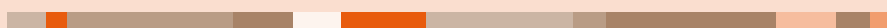
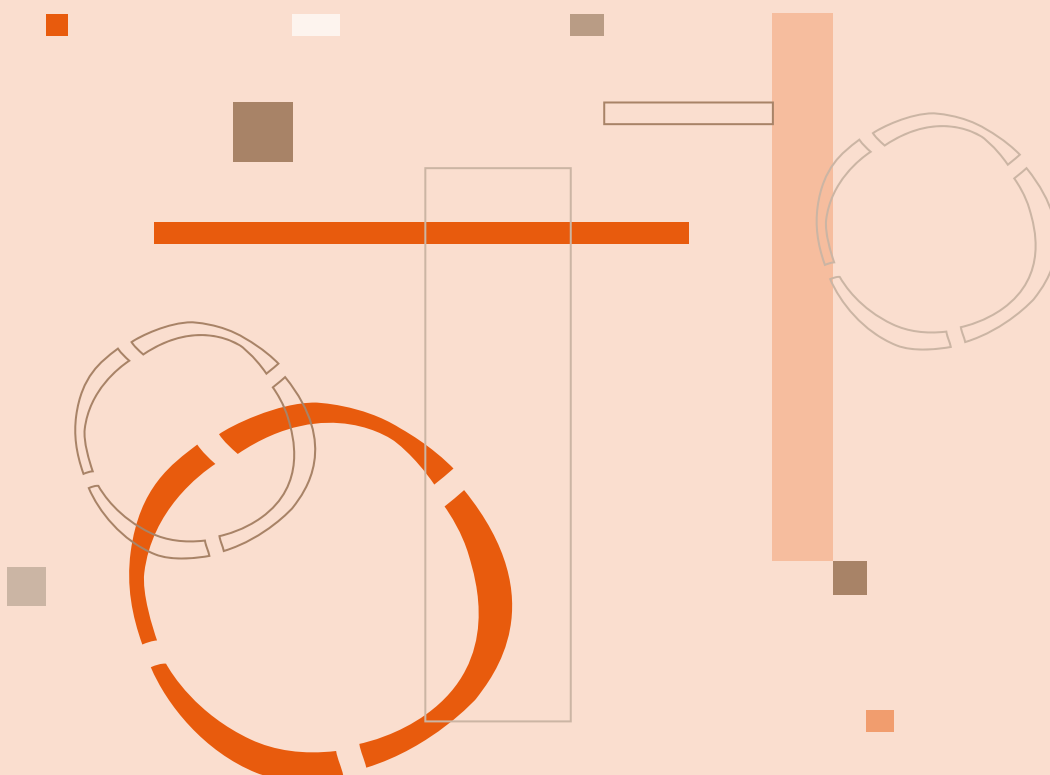




NOTA TÉCNICA



O Orçamento Público e as Emendas Parlamentares



EQUIPE DO INESC

Conselho Diretor

Romi Bencke
Luiz Gonzaga
Elisabetta Recine
Aline Maia
Wânia Santana

Conselho Fiscal

Lucas Alencar
Iliana Canoff
Ronaldo Garcia
Sérgio Haddad (*suplente*)

Colegiado de Gestão

Cristiane da Silva Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghin

Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Ana Paula Felipe

Assistente da Direção

Thayza Benetti

Assessoria Política

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Carolina Alves
Cássia Lopes
Cássio Cardoso Carvalho
Cleo Manhas
Dyarley Viana de Oliveira
Lara Montenegro
Rárisson Sampaio
Renaud Evina
Teresa Ruas
Thallita de Oliveira

Equipe de Comunicação

Ciléia Pontes
Gabriela Alves
Sílvia Alvarez
Thays Ferrari Puzzi

Educador Social

Markão Aborigine

Assessoria Técnica

Adriana Pereira
Marcela Coelho M. Esteves
Morgana Brenda

Assessoria Técnica de Planejamento, Monitoramento, Avaliação, Aprendizagem – PMAA

Adriana Silva Alves

Assistente de Contabilidade

Josemar Vieira dos Santos

Assistente Financeiro

Adalberto Vieira dos Santos
Ricardo Santana da Silva

Auxiliares Administrativos

Eduarda R. Aguiar Figueiredo
Eugênia Christina Alves Ferreira
Isabela Mara dos Santos da Silva

Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

Estagiário

Andrey Felype

APOIO INSTITUCIONAL

Charles Stewart Mott
Foundation

ClimateWorks/CLUA – The
Climate and Land Use Alliance

ETF – Energy Transition Fund

Fastenaktion

Fundação Heinrich Böll

Fundação Ford

Fundar

Fundo Malala

ICS – Instituto Clima e
Sociedade

KNH – Kindernothilfe

OSF – Open Society
Foundations

PPM – Pão para o Mundo

Rainforest Foundation Norway

TILT Collective – Windward
Fund

União Européia

Porticus

FICHA TÉCNICA

Coordenação Política

Cristiane Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghini
Colegiado de Gestão do Inesc

