

Nota Técnica

Comissão de Estudos do Controle Externo e Tribunais de Contas – IBDA



COMISSÃO DE ESTUDOS DO CONTROLE EXTERNO E TRIBUNAIS DE CONTAS DO IBDA

Nota Técnica

Objeto: Fiscalização dos recursos provenientes de emendas parlamentares às leis orçamentárias

I – INTRODUÇÃO

O Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA), fundado em 1975, tem desempenhado papel central em fomentar o aprimoramento do Direito Administrativo no Brasil. Ao longo de sua trajetória, consolidou-se como um centro de excelência e referência para estudo, difusão e aplicação efetiva do Direito Administrativo, promovendo o intercâmbio entre a academia, os profissionais da área e os órgãos públicos.

Destaca-se, entre suas diversas iniciativas, a realização da Jornada de Direito Administrativo, evento de grande relevância acadêmica e institucional, que promove o encontro de especialistas, estudiosos e operadores do Direito para discutir temas relevantes e controvertidos desse ramo jurídico, culminando na aprovação de Enunciados que orientam a interpretação e a aplicação das normas do Direito Administrativo.

Soma-se a isso a formação de Comissões de Estudo de temas relacionados ao Direito Administrativo que visam à realização de debates a partir da análise de decisões proferidas pelo Poder Judiciário e Tribunais de Contas, bem como à análise de Emendas Constitucionais, Projetos de Lei e atos normativos. Essas Comissões atuam de forma colaborativa, reunindo especialistas para a proposição de caminhos interpretativos e operacionais que contribuam para o aperfeiçoamento da Administração Pública.

É nesse contexto que se insere a presente Nota Técnica, que trata da fiscalização dos recursos provenientes de emendas parlamentares às leis orçamentárias, elaborada no âmbito da Comissão de Estudos do Controle Externo e Tribunais de Contas, com o propósito de dar continuidade à missão

institucional do IBDA. Busca-se, por meio desta Nota Técnica, oferecer subsídios técnicos e jurídicos que auxiliem os Tribunais de Contas brasileiros no contínuo aprimoramento de seus procedimentos de controle.

Trata-se de questão de crescente relevância no campo do Direito Administrativo, uma vez que envolve a eficiência, a legalidade, a transparência e o controle dos gastos públicos, pilares essenciais à boa governança. O adequado monitoramento da tramitação, da execução, da prestação de contas e da fiscalização das emendas parlamentares é condição indispensável para o fortalecimento da democracia e da *accountability* na gestão fiscal e orçamentária.

Ademais, a observância das premissas e demais recomendações apresentadas neste material favorece a uniformização de entendimentos e procedimentos entre os órgãos de controle externo, promovendo segurança jurídica e reforçando a legitimidade institucional de suas atuações. Assim, contribui-se para a consolidação de um ambiente de maior previsibilidade, coerência normativa e responsabilidade na administração dos recursos públicos.

II - FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - Das emendas parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual

II.1.1 - Ciclo Orçamentário e Emendas Parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual

As emendas parlamentares inseridas no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), de iniciativa do Poder Executivo, constituem instrumento de influência do Poder Legislativo no ciclo orçamentário, por meio do qual os representantes eleitos participam ativamente da definição da destinação de recursos públicos, com vistas a atender demandas específicas das bases eleitorais que representam.

O modelo orçamentário adotado pela Constituição Federal (CF/88) estabeleceu, como instrumentos de planejamento e gestão das finanças públicas, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), além de fixar diretrizes gerais para o processo orçamentário. Este último é concebido como um ciclo composto por fases interdependentes e sucessivas, iniciando-se com o levantamento das necessidades públicas, seguido da elaboração das propostas, apreciação legislativa, aprovação, execução e posterior fiscalização da aplicação dos recursos, com a participação de diversos atores institucionais.

Tal ciclo se opera no âmbito dos três níveis federativos — União, Estados e Municípios — de forma muito similar, embora existam particularidades decorrentes de normas estaduais e municipais que dispõem sobre o processo orçamentário nos respectivos entes.

A respeito das etapas que compõem o ciclo orçamentário, a doutrina especializada costuma indicar: elaboração, iniciativa, apreciação, sanção ou veto, execução e controle.

No tocante à fase de apreciação, uma vez consolidadas as demandas e propostas orçamentárias dos diversos Poderes e Órgãos Autônomos, o Poder Executivo, titular da iniciativa legislativa orçamentária, encaminha o PLOA ao Poder Legislativo para apreciação, deflagrando-se, assim, o processo de deliberação parlamentar.

Em âmbito federal, consoante o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 166 da CF/88, a apreciação do PLOA é realizada, inicialmente, pela Comissão Mista Permanente (CMP), no bojo da qual são apresentadas as emendas parlamentares. Após a consolidação do parecer da Comissão, o PLOA é submetido à apreciação do Plenário de ambas as Casas Legislativas, sendo deliberado na forma do regimento comum, consoante o previsto no art. 166, *caput*, da CF/88.

Com efeito, a atuação dos parlamentares no processo legislativo é inerente ao regime democrático, sendo natural que um parlamentar elabore e apresente propostas legislativas, participe das discussões e votações de projetos de lei, bem como proponha emendas aos projetos em análise no âmbito da Casa Legislativa que integra.

Desse modo, reconhecendo que os instrumentos de planejamento e gestão das finanças públicas — PPA, LDO e LOA — são normas dotadas de natureza jurídica formalmente legislativa, é indiscutível a prerrogativa de participação parlamentar também no processo legislativo orçamentário, hipótese esta que foi reconhecida expressamente pela CF/88.

Todavia, em decorrência do desenho institucional previsto no texto constitucional, tal participação se efetiva mediante a apresentação de emendas ao projeto originalmente apresentado pelo Poder Executivo, a quem compete deflagrar o processo orçamentário.

Nesse contexto, as emendas parlamentares oportunizam que os membros do Poder Legislativo exerçam efetiva influência na alocação de recursos públicos, direcionando-os para iniciativas, projetos, programas, obras ou instituições que representem os interesses de suas bases eleitorais.

Contudo, é imperioso destacar que, originalmente, o modelo orçamentário previsto pela CF/88 adotava a concepção de orçamento autorizativo. Nesse cenário, embora o Parlamento pudesse apresentar e aprovar emendas, cabia ao Poder Executivo a discricionariedade quanto à execução ou não dos recursos nelas previstos.

Esse ciclo foi alterado com o conjunto de práticas instituídas pela Emenda Constitucional (EC) nº 86/15, que instituiu o chamado “orçamento impositivo”, tornando obrigatória a execução das emendas individuais apresentadas por parlamentares ao PLOA. Posteriormente, foi aprovada a EC nº 100/19, impedindo o contingenciamento das emendas de bancada, bem como tornando obrigatória sua execução pelo Poder Executivo.



ibda
INSTITUTO BRASILEIRO DE
DIREITO ADMINISTRATIVO



TRADIÇÃO,
INOVAÇÃO E
CONHECIMENTO

Ainda no exercício de 2019, foi promulgada a EC nº 105/19, a qual introduziu duas novas modalidades de transferências oriundas de emendas parlamentares: (i) transferências especiais e (ii) transferências com finalidade definida, descritas mais detalhadamente a seguir.

No exercício de 2022, a EC nº 126/22 — popularmente conhecida como a “PEC da Transição” — elevou o limite de execução das emendas parlamentares impositivas para 2% (dois por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior. A referida emenda também disciplinou os percentuais destinados individualmente a deputados e senadores, determinando que 50% (cinquenta por cento) dos recursos oriundos das emendas individuais sejam aplicados em ações e serviços públicos de saúde. Ademais, a EC previu a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira de tais emendas de forma equitativa, conforme Lei Complementar, bem como a execução financeira dos respectivos restos a pagar.

Feita essa contextualização, alertamos que, para os propósitos da Nota Técnica, concentraremos nossos esforços na análise do **processo legislativo orçamentário federal**, mais especificamente nas etapas de apreciação do PLOA e de controle da LOA, no bojo das quais estão contidas as discussões relativas às emendas parlamentares.

Todavia, na esteira da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal (STF), as normas aplicáveis ao processo legislativo orçamentário federal são de observância obrigatória pelos Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios¹, de modo que as conclusões e encaminhamentos propostos ao final deste documento podem e devem, com as adaptações necessárias, orientar o processo de fiscalização às emendas parlamentares aos orçamentos dos entes subnacionais.

II.1.2 - Emendas parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual e suas espécies

No âmbito do processo legislativo em geral — e não apenas no processo legislativo orçamentário —, as emendas podem ser classificadas a partir de diversos critérios, tais como: (i) quanto à previsão regimental (supressiva, aglutinativa, substitutiva, entre outras); (ii) quanto ao objeto (emenda à receita, à despesa, de remanejamento, entre outras); e (iii) quanto à sua autoria (emenda individual, de bancada, de comissão e de relator).

Para os fins do presente documento, interessa-nos a classificação baseada na **autoria da emenda**, em razão das especificidades constitucionais, legais e regimentais que lhe são próprias, bem como dos marcadores orçamentários utilizados para facilitar sua identificação nos documentos oficiais. Confira-se, a seguir, as espécies de emendas parlamentares.

¹ Nesse sentido, confira-se, por exemplo, a ADI nº 6.308 - Rel. Min. Luis Roberto Barroso.

II.1.2.1 - Emendas individuais (marcador orçamentário RP-6)

Consistem em emendas apresentadas individualmente por parlamentar, possuindo caráter impositivo, desde que observem o limite de até 2% (dois por cento) da RCL do exercício anterior, conforme estabelece o § 9º do art. 166 da CF/88.

No contexto orçamentário, com a regulamentação introduzida pela EC nº 105/19, por meio da inclusão do art. 166-A da CF/88, as emendas individuais impositivas adquiriram maior relevância, sendo atualmente classificadas da seguinte forma:

- (i) transferência especial (art. 166-A, inciso I e §§ 2º, 3º e 5º, da CF/88): modalidade em que o repasse dos recursos prescinde de celebração de convênio ou instrumento congênere. Os recursos transferidos passam a integrar o orçamento do ente beneficiário no momento da efetiva transferência, devendo ser aplicados em programas finalísticos de competência do Poder Executivo, sendo exigido que, no mínimo, 70% (setenta por cento) sejam destinados a despesas de capital. Em razão dessas características, tal modalidade passou a ser informalmente conhecida como “emenda Pix”; e
- (ii) transferência com finalidade definida (art. 166-A, inciso II e §§ 4º e 5º, da CF/88): modalidade na qual os recursos permanecem vinculados à programação estabelecida na emenda, devendo ser aplicados em áreas de competência da União.

