EMENDAS PARLAMENTARES E A TENSÃO ENTRE OS PODERES: a expansão do poder de gasto do Legislativo à luz da Constituição Federal de 1988

Francisco Guimarães Oliveira dos Santos (IC) e Alessandro de Oliveira Soares (Orientador)

Apoio: PIVIC Mackenzie

RESUMO

O orçamento público constitui pilar da governança estatal e instrumento central de efetivação das políticas públicas, funcionando como elemento estruturante da relação entre os Poderes. A Constituição Federal de 1988 ampliou a participação do Legislativo na elaboração e na execução orçamentária, mas, ao longo das décadas seguintes, as emendas parlamentares deixaram de operar apenas como mecanismo de participação na alocação de recursos e passaram a redesenhar o equilíbrio institucional. Este artigo examina a tensão entre a expansão das emendas parlamentares e os princípios constitucionais que regem a execução orçamentária, com ênfase na separação dos Poderes, na transparência e na governança fiscal. Quanto à metodologia, adota-se revisão bibliográfica de natureza qualitativa, combinada com análise documental da legislação e da jurisprudência: procedeu-se ao levantamento e à confrontação da literatura jurídica, econômica e de ciência política sobre orçamento público, emendas parlamentares e presidencialismo de coalizão, complementado pelo exame das emendas constitucionais e da legislação complementar pertinentes e das decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, com recorte temporal que se estende de 1988 a 2026. Discute-se, a partir dessa síntese, a transição de um modelo de predomínio do Executivo para um cenário de crescente primazia do Legislativo, sobretudo a partir de 2013, com a instituição das emendas impositivas e a expansão das emendas de relator-geral. Examinam-se, ainda, a jurisprudência formada nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 850, 851, 854 e 1.014 e nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7.688, 7.695 e 7.697, a edição da Lei Complementar nº 210 de 2024 e os desdobramentos verificados até agosto de 2026, quando o modelo federal de transparência foi estendido aos entes subnacionais. Conclui-se que a ausência de critérios objetivos e de mecanismos efetivos de controle compromete a alocação eficiente dos recursos e exige a superação de uma leitura estritamente formalista do orçamento público.

Palavras-chave: Emendas parlamentares. Separação dos Poderes. Governança orçamentária.

ABSTRACT

The public budget is a pillar of state governance and a central instrument for implementing public policies, working as a structuring element of the relationship between the branches of government. The 1988 Federal Constitution expanded the participation of the Legislature in

budget preparation and execution, but over the following decades parliamentary amendments ceased to operate merely as a mechanism of participation in resource allocation and began to reshape the institutional balance. This article examines the tension between the expansion of parliamentary amendments and the constitutional principles governing budget execution, with emphasis on the separation of powers, transparency and fiscal governance. Methodologically, it consists of a qualitative literature review combined with documentary analysis of legislation and case law: legal, economic and political science literature on public budgeting, parliamentary amendments and coalition presidentialism was surveyed and compared, complemented by the examination of the relevant constitutional amendments and complementary legislation and of the decisions of the Federal Supreme Court, covering the period from 1988 to 2026. Drawing on this synthesis, it discusses the transition from a model of Executive predominance to a scenario of growing Legislative primacy, especially after 2013, with the introduction of mandatory amendments and the expansion of general rapporteur amendments. It also examines the case law formed in the Claims of Non-compliance with a Fundamental Precept 850, 851, 854 and 1,014 and in the Direct Actions of Unconstitutionality 7,688, 7,695 and 7,697, the enactment of Complementary Law No. 210 of 2024 and the developments observed up to August 2026, when the federal transparency model was extended to subnational entities. It concludes that the absence of objective criteria and effective control mechanisms compromises the efficient allocation of resources and requires overcoming a strictly formalistic reading of the public budget.

Keywords: Parliamentary amendments. Separation of powers. Budgetary governance.

1. INTRODUÇÃO

O orçamento público figura entre os pilares fundamentais da governança estatal e constitui instrumento central para a materialização das políticas públicas e para a organização financeira do Estado. No âmbito do Estado Constitucional de Direito, contudo, o orçamento não se reduz a um mecanismo de gestão de receitas e despesas, pois se apresenta como elemento estruturante da relação entre os Poderes e da própria efetivação dos compromissos firmados pela Constituição. Apesar dessa centralidade, persiste um conjunto de fatores que suscita dúvidas quanto à sua função e à sua estrutura, com prejuízo à legitimidade democrática, à *accountability* e à transparência do processo alocativo.

Compreender o orçamento como simples autorização de gastos é insuficiente. É no momento orçamentário que as promessas constitucionais de saúde, educação, segurança e assistência social deixam de ser enunciados abstratos e ganham, ou deixam de ganhar, concretude material. Por isso, a forma como os recursos são distribuídos, os critérios que orientam essa distribuição e a possibilidade de a sociedade acompanhar e controlar tais

escolhas constituem questões de fundo democrático, e não meros aspectos de técnica financeira. A ampliação da participação parlamentar na destinação de recursos, quando desacompanhada de transparência e de critérios objetivos, transfere para o terreno da barganha política decisões que deveriam orientar-se pela racionalidade do planejamento e pela efetivação de direitos, o que justifica o exame crítico do fenômeno proposto neste trabalho.

A Constituição Federal de 1988 ampliou o papel do Parlamento na elaboração e na execução orçamentária, instaurando uma dinâmica de interdependência entre os Poderes Executivo e Legislativo. Ao longo das últimas décadas, todavia, o uso das emendas parlamentares deixou de ser apenas um mecanismo de participação do Legislativo na destinação de recursos e passou a operar como instrumento político de impacto direto sobre a governança orçamentária, o que intensificou os custos do chamado presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988, p. 21-22; Faria, 2023, p. 29-30).

Esse movimento tornou-se especialmente visível com a crescente destinação de recursos por meio de emendas impositivas, instituídas pela Emenda Constitucional nº 86 de 2015 e ampliadas pela Emenda Constitucional nº 100 de 2019, e com o protagonismo assumido pelas emendas de relator-geral, identificadas pelo indicador de resultado primário RP-9 e popularmente conhecidas como orçamento secreto, cuja opacidade levou o Supremo Tribunal Federal a declarar tais práticas incompatíveis com a ordem constitucional no julgamento conjunto das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 850, 851, 854 e 1.014 (Brasil, 2022).

