia política e administrativa dos entes federativos não parecem refletir uma real necessidade de gestão.

Na prática, tais argumentos sugerem, antes, uma estratégia de contenção de gastos públicos e busca por eficiência fiscal, servindo como um mecanismo de controle que preserva um desequilíbrio significativo de forças políticas⁵⁸.

A proposta, sustentada por um discurso eminentemente liberal e centrada na eficiência financeira por meio do controle fiscal, levanta suspeitas plausíveis: trata-se de uma tentativa recorrente de apropriação de uma parcela cada vez maior do bolo tributário nacional, atualmente concentrado de forma expressiva em um único ente federativo, a União⁵⁹.

5. EMENDAS PARLAMENTARES, CRISE FISCAL E CAPITALISMO DEMOCRÁTICO

O Estado não se submete ao instituto da falência nos moldes do direito empresarial, uma vez que não há liquidação de seu patrimônio nem substituição de sua personalidade por outra entidade. Todavia, pode-se falar em falência estatal em sentido material, quando o ente se mostra incapaz de desempenhar suas funções essenciais em razão do colapso de suas instituições ou de uma crise fiscal de elevada gravidade⁶⁰.

Além das crises fiscais e institucionais recorrentes, os Estados enfrentam também uma crise de ideias. Para os jornalistas Adrian Wooldridge e John Micklethwait, é essencial repensar o papel do Estado e buscar formas de “consertá-lo”, considerando recursos escassos, a competitividade internacional e a oportunidade de modernização⁶¹.

Nessa circunstância, seria necessária uma “quarta revolução” no conceito de Estado: a primeira teria sido a criação do Estado-nação; a segunda, o Estado liberal; a terceira, o Estado de bem-estar social; e, posteriormente, ocorreu uma espécie de “meia revolução”, marcada por novas concepções sobre o papel do Estado⁶².

exemplos para o Brasil. – Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 168.

57 ABRAHAM, Marcus Governança fiscal e sustentabilidade financeira: os reflexos do Pacto Orçamental Europeu em Portugal como exemplos para o Brasil. – Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 169.

58 LOBO, C., FERREIRA, R. N., & NUNES, M. A. (2022). A sustentabilidade fiscal e a oferta de serviços públicos: uma análise dos municípios brasileiros de pequeno porte. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 14.

59 LOBO, C., FERREIRA, R. N., & NUNES, M. A. (2022). A sustentabilidade fiscal e a oferta de serviços públicos: uma análise dos municípios brasileiros de pequeno porte. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 14.

60 CONTI, José Maurício; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Orçamento público no Brasil - 1. ed. - Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023. p. 250.

61 CONTI, José Maurício; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Orçamento público no Brasil - 1. ed. - Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023. p. 250.

62 CONTI, José Maurício; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Orçamento público no Brasil - 1. ed. - Belo

Pode-se sustentar que a barganha política constitui elemento essencial para a manutenção da governabilidade no Brasil, sobretudo porque as características do sistema político-eleitoral nacional dificultam a formação de uma maioria estável entre os Poderes Executivo e Legislativo⁶³.

Nesse cenário, o orçamento impositivo levanta críticas quanto à qualidade do gasto público, uma vez que o desenho do financiamento das políticas tende a depender da expertise técnica do Executivo. A obrigatoriedade de execução de emendas, por sua vez, pode aumentar o risco de dilapidação de recursos, já que investimentos repetidos em determinadas áreas produzem rendimentos sociais marginais cada vez menores⁶⁴.

Outro ponto de tensão refere-se à corrupção orçamentária: se, por um lado, a redução da discricionariedade do Executivo pode mitigar práticas ilícitas nesse âmbito, por outro, a maior centralidade do Legislativo na aprovação e execução das emendas pode ampliar riscos de corrupção nesse poder⁶⁵.

Baião⁶⁶ acrescenta ainda que a execução obrigatória de emendas individuais possibilita a liberação de recursos mesmo para entes federativos inadimplentes, o que pode revelar uma motivação oculta por trás da medida.

O autor Streeck⁶⁷ realiza uma análise crítica do destino de determinadas teses que, sobretudo a partir da tradição da Escola de Frankfurt, diagnosticaram, entre as décadas de 1960 e 1970, a crise de legitimidade de uma economia capitalista avançada — considerada tecnicamente controlada, mas ética e culturalmente questionada.

A partir daí, até chegar à crítica da possibilidade de uma democracia pós-nacional com capacidade redistributiva na União Europeia, Streeck organiza seu percurso em três densas, porém claras lições: *“da crise de legitimidade à crise orçamental”*, *“reforma neoliberal”* e *“neoliberalismo na Europa”*, precedidas por uma introdução e seguidas de uma conclusão substantiva⁶⁸.