Destaca-se, ainda, a importância das disposições da Lei Complementar Federal (LC) nº 210/24, que disciplina a proposição e a execução das emendas parlamentares no âmbito da LOA. Nesse contexto, a execução das emendas individuais impositivas está condicionada ao atendimento dos seguintes requisitos:

- (i) o autor da emenda por transferência especial deverá indicar, no momento da designação do ente beneficiário, o objeto e o valor da transferência, com destinação preferencial para obras inacabadas de sua autoria;
- (ii) o ente beneficiário deverá registrar, no portal Transferegov.br ou em outro que o substitua, a agência bancária e a conta-corrente destinadas ao recebimento dos recursos, como condição para sua efetiva liberação e movimentação;
- (iii) o Poder Executivo do ente beneficiário deverá comunicar, no prazo de 30 (trinta) dias, ao respectivo Poder Legislativo, ao Tribunal de Contas da União (TCU) e aos Tribunais de Contas Estaduais ou Municipais, o valor do recurso recebido, o plano de trabalho correspondente e o cronograma de execução, conferindo ampla publicidade às informações;

- (iv) as transferências especiais destinadas a entes federativos em situação de calamidade pública ou emergência reconhecida pelo Poder Executivo federal terão prioridade na execução; e
- (v) todas as emendas individuais ao PLOA, independentemente da modalidade, estarão sujeitas às normas constantes do Capítulo V da LC nº 210/24, que trata da execução de emendas parlamentares à despesa na LOA.

II.1.2.2 - Emendas de bancada (marcador orçamentário RP-7)

Correspondem às emendas apresentadas pelas bancadas estaduais, compostas por deputados e senadores de cada unidade federativa. Tais emendas possuem caráter impositivo e devem observar o limite de até 1% (um por cento) da RCL do exercício anterior, nos termos do § 12 do art. 166 da CF/88. As emendas de bancada que ultrapassarem o percentual não terão obrigatoriedade de execução.

Consoante o disposto no art. 2 da LC nº 210/24, tais emendas destinam-se a projetos e ações estruturantes para a unidade da Federação.

II.1.2.3 - Emendas de comissão (marcador orçamentário RP-8)

Trata-se de emendas apresentadas por comissões permanentes existentes no âmbito da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional. Embora não haja previsão expressa na CF/88, encontram fundamento nos arts. 43 ao 45 da Resolução nº 01/06 - CN, bem como nos arts. 4ª e 5ª da LC nº 210/24.

Nos termos dos dispositivos mencionados, tais emendas devem observar as competências regimentais da respectiva comissão, ter natureza institucional e destinar-se a ações orçamentárias de interesse regional ou nacional.

II.1.2.4 - Emendas de relator (marcador orçamentário RP-9)

Referem-se às emendas apresentadas pelo parlamentar designado como relator-geral do PLOA no respectivo exercício financeiro, assim como pelos parlamentares responsáveis pelos relatórios setoriais do orçamento.

Semelhantes às emendas de comissão, as emendas de relator não contam com previsão expressa na CF/88, estando fundamentadas no art. 144 da Resolução nº 01/2006 – CN.

Conforme dispõe o referido artigo, a utilização das emendas de relator está restrita às seguintes finalidades: (i) correção de erros ou omissões técnicas; (ii) recomposição de dotações orçamentárias ao montante originalmente proposto; e (iii) atendimento às especificações constantes dos pareceres preliminares.

Apresenta-se, a seguir, quadro-resumo com as principais características das emendas parlamentares:

Característica	Emenda Individual – RP6	Emenda de Bancada – RP7	Emenda de Comissão – RP9	Emenda do Relator – RP9
Autor	Parlamentar individual (deputado ou senador)	Conjunto de parlamentares de um mesmo estado	Comissões permanentes da Câmara ou do Senado	Relator-geral do orçamento
Caráter Impositivo	Sim	Sim	Não	Não (suspensa em 2024, retomada com regras em 2025)
Finalidade	Projetos locais ou nacionais	Projetos de interesse regional ou estadual	Projetos temáticos conforme a comissão	Atender demandas parlamentares diversas
Valor Total	2% da RCL da União, exercício anterior (metade para saúde)	1% da RCL da União, exercício anterior	Não há limite fixado	Teto de R\$ 11,5 bilhões (2025)
Distribuição	Igual entre todos os parlamentares	Dividido entre as bancadas estaduais	Conforme decisão da comissão	Distribuição definida pelo relator com base em solicitações

II.1.3 - Do arcabouço jurídico pertinente

Para melhor compreensão dos fundamentos legais aplicáveis às emendas parlamentares, apresentam-se, a seguir, em ordem cronológica, os principais marcos normativos, desde a promulgação da CF/88, que impactaram os processos de aprovação, execução e controle das emendas em suas diversas modalidades.

- (i) 1988 – CF/88 – instituição do ciclo e das ferramentas de controle orçamentário;
- (ii) 2006 – Resolução nº 01/2006 CN – estabelece as normas gerais para a apresentação e tramitação de emendas parlamentares ao PLOA;
- (iii) 2015 – Emenda Constitucional nº 86/15 – altera os arts. 165, 166 e 198 da CF/88, para tornar obrigatória a execução das emendas individuais;
- (iv) 2018 – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 8ª edição, válido a partir do exercício de 2019, e todas as edições posteriores;
- (v) 2019 – Emenda Constitucional nº 100/19 – altera os arts. 165 e 166 da CF/88, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal;
- (vi) 2019 – Emenda Constitucional nº 105/19 – acrescenta o art. 166-A à CF/88, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios mediante emendas ao PLOA;

- (vii) 2020 – Nota Técnica SEI nº 193/2020/ME – orientações sobre as Emendas Constitucionais nº 103 e nº 105, ambas de 2019;
- (viii) 2021 – Nota Técnica nº 2/21 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – que trata da Transferência Especial da União aos demais Entes (art. 166-A da CF/88), modalidade restrita às emendas individuais;
- (ix) 2022 – Emenda Constitucional nº 126/22 – dispõe sobre as emendas individuais ao PLOA e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023;
- (x) 2024 – Lei Complementar Federal nº 210/24 – dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na LOA;
- (xi) 2025 – Resolução nº 01/2025 CN – altera disposições da Resolução nº 01/2006 CN, para adequar o rito de apresentação e indicação de emendas parlamentares; e
- (xii) 2025 – Portaria Conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR nº 2/25 – dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização de emendas individuais, de bancada estadual, de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional, e superação de impedimentos de ordem técnica, em atendimento ao disposto nos arts. 166, §§ 9º a 20, e 166-A da CF/88, na LC nº 210/24, às disposições da LDO e da LOA, às decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854, e dá outras providências; e
- (xiii) 2025 – Resolução nº 02/2025 CN – altera disposições da Resolução nº 01/2006 CN, para adequar o rito de apresentação e indicação de emendas parlamentares.

Cumprе salientar, ademais, a existência de leis e normas gerais que regulamentam o planejamento e a execução orçamentária, bem como regras fiscais e contábeis, as quais orientam todo o ciclo orçamentário e são indispensáveis para o adequado exercício da função fiscalizatória pelos Tribunais de Contas.

É imprescindível que os entes observem os dispositivos contidos na Lei Federal nº 4.320/64 e na LC nº 101/00 — Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) —, bem como as diretrizes constantes no MCASP e no Manual dos Demonstrativos Fiscais (MDF), a fim de assegurar a rastreabilidade e a transparência dos registros relativos à aprovação, execução e controle dos recursos transferidos pela União, viabilizando, assim, o efetivo controle externo e o controle social.

Integra, ainda, o arcabouço jurídico das emendas parlamentares a LDO da União, que estabelece normas específicas para a execução dessas emendas no orçamento federal, incluindo critérios de priorização, limites de valor, condições para bloqueio e contingenciamento, entre outras disposições relevantes à elaboração da LOA.

Dessa forma, é possível indicar os principais marcos legais instituidores e regulamentadores das emendas parlamentares, conforme demonstrado a seguir:



Paralelamente, diversos órgãos, inclusive os Tribunais de Contas, expediram normativos, cartilhas, manuais, notas técnicas e outros documentos orientadores que objetivam induzir boas práticas e aperfeiçoar os procedimentos inerentes às emendas parlamentares, conforme exemplificado a seguir:

- (i) 2022 – Nota Recomendatória Atricon nº 01/22 – aponta recomendações aos Tribunais de Contas brasileiros quanto à sua atuação em relação às transferências especiais de que trata a EC nº 105/19;
- (ii) 2024 – Instrução Normativa (IN) TCU nº 93/24 – dispõe sobre a fiscalização, pelo Tribunal de Contas da União, de recursos alocados aos Estados, Distrito Federal e Municípios por meio de transferências especiais, conforme previsto no inciso I do art. 166-A da Constituição Federal;
- (iii) 2025 – Nota Recomendatória Conjunta nº 02/25 – subscrita pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), Instituto Rui Barbosa (IRB), Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (ABRACOM) e Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (AUDICON) – recomenda aos Tribunais de Contas brasileiros a sua atuação em relação à fiscalização da execução dos recursos advindos de emendas parlamentares federais;
- (iv) 2025 – IN TCM-GO nº 02/25 – que estabelece procedimentos para a operacionalização das emendas individuais de vereadores às propostas de leis orçamentárias anuais dos

Municípios. A normativa tem como objetivo garantir maior transparência, legalidade e eficiência na destinação e aplicação dos recursos públicos;

- (v) 2025 – Nota Técnica Orientativa – Portaria GM/MS nº 6.904/25 – Orientações para apresentação, execução e prestação de contas dos recursos de emendas parlamentares individuais (RP 6) que destinarem recursos ao Sistema Único de Saúde, em 2025; e
- (vi) 2025 – Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM-Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (AUDICON)- Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON)-Colégio Nacional-dos Procuradores-Gerais de Contas (CNPGC) nº 01/2025 - recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros quanto à sua atuação em relação à fiscalização da execução dos recursos advindos de emendas parlamentares dos entes subnacionais.

