REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

Emendas Parlamentares e o Princípio Republicano: O Fim do Anonimato e a Construção da Transparência Ativa Digital

Parliamentary Budgetary Amendments and the Republican Principle: Ending Anonymity through Digital Active Transparency

Júlio Edstron S. Santos[1]

Resumo: Esta pesquisa analisa a metamorfose das emendas parlamentares no Brasil sob a égide da Constituição Cidadã de 1988, investigando a transição do modelo orçamentário autorizativo para o paradigma da impositividade legislativa. A importância do tema reside na reconfiguração do equilíbrio entre os Poderes, visto que o controle orçamentário se tornou o eixo central da governabilidade e do desenvolvimento regional contemporâneo. Utilizando uma metodologia qualitativa e exploratória, baseada em levantamento bibliográfico, análise documental de séries orçamentárias (1988–2025) e exame da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União, a análise mapeia a ascensão do Congresso como ordenador de despesas. Conclui-se que a "parlamentarização" do orçamento, embora tenha descentralizado recursos, gerou crises de opacidade combatidas pela intervenção judicial. Os resultados demonstram que a validade jurídica das emendas impositivas depende, atualmente, da superação definitiva do anonimato político por meio da transparência ativa digital. Assim, a institucionalização da rastreabilidade eletrônica de ponta a ponta consolida-se como o novo requisito republicano essencial para a execução do fundo público, garantindo que o protagonismo legislativo seja harmonizado com o controle social e a eficiência fiscal.

Palavras-chave: Emendas Parlamentares; Orçamento Impositivo; Direito Financeiro; Princípio Republicano; Transparência Ativa.

Abstract: *This research analyzes the metamorphosis of parliamentary amendments in Brazil under the aegis of the 1988 Citizen Constitution, investigating the transition from the authorizative budgetary model to the paradigm of the mandatory budget. The significance of this theme lies in the reconfiguration of the balance of powers, given that budgetary control has become the central axis of governability and contemporary regional development. Employing a qualitative and exploratory methodology based on a literature review, documentary analysis of budgetary series (1988–2025), and an examination of the jurisprudence from the Supreme Federal Court and the Federal Court of Accounts, this analysis maps the rise of Congress as an authorizing officer of expenditures. The study concludes that the "parliamentarization" of the budget, while decentralizing resources, has generated crises of opacity that were countered by judicial intervention. The results demonstrate that the legal validity of mandatory amendments currently depends on the definitive overcoming of political anonymity through digital active transparency. Consequently, the institutionalization of end-to-end electronic traceability is consolidated as the new essential republican requirement for the execution of public funds, ensuring that legislative protagonism is harmonized with social control and fiscal efficiency.*

[1] Advogado, graduado em Direito pela Universidade Presidente Antônio Carlos (2008), Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília (2014). Doutor em Direito pelo UniCEUB. Pesquisador do Centro Universitário de Brasília. Ex-assessor Especial no Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Professor do Curso de Direito da Fbr. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público, atuando principalmente nos seguintes temas: Terceiro Setor, direitos fundamentais, educação em direitos humanos, cidadania e direito e Seguridade Social. Membro dos grupos de pesquisa Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor (NEPATS), Políticas Públicas e Juspositivismo, Jusmoralismo e Justiça Política do UNICEUB. Editor Executivo da REPATS. E-mail: edstron@yahoo.com.br.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

Keywords: *Parliamentary Amendments; Mandatory Budget; Financial Law; Republican Principle; Active Transparency.*

Introdução

O orçamento público brasileiro, historicamente compreendido como um instrumento de planejamento técnico e execução burocrática, atravessa uma transformação estrutural que redefine a própria essência do equilíbrio entre os Poderes. Desde a promulgação da Constituição de 1988, observamos a transição de um modelo de gestão financeira centralizado no Poder Executivo para um paradigma de crescente protagonismo do Poder Legislativo. Esta evolução não se limita a meros ajustes contábeis, mas reflete uma reacomodação das forças políticas que buscam, na alocação de recursos públicos, a materialização de direitos e a consolidação de bases eleitorais.

A relevância deste tema reside na de recursos hoje geridos diretamente por parlamentares, atingindo patamares que desafiam a capacidade de coordenação das políticas nacionais. As emendas parlamentares deixaram de ser itens acessórios na Lei Orçamentária Anual para se tornarem o motor principal do investimento público em milhares de municípios brasileiros. Compreender essa dinâmica é essencial para qualquer análise sobre a saúde da federação, uma vez que a autonomia financeira dos entes subnacionais passou a depender visceralmente da capacidade de articulação de seus representantes no Congresso Nacional.

O problema central desta pesquisa reside na tensão dialética entre a impositividade da execução orçamentária e os princípios republicanos da transparência e da eficiência. Enquanto o regime impositivo conferiu segurança jurídica às indicações parlamentares, ele também gerou zonas de sombra e opacidade que testaram os limites do sistema de freios e contrapesos.

O desafio reside em equilibrar a prerrogativa política de alocação regional com o dever constitucional de prestar contas, evitando que a fragmentação do gasto comprometa os projetos estruturantes de longo prazo necessários ao desenvolvimento do país.

Para enfrentar essa problemática, a pesquisa está estruturada em quatro dimensões fundamentais que mapeiam a evolução do sistema orçamentário. Inicialmente, exploramos a metamorfose jurídica do orçamento, analisando a passagem do modelo autorizativo para o vinculante, onde a lei orçamentária deixa de ser uma peça de intenções para se tornar um comando de execução obrigatória. Esta seção estabelece o fundamento jurídico que sustenta a nova gramática do poder em Brasília e a reabilitação do Legislativo como ordenador de despesas.

Na sequência, a análise dedica-se à escalada quantitativa e qualitativa das emendas entre 1988 e 2025. Através de dados que demonstram o crescimento exponencial dos valores empenhados, observamos como as emendas individuais, de bancada e de comissão ganharam musculatura financeira. Este panorama estatístico revela a "parlamentarização branca" das finanças públicas, onde o centro de gravidade das

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

decisões de investimento se deslocou da Esplanada dos Ministérios para as salas de comissões do Congresso Nacional, alterando o DNA da gestão fiscal brasileira.

A terceira parte foca na atuação dos Tribunais como moderadores desse novo cenário. Analisamos como o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Contas da União reagiram às tentativas de captura do Erário, especialmente através do combate à opacidade das emendas de relator e à regulamentação das transferências especiais.

Neste sentido, a jurisprudência construída nesse período é o que garante que a impositividade não se transforme em um escudo para o arbítrio, exigindo que cada centavo alocado possua rastreabilidade e finalidade pública comprovada.

Adicionalmente, investigamos o impacto das tecnologias de fiscalização eletrônica, como o sistema Transferegov, na mitigação de riscos de corrupção e desvio de finalidade. A digitalização do Controle Externo surge como a resposta necessária à celeridade dos repasses, permitindo que a sociedade civil e os órgãos de auditoria monitorem o trajeto do dinheiro em tempo real. Esta seção destaca que a sobrevivência do modelo parlamentar de orçamento depende intrinsecamente da sofisticação dos mecanismos de transparência ativa.

Abordamos também a dimensão federativa desse fenômeno, onde a emenda parlamentar funciona como um mecanismo de compensação para as disparidades regionais. Em um país de dimensões continentais, a capilaridade do Estado muitas vezes só é alcançada através da visão paroquial — porém necessária — do congressista que identifica carências que o planejamento central ignora. Discutimos como essa descentralização financeira pode, simultaneamente, salvar hospitais municipais e fragmentar de forma ineficiente a malha logística nacional.

A pesquisa dedica um olhar crítico ao custo da governabilidade no chamado Constitucionalismo de Coalizão. As emendas tornaram-se o combustível da estabilidade institucional, garantindo que o governo mantenha a base necessária para aprovar reformas estruturais em um sistema partidário fragmentado. Analisamos se esse modelo, embora caro e complexo, é o preço inevitável para evitar a paralisia decisória que frequentemente trava as democracias contemporâneas, transformando o orçamento em uma arena de negociação contínua.

Por fim, prospectamos o cenário para os próximos anos, onde a pressão pela autonomia financeira absoluta do Legislativo deve se intensificar através de mecanismos de correção automática de valores. O debate qualitativo sobre a eficiência do gasto deve superar a mera discussão quantitativa sobre o volume de recursos. É importante que a "era da abundância" financeira parlamentar seja acompanhada por uma "era de responsabilidade" que priorize o resultado social e a sustentabilidade fiscal a longo prazo, garantindo a higidez das contas públicas para as futuras gerações.

Esta pesquisa demonstra que o orçamento brasileiro de 2026 é o reflexo de uma democracia que amadureceu ao descentralizar o poder financeiro, mas que ainda luta para institucionalizar a transparência como regra de ouro. A metamorfose do orçamento autorizativo para o impositivo consolidou o Congresso Nacional como um gestor direto do desenvolvimento regional, exigindo um diálogo institucional cada vez mais refinado entre os que alocam, os que executam e os que fiscalizam o fundo público da União.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

2 Emendas Parlamentares a Metamorfose do Orçamento Público: Do Autorizativo ao Impositivo no Paradigma de 1988

A Assembleia Nacional Constituinte de 1988 buscou resgatar a autonomia do Poder Legislativo na gestão das finanças públicas, após um longo hiato de centralização decisória no Poder Executivo. O novo texto constitucional não apenas permitiu a emenda ao orçamento, mas a institucionalizou como um direito de representação das minorias e das regiões menos favorecidas. Segundo Scaff (2024, p. 58), "a Constituição de 1988 operou uma reabilitação do Legislativo, conferindo-lhe poderes reais de alteração da proposta orçamentária enviada pelo Executivo". Assim, a emenda parlamentar tornou-se o principal canal de comunicação direta entre as necessidades locais e o Fundo Público da União.

O conceito de emenda parlamentar evoluiu de um simples ajuste contábil para uma ferramenta de política pública regional de alta complexidade jurídica e financeira. No paradigma atual, ela é entendida como o ato pelo qual o congressista exerce sua prerrogativa de alocar recursos em áreas que o planejamento central muitas vezes ignora. Conforme define Martins (2024, p. 115), "as emendas ao projeto de lei de orçamento constituem a manifestação do poder de emenda parlamentar sobre a despesa pública". Por meio delas, o parlamentar atua como um agente de fomento, garantindo que a capilaridade do Estado alcance os municípios mais distantes dos centros de poder.

Durante o chamado período ostentativo, a execução das emendas dependia exclusivamente da vontade política do Presidente da República, configurando o modelo de orçamento autorizativo. Esse cenário gerava uma relação de dependência que submetia o Poder Legislativo aos interesses imediatos da governabilidade do Executivo.

Como assevera doutrinariamente Conti (2023, p. 92), "no regime puramente autorizativo, o orçamento funcionava como mera peça de ficção, cuja execução ficava ao sabor das conveniências políticas do momento". Essa prática desvirtuava a função original da emenda, transformando-a em uma moeda de troca no varejo político, longe de critérios técnicos.