O problema central desta pesquisa reside na tensão entre a ampliação da participação parlamentar no orçamento público e os princípios constitucionais que regem sua execução. A concentração de recursos sob a tutela do Legislativo, desacompanhada de mecanismos efetivos de fiscalização e de prestação de contas, desafia o princípio da separação dos Poderes e produz repercussões sobre o equilíbrio fiscal e sobre a qualidade do processo legislativo orçamentário. Indaga-se, assim: a expansão da participação do Legislativo na destinação de recursos por meio das emendas parlamentares, aliada à opacidade de seus arranjos, compromete a governança orçamentária no Brasil, acirra os impasses entre os Poderes e se mostra compatível com a Constituição Federal de 1988, em sua concepção e em sua evolução?

O objetivo geral deste artigo é analisar de que modo a crescente participação do Legislativo na destinação de recursos impacta a harmonia entre os Poderes, a transparência da alocação orçamentária e a eficiência da gestão pública. Como objetivos específicos, busca-se investigar como o crescimento das emendas alterou a alocação de recursos públicos;

examinar se a ausência de transparência e de fiscalização adequada facilita desvios e fragiliza a prestação de contas; avaliar em que medida a concentração de recursos no Legislativo limita a autonomia do Executivo e onera o presidencialismo de coalizão; e revisar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, bem como as respostas normativas dela decorrentes.

Justifica-se a investigação pela relevância do tema para a governança orçamentária e para o debate sobre os limites da atuação do Legislativo na execução do orçamento, sobretudo diante das decisões da Suprema Corte, da edição da Lei Complementar nº 210 de 2024 e da extensão do modelo federal de transparência aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a partir do exercício de 2026. Metodologicamente, este trabalho constitui uma revisão bibliográfica, de natureza qualitativa, que reúne e confronta a literatura jurídica, econômica e de ciência política sobre orçamento público, emendas parlamentares e presidencialismo de coalizão, complementada pelo exame da legislação pertinente e das decisões do Supremo Tribunal Federal. A partir dessa síntese, o argumento percorre o papel do orçamento na governança estatal, a evolução das emendas parlamentares, a tese da transição entre regimes de dominância orçamentária, as evidências de captura do orçamento e a resposta institucional à opacidade, encerrando-se com as considerações finais.

2. DESENVOLVIMENTO DO ARGUMENTO

A fundamentação deste estudo apoia-se em uma análise interdisciplinar da governança orçamentária, do equilíbrio entre os Poderes e da transparência na alocação de recursos públicos. Para compreender os impactos das emendas parlamentares sobre o controle do orçamento, recorre-se a contribuições sobre orçamento público, presidencialismo de coalizão, separação dos Poderes e fiscalização da despesa, articuladas a seguir em torno de eixos temáticos que dialogam entre si.

2.1 O orçamento público e seu papel na governança estatal

Concebido como peça técnica de previsão de receitas e de fixação de despesas, o orçamento público transcende a dimensão estritamente contábil e assume função política e jurídica de primeira ordem. A obra organizada no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Couto; Rodrigues, 2022) demonstra que a governança orçamentária brasileira passou por transformações profundas desde a Constituição de 1988, em um processo que combina a ampliação da participação legislativa, a multiplicação de instrumentos de vinculação de receitas e a crescente judicialização das disputas alocativas. Mais do que distribuir recursos, o orçamento expressa escolhas públicas e materializa, ou frustra, a efetivação de direitos fundamentais.

Nessa direção, Giambiagi e Além (2011, p. 43) chamam a atenção para a rigidez orçamentária brasileira, decorrente do elevado grau de vinculações constitucionais e legais e do peso das despesas obrigatórias, que reduzem drasticamente a margem de recursos discricionários disponíveis para a ação planejada do Executivo. Quando a essa rigidez se soma a ampliação das emendas de execução obrigatória, comprometem-se ainda mais a flexibilidade orçamentária e a capacidade de implementar políticas de caráter nacional e estruturante, pois parcela expressiva da despesa passa a ser previamente comprometida com finalidades definidas fora do ciclo de planejamento setorial.

Cumpre distinguir, ainda, a governança orçamentária da mera gestão de recursos. Enquanto a gestão se ocupa da execução eficiente da despesa já autorizada, a governança abrange o conjunto de regras, instituições e práticas que disciplinam como as decisões alocativas são tomadas, controladas e prestadas à sociedade (Couto; Rodrigues, 2022). Sob esse prisma, a qualidade da governança orçamentária não se mede apenas pelo volume de recursos efetivamente gastos, mas pela existência de critérios públicos e verificáveis que orientem a alocação, pela rastreabilidade das escolhas e pela possibilidade de responsabilização dos agentes envolvidos. É precisamente nesse plano, o das regras do jogo, e não o da execução em si, que a multiplicação de emendas de execução obrigatória e de baixa transparência produz seus efeitos mais preocupantes, ao subtrair do debate público parcela crescente das decisões sobre o destino dos recursos.

2.2 A Constituição de 1988 e a redistribuição de competências orçamentárias

A moldura orçamentária instituída pela Constituição de 1988, estruturada em torno do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual (arts. 165 e seguintes), e posteriormente reforçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conferiu, em sua concepção original, primazia ao Executivo na condução do processo alocativo. Faria (2023, p. 31) sustenta que esse desenho atribuía ao Poder Executivo ampla discricionariedade na execução das despesas, cabendo ao Legislativo, sobretudo, a função de apreciar a proposta orçamentária e de fiscalizar a sua execução. Tal arranjo, todavia, foi progressivamente remodelado por sucessivas alterações normativas que deslocaram o centro de gravidade do processo orçamentário em direção ao Congresso Nacional.

Convém observar que o desenho originário não era estático nem imune a tensões. A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao impor limites ao endividamento e exigências de planejamento e de transparência, reforçou a disciplina sobre a despesa, mas sem alterar a titularidade da iniciativa orçamentária, que permanecia concentrada no Executivo (Faria, 2023, p. 31). A redistribuição de competências que se seguiria não decorreu de ruptura formal com esse modelo, e sim de sucessão de ajustes incrementais, primeiro na legislação

infraconstitucional e depois no próprio texto constitucional, que deslocaram o eixo decisório em favor do Congresso Nacional. A transformação foi, assim, gradual e tecnicamente sofisticada, o que dificulta sua percepção pela opinião pública e torna ainda mais necessária a análise crítica de seus efeitos sobre a separação dos Poderes.