Os referidos documentos são relevantes para a adequada condução das etapas de aprovação, execução, prestação de contas e fiscalização das emendas parlamentares. Nesse contexto, **destaca-se a relevância dos Tribunais de Contas subnacionais elaborarem normativos próprios**, com vistas a orientar seus jurisdicionados quanto aos aspectos pertinentes às emendas parlamentares e à sua fiscalização, destacando a relevância do tema e as possíveis consequências decorrentes de falhas e irregularidades detectadas em todo o ciclo orçamentário desses recursos.

As orientações dos subnacionais ganham ainda mais relevo e urgência devido às recentes decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), que esclarecem a abrangência de suas determinações a respeito das emendas parlamentares. Assim, como será abordado com mais detalhes nos próximos itens, Estados, Distrito Federal e Municípios terão que, a partir da Lei Orçamentária do exercício de 2026, adotar todos os procedimentos e controles impostos à União pelo STF.

Essa decisão alcança os órgãos de controle externo, que deverão orientar e fiscalizar os entes subnacionais quanto às emendas parlamentares aos orçamentos federais, distritais, estaduais e municipais, promovendo a adequação ao modelo federal de transparência e rastreabilidade, que vem sendo delineado com as ações do Governo Federal e as decisões do STF.

Nesse contexto, ressalta-se a Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM- AUDICON-AMPCON-CNPGC nº 01, de 4 de novembro de 2025, que busca ampliar as orientações tratadas na Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM-AUDICON nº 02/2025, auxiliando os Tribunais de Contas acerca de procedimentos a serem instaurados, bem como destacando a necessidade de padronização de procedimentos contábeis nos três níveis de governo. É primordial que as instituições de controle e aquelas voltadas ao aperfeiçoamento da Administração Pública envidem esforços em publicar orientações que possam fomentar o debate e o desenvolvimento de soluções para transpor as dificuldades dos entes em fornecer transparência e rastreabilidade aos dados das respectivas emendas parlamentares aos PLOAs.



ibda
INSTITUTO BRASILEIRO DE
DIREITO ADMINISTRATIVO



TRADIÇÃO,
INOVAÇÃO E
CONHECIMENTO

II.1.4 - Das decisões do Supremo Tribunal Federal

Diante do cenário de insuficiência de transparência e indícios de uso indevido de recursos transferidos, o STF tem desempenhado papel central na definição de limites constitucionais e operacionais das emendas parlamentares, à luz dos princípios da transparência, do controle público e da legalidade orçamentária.

Embora a participação parlamentar na alocação dos recursos públicos contribua para a democratização do processo orçamentário, é notório que, nos últimos anos, houve deturpações em sua utilização. Nesse sentido, frequentemente se apontam as “emendas Pix” e o chamado “orçamento secreto” como distorções do processo orçamentário brasileiro, dadas a carência de transparência e a dificuldade de rastreamento, dificultando e, até mesmo, impedindo a fiscalização dos recursos públicos alocados por meio de emendas parlamentares.

A jurisprudência recente do STF revela preocupação com a ausência de mecanismos adequados de controle de transparência, especialmente no que se refere às emendas de relator-geral (RP9), conhecidas como “orçamento secreto”, e às transferências especiais provenientes de emendas individuais — popularmente denominadas “emendas Pix”.

Nesse sentido, destacam-se decisões proferidas em sede de ADPFs nºs 850, 851, 854 e 1014, bem como nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nºs 7688, 7695 e 7697.

Em relação ao chamado “orçamento secreto”, as ADPFs supracitadas sustentam que as práticas adotadas pelo Poder Legislativo no processo de apresentação e execução de emendas ao orçamento contrariam os preceitos da Constituição Federal e os princípios constitucionais que regem a matéria orçamentária.

Observa-se que, entre as decisões já proferidas, apenas a ADPF nº 854 foi decidida em caráter definitivo até o momento, com julgamento de mérito ocorrido em 19/12/2024, no qual se reconheceu a inconstitucionalidade da execução das emendas parlamentares sem observância dos princípios da transparência e da rastreabilidade, especialmente no tocante às emendas de relator.

Importa ressaltar que o STF não declarou a inconstitucionalidade das emendas de relator *per se*, mas sim do seu “uso indevido”, em desconformidade com as hipóteses autorizadas pelo art. 144 da Resolução nº 01/2006 - CN.

Até o presente momento, o STF ainda não se pronunciou de forma definitiva quanto à constitucionalidade do caráter impositivo das emendas parlamentares (objeto da ADI nº 7697), tampouco quanto à própria constitucionalidade das emendas individuais na modalidade de transferência especial (objeto das ADIs nº 7695 e nº 7688).

Apesar da pendência de julgamento definitivo, a Corte já fixou alguns parâmetros orientativos à execução das emendas parlamentares, com fundamento nos princípios constitucionais da transparência e da

rastreabilidade, de modo a viabilizar o efetivo controle externo e controle social. Nesse sentido, tem-se que:

- (i) a impositividade não possui caráter absoluto e deve ser considerada em conjunto com os demais princípios constitucionais orçamentários e em respeito às normas infraconstitucionais aplicáveis, compatibilizando-se com a LDO e com o PPA. Destacam-se alguns limites à impositividade delineados pelo STF em diferentes decisões: a execução das emendas submete-se à existência e apresentação prévia de plano de trabalho, o qual deve ser disponibilizado no sistema eletrônico Transferegov.br, aprovado por autoridade administrativa competente², entre outros;
- (ii) a vinculação federativa das emendas parlamentares é critério de validade, ou seja, é inválida emenda destinada por parlamentar a um Estado — ou Município nele localizado — diferente daquele pelo qual foi eleito³;
- (iii) a destinação das emendas para a área da saúde está condicionada ao atendimento de orientações e critérios técnicos indicados pelo gestor federal do Sistema Único de Saúde (SUS)⁴;
- (iv) para as “emendas Pix”, exige-se uma conta corrente bancária específica para a administração de cada transferência, com a finalidade de distingui-la de outros valores⁵; e
- (v) a fiscalização das “emendas Pix” será exercida mediante atuação conjunta do TCU e da CGU, sem prejuízo de colaboração eventual dos Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios⁶.

No que tange à exigência de apresentação de plano de trabalho como condição para a execução de emendas parlamentares, o STF tem reconhecido que a ausência de tal requisito configura impedimento de ordem técnica à execução, nos termos do art. 10, inciso XXII, da LC nº 210/244.

Cumprir observar que as emendas parlamentares integram o Orçamento Geral da União, o qual possui natureza una e indivisível. Logo, as mesmas regras, restrições e condicionantes aplicáveis às programações discricionárias do Poder Executivo incidem também sobre as emendas parlamentares.

É nesse contexto que se estabeleceu um limite de crescimento das emendas parlamentares, que deve observar o menor valor entre os seguintes parâmetros:

² ADI nº 7697, decisão de 16/08/24.

³ ADI nº 7697, decisão de 16/08/24.

⁴ ADPF nº 854, decisão de 19/12/22.

⁵ ADPF nº 854, decisão de 19/12/22.

⁶ ADI nº 7688, decisão de 16 a 23/08/24.

- (i) despesas discricionárias do Executivo;
- (ii) limite de crescimento do teto da LC nº 200/23; e
- (iii) variação da RCL.

Ademais, no julgamento da ADI nº 7697, o STF reconheceu que, embora as emendas impositivas tenham sua execução obrigatória nos termos dos §§ 11 e 12 do art. 166 da CF/88, sua implementação está condicionada à análise de mérito técnico pela Administração Pública, a qual deverá verificar a compatibilidade da proposta com o PPA, com a LDO e com o interesse público setorial.

Ressalta-se que, recentemente, o STF proferiu decisões que definem com maior precisão a competência para a fiscalização da aprovação, transferência e execução das emendas parlamentares. Adicionalmente, no bojo da ADPF nº 854, ampliou o alcance das interpretações do Tribunal a respeito das emendas parlamentares aos Estados, Distrito Federal e Municípios, impondo-lhes os mesmos procedimentos exigidos da União. A respeito, destaca-se o seguinte trecho da decisão, proferida em 23/10/25:

16. À vista disso, se as normas relativas ao processo legislativo orçamentário e à execução das emendas parlamentares no plano federal (com ênfase ao art. 163-A da CF) são de reprodução obrigatória, a interpretação que lhes foi conferida por esta Corte — da qual resultaram, por exemplo, os comandos destacados no item 2 desta decisão — também se reveste de caráter vinculante, em virtude do princípio da simetria.

17. Não basta, portanto, que o texto da Constituição Federal seja meramente reproduzido nos planos estadual, distrital e municipal. É indispensável que os entes subnacionais adotem a mesma densidade normativa — isto é, o mesmo padrão de concretização estabelecido no âmbito federal —, inclusive quanto aos mecanismos de transparência ativa e ao registro da origem e da destinação dos recursos. Isso significa que a interpretação conferida por esta Corte às normas constitucionais de reprodução obrigatória em questão projeta-se obrigatoriamente sobre os demais entes federativos, impondo-lhes o dever de adoção de medidas concretas de adequação normativa, procedimental e tecnológica, sem as quais a transparência e a rastreabilidade permanecem incompletas.

São demonstrados a seguir, resumidamente e em ordem cronológica, os principais aspectos constantes das decisões do STF nas ADPFs e nas ADIs retromencionadas:



AGO/24
ADPF 854 STF determinou transparência e rastreabilidade nas emendas de relator (RP9), exigindo identificação dos autores e critérios de distribuição.
DEZ/24
ADI 7697 Declarou inconstitucional a execução de emendas RP9 sem critérios objetivos e publicidade adequada.
ADI 7688 Reforçou a necessidade de critérios impessoais e técnicos para a alocação de recursos via emendas.
ADI 7695 Proibiu a execução de emendas parlamentares que violassem os princípios da moralidade, impessoalidade e publicidade.
FEV/25
ADPF 854 Homologação do plano de trabalho conjunto apresentado pelo Senado Federal, Câmara dos Deputados e Poder Executivo.
OUT/25
ADPF 854 Estender aos orçamentos estaduais e municipais as decisões do STF a respeito das emendas parlamentares.

Destaca-se que esta Nota Técnica cita alguns pontos relevantes das decisões do STF sobre o tema, não tendo a pretensão de abordar todos os aspectos já discutidos, tampouco todas as decisões proferidas, devido à extensão e à frequência de tais deliberações. Contudo, as recomendações apresentadas pelo IBDA observam preceitos fundamentais para garantir a transparência e a rastreabilidade dos dados das emendas parlamentares, de qualquer nível federativo, assim como para a devida fiscalização dos órgãos de controle externo e para aperfeiçoar o controle social.

