

EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS: FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

Mandatory Parliamentary Amendments: Oversight and Control

Ítalo Claros Jacob¹
Jefferson Ortiz Matias²

RESUMO: A criação do orçamento impositivo através das Emendas Constitucionais 86/2015 e 100/2019, subverteram a lógica de autorização e controle legislativo sobre as finanças públicas para um papel político efetivo na alocação de recursos e definição de prioridades. O presente trabalho analisará as emendas parlamentares impositivas sob o aspecto da fiscalização e controle em sua destinação e execução. A pesquisa será desenvolvida no método dedutivo através de técnica bibliográfica e documental para se analisar o contexto de criação, desenvolvimento até a fiscalização e controle do instrumento. Ao reconhecer o protagonismo crescente do Parlamento na alocação de recursos públicos, o estudo evidenciará como a cogestão orçamentária, enquanto fortalece a representação democrática, impõe novos desafios aos mecanismos de controle, fiscalização e responsabilização. A pesquisa destaca a relevância da atuação fiscalizatória dos Tribunais de Contas e de controle dos Tribunais de Justiça, bem como a necessidade aperfeiçoamento de suas atuações fundamentadas em três pilares: transparência, planejamento e aprimoramento institucional. O adequado controle sobre a execução do orçamento impositivo, portanto, demonstra-se condição essencial para assegurar que o instrumento cumpra seu papel de governança democrática a fim de ir ao encontro dos anseios sociais reais e legítimos.

PALAVRAS-CHAVE: Emendas parlamentares impositivas. Tribunais de Contas. Tribunais de Justiça. Controle. fiscalização.

ABSTRACT: The creation of the mandatory budget through Constitutional Amendments 86/2015 and 100/2019 subverted the traditional logic of legislative authorization and control over public finances, establishing a more effective political role in resource allocation and the definition of priorities. This study analyzes mandatory parliamentary amendments from the perspective of oversight and control in their allocation and implementation. The research adopts a deductive method, using bibliographic and documentary techniques to examine the context of creation, development, and subsequent

¹ Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas (2010), especialista em Direito Tributário e Legislação de Impostos pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas (2012) e aluno do curso de Mestrado da Universidade Presbiteriana Mackenzie em Direito Político e Econômico. É sócio da Zaidan e Vieira Advogados e servidor da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas com atuação profissional com ênfase em Direito Administrativo, Eleitoral e Tributário.

² Doutor pela USP (programa de Doutorado da USP FEA/UEA), Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito ambiental da UEA (PPGDA/UEA), Professor do Curso de Graduação em Direito da Universidade do Estado do Amazonas - UEA, Professor da Pós-graduação (especialização) em Direito Público da UEA, Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas - UEA, integrante do programa de doutorado em Direito Civil pela UBA (Universidade Federal de Buenos Aires - ARG), Pós-graduado (especialização) na área de Direito Processual Civil pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Agente Técnico Jurídico no Ministério Público do Estado do Amazonas, com Graduação em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM).

monitoring of this instrument. By recognizing the growing role of Parliament in the allocation of public resources, the study highlights how budgetary co-management, while strengthening democratic representation, imposes new challenges on mechanisms of control, oversight, and accountability. The research underscores the relevance of the supervisory role of Audit Courts and the oversight exercised by Courts of Justice, as well as the need to improve their performance based on three pillars: transparency, planning, and institutional strengthening. Proper control over the execution of the mandatory budget, therefore, proves to be an essential condition to ensure that the instrument fulfills its role in democratic governance and effectively responds to the real and legitimate demands of society.

KEYWORDS: Mandatory parliamentary amendments, Courts of Accounts, Courts of Justice, control, oversight.

Introdução

A expansão do protagonismo do Poder Legislativo sobre o orçamento público no Brasil, catalisado pelo advento das emendas impositivas individuais e de bancada acarretou importante impacto no arranjo de forças entre Parlamento e Poder Executivo. A inserção do orçamento impositivo através das Emendas Constitucionais 86/2015 e 100/2019, subverteram a lógica de autorização e controle legislativo sobre as finanças públicas para um papel político efetivo na alocação de recursos e definição de prioridades.

O desenvolvimento deste instrumento, muito recente no ordenamento jurídico brasileiro, vem sendo acompanhado das necessárias cautelas pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de Controle de Inconstitucionalidade e Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais, cujos pronunciamentos vêm desenhando um amplo e importante sistema de controle dos recursos direcionados por meio de emendas impositivas.

Sobre este pano de fundo, o presente trabalho dedicar-se-á a investigar o papel dos Tribunais de Contas e dos Tribunais de Justiça na fiscalização e controle do orçamento impositivo à luz do desenho jurisprudencial em construção, bem como dos recentes marcos legais e normativos acerca da participação do controle externo neste novo sistema político orçamentário.

A pesquisa será desenvolvida no método dedutivo através de técnica bibliográfica e documental por meio da análise literária sobre o tema, inicialmente para revisar brevemente a evolução histórica do orçamento no Brasil, da Carta de 1824 ao modelo atual, destacando a transição do modelo presidencialista de coalizão para um arranjo de cogestão orçamentária. Em seguida, abordar-se-á os fundamentos constitucionais e infraconstitucionais que consagram a competência fiscalizatória das Cortes de Contas e do Poder Judiciário. Por fim, analisar-se-á criticamente a eficácia dos mecanismos de

transparência e rastreabilidade hoje vigentes, propondo diretrizes para o aprimoramento normativo e para o fortalecimento das capacidades institucionais dos órgãos de controle.

O Estudo está dividido em três etapas, primeiramente para se compreender o regime jurídico das emendas impositivas no sistema jurídico, dividindo-se em etapa política e administrativa para se compreender o papel dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário em sua fiscalização e controle, na segunda parte da pesquisa. Por fim, buscar-se-á apresentar caminhos institucionais para melhor fiscalização e controle do instrumento para que cumpra seus objetivos sociais.

Somente com o aprimoramento dos mecanismos transparência e planejamento, aliados ao adequado controle na execução de gastos, entende-se que as emendas impositivas solidificar-se-ão como instrumento democrático de governança capaz de oferecer respostas eficazes e legítimas a demandas sociais por meio da representatividade exercida por membros do parlamento.

1. O Regime Jurídico das Emendas Parlamentares Impositivas

A intervenção do Parlamento sobre o orçamento público, embora tenha sido objeto de destaque nos anos recentes, representa uma prática ordinária, legal e legítima nos sistemas democráticos de direito. Na prática, o Poder Legislativo, em sua fase mais embrionária, surge a partir de 1215 quando a Carta Magna³ inglesa propunha limitações ao poder real sobre a criação de tributos e auxílios de forma autocrática, mas através de um conselho comum, ou seja, um colegiado de representantes das elites econômicas e religiosas.

