

Disputa sobre impositividade

Por [Beatriz Roscoe](#) e [Caetano Tonet](#)

Valor, 27/06/2025

Em meio à crise entre Executivo e Legislativo, cúpula do Congresso deve marcar posição firme no STF

Apesar de o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ter acelerado a liberação de emendas parlamentares nas últimas semanas, com um montante de pagamentos que soma R\$ 7,5 bilhões neste ano (contando restos a pagar de anos anteriores), isso representa apenas 10,8% do saldo potencial de recursos que podem ser indicados pelo Parlamento, que é de R\$ 69,4 bilhões. O impasse ajuda a explicar o cenário de derrotas expressivas do Executivo, como a derrubada do decreto que aumentava as alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e de dificuldade em fazer avançar projetos prioritários no Legislativo. É nesse contexto que, nesta sexta-feira (27), a cúpula do Congresso deve marcar posição firme no Supremo Tribunal Federal (STF) pela defesa da impositividade e do volume orçamentário controlado pelo parlamento (ver ao lado).

O levantamento feito pelo **Valor** leva em consideração emendas individuais (RP6), de bancada (RP7) e de comissão (RP8) aprovados na lei orçamentária anual (LOA) de 2025, que totalizam R\$ 50,3 bilhões. Além disso, entram no montante recursos não pagos de exercícios anteriores (2023 e 2024), os chamados restos a pagar, ainda disponíveis que somam R\$ 26,2 bilhões.

Nesse último entram também recursos das emendas de relator (RP9), a primeira versão do chamado orçamento secreto. Apesar de ter sido declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2022, o governo ainda pode pagar cerca de R\$ 4,7 bilhões em recursos de exercícios anteriores e já desembolsou R\$ 533,8 milhões nesta modalidade em 2025.

No montante do saldo possível de restos a pagar, ainda há R\$ 5,8 bilhões em emendas individuais, R\$ 7,4 bilhões em emendas de bancada e R\$ 8,8 bilhões em emendas de comissão. Os dados foram levantados no Siga Brasil, plataforma de transparência orçamentária.

O valor total de recursos, somando o previsto para 2025 e os restos a pagar, poderia chegar a R\$ 76,5 bilhões - mas R\$ 7,1 bilhões foram

alvo de bloqueio e contingenciamento do governo para cumprimento das regras fiscais.

No Congresso, a situação das emendas rendeu ao governo a fama de não cumprir acordos. Para conseguir a aprovação da LOA de 2025, o Executivo aumentou a conta ao assumir o compromisso de pagar mais R\$ 11,2 bilhões em RP2 e RP3 (referentes às “despesas discricionárias do Executivo federal” e “despesas discricionárias e abrangidas pelo Novo PAC”).

Por serem atribuídos ao Executivo, esses recursos não são identificados como emendas parlamentares, e por isso, mais difíceis de rastrear. Se as chamadas “emendas paralelas” forem somadas aos R\$ 69,4 bilhões que representam o montante do que os parlamentares podem indicar neste ano, o total salta para R\$ 75,6 bilhões, incluindo os R\$ 7,5 bilhões já pagos.

O Congresso enxerga um “jogo-casado” do Executivo com o Judiciário nos questionamentos do ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Flávio Dino, a respeito das emendas parlamentares - o que é negado por fontes da Corte, nos bastidores. Parlamentares veem com preocupação a possibilidade de que o alvo das perguntas do ministro deixe de ser a transparência e a rastreabilidade dos recursos e passe a focar no volume das emendas ou na impositividade (a obrigação do governo em executar os pagamentos).

Estão previstas as presenças de Alcolumbre e Motta na audiência no STF nesta sexta-feira (27) onde será debatida a impositividade das emendas individuais e de bancada. Estão previstas falas dos presidentes por 30 minutos.

