

EMENDA PARLAMENTAR, EQUILÍBRIO ELEITORAL E ABUSO DE PODER POLÍTICO: Desafios e limites no ordenamento jurídico-eleitoral brasileiro

PARLIAMENTARY AMENDMENT, ELECTORAL BALANCE AND ABUSE OF POLITICAL POWER: Challenges and limits in the Brazilian legal-electoral system

Anderson Carlucho Oliveira dos Santos^{1*}

RESUMO

O presente artigo analisa as emendas parlamentares impositivas sob a ótica do ordenamento jurídico-eleitoral brasileiro, investigando sua possível influência no equilíbrio da disputa eleitoral e os casos de abuso de poder político. A pesquisa parte do crescente protagonismo do Poder Legislativo no orçamento público, intensificado pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, que ampliaram a autonomia dos parlamentares na destinação de recursos. O problema central é avaliar como a destinação dessas emendas pode configurar abuso de poder político, à luz da legislação eleitoral, e quais parâmetros asseguram a igualdade entre os candidatos. Para isso, são examinadas as bases jurídicas das emendas impositivas, os conceitos e disposições sobre isonomia e abuso de poder, tanto na doutrina quanto na legislação. A metodologia adotada usa pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem hipotético-dedutiva. Os achados indicam que, embora as emendas visem atender demandas locais, sua destinação, sem considerar os impedimentos da Lei Complementar nº 210/2024, pode ser usada para favorecimento eleitoral, caracterizando desvio de finalidade e ofensa ao princípio da isonomia. Conclui-se que é necessário aprimorar a fiscalização e as normas da Lei nº 9.504/97, evitando distorções no processo democrático.

PALAVRAS-CHAVE: emenda parlamentar impositiva; abuso de poder político; isonomia eleitoral; desigualdade na disputa eleitoral; transparência orçamentária.

ABSTRACT

This article analyzes mandatory parliamentary amendments from the perspective of Brazilian electoral law, investigating their potential impact on the balance of electoral competition and cases of abuse of political power. The research is based on the increasing prominence of the Legislative Branch in the public budget, intensified by Constitutional Amendments No. 86/2015 and No. 100/2019, which expanded lawmakers' autonomy in allocating public resources. The central issue is to assess how the allocation of such amendments may constitute abuse of political power under electoral law and what normative parameters ensure equality among candidates. To this end, the legal basis of mandatory amendments and the concepts and provisions on isonomy and abuse of power are examined in both doctrine and legislation. The methodology involves bibliographic and documentary research, with a hypothetical-deductive approach. The findings indicate that, although the amendments aim to meet local demands, their allocation—disregarding the constraints of Complementary Law No. 210/2024—can serve electoral interests, characterizing misuse of purpose and violation of the principle of isonomy. It concludes that improving oversight and the rules of Law No. 9,504/1997 is necessary to avoid distortions in the democratic process.

KEY-WORDS: Mandatory parliamentary amendment; abuse of political power; electoral isonomy; inequality in electoral competition; budget transparency.

^{*} Advogado eleitoral e Gestor Governamental do Poder Executivo do Estado de Sergipe. Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Especialista em Gestão Pública Municipal pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Pós-graduando em Direito Eleitoral pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Bacharel em Direito pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). E-mail: anderson.carlucho@hotmail.com.

1 INTRODUÇÃO

Nas relações entre os Poderes no Brasil, o Parlamento passou a exercer maior protagonismo no orçamento público a partir de 2015, com a Emenda Constitucional nº 86, que estabeleceu a obrigatoriedade de execução de uma das modalidades de emendas parlamentares, as emendas individuais. Nos últimos 10 anos, a influência do Congresso Nacional sobre o orçamento público tem se ampliado consideravelmente, especialmente com a Emenda Constitucional 100/2019, que tornou impositivas também as emendas de bancada estadual.

Ao tratar da emenda-geral do relator, instituída efetivamente em 2019, uma manifestação do Tribunal de Contas da União (TCU) apontou que a influência dos parlamentares nas finanças públicas possui potencial significativo de afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos durante os pleitos eleitorais. Nesse contexto, as emendas parlamentares serão analisadas à luz do ordenamento jurídico-eleitoral, com o objetivo de compreender se o princípio da isonomia entre os candidatos é de alguma forma prejudicado por esses mecanismos e se o abuso de poder político pode ser configurado no caso de parlamentares que utilizam o orçamento público para angariar apoio em suas bases eleitorais ou atender a interesses particularistas.

Um aspecto fundamental do sistema democrático é a alternância do poder político e a garantia de que os cargos de representação popular sejam não somente susceptíveis de candidatura, mas acessíveis aos cidadãos. Por essa razão, o ordenamento jurídico-eleitoral brasileiro estabelece uma série de condutas vedadas para quem exerce mandato, com o intuito de garantir a igualdade de oportunidades entre os candidatos que ocupam cargos eletivos e os que buscam conquistá-los. Contudo, o assunto é complexo, tendo em vista a necessidade de refletir sobre os limites dessas vedações eleitorais, uma vez que o povo outorga aos seus representantes um mandato eleitoral com o propósito de que eles tomem decisões sobre questões sociais, incluindo a alocação de recursos públicos.

Assim, o tema em questão envolve controvérsias e levanta o problema de pesquisa: de que forma a destinação de emendas parlamentares impositivas pode configurar abuso de poder político, à luz da legislação eleitoral vigente no Brasil e quais parâmetros normativos devem ser observados para assegurar a conformidade dessa prática com o princípio da igualdade de oportunidades entre os candidatos?

O objetivo geral deste artigo é analisar as emendas parlamentares sob a perspectiva do ordenamento jurídico-eleitoral, buscando compreender se o princípio da isonomia entre os candidatos é afetado por esses mecanismos e se o abuso de poder político é configurado quando parlamentares utilizam o orçamento público para obter apoio em suas bases eleitorais ou atender a interesses particularistas. Os objetivos específicos são: examinar a evolução das emendas parlamentares no Brasil, com foco na ampliação da influência do Legislativo sobre o orçamento público e seus impactos na relação entre parlamentares e suas bases eleitorais; analisar como a destinação de emendas parlamentares pode configurar abuso de poder político; e investigar as medidas legislativas voltadas à transparência e fiscalização da destinação das emendas parlamentares.