Redação

Cássia Lopes

Revisão ortográfica

Paulo Castro (Books Maze Publishers)

Projeto Gráfico e Diagramação

Gabriela Alves

Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos

Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17, 13º Andar Cobertura

– Edifício Márcia. CEP: 70. 307-900 - Brasília/DF

Telefone: + 55 61 3212-0200

E-mail: inesc@inesc.org.br

Página Eletrônica: www.inesc.org.br

*É permitida a reprodução total ou parcial do texto, de forma gratuita,
desde que seja citada a fonte e inclua a referência ao texto original.*

“[...] E, no caso da lei orçamentária — Vossa Excelência disse muito bem —, no fundo, abaixo da Constituição, não há lei mais importante para o país, porque a que mais influencia o destino da coletividade, do que esta lei. A lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico, logo abaixo da Constituição” (Carlos Ayres Brito, 2008)¹

¹ Fala do ex-ministro Carlos Ayres Britto, então presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito do julgamento da MC na ADI nº 4048-1/DF, cujo relator era o ministro Gilmar Mendes (plenário, julgamento, 14 de maio de 2008).

Lista de siglas

ADI — Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF — Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CGU — Controladoria-Geral da União
CMO — Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CRFB/1988 — Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
EC — Emenda Constitucional
Inesc — Instituto de Estudos Socioeconômicos
LC — Lei Complementar
LDO — Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA — Lei Orçamentária Anual
LRF — Lei de Responsabilidade Fiscal
PLDO — Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLN — Projeto de Lei do Congresso Nacional
PLOA — Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA — Plano Plurianual
RCL — Receita Corrente Líquida
RP6 — Código de classificação das emendas individuais
RP7 — Código de classificação das emendas de bancada estadual
RP8 — Código de classificação das emendas de comissão
RP9 — Código de classificação das emendas do relator-geral
STF — Supremo Tribunal Federal
TCU — Tribunal de Contas da União

Sumário

Introdução.....	6
1. A trajetória das emendas parlamentares nas Constituições brasileiras	8
2. A normatividade das emendas parlamentares	10
2.1. Emendas individuais (RP6)	10
2.2. Emendas de bancada (RP7)	11
2.3. Emendas de comissão (RP8).....	12
2.4. Emendas do relator (RP9)	13
3. Planejamento orçamentário e integração PPA-LDO-LOA.....	14
4. Fiscalização, controle e atuação do Supremo Tribunal Federal...	16
5. Considerações finais.....	18
Referências	19

Introdução

O orçamento público é, ao mesmo tempo, um instrumento técnico de gestão estatal e uma arena política de disputa por prioridades, recursos e visões de Estado. Ao longo de décadas, esse instrumento tem sido profundamente tensionado pelas mudanças referentes ao papel do Poder Legislativo na definição da alocação de recursos federais, especialmente por meio das emendas parlamentares.

As emendas foram originalmente concebidas como um mecanismo de aprimoramento da lei orçamentária; entretanto, ao longo dos anos, elas assumiram funções que extrapolam sua natureza técnica, tornando-se um dos mecanismos mais centrais no debate sobre a governança fiscal, a eficiência do gasto público e a legitimidade democrática do orçamento.

Reforça essa realidade o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2027 (PLDO 2027), que foi apresentado como Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 2/2026 (PLN 2/2026). O projeto prevê o provisionamento de R\$ 56,97 bilhões em recursos de emendas parlamentares (individuais, de bancada e de comissão), ou seja, comprometendo 21% das despesas discricionárias,² que são aquelas que o governo escolhe quando e onde vai aplicar sem uma obrigatoriedade definida por um ato legal, mas que, ao mesmo tempo, são fundamentais para obras de infraestrutura e o custeio de programas importantes, como Minha Casa Minha Vida e Farmácia Popular, entre outros.

As despesas discricionárias não são obrigatórias em caráter legal, mas são relevantes para o custeio das políticas públicas como um todo. Portanto, a parcela atualmente reservada às emendas reduz o espaço disponível para que o Poder Executivo organize e execute políticas públicas de alcance nacional.

Diante desse cenário, propomos neste trabalho o aprofundamento da discussão sobre o emendamento ao orçamento, com ênfase: (I) na integração entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) — considerando-os eixos estruturantes do ciclo orçamentário —; (II) na regulamentação promovida pela Lei Complementar (LC) nº 210/2024; (III) nos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) à atuação emendativa; e (IV) na atuação dos órgãos de controle e do Supremo Tribunal Federal (STF), diante das irregularidades verificadas na indicação e na execução das emendas.