Seu ponto de partida está na constatação da desvalorização, em parte da teoria crítica, do papel central desempenhado pelos capitalistas e pelos mercados — sobretudo os financeiros — enquanto base material do conflito social, das classes, de suas frações, lutas e alianças⁶⁹.

Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023. p. 250.

63 FURIATI, Alexandre Ávila. Transferências voluntárias e redução das desigualdades no Brasil: uma análise do papel das emendas parlamentares na equalização fiscal da Federação Brasileira – Brasília: IPEA, 2019. p. 77.

64 FURIATI, Alexandre Ávila. Transferências voluntárias e redução das desigualdades no Brasil: uma análise do papel das emendas parlamentares na equalização fiscal da Federação Brasileira – Brasília: IPEA, 2019. p. 77.

65 FURIATI, Alexandre Ávila. Transferências voluntárias e redução das desigualdades no Brasil: uma análise do papel das emendas parlamentares na equalização fiscal da Federação Brasileira – Brasília: IPEA, 2019. p. 77.

66 BAIÃO, Alexandre Lima. Emendas Orçamentárias Individuais: efeitos eleitorais, condicionantes da execução e qualidade do gasto público. Tese de Doutorado. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: 2016.

67 STREECK, Wolfgang. Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático. Tradução Marian Toldy e Teresa toldy, Lisboa: Conjuntura Actual Editora, 2013, (e-book).

68 STREECK, Wolfgang. Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático. Tradução Marian Toldy e Teresa toldy, Lisboa: Conjuntura Actual Editora, 2013, (e-book).

69 STREECK, Wolfgang. Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático. Tradução Marian Toldy e Teresa toldy, Lisboa: Conjuntura Actual Editora, 2013, (e-book).

Nesse sentido, aqueles que dissociam as supostas dinâmicas político-culturais e comunicacionais das bases materiais dos capitalismos realmente existentes incorrem em equívocos intelectuais e políticos de alto custo, já que tais bases, em última instância, lhes servem de fundamento⁷⁰.

Nos últimos anos, verificou-se um crescimento expressivo do volume de emendas parlamentares no Orçamento Federal. Esse fenômeno está diretamente ligado à dinâmica da correlação de forças entre Executivo e Legislativo no âmbito do presidencialismo de coalizão, refletindo, em grande medida, o conflito em torno do processo orçamentário.

A crítica tradicional costuma apontar a desarticulação das emendas em relação aos programas estruturados do governo, o que revelaria uma lógica “fragmentada” do Congresso Nacional. Tal lógica estaria marcada pela predominância de interesses locais, nos quais os dividendos eleitorais das emendas se associam mais facilmente à atuação individual do parlamentar.

Nesse quadro, observa-se também uma distorção do conceito de impositividade orçamentária. Em sua concepção original, a impositividade visa ao fortalecimento do processo orçamentário, mediante o estabelecimento de metas para as políticas públicas, conciliando seu financiamento com as regras fiscais vigentes.

A ideia central é que o orçamento seja plenamente executado e fiscalizado. Contudo, na prática atual, a impositividade tem se reduzido a uma exigência de execução parcial e acrítica de determinadas parcelas do orçamento, esvaziando seu propósito inicial.

Sob a ótica da ciência política, o aumento das emendas parlamentares pode ser compreendido também como consequência de um desequilíbrio no presidencialismo de coalizão, em favor do Poder Legislativo.

O presidencialismo de coalização, em breve resumo, pode ser definido como um sistema político complexo, onde o chefe do Executivo eleito, precisa formar alianças multipartidárias para governar, haja vista a existência de uma ampla fragmentação do Congresso.

Esse movimento decorre do crescimento do poder de barganha dos congressistas, fortalecido pela instabilidade democrática que, nos últimos anos, atingiu de forma mais aguda o Poder Executivo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permitiu constatar que as emendas parlamentares, sobretudo após a introdução da execução obrigatória por meio das Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019 e nº 105/2019, constituem

70 STREECK, Wolfgang. Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático. Tradução Marian Toldy e Teresa Toldy, Lisboa: Conjuntura Actual Editora, 2013, (e-book).

um dos principais pontos de tensão entre a Constituição Econômica, que almeja o desenvolvimento nacional e o fortalecimento das políticas públicas estruturantes, e a Constituição Financeira, voltada ao equilíbrio fiscal e à responsabilidade intergeracional.

De um lado, as emendas parlamentares representam um avanço democrático ao ampliar a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, permitindo que parlamentares eleitos voz a demandas locais e regionais, muitas vezes negligenciadas pelos grandes planos nacionais de investimento.

Tal dimensão fortalece a legitimidade do orçamento público e aproxima as decisões financeiras das necessidades sociais concretas, em consonância com a lógica representativa da democracia.