O interesse do autor pelo tema surgiu a partir das discussões realizadas no grupo de pesquisa Direito Eleitoral e Democracia, promovido pela Escola Judiciária Eleitoral da Bahia, sob a coordenação do professor doutor Jaime Barreiros Neto. Nessas discussões, foram abordados temas como os fundamentos teóricos da democracia e os desafios da separação de poderes, os quais proporcionaram reflexões que

contribuíram para a formulação desta pesquisa.

A metodologia adotada baseou-se em uma pesquisa bibliográfica e documental de caráter exploratório, utilizando o método hipotético-dedutivo, com o objetivo de responder ao problema de pesquisa.

Estruturalmente, o artigo foi dividido em três seções: a primeira trata da tripartição das funções estatais, do protagonismo do Poder Legislativo e das emendas parlamentares; a segunda aborda o princípio da isonomia, o instituto do abuso de poder político e o desequilíbrio na competição eleitoral; a terceira apresenta especificamente o regramento que trata das emendas impositivas e seus reflexos eleitorais.

2 TRIPARTIÇÃO DAS FUNÇÕES ESTATAIS, PROTAGONISMO DO PARLAMENTO NO BRASIL E EMENDAS PARLAMENTARES

O exercício do poder político evoluiu ao longo da história, passando por diferentes formas de legitimação, desde a força bruta e a justificação divina até a soberania popular.² No Brasil, a Constituição Federal de 1988, dotada de valores democráticos, fundamenta o exercício do poder político na soberania popular, define mecanismos de atuação republicana e impõe limites destinados a prevenir seu uso de forma autoritária e para favorecimentos pessoais.

Assim, o Brasil possui um sistema de governo presidencialista em que os três Poderes da República, Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário, interagem de forma independente e harmônica entre si.

A desconcentração do exercício do poder político, por meio da divisão das funções estatais, constitui uma exigência dos regimes democráticos. Nesse sentido, Barreiros Neto³ afirma: “Revela-se, assim, a importância dos sistemas de governo como verdadeiros elementos norteadores dos parâmetros de organização das funções estatais, tendo em vista a necessária separação dos poderes do Estado em um regime político democrático.”

Dessa forma, o Estado brasileiro é organizado a partir da tripartição das funções estatais, e no exercício de suas funções típicas, cabe ao Poder Executivo gerir a administração pública para atingir os objetivos da sociedade; ao Poder Legislativo, elaborar as leis às quais o Estado se submete; ao Poder Judiciário, decidir, em última instância, as controvérsias.

Como forma de garantir a finalidade de desconcentrar o exercício do poder estatal, tais Poderes são estruturados utilizando os mecanismos do chamado sistema de freios e contrapesos ou *check and balances*, no qual também são previstas funções atípicas, visando, dessa forma, manter o equilíbrio das forças institucionais. Nesse sentido, Santos explica que o sistema de freios e contrapesos:

(...) consiste na lógica de que os poderes devem não somente se limitarem a exercer suas funções próprias, mas devem, também, sopesarem-se constantemente de forma recíproca o equilíbrio ideal de forças, evitando a concentração do poder nas mãos de uma só força institucional. Desse modo, os poderes devem atuar através de um sistema de controles recíprocos no qual cada poder exerce como uma de suas funções secundárias

2 BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

3 BARREIROS NETO, Jaime. *Os sistemas de governo e a controvérsia “parlamentarismo versus presidencialismo”*. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2018. p. 9.

a tarefa de adentrar legitimamente no campo de atuação típica dos outros dois poderes.⁴

Embora existam mecanismos de controle recíproco entre os Poderes, é perceptível que, na prática, possa ocorrer momentaneamente a prevalência de um Poder sobre os outros, sobretudo em contextos políticos específicos. No Brasil, discute-se a concentração de poder institucional no âmbito do Poder Executivo, especialmente em razão das prerrogativas constitucionais que lhe são conferidas, como a possibilidade de editar medidas provisórias com força de lei, a influência na nomeação de grande parte dos cargos públicos e a capacidade de direcionar recursos para áreas sociais específicas. Embora tais instrumentos estejam concentrados no Poder Executivo, para governar, é necessário descentralizar esses recursos entre as forças políticas, inclusive de outros Poderes, como forma de garantir a governabilidade. Assim, discutindo a prevalência do Poder Executivo, a doutrina explicita que:

Em pesquisa realizada pelo levantamento do chamado: o desempenho do Congresso no Presidencialismo de Coalizão, José Álvaro Moisés destaca que a preponderância da: “supremacia do executivo sobre o parlamento tem sido tão grande, após a democratização, que acaba por transformá-lo - e não o Congresso Nacional - no grande legislador no Brasil.”⁵

No entanto, para viabilizar a construção da governabilidade, o Poder Executivo precisa negociar pautas com o parlamento em troca de apoio na aprovação de projetos que dependem do Poder Legislativo, caracterizando o chamado presidencialismo de coalizão.⁶

Buscando mudar tal situação de supremacia do Poder Executivo, a partir de 2015, o Poder Legislativo passou a adotar medidas legislativas que ampliaram sua participação na execução de políticas públicas, com destaque para a Emenda Constitucional nº 86/2015, que alterou os artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal, tornando o orçamento público sujeito a emendas, realizadas por parlamentares, impositivas, ou seja, de execução obrigatória. Já em 2019, com a Emenda Constitucional nº 100/2019, nova modalidade de emenda ao orçamento público passou a ser de execução obrigatória, as emendas de bancada estadual.

Nesse contexto, as emendas impositivas representam modificações no orçamento público realizadas por parlamentares, definindo gastos obrigatórios por parte do Poder Executivo. Dessa forma, os parlamentares passaram a ter mais independência e poder institucional em relação ao Poder Executivo, apesar de que os critérios de alocação dessas emendas suscitam controvérsias quanto à sua compatibilidade com o ordenamento jurídico, especialmente à luz dos princípios orçamentários, administrativos e eleitorais.

No contexto histórico brasileiro, em 1993, em meio a um movimento de fortalecimento do Parlamento brasileiro no controle do orçamento público, ganhou destaque o escândalo de corrupção conhecido como “Anões do Orçamento”. O caso envolveu o desvio de verbas públicas por meio da destinação irregular de emendas parlamentares, resultando na cassação de seis deputados federais. No entanto, os desvios praticados por alguns parlamentares não podem, por si sós, deslegitimar a atuação proba e legítima do Poder Legislativo na alocação de recursos públicos.

4 SANTOS, Tibério Celso Gomes dos. O desequilíbrio institucional entre os poderes republicanos: elementos estruturais, circunstanciais e o fenômeno da judicialização da política. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, 2023. p. 6.

5 *Ibid.*, p. 6.