2 CONGRESSO NACIONAL. NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 3/2026, p. 46. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/documents/150599582/156145129/NTC_03-2026/85876ac9-8f1c-4d39-a4b2-1400a49a70eb>. Acesso em: 20 jul. 2026.

Assim, esta nota está organizada em cinco seções, além desta introdução. Inicialmente, recupera-se a trajetória histórica das emendas parlamentares e, em seguida, são apresentadas suas principais modalidades e características. Na sequência, discute-se sua relação com o planejamento orçamentário e com as regras que orientam sua execução. Por fim, analisam-se os mecanismos de fiscalização e controle, encerrando-se o trabalho com reflexões sobre os limites e os desafios do modelo atualmente vigente.

1. A trajetória das emendas parlamentares nas Constituições brasileiras

No Brasil, o instrumento das emendas parlamentares percorreu uma trajetória sinuosa ao longo das diversas constituições federais, até se transformar, na contemporaneidade, no tema central do debate sobre a transparência, a eficiência do gasto público e a função de cada poder constitucionalmente instituído.

A Constituição Política do Império do Brasil (1824),³ de natureza autoritária e centralizadora, trouxe o modelo pelo qual o imperador detinha quase a totalidade do poder orçamentário, visto que a carta constitucional fazia menção à possibilidade de emendamento das leis pelo Parlamento, mas em caráter consultivo e subordinado, sem qualquer estrutura sistematizada de emendas ao orçamento público.

Com a Proclamação da República e a promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891),⁴ iniciou-se uma nova fase, marcada pela tentativa de fortalecer o Legislativo. Durante sua vigência, a competência de elaboração da peça orçamentária foi atribuída ao Congresso Nacional, mas as emendas não eram um instrumento efetivo de participação parlamentar.

As Constituições de 1934⁵ e 1946⁶ representaram um avanço importante. A primeira, já no contexto do Estado Novo, restabeleceu algum grau de participação parlamentar, embora sob forte controle do Executivo. A segunda, promulgada no pós-guerra, reintroduziu práticas democráticas e permitiu a apresentação de emendas orçamentárias sem a exigência de indicação de fontes compensatórias, o que gerou um inchaço descontrolado das propostas de emendas. Só em 1963 houve quase 100 mil emendas apresentadas ao orçamento, o que evidencia o uso descoordenado do instrumento.⁷

3 BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil. Carta de Lei de 25 de março de 1824. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 14 jul. 2025.

4 BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 14 jul. 2025.

5 BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 14 jul. 2025.

6 BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 14 jul. 2025.

7 GONTIJO, João Henrique. O processo orçamentário no Brasil: aspectos históricos e institucionais. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2004. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>>. Acesso em: 14 jul. 2025.

Esse quadro provocou reações nos âmbitos da doutrina e da técnica legislativa, o que levou à edição da Lei nº 4.320/1964,⁸ o Marco do Direito Financeiro Brasileiro. Essa norma foi uma tentativa de racionalizar o processo orçamentário e impor limites às emendas, com a exigência, por exemplo, de projetos aprovados para obras e a vedação de concessões sem previsão legal. No entanto, logo após sua promulgação, instaurou-se o regime militar e, com a Constituição de 1967, o Executivo voltou a concentrar o controle do orçamento, relegando ao Legislativo um papel praticamente figurativo.⁹

Foi apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988¹⁰ que o Congresso Nacional recuperou o protagonismo efetivo no processo orçamentário, pois a nova ordem constitucional trouxe, em seu artigo 166, a possibilidade de apresentação de emendas à LOA, condicionando-as à compatibilidade com o PPA e a LDO.

Na prática, as emendas continuaram sendo controladas pelo Executivo, que possuía todo o poder discricionário sobre a sua execução. Entretanto, a partir da década de 2010, impulsionadas por barganhas políticas e pela busca por uma suposta equidade federativa, iniciaram-se as reformas constitucionais, que mudaram radicalmente a natureza das emendas e a racionalidade na alocação dos recursos públicos.

8 BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>. Acesso em: 14 jul. 2025.

9 BRASIL. Senado Federal. Episódio 18 – O Congresso Nacional e a ditadura militar. Senado 200 anos: a história passa por aqui, 12 abr. 2024. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/senado-200-anos-a-historia-passa-por-aqui/2024/04/12/episodio-18-o-congresso-nacional-e-a-ditadura-militar>>. Acesso em: 14 jul. 2025.

10 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República [2025]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 jul. 2025.