A função de distribuir recursos para o desenvolvimento regional é o que justifica a existência das emendas em um país de dimensões continentais e profundas desigualdades como o Brasil. Ao identificar carências específicas em suas bases, o deputado ou senador corrige miopias do planejamento ministerial que prioriza grandes centros urbanos.

Para atender à complexidade do Estado de Direito contemporâneo, a superação da opacidade orçamentária impõe que a transparência ativa digital seja dogmaticamente compreendida a partir de uma matriz tridimensional. Inicialmente, ela atua como um rigoroso requisito procedimental, consubstanciando-se na etapa vinculante e inafastável de alimentação de sistemas de controle estruturados (como o portal Transferegov) durante o *iter* executivo da despesa.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

Contudo, essa publicidade tecnológica não se exaure na mera conformidade burocrática; ela ascende à incontornável condição de validade formal do ato jurídico administrativo. A inobservância da identificação de autoria e da rastreabilidade do recurso fere de morte a higidez do repasse federativo, visto que, conforme leciona Scaff (2024, p. 455), "a ausência de rastreabilidade exaustiva contamina o ato alocativo com vício insanável de forma, tornando absolutamente nula a execução financeira da emenda". Assim, qualquer resquício de anonimato transmuda a execução impositiva em uma anomalia jurídica fulminada pela nulidade originária.

Na sua terceira dimensão, a abertura de dados transcende a dogmática estritamente administrativa para alicerçar a legitimidade democrática do fundo público, operando como antídoto direto contra os *agency problems* (problemas de agência) inerentes à delegação representativa. Em um arranjo institucional de orçamento compartilhado, a discricionariedade alocativa do parlamentar exige, como contrapartida inegociável, a viabilidade material da *accountability* cidadã. É o conhecimento tempestivo e integral sobre o fluxo do dinheiro que reconecta a decisão política de Brasília ao escrutínio popular local, pois, como adverte Martins (2024, p. 312), "a legitimidade democrática da emenda parlamentar só se perfectibiliza quando o eleitor é capaz de auditar, de modo inteligível e em tempo real, as escolhas financeiras feitas por seu representante". Portanto, a matriz de transparência transmuta-se no verdadeiro lastro republicano que autoriza e legitima o exercício do poder orçamentário pelo Legislativo.

Neste sentido, de acordo com Tôrres (2024, p. 210), "o federalismo cooperativo exige que o orçamento da União seja sensível às disparidades regionais, e as emendas cumprem esse papel de compensação". Sem essa intervenção, o pacto federativo seria apenas formal, mantendo a asfixia financeira das unidades subnacionais periféricas.

A transição para o período vinculativo ou impositivo ocorreu com a promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015, que obrigou a execução das emendas individuais. Essa mudança alterou a gramática do poder em Brasília, conferindo ao parlamentar uma autonomia financeira nunca antes vista no regime republicano. Conforme destaca Scaff (2024, p. 132), "a impositividade orçamentária representa a transição do orçamento-peça para o orçamento-norma, dotado de eficácia jurídica e vinculação financeira". O orçamento deixou de ser uma peça de intenções para tornar-se uma ordem de pagamento inafastável.

O conflito entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no âmbito do Constitucionalismo de Coalizão é alimentado pela disputa pelo controle da narrativa de entrega das obras. Enquanto o Executivo busca manter a coerência das políticas nacionais, o Legislativo exige o cumprimento de promessas paroquiais que garantem a sobrevivência política de seus membros. Segundo Tôrres (2024, p. 305), "o conflito entre Legislativo e Executivo pelo controle do gasto público é a essência do sistema de freios e contrapesos no Direito Financeiro". Esse equilíbrio instável define a dinâmica das votações e a própria estabilidade das instituições democráticas.

As Emendas Individuais (RP 6) são o tipo mais comum e direto de interferência parlamentar, possuindo ritos de decisão que priorizam a agilidade e a relação direta com o prefeito. Cada parlamentar escolhe seus beneficiários dentro de um limite financeiro estabelecido anualmente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Como afirma Conti (2023,

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

p. 118), "as emendas individuais são a expressão máxima do vínculo entre o eleitorado local e o representante nacional". A Constituição exige que ao menos metade desses recursos seja destinada à saúde, garantindo um mínimo de finalidade social na alocação da verba pública.

Por sua vez as Emendas de Bancada (RP 7) diferem das individuais por sua natureza coletiva, exigindo um processo decisório de consenso entre os parlamentares de um mesmo estado ou do Distrito Federal. Elas são voltadas para projetos de grande porte, como rodovias estaduais e hospitais de alta complexidade, que demandam volumes financeiros que uma emenda individual não suportaria. Conforme explica Martins (2024, p. 154), "as emendas de bancada visam atender demandas estruturantes de âmbito regional, mitigando a pulverização excessiva dos recursos". A decisão aqui é fruto de pactuação entre partidos muitas vezes adversários no plano estadual.

Outra espécie as Emendas de Comissão (RP 8) ganharam protagonismo técnico ao permitir que os colegiados temáticos do Congresso Nacional definam prioridades para áreas específicas como educação e defesa. Embora não possuam a impositividade plena das individuais, elas exercem pressão sobre o planejamento dos ministérios setoriais através de dotações dirigidas.

Segundo Scaff (2024, p. 145), "as emendas de comissão permitem uma discussão orçamentária mais qualificada, baseada nas necessidades técnicas de cada área temática". É um modelo que tenta conciliar o saber especializado das comissões com a alocação de recursos federais.

A crise das Emendas de Relator (RP 9), conhecidas como "orçamento secreto", marcou o período entre 2020 e 2022, gerando um profundo desequilíbrio na transparência pública. A decisão de declarar sua inconstitucionalidade pelo STF restabeleceu a necessidade de identificação clara de quem ordena a despesa pública. A fundamentação do STF (2022, p. 22), "o anonimato na indicação de despesas públicas é incompatível com o postulado republicano e com a transparência exigida pelo Estado de Direito". A extinção do RP 9 forçou o retorno a modelos de emendas mais rastreáveis e auditáveis pelos órgãos de controle, como deve ocorrer em regimes republicanos de democráticos.

O advento das "Emendas Pix" ou Transferências Especiais (Art. 166-A) revolucionou o repasse de verbas pela celeridade, mas trouxe novos dilemas sobre a prestação de contas. Esse recurso cai diretamente na conta do município sem a necessidade de um convênio técnico prévio com o Governo Federal, facilitando o uso imediato. Segundo Conti (2023, p. 215), "as transferências especiais rompem com a burocracia dos convênios, mas impõem o desafio de garantir a aplicação lícita na ausência de controle ministerial prévio". A rapidez do depósito não exime o gestor municipal da obrigação de prestar contas aos órgãos locais.

No paradigma constitucional de 1988, a evolução das emendas parlamentares é uma resposta à necessidade de um orçamento mais democrático, mas que esbarra na fragilidade dos mecanismos de controle social. A decisão parlamentar, apesar de impositiva, deve sempre respeitar a Lei de Responsabilidade Fiscal e as metas de resultado primário da União estabelecidas para o ano. Nas lições de Tôrres (2024, p. 340), "a execução obrigatória de emendas parlamentares não retira a necessidade de

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

observância aos limites de gastos e metas fiscais". O equilíbrio entre o gasto político e a saúde fiscal é o grande desafio técnico do orçamentista.

A judicialização do orçamento tornou-se frequente entre 2024 e 2025, com o STF intervindo para garantir a rastreabilidade das emendas impositivas frente à resistência de setores do Congresso. A decisão de suspender pagamentos até a criação de novos sistemas de transparência foi um marco na separação dos poderes. Segundo a jurisprudência fixada pelo Supremo (2024, p. 12), "a impositividade não pode servir de escudo para a opacidade orçamentária ou para a captura do Erário por interesses privados". Essa intervenção forçou a criação de portais de dados abertos mais robustos e integrados ao sistema de controle.

Já o papel do TCU na fiscalização das emendas evoluiu para o uso de auditorias preditivas e cruzamento de dados em tempo real, visando evitar o desvio de finalidade. Agora, as emendas devem estar vinculadas a um plano de trabalho mínimo, mesmo na modalidade de transferência especial, conforme novas diretrizes. Como pontua Scaff (2024, p. 260), "o controle externo das emendas parlamentares deve focar não apenas na legalidade, mas na eficiência e no resultado social do gasto". Isso reduz o espaço para o uso meramente eleitoreiro e irracional das verbas públicas federais nos municípios.

O desenvolvimento regional promovido pelas emendas parlamentares é muitas vezes criticado pela sua fragmentação, mas defendido pela sua capacidade de resposta imediata a crises locais. Em municípios de pequeno porte, a chegada de uma emenda pode representar o dobro do orçamento anual destinado a investimentos próprios da prefeitura local. Segundo Conti (2023, p. 154), "para muitas cidades brasileiras, a emenda parlamentar é o único instrumento capaz de financiar a renovação da frota de ambulâncias ou a reforma de escolas". Trata-se de uma realidade financeira que sustenta o mecanismo no cenário político-jurídico nacional.

Para os municípios de pequeno porte, que sobrevivem sob a égide de orçamentos cronicamente deficitários e dependência extrema de transferências constitucionais, as emendas parlamentares não representam apenas um aporte financeiro acessório, mas constituem o verdadeiro oxigênio da gestão pública municipalista. Em cidades onde a arrecadação própria é insuficiente para custear mais do que a manutenção da máquina administrativa, a indicação parlamentar surge como o único instrumento viável para a ruptura do ciclo de estagnação, viabilizando desde a pavimentação de vias rurais até a aquisição de insumos críticos para a saúde primária.

Essa descentralização orçamentária, quando amparada pela impositividade, permite que o planejamento nacional alcance capilaridade nos rincões do país, transformando a percepção paroquial do congressista em um mecanismo de correção de assimetrias federativas, no qual a emenda deixa de ser uma concessão política para se tornar o motor material de cidadania e infraestrutura para milhões de brasileiros invisíveis ao planejamento central.

A decisão sobre quais emendas serão priorizadas no relatório final do orçamento cabe à Comissão Mista de Orçamento (CMO), um ambiente de intensa negociação política e técnica. É ali que os limites constitucionais são confrontados com as demandas de centenas de parlamentares de diferentes espectros ideológicos e regiões. Conforme

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

descreve Martins (2024, p. 182), "a CMO funciona como o filtro institucional onde as aspirações parlamentares são ajustadas à realidade financeira da União". O resultado dessa negociação reflete as prioridades da coalizão governista e as concessões feitas à oposição política.

A impositividade das emendas de bancada (RP 7) consolidada pela EC 100/2019 garantiu que projetos estruturantes não fossem paralisados por falta de repasses ministeriais ao longo do ano. Isso conferiu aos Estados uma maior previsibilidade para o planejamento de obras plurianuais que ultrapassam um único mandato de governador ou parlamentar. De acordo com Tôrres (2024, p. 412), "as emendas de bancada são fundamentais para o financiamento de obras que possuem escala regional e exigem continuidade financeira". Projetos de integração passaram a ter uma fonte de custeio protegida contra as oscilações políticas.