6 ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

Na essência do Poder Legislativo está a representação do povo e, por consequência, a definição das prioridades, objetivos e metas da sociedade. E como instrumento para atingir tais finalidades, o ordenamento jurídico brasileiro, por meio de disposições do Congresso Nacional, constante na Resolução nº 1, de 2006⁷, prevê quatro modalidades de emendas parlamentares, que são: emendas de comissão; emendas de bancada estadual; emendas individuais e, por fim, as emendas de relator.

Tratando das emendas parlamentares, argumenta-se que os membros do Congresso Nacional, ao poderem definir emendas impositivas ao orçamento público, estariam exercendo funções típicas do Poder Executivo, assim:

Os parlamentares estão a exercer de forma direta as funções típicas do Executivo, por intermédio da ferramenta política, pois possuem discricionariedade para alocação orçamentária de receitas e despesas, por meio das emendas parlamentares, para o fim de atender às finalidades previstas no catálogo de ações estatais.⁸

Tal previsão se justifica, tendo em vista que os parlamentares, como representantes eleitos pelo povo, têm, em tese, conhecimento mais aprofundado das realidades locais e das necessidades da sociedade, o que lhes permite identificar as prioridades mais urgentes e atender de forma mais eficaz aos anseios da população. Desse modo:

Em sua origem, as emendas parlamentares individuais e de bancada foram introduzidas com o objetivo de fornecer amparo às demandas específicas dos estados e municípios, visto que os parlamentares eram oriundos de diferentes localidades e dispunham de conhecimento sobre as demandas da população. Outra justificativa – mais realista e vinculada à teoria da escolha pública –, está atrelada à concretização das promessas eleitorais.⁹

A concretização de promessas eleitorais, desde que em conformidade com os princípios orçamentários, administrativos e eleitorais, não caracteriza desvio ou favorecimento pessoal, mas sim o cumprimento das obrigações de representação popular do parlamentar.

No entanto, também são expostos argumentos contrários, sob a ótica da eficiência administrativa do gasto, a esse meio de alocação de recursos públicos no sentido de que haveria uma fragmentação e ineficiência na execução de políticas públicas, senão vejamos:

Esse protagonismo do Parlamento tem contribuído decisivamente para a fragmentação e ineficiência do planejamento e da execução de políticas públicas e para a malversação de recursos públicos por facilitar a ação de lobbies interessados em ganhos privados, além de dificultar o atingimento dos objetivos comuns da Federação, previstos no art. 23 da Constituição Federal (CF/88).¹⁰

7 BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 2006. Dispõe sobre a elaboração e a tramitação das leis orçamentárias previstas no § 5º do art. 165 da Constituição Federal. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, 31 maio 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-Atualizada-pl.html>. Acesso em: 28 fev. 2025.

8 GOUVÊA, Carina Barbosa; BRANCO, Pedro H. Villas Bôas Castelo. Os superpoderes do relator-geral do orçamento: as emendas parlamentares (RP-9) no Brasil e as earmarks nos Estados Unidos da América. *Revista do ILP*, n. 5, ano IV, fev. 2023. p. 51.

9 MARTYNYCHEN, Marina Michel de Macedo; SILVEIRA, Geovane Couto da. Perspectiva da teoria da escolha pública no orçamento público: uma análise das emendas do Relator Geral do Orçamento (RP 9). *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 159, n. 159, 2024. p. 172.

10 RIBEIRO, Romiro. Empoderamento do Congresso Nacional, orçamento secreto e outras distorções do orçamento público: proposta de mudança. *Revista Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília, Ed. 03|22, p. 1-31, 2022. p. 4.

Em termos práticos, os parlamentares, ao alocarem recursos de emendas impositivas, acabam atendendo politicamente suas bases eleitorais, o que pode garantir apoio político em troca de recursos destinados a projetos que beneficiem diretamente suas regiões. Essa prática possibilita que os parlamentares direcionem verbas para áreas específicas, como infraestrutura ou serviços públicos, atendendo de forma mais imediata às necessidades locais.

Embora essa aproximação com a população seja positiva, é importante destacar que a destinação das emendas impositivas, quando realizada sem critérios objetivos e sem motivação clara, pode ser influenciada por interesses imediatistas, voltados unicamente à captação de votos de determinados grupos diretamente beneficiados pelos recursos, sem a devida avaliação técnica das reais prioridades do país. Além disso, ao atender demandas mais localizadas, corre-se o risco de comprometer a execução de políticas públicas mais amplas e coordenadas, prejudicando a eficiência e a equidade na distribuição de recursos.

Tratando desse tema e especificamente sobre as emendas gerais do relator, as conhecidas RP-9, o Tribunal de Contas da União (TCU), em relatório de um dos seus membros, ressaltou o potencial de interferência eleitoral na igualdade de oportunidades entre os candidatos:

(...) as finanças públicas têm dimensões com considerável potencial de afetar, por meio do orçamento público, a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, razão pela qual o art. 166 da Constituição de 1988, ao disciplinar as emendas parlamentares individuais e de bancada, exige a observância de critérios objetivos de equidade e imparcialidade para a sua alocação entre os parlamentares, assim como a LRF, embora não tenha natureza eleitoral, dispõe sobre um conjunto de regras que disciplinam as finanças no último ano de mandato eletivo.¹¹

Ou seja, entre os questionamentos de mérito em relação às emendas parlamentares impositivas, destaca-se a possibilidade de que sua destinação comprometa o princípio da igualdade entre os candidatos nos processos eleitorais, ao beneficiar diretamente determinadas bases eleitorais com recursos públicos. Além disso, reforçando o argumento do possível particularismo no uso político de emendas impositivas, afirma-se sobre o tema que:

(...) resta evidente que o modelo de orçamento público foi alterado, retirando o domínio do Poder Executivo e dando primazia às demandas do Legislativo. Como consequência deste cenário, passou-se a “conferir predominância às emendas individuais, que apresentam traços de particularismo e individualismo, destinadas às bases eleitorais dos parlamentares e sem maior aderência a políticas estruturantes do governo federal.”¹²

Fazendo uma análise crítica sobre a investida do Poder Legislativo na execução, de forma impositiva, do orçamento público, há doutrinadores que acreditam na existência de desvio de prerrogativas orçamentárias:

A deformação promovida pelas reformas legislativas, com um evidente desvio de prerrogativas orçamentárias, não apenas pode prejudicar essa fiscalização, como também pode causar a fragmentação e regionalização do orçamento público com base em interesses pessoais e eleitorais, prejudicando a organização orçamentária nacional e setorial.¹³

11 BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório TC 008.731/2022-5*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/B9/35/F4/47/AA1B1810B4FE-0FF7E18818A8/Parecer%20Contas%20-%20completo.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

12 MARTYNYCHEN, Marina Michel de Macedo; SILVEIRA, Geovane Couto da. Perspectiva da Teoria da Escolha Pública no Orçamento Público: uma análise das emendas do Relator Geral do Orçamento (RP 9). *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 159, n. 159, 2024. p. 177.

