

A FISCALIZAÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Rodrigo Melo do Nascimento^()*

A rápida expansão das emendas parlamentares no orçamento federal deixou de ser um tema restrito a especialistas em finanças públicas para se tornar questão central da gestão pública no Brasil. Em poucos anos, passamos de um modelo de orçamento autorizativo, em que o Executivo detinha relativa liberdade para escolher o que executar, para um cenário de forte impositividade, crescimento exponencial dos valores e complexificação dos instrumentos – emendas individuais, de bancada, de comissão, de relator e as transferências especiais, chamadas “emendas Pix”.

Nesse percurso, o Supremo Tribunal Federal (STF) foi chamado a arbitrar distorções graves, como o “orçamento secreto” e a opacidade das transferências especiais, estabelecendo parâmetros de transparência, rastreabilidade e controle que hoje vinculam União, Estados, Distrito Federal e Municípios.^{i ii} Decisões recentes, especialmente na ADPF 854 e em ações diretas ajuizadas contra o regime das emendas, consolidaram a ideia de que não há espaço para rubricas orçamentárias fora do escrutínio público – nem no plano federativo, nem no plano institucional.

É nesse contexto, de profunda reconfiguração do ciclo orçamentário, que se insere a [Nota Técnica do IBDA](#), sobre a fiscalização dos recursos provenientes de emendas parlamentares às leis orçamentárias, elaborada por Comissão do aludido Instituto (Comissão de Estudos do Controle Externo e Tribunais de Contas, do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo).ⁱⁱⁱ Tive a honra de atuar como Relator desse trabalho coletivo, o que me permite, neste breve artigo, destacar algumas de suas mensagens centrais e sustentar uma tese simples: os Tribunais de Contas devem assumir o devido protagonismo na fiscalização de recursos oriundos de emendas parlamentares.

Atuação do STF: transparência e simetria federativa

A Nota Técnica parte de um diagnóstico duro, mas inescapável. Nos últimos cinco anos, cerca de R\$ 89,9 bilhões foram transferidos por meio de emendas

parlamentares, sendo mais de 57% apenas nos exercícios de 2023 e 2024. Desse montante, aproximadamente três quartos correspondem a emendas individuais, boa parte na modalidade transferência especial – justamente aquelas que dispensam convênio e ingressam diretamente no orçamento do ente beneficiário, dando origem às “emendas Pix”.

Ao mesmo tempo, estudos de organizações da sociedade civil mostram um quadro preocupante de opacidade nos entes subnacionais: apenas 3 dos 27 estados divulgam informações consideradas completas sobre emendas; 14 estados não informam sequer o ente beneficiário; 17 não indicam a localidade do gasto; e mais de um terço das grandes prefeituras avaliadas não apresenta nenhuma informação sobre emendas recebidas.

Diante desse cenário, o STF passou a exigir que a impositividade das emendas seja compatibilizada com princípios constitucionais orçamentários e com a transparência ativa. Ao enfrentar o “orçamento secreto” e o uso desvirtuado das emendas de relator, a Corte não proibiu a figura em si, mas declarou inconstitucional seu uso opaco e desvinculado de suas finalidades.^{iv v}

O mesmo raciocínio se aplica às transferências especiais: são admissíveis, mas condicionadas à existência de plano de trabalho, vinculação federativa adequada, conta bancária específica e padrões de rastreabilidade que permitam a atuação do controle externo.

O passo mais relevante, porém, foi dado quando o STF estendeu aos Estados, ao DF e aos Municípios o dever de replicar o “modelo federal” de transparência e rastreabilidade, inclusive quanto às emendas subnacionais, com eficácia já a partir dos orçamentos de 2026. A execução das emendas estaduais, distritais e municipais fica condicionada à comprovação, perante os Tribunais de Contas competentes, de que foram adotadas medidas concretas de adequação normativa, procedimental e tecnológica, em linha com o art. 163-A da Constituição.^{vi vii viii} Em síntese, o STF não apenas “limpou” o terreno das emendas federais; federalizou, por simetria, os deveres de transparência e reforçou o papel dos órgãos de controle – mormente os Tribunais de Contas – como garantidores desse novo padrão.

O desafio metodológico dos Tribunais de Contas

Se o quadro constitucional e legal já é bastante denso – Constituição, Emendas Constitucionais, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 210/2024,

Resoluções do Congresso, Portarias Interministeriais, Atos do TCU (Instruções Normativas, Acórdãos, Resoluções) –, por que ainda precisamos de uma nota técnica? A resposta, a meu ver, está na distância entre norma e método.

A [Nota Técnica da Comissão do IBDA](#)^{ix} procura justamente preencher esse vazio, oferecendo um roteiro de atuação fiscalizatória para os Tribunais de Contas. Em vez de tratar as emendas parlamentares apenas como um problema político, o texto as reconstrói como objeto estruturado de fiscalização, articulando cinco eixos principais: (i) marco jurídico; (ii) competência dos Tribunais de Contas; (iii) formas de fiscalização; (iv) cooperação interinstitucional; e (v) capacitação e transparência ativa.