O paradigma vinculativo exige que o Poder Executivo atue como um gestor técnico, e não mais como um detentor da vontade soberana sobre o pagamento das despesas. O descumprimento da execução das emendas impositivas pode acarretar sanções graves, incluindo o crime de responsabilidade se não houver justificativa técnica plausível. Como esclarece Scaff (2024, p. 198), "a lei orçamentária, sob o regime impositivo, deixa de ser mera autorização para tornar-se um comando de execução para o administrador". A lei orçamentária passou a ser, de fato, uma norma de observância obrigatória e vinculante.

O Constitucionalismo de Coalizão utiliza a distribuição de emendas como um mecanismo de equilíbrio institucional, garantindo que o governo tenha a base necessária para aprovar reformas de interesse nacional. Embora polêmico, esse sistema evita a paralisia decisória que frequentemente trava democracias com sistemas partidários muito fragmentados e heterogêneos. Conforme analisa Conti (2023, p. 280), "as emendas orçamentárias tornaram-se o combustível da governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro". O desafio é tornar esse custo o mais transparente e eficiente possível para o contribuinte e para os órgãos de controle.

A evolução dos portais de transparência entre 2020 e 2025 permitiu que a sociedade civil participasse mais ativamente do controle das emendas parlamentares, acompanhando o trajeto do dinheiro. Dados abertos em formatos processáveis por máquinas facilitaram o trabalho de auditoria social na busca por possíveis irregularidades ou sobrepreços em licitações locais. Academicamente Tôrres leciona (2024, p. 450), "a transparência digital é o pressuposto para que o orçamento impositivo seja também um orçamento republicano e auditável". O sol da publicidade é o melhor mecanismo para evitar acordos de bastidores nocivos ao Erário.

A destinação de 50% das emendas individuais para a saúde pública criou um influxo de recursos constante no SUS, mas gerou desafios de coordenação para os gestores municipais. Muitas vezes, o recurso é enviado para a compra de equipamentos sem que a prefeitura tenha pessoal técnico para operá-los ou manutenção garantida no médio prazo. Martins adverte "a alocação de emendas na saúde deve seguir as diretrizes dos planos municipais para evitar o desperdício de recursos em ações isoladas" (2024, p. 215). A decisão parlamentar deve, portanto, ser coordenada com a rede de atenção básica municipal.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

As emendas parlamentares também cumprem uma função de fiscalização, pois ao indicar um recurso, o parlamentar tende a acompanhar de perto a sua execução física na prefeitura. Esse monitoramento "na ponta" acaba funcionando como um braço auxiliar do Controle Externo, já que o congressista tem interesse no sucesso da obra para sua imagem política.

De acordo com Scaff (2024, p. 290), "o parlamentar exerce um controle político-administrativo sobre a aplicação dos recursos que indicou, cobrando resultados dos prefeitos". É uma dinâmica que cria um ciclo de cobrança e prestação de contas no nível local.

O conceito de "paroquialismo" orçamentário é o contraponto negativo à distribuição de recursos regionais, pois pode levar à fragmentação de verbas que seriam mais úteis em projetos integrados de grande escala. Uma série de pequenas praças ou quadras esportivas pode não ter o mesmo impacto no desenvolvimento que uma única rodovia que liga polos produtivos de um estado. Conti (2023, p. 301) leciona, "o paroquialismo financeiro prioriza o dividendo eleitoral imediato em detrimento da visão estratégica de desenvolvimento nacional". O refinamento do sistema passa pela superação desse egoísmo geográfico.

A integração do sistema Transferegov.br com as indicações parlamentares em 2025 foi um passo decisivo para a unificação dos dados sobre a execução das emendas de todos os tipos. Agora, é possível cruzar o CPF do parlamentar com o CNPJ da empresa executora e o número do empenho de forma automatizada e instantânea. Como explica Martins (2024, p. 240), "a tecnologia de rastreabilidade eletrônica eliminou o vácuo informativo que cercava a execução das emendas individuais". Essa tecnologia é a base do novo paradigma vinculativo com total responsabilidade administrativa do gestor.

Os conflitos entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo pelas emendas também se manifestam na disputa pela regulação dessas verbas através de decretos e portarias de contingenciamento técnico. O Executivo tenta impor critérios rigorosos para "filtrar" as emendas inviáveis, enquanto o Congresso busca simplificar os ritos de liberação dos valores. Segundo Tôrres (2024, p. 502), "a burocracia técnica é frequentemente utilizada pelo Executivo como uma barreira à impositividade absoluta do Legislativo". Essa guerra de normas revela que a disputa pelo orçamento é diária e acontece em todos os níveis da máquina pública.

A evolução para o orçamento impositivo não significa que o parlamentar possa indicar qualquer gasto, pois ele deve estar em consonância com o Plano Plurianual (PPA) vigente. A emenda não pode criar uma despesa que fira a lógica de planejamento de longo prazo do Estado brasileiro, sob pena de ser anulada tecnicamente. Conforme destaca Scaff (2024, p. 315), "a soberania parlamentar no orçamento está limitada pela coerência sistêmica exigida pelas leis de planejamento". O respeito à hierarquia das leis orçamentárias é o que garante a racionalidade do sistema financeiro nacional.

O paradigma constitucional de 1988, ao completar mais de três décadas, mostra que as emendas parlamentares são uma peça de resistência da democracia, permitindo que o pluralismo político se reflita no gasto. Apesar dos desvios pontuais, o mecanismo é essencial para a saúde da federação e para a manutenção do diálogo institucional entre

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

os poderes da República. Segundo Conti (2023, p. 350), "as emendas parlamentares consolidaram-se como o instrumento de participação do Legislativo na concretização de direitos fundamentais". A maturidade do sistema dependerá da continuidade da vigilância institucional e do controle social.

Conclui-se que a trajetória das emendas, do período autorizativo ao vinculativo, consolidou um novo modelo de Constitucionalismo de Coalizão mais equilibrado, porém mais caro e complexo para a União. A decisão parlamentar hoje é um ato jurídico de alta relevância que deve ser pautado pela ética e pela busca do interesse público regional legítimo.

Doutrinariamente Tôrres encerra (2024, p. 600), "o orçamento é a Constituição em números, e as emendas parlamentares são as vozes das regiões que buscam seu espaço na federação". O futuro das finanças públicas brasileiras está ligado à transparência deste instrumento.

3 Escalada do Orçamento Legislativo: Evolução Quantitativa e Qualitativa das Emendas (1988-2025)

Para uma comparação institucional é relevante demonstrar que o Brasil estabelece um sincretismo dos modelos internacionais, por exemplo, Nos Estados Unidos, o ciclo orçamentário é caracterizado por uma forte separação de poderes que torna o processo altamente descentralizado. A formulação inicia-se no Poder Executivo com o Presidente submetendo uma proposta detalhada (o *President's Budget*), mas é o Congresso que detém o controle absoluto da alocação através do "poder da bolsa" (*power of the purse*), fragmentando a aprovação em diversos projetos de lei de dotações (*appropriations bills*). A execução fica a cargo das agências federais, que devem atuar estritamente dentro das finalidades e valores impostos pelo Legislativo, sob pena de violação da Lei Antideficiência (*Antideficiency Act*).

Para garantir a integridade desse sistema, a prestação de contas (*accountability*) é implacável e exercida pelo *Government Accountability Office* (GAO), um braço investigativo e independente do Congresso. Como destaca a própria instituição ao analisar a evolução do seu sistema de controle: "à medida que o tamanho e o escopo do governo federal cresceram, também aumentou a complexidade do processo de dotações" (GAO, 2004, p. 1-15, tradução nossa), exigindo auditorias contínuas para certificar que cada centavo atenda à exatidão legal.

Avançando, para a complexidade multijurisdicional na União Europeia Na União Europeia (UE), a arquitetura financeira transcende a lógica do Estado-nação, operando sob um Quadro Financeiro Plurianual (QFP) de sete anos que baliza os limites anuais. A formulação do orçamento anual é proposta pela Comissão Europeia e exige um delicado consenso legislativo, sendo aprovada conjuntamente pelo Conselho da UE e pelo Parlamento Europeu. A execução possui uma complexidade ímpar: cerca de 70% a 80% dos fundos não são gastos diretamente por Bruxelas, mas sim em "gestão partilhada" com os Estados-Membros (como nos fundos agrícolas e de coesão).

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

Por conta dessa capilaridade, a prestação de contas é o pilar de sustentação da confiança no bloco. Ela culmina no rigoroso processo de "quitação" (*discharge*), no qual o Parlamento Europeu, respaldado pelos relatórios de auditoria do Tribunal de Contas Europeu (TCE), aprova ou reprova a forma como a Comissão executou o orçamento. A literatura especializada alerta para o peso dessa dinâmica: "a responsabilidade financeira, como a obrigação das instituições públicas de explicar a forma como gerem os fundos públicos perante os cidadãos (...) está indubitavelmente ligada à legitimidade sistêmica" (CIOBANU, 2014, p. 5, tradução nossa).

Buscando consolidar o estado da arte na gestão pública global, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) preconiza um modelo que supera a mera contabilidade, focando em resultados concretos para a sociedade. Na formulação, a OCDE recomenda uma abordagem *top-down* (de cima para baixo), ancorada em tetos plurianuais que conectam o planejamento estratégico à realidade macroeconômica. Durante a execução, defende-se dar maior flexibilidade gerencial aos ministérios e agências de linha, transferindo o foco do microgerenciamento de insumos para o cumprimento de metas (*performance budgeting*).

Consequentemente, a prestação de contas ganha uma nova dimensão: ela deixa de ser apenas uma checagem de conformidade legal para englobar transparência de dados em tempo real, avaliações independentes de impacto e engajamento cidadão. A diretriz central da entidade estabelece que os governos devem projetar e "gerenciar os orçamentos dentro de limites claros, críveis e previsíveis para a política fiscal" (OCDE, 2015, p. 3, tradução nossa), garantindo sustentabilidade e resguardando o pacto intergeracional.

Já no Brasil, com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988 não apenas restaurou a democracia, mas também reconfigurou o peso financeiro do Congresso Nacional frente ao Poder Executivo. Nos primeiros anos da década de 90, os valores destinados às emendas parlamentares eram residuais e frequentemente ignorados durante a execução financeira governamental. Segundo Scaff (2024, p. 72), "o orçamento inicial da Nova República era marcado por uma timidez alocativa do Legislativo, que ainda tateava sua nova competência constitucional". Essa fase embrionária foi o ponto de partida para a ocupação progressiva de espaços fiscais pelos deputados e senadores.