No Brasil, este processo se inicia a partir de 1807, quando o trono português é transferido para a colônia sul-americana, diante da iminência da invasão do país europeu pelas tropas napoleônicas. A partir deste momento histórico, o príncipe regente d. João dá início a uma série de reformas que incorreram na necessidade de organização das finanças públicas do poder local, efetivada pela criação do Tesouro e do Regime de contabilidade.

O orçamento público como instrumento político-democrático, com efetiva participação do Poder Legislativo, contudo, somente se consolidaria com a “Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo

³ INGLATERRA. Declaração de Direitos britânica (Bill of Rights, 1689). The Avalon Project. Disponível em: https://avalon.law.yale.edu/17th_century/england.asp. Acesso em: 5 de junho de 2025.

Imperador D. Pedro I⁴, de 25 de março de 1824, que apresentou, em seu artigo 172, os embriões do que seria o processo orçamentário no país a partir de então:

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despeza do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.⁵

É bem verdade que apesar da previsão constitucional, conforme destaca Rodrigo Oliveira de Faria⁶, somente a lei orçamentária de 1831-1832 fora efetivamente votada pela Assembleia Geral, a última sob regência de D. Pedro I. O Segundo Reinado, de seu filho D. Pedro II, por outro lado, transcorrido entre os anos de 1840 e 1889, apresentou importantes avanços na metodologia e desenvolvimento do orçamento no Império, aprimorando de forma substancial a participação do Parlamento na discussão e votação da lei orçamentária anual.

As Constituições que se sucederam, em maior ou menor grau, garantiram a participação do Poder Legislativo sobre Orçamento Público, contudo, uma digressão neste sentido, seria desnecessária para fins deste estudo.

A Constituição Federal de 1988 representou um marco de inovação institucional ao estabelecer novos instrumentos de planejamento e controle da atuação estatal, notadamente o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que passaram a integrar o complexo sistema de planejamento orçamentário brasileiro. A Carta Cidadã conferiu, ainda, ao Poder Legislativo papel de destaque na formulação e implementação de políticas públicas, restabelecendo sua capacidade de interferência direta no processo orçamentário por meio da apresentação de emendas parlamentares, inclusive mediante o cancelamento de receitas previamente estimadas, sujeitas, todavia, a sanção ou veto pelo chefe do Poder Executivo.

Esta reestruturação das relações de Poder entre Parlamento e Presidência da República, refletiu importante rompimento com a Constituição que a precedeu, editada sob a égide do Regime Militar, sancionada em 24 de janeiro de 1967, que limitou o papel do Legislativo e o transformou legitimador oficial das decisões presidenciais, conforme leciona James Giacomini ao analisar o artigo 58 do texto constitucional:

⁴ BRASIL. Constituição do Império do Brasil. 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 06 junho de 2025.

⁵ *Ibidem*

⁶ FARIA, Rodrigo Oliveira de. Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão (Série Direito Financeiro / coordenada por José Mauricio Conti). São Paulo: Blucher, 2023.

Percebe-se claramente que, com essa redação exaustiva, o §1º acabou, praticamente, com qualquer possibilidade de que emendas importantes fossem propostas em âmbito legislativo. O papel desse Poder passou a ser o de aprovar o projeto de lei oriundo do Executivo, já que a hipótese de rejeição era impossível de ser considerada, pois o governo não teria como iniciar seu exercício financeiro sem um orçamento como guia.⁷

Em contrapartida, a atual Carta da República, embora indubitavelmente tenha garantido ao Parlamento uma relevância importante nas decisões políticas brasileiras, o orçamento permanecia fortemente sob influência do Poder Executivo, a quem cabe sua elaboração e o poder de veto sob emendas propostas do âmbito do Poder Legislativo, seja por questões técnicas, materiais ou políticas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, por seu turno, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, impôs um novo e duro golpe à intervenção parlamentar sobre o orçamento e em suas prerrogativas para a propositura, expansão e aprimoramento de políticas públicas, ao impor robusto planejamento e estudos de impacto financeiro sobre matérias que acarretarem aumento de despesas ao Poder Executivo.

O modelo político, portanto, desenvolvia-se àquele momento para a mitigação da participação congressional sobre o orçamento, já muito limitada pelo artigo 61, §1º, II, da Constituição, que indica as matérias de leis de iniciativa privativa do Presidente da República, por mecanismos atinentes a restringir a discricionariedade do parlamento sobre atos de administração pública, como a exigência de quórum qualificado para rejeição de vetos Presidenciais ou a subscrição de pelo menos um terço dos membros de determinada Casa do Congresso Nacional para a propositura de Emendas Constitucionais, imunes à sanção ou veto do Chefe do Poder Executivo.

Rodrigo Oliveira de Faria aponta que a crescente insatisfação do Poder Legislativo diante do progressivo esvaziamento de suas prerrogativas na alocação de recursos orçamentários, somada à elevada margem de discricionariedade conferida à Presidência da República para sancionar ou vetar emendas à Lei Orçamentária Anual, aliada às pressões suportadas por parlamentares eleitos para solução de demandas legítimas oriundas de suas bases locais, decorrentes de sua proximidade com pleitos populares e regionais, constituíram importantes catalisadores na busca por instrumentos capazes de reverter a lógica tradicional de centralização decisória no Executivo. O autor segue sua análise pontuando:

A insatisfação dos congressistas brasileiros com o predomínio do Executivo em matéria orçamentária sintetiza uma complexa teia de razões que abrangem desde questões técnicas até justificativas de ordem política. Do uso político das

⁷ GIACOMONI, James. Orçamento Público. 19. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. E-book.

emendas e das chantagens para sua liberação à posição de subserviência do Legislativo e da hipertrofia dos poderes de Ministros ou de simples burocratas; do contingenciamento das emendas parlamentares e da escolha de prioridades pelo Executivo à reclamação com a concentração dos empenhos no final do exercício, que acarretaria a perda de muitos convênios pelo tempo escasso para saneamento de impropriedades técnicas; do ritual humilhante e constrangedor de constante peregrinação aos ministérios para liberação de recursos ao preconceito contra as legítimas emendas parlamentares. Esse amplo arco de motivos – reais e retóricos – estaria no cerne de uma crescente e contínua insatisfação dos congressistas.

Argumento também recorrente seria a alegação de que os parlamentares possuiriam maior conhecimento da ampla e complexa realidade dos municípios, localidades e regiões que representavam em comparação a quaisquer ministros. E que as solicitações dos prefeitos dos pequenos municípios brasileiros, encampadas pelos congressistas, não sensibilizariam o processo alocativo no âmbito das pastas ministeriais.⁸

O momento histórico, portanto, foi preponderante neste processo. Executivo e Parlamento viviam sob forte pressão externa desde o escândalo do “mensalão”, impulsionada pela operação “Lava Jato”, trazendo ao cenário político uma sensação de irritabilidade e desconfiança por parte da população.