2.3 A evolução das emendas parlamentares: das individuais às emendas de relator

As emendas parlamentares organizam-se em diferentes modalidades, identificadas por indicadores de resultado primário: emendas individuais (RP-6), de bancada estadual (RP-7), de comissão (RP-8) e de relator-geral (RP-9). Originalmente, todas dependiam de juízo de conveniência e oportunidade do Executivo para serem executadas. Esse quadro alterou-se de modo decisivo com a introdução da impositividade orçamentária: a Emenda Constitucional nº 86 de 2015 tornou obrigatória a execução das emendas individuais, e a Emenda Constitucional nº 100 de 2019 estendeu essa obrigatoriedade às emendas de bancada, reduzindo a margem de discricionariedade do Poder Executivo na condução da despesa.

A impositividade, contudo, não suprimiu por completo a discricionariedade executiva, mas a substituiu por um regime de execução obrigatória sujeito a parâmetros. A Emenda Constitucional nº 86 de 2015 fixou a execução obrigatória das emendas individuais no montante de até um vírgula dois por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, reservando metade desse valor a ações e serviços públicos de saúde; a Emenda Constitucional nº 100 de 2019, por sua vez, acrescentou a obrigatoriedade de execução das emendas de bancada estadual no limite de um por cento da mesma base de cálculo. Tais percentuais, ao vincularem fatias previamente definidas da despesa, retiraram do Executivo a prerrogativa de decidir sobre a conveniência e a oportunidade de parcela expressiva do orçamento, consolidando juridicamente o deslocamento de poder em favor do Legislativo.

Paralelamente, ganharam protagonismo as emendas de relator-geral, cuja destinação era definida pelo relator do projeto de lei orçamentária sem transparência quanto aos verdadeiros solicitantes e beneficiários dos recursos. Esse mecanismo, que ficou conhecido como orçamento secreto, permitiu a distribuição discricionária de vultosas quantias e foi central no mais recente escândalo orçamentário brasileiro, conforme descreve Faria (2023, p. 30). O Quadro 1 sintetiza as principais emendas constitucionais que, ao longo de menos de uma década, redesenharam o processo orçamentário federal.

Quadro 1 - Emendas constitucionais que remodelaram o processo orçamentário federal (2015-2022)

Norma	**Principal alteração no processo orçamentário**
EC nº 86/2015	Instituiu a impositividade das emendas individuais e vinculou parte dos recursos a ações e serviços públicos de saúde.
EC nº 95/2016	Criou o novo Regime Fiscal, conhecido como teto de gastos, acentuando a rigidez orçamentária e a disputa por recursos discricionários.
EC nº 100/2019	Estendeu a obrigatoriedade de execução às emendas de bancada estadual, ampliando o alcance do orçamento impositivo.

Norma	Principal alteração no processo orçamentário
EC nº 105/2019	Criou as transferências especiais e com finalidade definida, repassadas diretamente aos entes federados, origem das chamadas emendas Pix.
EC nº 108/2020	Inseriu o art. 163-A na Constituição, exigindo rastreabilidade, comparabilidade e publicidade dos dados orçamentários e fiscais.
EC nº 109/2021	Estabeleceu ajustes fiscais e novos parâmetros para a execução das despesas, em contexto de restrição orçamentária.
EC nº 126/2022	Fixou regras de transição fiscal e orçamentária, no mesmo ciclo de redesenho normativo do processo de alocação.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Faria (2023, p. 29) e na legislação citada.

Merece registro, ainda, a Emenda Constitucional nº 105 de 2019, que criou a modalidade de transferência especial, pela qual recursos oriundos de emendas individuais passaram a ser repassados diretamente aos entes federados, sem vinculação a projeto específico e com incorporação ao patrimônio do ente recebedor. Essa modalidade, popularizada como emenda Pix, ampliou a autonomia dos parlamentares na destinação de recursos, mas, ao prescindir de finalidade previamente detalhada, agravou as dificuldades de rastreamento e de controle da aplicação do dinheiro público. Não por acaso, as transferências especiais tornaram-se objeto central das exigências de transparência posteriormente impostas pelo Supremo Tribunal Federal e pela legislação complementar, o que evidencia a tensão permanente entre a expansão das prerrogativas parlamentares e os deveres constitucionais de publicidade e de prestação de contas.

2.4 Presidencialismo de coalizão e o orçamento como instrumento de governabilidade

Para compreender o lugar das emendas no sistema político brasileiro, é incontornável a contribuição de Abranches (1988, p. 21-22), que cunhou a expressão presidencialismo de coalizão para descrever um regime no qual o presidente da República, eleito em sistema multipartidário e de representação proporcional, depende da formação de amplas coalizões para sustentar a governabilidade. Nesse modelo, a liberação de recursos orçamentários, e em particular das emendas, funciona historicamente como moeda de troca na negociação do apoio parlamentar, articulando interesses do Executivo e do Legislativo.

Estudos recentes refinaram esse conceito. Couto, Soares e Livramento (2021, p.1-2) advertem que o presidencialismo de coalizão não se reduz à ideia popularizada de troca de favores: as coalizões de governo constituem acordos estruturados de compartilhamento de recursos políticos, como pastas ministeriais, cargos e execução orçamentária, voltados à consecução de objetivos comuns, e o fenômeno tampouco é exclusividade brasileira, encontrando paralelos em outras democracias presidencialistas multipartidárias. Essa precisão conceitual importa para o presente estudo porque desloca o eixo da avaliação normativa: o problema não reside na negociação de apoio em si, inerente a qualquer governo de coalizão, mas nos termos em que essa negociação se realiza, isto é, na transparência dos recursos trocados e na possibilidade de responsabilização pelos resultados.

Faria (2023, p. 30) observa que a transformação das emendas em despesas de execução obrigatória e o fortalecimento das emendas de relator inverteram a lógica dessa barganha: se antes o Executivo controlava a liberação dos recursos, passou-se a uma situação em que o próprio Legislativo dispõe das prerrogativas alocativas. O orçamento, antes instrumento de gestão da coalizão pelo Executivo, converte-se em fonte autônoma de poder do Congresso, o que eleva os custos da governabilidade.