13 MARTYNYCHEN, Marina Michel de Macedo; SILVEIRA, Geovane Couto da. Perspectiva da Teoria da Escolha Pública no Orçamento Público: uma análise das emendas do Relator Geral do Orçamento (RP 9). *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 159, n. 159, 2024. p. 178.

Dessa forma, intensificam-se os debates sobre a relação entre os Poderes e os instrumentos utilizados pelo Poder Executivo para assegurar a governabilidade. Nesse cenário, a ampliação do protagonismo do Poder Legislativo na execução de emendas orçamentárias impositivas representa um significativo fortalecimento dos parlamentares na implementação de políticas públicas. No entanto, esse processo não pode se desvincular das responsabilidades orçamentárias, administrativas e eleitorais estabelecidas pelo ordenamento jurídico, sob pena de comprometer os fundamentos republicanos e democráticos consagrados na Constituição Federal de 1988, especialmente ao criar assimetrias no processo eleitoral e desvantagens para candidatos que não ocupam cargos eletivos.

3 PRINCÍPIO DA ISONOMIA, ABUSO DE PODER POLÍTICO E DESEQUILÍBRIO NO PROCESSO ELEITORAL

Os processos eleitorais são organizados com o objetivo de garantir a observância dos princípios que regem a sociedade, e as regras eleitorais exercem influência direta na definição de quem exercerá a representação popular. A forma como essas normas são estruturadas influencia não apenas os resultados das eleições, mas também a legitimidade do processo democrático e a confiança dos cidadãos nas instituições.

No contexto brasileiro, regido pela Constituição Federal de 1988, o regime democrático instituiu diversos mecanismos destinados a promover a igualdade entre os cidadãos, com o objetivo de assegurar o bem de todos, sem preconceitos ou qualquer forma de discriminação. Esse princípio fundamental foi igualmente incorporado ao âmbito dos direitos políticos. Nesse sentido, buscou-se garantir a igualdade entre os eleitores, conferindo a cada voto o mesmo valor, bem como entre os candidatos, assegurando-lhes oportunidades equânimes para representar os interesses da sociedade e acessar os cargos de representação popular.

Nesse sentido, tal valor democrático se fundamenta no que Dahl sintetizou ao afirmar que:

(...) com a exceção de uma fortíssima demonstração em contrário, em raras circunstâncias, protegidas por legislação, todos os adultos sujeitos às leis do estado devem ser considerados suficientemente bem preparados para participar do processo democrático de governo do estado.¹⁴

Esse entendimento reforça que, em regimes democráticos, a soberania popular deve ser exercida sem restrições arbitrárias, assegurando aos cidadãos o pleno exercício dos direitos políticos fundamentais, inclusive o de se candidatar a cargos eletivos. Contudo, com a finalidade de preservar a integridade e a legitimidade do processo eleitoral, a Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 14, §9º, casos de limitação a direitos políticos, que deverão ser previstos em lei complementar, a fim de:

(...) proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração¹⁵.

¹⁴ DAHL, Robert Alan. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 90-91.

¹⁵ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Planalto, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

Dessa forma, além das disposições expressas na Constituição Federal de 1988, os casos de inelegibilidade devem ser definidos por meio de lei complementar, conforme exigência do próprio texto constitucional. Ao perseguir o princípio da igualdade, o Estado deve instituir mecanismos jurídicos capazes de mitigar desigualdades estruturais e, sobretudo, adotar uma postura de imparcialidade nas atividades exercidas pela Administração Pública, evitando qualquer forma de favorecimento entre candidatos. Portanto:

Sob a ótica de candidatos e partidos políticos, asseveram os eminentes juristas Fux e Frazão (2016, p.119) que o princípio da igualdade reclama uma postura neutra do Estado “em face dos players da competição eleitoral *i.e.*, partidos, candidatos e coligações, de forma a coibir a formulação de desenhos e arranjos que favoreçam determinados atores em detrimento de outros”¹⁶.

Complementando os ensinamentos sobre o princípio da igualdade nos processos eleitorais, observa-se que, além de um mecanismo para conter abusos e garantir a normalidade e a legitimidade das eleições, ele representa um pressuposto para assegurar o processo democrático. Nessa perspectiva, explica-se que:

(...) a centralidade do princípio em tela decorre de ser “pressuposto para uma concorrência livre e equilibrada entre os competidores do processo político, motivo por que a inobservância não afeta apenas a disputa eleitoral, mas amesquinha a essência do próprio processo democrático”¹⁷.

Sob tal enfoque Gomes, ao tratar do princípio da igualdade ou isonomia eleitoral, ressalta que “os concorrentes a cargos políticos-eletivos devem contar com as mesmas oportunidades (paridade de armas), ressalvadas as situações previstas em lei”¹⁸

Em meio aos esforços para assegurar a igualdade de condições entre os candidatos, um conjunto de normas impõe limitações a práticas abusivas que possam decorrer das desigualdades estruturais da sociedade. As leis eleitorais, por exemplo, estipulam tetos de gastos para campanhas (Lei nº 9.504/1997, art. 18) e instituíram o financiamento público eleitoral, vedando as doações empresariais (Lei nº 13.487/2017, que alterou a Lei nº 9.504/1997). Também estabeleceram percentuais mínimos de candidaturas por gênero (Lei nº 9.504/1997, art. 10, §3º) e definiram condutas vedadas a agentes públicos (CF, art. 14, §9º; LC nº 64/1990, art. 1º, I, “d”; Lei nº 9.504/1997, arts. 73 a 78).

É nesse contexto normativo que se insere o conceito de abuso de poder nos processos eleitorais. Sobre seu significado, José Jairo Gomes esclarece que:

Por abuso de poder compreende-se o ilícito eleitoral consubstanciado no mau uso ou uso de má-fé ou com desvio de finalidade de direito, situação ou posição jurídicas, podendo ou não haver desnaturamento dos institutos jurídicos envolvidos¹⁹.

¹⁶ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 19. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. p. 61.