Em junho de 2013, uma onda de manifestações populares tomou o país, inicialmente motivada pelo aumento das tarifas de transporte público, mas que rapidamente evoluiu para um movimento de contestação mais amplo. Nesse cenário, a Câmara dos Deputados impulsionou uma Proposta de Emenda à Constituição de 2000 que dormitava desde 2007, iniciada pelo então senador Antônio Carlos Magalhães, a qual previa a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais à Lei Orçamentária Anual.

A proposta foi formalmente recebida pela Câmara em 13 de junho de 2013 como PEC nº 353/2013 e, após desdobramentos, deu origem à PEC nº 358/2013, posteriormente convertida na Emenda Constitucional nº 86/2015. Essa norma introduziu uma inovação relevante ao conferir caráter impositivo às emendas individuais dos parlamentares, obrigando o Executivo a executá-las no exercício seguinte na proporção de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) sobre a Receita Corrente Líquida.

O processo de ampliação das prerrogativas orçamentárias do Legislativo prosseguiu com a promulgação da Emenda Constitucional nº 100/2019, que instituiu as emendas impositivas de bancada no valor de 1% (um por cento) sobre a RCL. Em 2022, a Emenda Constitucional nº 126 elevou o percentual das emendas individuais impositivas para 2% (dois por cento) sobre a RCL, com a vinculação obrigatória de metade desse

⁸ FARIA, Rodrigo Oliveira de (2023). Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão. São Paulo: Blucher.

valor a ações e políticas de saúde pública, consolidando um novo arranjo institucional de redistribuição de poder no processo orçamentário brasileiro.

Tal construção demonstra que o sistema impositivo de emendas parlamentares tem caráter constitucional, refletindo, portanto, atuação política do Poder Legislativo sobre as definições de prioridades do orçamento público uma vez tratar-se de propositura legal apta a alocar recurso na Lei Orçamentária Anual. A inovação deste instrumento consiste na transição da participação parlamentar de um papel autorizativo e de controle para um papel efetivo decisório na alocação de prioridades orçamentárias. Neste sentido, preleciona James Giacomo:

Recordando, o orçamento público surgiu com a finalidade precípua de ser instrumento de controle. Uno e envolvendo o universo das receitas e despesas, o orçamento desde o início constituiu-se numa fórmula eficaz de controle político dos órgãos de representação sobre os executivos. Durante algum tempo, a função de controle pode ser exercida por meio da própria elaboração do orçamento que, na maioria dos casos, era de competência do Parlamento ou, então, recebia desse grande influência.⁹

Atualmente, a doutrina majoritária compreende o orçamento público com Lei em sentido material e formal, entendimento este corroborado por Francisco Gilney Bezerra de Carvalho Ferreira ao afirmar que “o orçamento traz consigo todos os atributos ínsitos à lei, dentre os quais a imperatividade e o dever de execução de suas disposições”¹⁰. Em assim sendo, pode-se afirmar que a peça orçamentária é um instrumento derivado de um ato político, ou de governo, e, de igual forma, a indicação de emendas pelo Parlamento, revestem-se da mesma natureza jurídica. Nas palavras de José Afonso da Silva:

A função legislativa consiste na edição de regras gerais, abstratas, impessoais e inovadoras da ordem jurídica, denominadas leis. A função executiva resolve os problemas concretos e individualizados, de acordo com as leis; não se limita à simples execução das leis, como às vezes se diz; comporta prerrogativas, e nela entram todos os atos e fatos jurídicos que não tenham caráter geral e impessoal; por isso, é cabível dizer que a função executiva se distingue em função de governo, com atribuições políticas, co-legislativas e de decisão, e função administrativa, com suas três missões básicas: intervenção, fomento e serviço público.¹¹

O autor segue ainda por evidenciar o caráter político da atuação legiferante, no seguinte sentido:

A lei é efetivamente o ato oficial de maior realce na vida política. Ato de decisão política por excelência, é por meio dela, enquanto emanada da atuação da vontade popular, que o poder estatal propicia ao viver social modos predeterminados de conduta, de maneira que os membros da sociedade saibam, de antemão, como guiar-se na realização de seus interesses.¹²

⁹ GIACOMONI, James. Orçamento Público. 19. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. E-book.

¹⁰ FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. Orçamento impositivo no Brasil: da ficção à realidade. São Paulo: Edgard Blücher, 2024.

¹¹ SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo 39ª. ed. Malheiros, São Paulo. 2016.

¹² *Ibidem*.

Em sentido convergente, Maria Sylvia Zanella Di Pietro define os atos políticos como “atos decisórios que implicam a fixação de metas, de diretrizes ou de planos governamentais. Estes se inserem na função política do Governo e serão executados pela Administração Pública (em sentido estrito), no exercício da função administrativa propriamente dita”.¹³

Em se atendo às emendas parlamentares impositivas propostas sobre o orçamento anual, pode-se destacar seu caráter legislativo, posto estar dentro das funções típicas parlamentares quando da análise da LOA enviada pelo Poder Executivo. Sob este prisma, deve-se destacar a função de controle exercida pelo Legislativo sobre os atos da Administração Pública, através do controle político prévio, do orçamento a ser executado no ano seguinte.

Paralelamente, dentro do espaço decisório, quando da alocação de prioridades na execução orçamentaria, seu aspecto político resta mais uma vez evidenciado, uma vez seu direcionamento estar sujeito aos critérios de conveniência e oportunidade a serem observados de forma discricionária por titulares de mandato parlamentar.

Por outro lado, em momento subsequente, após a publicação da Lei Orçamentária Anual, o orçamento impositivo reveste-se de nova natureza, a de atos administrativos, quando do seu processamento e aplicação. Observa-se neste modelo, que as emendas individuais e de bancada adquirem um caráter híbrido. Como ato de Governo, no primeiro momento, e posteriormente, ato de Gestão.

A natureza híbrida, portanto, das emendas impositivas demonstra-se particularmente relevante para fins deste estudo, uma vez que sua execução terá bases no Direito Administrativo, alicerçando-se, por outro lado, o momento decisório, no Direito Constitucional, e como tal, sujeito aos princípios e regramentos inerentes ao Estado Democrático de Direito.