2. A normatividade das emendas parlamentares

Embora formalmente semelhantes, as emendas parlamentares são diferenciadas quanto ao seu caráter de proposição legislativa, distinguindo-se por sua natureza e pelos seus impactos sobre o orçamento. Elas são descritas a seguir.

2.1. Emendas individuais (RP6)

As emendas individuais, classificadas como Indicador de Resultado Primário 6 (RP6), são apresentadas por cada deputado federal ou senador de forma autônoma, durante a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Elas representam a forma mais direta de vinculação do mandato parlamentar à sua base eleitoral, pois possibilitam a destinação de recursos públicos a localidades específicas e a programas escolhidos pelos próprios parlamentares.

As emendas individuais podem enviar recursos aos entes subnacionais por transferência especial ou transferência com finalidade definida. Nas transferências especiais, o dinheiro chega direto (sem a necessidade de convênio) e passa a pertencer ao estado ou ao município assim que é depositado. São essas as emendas que passaram a ser apelidadas de “emendas pix”. Já quando a transferência vem com finalidade definida, o valor fica vinculado exatamente ao que a emenda parlamentar prevê e só pode ser aplicado em áreas definidas pela União.

A Emenda Constitucional nº 86/2015 conferiu às emendas individuais o status de obrigatórias, estabelecendo que até 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União deveria ser destinada à sua execução. Esse percentual foi posteriormente ampliado para 2% da RCL pela EC nº 126/2022, sendo que 50% devem ser destinados a ações e serviços públicos de saúde (CRFB/1988, art. 166, §§ 9º a 12).

A instituição da obrigatoriedade da execução teve como principal justificativa política o combate ao uso estratégico do contingenciamento de emendas pelo Executivo como moeda de troca nas negociações com o Legislativo.¹¹ Contudo, essa mudança aprofundou a fragmentação orçamentária, resultando na multiplicação de projetos pequenos e isolados, frequentemente sem viabilidade técnica ou sustentabilidade financeira, visto que, muitas vezes, os municípios beneficiados não dispõem da estrutura necessária para dar continuidade às ações iniciadas com os recursos provenientes das emendas.¹²

2.2. Emendas de bancada (RP7)

As emendas de bancada, classificadas como Indicador de Resultado Primário 7 (RP7), são apresentadas coletivamente pelas bancadas estaduais do Congresso Nacional, que são compostas por deputados e senadores de um mesmo estado. De acordo com os argumentos utilizados para a manutenção da sua existência, elas expressam uma visão regionalizada das necessidades e prioridades de investimento público, o que poderia ser útil ao financiamento de obras estruturantes e projetos de maior envergadura.

Entretanto, a expectativa de racionalidade e planejamento cooperativo não tem se confirmado na prática. Conforme estudos do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Inesc, as decisões sobre a alocação desses recursos costumam estar submetidas a alianças político-partidárias circunstanciais, privilegiando municípios com vínculos partidários e enfraquecendo critérios técnicos e indicadores de necessidade social.¹³ Além disso, a continuidade de obras iniciadas com emendas de bancada depende da sua reiteração em orçamentos futuros, o que quase sempre não ocorre.

11 PIÑON, Marcos Regis. Orçamento impositivo brasileiro: a disputa entre os Poderes Executivo e Legislativo pelo controle dos recursos públicos no período de 2012 a 2021 (2023). 116 f. Dissertação (mestrado profissional em Poder Legislativo) — Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados, Brasília (DF), 2023. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/bitstreams/7d302b17-61d6-4fdc-8379-b6cfc5bdd65a/download>>. Acesso em: 14 jul. 2025.

12 TIMM, Luciana Lauser. Alocação do gasto público via Poder Legislativo: a visão do TCU sobre as emendas parlamentares. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2023, p. 24-26. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/recursos/trabalhos-pos-graduacao/pdfs/Aloca%C3%A7%C3%A3o%20do%20gasto%20p%C3%ABlico%20via%20Poder%20Legislativo_%20a%20vis%C3%A3o%20do%20TCU%20sobre%20as%20emendas%20parlamentares.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2025.

13 TIMM, Luciana Lauser. Alocação do gasto público via Poder Legislativo: a visão do TCU sobre as emendas parlamentares. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2023, p. 39-40. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/recursos/trabalhos-pos-graduacao/pdfs/Aloca%C3%A7%C3%A3o%20do%20gasto%20p%C3%ABlico%20via%20Poder%20Legislativo_%20a%20vis%C3%A3o%20do%20TCU%20sobre%20as%20emendas%20parlamentares.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2025.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 100/2019, tais emendas passaram a ter caráter impositivo, sendo assegurada sua execução até o limite de 1% da RCL da União (CRFB/1988, art. 166, § 12).