No plano das competências, a Nota reconhece, por um lado, a competência exclusiva do TCU para o julgamento das prestações de contas relativas às emendas individuais federais, tal como definido pelo próprio STF; por outro lado, afirma com igual clareza a competência dos Tribunais de Contas subnacionais para processar fiscalizações, denúncias e representações, inclusive quando tenham por objeto recursos federais descentralizados. Em relação às emendas estaduais e municipais, a competência dos Tribunais de Contas locais é integral,^{x xi xii} sem prejuízo da cooperação com outras instâncias.

Mais que “lembrar” essas competências, a Nota propõe que os Tribunais passem a tratar a fiscalização da aplicação de recursos oriundos das emendas parlamentares como diretriz prioritária de planejamento, inclusive com previsão em planos de auditoria e normas internas. Nesse sentido, é preciso incorporar a fiscalização das emendas nas matrizes de riscos, definir critérios de seleção de objetos, detalhar trilhas de auditoria e estabelecer prazos e fluxos de informação para jurisdicionados.

A partir daí, são detalhadas na Nota as possibilidades de uso combinado de auditorias de conformidade, financeiras e operacionais. As primeiras, para verificar aderência às vedações constitucionais e legais (por exemplo, proibição de uso das transferências especiais em despesa de pessoal ou serviço da dívida e exigência de 70% de aplicação em despesa de capital); as segundas, para testar a fidedignidade de registros contábeis, fontes de recursos e movimentação bancária; as terceiras, para aferir se as emendas produziram resultados concretos na vida da sociedade, em termos de economicidade, eficácia e efetividade.

Essa combinação de instrumentos, como se sabe, encontra-se em consonância com boas práticas internacionais de auditoria do setor público. A

novidade, aqui, é que a [Nota do IBDA](#) transpõe essa discussão para o universo específico e concreto das emendas parlamentares, oferecendo um roteiro que pode ser apropriado e adaptado por cada Corte de Contas.

Cooperação, normatização e educação para o controle

Outro eixo fundamental do documento é a aposta na cooperação horizontal e vertical entre órgãos de controle. Diante da complexidade das “emendas Pix” e da extensão das transferências especiais, nenhum Tribunal de Contas consegue se desincumbir sozinho da respectiva fiscalização. Por isso, a Nota ecoa e amplia recomendações já formuladas em notas conjuntas de entidades do Sistema Tribunais de Contas (Atricon, IRB, CNPTC, Abracom, Audicon, AMPCON e CNPGC), sugerindo acordos de cooperação, compartilhamento de tecnologias, auditorias cooperativas e capacitação conjunta de equipes técnicas.^{xiii xiv xv}

Do ponto de vista normativo, o texto enfatiza ainda a urgência de cada Tribunal de Contas editar regulamentos próprios sobre fiscalização de emendas, definindo, ao menos:

- quais modalidades de emendas exigem que informações e prazos;
- quais dados mínimos devem ser apresentados pelos jurisdicionados, em que formato e por quais canais;
- quais critérios devem ser observados na seleção de objetos para auditoria; e
- como serão tratados os casos de descumprimento de obrigações de transparência e prestação de contas.

Por fim, há um componente de educação para o controle que não pode ser negligenciado. A Nota recomenda que as Cortes invistam em capacitação interna e externa, produzam guias, cartilhas e conteúdos didáticos, e utilizem suas Escolas de Contas como plataformas para difundir conhecimentos sobre o novo regime das emendas junto a gestores públicos, parlamentares e sociedade civil.

Em tempos nos quais o debate público sobre as emendas parlamentares é marcado por *slogans* negativos (“orçamento secreto”, “emendas Pix”, “captura do orçamento”), cabe aos Tribunais oferecer informação qualificada à sociedade, propulsando o controle social.

Uma oportunidade, não apenas uma obrigação

Nessa vertente, a [Nota Técnica da Comissão de Estudos do Controle Externo e Tribunais de Contas do IBDA](#), por sua vez, busca ser um passo complementar: transformar esse marco em prática cotidiana, em método de auditoria, em cultura institucional nos Tribunais de Contas.

Na qualidade de Relator desse trabalho, consubstanciado na Nota, entendo que a maior virtude do texto não está em qualquer suposta originalidade individual, mas na capacidade de sistematizar contribuições de diferentes Cortes de Contas, oferecendo um referencial comum de atuação. Pretende-se disponibilizar à comunidade do controle externo um instrumento de trabalho, aberto a críticas, aprimoramentos e adaptações.