A ciência política brasileira debateu longamente o papel das emendas nessa engrenagem, e o exame desse debate ilumina a transformação recente. De um lado, Pereira e Mueller (2002, p. 267) sustentaram que o Executivo se comportava estrategicamente na execução das emendas individuais, liberando-as de modo seletivo para recompensar os parlamentares fiéis à sua agenda, mecanismo de baixo custo para sustentar a coalizão. De outro, Limongi e Figueiredo (2005, p. 737-739) contestaram essa leitura ao demonstrar, com dados de execução orçamentária, que o apoio ao governo se explica primordialmente pela filiação partidária, e não por barganhas individuais, e que as taxas de execução das emendas oscilavam conforme as necessidades da política fiscal, não conforme o comportamento de cada parlamentar. Independentemente da posição adotada nessa controvérsia, ambas as vertentes partiam de um pressuposto comum: a execução das emendas era discricionária e, portanto, permanecia sob controle do Executivo. É exatamente esse pressuposto que a impositividade desconstruiu, o que explica por que o debate contemporâneo já não gira em torno de quem executa, mas de quem controla e fiscaliza a despesa.

A literatura diverge quanto à avaliação normativa desse arranjo. Para uma vertente, o presidencialismo de coalizão, longe de constituir uma patologia, representa um modo viável de produzir maiorias e de assegurar governabilidade em uma sociedade plural e fragmentada, sendo a troca de apoio por participação no orçamento elemento inerente ao funcionamento do sistema (Abranches, 1988, p. 21-22). Para outra, a institucionalização da impositividade e o fortalecimento das emendas de relator teriam rompido o equilíbrio do modelo, ao transferir ao Legislativo o controle de recursos sem a contrapartida da responsabilidade pela execução e pela prestação de contas (Faria, 2023, p. 30-31). O ponto de inflexão, nessa leitura, não está na existência da barganha orçamentária, fenômeno antigo em sistemas de coalizão, mas na perda de transparência e na diluição da responsabilidade que acompanharam a sua mais recente configuração.

2.5 Da dominância do Executivo à primazia do Legislativo

O eixo central desta revisão é a tese, desenvolvida por Faria (2023, p. 29-30), de que o processo orçamentário brasileiro transitou de um regime de dominância do Executivo para um regime de dominância do Legislativo, especialmente a partir de 2013. Segundo o autor,

essa mudança não resultou de uma única reforma, mas de um processo incremental e deliberado: regras foram primeiro sedimentadas na legislação infraconstitucional, sobretudo nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais, para só depois alcançarem assento constitucional, por meio de um conjunto de emendas editadas ao longo de pouco mais de uma década.

O entrelaçamento entre a obrigatoriedade de execução, a discriminação das programações por identificadores de resultado primário e a necessidade de anuência dos autores das emendas para qualquer alteração reduziu progressivamente a discricionariedade do Executivo e deslocou para o Legislativo o controle da execução (Faria, 2023, p. 30). O autor adverte que a prevalência do Executivo tende a favorecer uma alocação de viés nacional e setorialmente estruturado, ao passo que a dominância do Legislativo inclina-se a uma alocação dispersiva, fragmentada e regionalizada, refletindo os incentivos eleitorais a que estão submetidos os parlamentares (Faria, 2023, p. 31; p. 299). O ponto sensível, na argumentação do autor, não é a existência de certo predomínio alocativo, admissível sob a separação dos Poderes, mas a usurpação, por um Poder, de funções legitimamente atribuídas a outro, o que deforma o devido processo orçamentário ao esvaziar a função congressual de fiscalização e deslocá-la para o controle da execução das despesas (Faria, 2023, p. 31).

Não se trata, portanto, de negar legitimidade à participação do Legislativo, mas de reconhecer que a forma como essa participação se institucionalizou, com baixa transparência e elevada rigidez, produz efeitos adversos sobre a racionalidade do gasto e sobre o próprio equilíbrio entre os Poderes.

2.6 A captura do orçamento: evidências quantitativas e riscos de integridade

A dimensão empírica desse deslocamento é evidenciada por Hartung, Mendes e Giambiagi (2021, p. 22-24), que, a partir de dados dos sistemas oficiais de planejamento e orçamento e do portal orçamentário do Senado Federal, descrevem as emendas parlamentares como um novo mecanismo de captura do orçamento. Os autores demonstram que as emendas passaram a ser utilizadas como instrumento de negociação política, muitas vezes sem critérios objetivos de alocação, em detrimento da racionalidade do planejamento. Dois dados ilustram a extensão do fenômeno: no Orçamento de 2021, as emendas responderam por cerca de metade de todo o investimento federal previsto, e o custo do Censo Demográfico, excluído daquele orçamento sob alegação de falta de recursos, equivalia a aproximadamente seis por cento do montante reservado a emendas no mesmo exercício (Hartung; Mendes; Giambiagi, 2021, p. 22-24). O Quadro 2 reúne indicadores que ilustram a magnitude dessa expansão ao longo de uma década.

Quadro 2 - Expansão da participação do Legislativo na alocação orçamentária federal

Indicador	**Situação inicial**	**Situação recente**
Volume de emendas parlamentares	R$ 6,14 bilhões empenhados (2014)	R$ 44,67 bilhões autorizados (2024)
Participação das emendas nas despesas discricionárias	3,95% (2014)	28,78% no pico de 2020 e 20,03% em 2024
Controle das transferências federais diretas pelo Executivo	83% (2014)	54% (2023)
Controle das transferências federais diretas pelo Legislativo	17% (2014)	46% (2023)

Fonte: elaborado pelo autor com base em Fundação Getulio Vargas (2024).

Como complemento, Silva, Avelino e Rodrigues (2022, p. 741-769) analisam as emendas impositivas de bancada e sustentam que sua institucionalização representa movimento estratégico do Legislativo para ampliar o poder de agenda diante do Executivo. Para os autores, o comportamento parlamentar não se reduz ao individualismo das emendas individuais, mas incorpora elementos coletivos e partidários que também moldam a governança orçamentária, refletindo a adaptação dos parlamentares a um cenário de restrição fiscal e de reconfiguração das relações entre os Poderes.