2. O papel dos Tribunais de Contas e dos Tribunais de Justiça na fiscalização e controle das Emendas Parlamentares Impositivas

A atuação dos Tribunais de Contas no ordenamento jurídico interno ampara-se na exigência de controle, neste caso, controle externo, na forma do artigo 70 da Constituição Federal. O texto da Carta Maior confere ao Poder Legislativo responsabilidade sobre o

¹³ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo - 38ª Edição 2025. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.65. ISBN 9788530995935.

controle externo dos atos do Executivo com o auxílio dos Tribunais de Contas, revestido de competência consultiva, fiscalizadora, julgadora, de registro, sancionadora, corretiva e de ouvidoria sob o enfoque da sua legalidade, legitimidade e economicidade. Nas palavras do Ministro Alexandre de Moraes:

A Constituição Federal estabeleceu no art. 71 as funções do Tribunal de Contas da União,¹²⁸ que deverá auxiliar o Congresso Nacional a exercer o controle externo e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, ressaltando-se:

- apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em 60 dias a contar de seu recebimento;
- julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta (incluídos os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- aplicação aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, das sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário, podendo, inclusive, declarar a inidoneidade de empresa privada para participar de licitações promovidas pela Administração Pública.¹⁴

Rafael Carvalho Rezende Oliveira define os critérios para fiscalização contábil pelos Tribunais de Contas, na seguinte forma: “legalidade: exame da compatibilidade formal do ato com a lei; legitimidade: adequação do ato com os princípios consagrados no ordenamento jurídico (juridicidade); e economicidade: relação de custo-benefício da medida adotada”.¹⁵

O dever de prestar contas é um dos pilares centrais do controle no ordenamento jurídico brasileiro. Tal obrigação recai sobre todos aqueles que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos, conforme redação do artigo 70, parágrafo único, da Constituição Republicana. Importante ressaltar que a incumbência pela prestação de contas de valores públicos percebidos não é adstrita a agentes públicos, ampliando-se a pessoas jurídicas de direito privado que executem recursos públicos mediante convênios, termos de fomento ou contrato de gestão. James Giacomoni, a este respeito, propõe:

O maior segmento é formado pelas pessoas físicas, órgãos ou entidades que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária. Igualmente, são visados pelos mecanismos de fiscalização do TCU: (i) os dirigentes de empresas públicas e sociedades de economia mista constituídas com recursos da União; (ii) os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União,

¹⁴ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional - 41ª Edição 2025. 41. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.500. ISBN 9786559777143.

¹⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. Curso de Direito Administrativo - 12ª Edição 2024. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024. E-book. p.824. ISBN 9786559649600.

mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; (iii) os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social; e (iv) os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção e os responsáveis pelas contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta.¹⁶

Sob este prisma, demonstra-se que o dever de prestar contas não se configura apenas uma exigência técnica, formal, decorrente da gestão de recursos públicos, mas um requisito democrático associado à legitimidade da gestão pública, transparência de gastos e democracia participativa.

As decisões políticas, ou atos de governo, embora desvinculados da esfera do direito administrativo, restam amparados pelo arcabouço de diretrizes, princípios e normas constitucionais. A Carta Maior não apenas estrutura a forma de atuação estatal, mas impõe importantes balizas e procedimentos que impõem graus de controle à atividade pública, mesmo aqueles políticos e discricionários, com fundamento nos direitos fundamentais e supremacia do interesse público. Gianpaolo Poggio Smanio prescreve da seguinte forma:

Essa conceituação jurídica permite que as Instituições Jurídicas e os órgãos e Poderes do Estado possam efetivar as decisões Políticas e sofrer o controle necessário de sua atuação, sobretudo para assegurar os direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos.¹⁷

Neste sentido, reputa-se imprescindível discorrer acerca do Estado Democrático de Direito, seus princípios e bases teleológicas. Para isso, importante recordar as lições de José Afonso da Silva.

Vale dizer, portanto, que o poder político, uno, indivisível e indelegável, se desdobra e se compõe de várias funções, fato que permite falar em distinção das funções, que fundamentalmente são três: a legislativa, a executiva e a jurisdicional.¹⁸

Os princípios e tarefa elencados pelo autor, a serem observados em um Estado Democrático de Direito, na forma coroada pela Constituição Federal de 88, seriam os seguintes: princípio da constitucionalidade, princípio democrático, sistema de direitos fundamentais, princípio da justiça social, princípio da igualdade, princípio da divisão de poderes, princípio da legalidade e princípio da segurança jurídica.¹⁹

¹⁶ GIACOMONI, James. Orçamento Público. 19. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. E-book. p.326. ISBN 9786559775149.

¹⁷ SMANIO, Gianpaolo P.; BERTOLIN, Patrícia Tuma M. O DIREITO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL - 1ª Edição 2013. Rio de Janeiro: Atlas, 2013. E-book. p.10. ISBN 9788522484072. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522484072/>.

¹⁸ SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo 39ª. ed. Malheiros, São Paulo. 2016.

¹⁹ *Ibidem*.

Neste contexto, é importante definir as emendas impositivas em dois momentos distintos: o momento decisório de alocação, ato político exercido por membros do parlamento, conforme defendido em linhas anteriores, e o momento executório, quando de fato os recursos são transferidos a seus beneficiários sujeitos, portanto ao controle pleno dos órgãos de controle interno e externo.

No primeiro momento, entende-se, ancorado no entendimento proposto por Celso Antônio Bandeira de Mello, que os atos de governo não estão sujeitos ao controle de legitimidade.

In casu, diversamente, estão em pauta atos de superior gestão da vida estatal ou de enfrentamento de contingências extremas que pressupõem, acima de tudo, decisões eminentemente políticas. Diferem igualmente da função administrativa do ponto de vista formal, que é o que interessa, por não estarem em pauta comportamentos infralegais ou infraconstitucionais expedidos na intimidade de uma relação hierárquica, suscetíveis de revisão quanto à legitimidade.²⁰

Não se poderia, contudo, admitir que em um Estado Democrático de Direito, exista qualquer ato imune ao controle, neste aspecto reside a competência dos Tribunais de Justiça. A Corte Suprema já definiu ao menos três hipóteses de revisão de atos de governo pelo poder judiciário: controle de constitucionalidade, controle por desvio de finalidade e controle por violação de direitos fundamentais. Tal raciocínio, embora amparado em diversos antecedentes emanados do STF, fora objeto de discussão por meio da ADPF 964, com decisão na seguinte forma, conforme pontos a se destacar:

3. A esta Suprema Corte, no exercício de suas regulares atribuições, outorgadas direta e expressamente pela Carta Política, incumbe decidir sobre a amplitude, a extensão e os contornos que conformam as atribuições dos Poderes da República. Precedentes. (...) 6. A existência de vício em quaisquer dos elementos constitutivos do ato administrativo permite a sua legítima invalidação pelo Poder Judiciário. 7. O ato de governo ou ato político, espécie do gênero ato administrativo, reveste-se de espectro mais amplo de discricionariedade. Disso não resulta, contudo, sua insindicação absoluta perante o Poder Judiciário, até porque alguns dos elementos do ato administrativo são totalmente vinculados, como, por exemplo, o sujeito, a forma e a finalidade em sentido amplo. 8. Considerados os diferentes graus de vinculação, a menor vinculação do ato de governo faz-se presente no objeto, no motivo e na finalidade restrita, mas, ainda assim, é possível - mesmo que em menor extensão-, o devido controle externo pelo Poder Judiciário sem acarretar qualquer interferência no mérito administrativo e/ou violação da separação funcional de poderes. 9. A teoria do desvio de finalidade aplica-se quando o agente público competente pratica ato aparentemente lícito, mas com objetivo de atingir fim diverso do admitido pelo ordenamento jurídico, importando em violação de princípios constitucionais. (...) ²¹

²⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

²¹ BRASIL. ADPF 964, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 10-05-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 16-08-2023 PUBLIC 17-08-2023.