2.3. Emendas de comissão (RP8)

As emendas de comissão, classificadas como Indicador de Resultado Primário 8 (RP8), são apresentadas pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Com base em seus trabalhos técnicos e em audiências públicas, tais comissões devem propor alterações ao orçamento que sejam alinhadas à temática sob a sua competência.

Esse tipo de emenda foi inicialmente previsto na Resolução CN nº 1/2006, posteriormente alterada pela Resolução CN nº 1/2025. Em teoria, elas são relevantes pelo potencial de aderência técnica às políticas públicas setoriais. A ideia é a de que elas derivassem de debates especializados; assim, contribuiriam de forma coerente com o orçamento e os objetivos estratégicos do Estado.

Apesar disso, o que ocorre, na prática, é a marginalização na alocação de recursos (TIMM, 2023, p. 41),¹⁴ devido à falta de visibilidade política, pois elas não são atribuídas aos parlamentares individualmente, o que acarreta que o seu apelo seja reduzido.

¹⁴ TIMM, Luciana Lauser. Alocação do gasto público via Poder Legislativo: a visão do TCU sobre as emendas parlamentares. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2023, p. 41. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/recursos/trabalhos-pos-graduacao/pdfs/Aloca%C3%A7%C3%A3o%20do%20gasto%20p%C3%ABlico%20via%20Poder%20Legislativo_%20a%20vis%C3%A3o%20do%20TCU%20sobre%20as%20emendas%20parlamentares.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2025.

2.4. Emendas do relator (RP9)

As emendas do relator-geral do orçamento, classificadas como Indicador de Resultado Primário 9 (RP9), foram concebidas originalmente como mecanismo para ajustes técnicos no projeto de LOA. No entanto, a partir de 2020, passaram a ser utilizadas como instrumento de distribuição massiva e opaca de recursos, sem a identificação dos autores das indicações e sem critérios públicos de escolha.¹⁵

A prática ganhou notoriedade com o apelido de “orçamento secreto”, após denúncias na mídia e representações junto ao Supremo Tribunal Federal (STF). Em resposta, no julgamento das Ações de Descumprimento do Preceito Fundamental (ADPF) 850, 851, 854 e 1014, o STF declarou a inconstitucionalidade do uso das RP9 tal como vinham sendo operacionalizadas,¹⁶ por violação aos princípios da publicidade, moralidade e impessoalidade da gestão pública (CRFB/1988, art. 37, *caput*).

A decisão, relatada pela ministra Rosa Weber, ressaltou que o Parlamento pode participar da alocação orçamentária, mas não pode fazê-lo à margem da legalidade, da transparência e do controle institucional. A decisão determinou a exclusão das RP9 da LOA de 2023 e o restabelecimento de critérios objetivos para as indicações parlamentares.

15 FÁRIA, Rodrigo Oliveira de. As emendas de relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional: gênese, configuração e evolução histórica. Brasília (DF): Senado Federal, 2022. 76 p. Publicação premiada no XI Prêmio SOF de Monografias, promovido pela Secretaria de Orçamento Federal (Ministério da Economia) e ENAP. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/597633>>. Acesso em: 30 ago. 2025.

16 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). STF julga orçamento secreto inconstitucional. Brasília (DF), 19 dez. 2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499330&ori=1>>. Acesso em: 30 ago. 2025.

3. Planejamento orçamentário e integração PPA–LDO–LOA

O art. 165 da Constituição Federal estrutura o sistema orçamentário federal a partir de três instrumentos complementares, apresentados a seguir.

- Plano Plurianual (PPA): define, para o período de quatro anos, diretrizes, objetivos e metas da administração pública; organiza a atuação estatal por programas e orienta investimentos e despesas de duração continuada.
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): estabelece metas e prioridades para o exercício subsequente; orienta a elaboração da LOA; dispõe sobre alterações na legislação tributária e na política de aplicação de agências financeiras oficiais; fixa metas fiscais e regras de execução.
- Lei Orçamentária Anual (LOA): estima a receita e fixa a despesa para o ano; detalha a execução das políticas, observando compatibilidade com o PPA e a LDO.

A coesão entre esses três instrumentos materializa o princípio constitucional do planejamento, buscando impedir tanto a improvisação quanto a captura da peça orçamentária por interesses fragmentários. Ademais, um dos princípios básicos do orçamento é a unidade orçamentária, que determina que ele deve ser um só em cada exercício financeiro.

