

A Impositividade Orçamentária e o Desafio Da Eficácia: o Legislativo Frente à Fragmentação das Políticas Públicas de Estado

SELMA THAYS DUTRA NOMURA¹

CARLOS ALBERTO DE CICCIO FERREIRA FILHO²

RAUL MIGUEL FREITAS DE OLIVEIRA CONSOLETTI³

Resumo

O artigo analisa a transição do modelo orçamentário historicamente autorizativo para o regime de impositividade no Brasil, consolidado pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019 e nº 105/2019. O objetivo central consiste em investigar como o conflito de atribuições entre os Poderes Executivo e Legislativo, decorrente desse novo ordenamento, impacta a efetividade das políticas públicas estruturantes. Metodologicamente, o estudo ancora-se em uma abordagem qualitativa de natureza exploratória e descritiva, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados indicam que a ascensão do Legislativo à condição de “coexecutor” do orçamento desloca o poder decisório da administração técnica para a esfera da conveniência política parlamentar, resultando na fragmentação dos recursos e na perda do entendimento integrado do Estado. Conclui-se que, embora as emendas parlamentares ampliem a representatividade regional, mecanismos como as “Emendas Pix” e as Emendas de Relator (RP-9) desafiam os princípios da transparência e da eficiência, exigindo o fortalecimento de instrumentos de controle e planejamento para garantir a entrega real de serviços à sociedade. A análise de dados oficiais serviu para corroborar as hipóteses levantadas na revisão bibliográfica.

Palavras-Chave

Orçamento impositivo; Emendas Parlamentares; Relação Executivo-Legislativo; Políticas Públicas; Pacto Federativo.

- 1 Agente Administrativa na Prefeitura de Lins/SP, com atuação em controladoria e gestão de recursos públicos. Especialista em Gestão Pública Municipal (UFSCAR) e pesquisadora do orçamento impositivo no Brasil.
- 2 Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Humanidades, Direitos e outras legitimidades (USP). Mestre em Filosofia (USP). Advogado. Professor do curso de Direito da FAAP.
- 3 Professor Doutor da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP. Procurador Legislativo da Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste. Advogado. Consultor em Direito Administrativo, Ambiental, Municipal e Urbanístico.

The Budgetary Impositivity and the Challenge of Efficiency: the Legislature Facing the Fragmentation of State Public Policies

Abstract

This research reviews the transition from the historically acceptable budgetary model of the impositivity regime in Brazil, strengthened by Constitutional Amendments No. 86/2015, No. 100/2019, and No. 105/2019. The main objective is to investigate how the conflict of powers between the Executive and Legislative powers, due this new ordering, impacts the effectiveness of structural public policies. Methodologically, the study is based on a qualitative approach of an exploratory and descriptive nature, anchored on bibliographic and documentary research. The results indicate that the rise of the Legislative Power to the status of “co-executor” of the budget shifts decision-making power from technical administration to the sphere of parliamentary political convenience, resulting in the fragmentation of resources and the loss of a systemic view of the State. It is concluded that, although parliamentary amendments expand regional representation, mechanisms such as “Pix Amendments” and Rapporteur Amendments (RP-9) challenge the principles of transparency and efficiency, requiring the strengthening of control and planning instruments to secure the real delivery of services to society. The analysis of official data served to corroborate the hypotheses raised in the literature review.

Keywords

Mandatory Budget; Parliamentary Amendments; Executive-Legislative Relationship; Public Policies; Federative Pact

1_INTRODUÇÃO

O arranjo democrático brasileiro, fundamentado no princípio da separação de poderes (art. 2º, CF/88), estabelece uma dinâmica de independência e harmonia que atribui ao Poder Executivo a primazia sobre a gestão administrativa e a execução do orçamento público. Tradicionalmente, essa competência é orientada por critérios de tecnicidade e planejamento estratégico de longo curso. No entanto, as últimas décadas revelam uma metamorfose institucional no Brasil, marcada pela progressiva incursão do Poder Legislativo em funções tipicamente executivas, fenômeno impulsionado pela ascensão das chamadas emendas impositivas.

A transição de um modelo orçamentário meramente autorizativo para um regime de execução obrigatória foi consolidada por sucessivas alterações no texto constitucional — destacadamente as Emendas Constitucionais nº 86/2015, 100/2019 e 126/2022. Esse novo paradigma jurídico vincula o Executivo à execução de verbas indicadas por parlamentares, bancadas e comissões, o que, na prática, desloca o poder decisório sobre o gasto público da administração técnica para a esfera da conveniência política. Sob este prisma, a atuação legislativa transcende a fiscalização orçamentária para assumir uma natureza de “coexecutora” das políticas públicas.

Diante desse cenário, emerge a problemática central deste estudo: em que medida a fragmentação do orçamento público em milhares de emendas parlamentares compromete a análise estrutural das políticas nacionais e a eficiência da administração pública? A investigação justifica-se pelo impacto direto na eficácia das entregas estatais. A alocação de recursos via emendas, frequentemente pautada pelo paroquialismo eleitoral, tende a pulverizar o erário, dificultando o financiamento de obras estruturantes. Somam-se a isso os desafios à transparência e ao controle externo — exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Supremo Tribunal Federal (STF) — acentuados por mecanismos como as “Emendas Pix” e o mecanismo anteriormente conhecido como “Orçamento Secreto”.