Neste contexto, o controle dos atos políticos estão sujeitos ao Poder Judiciário em caráter excepcional, por se tratar de matéria *interna corporis* inerente à atividade parlamentar. A atuação das Cortes de Justiça demonstra-se, por outro lado, necessária para controlar a legalidade dos atos, finalidade e para a preservação de direitos fundamentais, conforme já decidido pela Corte Constitucional.

O controle exercido pelos Tribunais de Contas, por sua vez, está intimamente ligado ao princípio democrático, insculpido no artigo 1º da Constituição Cidadã, que prevê que todo poder emana do povo, a ser exercido direta ou indiretamente. Dentro das modalidades de participação direta popular na gestão da coisa pública, a Carta da República prescreve ainda diversos instrumentos de democracia participativa, como a participação de representantes da sociedade civil organizada em conselhos, audiências públicas, comitês gestores, fóruns de discussão, referendos, plebiscitos e leis de iniciativa popular e o direito de petição, inclusive para a fiscalização direta dos atos de gestores públicos, ao que se denomina de controle social.

Trata-se, portanto, de expressão direta do direito democrático à informação. A transparência emerge, neste contexto, como corolário lógico do controle social a que se submetem todos os atos, políticos ou administrativos. Sob este prisma, os Tribunais de Contas detêm papel fundamental em analisar e garantir que o orçamento impositivo seja elaborado atendidos os requisitos de transparência e economicidade, tal qual operado em qualquer execução de orçamento público.

Na mesma esteira o STF vem construindo jurisprudência relevante com capacidade de impactar fortemente as relações institucionais entre Legislativo e Executivo, mas, principalmente, a fim de propor mais adequada alocação orçamentária por meio de emendas impositivas, de modo a não desconfigurar o planejamento central emanado dos órgãos técnicos, em especial no que concerne aos valores indicados para a saúde pública, e, concomitantemente, para garantir a transparência na alocação e rastreabilidade na execução de recursos.

A Corte Constitucional, portanto, dentro desta nova realidade, vem desenvolvendo entendimento, particularmente quanto ao controle na execução de gastos oriundos de emendas impositivas, primeiramente pela vedação ao uso das “emendas pix”, por meio de decisão em sede de ADI 7688:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART 166-A, INCISO I E PARÁGRAFOS DA CONSTITUIÇÃO. DISPOSITIVOS QUE TRATAM DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS CONHECIDAS COMO “EMENDAS PIX”. INADEQUAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E RASTREABILIDADE DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS. RISCO DE

GRAVE DANO AO ERÁRIO. CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE. 1. A transparência requer a ampla divulgação sobre a origem e o destino dos recursos públicos, conforme decidido pelo STF na ADPF 854. Imperativo assegurar o controle institucional e social sobre o orçamento público. A probabilidade do direito está demonstrada mediante dados que apontam para a inexistência dos instrumentos de planejamento, bem como para a inadequação de mecanismos de controle quanto às transferências especiais (“emendas PIX”). 2. Há risco de dano ao erário e à ordem constitucional caso a realização das transferências especiais (“emendas PIX”), previstas no art. 166-A da Constituição, continue a ocorrer sem mecanismos que assegurem a transparência e a rastreabilidade dos dados (art. 163-A da Constituição). 3. Decisão liminar obriga a existência prévia de planos de trabalho, com o registro em plataforma eletrônica sobre a destinação e aplicação de parcela muito expressiva do Orçamento da União. No mesmo sentido de obediência à Constituição Federal, a decisão liminar dispõe sobre a incidência plena dos controles externo e interno constantes dos artigos 70, 71 e 74 da Carta Magna. 4. Tutela liminar deferida não é impeditiva de realização de transferências especiais (“emendas PIX”), desde que observados os trilhos constantes da Constituição Federal. 5. Medida cautelar referendada.²²

A transparência, desdobramento necessário do princípio da publicidade consagrado no art. 37, caput, da Constituição da República, configura exigência inafastável na gestão dos recursos provenientes de emendas parlamentares. Do momento da elaboração e aprovação dessas emendas à sua execução orçamentária-financeira, devem ser assegurados mecanismos efetivos de divulgação de dados e informações, de forma garantir a lisura do processo de aplicação financeira e o efetivo resultado social a que se presta a destinação de tais recursos.

Em etapa posterior, quando da análise da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854, a Corte Constitucional fixou parâmetros jurídicos relevantes ao determinar a observância de critérios técnicos no direcionamento das emendas parlamentares impositivas destinadas à área da saúde. Tal entendimento foi referendado pelo Plenário do STF em sessão realizada em 4 de dezembro de 2024, ocasião em que se consolidaram condicionantes relevantes à execução das emendas parlamentares:

DIREITO CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL E AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRANSPARÊNCIA E RASTREABILIDADE NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO. ARTS. 163 E SEGUINTE DA CF. SUPERVENIÊNCIA DA LC Nº. 210/2024. INEXISTÊNCIA DE BLOQUEIO GENERALIZADO À EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 1. A execução de recursos oriundos de emendas parlamentares exige o cumprimento dos pressupostos constitucionais da transparência e da rastreabilidade (163-A da CF). 2. A LC nº. 210/2024 constitui avanço no cumprimento das determinações do Plenário desta Corte, ao estabelecer regras acerca da proposição e execução de emendas parlamentares. A referida lei complementar deve ser aplicada em consonância com a Constituição, interpretada pelas decisões do Plenário do STF. 3. Inexiste bloqueio generalizado à execução de emendas parlamentares, cabendo ao

²² BRASIL. ADI 7688 MC-Ref. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. FLÁVIO DINO. julgamento: 19/08/2024. Publicação: 16/10/2024.

ordenador de despesas competente a análise e deliberação motivada, caso a caso, acerca do cumprimento das determinações desta Corte e da LC nº. 210/2024 para a continuidade da execução das emendas. 4. Medida cautelar referendada.