O art. 166 da Constituição Federal regula a apreciação dos projetos de lei do PPA, da LDO, da LOA e dos créditos adicionais, atribuindo ao Congresso Nacional, por meio da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), a competência de examinar as propostas, emitir pareceres e fiscalizar a execução orçamentária. Os §§ 2 e 3 do artigo disciplinam as condições para a aprovação de emendas, que devem ser compatíveis com o PPA e com a LDO. Além disso,

- devem indicar a fonte de recursos necessária, por meio da anulação de outras despesas (sendo-lhe vedada a anulação de dotações de pessoal e encargos, serviço da dívida e transferências constitucionais);
- ou quando se destinam a corrigir erros ou omissões ou, ainda, a alterar dispositivos do texto da lei.

Esse desenho constitucional reforça a ideia de que não é ilimitada a prerrogativa parlamentar de emendar o orçamento, estando vinculada ao planejamento público e à disciplina fiscal.

No plano infraconstitucional, a LC nº 101/2000 (LRF) esclarece tais limites. O art. 45 determina que a lei orçamentária e os créditos adicionais só incluam novos projetos após serem atendidos os que já estão em andamento e depois de que estejam contempladas as despesas de conservação do patrimônio público. Já o art. 5º, § 5º, da LRF veda a inclusão de dotações para investimentos de duração superior a um exercício financeiro que não estejam previstos no PPA ou em lei autorizativa.

Tais disposições conectam-se diretamente ao art. 166 da Constituição Federal, pois reforçam a necessidade de coerência entre o PPA, a LDO e a LOA. Assim, ao propor emendas, a atuação parlamentar deve respeitar não apenas a origem de recursos, mas também a continuidade administrativa e a sustentabilidade fiscal, sob a pena de comprometer a efetividade do planejamento estatal.

Para tanto, as emendas devem ser vinculadas às finalidades do planejamento governamental para as políticas públicas estabelecidas nos instrumentos orçamentários, de modo a reforçar as dotações já existentes na lei orçamentária.¹⁷

A LC nº 210/2024 estabeleceu regras claras e operacionais para propor e executar emendas parlamentares na Lei Orçamentária Anual (LOA). A lei: (I) definiu o escopo e a obrigatoriedade de suas regras para todas as leis orçamentárias; (II) reorganizou as emendas de bancada, de comissão e individuais; (III) criou um rol taxativo de impedimentos técnicos para a execução; (IV) fixou os limites de crescimento do montante de emendas, permitindo o contingenciamento proporcional; e (V) reforçou a transparência e a rastreabilidade e priorizou transferências em situações de calamidade.

Com a edição da LC 210, criou-se a expectativa de que as emendas parlamentares, da maneira com que vigoram hoje, passassem a se integrar de forma mais consistente ao ciclo de planejamento orçamentário, deixando de operar com destinações isoladas e pouco articuladas com as prioridades definidas no PPA, na LDO e na LOA.

¹⁷ SCAFF, Fernando Facury. Intervenção na *Audiência pública – ADI 7688, 7695 e 7697: emendas parlamentares*. Brasília (DF): Supremo Tribunal Federal, 27 jun. 2025. Vídeo (1ª parte). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=T4t-JT-AEHQ>>. Acesso em: 8 set. 2025.

4. Fiscalização, controle e atuação do Supremo Tribunal Federal

As fiscalizações realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), bem como as decisões que foram e estão sendo tomadas pelo STF, demonstram que estão muito longe de ser alcançados os objetivos de transparência, rastreabilidade, planejamento e governança previstos na Constituição Federal, na LRF e na LC nº 210/2024. A recorrência de auditorias, decisões judiciais e determinações corretivas revela que as irregularidades não são episódios isolados, mas decorrem de fragilidades estruturais na forma como as emendas são definidas, registradas, distribuídas e executadas, a despeito do arcabouço normativo existente.

No âmbito da Ação de Descumprimento do Preceito Fundamental 854 (ADPF 854) e da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.688 (ADI 7.688), o STF determinou à CGU a realização de auditorias sobre emendas de comissão, transferências especiais e repasses realizados para organizações e recursos destinados a municípios.¹⁸ Entre as situações examinadas estavam a ausência de planos de trabalho, a incapacidade operacional das entidades beneficiárias, a inefetividade dos objetos financiados e a total falta de transparência das indicações.

Em 2025, a CGU também foi incumbida de verificar especificamente o cumprimento da vedação ao rateio dos valores e à fragmentação dos objetos das emendas de bancada e de comissão. Naquele contexto, o STF reafirmou que tais emendas devem ser deliberadas coletivamente e registradas em atas detalhadas, com a identificação nominal dos parlamentares solicitantes ou responsáveis pelas propostas. Com isso, a necessidade de determinação de auditoria sobre práticas expressamente vedadas pela LC nº 210/2024 evidencia a distância entre a norma aprovada pelo Congresso Nacional e sua aplicação concreta.