II.1.5 - Da competência dos Tribunais de Contas

A competência do TCU para fiscalizar a aplicação de recursos públicos oriundos de emendas parlamentares ao orçamento da União encontra respaldo no regime de controle externo previsto no art. 70 da CF/88. Nos termos desse dispositivo, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta deve ser exercida pelo Congresso Nacional, com o auxílio do TCU, e pelos sistemas de controle interno de cada Poder.

Essa diretriz projeta-se também sobre os entes subnacionais, conforme os arts. 75 e 31 da CF/88, que asseguram aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (quando instituídos) as mesmas competências atribuídas ao TCU, no que couber, assegurando a simetria federativa no exercício do controle externo.

O art. 71 da CF/88 especifica as competências do TCU, **destacando-se a fiscalização de recursos repassados pela União, inclusive mediante convênios ou outros instrumentos congêneres**. No contexto das emendas parlamentares, essa previsão garante à referida Corte de Contas a competência para fiscalizar a alocação e execução de recursos federais, inclusive quando descentralizados para outros entes federados.

Especificamente no caso das transferências especiais — introduzidas pela EC nº 105/19 e aperfeiçoadas pela EC nº 126/22 —, o repasse dos recursos ocorre de forma direta, sem necessidade de convênio ou instrumento congênere. Nessa modalidade, os recursos são incorporados imediatamente ao patrimônio do ente federado beneficiário, conforme disposto no § 2º, inciso II, do art. 166-A da CF/88 e na Nota Técnica nº 2/21 - CN. Esse aspecto originou controvérsia a respeito da delimitação da competência fiscalizatória do TCU e dos Tribunais de Contas subnacionais.

Por esse motivo, o Tribunal de Contas da União, ao apreciar o Processo TC nº 032.080/2021-2, sob relatoria do Ministro Vital do Rêgo, consolidou entendimento no sentido de que a fiscalização das despesas realizadas com recursos oriundos de transferências especiais incumbiria, primariamente, aos sistemas de controle dos entes federados destinatários, incluindo seus respectivos Tribunais de Contas.

Esse posicionamento foi formalizado por meio do Acórdão TCU nº 518/2023 – Plenário, o qual reconheceu que a União transferiria não apenas os recursos, mas também sua propriedade, de modo que estaria despojada do poder de fiscalizar sua aplicação, com exceção das condicionantes constitucionais. Portanto, caberia aos Tribunais de Contas locais o exame da legalidade, legitimidade, economicidade e efetividade da aplicação desses recursos, restando sob a responsabilidade do TCU apenas a fiscalização do cumprimento das condicionalidades constitucionais previstas no art. 166-A da CF/88.

Tal entendimento, entretanto, opõe-se à interpretação que o STF conferiu ao art. 7º, parágrafo único, da LC nº 210/24⁷, estabelecendo que: (i) o termo “apreciação” contido no dispositivo deve ser compreendido como competência para o TCU fiscalizar e julgar as contas relativas à aplicação dos recursos de “emendas PIX”; (ii) nenhuma norma regimental ou administrativa pode flexibilizar ou modificar essa competência, que tem estatura constitucional; e (iii) que as prestações de contas dessa modalidade de emenda devem seguir os mesmos padrões das transferências com finalidade definida.⁸

Essa interpretação foi reafirmada e complementada no bojo da ADPF nº 854, por intermédio de 2 (dois) pronunciamentos judiciais posteriores — Decisões de 17/09/2025 e 26/09/2025 —, de onde se extraem os seguintes excertos:

⁷ Art. 7º “[...]”

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

⁸ ADPF nº 854 e ADIs nº 7688, nº 7695 e nº 7697. Decisão Monocrática proferida em 02/12/2024, referendada pelo Plenário em 04/12/2024.

Decisão Monocrática de 17/09/2025

2. Ressalto que o diálogo interinstitucional proposto revela-se oportuno para a construção de parâmetros para a análise, apreciação e/ou julgamento dos “relatórios de gestão” e definição de providências, notadamente em razão da expertise técnica do órgão de controle externo. Na consecução do referido diálogo, é imprescindível que sejam consideradas as balizas definidas pelo **Plenário desta Corte** quanto à **competência exclusiva do Tribunal de Contas da União** para o julgamento das contas referentes às “emendas PIX”, **sem prejuízo da cooperação dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios**, na forma definida no item 16 da decisão de e-doc. 2.637, Id. b676eebd.

3. Nesse sentido, quanto ao item 11 da Petição nº. 128.498/2025, esclareço que os julgamentos de contas eventualmente realizados pelos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios são **nulos, não se prestando a substituir o juízo constitucionalmente reservado ao TCU**. Tais atos são eivados de vício de competência, pois o exercício da função de julgamento das contas relativas a recursos da União é atribuição exclusiva do TCU, nos termos do art. 71 da CF. É antiga a jurisprudência do STF assentando: [...]

Despacho de 26/09/2025

1. No que se refere à análise e ao julgamento das contas relativas às “emendas individuais” (RP 6), esclareci, em decisão proferida em **17 de setembro de 2025**, que a competência para tal exame é **exclusiva do TCU**, nos termos do art. 71 da Constituição Federal, conforme reiteradamente afirmado pelo Plenário desta Corte (e-doc. 1.003 e 2.637, Id. d92af5e0 e b676eebd), razão pela qual são nulos os julgamentos eventualmente realizados pelos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios.

2. Por meio da **Petição nº. 133.691/2025**, o TCU formulou **pedido de esclarecimento**, com o objetivo de delimitar o alcance de sua competência, tendo em vista que as Tomadas de Contas Especiais (TCEs) decorrem de duas situações distintas: “(i) no processo de **análise das prestações de contas dos recursos**, mediante a verificação dos relatórios de gestão apresentados pelos beneficiários; e (ii) em decorrência de **fiscalizações** realizadas por tribunais de contas, bem como do recebimento de **denúncias ou representações** encaminhadas a esses órgãos” (e-doc. 2.711, Id. 2b62252e).

3. No caso dos processos de análise das prestações de contas, as TCEs são autuadas pelos órgãos supervisores federais, “remetidas à Controladoria-Geral da União (CGU) e, em seguida, ao **TCU** para fins de apuração, instrução e julgamento” (e-doc. 2.711, Id. 2b62252e). Quanto às TCEs originadas de fiscalizações, denúncias e representações, o processamento se dá perante o “**tribunal em que a demanda tiver ingressado**, abrangendo toda a apuração até o julgamento, inclusive nos casos em que se configure a necessidade de instauração de tomada de contas especial” (e-doc. 2.711, Id. 2b62252e).

4. Em face disso, cumpre esclarecer que **a competência exclusiva do TCU se refere ao julgamento das prestações de contas (“relatórios de gestão”) decorrentes das “emendas individuais” (RP 6)**. Portanto, resta preservada a atribuição dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios para processar e julgar as fiscalizações, denúncias e representações instauradas em suas respectivas jurisdições. Consigno, assim, a conformidade do procedimento apresentado pelo TCU no e-doc. 2.711 (Id. 2b62252e) com a determinação fixada na decisão de 17 de setembro de 2025.



ibda
INSTITUTO BRASILEIRO DE
DIREITO ADMINISTRATIVO



TRADIÇÃO,
INOVAÇÃO E
CONHECIMENTO

Assim, com base nas recentes decisões do STF, bem como no procedimento apresentado pelo TCU em manifestação constante dos autos da ADPF nº 854 — cuja conformidade foi convalidada pelo Ministro Relator —, apresenta-se o seguinte resumo esquemático:

Competência do TCU

- **Prestação de Contas**
 - análise dos relatórios de gestão apresentados pelos beneficiários;
- **Fiscalização**
 - dos recursos de transferência especial, conforme plano anual de auditoria;
- **Denúncia e Representação**
 - recebidas no TCU;
- **Tomada de Contas Especial**
 - originadas das naturezas processuais anteriores.

Competência dos TCEs e TCMs

- **Fiscalização**
 - dos recursos de transferência especial, conforme plano anual de auditoria;
- **Denúncia e Representação**
 - recebidas no respectivo tribunal;
- **Tomada de Contas Especial**
 - originadas das naturezas processuais anteriores.

Compete, igualmente, aos Tribunais de Contas subnacionais a fiscalização das emendas parlamentares aos orçamentos estaduais, distritais e municipais, nos termos do art. 70 da CF/88. Cumpre salientar, todavia, que, conforme informado anteriormente, em recente decisão proferida pelo STF, no âmbito da ADPF nº 854, foi estendida aos entes federativos a interpretação da Corte às normas constitucionais que versam sobre as emendas parlamentares à Lei Orçamentária da União, impondo-lhes **“o dever de adoção de medidas concretas de adequação normativa, procedimental e tecnológica, sem as quais a transparência e a rastreabilidade permanecem incompletas.”**⁹

A referida decisão impõe que a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares aprovadas pelos Deputados Estaduais, Deputados Distritais e Vereadores, para o exercício de 2026, somente poderá ser iniciada após a comprovação, perante os respectivos Tribunais de Contas, do cumprimento do art. 163-A da CF/88, conforme os parâmetros de transparência e rastreabilidade fixados pelo Plenário do STF.

Caberá aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos Ministérios Públicos de Contas e às Procuradorias-Gerais de Justiça dos Estados-membros e do DF a adoção de medidas voltadas à fiscalização e à promoção da conformidade de todo o processo orçamentário dos entes

⁹ Decisão Monocrática proferida pelo Ministro Relator em 23/10/2025.

subnacionais ao modelo federal de transparência e rastreabilidade, assegurando sua plena observância no exercício de 2026, respeitadas as competências institucionais de cada órgão.

II.2 - Das formas de fiscalização

Considerando que, nos termos do entendimento firmado pelo STF, a fiscalização da aplicação dos recursos provenientes das emendas parlamentares às leis orçamentárias será exercida pelo TCU e pelos Tribunais de Contas subnacionais, nos termos informados no item anterior, cumpre-nos, agora, examinar as formas de fiscalização que podem ser utilizadas.

A esse respeito, ressalta-se que os Tribunais de Contas poderão valer-se dos instrumentos de fiscalização previstos em seus normativos próprios, notadamente auditorias, representações, denúncias e tomadas de contas.