De outro lado, contudo, o estudo evidenciou que a execução impositiva das emendas gera importantes limitações ao planejamento governamental. O caráter fragmentário das destinações orçamentárias decorrentes das emendas reduz a capacidade do Estado de coordenar políticas públicas de longo prazo, comprometendo a implementação de programas estruturantes e de investimentos estratégicos.

A referida fragmentação intensifica a assimetria entre objetivos desenvolvimentistas da Constituição Econômica e as exigências fiscalistas da Constituição Financeira, produzindo um cenário de instabilidade e tensionamento constante.

No plano federativo, observou-se que as emendas parlamentares também alteram a dinâmica da distribuição de recursos, ora reforçando o poder de barganha de parlamentares, ora gerando desequilíbrios na relação entre União, Estados e Municípios.

A destinação de recursos por meio das emendas, em especial as individuais, frequentemente se orienta mais por critérios políticos e eleitorais do que por uma racionalidade administrativa voltada à eficiência do gasto público. Nesse sentido, evidencia-se o risco de que a democracia orçamentária, quando capturada por interesses particularistas, reduza a justiça distributiva e comprometa a sustentabilidade fiscal.

Outro ponto relevante diz respeito ao engessamento do orçamento. A execução obrigatória das emendas restringe ainda mais a margem de discricionariedade do Executivo, que já se encontra limitada pelas vinculações constitucionais em áreas como saúde e educação. Tal engessamento compromete a flexibilidade fiscal necessária para responder a crises econômicas e sociais, além de dificultar a conciliação entre demandas imediatas e justiça intergeracional.

Esse paradoxo revela a necessidade de repensar o papel das emendas impositivas na arquitetura das finanças públicas, sob pena de perpetuar um modelo que concilia mal a democracia representativa com a responsabilidade fiscal e o planejamento de longo prazo.

Como perspectiva, defende-se a necessidade de uma reforma do processo orçamentário que preserve os ganhos democráticos advindos da participação parlamentar, mas que ao mesmo tempo fortaleça a racionalidade fiscal e garanta a destinação eficiente dos recursos públicos.

Caminhos possíveis incluem a fixação de limites proporcionais às emendas (é o caso das impositivas), a exigência de compatibilidade com planos plurianuais e diretrizes nacionais de desenvolvimento, bem como a adoção de mecanismos mais rigorosos de transparência e controle social.

Em síntese, o estudo demonstrou que as emendas parlamentares, embora representem um instrumento legítimo de participação democrática, contribuem para a fragmentação orçamentária e colocam em risco a sustentabilidade fiscal. A solução não passa pela eliminação das emendas, mas por sua ressignificação dentro de um modelo que concilie democracia orçamentária, eficiência administrativa, justiça intergeracional e equilíbrio fiscal.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. Governança fiscal e sustentabilidade financeira: os reflexos do Pacto Orçamental Europeu em Portugal como exemplos para o Brasil. – Belo Horizonte: Fórum, 2019.
- ANDRADE, Rafael Resende de; CALDAS, Antônio Vinícius Silva. FEDERALISMO FISCAL E TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO AOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS. Revista PPC – Políticas Públicas e Cidades, Curitiba, v.14, n.1, p.01-16, 2025.
- ARRETCHE, Marta T. S. Transferências fiscais no Brasil. In: MENEZES FILHO, Naercio; SOUZA, André Portela (Org.). A Carta: para entender a Constituição brasileira. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2019.
- ÁVILA, Ana Paula Oliveira; BITENCOURT, Daniella. Orçamento Público e a Efetivação dos Direitos Humanos. Artigo apresentado no evento regional interno realizado pelo Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter) em Porto Alegre (RS), campus FAPA, na XIII Semana de Extensão, Pesquisa e Pós-graduação (SEPesq) ocorrido no período de 27 novembro a 01 de dezembro de 2017. Disponível em: https://www.uniritter.edu.br/files/sepesq/arquivos_trabalhos_20172/4924/1996/2441.pdf. Acesso em: 15 set. 2025.
- BAHURY, Natália de Carvalho Mello. A PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 100/2019 E OS DESAFIOS DO ATUAL MODELO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO. Rio de Janeiro/RJ. 2019. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/e3902d1f-3129-4b09-977a-c4ad654c7a80/content>. Acesso em: 15 set. 2025.
- BAIÃO, Alexandre Lima. Emendas Orçamentarias Individuais: efeitos eleitorais, condicionantes da execução e qualidade do gasto público. Tese de Doutorado. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: 2016.
- BERCOVICI, Gilberto. A problemática da Constituição Dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. Revista da Informação Legislativa 142/35-51, 2004.
- BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BID -BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Gastos públicos ineficientes no Brasil chegam a 3,9% do PIB: estudo do BID. Washington, D.C.: BID, 2018. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt-br/noticias/gastos-publicos-ineficientes-no-brasil-chegam-39-do-pib-estudo-do-bid>. Acesso em: 15 set. 2025.
- CONTI, José Mauricio; MASCARENHAS, Caio Gama. REPACTUAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO E REFORMA FISCAL. Revista da PGE-MS Edição 19. 2023. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/Revista-PGE-19-Conti-e-Caio.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

CONTI, José Maurício; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Orçamento público no Brasil - 1. ed. - Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023.