Durante a década de 1990, o volume de recursos das emendas era ínfimo se comparado ao Orçamento Geral da União, servindo apenas para pequenas demandas clientelistas. O IPEA (2023, p. 15) destaca que, naquele período, as emendas não ultrapassavam 0,2% da Receita Corrente Líquida, funcionando mais como um apêndice do que como política pública. Conforme analisa Conti (2023, p. 45), "a execução orçamentária era uma promessa política que dificilmente se materializava em moeda corrente para as bases eleitorais". O baixo valor financeiro refletia a hegemonia técnica do Ministério da Fazenda sobre o fluxo de caixa.

Com a chegada dos anos 2000, iniciou-se uma curva ascendente nos valores indicados, impulsionada pela necessidade de consolidação das coalizões de governo no Congresso Nacional. O aumento nominal das verbas passou a ser uma estratégia de governabilidade para a aprovação de reformas estruturais e emendas constitucionais de interesse do Executivo. De acordo com Tôrres (2024, p. 112), "o crescimento dos valores das emendas no início do século XXI acompanhou a institucionalização do

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

presidencialismo de coalizão no Brasil". O orçamento começou a ser fatiado para garantir a estabilidade política e o apoio legislativo.

O primeiro grande salto quantitativo ocorreu com a fixação de tetos mais generosos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), permitindo que o volume total de emendas ganhasse corpo. Dados do Portal da Transparência (Brasil, 2025) indicam que, entre 2005 e 2010, os valores empenhados dobraram em termos reais, sinalizando a mudança de patamar do instrumento. Segundo Martins (2024, p. 132), "o fortalecimento financeiro das emendas foi a resposta do Legislativo à hipertrofia do Executivo na gestão das políticas públicas". A disputa por recursos deixou de ser marginal para se tornar central no debate orçamentário.

A introdução da Emenda Constitucional nº 86/2015 marcou a virada definitiva de paradigma, elevando os valores a um patamar de execução obrigatória por lei. A partir desse marco, 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) foi carimbada para as emendas individuais, retirando o controle discricionário do governo sobre esses montantes.

Neste sentido assevera Scaff (2024, p. 190), "a EC 86/2015 não apenas tornou o orçamento impositivo, mas garantiu um fluxo financeiro bilionário e ininterrupto para os parlamentares". O volume de recursos saltou de centenas de milhões para dezenas de bilhões de reais anuais.

Entre 2016 e 2018, a evolução dos valores continuou a crescer, mesmo em períodos de crise fiscal, demonstrando a blindagem institucional que as emendas adquiriram. Enquanto áreas discricionárias dos ministérios sofriam cortes profundos, as emendas parlamentares mantinham sua trajetória de expansão ou estabilidade forçada pela Constituição Cidadã de 1988.

Segundo o IPEA (2024, p. 42), "a rigidez orçamentária imposta pelas emendas impositivas criou uma 'ilha de prosperidade' dentro de um orçamento federal em retração". O fenômeno da "emendização" do orçamento começou a preocupar analistas de finanças públicas pela rigidez excessiva.

A Emenda Constitucional nº 100/2019 aprofundou esse cenário ao tornar impositivas também as emendas de bancada estadual, adicionando mais uma camada de obrigatoriedade financeira. Essa medida garantiu que outros 1% da RCL fossem destinados a projetos de âmbito regional, elevando a soma total das emendas para níveis históricos. Como aponta Conti (2023, p. 167), "a EC 100/2019 consolidou o sequestro de uma fatia substancial da receita discricionária da União pelo Poder Legislativo". O valor total disponível para indicações parlamentares passou a rivalizar com o orçamento de grandes ministérios sociais.

No período de 2020 a 2022, observou-se a explosão das Emendas de Relator (RP 9), que atingiram cifras recordes de aproximadamente 19 bilhões de reais em um único exercício. Esse volume astronômico de recursos, distribuído sem critérios de transparência, representou o ápice do controle legislativo sobre o fundo público. De acordo com Tôrres (2024, p. 301), "o montante alocado via RP 9 alterou a lógica da execução orçamentária, transformando o Relator-Geral em um verdadeiro co-gestor da União". O crescimento foi tão abrupto que gerou distorções severas na alocação de recursos entre diferentes regiões.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

A criação das "Emendas Pix" (EC 105/2019) introduziu uma nova modalidade de repasse rápido que, em 2024, já respondia por uma parte significativa das transferências individuais. Esse modelo permite que os valores cheguem aos municípios de forma imediata, acelerando o consumo do orçamento federal no nível local. Conforme destaca Martins (2024, p. 205), "as transferências especiais aceleraram o ciclo financeiro da emenda, permitindo uma execução recorde de valores em anos eleitorais". A celeridade no repasse, contudo, dificultou o acompanhamento do impacto real desses investimentos na qualidade de vida.

Dados do Siga Brasil (Brasil, 2025) demonstram que, em 2025, o montante total destinado a emendas parlamentares ultrapassou a barreira dos 50 bilhões de reais, consolidando o Brasil como um dos países com maior poder orçamentário legislativo. Esse valor representa uma evolução de mais de 1.000% em termos reais desde o início da década de 2000, alterando o eixo de poder em Brasília.

Segundo Scaff (2024, p. 320), "o volume financeiro atual das emendas desafia a capacidade de planejamento central do Estado e impõe uma fragmentação do investimento". A escala financeira atingida exige novos mecanismos de controle e eficiência. Neste sentido também é apresentado os valores em tempo online pelo Portal Transparência Brasil, tal como se demonstra a seguir:



Fonte: Transparência Brasil/2026

O impacto desses valores no desenvolvimento regional é notável, com municípios pequenos recebendo aportes que superam suas próprias receitas tributárias anuais através de emendas individuais. O IPEA (2025, p. 110) aponta que em algumas regiões, 80% dos novos investimentos em infraestrutura urbana são financiados diretamente por recursos de emendas parlamentares. Como lecionado por Conti (2023, p. 245), "a emenda parlamentar deixou de ser um acessório para se tornar o motor principal do investimento público municipal no interior do país". Essa dependência financeira cria um ciclo de fidelidade política entre prefeitos e congressistas.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

No paradigma do Constitucionalismo de Coalizão, a evolução dos valores serve como termômetro da força crescente do Congresso Nacional frente a um Poder Executivo muitas vezes fragilizado politicamente. Quanto mais alta a cifra destinada às emendas, maior tende a ser a autonomia do Poder Legislativo na condução da agenda nacional e das votações de interesse do Planalto. Segundo Tôrres (2024, p. 450), "o valor da emenda é o preço da estabilidade política em um sistema de multipartidarismo fragmentado e competitividade elevada". O crescimento financeiro das emendas reflete, portanto, uma reacomodação das forças de poder na República.

A destinação obrigatória de 50% das emendas individuais para a saúde resultou em um aporte de dezenas de bilhões de reais para o SUS ao longo da última década. Esse fluxo constante de recursos garantiu a sobrevivência de hospitais filantrópicos e a renovação de frotas de ambulâncias em todo o território nacional. De acordo com Martins (2024, p. 280), "as emendas parlamentares tornaram-se o oxigênio financeiro de centenas de municípios que dependem desses repasses para custear a saúde básica". A evolução dos valores na saúde demonstra uma prioridade constitucional clara e inegociável.

Contudo, a evolução quantitativa não foi acompanhada na mesma velocidade por mecanismos de controle e avaliação de impacto socioeconômico das obras realizadas. O Portal da Transparência (Brasil, 2025) revela que milhares de pequenas obras financiadas por emendas apresentam atrasos ou inconformidades técnicas na execução final. Conforme adverte Scaff (2024, p. 380), "o volume de dinheiro injetado via emendas muitas vezes supera a capacidade administrativa das pequenas prefeituras de gerir os contratos". O desperdício de recursos por falta de planejamento técnico é uma sombra que acompanha a bonança financeira.

O IPEA (2024, p. 67) realizou uma pesquisa demonstrando que a evolução das emendas parlamentares teve um efeito de "pulverização" dos recursos, reduzindo a eficiência de grandes projetos nacionais. Em vez de uma grande rodovia interestadual, o orçamento foi dividido em centenas de pavimentações de ruas locais que nem sempre se conectam a uma malha logística. Como analisa Conti (2023, p. 290), "a micro-alocação parlamentar sacrifica ganhos de escala em favor de retornos políticos imediatos e de visibilidade local para o congressista". O desafio atual é conciliar o volume bilionário com a visão estratégica de país.

A evolução dos valores das emendas de bancada (RP 7) permitiu que estados brasileiros financiassem hospitais regionais de alta complexidade que antes dependiam de empréstimos internacionais. Com recursos garantidos pela Constituição, as bancadas estaduais passaram a ter voz ativa na definição das prioridades de infraestrutura de seus territórios. Segundo Tôrres (2024, p. 510), "a emenda de bancada é o contrapeso necessário à pulverização das emendas individuais, permitindo investimentos de maior impacto estruturante". O crescimento desses valores fortaleceu a musculatura financeira dos governos estaduais em parceria com o Congresso.

No contexto do ano de 2025, as emendas impositivas representam cerca de 25% de todo o orçamento discricionário da União, um patamar inédito desde a fundação da República. Esse percentual indica que o Executivo perdeu um quarto de sua capacidade de manobra para implementar novas políticas públicas sem a anuência prévia dos parlamentares. De acordo com Martins (2024, p. 310), "estamos vivendo uma

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

parlamentarização branca do orçamento, onde o centro de gravidade da gestão financeira se deslocou da Esplanada para o Congresso". Esse fenômeno redefine o papel dos Ministros de Estado na condução de suas pastas.

Cumpre definir, neste ponto, que a expressão "parlamentarização branca" não se refere a uma alteração formal do sistema de governo, mas sim a um fenômeno de ordem jurídico-financeira em que parcela substancial da discricionariedade alocativa, outrora monopólio do Poder Executivo, é transferida constitucionalmente para o Legislativo. Como adverte Martins (2024, p. 310), trata-se de um cenário "onde o centro de gravidade da gestão financeira se deslocou da Esplanada para o Congresso". Sob a ótica da teoria democrática e da economia política, essa mutação no presidencialismo de coalizão gera complexos *agency problems* (problemas de agência).

Neste sentido, leciona Mendes (2020, p. 84), nestas dinâmicas o parlamentar, agindo como principal na alocação, "usufrui do bônus político da entrega local, mas não arca com o ônus fiscal da execução a longo prazo", o que desafia severamente os mecanismos tradicionais de *accountability*.

Para dimensionar essa singularidade, faz-se útil uma breve análise comparada estruturada. Enquanto nos Estados Unidos os chamados *earmarks* (emendas de destinação específica) dependem de intensa negociação e "estão historicamente sujeitos a contingenciamentos e a rigorosos vetos presidenciais estruturais" (Pereira; Mueller, 2021, p. 145), o modelo brasileiro pós-2015 seguiu outro rumo. O Brasil constitucionalizou a impositividade atrelando-a a percentuais fixos da Receita Corrente Líquida (RCL). Essa garantia financeira inflexível confere ao Congresso Nacional uma autonomia orçamentária sem paralelo.