As fiscalizações da CGU também alcançaram as chamadas emendas pix (transferências especiais). Em fevereiro de 2025, o STF havia determinado a análise da aplicação de recursos destinados a beneficiários que não haviam cadastrado seus planos de trabalho na plataforma “transferegov.br”. À época, foram identificados 644 planos não cadastrados, correspondentes a aproximadamente R\$ 469 milhões. Por isso, a CGU passou ainda a auditar a integralidade dos repasses destinados a organizações, além de examinar a

18 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Atuação da CGU em emendas parlamentares. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/relatorio-de-emendas>>. Acesso em: 31 jul. 2026.

governança dos instrumentos, a regularidade cadastral das entidades, a execução dos objetos e a rastreabilidade dos pagamentos. Em julho de 2026, a página institucional da CGU registrou 15 relatórios técnicos finalizados e fiscalizações em 72 entes federados (incluindo estados e municípios) e 99 organizações sociais, o que demonstra a amplitude das fragilidades encontradas e a necessidade de monitoramento contínuo.

Entre os resultados mais recentes está o trabalho que vem sendo realizado pelo TCU.¹⁹ No Plano Especial de Auditoria das Transferências Especiais, o TCU examinou 100 emendas pix, destinadas a 73 municípios e dois estados, que somaram R\$ 198 milhões. Foram constatados problemas em 82% das transferências analisadas, com prejuízo potencial estimado em R\$ 49 milhões, o equivalente a aproximadamente 25% da amostra fiscalizada. Entre as irregularidades identificadas estavam a movimentação dos recursos em contas não específicas, a ausência de relatórios no “transferegov.br”, pagamentos sem comprovação, despesas incompatíveis com o objeto, fraudes em licitações, contratação de empresas inidôneas, superfaturamento e obras não concluídas. O TCU também apontou fragilidades no próprio “transferegov.br”, como a aceitação de planos de trabalho genéricos e a possibilidade de alteração posterior de objetos, valores e metas.

Em auditoria coordenada com 28 tribunais de contas, abrangendo R\$ 497 milhões em transferências especiais, mais de 90% das 125 transferências analisadas apresentaram alguma fragilidade ou irregularidade.²⁰ O indicador de transparência ativa calculado pelo TCU alcançou apenas 26,7 pontos em uma escala de 100, cujo resultado é classificado como baixo. Foram novamente constatadas deficiências de planejamento, controle, rastreabilidade, governança e execução, inclusive com indícios de sobrepreço, superfaturamento e utilização dos recursos em finalidades vedadas.

O conjunto dessas fiscalizações permite concluir que a LC nº 210/2024 produziu avanços normativos, mas ainda não conseguiu alterar integralmente as práticas que motivaram sua edição. Mais do que uma deficiência operacional, esse quadro revela uma incapacidade institucional do Parlamento de observar, em sua própria prática alocativa, as regras que aprovou. Enquanto o cumprimento da legislação depender de intervenções reiteradas do STF e de auditorias extraordinárias da CGU e do TCU, a integração das emendas ao planejamento público continuará incompleta, comprometendo a transparência, a previsibilidade e a governança que se pretendiam assegurar com a LC nº 210/2024.

19 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Relatório Consolidado de Auditoria em Emendas Parlamentares. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-apresenta-relatorio-consolidado-de-auditorias-em-emendas-parlamentares>>. Acesso em: 31 jul. 2026.

20 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Auditoria realizada pela Rede Integrar. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tribunais-de-contas-fiscalizam-repasses-e-uso-de-emendas-pix?utm_source=chatgpt.com>. Acesso em: 31 jul. 2026.

5. Considerações finais

Diante do quadro exposto, não é possível defender a continuidade das emendas parlamentares tal como vêm sendo estruturadas e executadas. O problema já não pode ser apresentado como uma simples deficiência de transparência, uma falha pontual de regulamentação ou uma etapa incompleta de adaptação administrativa. As irregularidades identificadas, a fragmentação dos recursos, a baixa aderência ao planejamento público, a fragilidade dos controles e a necessidade permanente de intervenção judicial revelam uma disfunção estrutural do modelo atual.

A participação do Poder Legislativo na elaboração do orçamento é legítima e constitucionalmente necessária. Tal prerrogativa, porém, não autoriza a apropriação de parcelas crescentes das despesas discricionárias por decisões pulverizadas, pouco coordenadas e frequentemente orientadas por interesses de cunho eleitoreiro.

Também não parece razoável esperar que as plataformas de monitoramento e a edição sucessiva de novas normas resolvam, por si só, o problema instalado. As regras introduzidas pela LC nº 210/2024 têm se demonstrado ineficientes quando os próprios agentes responsáveis pela destinação dos recursos não a observam. Conclui-se, portanto, que o déficit central não é apenas tecnológico, regulatório ou de controle social, mas político e institucional.