¹⁷ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 19. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. p. 61.

¹⁸ *Ibid.*, p. 61.

¹⁹ GOMES, *op. cit.*, p. 217.

Desse modo, o abuso de poder gera uma série de consequências para a consolidação da democracia constitucional brasileira e para a legitimidade das eleições, dentre elas a falta de igualdade entre os candidatos, que se utilizam de privilégios em situação ou posição jurídicas em relação aos outros concorrentes.

Tratando especificamente sobre abuso de poder, Velloso e Agra explicitam que suas modalidades, no âmbito do Direito Eleitoral, podem ser: abuso de poder político, abuso de poder econômico, crime de corrupção, condutas vedadas, abuso dos meios de comunicação social, crime de caixa dois, compra de voto, arrecadação e gastos ilícitos de campanha²⁰. Nesse sentido, considerando o objetivo de estudar os impactos das emendas parlamentares nos processos eleitorais, apenas o abuso de poder político e as condutas vedadas serão analisadas.

Ao abordar especificamente o abuso de poder político, instituto que interessa a este trabalho, José Jairo Gomes²¹ sustenta que ele ocorre mediante o uso do poder decorrente de autoridade estatal ou poder político-estatal, o qual, conforme o autor, está relacionado ao “exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta, nos termos do art. 14, §9º, da Constituição Federal”. Complementando tal entendimento, Velloso e Agra explicam que o abuso de poder político “Dá-se com os atos praticados com desrespeito aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, ou seja, os princípios basilares da Administração Pública.”²²

Percebe-se que o exercício de função, cargo ou emprego na Administração Pública pode conferir prerrogativas que facilitam o atendimento de interesses imediatos e determinados, que podem se reverter em apoio político-eleitoral, ou seja, a busca de interesses não republicanos. É nesse sentido que o professor Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, ao tratar do abuso de poder político, afirma que: “Esse abuso consiste no emprego de cargos ou funções públicas para favorecer a candidatura própria ou de terceiros ou para o proveito de partidos e coligações. Ele é também conhecido como abuso de autoridade”.²³

No entanto, não se pode considerar indiscriminadamente que o aumento do capital político pela atuação em cargos públicos reflete abuso de poder político, uma vez que o bom exercício da representação popular consiste em critério para o eleitor escolher os seus representantes. Para Velloso e Agra, a caracterização do abuso de poder político ocorre quando o ato possui manifesto desvio de finalidade do agente público para beneficiar candidaturas, comprometendo a legitimidade e a normalidade das eleições.²⁴

Ao especificar as formas típicas de abuso de poder políticos no ordenamento jurídico brasileiro, Gomes indica as seguintes previsões “abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta e indireta”, previsto no art. 14, §9º da CF; “desvio ou abuso do poder de autoridade”, previsto no art. 237, *caput*, do Código Eleitoral; “abuso de poder político”, previsto no art. 19 da Lei Complementar nº 64/1990; “uso indevido, desvio ou abuso do poder de autoridade”, previsto no art. 22, *caput*, da Lei Complementar nº 64/1990; “desvio ou abuso do poder de autoridade”, previsto no art. 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/1990; e, “as condutas vedadas”, previstas nos arts. 73 a 78 da Lei nº 9.504/97²⁵.

Nesse contexto, considerando que as demais disposições tratam o abuso de poder político de forma genérica, e que a Lei nº 9.504/97 especifica condutas que o caracterizam, foram analisadas as

20 VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de direito eleitoral*. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

21 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 19. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. p. 217.

22 VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de direito eleitoral*. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 398-399.

23 GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Ações Eleitorais: contra o registro, o diploma e o mandato*. 2. ed. São Paulo: Publique, 2024. p. 168.

24 VELLOSO, *op. cit.*

25 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 19. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023.

referidas normas. O §1º do artigo 73 da Lei nº 9.504/97 ao dispor sobre condutas vedadas a agentes públicos estabelece que:

§ 1º Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional²⁶.

Assim, considerando a amplitude do conceito de agente público adotado pela legislação, conclui-se que os parlamentares estão sujeitos à responsabilização por abuso de poder político. No entanto, muitas das condutas tipificadas nos artigos 73, 74, 75 e 77 da Lei nº 9.504/97 referem-se a práticas típicas de agentes do Poder Executivo. Essa delimitação torna-se especialmente relevante diante do fato de que a atuação direta de parlamentares no financiamento de políticas públicas, por meio da destinação impositiva orçamentária, é um fenômeno recente no cenário político brasileiro. Ainda assim, observando os referidos artigos, entre as principais condutas tipificadas, estão previstas:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:
(...)
II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;
(...)

Ao comentar tal conduta vedada, Velloso e Agra assinalam que há grande espaço permissivo para contornar esse impedimento legal, tendo em vista que o regimento dos órgãos, em boa parte, é elaborado de forma lacunosa.²⁷ Ao versarem sobre o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, eles indicam:

O Tribunal Superior Eleitoral assinala que apresenta pertinência com esta conduta vedada o uso de materiais ou serviços, custeados pelos governos ou pelas casas legislativa, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e nas normas dos órgãos que integram.²⁸

Já no inciso IV do mesmo artigo, é prevista a vedação de “fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público”.²⁹ Velloso e Agra explicam que tal conduta “não pode ser realizada, seja em ano eleitoral, seja em ano não eleitoral”.³⁰

Indo adiante, o inciso VI do mesmo artigo proíbe que nos três meses que antecedem o pleito sejam realizadas transferências voluntárias nos seguintes termos:

26 BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 28 fev. 2025.

27 VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de direito eleitoral*. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

28 VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de direito eleitoral*. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 422.

29 BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 28 fev. 2025.

30 VELLOSO, *op. cit.*, p. 424.

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública³¹;

Além disso, o §10 do art. 73 também define a proibição de distribuição gratuita de valores por parte da Administração Pública em ano eleitoral:

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Nesse contexto, faz-se importante avaliar o conceito de Administração Pública, a fim de entender se tal dispositivo se aplica aos parlamentares. Para Carvalho:

A expressão Administração Pública, em sentido formal, orgânico ou subjetivo, designa o conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa, independentemente do poder a que pertencem – seja ao Executivo, Judiciário, Legislativo ou a qualquer outro organismo estatal.³²

Para o referido autor, à luz da doutrina moderna, são quatro as funções principais da Administração Pública: o exercício do poder de polícia, a prestação de serviços públicos, o fomento a atividades privadas, a regulação de atividades de interesse público e o controle da atuação estatal³³. Dentre as funções elencadas, não é claro se a destinação de recursos por meio de emendas parlamentares se enquadra como atividade típica da Administração Pública, tendo em vista que embora os recursos oriundos de emendas impositivas sejam de execução obrigatória, o parlamentar não realiza a execução material do serviço público, o que dificulta a aplicação do §10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 às suas condutas.