Essa leitura permite situar as emendas parlamentares na clássica problemática da política distributiva, em que recursos públicos são canalizados para clientelas territoriais específicas como forma de retorno eleitoral. O que distingue o caso brasileiro recente, contudo, é a combinação entre a obrigatoriedade de execução e a opacidade de parte dos arranjos, que retira do processo os freios da negociação caso a caso e os substitui por automatismos de difícil controle (Hartung; Mendes; Giambiagi, 2021, p. 24). A coexistência de emendas individuais, de bancada, de comissão e de relator torna ainda mais árdua a tarefa de identificar responsáveis, finalidades e resultados, pressuposto de qualquer regime sério de prestação de contas.

Há, ainda, evidências empíricas que associam as emendas a riscos concretos de integridade. Sodré e Alves (2010, p. 414-431), a partir dos relatórios do programa de fiscalização por sorteios públicos da Controladoria-Geral da União, verificaram que, controlando por variáveis socioeconômicas e político-partidárias, os municípios contemplados com recursos de emendas parlamentares apresentavam incidência de corrupção cerca de vinte e cinco por cento superior à dos demais, associação vinculada mais ao próprio recebimento das transferências do que ao seu montante. Embora o estudo seja anterior à impositividade, seus achados anteciparam o cerne do problema contemporâneo: transferências negociadas politicamente e pulverizadas entre milhares de entes, quando desacompanhadas de controle proporcional, elevam a probabilidade de irregularidades na ponta da execução, o que confere base empírica às preocupações doutrinárias e jurisprudenciais examinadas na sequência.

2.7 Transparência, controle e a atuação do Supremo Tribunal Federal

O problema da transparência conecta-se diretamente à teoria do controle da Administração Pública. (Bandeira de Mello, 2013, p. 974-1008), ao tratar do controle jurisdicional da discricionariedade administrativa e do desvio de finalidade, sustenta que a alocação de recursos públicos deve obedecer a critérios objetivos e a finalidades legalmente definidas, sob pena de configurar abuso de poder. Transposta para o campo orçamentário, essa premissa torna problemática a destinação de recursos desprovida de identificação clara de autoria, de finalidade e de prestação de contas, como ocorria nas emendas de relator.

Foi justamente esse déficit de transparência que mobilizou o Supremo Tribunal Federal. No julgamento conjunto das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 850, 851, 854 e 1.014, concluído em 19 de dezembro de 2022 sob relatoria da ministra Rosa Weber, o Plenário declarou incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias que viabilizavam o chamado esquema do orçamento secreto, consistentes no uso indevido das emendas do relator-geral para inclusão de novas despesas ou programações no projeto de lei orçamentária anual. Fixou-se, na ocasião, que tais emendas se destinam exclusivamente à correção de erros e omissões, nos termos do art. 166, § 3º, III, alínea a, da Constituição, por afronta aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da publicidade e da eficiência e ao direito de acesso à informação (Brasil, 2022).

O tema retornou à Corte por vias distintas. Nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7.688, 7.695 e 7.697, ajuizadas respectivamente pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo, pela Procuradoria-Geral da República e pelo Partido Socialismo e Liberdade, discute-se a compatibilidade da execução obrigatória e das transferências especiais com a separação dos Poderes e com as regras de responsabilidade fiscal. Em medida cautelar referendada por unanimidade pelo Plenário em 4 de dezembro de 2024, o Tribunal assentou que a execução de recursos oriundos de emendas exige o cumprimento dos pressupostos constitucionais de transparência e rastreabilidade previstos no art. 163-A da Constituição, reconheceu a Lei Complementar nº 210 de 2024 como avanço no cumprimento de suas determinações e afastou a existência de bloqueio generalizado, atribuindo ao ordenador de despesas a análise motivada, caso a caso, do preenchimento dos requisitos para a continuidade da execução (Brasil, 2024b). O mérito dessas ações ainda aguarda julgamento definitivo.

A atuação do Supremo Tribunal Federal ancora-se em princípios estruturantes da Administração Pública, expressamente consagrados no art. 37 da Constituição, notadamente a legalidade, a impessoalidade, a publicidade e a moralidade, cuja observância é incompatível com a destinação de recursos sem identificação de autoria e de finalidade (Bandeira de Mello, 2013, p. 98-139). A efetividade desse controle, todavia, não depende apenas do Judiciário: pressupõe a atuação articulada dos órgãos de fiscalização, em especial o Tribunal de Contas

da União e a Controladoria-Geral da União, aos quais cabe auditar a aplicação dos recursos e responsabilizar eventuais desvios. Um regime de transparência efetivo exige, portanto, a convergência entre o controle jurisdicional, o controle externo das cortes de contas e o controle social, pois nenhum desses vetores basta isoladamente.

Importa registrar o modo como a própria Corte tem delimitado o alcance de sua intervenção. Em audiência pública realizada em 27 de junho de 2025, o relator afirmou que as decisões restritivas até então proferidas haviam sido confirmadas por unanimidade por ministros indicados por cinco presidentes da República distintos, o que afastaria a leitura de que o tema interessaria a um governo em particular. Na mesma ocasião, registrou-se que o volume das emendas federais gravitava em torno de cinquenta bilhões de reais, cerca de um quarto das despesas não obrigatórias da União, e que a replicação do modelo por assembleias legislativas e câmaras municipais poderia elevar o total a mais de cem bilhões de reais (Brasil, 2025a). A autocompreensão da Corte responde à objeção de indevida interferência judicial no orçamento: sua atuação situa-se no plano do controle de constitucionalidade do procedimento, e não da substituição do mérito das escolhas alocativas.

2.8 A Lei Complementar nº 210/2024 e a extensão do modelo aos entes subnacionais

Em resposta ao diálogo institucional travado com o Supremo Tribunal Federal, o Congresso Nacional editou a Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, que disciplina a proposição e a execução das emendas ao projeto de lei orçamentária anual e consolida boa parte das determinações da Corte (Brasil, 2024a). A norma restringe as emendas de bancada estadual a projetos estruturantes, vedando a individualização de programações para atender indicações de cada parlamentar; exige que o autor da emenda individual impositiva informe o objeto e o valor no momento da indicação do ente beneficiado, com destinação preferencial a obras inacabadas; obriga o beneficiário das transferências especiais a indicar conta corrente específica na plataforma Transferegov e a comunicar aos órgãos de controle o plano de trabalho e o cronograma de execução; delimita os impedimentos de ordem técnica; e limita o crescimento do valor global destinado a emendas.