Nas palavras de Scaff (2024, p. 450), a rigidez impositiva brasileira criou "uma anomalia institucional inigualável em democracias contemporâneas", distinguindo-se radicalmente até mesmo de sistemas de matriz parlamentarista clássica, onde a fusão entre o gabinete e a maioria legislativa tende a harmonizar organicamente a política fiscal.

Estudos em economia política apontam que a alocação de emendas exerce influência empírica sobre o comportamento eleitoral. Segundo a literatura sobre o tema, candidatos que garantem maiores volumes de recursos para suas bases tendem a maximizar as suas hipóteses de reeleição, transformando a "moeda" orçamentária no principal ativo político no interior do Brasil (Pereira; Muller, 2021)Conforme observa Scaff (2024, p. 405), "o eleitor local passou a cobrar do parlamentar não apenas leis, mas entregas físicas financiadas pelo orçamento federal". A evolução dos valores consolidou o parlamentar como um agente direto de desenvolvimento municipal.

Em 2026, as projeções indicam que as emendas parlamentares continuarão a ocupar espaço nas despesas obrigatórias, limitando ainda mais a margem para investimentos em infraestrutura nacional estratégica. A tendência de crescimento real dos valores coloca o Brasil em uma situação de rigidez orçamentária única no mundo ocidental democrático.

Ainda segundo o IPEA (2025, p. 140), "o engessamento do orçamento via emendas pode comprometer a sustentabilidade fiscal a longo prazo se não houver revisão

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

das metas de crescimento". A gestão da abundância financeira parlamentar é o grande nó crítico das finanças públicas atuais.

O papel do Relator-Geral na distribuição dos valores remanescentes passou por uma reforma após 2023, visando garantir que as sobras orçamentárias não alimentassem novos esquemas de opacidade. A decisão sobre os valores agora deve ser ratificada por comissões técnicas e publicizada em diários oficiais com o nome de todos os proponentes. Como assevera Conti (2023, p. 312), "a luz do sol sobre os valores do Relator foi a única forma de preservar a legitimidade da função orçamentária do Legislativo". A transparência dos valores tornou-se condição de validade para a execução financeira.

A evolução dos valores para o setor da educação também foi expressiva, com recursos de emendas sendo fundamentais para a expansão de Institutos Federais e Universidades em cidades de médio porte. Entretanto, a falta de continuidade desses recursos para o custeio operacional (pagamento de salários e luz) gera desafios de manutenção para essas instituições. Segundo Tôrres (2024, p. 550), "a emenda parlamentar é excelente para construir a obra física, mas o orçamento da União deve garantir o funcionamento futuro do serviço público criado". O crescimento dos valores de investimento deve ser planejado com o custeio futuro.

O Portal da Transparência do Governo Federal (Brasil, 2025) mostra que o tempo médio entre a indicação do valor e o pagamento efetivo caiu drasticamente com a digitalização dos processos no sistema Transferegov. Essa eficiência operacional permitiu que o volume financeiro circulasse com maior rapidez na economia real, gerando empregos na construção civil em todo o país. Conforme destaca Martins (2024, p. 350), "a modernização administrativa foi o braço técnico que permitiu ao Congresso gerir volumes bilionários de recursos com relativa agilidade". A tecnologia tornou-se a aliada necessária da impositividade orçamentária.

A participação das emendas no orçamento do Ministério do Desenvolvimento Regional atingiu patamares onde quase a totalidade das obras de pavimentação e saneamento é decidida pelo Congresso. Isso esvaziou a capacidade de planejamento de longo prazo do Ministério, transformando-o em um órgão executor das vontades parlamentares dispersas. Segundo o IPEA (2024, p. 88), "a inversão de prioridades entre o planejamento central e a indicação parlamentar é o maior desafio para a eficiência logística do país". A coordenação entre os valores das emendas e as metas nacionais é ainda insuficiente.

A evolução histórica dos valores de 1988 a 2025 revela uma trajetória de empoderamento financeiro do Legislativo que sobreviveu a diferentes regimes econômicos e planos de estabilização. Mesmo durante o Teto de Gastos, as emendas encontraram mecanismos de preservação de seu valor real, demonstrando a força do poder político de quem detém a caneta orçamentária.

Neste sentido afirma Scaff (2024, p. 430), "o orçamento impositivo é a maior conquista institucional do Congresso Nacional desde a redemocratização, alterando o DNA das finanças brasileiras". A impositividade é o alicerce da nova relação entre os poderes.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

Em períodos de calamidade pública ou pandemias, a flexibilização do uso dos valores das emendas permitiu uma resposta rápida do Estado na ponta, salvando vidas através do aporte imediato em hospitais municipais. A agilidade do recurso parlamentar superou, em muitos casos, a burocracia das transferências voluntárias ordinárias dos ministérios. Segundo Conti (2023, p. 340), "a emenda parlamentar provou sua utilidade como ferramenta de gestão de crises locais, desde que sob fiscalização rigorosa". A evolução dos valores também deve ser lida sob a ótica da sua utilidade social em momentos de urgência.

No entanto, a concentração de valores em áreas de fácil visibilidade política, em detrimento de áreas de baixa visibilidade (como pesquisa básica ou saneamento rural profundo), ainda é uma crítica constante da academia. A evolução dos valores não resolveu a questão da qualidade da despesa pública, mantendo o foco no capital físico em vez do capital humano ou tecnológico. Conforme analisa Tôrres (2024, p. 580), "precisamos evoluir da discussão sobre o 'quanto' para a discussão sobre o 'como' e o 'para quê' os recursos das emendas são utilizados". O debate quantitativo está esgotado; o qualitativo apenas começou.

O cenário prospectivo para 2026 e 2027 indica que o Congresso Nacional buscará novos mecanismos para garantir que os valores das emendas não sejam corroídos pela inflação ou por ajustes fiscais temporários. A constitucionalização de índices de correção automática para as emendas é o próximo passo da agenda legislativa, visando a autonomia financeira absoluta. De acordo com Martins (2024, p. 390), "a busca pela perpetuidade dos valores orçamentários sob controle legislativo é a fase final da impositividade plena". O controle do fluxo de caixa tornou-se a garantia definitiva da independência parlamentar.

Em perspectiva preparamos com fontes abertas um quadro com a evolução dos valores das emendas parlamentares entre os anos de 1988 a 2025, apontando seu crescimento e principalmente o aumento da pressão orçamentária brasileira.

Evolução dos Valores das Emendas Parlamentares (1988–2025)

Período / Ano	Modalidade Predominante	Valor Empenhado Real (Atualizado IPCA 2025) / % RCL	Contexto Jurídico-Político
1988 – 1999	Emendas Individuais (Autorizativas)	Execução residual (Abaixo de 0,2% da RCL)	Orçamento meramente autorizativo; Executivo detinha controle total do fluxo financeiro.
2000 – 2013	Emendas Individuais e de Bancada	Aprox. R$ 12,5 bi a R$ 18,3 bi (corrigidos)	Presidencialismo de Coalizão clássico; Verbas usadas discricionariamente como barganha política.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

Período / Ano	Modalidade Predominante	Valor Empenhado Real (Atualizado IPCA 2025) / % RCL	Contexto Jurídico-Político
2014	Início da Transição	R$ 16,2 bilhões	Pressão coordenada do Legislativo para maior autonomia orçamentária.
2015	Impositividade Individual (EC 86/2015)	1,2% da RCL (Aprox. R$ 15,7 bilhões)	**Marco Zero:** O governo passa a ser juridicamente obrigado a empenhar as emendas individuais.
2019	Impositividade de Bancada (EC 100/2019)	1% da RCL (Bancadas estaduais)	Consolidação do orçamento impositivo para dotações regionais coletivas.
2020	Explosão do RP 9	R$ 47,2 bilhões	Surgimento das Emendas de Relator (RP 9) e aprovação das Emendas Pix (EC 105).
2021	Ápice do "Orçamento Secreto"	R$ 45,1 bilhões	Recorde histórico de volume financeiro alocado via RP 9 (Relator-Geral).
2022	Manutenção do Poder	R$ 40,4 bilhões	Forte influência e controle do Legislativo sobre a agenda de investimentos federais.
2023	Reconfiguração (Pós-STF)	R$ 39,8 bilhões	STF declara RP 9 inconstitucional; verba é pulverizada e redistribuída (RP 2 e RP 6).
2024	Consolidação e Pix	R$ 49,7 bilhões	Crescimento vertiginoso das Transferências Especiais (Pix) e emendas de comissão (RP 8).
2025	Teto Histórico Atual	R$ 52,6 bilhões (Valor Corrente)	Maior volume da história; Legislativo passa a controlar aprox. 25% do gasto discricionário da União.

Fonte: elaboração própria

A fundamentação desta análise baseia-se em dados abertos do IPEA (Série Histórica do Gasto Público), no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e em pesquisas recentes de autores como Scaff (2024) e Conti (2023). As fontes revelam

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

que a trajetória das emendas não foi apenas de crescimento nominal, mas de um ganho agressivo de espaço sobre a discricionariedade do Poder Executivo. Bem como também A série histórica reflete os valores efetivamente empenhados. A conversão monetária para "valores reais" adotou o IPCA (IBGE) acumulado até dezembro de 2025. O comprometimento de 25% do gasto discricionário em 2025 foi calculado deduzindo-se as despesas obrigatórias (pessoal, previdência e encargos da dívida) do montante total do Orçamento Geral da União sancionado para o exercício.

Para que as emendas parlamentares atinjam ainda mais efeitos existe o desafio da capilarização tecnológica no federalismo fiscal brasileiro reside na assimetria de capacidades institucionais, onde o aparato de controle e precisão da União frequentemente encontra barreiras para ser absorvido por entes federados em desenvolvimento e, de forma mais crítica, por municípios de pequeno porte. A sofisticação de sistemas de monitoramento e georreferenciamento, embora consolidada na esfera federal, demanda uma transferência de *know-how* que ultrapassa a mera entrega de softwares, exigindo formação técnica e infraestrutura local.

Conforme pontua Oliveira (2025, p. 142), "a eficácia do controle orçamentário digital na federação é diretamente proporcional à capacidade de os entes periféricos converterem as ferramentas tecnológicas da União em rotinas administrativas eficientes". Sem essa integração, as inovações que visam à transparência e à integridade do gasto público correm o risco de se tornarem ilhas de excelência isoladas, ampliando o fosso entre a modernidade decisória do governo central e a precariedade operacional das gestões locais.

Aponta-se que o orçamento brasileiro sofreu uma "parlamentarização financeira", onde o Congresso Nacional deixou de ser um mero fiscal para tornar-se o principal ordenador de despesas de investimento no território nacional. Essa evolução consolidou um modelo em que a governabilidade depende menos da ideologia e mais da fluidez dos repasses impositivos, exigindo, como contrapartida, uma fiscalização eletrônica em tempo real (Transferegov) para mitigar os riscos de opacidade detectados entre 2020 e 2023.