Adicionalmente, outro fator que afasta a aplicação desse dispositivo é a própria dinâmica orçamentária brasileira: as emendas parlamentares impositivas são apresentadas durante a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), que é debatido e votado no exercício anterior à sua execução. Assim, eventuais repasses decorrentes dessas emendas em ano eleitoral são apenas a concretização de uma previsão orçamentária previamente aprovada, não se caracterizando como nova distribuição de recursos pela vontade do parlamentar durante o período vedado.

Além das condutas tipificadas, a Lei nº 9.504/1997 prevê as seguintes punições:

§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do caput e no § 10, sem prejuízo do disposto no § 4º, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.
(...)

31 BRASIL. *op. cit.*

32 CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. ed. 10. São Paulo: Juspodivm, 2022. p. 37.

33 *Ibid.*, p. 38.

§7º As condutas enumeradas no caput caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III.

§ 8º Aplicam-se as sanções do § 4º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem³⁴.

Assim, embora muitas das condutas previstas como abusivas sejam frequentemente associadas a agentes do Poder Executivo, o § 8º do artigo 73 da Lei das Eleições estende a aplicação das sanções também aos partidos, coligações e candidatos que se beneficiem dessas práticas. Isso significa que parlamentares — ainda que não sejam os autores diretos das condutas vedadas — podem ser responsabilizados caso obtenham vantagens indevidas, ampliando o alcance e a efetividade das medidas sancionatórias previstas na norma.

Além disso, o art. 77 da referida lei também dispõe que “É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.”³⁵. Nesse contexto, ao discorrerem sobre tal vedação, Velloso e Agra entendem que:

A vedação atinge os cargos do Poder Executivo, bem como o seu vice, não atingindo vereadores, deputados estaduais, deputados federais ou senadores, em virtude de esses não disporem da máquina governamental para auferirem benefícios políticos diretos com a inauguração.³⁶

No entanto, a partir da criação das emendas impositivas, os parlamentares passaram a influenciar diretamente a alocação de recursos públicos. Essa interferência pode representar, em certos casos, uma forma indireta de uso da estrutura estatal para fins eleitorais, o que justifica a necessidade de reavaliar a manutenção do entendimento acima apresentado.

Dessa forma, embora o conceito jurídico de abuso de poder político seja tradicionalmente aplicado a condutas do Poder Executivo, ele também pode alcançar beneficiários dessas práticas, incluindo parlamentares que utilizam emendas impositivas com desvio de finalidade e em desconformidade com o ordenamento jurídico.

Com o novo cenário institucional das emendas de execução obrigatória, é necessário ampliar a compreensão do abuso de poder político para incluir condutas parlamentares que provoquem desequilíbrio entre candidatos no processo eleitoral, sem, contudo, restringir o legítimo exercício das prerrogativas inerentes ao mandato legislativo.

4 EMENDAS IMPOSITIVAS NO BRASIL: INSTRUMENTO ORÇAMENTÁRIO E SEUS REFLEXOS NO PROCESSO ELEITORAL

A destinação de recursos públicos por meio de emendas impositivas no cenário político brasileiro representa uma construção jurídica relativamente recente, que ganha substância a partir de 2015. Ainda em processo de consolidação normativa, esse modelo apresenta desafios relacionados à transparência na destinação dos recursos públicos, na definição de critérios pelos quais essas emendas são negociadas

34 BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 28 fev. 2025.

35, BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 28 fev. 2025.

36 VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 437.

entre os grupos políticos no Poder Legislativo e em como são definidas as prioridades para sua alocação, o que faz com que esses institutos exijam contínuo aperfeiçoamento normativo e institucional.

Nessa perspectiva, a partir de 2015, a Constituição Federal passou a incorporar, de forma progressiva, dispositivos que regulamentam a execução obrigatória das emendas parlamentares ao orçamento público, por meio de quatro Emendas Constitucionais: nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022. Considerando esse aspecto, a Emenda Constitucional nº 86/2015 introduziu o chamado orçamento impositivo, tornando obrigatória a execução das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, até o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior. Já a Emenda Constitucional nº 100/2019 ampliou esse caráter impositivo, estendendo a obrigatoriedade de execução às emendas de bancada estadual, no limite de 1% da RCL.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 105/2019 estabeleceu a possibilidade de transferência especial dos recursos oriundos das emendas individuais, diretamente aos entes federativos, sem a necessidade de celebração de convênios ou instrumentos congêneres, mecanismo que ficou conhecido como “emenda PIX”. Tal modalidade é objeto de controvérsia jurídica. Para Ribeiro³⁷:

(...) foi aprovada a Emenda Constitucional nº 105 que inovou ao permitir a transferência dos valores correspondentes às emendas individuais destinadas a estados, DF e municípios sem a formalização de convênios ou instrumentos congêneres, e sem qualquer vinculação a projeto ou atividade assemelhando-se a uma verdadeira doação, pois tais recursos passam a pertencer ao beneficiário no ato da transferência.

Por fim, a Emenda Constitucional nº 126/2022 elevou o percentual das emendas individuais impositivas para 2% da RCL, com a exigência de que, no mínimo, 50% desse montante seja destinado obrigatoriamente a ações e serviços públicos de saúde. Essas alterações demonstram o processo recente e contínuo de consolidação normativa em torno das emendas parlamentares no Brasil.

Diante das possibilidades que foram conferidas aos parlamentares, o reforço na fiscalização das emendas impositivas é, portanto, uma medida essencial para a preservação da integridade do processo eleitoral e para o fortalecimento da democracia. Em relação a entendimento da ministra do Supremo Tribunal Federal, Rosa Weber, que versa sobre como as emendas eram distribuídas, Gouvêa³⁸ diz:

Para ela, causa perplexidade a descoberta de que parcela significativa do orçamento da União Federal esteja sendo ofertada a grupo de parlamentares, mediante distribuição arbitrária encabulada entre coalizões políticas, para que tais congressistas utilizem recursos públicos conforme seus interesse pessoais, sem a observância de critérios objetivos destinados à concretização de políticas públicas que deveriam servir às despesas, bastando, para isso, a indicação direta dos beneficiários pelos próprios parlamentares, sem qualquer justificação fundada em critérios técnicos ou jurídicos, realizada por vias informais e obscuras, sem que os dados dessas operações sequer sejam registrados para efeito de controle por parte das autoridades competentes ou da população lesada.