FALLER, Maria Helena Ferreira Fonseca; BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. CONSTITUIÇÕES ECONÔMICAS NO SÉCULO XX E A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA: O ESTADO DE EXCEÇÃO PERMANENTE NO BRASIL. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 10, n. 10, p. 362-423, jul./dez. 2011.

FARIA, Rodrigo de Oliveira. Reflexos do Endividamento nas Relações Federativas Brasileiras. In: BRAGA, Carlos Eduardo Faraco; CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (org.) Federalismo Fiscal – Questões contemporâneas. São Paulo: Conceito Editorial, 2010.

FERNANDES, Antônio Sergio Araújo. Ciclo orçamentário brasileiro -- Brasília: Enap, 2019.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de direito constitucional. 4 ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

FMI -FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL.Relatório Anual 2023. Washington, D.C.: FMI, 2023. Disponível em: <https://cdn.sanity.io/files/un6gmxxl/production/706ba127ec1c9054d8569f6565025b8e0217da2d.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

FURIATI, Alexandre Ávila. Transferências voluntárias e redução das desigualdades no Brasil: uma análise do papel das emendas parlamentares na equalização fiscal da Federação Brasileira – Brasília: IPEA, 2019.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 17ª Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário, 26. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

HESSE, Konrad. Conceito e peculiaridade da Constituição. Tradução: Inocêncio Mártires Coelho. In: HESSE, Konrad. Temas Fundamentais do Direito Constitucional.São Paulo: Saraiva, 2009.

HESSE, Konrad. Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

IBGE -INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Produto Interno Bruto –PIB.Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/ex-plica/pib.php#:~:text=O%20PIB%20é%20a%20soma,R%24%209%2C9%20tri-lhões.>> Acesso em: 15 set. 2025.

KANAYAMA, Rodrigo Luís; RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro. A POLÍTICA E O ORÇAMENTO PÚBLICO: DESEQUILÍBRIOS NO FIEL DA BALANÇA. Revista Digital do MPC. 2014. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/58/57>. Acesso em: 15 set. 2025.

LOBO, C., FERREIRA, R. N., & NUNES, M. A. (2022). A sustentabilidade fiscal e a oferta de serviços públicos: uma análise dos municípios brasileiros de pequeno porte. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 14.

MACHADO, Betieli da Rosa Sauzem; HERMANY, Ricardo. O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E A REVISÃO GERAL ANUAL A PARTIR DA LEI COMPLEMENTAR 173: UMA ANÁLISE DA (IM)POSSIBILIDADE DE DIÁLOGO INSTITUCIONAL ENTRE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS. Revista Direitos Fundamentais & Democracia Vol. 30, n.1, p. 153-186, jan/abril. 2025.

MARTYNYCHEN, Marina Michel de Macedo. Securitização e o Estado Brasileiro: o fluxo dos recebíveis tributários e os impactos no Federalismo Fiscal/Marina Michel de Macedo Martynychen; Orientador Fernando Facury Scaff – São Paulo, 2020.

MENDES, Marcos. Emendas parlamentares e controle do orçamento pelo le-gislativo: uma comparação do Brasil com países da OCDE. Millenium Papers.8ª ed. Disponível em: < https://milleniumpapers.institutomillennium.org.br/pa-per/millenium-paper-emendas_parlamentares-e-controle-do-orcamento-pelo-le-gislativo.pdf> Acesso em: 15 set. 2025.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil – Devido Processo Orçamentário e Democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

PNUD -PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO.Relatório do Desenvolvimento Humano 2021/2022: Tempos incertos, vidas instáveis. Nova York: PNUD, 2022. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano/publications/relatorio-de-desenvolvimento-humano-2021-22>. Acesso em: 15 set. 2025

**Artigos
Científicos**

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. FEDERALISMO, COMPETÊNCIA E INCLUSÃO SOCIAL: BRASIL UM PAÍS INCLUSIVO? Rev. direitos fundam. democ., v. 22, n. 1, p. 102-125, jan./abr. 2017.

SOUZA, Celina; GRIN, José Eduardo. Desafios da Federação Brasileira: descentralização e gestão municipal. In: GRIN, José Eduardo; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz (org.). Capacidades Estatais Municipais: o universo desconhecido do federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

STREECK, Wolfgang. Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático. Tradução Marian Toldy e Teresa toldy, Lisboa: Conjuntura Actual Editora, 2013, (e-book).

TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, volume V: o orçamento na Constituição. 3ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.