Quanto às transferências especiais da União, dada a origem federal dos recursos e sua execução descentralizada por entes subnacionais, assegurar a transparência e a rastreabilidade ao longo de todo o processo constitui tarefa complexa, porém indispensável. A rastreabilidade dos recursos possibilita o pleno exercício das competências constitucionais dos órgãos de controle, tanto na esfera interna quanto na externa, fortalecendo o controle institucional e o controle social.

Nesse contexto, a realização de auditorias cooperativas entre o TCU, os Tribunais de Contas subnacionais e demais órgãos de controle desponta como estratégia relevante para o aprimoramento da fiscalização. Acordos de cooperação, compartilhamento de informações, utilização conjunta de soluções tecnológicas e capacitação de pessoal são medidas que podem ampliar e acelerar o controle sobre os recursos provenientes das emendas parlamentares, contribuindo também para o cumprimento de decisões judiciais e para melhoria da aplicação dos recursos em prol da sociedade.

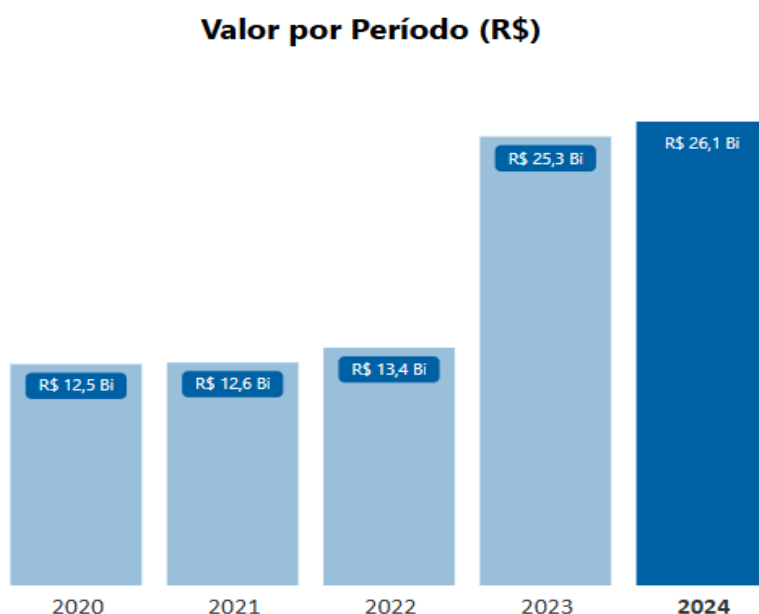
Adicionalmente, os órgãos de controle podem colaborar para o aprimoramento do atual cenário das emendas parlamentares, identificando boas práticas, parcerias possíveis para os entes subnacionais e orientando os beneficiários quanto à adequada gestão dos recursos.

Nesse sentido, o uso de soluções consensuais — com ampla participação dos atores envolvidos —, a celebração de termos de ajustamento de gestão, a realização de reuniões técnicas e a promoção de ações de capacitação podem contribuir para a obtenção de resultados mais céleres e eficazes na prevenção e correção de irregularidades relacionadas à destinação e à aplicação dos recursos oriundos das emendas parlamentares.

Com a Nota Técnica que trata da fiscalização dos recursos decorrentes de emendas parlamentares, o IBDA pretende não apenas mitigar os efeitos decorrentes da atual insuficiência de transparência e rastreabilidade desses recursos, mas também oferecer subsídios técnicos úteis à condução de futuras

ações de fiscalização, como a realização de levantamentos e avaliações de riscos que possibilitem a identificação de áreas e entes com maior propensão à ocorrência não conformidades.

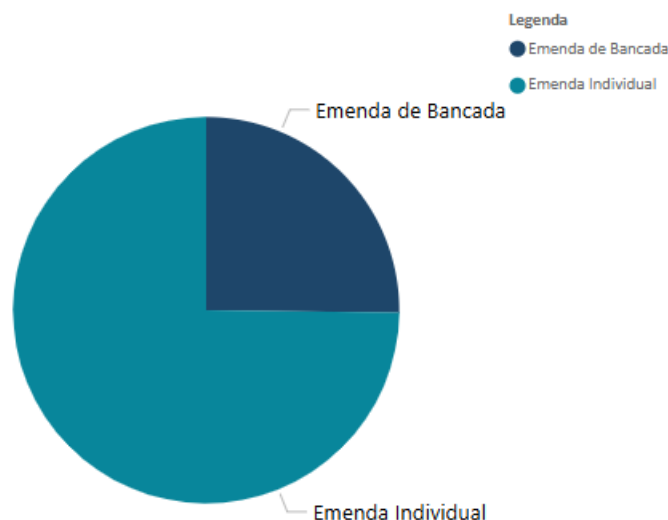
Para melhor dimensionamento do universo de recursos passíveis de fiscalização, destaca-se que, segundo dados do Portal da Transparência da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), nos últimos 5 (cinco) anos foram transferidos aproximadamente R\$ 89,91 bilhões por meio de emendas parlamentares, dos quais R\$ 51,4 bilhões (57,23% do total) foram repassados apenas entre os anos de 2023 e 2024, conforme demonstrado a seguir:



Fonte: <https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/painel-das-emendas-parlamentares-individuais-e-de-bancada>

A maior parte dos valores repassados foram de emendas de parlamentares na modalidade Emenda Individual, o equivalente a 74,79% do montante total.

Valor Repassado por Tipo de Emenda (R\$)



Fonte: <https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/painel-das-emendas-parlamentares-individuais-e-de-bancada>

Observam-se, ainda, os dados apontados na Decisão do STF, de 23/10/2025¹⁰, a respeito da opacidade das emendas parlamentares estaduais, distritais e municipais, a seguir transcritos, que reforçam a relevância da fiscalização dos órgãos de controle subnacionais:

6. Na citada Petição nº. 151.847/2025, os amici curiae Associação Contas Abertas, Transparência Brasil e Transparência Internacional - Brasil noticiam o seguinte cenário, com base na Nota Técnica “Índice de Transparência e Governança Pública – Poder Executivo (Estados e Distrito Federal)”¹, de abril de 2025:

*“Com relação às informações que são efetivamente divulgadas, notou-se que apenas três dos 27 estados divulgam informações completas sobre as emendas. 23 estados divulgam apenas **informações incompletas, enquanto um estado não fornece nenhuma informação considerada essencial**. Faltam informações básicas e necessárias para o exercício de qualquer tipo de controle sobre estes recursos. Por exemplo, **14 estados não informam o ente beneficiário da emenda nos seus portais de transparência, enquanto outros 17 não informam a localidade do gasto; 12 estados não detalham o histórico de execução das emendas e 6 não informam nem o objeto da emenda**. Há também graves problemas com relação ao formato das informações disponibilizadas, com 16 estados cumprindo apenas parcialmente os requisitos e quatro não cumprindo com nenhum deles.”* (e-doc. 2.788, Id. 4be85a73)

7. Acrescentam, a partir do estudo “Índice de Transparência e Governança Pública Municipal”² - o qual avaliou 329 Prefeituras em 11 Estados e foi publicado em **outubro de 2025** —, que “uma parte

¹⁰ ADPF Nº 854.

significativa destes entes (37%, ou 122 municípios) não divulga quaisquer informações sobre emendas parlamentares recebidas, seja do orçamento federal, seja do orçamento estadual” (e-doc. 2.788, Id. 4be85a73).

À luz das circunstâncias apresentadas, verifica-se que é de extrema relevância o potencial das auditorias de conformidade, financeiras e operacionais para fortalecer o controle sobre a aprovação das emendas parlamentares e a execução das transferências da União — especialmente as “emendas Pix” —, bem como sobre o controle das emendas aos orçamentos estaduais, distritais e municipais.

Por fim, enfatizam-se as diversas possibilidades da atuação dos Tribunais de Contas, destacando-se, para os fins desta Nota Técnica, os seguintes instrumentos:

- (i) Levantamento;
- (ii) Avaliação de Riscos;
- (iii) Representações e Denúncias;
- (iv) Auditorias de Conformidade;
- (v) Auditorias Financeiras; e
- (vi) Auditorias Operacionais.

II.2.1 - Levantamento

A primeira etapa considerada adequada consiste na realização de análise preliminar dos dados disponíveis, a qual pode ser conduzida por meio de um Levantamento — instrumento de fiscalização previsto nos regimentos internos dos Tribunais de Contas. Esse procedimento possui, entre outros objetivos, a finalidade de avaliar a viabilidade e a necessidade de fiscalizações mais aprofundadas.

O Levantamento serve como base para a seleção do instrumento de fiscalização mais adequado a cada situação. Nos casos em que se opte por auditoria, o Levantamento é essencial à elaboração do Plano de Auditorias — ou instrumento equivalente —, permitindo a definição adequada de riscos, escopo, entes auditados, natureza da auditoria pertinente, além de subsidiar o planejamento quanto às técnicas e aos procedimentos a serem adotados.

O objetivo inicial do Levantamento deve ser a identificação dos entes beneficiários por emendas parlamentares, das respectivas modalidades de emendas recebidas e, quando aplicável, das condições pactuadas. Tais informações são fundamentais para a seleção dos entes auditáveis por exercício, com base na competência do respectivo Tribunal de Contas e nos critérios de priorização de suas atividades.

Atualmente, a União ainda não disponibiliza todos os dados de forma consolidada em um único portal, exigindo, conforme o objetivo do controle, a consulta a múltiplas fontes e a integração de informações. A transparência e a rastreabilidade desses dados estão em fase de aprimoramento, impulsionadas,

sobretudo, por decisões do STF. Nesse cenário, os órgãos de controle — em todos os níveis federativos — desempenham papel central para o alcance de um padrão ideal de transparência.

São fontes fundamentais para a realização do Levantamento:

- (i) Transferegov.br¹¹;
- (ii) Tesouro Nacional Transparente¹²;
- (iii) Portal da Transparência – Controladoria-Geral da União¹³;
- (iv) Siga Brasil¹⁴;
- (v) Portais oficiais de Estados, Distrito Federal e Municípios;
- (vi) Portais dos Tribunais de Contas; entre outros.

A ausência de informações disponíveis é agravada, quando avaliamos as emendas parlamentares relativas aos entes subnacionais, conforme estudo efetuado pelo movimento Transparência Internacional – Brasil, intitulado “Raio X das Emendas ao Orçamento”¹⁵.

Posto isso, recomenda-se que o segundo objetivo do Levantamento seja a identificação dos dados disponibilizados pelos entes auditáveis, tanto os já publicizados quanto aqueles constantes em processos administrativos e sistemas de controle interno. Essa etapa permite avaliar a viabilidade de auditorias relativas à execução das transferências oriundas de “emendas Pix”, com base na existência de informações mínimas disponíveis.