Com o objetivo de conferir maior transparência e estabelecer critérios mais claros para as emendas parlamentares, entrou em vigor, em 25 de novembro de 2024, a Lei Complementar nº 210. A norma também atende à exigência do inciso III do §9º do art. 165 da Constituição Federal, que determina que cabe à lei

37 RIBEIRO, Romiro. Empoderamento do Congresso Nacional, orçamento secreto e outras distorções do orçamento público: proposta de mudança. *Revista Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília, Ed. 03|22, p. 1-31, 2022. p. 10.

38 GOUVÊA, Carina Barbosa; BRANCO, Pedro H. Villas Bôas Castelo. Os superpoderes do relator-geral do orçamento: as emendas parlamentares (RP-9) no Brasil e as earmarks nos Estados Unidos da América. *Revista do ILP*, n. 5, ano IV, fev. 2023. p. 57.

complementar dispor sobre os critérios para a execução equitativa, bem como sobre os procedimentos a serem adotados em caso de impedimentos legais ou técnicos e de limitação nas programações de caráter obrigatório. A nova legislação trata, portanto, das proposições e da execução das emendas parlamentares à lei orçamentária anual.

A Lei Complementar nº 210/2024 introduziu inovações relevantes, especialmente em seu art. 10, ao estabelecer hipóteses de impedimento de ordem técnica para a execução das emendas parlamentares. Essas medidas visam conferir caráter republicano e impessoal ao uso das emendas, reforçando sua aderência ao exercício legítimo do mandato parlamentar. Com isso, mitiga-se o risco de favorecimento eleitoral a parlamentares-candidatos, promovendo maior equilíbrio e lisura, com impacto na isonomia dos processos eleitorais.

Nessa perspectiva, o inciso XXIII do art. 10 da Lei Complementar 210/2024 traz como impedimento de ordem técnica para execução das emendas a incompatibilidade com o disposto no art. 37 da Constituição Federal, vinculando, tal execução, à obediência dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como às diretrizes previstas especificamente nos seus incisos.

Nesse sentido, considerando que, para Velloso e Agra, o abuso de poder político se configura quando há violação aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência³⁹, e que esses princípios, com a vigência da Lei Complementar nº 210/2024, passaram a ser condicionantes para a execução de emendas parlamentares, conclui-se que as emendas impositivas destinadas a atender interesses particularistas e eleitorais, que, por consequência, configuram abuso de poder político, não podem ser executadas, por enquadrarem-se nas hipóteses de impedimentos de ordem técnica.

Em relação às emendas individuais impositivas, o parágrafo único do artigo 8º da referida lei complementar estabeleceu o prazo de 30 dias para que o Poder Executivo do ente beneficiário da transferência especial comunique ao respectivo Poder Legislativo, ao Tribunal de Contas da União e aos tribunais de contas estaduais ou municipais o valor do recurso recebido, o plano de trabalho e o cronograma de execução.⁴⁰ Essa previsão facilita a fiscalização dos órgãos de controle.

Nessa perspectiva, a atuação dos órgãos de controle, inclusive dos Tribunais Eleitorais - especificamente na seara eleitoral - é essencial para coibir o abuso do poder político no uso dessas emendas, assegurando que elas não sejam utilizadas para fins eleitoreiros ou para beneficiar grupos específicos em detrimento do interesse público e por consequência, afetar a paridade de armas entre candidatos com mandato e os candidatos sem mandato.

Apesar dos avanços promovidos pela fixação de critérios objetivos para a execução das emendas parlamentares, ainda persiste uma lacuna normativa significativa em âmbito eleitoral. A definição de parâmetros técnicos, embora positiva, não é suficiente para coibir o uso estratégico e eleitoreiro desses recursos, especialmente em contextos nos quais a destinação de verbas pode beneficiar redutos eleitorais.

É necessário, portanto, evoluir no regramento jurídico-eleitoral, com a incorporação de disposições que claramente prevejam condutas realizadas por parlamentares, visando a assegurar a impessoalidade, a equidade na competição entre candidatos e o respeito à integridade do processo democrático.

A edição da Lei Complementar nº 210/2024 representa um avanço no esforço administrativo de conferir maior tecnicidade, impessoalidade e aderência aos princípios constitucionais na execução

39 VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. 8ª. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

40 BRASIL. *Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024*. Dispõe sobre as emendas parlamentares impositivas à lei orçamentária anual, nos termos do § 9º do art. 165 da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 nov. 2024.

das emendas parlamentares impositivas. Ao estabelecer critérios objetivos e hipóteses de impedimento de ordem técnica, que indiretamente repercutem na seara eleitoral, busca-se limitar a margem de discricionariedade política e reduzir o risco de desvirtuamento da finalidade pública desses recursos para favorecimento de candidaturas determinadas.

Entretanto, a simples normatização, se desacompanhada da observância dos parâmetros legais estabelecidos e de rigorosa fiscalização, revela-se insuficiente para coibir práticas ilícitas. A experiência acumulada no âmbito do Poder Executivo — ainda que marcada por esforços contínuos dos órgãos de controle para assegurar a integridade das condutas administrativas — é ilustrativa: embora as condutas vedadas em ano eleitoral estejam claramente previstas em dispositivos da Lei nº 9.504/1997, é recorrente a prática de atos que afrontam tais normas, resultando, inclusive, em condenações por abuso de poder político no âmbito da Justiça Eleitoral.

Além disso, no caso das emendas impositivas, ainda que a execução ocorra nos termos formais da legislação orçamentária e das normas complementares, é possível que sejam empregadas como instrumentos de favorecimento político-eleitoral, sobretudo em redutos nos quais o parlamentar detém capital político direto. Tais práticas, quando destinadas a promover vantagens eleitorais indevidas, mesmo sob aparência de legalidade, devem ser analisadas à luz das normas sobre o abuso de poder político.