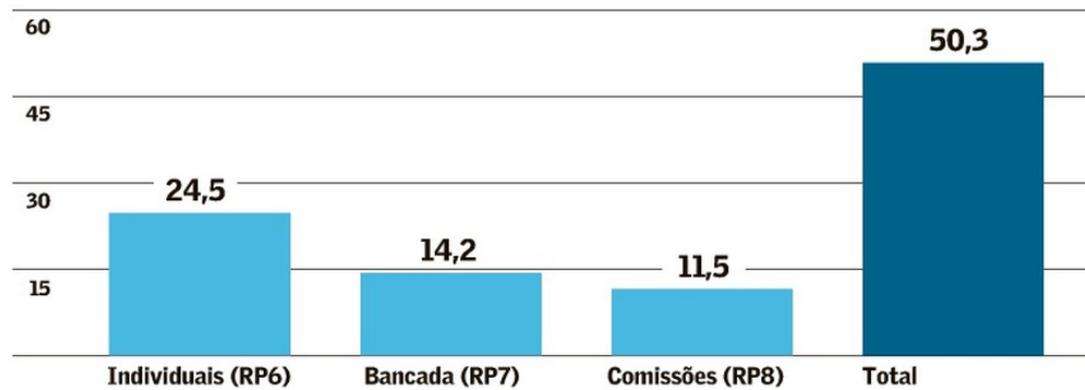
Segundo fontes ouvidas pelo **Valor**, a avaliação da cúpula do Congresso é de que a postura de Dino tem como real objetivo devolver a discricionariedade dos recursos para o Executivo e por isso é importante marcar uma posição política.

O controle de parte do Orçamento pelo Congresso já foi alvo de críticas de Lula. Em uma entrevista em agosto do ano passado, o presidente disse que o Legislativo “sequestrou” o orçamento:

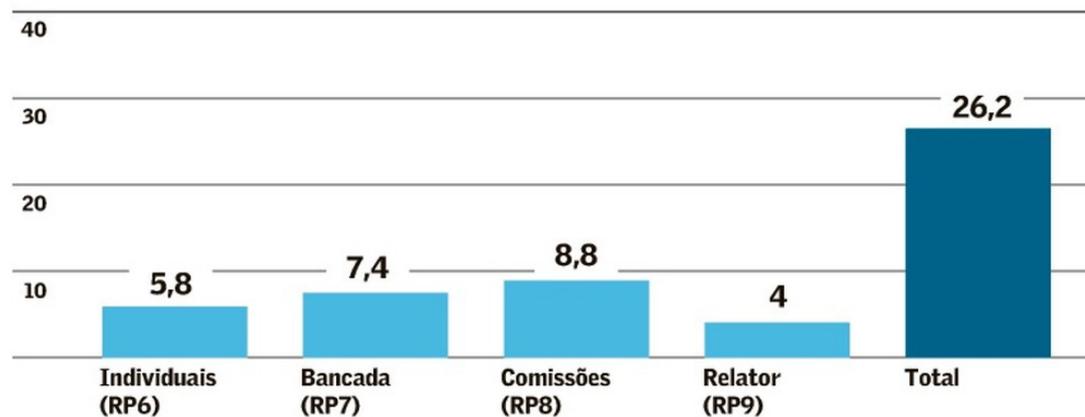
Volume de recursos por tipo de emenda

Valores autorizados na Lei Orçamentária Anual de 2025

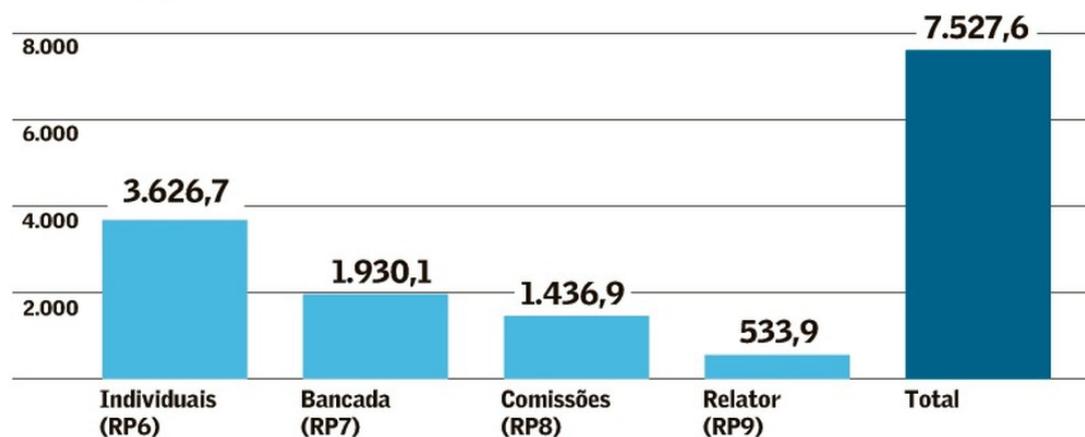
Valor autorizado (em bilhões de R\$)



Saldo possível de pagamentos de restos a pagar por tipo de emendas (em bilhões de R\$)



Valores já pagos em emendas e restos a pagar em 2025 (em R\$ milhões)



Fonte: Siqa Brasil. Dados foram coletados até 23/06/2025

“O Congresso Nacional hoje tem metade do orçamento que o governo tem. O governo tem R\$ 60 [bilhões], ele tem R\$ 57 bilhões, não é possível, não tem nenhum país do mundo em que o Congresso Nacional tenha sequestrado parte do orçamento para ele em detrimento do Poder Executivo que é quem tem obrigação de governar”, disse Lula na ocasião, em entrevista a uma rádio do Paraná.

No discurso da vitória, o presidente da Câmara, Hugo Motta, defendeu a impositividade das emendas.

“Foi nessa época que aqui, nesta Casa, por meio da adoção das emendas impositivas, que o parlamento finalmente se encontra com as origens do projeto constitucional e se afirma. A crise exigia uma nova postura, o fim das relações incestuosas entre Executivo e Legislativo e a afirmação e a independência como resposta para que ambos os Poderes governantes, como definiu Ulysses, pudessem se reposicionar e atravessar a tempestade da maior crise desde a redemocratização. Qual foi o guia escolhido? A Constituição: a coparticipação e a corresponsabilidade”, disse, recém-eleito.

As emendas individuais tornaram-se impositivas após a aprovação de uma proposta de emenda à Constituição (PEC) em 2015. Já os recursos das bancadas estaduais passaram a ser de execução obrigatória em 2019, também através de uma PEC.

A avaliação de fontes ouvidas pelo **Valor** é que o controle orçamentário pelo Congresso teve um salto durante o governo de Jair Bolsonaro, quando o ministro da Economia, Paulo Guedes, delegou o Orçamento à cúpula do Congresso.

“Quando há vácuo de poder, alguém ocupa. A cúpula do Congresso ocupou, e não está disposta a abrir mão. Lula, por outro lado, tem tido dificuldade em lidar com os problemas orçamentários em comparação aos governos anteriores, quando também tinha mais possibilidade de negociar recursos com os parlamentares”, disse uma fonte técnica do Orçamento ao **Valor**, em caráter reservado.

Na audiência, a ideia é deixar claro para Dino e os demais presentes que a impositividade foi colocada na Constituição seguindo o rito necessário e que uma eventual reversão deverá seguir o mesmo caminho.

Mas, se por um lado há quem enxergue jogo casado entre Dino e Lula, parlamentares petistas avaliam que a disposição do ministro de encarar o tema tem como pano de fundo pretensões políticas do magistrado, e não teriam dedo do presidente da República. Nomes

ligados a Dino dizem que ele não tem mantido contato com Lula e negam qualquer pretensão eleitoral. Procurado, o ministro não se manifestou.

Em qualquer cenário, uma eventual decisão do STF de questionar a impositividade das emendas será vista pela cúpula do Congresso como afronta e uma invasão de prerrogativas, agravando a relação entre os Poderes. **(Colaborou Isadora Peron)**