O terceiro objetivo recomendado é a consolidação de informações constantes nos sistemas internos das Cortes de Contas, bem como em seus processos — como Representações e Denúncias já analisadas —, que contenham avaliações relevantes, recomendações e determinações úteis à análise de riscos e à definição do planejamento das auditorias.

Na ausência de dados suficientes, recomenda-se que os entes auditáveis sejam instados, conforme os normativos das Cortes de Contas, a estruturar e disponibilizar as informações necessárias à fiscalização. Nesses casos, é oportuno que a divulgação ocorra por meio dos Portais de Transparência, da plataforma Transferegov.br e outros sistemas oficiais dos entes ou dos próprios Tribunais de Contas, abrangendo dados sobre emendas parlamentares, recursos transferidos, procedimentos licitatórios e contratuais, execução orçamentária e prestações de contas.

¹¹ <https://portal.transferegov.sistema.gov.br/portal/home>

¹² <https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/painel-das-emendas-parlamentares-individuais-e-de-bancada>

¹³ ¹³ <https://portal.datransparencia.gov.br/emendas>

¹⁴ https://www9qs.senado.leg.br/extensions/Siga_Brasil_Emendas/Siga_Brasil_Emendas.html

¹⁵ <https://transparenciainternacional.org.br/publicacoes/raio-x-das-emendas-ao-orcamento/>

O Levantamento também poderá ser realizado durante a fase de planejamento de auditorias já instauradas, com o objetivo de aprofundar a análise de riscos e selecionar os procedimentos e técnicas de fiscalização mais apropriados.

Ressalta-se, por fim, que os Tribunais de Contas, em atenção às diretrizes do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), instituído pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), poderão ampliar a transparência ativa referente às emendas parlamentares, por meio da disponibilização de painéis de consulta que agreguem dados consolidados — obtidos nos Levantamentos — acerca de todos os tipos de emendas, promovendo, desse modo, maior controle institucional e fornecendo subsídios para o controle social.

II.2.2. Avaliação de riscos

A identificação de riscos constitui etapa essencial no processo de planejamento da auditoria, sendo definida pelas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) como o reconhecimento das áreas com maior probabilidade de ocorrência de não conformidades ou de irregularidades relevantes.

A partir da coleta de dados e informações relativas às emendas parlamentares e da seleção dos entes auditáveis, torna-se viável estabelecer os riscos associados ao controle e à aplicação dos referidos recursos, bem como definir os instrumentos fiscalizatórios mais adequados, com base em critérios de avaliação preliminar de riscos.

Essa avaliação preliminar tem por finalidade subsidiar a elaboração do Plano de Auditorias, ou instrumento equivalente, por meio da identificação e da classificação dos riscos, permitindo a seleção mais eficiente das auditorias a serem realizadas. Ressalta-se que essa etapa não substitui a identificação dos riscos específicos de auditoria, que deve ocorrer no planejamento de cada trabalho individual.

Um dos riscos inerentes às emendas parlamentares reside na insuficiência de informações disponibilizadas nos portais oficiais da União e dos entes federativos. A insuficiência de transparência e de registros que permitam a rastreabilidade constituem problemas já reconhecidos e objeto de diversas decisões judiciais.

Nesse contexto, a partir do exercício de 2025, o PNTD passou a contemplar critérios específicos de avaliação quanto à transparência das emendas parlamentares. O cumprimento, ou não, desses critérios poderá subsidiar a avaliação preliminar de riscos. Como o referido Programa é uma avaliação anual, será possível o acompanhamento da evolução da transparência, bem como a adequação da matriz de riscos à realidade de cada ente federativo.

Com vistas ao aprimoramento da identificação e do monitoramento dos riscos associados à execução dos recursos — especialmente aqueles provenientes de transferências especiais —, recomenda-se a

elaboração de uma matriz de riscos. Tal matriz deve ser aplicada a todos os entes beneficiários, contemplando riscos relacionados, entre outros, aos seguintes aspectos:

- (i) Autoria da emenda – considerando os fatores políticos e regionais;
- (ii) Transparência e rastreabilidade;
- (iii) Registros financeiros e contábeis;
- (iv) Desvios de finalidade;
- (v) Contratações diretas;
- (vi) Licitações e contratos;
- (vii) Execução orçamentária;
- (viii) Prestação de contas; e
- (ix) Impactos sociais.

A matriz de riscos poderá ser estruturada com base em dados obtidos durante o Levantamento, com ênfase especial nas informações oriundas de Representações, Denúncias e outros processos que indiquem possíveis desvios na aplicação dos recursos. Com base em estudos anteriores, é possível atribuir pesos aos critérios, considerando o tipo e o objeto da auditoria.

As avaliações de riscos eventualmente já estruturadas no órgão de controle podem ser agregadas à metodologia, sendo possível a utilização de sistemas de gerenciamento de riscos existentes, sem prejuízo ao planejamento de auditorias voltadas especificamente às emendas parlamentares.

II.2.3 - Representações e Denúncias

As Representações e Denúncias são instrumentos fundamentais para o exercício do controle social e o fortalecimento da atividade fiscalizatória desempenhada pelos Tribunais de Contas. Além das previsões contidas na Lei Federal nº 14.133/21 e nas normas orgânicas das Cortes de Contas, esses mecanismos conferem legitimidade a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato para provocar a atuação do controle externo diante de indícios de irregularidades na gestão dos recursos públicos.

No caso específico das emendas parlamentares executadas mediante transferências especiais, as representações podem apontar, por exemplo, desvios de finalidade na aplicação dos recursos, inexecução dos objetos pactuados, destinação para despesas vedadas — como gastos com pessoal ou serviço da dívida — e inconsistências nas informações inseridas na plataforma Transferegov.br.

Quando devidamente fundamentadas, tais análises podem subsidiar o planejamento das auditorias com dados mais precisos e criteriosos, permitindo uma triagem mais célere e eficaz, o que potencializa os resultados das ações de controle.

Adicionalmente, as decisões oriundas do processamento de representações e denúncias podem ensejar efeitos suspensivos sobre atos praticados pelos entes beneficiários das emendas, por meio de medidas cautelares ou de outras determinações que tenham como objetivo impedir a continuidade da má aplicação dos recursos públicos.

Considerando o atual cenário das emendas parlamentares, é recomendável que representações e denúncias relacionadas à aplicação desses recursos sejam processadas em rito sumário pelas Cortes de Contas, com o objetivo de garantir maior agilidade e efetividade no exercício do controle externo.

II.2.4 - Auditorias de Conformidade

A Auditoria de Conformidade, nos termos da NBASP 400, consiste em uma avaliação independente voltada à verificação do atendimento de determinado objeto aos critérios previamente definidos, os quais podem compreender normas legais, regulamentares e contratuais. Essa modalidade de auditoria objetiva aferir se as ações e decisões administrativas estão sendo conduzidas de acordo com os preceitos legais, regulamentares e contratuais, bem como avaliar a legitimidade dos atos praticados.

No âmbito da fiscalização das transferências especiais oriundas de emendas parlamentares, a Auditoria de Conformidade desempenha papel central. Incumbe ao auditor verificar se os entes beneficiários observam os critérios constitucionais fixados pela EC nº 105/19, especialmente no que se refere às vedações relativas à aplicação dos recursos em despesas com pessoal, encargos sociais e serviço da dívida.

Cumpre, ainda, observar o cumprimento da exigência de destinação de, no mínimo, 70% (setenta por cento) dos valores transferidos a despesas de capital, e também assegurar que os recursos estejam sendo aplicados em programações finalísticas compatíveis com as áreas de competência do Poder Executivo do respectivo ente federativo. Todos esses elementos consubstanciam critérios objetivos e verificáveis, que devem nortear a atuação dos servidores das Cortes de Contas.

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, por meio da Nota Recomendatória Atricon nº 01/22, destaca que os Tribunais de Contas devem fiscalizar não apenas a regularidade contábil, financeira e orçamentária das transferências, mas também a observância das finalidades previstas nas emendas, bem como a transparência na aplicação dos recursos públicos. A ausência de planejamento, a execução orçamentária incompatível com o objeto declarado ou a omissão de dados na plataforma Transferegov.br são exemplos de potenciais não conformidades que devem ser objeto de apuração.

Nesse sentido, as Auditorias de Conformidade devem adotar abordagem baseada em riscos, selecionar critérios claramente definidos e aplicar procedimentos técnicos que possibilitem a emissão de conclusões fundamentadas. Tal prática contribui para o fortalecimento da governança e da confiança na gestão dos recursos públicos.

Recomenda-se, ainda, que, mesmo em Auditorias de Conformidade cujo objeto aborde outras áreas, sejam realizadas as verificações pertinentes sempre que identificada execução orçamentária em fontes vinculadas às emendas parlamentares, observada a competência do respectivo Tribunal de Contas.

Nas Auditorias de Conformidade voltadas à aplicação de recursos oriundos de emendas parlamentares, é imprescindível a observância dos critérios legais e normativos aplicáveis ao objeto auditado. Assim, a atuação fiscalizatória deve abranger não apenas os aspectos formais da execução orçamentária e financeira, mas também a aderência das ações às finalidades públicas legalmente estabelecidas no plano de ação apresentado, assegurando a efetividade do controle externo e o respeito aos princípios constitucionais.

II.2.5 - Auditorias Financeiras

As Auditorias Financeiras, conforme estabelecido na NBASP 200, têm por finalidade fornecer asseguração razoável aos usuários quanto à fidedignidade das demonstrações contábeis ou de outras formas de apresentação de informações financeiras, em todos os aspectos relevantes, de acordo com a estrutura de relatório financeiro e o marco regulatório aplicável.

Na análise das demonstrações contábeis e dos relatórios financeiros, as Auditorias Financeiras podem identificar, de forma inequívoca, diversas falhas, dentre as quais se destacam:

- (i) registros indevidos nos sistemas contábeis e orçamentários, com a finalidade de contornar o arcabouço normativo vigente – critérios: Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBCASP) e MCASP;
- (ii) utilização inadequada de fontes de recursos e de contas bancárias, dificultando o rastreamento dos valores transferidos – critérios: art. 8º da LC nº 210/24 c/c o art. 2º, § 4º, da IN TCU nº 93/24;
- (iii) não utilização dos recursos recebidos, o que pode evidenciar a inexistência de demandas que justifiquem a transferência de recursos federais – critério: parágrafo único do art. 8º da LC nº 210/24; e
- (iv) inconsistência, falta de confiabilidade e de transparência nas informações contábeis e financeiras apresentadas – critérios: NBCASP e MCASP.