Dois dispositivos merecem destaque analítico. O art. 14 veda a imposição, às emendas parlamentares, de regras, restrições ou impedimentos que não sejam aplicáveis às programações discricionárias do Poder Executivo, consagrando um princípio de simetria entre as duas categorias de despesa que decorre da unicidade do orçamento. Já o art. 15 determinou que os órgãos executores publicassem portarias com os critérios e as orientações para a execução das programações, exigência que busca vincular as emendas às políticas públicas já estruturadas (Brasil, 2024a). Trata-se de avanço relevante na direção da

rastreabilidade, ainda que sua efetividade dependa da implementação concreta pelos diferentes entes e órgãos de controle.

A literatura técnica e os órgãos de controle advertem, porém, que a opacidade pode reorganizar-se sob novas formas. O crescimento das emendas de comissão e a criação das chamadas emendas de líder foram apresentados como aprimoramento da rastreabilidade, mas suscitaram críticas quanto à possibilidade de a autoria efetiva das indicações permanecer encoberta, risco descrito no debate público como o de um orçamento secreto renovado. O ponto evidencia que a transparência não se esgota na edição de normas, exigindo mecanismos contínuos de verificação e de responsabilização.

O passo seguinte foi de natureza federativa. Em decisão monocrática proferida em 23 de outubro de 2025 na ADPF 854, o relator determinou que estados, Distrito Federal e municípios adotem o modelo federal de transparência e rastreabilidade, cabendo aos tribunais de contas e aos ministérios públicos estaduais assegurar que a execução das emendas subnacionais observe esse parâmetro a partir do orçamento de 2026 (Brasil, 2025b). O fundamento é o princípio da simetria: não faria sentido que o dever de identificar a origem e os beneficiários finais dos recursos públicos se limitasse ao plano federal, permitindo que os mesmos vícios persistissem nos níveis estadual, distrital e municipal, onde os mecanismos de controle são frequentemente mais frágeis. A participação, na qualidade de *amici curiae*, de organizações da sociedade civil dedicadas à transparência pública evidencia o papel do controle social como vetor de aprimoramento institucional, ao lado dos controles jurisdicional e externo.

2.9 O monitoramento em curso e os desdobramentos de 2026

O ano de 2026 confirmou o caráter permanente da fiscalização e revelou a progressiva especificação das medidas de controle. Em janeiro, o relator vedou a destinação de emendas a entidades do terceiro setor dirigidas por parentes do parlamentar indicante, por entender que tal prática desnatura a finalidade constitucional do instrumento e esvazia a impessoalidade da despesa (Agência Brasil, 2026a). Em março, determinou a proibição de saques em espécie de valores oriundos de emendas, inclusive após a transferência a empresas beneficiárias finais, exigindo que os pagamentos se realizem por meios eletrônicos rastreáveis, e estabeleceu que a ocorrência de ilícito ambiental comprovado constitui impedimento à liberação de recursos e à aprovação das contas da obra financiada. A ordem foi operacionalizada pelo Banco Central em conjunto com o Conselho de Controle de Atividades Financeiras, por meio de instrução normativa editada em maio de 2026, que passou a tratar a tentativa de saque em espécie desses valores como indício de operação suspeita (Consultor Jurídico, 2026a).

Em junho de 2026, diante da persistente omissão de entes federados na prestação de contas de transferências especiais destinadas a eventos realizados entre 2020 e 2024, o relator impôs multa diária de um por cento sobre o valor de cada emenda aos entes inadimplentes, determinou auditoria pela Controladoria-Geral da União e destinou os valores arrecadados ao financiamento de ações de transparência, rastreabilidade e controle das próprias emendas (Consultor Jurídico, 2026b).

O desdobramento mais recente desloca a discussão da transparência para a responsabilização. Em 29 de julho de 2026, após examinar relatórios sucessivos da Controladoria-Geral da União, do Tribunal de Contas da União e da Polícia Federal que apontaram a recorrência de irregularidades na execução das emendas, o relator determinou que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal apresentem à Corte uma proposta de matriz de responsabilidades, com a identificação dos agentes envolvidos em todas as etapas do pagamento das emendas, alcançando inclusive a responsabilidade do parlamentar autor da emenda individual (Agência Brasil, 2026b). A medida é teoricamente significativa porque enfrenta a assimetria estrutural do arranjo vigente, na qual a decisão sobre a destinação dos recursos cabe ao Legislativo, enquanto os deveres de prestação de contas recaem sobre os órgãos executores do Executivo. Os desdobramentos dessa determinação ainda se encontravam em curso quando do encerramento desta revisão, em agosto de 2026. O Quadro 3 sistematiza a cronologia dessas decisões.

Quadro 3 - Principais decisões do Supremo Tribunal Federal sobre emendas parlamentares (2022-2026)

Data	**Conteúdo da decisão**
19 dez. 2022	Plenário declara incompatíveis com a Constituição as práticas do orçamento secreto e limita as emendas de relator-geral à correção de erros e omissões (ADPF 850, 851, 854 e 1.014).
16 ago. 2024	Plenário referenda por unanimidade a suspensão das emendas impositivas até que sejam assegurados transparência e rastreabilidade.
4 dez. 2024	Plenário referenda cautelar que reconhece a LC nº 210/2024 como avanço, afasta bloqueio generalizado e atribui ao ordenador de despesas a análise motivada caso a caso.
26 fev. 2025	Execução é liberada após apresentação de plano de trabalho conjunto pelos Poderes Executivo e Legislativo, mantidas as investigações em curso.
27 jun. 2025	Audiência pública debate a obrigatoriedade de execução das emendas individuais e de bancada.
23 out. 2025	Modelo federal de transparência é estendido a estados, Distrito Federal e municípios, com eficácia a partir do orçamento de 2026.
15 jan. 2026	Veda-se a destinação de emendas a entidades do terceiro setor dirigidas por parentes do parlamentar indicante.
3 mar. 2026	Proíbem-se saques em espécie de recursos de emendas e institui-se o ilícito ambiental comprovado como impedimento à liberação.
9 jun. 2026	Fixa-se multa diária de 1% sobre o valor de cada emenda aos entes omissos na prestação de contas de transferências especiais.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Brasil (2022, 2024b, 2025a, 2025b), Agência Brasil (2026a, 2026b)

No plano da responsabilização individual, o marco mais expressivo do período foi a condenação, em 17 de março de 2026, de dois deputados federais e de um suplente por

corrupção passiva, além de outros quatro réus, pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal. Segundo a acusação acolhida pelo colegiado, o grupo exigiu do prefeito de município maranhense o pagamento de um milhão e seiscentos mil reais em troca da destinação de seis milhões e seiscentos mil reais em recursos de emendas para a área da saúde; a imputação de organização criminosa foi afastada por insuficiência de provas (Brasil, 2026). O episódio é relevante para a discussão teórica porque demonstra que o problema não se restringe ao desenho institucional: a opacidade cria condições materiais para a apropriação privada de recursos públicos, e a rastreabilidade é justamente o que permite reconstituir a cadeia de responsabilidades.