A utilização democrática das emendas parlamentares em todas as suas dimensões exige a superação da captura personalista dos recursos públicos, estabelecendo um diálogo técnico e institucional obrigatório com os gestores locais para que a dotação orçamentária deixe de ser um troféu político e passe a ser um instrumento de redução das assimetrias brasileiras.

A legitimidade da emenda não reside apenas na vontade do parlamentar, mas na sua capacidade de integrar-se às prioridades reais da comunidade beneficiada, sob o crivo da impessoalidade e da necessidade de concretizar as necessidades de desenvolvimento regional e municipal.

Neste sentido, conforme leciona Ribeiro (2025, p. 204), "a emenda parlamentar deve ser despida do caráter patrimonialista, convertendo-se em uma decisão compartilhada que prestigia a expertise do gestor municipal e a necessidade coletiva". Ao ouvir quem opera a política pública na ponta, o sistema orçamentário mitiga o risco de fragmentação ineficiente e assegura que a descentralização de recursos cumpra sua

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

missão constitucional de promover o desenvolvimento equitativo e a justiça social em todo o território nacional.

Conclui-se que a evolução dos valores das emendas parlamentares de 1988 a 2025 é o reflexo de um Brasil que optou pela descentralização política do orçamento como forma de garantir o equilíbrio federativo. O desafio para a próxima década será transformar esse imenso volume financeiro em desenvolvimento sustentável, transparência inegociável e eficiência administrativa na ponta do sistema.

Sobre esse assunto sintetiza Scaff (2024, p. 500), "o orçamento do futuro será parlamentar ou não será democrático, mas sua sobrevivência depende da confiança que a sociedade deposita em seus representantes". O ciclo iniciado em 1988 atinge sua maturidade financeira e política.

4 Emendas Parlamentares nos Tribunais: A Construção Jurisprudencial entre os anos de 1988-2025

A relação entre o Poder Judiciário e o orçamento público no paradigma de 1988 iniciou-se sob o signo da autocontenção, com o STF evitando interferir naquilo que considerava *interna corporis*. Nos primeiros anos, a jurisprudência tratava as emendas parlamentares como atos de natureza política predominante.

Conforme destaca Scaff (2024, p. 85), "o Supremo Tribunal Federal, inicialmente, hesitava em adentrar na seara financeira para não ferir a autonomia da gestão orçamentária". Essa postura de distanciamento começou a ruir conforme os escândalos de desvios orçamentários exigiram uma postura ativa da Corte em defesa da moralidade administrativa e do erário.

O primeiro grande abalo institucional veio com o caso dos "Anões do Orçamento", que forçou o Tribunal de Contas da União a endurecer sua fiscalização técnica sobre as transferências voluntárias. Esse novo rigor foi consolidado na Decisão nº 506/1997 (Relator Ministro Marcos Vilaça), na qual o TCU passou a exigir que as emendas e convênios apresentassem projetos mínimos de viabilidade técnica e custos detalhados, visando coibir o desperdício de recursos e a fragmentação de obras sem utilidade pública.

Doutrinariamente Conti leciona (2023, p. 112), "a fiscalização do TCU sobre as emendas individuais foi o primeiro passo para transformar o orçamento em um instrumento de responsabilidade". O Tribunal antecipou, pela via técnica, a necessidade de transparência que o STF consolidaria apenas no século XXI, após graves crises políticas.

Com a consolidação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, o STF passou a ser provocado a decidir sobre os limites do contingenciamento de emendas pelo Poder Executivo. O Supremo manteve, por longo período, o entendimento de que a execução das emendas não gerava direito subjetivo ao parlamentar. De acordo com Tôrres (2024, p. 195), "a jurisprudência clássica do STF protegia a discricionariedade do Presidente da República na gestão do fluxo de caixa". Essa visão privilegiava a estabilidade

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

macroeconômica em detrimento da autonomia financeira dos congressistas, mantendo o orçamento em um estado predominantemente autorizativo.

A mudança de paradigma ocorreu com as Emendas Constitucionais nº 86 e nº 100, que levaram o conflito para uma nova dimensão jurídica de execução obrigatória. O STF foi chamado a arbitrar se a impositividade retirava do Executivo o poder de avaliar o mérito técnico das despesas. Conforme pontua Martins (2024, p. 156), "a constitucionalização da execução obrigatória transformou a emenda parlamentar de ato político em ato jurídico vinculado". O STF passou a exigir que o Executivo fundamentasse tecnicamente qualquer negativa de execução, evitando que o corte de verbas fosse utilizado como mecanismo de retaliação.

Avançando, no julgamento da ADPF 854 representou o divisor de águas ao enfrentar a opacidade das Emendas de Relator (RP 9), o chamado "orçamento secreto". O STF declarou inconstitucional a prática de ocultar o proponente, ferindo os princípios da publicidade e da moralidade. Conforme consta no Acórdão do STF (2022, p. 02), "as emendas do relator-geral do orçamento devem ser acompanhadas de informações detalhadas sobre os beneficiários e a destinação dos recursos". A decisão desmontou a engrenagem da ocultação e exigiu a identificação retroativa de todos os autores das indicações.

No âmbito do TCU, a jurisprudência evoluiu para a responsabilização direta dos gestores pela execução física defeituosa de obras financiadas por emendas parlamentares. O Tribunal entende que a origem política do recurso não altera a natureza da fiscalização federal. Segundo Scaff (2024, p. 210), "o TCU consolidou o entendimento de que a emenda não é uma doação, mas uma transferência sujeita ao regime jurídico administrativo".

Esta interpretação, conforme o Acórdão 215/2023 (TCU, 2023, p. 12), veda o uso de emendas para finalidades alheias ao interesse público, independentemente da vontade do parlamentar, devido aos princípios republicanos e democráticos.

O caso das "Emendas Pix" (Transferências Especiais) gerou um novo conflito que o STF mediou através da ADI 7697, focando na ausência de controle ministerial. O Supremo estabeleceu que, embora o repasse seja rápido, ele não dispensa a rastreabilidade e a transparência pública. Conforme o voto do Ministro Flávio Dino (STF, 2024, p. 08), "a transferência especial não autoriza a dispensa do controle e da fiscalização pelos órgãos competentes, sob pena de nulidade". A decisão forçou a criação de mecanismos eletrônicos que vinculam o repasse ao plano de trabalho municipal, garantindo a auditabilidade.

A evolução jurisprudencial também definiu que os impedimentos técnicos para a execução das emendas devem ser reais e insuperáveis pelo Poder Executivo Federal. O STF decidiu que o governo não pode criar barreiras burocráticas artificiais para frustrar a vontade legislativa orçamentária. Segundo Conti (2023, p. 301), "a Corte delimitou o que é impedimento técnico legítimo, impedindo que a burocracia ministerial fosse usada como arma política". O descumprimento injustificado da execução pode ensejar a apuração de crime de responsabilidade, conforme as recentes diretrizes de controle.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

O TCU, no Acórdão 215/2023, estabeleceu que as emendas de comissão (RP 8) devem obrigatoriamente seguir critérios de impessoalidade e publicidade rigorosa nas atas de deliberação. O tribunal buscou evitar que essa modalidade se tornasse um refúgio para as práticas invalidadas na ADPF 854.

Conforme a jurisprudência do TCU (2023, p. 45), "a alocação de recursos por comissões permanentes deve ser motivada e transparente, com a identificação dos parlamentares interessados". A vigilância técnica do Tribunal de Contas tornou-se, assim, a guardiã prática da decisão constitucional do Supremo Tribunal Federal.

Um outro julgado relevante do STF tratou da aplicação mínima em saúde, decidindo que tais recursos (50% das individuais) não podem substituir gastos ordinários do Executivo. O Supremo entende que as emendas devem ser incrementais, somando-se ao orçamento base para expandir o serviço público. Conforme destaca Martins (2024, p. 288), "a jurisprudência garantiu que a emenda parlamentar cumprisse sua função de desenvolvimento regional sem esvaziar a responsabilidade fiscal". A proteção do SUS foi o centro dessa disputa, assegurando que o dinheiro novo não fosse usado para cobrir buracos do tesouro.

No contexto da governabilidade, o STF reafirmou em 2024 que a execução de emendas deve respeitar a equidade, proibindo tratamentos preferenciais para a base aliada. Esse princípio impede que o governo utilize a velocidade do pagamento como forma de coação política. O Acórdão do STF decidiu (2024, p. 14), "é inconstitucional a execução desigual de emendas parlamentares fundada em critérios de conveniência política do Executivo". A decisão protegeu o pluralismo e a autonomia do mandato parlamentar, garantindo que a oposição receba seus recursos nos mesmos prazos técnicos.

O TCU desenvolveu a tese da responsabilidade solidária em casos de desvios, alcançando não apenas o prefeito, mas o engenheiro e o parlamentar se houver conluio. A Corte de Contas tem sido implacável na aplicação de multas e na declaração de inidoneidade de empresas de fachada. Como afirma Scaff (2024, p. 350), "a jurisdição do TCU criou um custo de reputação que hoje inibe as práticas clientelistas mais grosseiras". O rigor das auditorias, conforme o Relatório do TCU (2025, p. 22), passou a considerar o nexo causal entre a indicação política e o superfaturamento da obra.

A decisão sobre a inconstitucionalidade do "Orçamento Secreto" reafirmou que o orçamento é uma lei pública e, como tal, deve ser transparente em todas as suas fases. O Supremo barrou a tentativa do Congresso de criar uma reserva orçamentária privada. De acordo com o STF (2022, p. 110), "o postulado republicano repele o segredo sobre a destinação e o autor das dotações orçamentárias".

No julgamento da ADPF 854 é citado por Conti (2023, p. 380) como o marco da retomada da moralidade financeira, impedindo que o Relator-Geral atuasse como um "superministro" orçamentário sem controle.

Entre 2024 e 2025, o debate se deslocou para a fiscalização de entidades privadas beneficiadas por emendas, com o TCU exigindo chamamento público rigoroso. O Tribunal fixou que a indicação parlamentar não dispensa o processo seletivo para a escolha da ONG executora. Conforme Tôrres (2024, p. 410), "a jurisprudência do controle externo fechou as portas para a utilização de entidades de fachada como veículos de

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

verbas". O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1.251/2024 – Plenário (Relator Ministro Jorge Oliveira), consolidou o entendimento de que a prerrogativa parlamentar de alocação de emendas não é absoluta nem isenta de fiscalização.

A Corte reforçiu que o parlamentar pode responder por culpa *in eligendo* ao destinar recursos para entidades sabidamente inidôneas ou sem capacidade técnica, uma vez que o agente político tem o dever de diligência mínima ao escolher os destinatários de verbas públicas..

Já o STF também enfrentou a relação entre precatórios e emendas, decidindo que o pagamento impositivo não pode prejudicar obrigações judiciais transitadas em julgado em situações de teto de gastos. A hierarquia das despesas foi preservada para evitar que o apetite político atropelasse o direito dos credores do Estado. Como afirma Martins (2024, p. 315), "a Corte Suprema estabeleceu que a vontade do legislador no orçamento deve curvar-se aos limites da coisa julgada". A segurança jurídica dos cidadãos que venceram o Estado foi mantida frente à pressão financeira do Legislativo.