Diante dessas constatações, as Auditorias Financeiras podem revelar não apenas o descumprimento de dispositivos legais, mas também situações que indiquem ausência de interesse público ou de resultados efetivos para a sociedade. Seus achados impactam diretamente na qualidade da asseguração prestada sobre as demonstrações contábeis e as informações financeiras, podendo repercutir, inclusive, nas prestações de contas dos gestores responsáveis.

II.2.6 - Auditorias Operacionais

A NBASP 300 define a Auditoria Operacional como exame independente, objetivo e confiável, voltado à avaliação de empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações governamentais, com base nos princípios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, além da identificação de oportunidades de aperfeiçoamento.

Diferentemente das Auditorias de Conformidade e Financeiras, as Auditorias Operacionais concentram-se nos resultados obtidos em relação aos recursos empregados, com o intuito de identificar boas práticas e propor aperfeiçoamentos na gestão pública. Sua finalidade é agregar valor à administração, mediante recomendações fundamentadas em evidências, com foco na melhoria contínua da governança.

No âmbito das emendas parlamentares executadas por meio de transferências especiais, a aplicação das Auditorias Operacionais revela-se especialmente relevante. Isso porque, para além da verificação da legalidade e da correta alocação orçamentária, impõe-se a análise da efetividade das ações implementadas e dos impactos gerados na vida dos cidadãos.

A abordagem operacional possibilita avaliar se os objetos financiados — tais como obras, equipamentos ou serviços — foram efetivamente entregues, se atendem às finalidades públicas estabelecidas e se os resultados alcançados correspondem às necessidades da população local. Podem ser considerados critérios como a adequação do planejamento, a tempestividade da execução, a qualidade dos serviços prestados e o alcance do público-alvo.

Ademais, as Auditorias Operacionais viabilizam a análise dos impactos das emendas parlamentares nas políticas públicas por elas beneficiadas, verificando se os recursos foram utilizados de forma eficiente, eficaz e econômica.

Quando constatadas boas práticas e oportunidades de melhoria, compete às Cortes de Contas, conforme já mencionado, promover a disseminação das experiências exitosas, bem como das medidas para melhoria na aplicação das emendas parlamentares, promovendo, inclusive, por meio de suas Escolas de Contas, eventos de capacitação.

III – CONCLUSÕES E ENCAMINHAMENTOS

Com o intuito de colaborar com a fiscalização das emendas parlamentares pelos órgãos de controle, em especial os Tribunais de Contas, são apresentadas, a seguir, recomendações voltadas à mitigação dos impactos decorrentes da ausência de transparência e de rastreabilidade atualmente observada.

Essas recomendações estão em consonância com a Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM-AUDICON-AMPCON-CNPGC nº 01/2025 e com as decisões do Supremo Tribunal Federal,

constituindo ferramentas capazes de apoiar os órgãos de controle no cumprimento da determinação para que prestem auxílio aos entes, conforme transcrito a seguir:

II - Oficiem-se ao Exmo. Ministro-Presidente do Tribunal de Contas da União, ao Exmo. Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União e à Exma. Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos para que, nos limites das suas competências e capacidades técnicas, prestem auxílio aos Estados, ao DF e aos Municípios — inclusive por meio de programas de capacitação e treinamentos, compartilhamento de soluções tecnológicas, elaboração de manuais e guias operacionais, suporte técnico para integração de sistemas, intercâmbio de dados e de boas práticas, além da institucionalização de canais permanentes de orientação e acompanhamento —, de modo a viabilizar a efetiva implementação, no plano subnacional, do modelo de transparência e rastreabilidade atualmente vigente no âmbito federal.

Busca-se, ainda, destacar o potencial das auditorias de conformidade, financeiras e operacionais no fortalecimento do controle sobre a aprovação e a execução das transferências — com destaque para as denominadas “emendas Pix”.

1. Publicar normatização e orientações aos jurisdicionados regulamentando a fiscalização dos recursos oriundos das emendas parlamentares, conforme as decisões do STF sobre o tema, com vistas a orientar o planejamento do controle externo e a atuação dos entes jurisdicionados beneficiários e, ainda, subsidiar o controle social.

A fiscalização dos recursos oriundos das emendas parlamentares demanda a edição de normativos próprios por parte dos Tribunais de Contas, com vistas à definição de sua metodologia de atuação e dos requisitos a serem observados pelos entes jurisdicionados.

A regulamentação interna das Cortes de Contas, elaborada em consonância com suas competências constitucionais e legais, orienta o planejamento do controle externo e a atuação dos entes jurisdicionados beneficiários, conferindo celeridade e efetividade ao processo fiscalizatório.

Adicionalmente aos normativos internos, a disponibilização de documentos orientadores — tais como cartilhas, manuais e notas técnicas — revela-se fundamental à prevenção de falhas na execução orçamentária e na prestação de contas dos recursos oriundos das emendas parlamentares.

Para ampliar o alcance das ações de fiscalização, em estrita observância ao arcabouço jurídico vigente e às decisões judiciais, destaca-se a obrigatoriedade da regulamentação e da definição de procedimentos específicos, obedecendo ao modelo federal de transparência e rastreabilidade, que vem sendo delineado com as ações do Governo Federal e as decisões do STF.

Com o objetivo de reforçar a **relevância e a urgência** da adoção de “**medidas concretas de adequação normativa, procedimental e tecnológica, sem as quais a transparência e a rastreabilidade permanecem**

*incompletas”*¹⁶, rememoro a recente decisão do Supremo Tribunal Federal que estende aos entes subnacionais as determinações relativas às emendas parlamentares às leis orçamentárias, determinações estas proferidas nas ações judiciais no âmbito da União, válidas para os orçamentos referentes ao exercício de 2026.

Reforça-se que os entes subnacionais, por decisão do STF, **só podem iniciar a execução orçamentária e financeira de suas emendas parlamentares aos orçamentos relativos ao exercício de 2026, após comprovarem aos respectivos Tribunais de Contas que houve adequação ao modelo federal.** Posteriormente, em audiência pública fixada para **março de 2026, os Tribunais de Contas deverão apresentar ao STF os primeiros resultados das medidas de conformidade das emendas parlamentares estaduais, distritais e municipais adotadas pelos entes.**

Nesse contexto, a Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM-AUDICON-AMPCON-CNPGC nº 01/2025 também orienta os Tribunais de Contas a instituírem modelos próprios de fiscalização, promoverem a adaptação de seus sistemas de acompanhamento, bem como expedirem os atos normativos necessários à regulamentação das emendas orçamentárias, de modo que sua observância esteja implementada **até 1º de janeiro de 2026.**

A Nota Recomendatória recomenda, ainda, que, nos casos de emendas parlamentares de bancada, os Tribunais de Contas orientem os gestores a publicarem, por meio de portaria, **até 30 de setembro do exercício anterior ao que se refere a LOA:** (i) os projetos de investimentos, acompanhados das estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira; e (ii) os critérios e as orientações para a execução dos projetos e das ações prioritárias, que deverão ser observados em todas as programações discricionárias do Poder Executivo.

Em relação às emendas parlamentares de comissão, a Nota Recomendatória indica que os gestores sejam orientados pelos Tribunais de Contas a publicarem em portaria, também **até 30 de setembro do exercício anterior à LOA**, os critérios e as orientações para a execução das programações de interesse nacional ou regional, que deverão ser observados em todas as programações discricionárias do Poder Executivo.

Complementarmente, a presente Nota Técnica recomenda aos Tribunais de Contas a edição de normativos e demais documentos orientadores, que alcancem minimamente, as seguintes matérias:

Assim sendo, recomenda-se a edição de normativos e demais documentos orientadores, que alcancem minimamente, as seguintes matérias:

- (i) modalidades das emendas parlamentares recebidas;
- (ii) transparência e rastreabilidade das informações;

¹⁶ Trecho da fundamentação da Decisão proferida na ADPF nº 854, em 23/10/25.

- (iii) participação dos Tribunais de Contas em pactuações com outros órgãos de controle;
- (iv) desenvolvimento e adoção de soluções informatizadas; e
- (v) fiscalização e prestação de contas.

A publicação de normativos e orientações por parte das Cortes de Contas também repercute positivamente no controle social, ampliando sua efetividade por meio do incentivo à formulação de denúncias e representações junto aos órgãos de controle.

2. Estabelecer, junto aos jurisdicionados, o rol de dados e de informações que devem ser disponibilizadas aos Tribunais de Contas, por ocasião do recebimento de cada Emenda Parlamentar, definindo, ainda, os prazos para disponibilização dos dados e das informações.

A instituição de prazos, a especificação dos documentos e dados a serem apresentados, bem como a formalização dos canais de encaminhamento, entre outros elementos indispensáveis à adequada coleta e análise das informações, fortalecem as ações fiscalizatórias e delineiam, com clareza, as obrigações dos entes beneficiários.

3. Estabelecer parcerias com o objetivo de viabilizar o intercâmbio de informações, o compartilhamento de tecnologias e a capacitação de pessoal, visando ao aprimoramento da fiscalização dos recursos oriundos das emendas parlamentares.

A competência fiscalizatória dos Tribunais de Contas é definida pelo arcabouço jurídico vigente, em consonância com a modalidade da emenda parlamentar transferida aos entes subnacionais. Destaca-se que as transferências especiais — comumente denominadas “emendas Pix” — são incorporadas ao orçamento do ente beneficiário, dispensando a celebração de convênios ou instrumentos congêneres para sua execução. Nessa hipótese, a fiscalização é exercida pelo TCU, no caso de recursos federais, e pelos Tribunais de Contas locais, conforme já exposto nesta Nota.

No caso de emendas parlamentares de origem federal com execução descentralizada nos Estados, Distrito Federal e Municípios, os desafios impostos pela ausência de rastreabilidade e da transparência ao longo de todo o ciclo orçamentário é extremamente significativa. Nesse contexto, as auditorias cooperativas entre os órgãos de controle, bem como os acordos de cooperação, o intercâmbio de informações, o compartilhamento de tecnologias e a capacitação de pessoal, apresentam-se como estratégias fundamentais.

