

Emendas parlamentares: participação democrática, controle e responsabilidade

Autor(a): José Maurício Conti

Publicado em: 01 de outubro de 2026

Publicação: jota_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/jose-mauricio-conti/emendas-parlamentares-participacao-democratica-controle-e-responsabilidade>

Fonte original: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/emendas-parlamentares-participacao-democratica-controle-e-responsabilidade>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/jose-mauricio-conti/emendas-parlamentares-participacao-democratica-controle-e-responsabilidade#ep-66c42250

Resumo

Desafio não é reduzir papel do Legislativo, mas tornar emendas rastreáveis e proporcionalmente controladas

Texto integral

No último dia 22 de setembro, realizou-se audiência pública no Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI 7.995, rel. min. Flávio Dino, para debater se o parlamentar que indica a destinação de recursos de emendas parlamentares, escolhendo o beneficiário e o objeto da programação orçamentária, deve sujeitar-se a mecanismos de controle, fiscalização, prestação de contas e responsabilização correspondentes ao poder decisório exercido na alocação desses recursos, notadamente nas emendas individuais impositivas. Trata-se de tema de Direito Financeiro de grande relevância social, pois muitos benefícios, obras e políticas públicas são financiados por recursos oriundos dessas emendas. Antes de ingressar no tema, cabem algumas considerações preliminares. A primeira é ressaltar a importância da lei orçamentária. Como afirmou o ministro Ayres Britto na ADI 4.048, “não há lei mais importante para o país, porque a que mais influencia o destino da coletividade, do que esta lei”, sendo a lei orçamentária “a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição”. O orçamento público se materializa por uma lei, e isso não constitui mera formalidade. O Poder Executivo propõe e executa o orçamento; o Poder Legislativo delibera sobre a destinação dos recursos públicos. Essa aprovação concretiza a legalidade orçamentária, a separação e o controle entre Poderes e a legitimidade democrática. A deliberação parlamentar integra, portanto, a essência jurídica e democrática do orçamento público. A participação do Legislativo no processo orçamentário ocorre, entre outros instrumentos, por meio das emendas parlamentares, apresentadas durante a tramitação do projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Executivo. É o Legislativo que delibera em caráter final sobre o conteúdo da lei orçamentária. Essa participação, contudo, tem apresentado problemas de governança. Em 2026, as emendas parlamentares somam R\$ 49,9 bilhões: cerca de 0,8% do orçamento total, 1,9% das despesas primárias e 19,5% das despesas discricionárias. Embora representem parcela limitada do orçamento global, têm peso expressivo sobre a parcela em que há maior liberdade de alocação. A lógica individualizada das emendas pode favorecer dispersão, localismo e particularismo, com pulverização de recursos e menor articulação com o planejamento e com políticas públicas