Os normativos e as regras existentes, assim como os sistemas que vêm sendo sidos implementados, têm ampliado a quantidade de informações disponíveis, mas não corrigem, automaticamente, escolhas alocativas inadequadas, objetos fragmentados, ausência de critérios públicos, baixa capacidade de execução e destinações incompatíveis com as prioridades definidas no PPA, na LDO e na LOA. Nesse contexto, não é possível aceitar que a legalidade da execução dependa de fiscalização excepcional e contínua do STF, da CGU e do TCU. O controle externo deve funcionar como garantia institucional, e não como condição permanente para que regras elementares sejam cumpridas.

Por tais razões, as emendas parlamentares precisam ser urgentemente revistas tanto em sua forma quanto em seu montante. A revisão deve alcançar as modalidades existentes, os valores alcançados, os critérios de indicação e distribuição, o grau de impositividade e a real vinculação ao planejamento governamental. Enquanto isso não ocorrer, o modelo vigente permanece incompatível com os princípios orçamentários, a responsabilidade fiscal e a unidade orçamentária que deveriam orientar a gestão dos recursos públicos.

Referências

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil (1824). Carta de Lei de 25 de março de 1824. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República [2025]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera a Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária decorrente de emendas individuais ao Projeto de Lei Orçamentária Anual. Diário Oficial da União: Brasília, 18 mar. 2015.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Altera a Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária decorrente de emendas de bancada estadual ao Projeto de Lei Orçamentária Anual. Diário Oficial da União: Brasília, 27 jun. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal para ampliar os percentuais de execução obrigatória de emendas individuais. Diário Oficial da União: Brasília, 22 dez. 2022.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos

Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União: Brasília, 23 mar. 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Episódio 18 – O Congresso Nacional e a ditadura militar. Senado 200 anos: a história passa por aqui, 12 abr. 2024. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/senado-200-anos-a-historia-passa-por-aqui/2024/04/12/episodio-18-o-congresso-nacional-e-a-ditadura-militar>>. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). STF julga orçamento secreto inconstitucional. Brasília, 19 dez. 2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499330&ori=1>>. Acesso em: 30 ago. 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Atuação da CGU em emendas parlamentares. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/relatorio-de-emendas>>. Acesso em: 31 jul. 2026.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. As emendas de relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional: gênese, configuração e evolução histórica. Brasília: Senado Federal, 2022. 76 p. Publicação premiada no XI Prêmio SOF de Monografias, promovido pela Secretaria de Orçamento Federal (Ministério da Economia) e ENAP. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/597633>>. Acesso em 30 ago. 2025.

GONTIJO, João Henrique. O processo orçamentário no Brasil: aspectos históricos e institucionais. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2004. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>>. Acesso em: 14 jul. 2025.

INESC. Orçamento e Direitos: Balanço da Execução de Políticas Públicas. Brasília, abril de 2025. Disponível em: <<https://inesc.org.br/orcamento-e-direitos-2024/>>. Acesso em: 9 jun. 2025.

PIÑON, Marcos Regis. Orçamento impositivo brasileiro: a disputa entre os Poderes Executivo e Legislativo pelo controle dos recursos públicos no período de 2012 a 2021 (2023). 116 f. Dissertação (mestrado profissional em Poder Legislativo) — Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados, Brasília, 2023. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/bitstreams/7d302b17-61d6-4fdc-8379-b6cfc5bdd65a/download>>. Acesso em: 14 jul. 2025.

TIMM, Luciana Lauser. Alocação do gasto público via Poder Legislativo: a visão do TCU sobre as emendas parlamentares. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2023, 155p. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/recursos/trabalhos-pos-graduacao/pdfs/Aloca%C3%A7%C3%A3o%20do%20gasto%20p%C3%BAblico%20via%20Poder%20Legislativo_%20a%20vis%C3%A3o%20do%20TCU%20sobre%20as%20emendas%20parlamentares.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Relatório Consolidado de Auditoria em Emendas Parlamentares. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-apresenta-relatorio-consolidado-de-auditorias-em-emendas-parlamentares>>. Acesso em: 31 jul. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Auditoria realizada pela Rede Integrar. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tribunais-de-contas-fiscalizam-repasses-e-uso-de-emendas-pix>>. Acesso em: 31 jul. 2026.

SCAFF, Fernando Facury. Intervenção na Audiência pública – ADI 7688, 7695 e 7697: emendas parlamentares. Brasília (DF): Supremo Tribunal Federal, 27 jun. 2025. Vídeo (1ª parte). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=T4t-JT-AEHQ>>. Acesso em: 8 set. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850, 851, 854 e 1014. Relatora: ministra Rosa Weber. Julgamento em 2022.