A cooperação entre os órgãos de controle subnacionais também é desejável nas emendas parlamentares aos orçamentos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, ampliando a capacidade de obtenção de recursos para fiscalização, tais como informações, soluções informatizadas, recursos humanos, estudos, estatísticas, entre outros.

Observa-se que a Atricon e o Instituto Rui Barbosa (IRB) já vêm empreendendo esforços nesse sentido, com ações já em desenvolvimento. Recomenda-se, assim, o fomento à participação ativa dos Tribunais de Contas e, sempre que necessário, a ampliação das parcerias com outros órgãos de controle ou instituições interessadas, como entidades acadêmicas, capazes de contribuir com estudos técnicos e inovações que subsidiem as ações de fiscalização.

4. Promover capacitação acerca da aplicação de emendas parlamentares, voltada ao público interno e externo, a fim de garantir a observância da legislação e jurisprudência pertinentes, o constante aperfeiçoamento do controle e a difusão do conhecimento.

As emendas parlamentares, embora representem um importante instrumento de participação legislativa no ciclo orçamentário, tornaram-se, ao longo do tempo, objeto de controvérsia política e litígios judiciais. O STF, no exercício de sua função constitucional, estabeleceu, por meio de decisões e medidas administrativas, regras e procedimentos essenciais à promoção da transparência, da rastreabilidade e da correta aplicação dos recursos públicos.

Somam-se a esse contexto a normatização e as orientações das Cortes de Contas da União e locais, as quais contribuem para o enriquecimento do debate e para a construção de soluções adequadas às questões legais, jurídicas e operacionais decorrentes das emendas parlamentares.

Logo, para garantir a observância da legislação e o cumprimento das decisões judiciais, revela-se imprescindível a oferta de capacitação constante pelos Tribunais de Contas aos entes beneficiários. Tal medida busca a ampliação do conhecimento técnico dos servidores estaduais e municipais, contribuindo para a prevenção de falhas na execução orçamentária, especialmente aquelas que impliquem afronta aos dispositivos constitucionais e legais.

De igual modo, destaca-se a necessidade de investimentos na capacitação dos servidores das Cortes de Contas responsáveis pelo planejamento e pela execução das ações de fiscalização. Tal iniciativa assegura o contínuo aprimoramento das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas e a difusão qualificada do conhecimento

Sempre que possível, é recomendável a disponibilização de conteúdos educativos sobre as emendas parlamentares, em formatos compatíveis com os meios de comunicação empregados, nos portais institucionais e demais plataformas digitais dos Tribunais de Contas. Tal medida visa à promoção da educação cidadã, ao estímulo à participação social no controle da gestão pública e ao incentivo à formalização de denúncias e representações junto aos órgãos competentes.

5. Estabelecer como diretriz de controle externo a fiscalização dos recursos oriundos de emendas parlamentares, mediante previsões específicas nos normativos internos, nos planos institucionais e no planejamento anual de auditorias

A relevância do ciclo orçamentário e os impactos decorrentes das alterações constitucionais sobre o instituto das emendas parlamentares impõem a necessidade de que os Tribunais de Contas assegurem, em seus normativos internos e instrumentos de planejamento, a previsão de fiscalizações regulares, como diretriz de controle externo.

Tal medida almeja a priorização de recursos nas execuções de ações fiscalizatórias voltadas às emendas parlamentares. Considerando-se o elevado volume de demandas e as múltiplas prioridades das unidades das Cortes de Contas, é possível que a fiscalização desses recursos não se concretize em todos os exercícios. Contudo, diante da origem dos recursos, dos riscos envolvidos, da elevada materialidade, das reiteradas decisões judiciais e, sobretudo, da carência de transparência e rastreabilidade, revela-se imprescindível o seu acompanhamento contínuo.

Nesse sentido, a inclusão de diretrizes específicas nos planos anuais de fiscalização, com previsão expressa de ações voltadas ao acompanhamento da execução das emendas parlamentares ao PLOA, configura-se como um avanço relevante no fortalecimento do controle.

6. Planejar e investir em soluções informatizadas, adaptando os sistemas utilizados e criando ferramentas que usem Inteligência Artificial e análise de dados, além de disponibilizar em seus Portais painéis interativos com dados das emendas parlamentares.

Considerando-se o elevado volume de dados gerados pelas emendas parlamentares, sua fragmentação, bem como a ausência de transparência e rastreabilidade das informações, impõe-se o aperfeiçoamento das soluções informatizadas utilizadas pelas Cortes de Contas.

Outro fator a ser considerado diz respeito à diversidade de sítios eletrônicos oficiais, tanto da União quanto dos entes subnacionais, que disponibilizam informações relevantes sobre as emendas parlamentares, bem como às frequentes alterações normativas que impactam o conteúdo e a estrutura dessas informações.

A adoção de ferramentas de Inteligência Artificial (IA) e de análise de dados mostra-se útil para diversas finalidades, destacando-se o cruzamento de dados, a detecção de inconsistências, a verificação de padrões e o mapeamento de riscos.

O desenvolvimento e a disponibilização de soluções que ampliem a transparência e a rastreabilidade — como painéis interativos de fácil acesso e compreensão — fortalecem o controle social e potencializam as ações fiscalizatórias dos órgãos de controle.

Dessa forma, é recomendável que os Tribunais de Contas prevejam, em suas peças orçamentárias e planos institucionais, recursos específicos para investimentos em ferramentas tecnológicas que atribuam maior confiabilidade e agilidade às fiscalizações.

Sempre que possível, sugere-se o compartilhamento de soluções tecnológicas com outros órgãos de controle, conforme retromencionado no item específico, a fim de reduzir custos e promover o contínuo aprimoramento dessas ferramentas.

7. Desenvolver um aplicativo WEB para que os jurisdicionados cadastrem os dados e as informações.

Em complemento à recomendação anterior, é relevante destacar que, em muitos casos, serão necessários aprimoramentos nos sistemas já existentes para viabilizar o recebimento e o processamento dos dados relativos às emendas parlamentares, conforme regulamentação específica. Em outras situações será necessário o desenvolvimento de aplicativo próprio para a coleta de dados.

Logo, recomenda-se o desenvolvimento de aplicativos WEB, que permitam a interação célere e facilitem o envio dos dados e informações pelos jurisdicionados.

8. Promover ações fiscalizatórias periódicas para avaliar a aplicação de recursos oriundos de emendas parlamentares, com realização de ações tais como: levantamentos, avaliações de riscos, auditorias de conformidade, financeiras e operacionais.

No exercício de suas competências constitucionais e legais, os Tribunais de Contas poderão valer-se dos instrumentos de fiscalização previstos em seus normativos internos para executar ações periódicas de controle voltadas a garantir a boa e regular aplicação dos recursos oriundos de emendas parlamentares.

Para tanto, é recomendável que essas ações estejam contempladas em seus planos de auditoria — ou instrumento equivalente —, com a devida priorização, em atendimento às diretrizes específicas previstas nos respectivos planejamentos institucionais, conforme abordado em item próprio.

Ressalta-se o potencial das auditorias de conformidade, financeiras e operacionais para o fortalecimento do controle sobre a aprovação e a execução das emendas parlamentares — notadamente das transferências especiais, que passam a integrar os orçamentos estaduais e municipais.

9. Estabelecer rito sumário para processos de representações e denúncias, cujos objetos se relacionem a emendas parlamentares, conferindo celeridade às decisões e permitindo a utilização de indícios apurados nas ações de fiscalização.

As representações e denúncias constituem instrumentos essenciais para o aperfeiçoamento do controle externo das emendas parlamentares, na medida em que promovem a integração com a sociedade. Por meio do controle social, torna-se possível a obtenção de informações concretas acerca das áreas beneficiadas e dos impactos decorrentes da aplicação dos recursos públicos oriundos de emendas parlamentares, bem como a identificação célere e precisa de indícios de eventuais irregularidades.

As informações obtidas por esses meios revelam-se imprescindíveis para a completude dos levantamentos e para a efetividade da avaliação de riscos, os quais subsidiam as demais ações fiscalizatórias.

Diante do cenário atual das transferências especiais, mostra-se recomendável que as representações e as denúncias relacionadas à aplicação desses recursos sejam processadas em rito sumário pelas Cortes de Contas, de modo a assegurar maior celeridade e efetividade no exercício do controle externo.

Esta Comissão do IBDA reafirma, por fim, seu compromisso com o fortalecimento do controle externo da Administração Pública e coloca-se à disposição para colaborar tecnicamente com todos os atores, inclusive no âmbito do parlamento e integrantes do sistema de controle externo, na construção de um modelo de Tribunal de Contas condizente com o direito fundamental à boa administração pública.

COMISSÃO DE ESTUDOS DO CONTROLE EXTERNO E TRIBUNAIS DE CONTAS DO INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO – IBDA

Presidente da Comissão:

Ricardo Schneider Rodrigues

Relator:

Rodrigo Melo do Nascimento

Membros:

André Janjácomo Rosilho

André Sberze

Bradson Camelo

Carlos Ari Sundfeld

Daniel de Carvalho Guimarães

Domingos Taufner

Eduardo Jordão

Eliani Carmo Mariano

Fabício Motta

Gabriel Guy Léger

Heloísa Helena

Ismar Viana

Juliana Bonacorsi de Palma

Karina Harb

Licurgo Mourão

Maisa de Castro

Marcílio Barenco

Mariana Bueno

Nicola Khoury

Rodrigo Medeiros de Lima

Sabrina Icken

Tania Pimenta



ibda
INSTITUTO BRASILEIRO DE
DIREITO ADMINISTRATIVO



TRADIÇÃO,
INOVAÇÃO E
CONHECIMENTO

Observação

A Comissão de Estudos do Controle Externo e Tribunais de Contas do IBDA delibera por maioria simples dos presentes em suas reuniões, e o entendimento consubstanciado neste documento não corresponde necessariamente à visão de cada um de seus membros, nem pode ser considerada manifestação oficial das instituições que porventura integrem.

O Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA) esclarece que as opiniões, interpretações e posicionamentos apresentados nas Notas Técnicas elaboradas por suas Comissões decorrem da autonomia científica assegurada a esses colegiados e refletem o compromisso de seus membros com o aprimoramento do Direito Administrativo.

As manifestações produzidas constituem valiosa contribuição ao debate jurídico nacional e expressam a responsabilidade técnica de seus respectivos integrantes. Embora não representem, de forma automática, o posicionamento oficial da Diretoria do IBDA, contam com o reconhecimento institucional quanto à relevância do trabalho desenvolvido pelas Comissões.