2.10 As três visões restritivas do orçamento público

A síntese da literatura e da jurisprudência permite identificar três leituras restritivas que limitam a compreensão do orçamento e ajudam a explicar a lacuna de controle. A primeira é a visão econômico-contábil, que reduz o orçamento a um balanço de receitas e despesas e ignora seu papel na efetivação constitucional. A segunda é a visão jurídico-formalista, que o trata como ato burocrático de autorização, desconsiderando sua função na garantia de direitos fundamentais e na implementação de políticas públicas. A terceira é a visão político-ideológica, que converte o orçamento em instrumento de negociação partidária, comprometendo sua legitimidade e sua transparência.

Aplicadas ao fenômeno das emendas parlamentares, essas três leituras revelam-se insuficientes de maneiras distintas. Sob a ótica econômico-contábil, as emendas aparecem apenas como uma rubrica de despesa cujo impacto se mede em pontos percentuais da receita, o que deixa na sombra a questão da legitimidade do processo decisório que as origina. Sob a ótica jurídico-formalista, basta que a emenda observe o rito de aprovação para reputar-se regular, ainda que a autoria efetiva das indicações e os critérios de destinação permaneçam ocultos, precisamente a lacuna que permitiu a consolidação do orçamento secreto. Sob a ótica político-ideológica, as emendas são naturalizadas como simples moeda de negociação, o que dissolve qualquer parâmetro de avaliação que não seja o êxito da barganha. Nenhuma das três perspectivas, isoladamente, oferece instrumentos para distinguir a participação parlamentar legítima da apropriação opaca de recursos públicos, e é justamente essa incapacidade que evidencia a necessidade de um enquadramento integrado.

A superação dessas leituras aponta para uma compreensão integrada, na qual o orçamento é simultaneamente peça técnica, instrumento jurídico de concretização de direitos e arena de decisão política legítima, desde que submetida a critérios objetivos, à publicidade e ao controle. É sob essa perspectiva que a expansão das emendas parlamentares deve ser avaliada: não como problema em si, mas como fenômeno que exige equilíbrio institucional,

responsabilidade na destinação de recursos e respeito ao desenho constitucional da separação dos Poderes.

2.11 Impactos sobre o equilíbrio fiscal e a efetividade das políticas públicas

Para além da dimensão jurídico-institucional, a expansão das emendas de execução obrigatória projeta efeitos diretos sobre o equilíbrio fiscal. Como observam Giambiagi e Além (2011, p. 43), o orçamento brasileiro já se caracteriza por elevado grau de rigidez, em razão das vinculações de receitas e das despesas obrigatórias de caráter continuado. A conversão de parcela crescente das emendas em despesa impositiva amplia essa rigidez e reduz o espaço discricionário disponível para o ajuste fiscal e para a resposta a contingências econômicas. Em contexto de regras fiscais estritas, a margem para acomodar simultaneamente as emendas obrigatórias e as despesas finalísticas estreita-se, o que transfere o custo do ajuste para as ações não protegidas por obrigatoriedade legal.

No plano da efetividade, a fragmentação da despesa decorrente da pulverização das emendas compromete a coordenação e a continuidade das políticas públicas. Recursos distribuídos de forma dispersa, segundo a lógica eleitoral de cada parlamentar, dificilmente se articulam em programas coerentes e de longo prazo, podendo resultar em obras inacabadas, equipamentos subutilizados e duplicação de esforços (Faria, 2023, p. 299). A literatura sugere, assim, que o problema das emendas não se restringe ao risco de desvio ou à disputa entre os Poderes, mas alcança a própria capacidade do Estado de planejar e de executar políticas públicas eficazes.

Não faltam, na literatura, propostas de aprimoramento institucional para esse quadro. Bijos (2022, p. 159-180), no volume do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada sobre governança orçamentária, examina duas práticas amplamente adotadas nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, as revisões de gastos e os marcos de despesa de médio prazo, como caminhos para recuperar a capacidade de priorização do gasto público e alongar o horizonte temporal da gestão orçamentária. O diagnóstico que fundamenta a proposta é eloquente: o orçamento federal de 2021 foi aprovado com cerca de noventa por cento das despesas primárias líquidas já comprometidas com gastos obrigatórios e sem priorização de recursos para o enfrentamento da pandemia. Nesse contexto, instrumentos de revisão periódica da qualidade e da efetividade da despesa, inclusive daquela oriunda de emendas, apresentam-se como complemento necessário às exigências de transparência, deslocando o controle do plano meramente formal para o plano da avaliação de resultados.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta revisão bibliográfica procurou compreender de que modo a ampliação da participação do Legislativo na destinação de recursos por meio das emendas parlamentares impacta a harmonia entre os Poderes, a transparência da alocação orçamentária e a eficiência da gestão pública. A literatura examinada converge para o diagnóstico de que, especialmente a partir de 2013, o processo orçamentário brasileiro deslocou-se de um regime de predomínio do Executivo para um cenário de crescente primazia do Legislativo, impulsionado pela impositividade das emendas, pela criação das transferências especiais e pela expansão das emendas de relator-geral.

Retomando o problema de pesquisa, os elementos reunidos sugerem que a expansão das emendas, quando acompanhada de opacidade e de ausência de critérios objetivos, tensiona o princípio da separação dos Poderes e desafia a compatibilidade com a Constituição Federal de 1988. Não é a participação legislativa no orçamento, em si, que se mostra problemática, pois ela é expressão legítima do desenho constitucional e da representação territorial inerente ao federalismo brasileiro, mas a concentração de recursos desprovida de fiscalização adequada e de prestação de contas, que abre espaço para o uso eleitoral da despesa e para riscos de desvio. Nesse sentido, pode-se afirmar que os objetivos propostos foram alcançados: identificou-se a magnitude da alteração alocativa, examinaram-se as fragilidades de controle e revisou-se de modo sistemático a jurisprudência formada sobre o tema.