(...)

6. Também fica explicitado que o ciclo completo de fiscalização e da aprovação das contas derivadas de ‘emendas PIX’ - que deve ser prestada nos mesmos moldes aplicados às transferências com finalidade definida - é de responsabilidade do Tribunal de Contas da União, sem prejuízo de colaborações eventuais dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, assim como que a CGU e a Polícia Federal são competentes, respectivamente, para fiscalizar e investigar a execução das referidas emendas. Fixo o prazo de 60 (sessenta) dias corridos para o TCU verificar se todos os planos de trabalho relativos às ‘emendas PIX’ anteriores já foram apresentados e registrados na Plataforma Tranferegov.br, após a determinação de sua obrigatoriedade pela IN - TCU nº 93/2024; (...)

8. No tocante às emendas (todas as modalidades) destinadas a ONGs e entidades do terceiro setor, a execução pode ter seguimento, mediante deliberação motivada do ordenador de despesas competente, observadas: a inexistência de irregularidade já detectada; as regras legais e o que segue nos itens seguintes; (...)

12. Em relação às emendas para a área da saúde (todas as modalidades), doravante a sua destinação está condicionada ao atendimento de orientações e critérios técnicos indicados pelo gestor federal do Sistema Único de Saúde (SUS) e fixados pelas Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite (CITs), com base no art. 14-A da Lei nº. 8.080/1990. O cumprimento deste requisito deve ser aferido pelo gestor federal PREVIAMENTE à liberação do recurso, e o seu descumprimento caracteriza impedimento de ordem técnica à execução, na forma do art. 10, XXII, da LC nº. 210/2024. Ademais, a execução de emendas em saúde deve ser expressamente referida na Programação Anual de Saúde (PAS) e na prestação de contas por meio do Relatório Anual de Gestão (RAG);²³

Verifica-se, portanto, que a Corte Suprema vem indicando caminhos para o aprimoramento da fiscalização das emendas parlamentares, determinando aos órgãos de controle seu acompanhamento detido, em especial daquelas destinadas ao terceiro setor, a fim de se ampliar a transparência e rastreabilidade dos recursos públicos. O colegiado condicionou, ainda, a execução de emendas destinadas à saúde a sua compatibilidade com o planejamento central estabelecido pelo gestor federal do SUS e com ações estruturantes definidas por órgãos setoriais competentes, em consonância com os princípios da eficiência, da coordenação federativa e da racionalidade administrativa.

Inserida em meio a este contexto, a Lei Delegada 210, de 25 de novembro de 2024, que “Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual; e dá outras providências”, ao abordar as Emendas de Bancada, de Comissão e Individuais, esta última modalidade, em consonância com o entendimento já firmado pelo STF, define a participação do Tribunal de Contas da União para apreciação

²³ BRASIL. ADPF 854 Ref. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. FLÁVIO DINO. Julgamento: 04/12/2024. Publicação: 14/03/2025.

das emendas realizadas por meio de transferências especiais, coloquialmente denominadas “emendas pix”:

Art. 7º No caso das emendas individuais impositivas previstas no inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal, o autor da emenda deverá informar o objeto e o valor da transferência no momento da indicação do ente beneficiado, com destinação preferencial para obras inacabadas de sua autoria.

Parágrafo único. Os recursos da União repassados aos demais entes por meio de transferências especiais ficam também sujeitos à apreciação do Tribunal de Contas da União, nos termos de seu regimento interno.

Art. 8º O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal deverá indicar no sistema Transferegov.br, ou em outro que vier a substituí-lo, a agência bancária e a conta-corrente específica em que serão depositados os recursos, para que seja realizado o depósito e possibilitada a movimentação do conjunto dos recursos.

Parágrafo único. O Poder Executivo do ente beneficiário das transferências especiais, a que se refere o inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal, deverá comunicar ao respectivo Poder Legislativo, ao Tribunal de Contas da União e aos tribunais de contas estaduais ou municipais, no prazo de 30 (trinta) dias, o valor do recurso recebido, o respectivo plano de trabalho e o cronograma de execução, do que dará ampla publicidade.²⁴

Transferências especiais referem-se a recursos oriundos de emendas impositivas individuais transferidas diretamente a um ente independente da formalização de convênio sem aplicação pré-definida, conforme estabelecido pelo artigo 166, I da Constituição Federal.

A Instrução Normativa do Tribunal de Contas da União, nº 93, de 17 de janeiro de 2024 que “Dispõe sobre a fiscalização, pelo Tribunal de Contas da União, de recursos alocados aos estados, Distrito Federal e municípios por meio de transferências especiais, conforme previsto no inciso I do art. 166-A da Constituição Federal”²⁵, ao tratar novamente sobre as emendas especiais, estabelece uma série de critérios e instrumentos para a fiscalização desta modalidade de transferência.

Inseridos nesta dinâmica, os Tribunais de Contas desempenharam papel preponderante no controle externo das emendas parlamentares, à verificação técnica dos recursos empregados com vistas à legalidade e economicidade, bem como na apuração de eventual responsabilidade pela aplicação irresponsável de recursos oriundos do Erário.

²⁴ BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 29 de setembro de 2023. Dispõe sobre o processo e julgamento da representação interventiva de que trata o inciso V do caput do art. 34 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 160, n. 187, p. 1, 2 out. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp210.htm. Acesso em: 26 jun. 2025.

²⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa n.º 93, de 17 de janeiro de 2024. Estabelece normas para a fiscalização, pelo TCU, das emendas parlamentares impositivas por meio de transferências especiais aos entes federados. Brasília: TCU, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-tcu-no-93-de-17-de-janeiro-de-2024>. Acesso em: 26 jun. 2025.

3. Desafios e caminhos para a qualificação e aprimoramento controle das Emendas Parlamentares Impositivas

O instrumento das emendas impositivas ao orçamento, individuais e de bancada, demonstra-se um mecanismo extremamente recente em nosso sistema jurídico-orçamentário. Neste sentido, observa-se que o próprio mecanismo encontra-se em fase de autopeiose com a finalidade de garantir maior e melhor efetividade no direcionamento e aplicação destes recursos com a finalidade de garantia efetiva do interesse público.

Do desenvolvimento experimentado até o momento, pode-se destacar três desafios imediatos para uma implementação ampla e adequada do instrumento como mecanismo de governança democrática.

O primeiro e mais premente a se observar reside na ausência de transparência na indicação de prioridades orçamentárias por meio das emendas impositivas e em sua execução. Adiante, evidencia-se o uso indiscriminado das emendas impositivas em ações e políticas públicas, não necessariamente, convergentes com o planejamento central, em especial no que concerne a valores destinados à saúde pública. E, por derradeiro, ressaltam-se as limitações técnicas e legais para um efetivo controle por parte dos Tribunais de Contas sobre as emendas parlamentares.