A evolução do entendimento do TCU sobre a "Emenda Pix" consolidou a obrigação de que os municípios publiquem o extrato bancário específico desses repasses. A Corte de Contas criou um módulo para que qualquer cidadão cruze a indicação com a nota fiscal emitida no nível municipal. Segundo Scaff (2024, p. 412), "o TCU transformou a transparência passiva em transparência ativa, obrigando o gestor local à prestação imediata". O Acórdão 1.500/2024 (TCU, 2024, p. 05) veda o uso dessas verbas para pagamento de pessoal e encargos de dívida anterior.

Neste sentido, a materialização do Controle Externo na era da impositividade orçamentária revela-se de forma contundente quando a inovação atua como escudo do Erário frente à paroquialização do gasto. Um exemplo paradigmático desse novo rigor institucional ocorreu com a incorporação de inteligência artificial pela Corte de Contas para auditar emendas destinadas, majoritariamente, a obras de pavimentação asfáltica em municípios periféricos.

Ao cruzar dados automatizados de notas fiscais com imagens de satélite atualizadas, o Tribunal de Contas da União desnudou o abismo entre a execução financeira declarada e a realidade física das vias urbanas, estabelecendo, de forma técnica, o nexo causal direto entre a indicação política e o superfaturamento da obra.

O reflexo imediato desse achado de auditoria transcendeu a mera punição pecuniária, forçando uma alteração sistêmica nas regras de *compliance* federativo: passou-se a exigir que os dados de georreferenciamento exato das obras constem obrigatoriamente no sistema Transferegov para a liberação de novos repasses. Esse movimento de sofisticação fiscal corrobora a premissa de que a modernização da auditoria é a única via para resguardar o fundo público.

Conforme leciona Abraham (2024, p. 312), "a integridade do orçamento contemporâneo exige que o controle estritamente formal de legalidade evolua para uma fiscalização material de efetividade, instrumentalizada por tecnologias de rastreabilidade imunes à cooptação política". Assim, a aliança estrutural entre as diretrizes do TCU e a fiscalização algorítmica demonstra que o poder impositivo da dotação legislativa encontra, na transparência tecnológica, o seu limite republicano intransponível.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

Em decisão paradigmática de 2024, o Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI 7.697 (Relator Ministro Flávio Dino), estabeleceu que a impositividade das emendas parlamentares não é absoluta frente ao dever de prudência fiscal. A Corte reconheceu que o Poder Executivo pode realizar o contingenciamento desses recursos em cenários de calamidade fiscal extrema, desde que o corte seja linear e tecnicamente motivado. Conforme destacou o Ministro Relator, "o orçamento impositivo não configura direito absoluto frente ao risco de descumprimento das metas fiscais globais", reafirmando que a higidez das contas públicas e o princípio da separação dos poderes prevalecem sobre o automatismo das transferências em momentos de crise sistêmica.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) a respeito das emendas parlamentares coletivas — especialmente as de bancada estadual (RP 7) — pacificou o entendimento de que a impositividade orçamentária não confere salvo-conduto para a inobservância do planejamento macroeconômico previsto no Plano Plurianual (PPA). A Corte de Contas tem combatido sistematicamente as manobras que tentam desvirtuar recursos de vocação estruturante para o financiamento de despesas correntes pulverizadas e de efêmero impacto social local.

Ao determinar uma ampla fiscalização sobre a transparência e a alocação de bilhões nessas modalidades orçamentárias por meio do Acórdão nº 70/2025 – Plenário, o voto condutor do Ministro Relator Jorge Oliveira foi categórico ao alertar sobre a perda de eficiência do Estado, asseverando que "a pulverização das emendas em muitas iniciativas reduz o impacto estratégico dos investimentos públicos, dificultando a implementação de políticas públicas integradas e de grande escala" (Brasil, 2025, p. 3). Sob essa exegese institucional rigorosa, o planejamento estratégico nacional busca ser blindado contra a fragmentação em pequenos gastos paroquiais sem retorno, exigindo que o fundo público seja efetivamente convertido em infraestrutura e desenvolvimento de longo prazo para a sociedade.

No âmbito das emendas de saúde, o STF decidiu que o parlamentar tem o direito de remanejar a verba se o município destinatário estiver impedido de recebê-la por falhas técnicas. Isso garantiu que o recurso não ficasse paralisado por anos devido à inadimplência de um prefeito específico. Como pontua Tôrres (2024, p. 480), "a Corte permitiu uma mobilidade orçamentária que preserva a utilidade social do recurso". O STF (2024, p. 12) reafirmou que o fim público da saúde é superior aos entraves burocráticos do pacto federativo.

A análise crítica dos julgados mostra que o STF assumiu o papel de moderador de um sistema político que tentou capturar o fundo público para fins de autopromoção. A intervenção judicial foi a garantia de que o dinheiro público continuasse submetido ao Direito e não apenas à vontade do poder. Segundo Martins (2024, p. 401), "sem a atuação firme do STF e do TCU, o Brasil teria consolidado um modelo orçamentário de gabinete". A judicialização, nesse caso, serviu para restaurar os princípios republicanos na gestão financeira do Estado.

O TCU fixou que emendas para Universidades Federais devem respeitar a autonomia didático-científica, não podendo o parlamentar condicionar o recurso à escolha de temas de pesquisa. O Tribunal entendeu que a emenda financia a função pública da universidade e não a vontade pessoal do congressista. Conforme Scaff (2024, p. 445), "a

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

jurisprudência preservou a liberdade acadêmica contra o risco de aparelhamento político". Este Acórdão do TCU (2024, p. 56) enfatiza que o controle parlamentar termina no momento da alocação orçamentária.

Um ponto fundamental foi a definição de que as emendas parlamentares são impenhoráveis por dívidas particulares de prefeitos ou parlamentares, mantendo sua afetação específica. O STF entendeu que o recurso é público e vinculado ao objeto da emenda até sua completa execução e entrega. De acordo com Conti (2023, p. 430), "a Corte protegeu a integridade do ciclo orçamentário contra a interceptação de terceiros". A decisão do STF (2023, p. 09) garantiu que o interesse da comunidade local não fosse prejudicado por dívidas de gestão passadas.

No julgamento sobre a transparência das transferências especiais, o STF determinou que o Governo Federal deve manter um painel de dados abertos integrando todos os sistemas. A decisão visou acabar com a dispersão informativa que facilitava a ocultação de irregularidades em municípios remotos. Conforme destaca Tôrres (2024, p. 520), "o Supremo consolidou o direito do cidadão de acessar todo o fluxo financeiro de seu representante". A transparência ativa passou a ser um requisito de validade jurídica para o repasse de qualquer valor de emenda impositiva.

A jurisprudência do TCU sobre as emendas de comissão exigiu que o impacto fiscal fosse discutido com o Ministério da Fazenda antes da aprovação na lei orçamentária anual. O Tribunal barrou emendas que criavam despesas sem fonte de custeio permanente ou indicação de corte compensatório. Segundo Martins (2024, p. 432), "o TCU atuou como guardião da LRF contra dotações temerárias". O Acórdão do TCU (2023, p. 102) reforça que a soberania do Congresso sobre o orçamento não é isenta de responsabilidade fiscal e planejamento.

O conflito sobre a ordem de pagamento das emendas foi resolvido pelo STF em favor de um cronograma equitativo, proibindo a priorização de aliados como moeda de troca. A Corte entendeu que o pagamento deve seguir critérios de prontidão técnica da obra e ordem cronológica de indicação. Conforme o Acórdão do STF (2024, p. 06), "é nulo o ato administrativo que discrimina a execução de emendas com base na orientação política do autor". A isonomia entre os parlamentares foi reafirmada como base do sistema democrático e da separação de poderes.

A partir de 2025, o TCU incorporou auditorias baseadas em inteligência artificial para detectar padrões de superfaturamento em emendas de pavimentação asfáltica. A tecnologia passou a embasar condenações severas com base na análise automatizada de notas fiscais e imagens de satélite. Como afirma Scaff (2024, p. 480), "a jurisdição do TCU entrou na era digital, tornando obsoleta a fraude documental clássica". O Tribunal (2025, p. 15) agora exige que os dados de georreferenciamento da obra constem obrigatoriamente no sistema Transferegov.

O paradigma constitucional de 1988, sob a lente dos Tribunais, revela que a emenda parlamentar só é legítima quando subordinada à transparência e à legalidade. A evolução dos julgados demonstra que o Brasil construiu um sistema de freios orçamentários que é vanguarda internacional. Segundo Conti (2023, p. 490), "o direito financeiro brasileiro hoje é escrito tanto no Congresso quanto nos plenários do STF e

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

TCU". A cooperação institucional entre esses órgãos garantiu a sobrevivência do modelo frente às tentações de captura do fundo público.

A complexidade inerente às inovações orçamentárias, especialmente no bojo das "Emendas Pix" (transferências especiais), impôs ao Tribunal de Contas da União (TCU) o dever de frear distorções hermenêuticas e operacionais que ameaçavam a integridade do fundo público. Historicamente, a celeridade desse repasse financeiro direto — desprovido da burocracia dos convênios prévios — gerou um vácuo de fiscalização primária que, não raro, culminou em aplicações eivadas de desvio de finalidade.

Diante desse cenário de risco à higidez fiscal municipal e federal, a Corte de Contas, por meio de decisões paradigmáticas como o Acórdão nº 1.500/2024 – Plenário, assentou a vedação absoluta da utilização dessas verbas para o pagamento de despesas continuadas, a exemplo da folha de pessoal e dos encargos de dívidas contraídas em gestões anteriores. A consequência prática da inobservância dessa diretriz era a severa corrosão da capacidade de investimento do Estado, transformando recursos de iminente vocação infraestrutural em mero alívio de caixa para prefeituras cronicamente deficitárias.

Ao determinar que os gestores locais publiquem extratos bancários específicos e permitam o cruzamento imediato da indicação com a nota fiscal emitida, o Tribunal converteu a transparência passiva em ativa, evidenciando que a autonomia garantida pelo federalismo fiscal não se confunde com soberania financeira irrestrita ou opacidade.

Para mitigar essas anomalias sistêmicas e estabelecer uma profilaxia efetiva contra o desperdício, a jurisprudência de controle externo evoluiu para exigir uma governança digital proativa, atrelando a validade da execução da despesa à sua rastreabilidade integral. Conforme balizado de forma irretocável pelo Acórdão nº 215/2023 – Plenário, o TCU consolidou a tese basilar de que a emenda parlamentar, longe de configurar uma doação política desvinculada, consiste em uma transferência estritamente submetida ao regime jurídico administrativo.

Para evitar a consumação de fraudes, superfaturamentos e obras inacabadas, a Corte de Contas tem exigido que a liberação de recursos seja umbilicalmente ligada ao sistema Transferegov, impondo o georreferenciamento exato das obras e a submissão a planos de trabalho mínimos, mesmo nas modalidades de repasse acelerado.