As respostas institucionais analisadas, a saber, a declaração de incompatibilidade constitucional do orçamento secreto, a fixação de condicionantes à impositividade em sede cautelar, a edição da Lei Complementar nº 210 de 2024 e a extensão do modelo de transparência aos entes subnacionais, indicam um movimento consistente de reaproximação entre a prática orçamentária e as exigências constitucionais de transparência, rastreabilidade e controle. Os desdobramentos ocorridos em 2026, com a vedação de repasses a entidades ligadas a parentes de parlamentares, a proibição de saques em espécie, a imposição de multas aos entes omissos e a primeira condenação criminal por cobrança de propina para liberação de emendas, reforçam que se trata de processo em curso, e não de problema encerrado.

Cabe sublinhar que o diagnóstico aqui sistematizado não conduz a uma rejeição das emendas parlamentares, mas a um chamado por seu adequado balizamento institucional. O que se mostra incompatível com o desenho constitucional não é a prerrogativa em si, e sim o seu exercício à margem da transparência, da impessoalidade e do controle. O equilíbrio entre os Poderes não se preserva pela exclusão recíproca de competências, mas pela sujeição de todos eles aos mesmos parâmetros de publicidade e de responsabilização, que constituem o núcleo do Estado Constitucional de Direito.

Como contribuição teórica, o estudo destaca a necessidade de superar as visões econômico-contábil, jurídico-formalista e político-ideológica do orçamento, em favor de uma leitura integrada que o reconheça como instrumento de efetivação de direitos fundamentais e de políticas públicas. Por se tratar de revisão bibliográfica, o trabalho apresenta os limites próprios dessa abordagem, entre os quais a dependência de fontes secundárias e a impossibilidade de mensurar diretamente os efeitos descritos. Recomenda-se, em pesquisas futuras, a análise empírica de séries de execução orçamentária, o exame sistemático de pareceres e auditorias dos órgãos de controle e o estudo comparado das soluções adotadas por outros sistemas presidencialistas multipartidários, de modo a mensurar com maior precisão os efeitos das emendas sobre a governança fiscal e sobre o equilíbrio entre os Poderes.

4. REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

AGÊNCIA BRASIL. **Dino proíbe emendas para entidades ligadas a parentes de parlamentares**. Brasília: EBC, 15 jan. 2026. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2026-01/dino-proibe-emendas-para-entidades-ligadas-parentes-de-parlamentares. Acesso em: 22 jul. 2026.

AGÊNCIA BRASIL. **Dino propõe ampliar responsabilização de parlamentares por emendas**. Brasília: EBC, 29 jul. 2026b. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2026-07/dino-propoe-ampliar-responsabilizacao-de-parlamentares-por-emendas. Acesso em: 20 ago. 2026.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. Spending review e MTEF: caminhos para maior estabilidade? In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850, 851, 854 e 1.014**. Relatora: Min. Rosa Weber. Plenário. Julgamento concluído em 19 dez. 2022. Brasília, DF, 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024**. Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2024a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na medida cautelar nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.688, 7.695 e 7.697**. Relator: Min. Flávio Dino. Plenário. Julgado em 4 dez. 2024. Brasília, DF, 2024b.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Câmara e Senado defendem emendas parlamentares ao Orçamento em audiência no STF**. Brasília: Agência Câmara de Notícias, 27 jun. 2025a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/1173937-camara-e-senado-defendem-emendas-parlamentares-ao-orcamento-em-audiencia-no-stf/. Acesso em: 22 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Emendas parlamentares: estados e municípios devem adotar modelo federal de transparência**. Brasília: Notícias STF, 23 out. 2025b. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/emendas-parlamentares-estados-e-municipios-devem-adotar-modelo-federal-de-transparencia/. Acesso em: 13 jun. 2026.

BRASIL. Ministério Público Federal. **A pedido do MPF, Supremo condena deputados federais que cobravam propina em troca de emendas parlamentares**. Brasília: Procuradoria-Geral da República, 17 mar. 2026. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/o-mpf/unidades/procuradoria-geral-da-republica-pgr/noticias. Acesso em: 22 jul. 2026.

CONSULTOR JURÍDICO. **Dino valida norma do BC que proíbe sacar emendas em espécie**. São Paulo, 7 maio 2026a. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2026-mai-07/dino-valida-norma-do-bc-que-proibe-saque-de-emendas-em-especie/. Acesso em: 15 mai. 2026.

CONSULTOR JURÍDICO. **Dino impõe multa a estados e municípios por omissão em prestação de contas de emendas Pix**. São Paulo, 9 jun. 2026b. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2026-jun-09/dino-impoe-multa-a-estados-e-municipios-por-omissao-em-prestacao-de-contas-de-emendas-pix/. Acesso em: 22 jul. 2026.

COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022.

COUTO, Lucas; SOARES, Andéliton; LIVRAMENTO, Bernardo. Presidencialismo de coalizão: conceito e aplicação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 34, e241841, p. 1-39, 2021.

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

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Instituto Brasileiro de Economia. **Aumento de emendas sinaliza necessidade de nova cultura orçamentária**. Rio de Janeiro: Blog do Ibre, abr. 2024. Disponível em: https://blogdoibre.fgv.br/posts/aumento-de-emendas-sinaliza-necessidade-de-nova-cultura-orcamentaria. Acesso em: 10 jul. 2026.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

HARTUNG, Paulo; MENDES, Marcos José; GIAMBIAGI, Fabio. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do Orçamento. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, FGV Ibre, p. 22-24, set. 2021.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. Dados: **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

SILVA, Cristian Jesus da; AVELINO, Erlene Maria Coelho; RODRIGUES, Júlia Marinho. Orçamento impositivo das emendas coletivas de bancada: indo além do poder de emenda versus poder de agenda. In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (org.). **Governança orçamentária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022. p. 741-769.

SODRÉ, Antonio Carlos de Azevedo; ALVES, Maria Fernanda Colaço. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 14, n. 3, p. 414-433, maio/jun. 2010.

Contatos: franciscogos@outlook.com e alessandro.soares@mackenzie.br