Antes de aprofundar em cada uma delas para se buscar mecanismos de aprimoramento na execução e controle destes recursos, é importante enfatizar o papel democrático das emendas parlamentares, em especial como mecanismo de governança participativa.

No contexto do orçamento público, as emendas impositivas emergem como um instrumento de ampliação da participação legislativa na indicação de recursos, promovendo maior aproximação entre a alocação orçamentária com demandas locais e regionalizadas. O direcionamento de emendas impositivas, portanto, tem forte condão democrático, ao incentivar a participação da sociedade junto a seus representantes legitimamente eleitos na definição de prioridades no orçamento para o ano seguinte. José Afonso da Silva, acerca da primazia representativa do parlamento, propõe:

O sistema de representação proporcional, especialmente, consoante veremos, favorece a melhor e mais equitativa representatividade do povo, visto como, por ele, a representação, em determinada circunscrição, se distribui em proporção às correntes ideológicas ou de interesse integradas nos partidos políticos.²⁶

²⁶ SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo 39ª. ed. Malheiros, São Paulo. 2016.

O modelo de democracia representativa, consagrado pela Constituição Federal, atribui ao Poder Legislativo posição estratégica para captar e traduzir as demandas sociais e regionais. Quando manejadas de forma criteriosa, as emendas parlamentares impositivas tornam-se poderoso mecanismo de participação indireta da sociedade na execução orçamentária, permitindo que recursos públicos sejam direcionados a necessidades concretas e legítimas da sociedade.

Não se pode, todavia, de forma pueril, compreender este instrumento como ileso a falhas ou ao desvirtuamento de suas finalidades, como qualquer mecanismo de manifestação de poder. Nas palavras de Montesquieu, “todo homem que possui poder é levado a dele abusar; ele vai até onde encontra limites”²⁷. Por isso o controle se torna tão relevante neste contexto.

A se iniciar pela transparência, a Resolução nº 1, de 17 de março de 2025, que alterou a Resolução nº 1, de 2006, que “Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo”, propôs um importante mecanismo de transparência na etapa política de destinação de emendas, a saber:

Art. 37-A. As atas previstas neste Capítulo, referentes à apresentação, indicação e alteração de emendas, devem:

I - ser elaboradas no sistema de apresentação de emendas, sempre que possível;
II - permanecer disponíveis no sítio eletrônico oficial do Congresso Nacional, em local claramente identificado e de fácil acesso ao público geral.²⁸

A mencionada Resolução estabelece ainda critérios mais rígidos nos processos de indicação de emendas no Projeto de Lei Orçamentária Anual, determinando fundamentação técnica robusta que demonstre sua pertinência fática e sua aderência a instrumentos de planejamento, em especial, da LDO e PPA.

Por outro lado, em que pese a Lei Complementar nº 210, de 29 de setembro de 2023 e a Instrução Normativa do TCU n.º 93, de 17 de janeiro de 2024 determinarem o acompanhamento pelo Tribunal de Contas da União das emendas impositivas, os dispositivos legais que tratam deste controle somente fazem alusão às emendas individuais realizadas por transferências especiais.

No que concerne aos termos de fomento realizados juntos a Organizações Não-Governamentais e entidades do terceiro setor, a ADPF 854 destinou especial atenção à

²⁷ MONTESQUIEU. O espírito das leis. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

²⁸ BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 14 de março de 2025. Altera disposições da Resolução nº 1, de 2006-CN, para adequar o rito de apresentação e indicação de emendas parlamentares. *Diário da União*, Seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2025/resolucao-1-14-marco-2025-797194-publicacaooriginal-174800-pl.html>. Acesso em: 26 jun. 2025.

prestação de contas por parte destas pessoas jurídicas de direito privado, determinando uma série de mecanismos para a publicidade de valores recebidos a título de emendas parlamentares.

Neste sentido, entende-se necessário uma maior e melhor integração dos meios de controle. Primeiramente, à luz do princípio da simetria, que os estados-membros e municípios que pratiquem emendas impositivas, que normatizem mecanismos de publicidade e planejamento de alocação de recursos na forma prevista na Resolução nº 01/2005 do Congresso Nacional. A seguir, necessário se faz ampliar a fiscalização por parte do controle externo sobre todas as execuções orçamentárias decorrentes de emendas parlamentares, inclusive pela possível criação de setor próprio para este fim. Por derradeiro, propõe-se uma padronização da transparência e prestação de contas por entidades do terceiro setor, por meio de sítio eletrônico próprio e da entidade repassadora, a fim de garantir maior e melhor controle social, na forma determinada pelo STF quando da apreciação da ADPF 854. Neste sentido, um aprimoramento legislativo demonstra-se premente.

Remetendo novamente à Resolução nº 01/2025 do Congresso Nacional, é necessário que se implementem mecanismos de planejamento capazes de garantir a autonomia parlamentar na alocação de prioridades orçamentárias por meio de emendas parlamentares, contudo, que estejam dentro do planejamento setorial proposto pelos órgãos centrais de políticas públicas, além dos instrumentos legais de planejamento orçamentário, LOA e PPA, a fim de garantir que a execução de emendas impositivas não tenham a capacidade de desfigurar ou fragmentar qualquer proposta já estabelecida.

O planejamento, portanto, deve restar demonstrado, inclusive com participação ou anuência do beneficiário, o que poderia ser efetivado por um sistema claro e transparente de definição e destinação de emendas, na forma do citado artigo 37-A da resolução 01/2006-CN, com alterações promovidas pela Resolução 01/2025-CN. De igual forma, este sistema deve ser ampliado ou criado dentro dos Estados e Municípios que detenham em suas Constituições ou Leis Orgânicas, a previsão de orçamento impositivo.

Este desafio se demonstra ainda mais latente no âmbito municipal, onde a carência de dados públicos consistentes, ausência de integração da informação de e a fragilidade dos sistemas de controle interno geram ainda mais entraves à adequada fiscalização das emendas parlamentares. A ausência de informações claras quanto à destinação, execução

e impacto das emendas locais compromete não apenas a transparência, mas também a possibilidade de alinhamento com as políticas setoriais previamente traçadas.

Em terceiro e último lugar, demonstra-se evidente a necessidade de ampliação da capacidade técnica das Cortes Judiciais e de Contas em se debruçar e aprofundar sobre a destinação e execução de recursos oriundos de emendas impositivas. Naturalmente, a competência dos tribunais existe e é praticada, necessário, contudo, se aprimorar o diálogo entre Cortes de Justiça, Tribunais de Contas e Poder Legislativo para o desenvolvimento de técnicas eficazes no controle de gastos definidos por emendas parlamentares.