estruturantes. Há também riscos de desperdício, desvio e corrupção, sem que isso autorize generalizações sobre todas as emendas ou seus autores. Auditorias do TCU apontaram alta incidência de irregularidades nas transferências especiais examinadas: 82% em uma amostra de 100 e 92,6% em outra de 125. Na primeira amostra, de R\$ 198 milhões, o TCU estimou prejuízo potencial de R\$ 49 milhões. Os dados revelam fragilidades de execução e controle, mas não permitem extrapolar os percentuais para o conjunto das emendas nem atribuir automaticamente responsabilidade aos parlamentares autores. Irregularidade na execução e responsabilidade pessoal do parlamentar são questões distintas e exigem apuração individualizada. [1] Os problemas relacionados à participação do Poder Legislativo no orçamento por meio de emendas não são novos. Já escrevi sobre o tema há mais de dez anos [2] , e o assunto foi objeto de estudos e livros, mais antigos [3] e recentes [4] . A intensificação do uso das emendas, sobretudo a partir da Emenda Constitucional 86, de 2015, seguida das Emendas Constitucionais 100/2019, 105/2019 e 126/2022, e o surgimento do chamado “orçamento secreto” colocaram o tema definitivamente na agenda nacional, como já escrevi em vários textos anteriores [5] . As controvérsias levadas ao STF tornaram imprescindível buscar soluções que preservem a necessária participação do Poder Legislativo no processo orçamentário e, ao mesmo tempo, assegurem transparência, democracia, eficiência e resultados úteis à população. Entre as questões envolvidas, ganhou destaque a eventual responsabilização dos parlamentares autores das emendas por desvios ocorridos em sua execução, tema debatido na audiência pública mencionada no início deste texto. A participação da sociedade no aperfeiçoamento desse processo também tem sido relevante, como mostram os trabalhos da Central das Emendas e do Radar do Voto , entre outras iniciativas voltadas à transparência e à conscientização sobre o tema. A redução da participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, como por vezes se defende, não se harmoniza com a lógica democrática do orçamento, que expressa, por meio da lei, escolhas sobre a aplicação dos recursos públicos. Isso não significa ignorar os problemas da forma pela qual essa participação vem ocorrendo. É preciso aprimorar o processo sem esvaziar a função do Legislativo, reduzindo a malversação de recursos, o desperdício, a ineficiência e os prejuízos à qualidade do gasto. No entanto, a fragmentação das decisões orçamentárias entre centenas de parlamentares favorece despesas de caráter local e particularizado, podendo afastar a alocação de recursos dos critérios gerais de planejamento, necessidade e prioridade das políticas públicas e dificultar sua concentração em projetos estruturantes de maior escala. Há que se buscar uma solução. Seria ela responsabilizar os parlamentares? Não obstante as críticas dirigidas aos Parlamentos, não é razoável partir da premissa de que a maioria dos parlamentares atua de má-fé ou em desacordo com o interesse público. Seria transformar a exceção em regra. O endurecimento indiscriminado do regime jurídico das emendas e de sua fiscalização pode dificultar a atuação regular sem, necessariamente, impedir a conduta daqueles dispostos a cumprir as normas. Cass Sunstein e Julien Gosset, no artigo “Optimal Sludge? The Price of Program Integrity”, mostram que medidas destinadas a impedir fraude ou acesso indevido podem produzir dois efeitos simultâneos: barrar agentes irregulares e, ao mesmo tempo, onerar ou excluir agentes regulares. A questão passa a ser encontrar um ponto de equilíbrio entre integridade e custo administrativo. [6] É nesse sentido que ganha importância a regulação baseada em risco e proporcionalidade. A OCDE recomenda que fiscalização e enforcement sejam proporcionais ao risco: frequência das inspeções, intensidade dos controles e recursos empregados devem variar conforme a probabilidade e a gravidade do dano. A lógica é evitar que agentes de baixo e alto risco recebam tratamento idêntico e permitir seletividade fiscalizatória e diferenciação da resposta sancionatória. [7] O aumento indiscriminado de controles como resposta a irregularidades