Desse modo, o cruzamento automatizado de dados e a integração de inteligência artificial operam não apenas como braços sancionatórios, mas como verdadeiros mecanismos preventivos. Eles garantem que a impositividade orçamentária não atropele o interesse coletivo, condicionando o protagonismo legislativo à entrega de infraestrutura real, técnica e rigorosamente auditável para a sociedade.

Em conclusão sobre os julgados recentes, o STF consolidou que qualquer emenda sem transparência é nula, devendo os valores não executados retornar à reserva de contingência da União. Essa severidade jurídica serviu para disciplinar a atuação legislativa no campo orçamentário. De acordo com Tôrres (2024, p. 590), "a responsabilidade política foi juridicizada, transformando o orçamento em um campo de deveres". O rigorismo fiscal e ético tornou-se a regra de ouro para a validade de qualquer indicação parlamentar no cenário atual.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

A análise histórica mostra que o TCU alertou sobre os riscos da impositividade sem controle desde 2015, mas as correções só vieram com a força vinculante das decisões do STF. Esse aprendizado institucional fortaleceu a rede de controle orçamentário no país. Conforme descreve Martins (2024, p. 450), "o sistema de controle hoje opera em rede: o TCU detecta o vício técnico e o STF fornece a resposta constitucional". A harmonia entre os órgãos de controle salvaguardou a democracia orçamentária nacional contra o clientelismo.

Conclui-se que a trajetória das emendas no paradigma de 1988 é uma jornada de superação do arbítrio político pela norma jurídica e pela fiscalização eletrônica. A metamorfose para o orçamento impositivo foi acompanhada pela exigência de transparência absoluta sob pena de crime de responsabilidade. Segundo Scaff (2024, p. 520), "o orçamento é o espelho da moralidade de um povo, e os tribunais limparam esse espelho das manchas do segredo". O futuro do país depende da manutenção desse rigor interpretativo sobre as finanças da República.

Considerações Finais

A presente pesquisa debruçou-se sobre uma das mais profundas transformações institucionais da Nova República: a metamorfose do orçamento público brasileiro. Ao longo da pesquisa, restou evidente que a Constituição Cidadãde 1988 não apenas restaurou a democracia, mas plantou as sementes para que o Poder Legislativo deixasse a condição de mero chancelador das vontades do Poder Executivo para assumir um protagonismo incontestável na alocação dos recursos nacionais.

A importância dessa temática transcende os estritos limites do Direito Financeiro, alcançando o próprio núcleo do pacto federativo e da governabilidade. Quando o Congresso Nacional passa a gerir dezenas de bilhões de reais anualmente, definindo o ritmo de construção de hospitais, escolas e rodovias no interior do país, o orçamento deixa de ser uma gélida planilha contábil e revela-se como o mais potente instrumento de desenvolvimento regional e de consolidação de poder político representativo.

O problema central que instigou esta investigação residiu na complexa tensão dialética entre a liberdade política de alocação de recursos e os imperativos republicanos de controle. A transição para um modelo onde o gasto parlamentar é de execução obrigatória gerou um choque sistêmico singular: como garantir que a imposição financeira, legítima em sua essência representativa, não se degenere em opacidade sistêmica e na fragmentação irracional do planejamento estratégico do Estado?

Ao revisitar a evolução histórica na primeira parte desta pesquisa, constatou-se que a superação do modelo meramente autorizativo foi um passo necessário para a emancipação do Poder Legislativo. Durante décadas, a execução das emendas funcionou como uma moeda de troca submissa às conveniências momentâneas do Palácio do Planalto. A constitucionalização da impositividade quebrou essa assimetria histórica, conferindo ao parlamentar a garantia institucional de que sua percepção das demandas locais seria, de fato, materializada.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

A pesquisa também mapeou a sofisticação e a diversificação dos instrumentos alocativos, demonstrando como as emendas individuais, de bancada, de comissão e as inovadoras transferências especiais redesenharam o fluxo de caixa da União. Cada modalidade trouxe consigo desafios peculiares, oscilando entre a pulverização excessiva de pequenas benfeitorias locais e a necessidade imperiosa de consensos regionais mais amplos para o financiamento de infraestruturas que superam os horizontes de um único mandato.

Do ponto de vista quantitativo, esta análise evidenciou uma verdadeira "parlamentarização" das finanças públicas. A escalada vertiginosa dos valores sob controle direto do Congresso reduziu drasticamente a margem de manobra discricionária do Poder Executivo. Essa abundância financeira alterou o eixo gravitacional de Brasília, transformando deputados e senadores nos principais provedores de bens de capital e oxigênio financeiro para a imensa maioria dos municípios brasileiros.

Contudo, a pesquisa demonstrou cabalmente que essa expansão de poder encontrou seu limite de contorno na jurisdição constitucional. O Supremo Tribunal Federal, abandonando uma postura de histórica autocontenção, atuou como o grande fiador da moralidade orçamentária. Ao extinguir mecanismos de anonimato e exigir rastreabilidade total, a Suprema Corte reafirmou que, no Estado Democrático de Direito, o dinheiro público repudia o segredo e não admite ordenadores incognoscíveis.

Paralelamente, observou-se que o Tribunal de Contas da União atualizou seu arcabouço de fiscalização, provando que a imposição política da despesa não afasta o rigor técnico da prestação de contas. A transição de auditorias analógicas baseadas em papel para o cruzamento digital de dados e o uso de inteligência artificial criou uma malha fina institucional. Gestores e parlamentares passaram a responder de forma mais direta pela eficiência do gasto, elevando significativamente o custo da negligência ou do desvio.

Como conclusão sobre o impacto federativo, percebeu-se que as emendas são, simultaneamente, o socorro vital para milhares de pequenas prefeituras e um risco latente de paroquialismo exacerbado. Se por um lado elas corrigem a frequente miopia do planejamento central governamental, levando recursos a rincões esquecidos, por outro, demandam um esforço coordenado contínuo para que não se transformem em um arquipélago de obras desconexas, desprovidas de impacto macroeconômico real.

No que tange ao Presidencialismo de Coalizão, conclui-se que o modelo orçamentário atual tornou a governabilidade mais complexa, porém mais institucionalizada. O Poder Executivo perdeu o monopólio da coerção orçamentária que exercia via contingenciamento, forçando a construção de alianças baseadas em concessões pragmáticas e na divisão efetiva do poder de dotação. Trata-se de uma profunda reescrita prática da teoria da separação dos poderes no cotidiano brasileiro.

A principal vitória extraída deste intenso ciclo histórico é a consolidação incontornável da transparência ativa digital. O trauma institucional gerado pelos recentes períodos de opacidade ensinou à República que a rastreabilidade eletrônica de ponta a ponta é a única vacina eficaz contra a captura de interesses privados sobre o Erário. A publicidade deixou de ser uma concessão burocrática posterior para se transformar em um requisito preventivo e absoluto de validade jurídica.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

Projetando o futuro das finanças públicas, as conclusões apontam que o debate nacional precisa urgentemente ultrapassar a barreira quantitativa para adentrar na esfera qualitativa. O grande desafio da próxima década não é mais discutir quanto recurso o Legislativo tem o direito de indicar, mas sim aferir cientificamente o impacto social, o retorno econômico e a sustentabilidade fiscal de cada obra inaugurada, garantindo que o investimento de hoje não se torne o passivo inadministrável de amanhã.

Observou-se, em última análise, que o arranjo orçamentário brasileiro demandou a atuação da rede de freios e contrapesos para corrigir assimetrias informacionais e problemas de agência. A intervenção das instituições de controle, notadamente do STF e do TCU, ocorreu no sentido de balizar a prerrogativa legislativa, vinculando-a aos deveres estritos de prestação de contas. Com isso, estruturou-se um modelo de orçamento compartilhado estritamente condicionado à auditabilidade contínua.

Em síntese, a transição do orçamento autorizativo para o impositivo evidencia uma reconfiguração dogmática do presidencialismo de coalizão. As emendas parlamentares consolidaram-se como um eixo estrutural de financiamento de políticas públicas regionais. Contudo, a estabilidade jurídica e política desse modelo depende da manutenção da transparência ativa não apenas como princípio, mas como requisito procedimental de validade. Assegura-se, assim, que a discricionariedade alocativa do Legislativo opere em conformidade com as regras de responsabilidade fiscal e com os objetivos fundamentais da República

Que a luz da transparência, definitivamente acesa pelos embates institucionais recentes, continue a guiar cada centavo público, assegurando que o poder da caneta sirva, invariavelmente, ao engrandecimento e ao desenvolvimento justo da sociedade brasileira.

Referências

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência: Relatório Anual de Emendas Parlamentares 2025**. Brasília: CGU, 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7697 (Controle de Transferências Especiais)**. Relator: Ministro Flávio Dino. Brasília: STF, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854 (Orçamento Secreto)**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília: STF, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.500/2024 - Plenário**. Processo TC 005.412/2024-5. Representação sobre possíveis irregularidades na aplicação de recursos decorrentes de transferências especiais (Emendas Pix). Relator: Ministro BENJAMIN ZYMLER. Brasília, DF: TCU, 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 215/2023 - Plenário**. Processo TC 033.435/2021-0. Relatório de Acompanhamento. Avaliação da sistemática de execução

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 01/02/2026
Vol: 13.01
DOI: 10.66104/tfvxt262
Pages: 1-30

das emendas de comissão e de relator-geral. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, DF: TCU, 15 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Monitoramento Orçamentário 2025**. Brasília: TCU, 2025.

CIOBANU, A. The Contribution of the European Court of Auditors to EU Financial Accountability in Times of Crisis. ***Romanian Journal of European Affairs****, Bucareste, v. 15, n. 1, p. 5-21, mar. 2014.*

CONTI, José Maurício. **Levando o Direito Financeiro a Sério**: Teoria e Prática. 4. ed. *São Paulo: Blucher, 2023.*

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO). ***Principles of Federal Appropriations Law****. 3. ed. Washington, DC: GAO, 2004. v. 1.*

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **O Impacto das Emendas Parlamentares no Desenvolvimento Regional (2020-2024)**. Brasília: IPEA, 2024.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Rigidez Orçamentária e Impositividade**: Desafios Fiscais para 2026. Brasília: IPEA, 2025.

MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.). **Tratado de Direito Financeiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

OLIVEIRA, Marco Aurélio de. **Tecnologia e Controle nas Finanças Públicas**: O Desafio da Integração Federativa. Brasília: Alvorada, 2025.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). ***Recommendation of the Council on Budgetary Governance****. Paris: OECD Publishing, 2015.*

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Comportamento Político, Instituições e Orçamento no Brasil**. São Paulo: FGV Editora, 2021.

RIBEIRO, Carlos Alberto. **Democracia Orçamentária e Federalismo**: A Gestão Compartilhada do Fundo Público. São Paulo: Editora Jurídica, 2025.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

TÔRRES, Heleno Taveira. **Direito Financeiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.