A consolidação das emendas impositivas como instrumento legítimo de participação orçamentária exige a evolução dos mecanismos de fiscalização, regulamentação e incentivo ao controle social. Destarte, a efetividade das emendas parlamentares depende não apenas de sua execução obrigatória, mas da sua inserção em um sistema institucional que promova a transparência, o controle e a legitimidade democrática das decisões orçamentárias e sua efetiva execução.

Considerações Finais

A inserção do orçamento impositivo através das Emendas Constitucionais 86/2015 e 100/2019, subverteram a lógica de autorização e controle legislativo sobre as finanças públicas para um papel político efetivo na alocação de recursos e definição de prioridades.

Desde a publicação da Lei Orçamentária Anual, o orçamento impositivo reveste-se de nova natureza, a de atos administrativos, quando do seu processamento e aplicação. Observa-se neste modelo, que as emendas individuais e de bancada adquirem um caráter híbrido. Como ato de Governo, no primeiro momento, e posteriormente, ato de Gestão.

A natureza híbrida, portanto, das emendas impositivas demonstra-se particularmente relevante para fins deste estudo, uma vez que sua execução terá bases no Direito Administrativo, alicerçando-se, por outro lado, o momento decisório, no Direito Constitucional, e como tal, sujeito aos princípios e regramentos inerentes ao Estado Democrático de Direito.

O dever de prestar contas é um dos pilares centrais do controle no ordenamento jurídico brasileiro. Tal obrigação recai sobre todos aqueles que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos, conforme redação do artigo 70, parágrafo único, da Constituição Republicana. Importante ressaltar

que esta incumbência não é adstrita a agentes públicos, ampliando-se a pessoas jurídicas de direito privado que executem recursos públicos mediante convênios, termos de fomento ou contrato de gestão.

Verifica-se, atualmente, que a Corte Suprema vem indicando caminhos para o aprimoramento da fiscalização das emendas parlamentares, determinando aos órgãos de controle seu acompanhamento detido, em especial daquelas destinadas ao terceiro setor, a fim de se ampliar a transparência e rastreabilidade dos recursos públicos. O colegiado condicionou, ainda, a execução de emendas destinadas à saúde a sua compatibilidade com o planejamento central estabelecido pelo gestor federal do SUS e com ações estruturantes definidas por órgãos setoriais competentes, em consonância com os princípios da eficiência, da coordenação federativa e da racionalidade administrativa.

O modelo de democracia representativa, consagrado pela Constituição Federal, atribui ao Poder Legislativo posição estratégica para captar e traduzir as demandas sociais e regionais. Quando manejadas de forma criteriosa, as emendas parlamentares impositivas tornam-se poderoso mecanismo de participação indireta da sociedade na execução orçamentária, permitindo que recursos públicos sejam direcionados a necessidades concretas e legítimas da sociedade.

A institucionalização do orçamento impositivo com instrumento de cogestão orçamentária representa, simultaneamente, um relevante instrumento de governança e democracia participativa, mas, paralelamente, um desafio importante ao controle da execução de recursos públicos e à coordenação lógica de um planejamento público racional.

A construção jurisprudencial e suas consequências normativas demonstram que o pleno aproveitamento deste instrumento como mecanismo legítimo de democracia participativa passa, necessariamente, por um planejamento adequado e por mecanismos de controle capazes de monitorar a aplicação de recursos públicos e os resultados sociais práticos da alocação de recursos orçamentários.

Para se garantir um controle externo eficaz e efetivo, ainda existem obstáculos, ou desafios, a serem superados. Mecanismos que aprimorem a transparência, o planejamento e a capacidade de atuação das instituições de controle devem ser buscados através do aprimoramento normativo e institucional. A adequação das instituições ao novo sistema político-orçamentário se faz necessária e urgente na atual etapa de amadurecimento do instrumento das emendas impositivas em nosso ordenamento jurídico.

A capacidade de o orçamento impositivo em se traduzir em benefícios efetivos para a população, passa, necessariamente, por sua utilização de forma legítima, proba e transparente, condizente com os anseios da sociedade a ser beneficiada, dos recursos investidos em necessária obediência ao princípio democrático e da supremacia do interesse público.

Referências Bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 6 de junho de 2025.

_____. **Constituição do Império do Brasil. 1824**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 06 junho de 2025.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 2000**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acessado em 7 de junho de 2025.

_____. **Lei Complementar nº 210, de 29 de setembro de 2023**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp210.htm. Acesso em: 26 jun. 2025.

_____. **Emenda Constitucional nº 86, 2015**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acessado em 6 de junho de 2025.

_____. **Emenda Constitucional nº 100, 2019**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm. Acessado em 6 de junho de 2025.

_____. **Emenda Constitucional nº 126, 2022**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm. Acessado em 6 de junho de 2025.

_____. **ADPF 964**, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 10-05-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 16-08-2023 PUBLIC 17-08-2023

_____. **ADI 7688 MC-Ref**. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. FLÁVIO DINO. julgamento: 19/08/2024. Publicação: 16/10/2024

_____. **ADPF 854 Ref**. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. FLÁVIO DINO. Julgamento: 04/12/2024. Publicação: 14/03/2025.

_____. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa n.º 93, de 17 de janeiro de 2024**. Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-tcu-no-93-de-17-de-janeiro-de-2024>. Acesso em: 26 jun. 2025.

_____. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 22 de dezembro de 2006**. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-actualizada-pl.html>. Acesso em: 26 jun. 2025.

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

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **Orçamento impositivo no Brasil: da ficção à realidade**. São Paulo: Edgard Blücher, 2024.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 19. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. E-book.

INGLATERRA. **Declaração de Direitos britânica** (Bill of Rights, 1689). The Avalon Project. Disponível em: https://avalon.law.yale.edu/17th_century/england.asp. Acesso em: 5 de junho de 2025.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional** - 41ª Edição 2025. 41. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.500. ISBN 9786559777143.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de Direito Administrativo** - 12ª Edição 2024. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024. E-book. p.824. ISBN 9786559649600.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo** - 38ª Edição 2025. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.65. ISBN 9788530995935.

PIRES, R. R. C., & GOMIDE, A. A. (2018). **Governança, arranjos institucionais e capacidades estatais na implementação de políticas federais**. In G. Menicucci & J. A. Gontijo (Eds.), *Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo*. Rio de Janeiro: Fiocruz.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo** 39ª. ed. Malheiros, São Paulo. 2016.

SMANIO, Gianpaolo P.; BERTOLIN, Patrícia Tuma M. **O DIREITO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL** - 1ª Edição 2013. Rio de Janeiro: Atlas, 2013. E-book. p.Capa. ISBN 9788522484072. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788522484072/>.