A exigência que se impõe para 2026 – execução de emendas condicionada à comprovação, perante os Tribunais de Contas, de aderência ao modelo federal de transparência – não é apenas uma obrigação imposta “de cima para baixo”. É, sobretudo, uma oportunidade para que as Cortes de Contas reafirmem seu papel de protagonismo como instituições essenciais à democracia, não apenas punindo depois do fato irregular, mas estruturando, desde a origem, um ambiente no qual a sociedade consiga ter acesso, com clareza, às informações sobre quem indicou, para onde foi e o que resultou de cada real empenhado por meio da aplicação de recursos oriundos de emendas parlamentares.

Se conseguirmos transformar essa oportunidade em agenda concreta de trabalho, o debate sobre o instrumento das emendas parlamentares deixará de ser apenas sinônimo de escândalos periódicos e passará a constituir exemplo de como o sistema de controle externo pode responder, com maturidade institucional, aos desafios complexos atinentes à aplicação desses vultosos recursos.

(*) Conselheiro do TCE-RJ. Ex-Presidente do TCE-RJ nos biênios 2021-22 e 2023-24. Ex-Conselheiro Substituto do TCE-RJ. Atuou em Tribunais de Contas das 3 (três) Esferas da Federação, inclusive como Auditor de Controle Externo do TCU e do TCM-Rio. Mestrando em Direito da Regulação pela FGV Direito Rio.

ⁱ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF*. Rel. Min. Flávio Dino. Decisão monocrática. Brasília, DF, 23 out. 2025a. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2025/10/F6C5FAE5E3835D_emendas.pdf. Acesso em: 2 dez. 2025.

ⁱⁱ LEITE, Thiago de Paula. *Modelo federal de transparência nas emendas parlamentares*. Estratégia Carreira Jurídica, 29 out. 2025. Disponível em: <https://cj.estrategia.com/portal/modelo-federal-transparencia-emendas-parlamentares>. Acesso em: 2 dez. 2025.

iii IBDA – INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. *Nota Técnica sobre fiscalização dos recursos oriundos de emendas parlamentares*. Comissão de Estudos do Controle Externo e Tribunais de Contas. São Paulo, 2025. Disponível em: <https://ibda.com.br/wp-content/uploads/2025/12/Minuta-nota-tecnica-IBDA.pdf>.

iv BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ações diretas de inconstitucionalidade sobre o “orçamento secreto” (RP 9)*. Brasília, DF, 2022.

v Vide Nota i

vi BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Emendas parlamentares: estados e municípios devem adotar modelo federal de transparência*. Notícias STF, Brasília, DF, 23 out. 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/posts/noticias/emendas-parlamentares-estados-e-municipios-devem-adotar-modelo-federal-de-transparencia>. Acesso em: 8 dez. 2025.

vii BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 dez. 2025.

viii 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 nov. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp210.htm. Acesso em: 8 dez. 2025.

ix Vide Nota iii

x BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Tribunais de contas locais devem fiscalizar a aplicação de transferências especiais*. Brasília, DF: TCU, 22 mar. 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tribunais-de-contas-locais-devem-fiscalizar-a-aplicacao-de-transferencias-especiais.htm>. Acesso em: 8 dez. 2025.

xi PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. *A competência dos entes federados para a fiscalização das “emendas Pix”*. Atricon, Brasília, DF, 30 ago. 2024. Disponível em: <<https://atrimon.org.br/a-competencia-dos-entes-federados-para-a-fiscalizacao-das-emendas-pix/>>. Acesso em: 8 dez. 2025.

xii Vide Nota i

xiii ATRICON; IRB; CNPTC; ABRACOM; AUDICON; AMPCON; CNPGC. *Nota Recomendatória Conjunta nº 01/2025: fiscalização da execução dos recursos advindos de emendas parlamentares*. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.atrimon.org.br/.../ATRICON-IRB-ABRACOM-CNPTC-AUDICON-AMPCON-E-CNPGC-Fiscalizacao-da-execucao-dos-recursos-advindos-de-emendas-parlamentares.-1.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2025.

xiv ATRICON; IRB; CNPTC; ABRACOM; AUDICON. *Nota recomendatória conjunta n. 02/2025: recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros quanto à atuação na fiscalização da execução de recursos provenientes de emendas parlamentares federais*. Brasília, 8 abr. 2025. Disponível em: <https://www.cnptcbr.org/protocolo-de-recomendacao/nota-recomendatoria-conjunta-02-2025>. Acesso em: 7 dez. 2025.

xv ATRICON; AUDICON; AUDICON. *Nota técnica conjunta/2018: análise do Projeto de Lei n. 51/2018, que altera a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, com destaque para vícios formais e materiais decorrentes de emendas parlamentares e recomendação de veto parcial*. Brasília, 26 dez. 2018. Disponível em: <https://www.atrimon.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Nota-Tecnica-04-2018.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2025.