É imperioso, portanto, que o ordenamento jurídico avance não apenas no aprimoramento das normas que regulam a execução orçamentária, mas também no fortalecimento dos mecanismos de fiscalização e responsabilização, inclusive no âmbito eleitoral. Nesse contexto, destaca-se a necessidade de revisão e atualização da Lei nº 9.504/1997, a fim de prever expressamente sanções para condutas abusivas praticadas diretamente por parlamentares, especialmente diante das novas possibilidades jurídicas de atuação do Poder Legislativo no financiamento de políticas públicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A introdução das emendas parlamentares impositivas por meio da Emenda Constitucional nº 86/2015, seguida pelas Emendas nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, promoveu uma inflexão relevante no equilíbrio entre os Poderes da República, ao ampliar a capacidade do Poder Legislativo de interferir diretamente na alocação de recursos públicos. Tal mudança, ao mesmo tempo em que fortalece o papel representativo dos parlamentares e aproxima as decisões orçamentárias das demandas sociais locais, levanta preocupações crescentes no campo da governança pública, da gestão fiscal e, especialmente, da justiça eleitoral.

Do ponto de vista democrático, esse protagonismo pode ser interpretado como positivo, pois busca descentralizar a execução orçamentária e conferir maior efetividade à representação política. No entanto, a ausência de critérios objetivos e técnicos para a definição da alocação dos recursos oriundos de emendas parlamentares — especialmente as individuais e de bancada — tem dado margem à sua utilização objetivando beneficiar candidatura de redutos específicos, o que pode configurar abuso de poder político e comprometer a isonomia entre os candidatos, em violação ao art. 14, §9º, da Constituição Federal e aos princípios da moralidade, impessoalidade e igualdade de oportunidades no processo eleitoral.

A Lei nº 9.504/1997, que regula as eleições, adota um conceito amplo de agente público e prevê sanções para condutas que afetem a normalidade e a legitimidade das eleições. Entretanto, a maior parte das condutas vedadas previstas na norma refere-se aos atos do Poder Executivo, o que torna incerta a

responsabilização direta de parlamentares pelo uso político das emendas impositivas, já que estes apenas destinam recursos, não sendo os responsáveis diretos pela execução material das políticas públicas. Diante disso, é imprescindível o aperfeiçoamento da Lei nº 9.504/1997, para alcançar também as condutas do Legislativo, especialmente quando se verifica desvio de finalidade e desequilíbrio no pleito.

Nesse contexto, a recente vigência da Lei Complementar nº 210/2024 representou uma tentativa normativa de enfrentar os riscos associados à execução de emendas parlamentares. A referida norma estabeleceu critérios técnicos para a destinação dos recursos e previu hipóteses de impedimento, buscando compatibilizar o fortalecimento do Poder Legislativo com os princípios constitucionais da administração pública e, por consequência, da equidade eleitoral. Ainda assim, a norma se mostra insuficiente frente à complexidade do fenômeno, pois não altera substancialmente a legislação eleitoral, tampouco introduz dispositivos expressos que tratem da responsabilização de parlamentares por eventuais abusos cometidos por meio do uso distorcido das emendas.

É necessário, portanto, repensar o marco normativo e institucional que regula a atuação parlamentar no campo orçamentário-eleitoral. A consolidação das emendas impositivas exige não apenas controle formal, mas também mecanismos eficazes de transparência, fiscalização e responsabilização, de modo a assegurar que a destinação de recursos públicos observe critérios técnicos, republicanos e isonômicos, especialmente em contextos eleitorais. O reforço da legislação eleitoral, com a inclusão de regras específicas sobre a conduta parlamentar e o uso eleitoral das emendas, é medida imprescindível para garantir a integridade do processo democrático, a paridade de armas entre os candidatos e a legitimidade da vontade popular.

Nesse cenário, torna-se cada vez mais evidente a necessidade de interpretar o uso das emendas parlamentares sob a ótica do controle eleitoral, especialmente em contextos de proximidade com os pleitos. A destinação concentrada de recursos em determinadas localidades ou a vinculação explícita entre a atuação parlamentar e a obtenção de votos não pode ser ignorada pela Justiça Eleitoral, sob pena de permitir formas dissimuladas de favorecimento eleitoral à margem da legalidade. Ainda que o parlamentar não execute diretamente a política pública, sua atuação como agente político influente na alocação de recursos configura, em determinados casos, verdadeira instrumentalização do orçamento em benefício de candidaturas específicas. Trata-se de um novo desafio interpretativo que exige do sistema jurídico e das instituições de controle uma resposta clara, pautada nos princípios da moralidade, da igualdade e da legitimidade das eleições.

Assim, conclui-se que a destinação de emendas parlamentares impositivas, embora prevista constitucionalmente, pode configurar abuso de poder político quando utilizada com desvio de finalidade em proveito eleitoral. Para evitar tal distorção, impõe-se o desenvolvimento de parâmetros normativos claros e específicos, que harmonizem a legitimidade da atuação parlamentar com a necessidade de proteger o processo eleitoral de influências indevidas, assegurando, em última instância, o pleno funcionamento do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

BARREIROS NETO, Jaime. Os sistemas de governo e a controvérsia “Parlamentarismo versus Presidencialismo”. 1. ed. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 2006. Dispõe sobre a elaboração e a tramitação das leis orçamentárias previstas no § 5º do art. 165 da Constituição Federal. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF, 31 maio 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Planalto, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024. Dispõe sobre as emendas parlamentares impositivas à lei orçamentária anual, nos termos do § 9º do art. 165 da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório TC 008.731/2022-5. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/B9/35/F4/47/AA1B1810B4FE0FF7E18818A8/Parecer%20Contas%20-%20completo.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 10. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022.

DAHL, Robert Alan. Sobre a democracia. 1. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 19. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Ações eleitorais: contra o registro, o diploma e o mandato. 2. ed. São Paulo: Publique, 2024.

GOUVÊA, Carina Barbosa; BRANCO, Pedro H. Villas Bôas Castelo. Os superpoderes do relator-geral do orçamento: as emendas parlamentares (RP-9) no Brasil e as earmarks nos Estados Unidos da América. Revista do ILP, n. 5, ano IV, fev. 2023.

MARTYNYCHEN, Marina Michel de Macedo; SILVEIRA, Geovane Couto da. Perspectiva da teoria da escolha pública no orçamento público: uma análise das emendas do relator-geral do orçamento (RP-9). Revista Tributária e de Finanças Públicas, v. 159, n. 159, 2024.

RIBEIRO, Romiro. Empoderamento do Congresso Nacional, orçamento secreto e outras distorções do orçamento público: proposta de mudança. Revista Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, ed. 03|22, p.

1–31, 2022.

SANTOS, Tibério Celso Gomes dos. O desequilíbrio institucional entre os poderes republicanos: elementos estruturais, circunstanciais e o fenômeno da judicialização da política. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, 2023.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de direito eleitoral*. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.