pontuais pode impor custos de conformidade a todos os agentes, inclusive aos que atuam regularmente, sem correspondente ganho de efetividade no combate às condutas ilícitas. A moderna teoria regulatória recomenda, por isso, controles proporcionais ao risco, seletividade na fiscalização e escalonamento das respostas conforme o comportamento do agente, concentrando instrumentos mais rigorosos nos casos de maior risco ou resistência ao cumprimento das normas. Ao parlamentar cabe responder pela legalidade, finalidade, transparência e integridade da indicação; ao gestor, pela execução dos recursos. A responsabilidade parlamentar exige conduta própria e nexos com a irregularidade, evitando tanto a impunidade quanto a imputação automática por atos de terceiros. O aperfeiçoamento do regime das emendas parlamentares deve conciliar a legítima participação do Parlamento na definição das prioridades orçamentárias com exigências de transparência, planejamento, rastreabilidade e controle. É fundamental que a autoria da indicação e o beneficiário sejam sempre identificados; que cada transferência disponha de código único para acompanhamento da indicação ao pagamento final; e que a execução seja precedida de plano de trabalho, com definição de objeto, metas e mecanismos de prestação de contas. A alocação dos recursos deve guardar compatibilidade com os instrumentos de planejamento e com políticas públicas estruturantes, evitando-se a excessiva fragmentação das dotações e práticas de rateio informal que dificultem a identificação de responsabilidades. Os mecanismos de controle e fiscalização devem ser proporcionais ao risco, com maior intensidade quando houver indícios de irregularidade, baixa transparência ou maior vulnerabilidade na execução, mediante atuação coordenada entre Congresso Nacional, Poder Executivo, Controladoria-Geral da União e Tribunais de Contas. Nesse arranjo, a intervenção judicial deve permanecer circunscrita à garantia da constitucionalidade, da transparência, da rastreabilidade e da integridade do processo orçamentário, sem substituir as escolhas alocativas que a Constituição atribui aos Poderes políticos. O caminho não é retirar do Parlamento sua legítima participação no orçamento, mas tornar cada decisão de alocação identificável, planejada, rastreável e controlável, reservando controles mais intensos às situações de maior risco e preservando, ao mesmo tempo, a separação de Poderes. [1] TCU, Acórdão 2.004/2026-Plenário, TC 023.001/2025-9. [2] CONTI, José Mauricio. Emendas ao orçamento e o desequilíbrio de Poderes. ConJur, 3 jul. 2012. Disponível em: <https://conjur.com.br/2012-jul-03/contas-vista-emendas-orcamento-desequilibrio-poderes/>. O texto integra o livro CONTI, José Mauricio. Levando o direito financeiro a sério: a luta continua. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019; CONTI, José Mauricio. A luta pelo Direito Financeiro. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2026. [3] BEZERRA, Marcos O. Em nome das “bases”: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Núcleo de Antropologia da Política, 1999. [4] FARIA, Rodrigo. Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão. São Paulo: Blucher, 2023 (<https://www.blucher.com.br/emendas-parlamentares-e-processo-orcamentario-no-presidencialismo-de-coalizao-9786555501797>); FERREIRA, Francisco Gilney B. C. Orçamento impositivo no Brasil: da ficção à realidade. São Paulo: Blucher, 2024 (<https://www.blucher.com.br/orcamento-impositivo-no-brasil-da-ficcao-a-realidade-9786555503609>). [5] CONTI, José Mauricio. Levando o direito financeiro a sério: a luta continua. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019 (<https://www.blucher.com.br/levando-o-direito-financeiro-a-serio-9788580394023>); CONTI, José Mauricio. A luta pelo Direito Financeiro. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2026 (<https://www.blucher.com.br/conti-a-luta-pelo-direito-financeiro-3a-edicao>). [6] SUNSTEIN, Cass R.; GOSSET, Julien L. Optimal Sludge? The Price of Program Integrity. Duke Law Journal Online, v. 70, p. 74–90, 2020. [7] OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit. Paris: OECD Publishing,

2018.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

CONTI, José Maurício. Emendas parlamentares: participação democrática, controle e responsabilidade. *jota_import*, 1 out. 2026. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/emendas-parlamentares-participacao-democratica-controle-e-responsabilidade>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/jose-mauricio-conti/emendas-parlamentares-participacao-democratica-controle-e-responsabilidade>. Acesso em: 2 out. 2026.

APA 7ª edição

Conti, J. M. (2026, October 1). Emendas parlamentares: participação democrática, controle e responsabilidade. **jota_import**. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/emendas-parlamentares-participacao-democratica-controle-e-responsabilidade>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

CONTI, José Maurício. 2026. "Emendas parlamentares: participação democrática, controle e responsabilidade." **jota_import**, October 01. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/emendas-parlamentares-participacao-democratica-controle-e-responsabilidade>

BibTeX

```
@article{jos-maur-cio-conti-emendas-parlamentares-participacao-democr-2026,
author = {Conti, José Maurício},
title = {Emendas parlamentares: participação democrática, controle e responsabilidade},
journal = {jota_import},
year = {2026},
url = {https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/emendas-parlamentares-participacao-democratica-controle-e-responsabilidade},
urldate = {2026-10-01}
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/jose-mauricio-conti/emendas-parlamentares-participacao-democratica-controle-e-responsabilidade>

PDF gerado em 2026-10-02 04:04 UTC