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar o impacto da fragmentação do orçamento em emendas nas políticas públicas. Para tanto, estabelecem-se os seguintes objetivos específicos:

- a)** Revisitar a evolução histórica das emendas parlamentares no ordenamento jurídico brasileiro;
- b)** Problematizar os limites constitucionais da impositividade frente à prerrogativa de planejamento do Executivo;
- c)** Avaliar os reflexos da descentralização política do gasto na qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão.

Em termos metodológicos, a pesquisa adota uma abordagem crítica, de natureza exploratória e descritiva. O estudo ancora-se nos métodos bibliográfico e documental, procedendo à análise de teses, dissertações e artigos científicos contemporâneos. A investigação busca identificar padrões temáticos relativos à fragmentação das políticas públicas e aos gargalos técnicos na execução orçamentária, visando consubstanciar uma análise multidimensional do fenômeno aqui delineado. Complementarmente, foram mapeados dados oficiais do orçamento público para efeito comparativo.

2_FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1_O Orçamento Público no Estado Democrático de Direito

O orçamento público transita de um modelo historicamente autorizativo para um regime de execução compulsória, consolidado por sucessivas alterações constitucionais. Tal fenômeno exige uma análise rigorosa sobre como a expansão das prerrogativas legislativas sobre atos administrativos altera o equilíbrio entre as funções do Estado. Conforme sustentam Santos e Gasparini (2020, p. 339), “o orçamento público envolve necessariamente relações de poder”, inserindo-se em um sistema de freios e contrapesos no qual a harmonia depende do controle recíproco.

O conflito de atribuições emerge quando o Legislativo transcende sua função fiscalizadora para atuar como coexecutor das despesas públicas. Esse deslocamento transfere o eixo decisório da administração técnica para a esfera da conveniência política parlamentar. A evolução jurídica desse processo é evidenciada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019 e nº 105/2019. Estas normas não apenas institucionalizaram a impositividade, mas também introduziram mecanismos de baixa transparência, como as transferências especiais. Sobre essa transição, Ferreira (2024, p. 9) observa que a atual dinâmica aponta para uma tendência irreversível em direção ao orçamento impositivo, acentuando as disputas de poder entre os Poderes.

A gestão administrativa, idealmente pautada por critérios técnicos e planejamento estratégico, torna-se vulnerável diante da fragmentação do orçamento em demandas de cunho paroquial. Essa pulverização de recursos pode comprometer a integridade das políticas públicas nacionais e a capacidade de coordenação central do Estado.

Ao analisar as implicações da Emenda Constitucional 105/2019, Arruda (2022) adverte que as modalidades de transferência direta carecem de critérios técnicos e de finalidades específicas. Para o autor, essa ausência de requisitos impede que o Governo Federal exerça o controle necessário sobre a destinação dos recursos

enviados a estados e municípios. Ademais, os riscos à eficácia social do gasto público são alarmantes diante da escassez de mecanismos de controle.

Portanto, torna-se necessário examinar se a descentralização política da gestão dos gastos públicos compromete a racionalidade sistêmica da Administração Pública. O cenário delineado impõe o desafio de verificar se tal autonomia parlamentar sacrifica a qualidade dos serviços prestados ao cidadão. Sob uma perspectiva crítico-analítica, este estudo propõe um mapeamento da literatura para evidenciar os gargalos técnicos e a fragmentação das políticas públicas, viabilizando uma compreensão multidimensional do fenômeno.

2.2_A evolução histórica das emendas no Brasil

A gênese das instituições orçamentárias brasileiras é marcada por uma persistente tensão política acerca da titularidade do poder financeiro. Como destaca Ferreira (2024), esse embate não é meramente procedimental, mas um instrumento decisivo na própria conformação do Estado. Sob essa ótica, as emendas parlamentares surgem como o mecanismo primordial para descentralizar o processo decisório, impedindo que a alocação do erário permaneça sob o domínio exclusivo do Poder Executivo (Santos; Gasparini, 2020).

Historicamente, a gestão discricionária das despesas pelo Governo Federal foi alvo de críticas por subordinar a garantia de direitos fundamentais a conveniências políticas (Souza; Xavier; Arruda, 2020). Essa insatisfação legislativa impulsionou a busca por um regramento que assegurasse o tratamento isonômico entre congressistas, independentemente de sua adesão à base governista (Faria, 2020). Nesse contexto, a defesa do orçamento impositivo é apresentada por Bartoluzzio (2024) sob dois prismas antagônicos. Sob a ótica do Poder Legislativo, a impositividade orçamentária passou a ser compreendida como instrumento de moralização da execução do orçamento público, reduzindo práticas fisiológicas, ampliando a previsibilidade na implementação de políticas públicas locais e mitigando o caráter meramente autorizativo — e, por vezes, ficcional — da peça orçamentária.

Por outro lado, no âmbito do Poder Executivo, a medida foi objeto de questionamentos sob o argumento de que a excessiva vinculação da execução orçamentária comprometeria a discricionariedade administrativa, engessaria a gestão fiscal e poderia representar violação ao princípio da separação dos poderes, diante da restrição da capacidade de planejamento e coordenação global da Administração Pública.

2.2.1_O Marco da EC nº 86/2015 e a Nova Dinâmica Federativa

O ápice desse dissenso resultou na promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015, conhecida como a “PEC do Orçamento Impositivo”. Segundo Assis (2020), este dispositivo inaugurou a execução obrigatória das emendas individuais, operando uma mutação sensível no equilíbrio federativo ao mitigar a hegemonia histórica do Executivo Federal.

Essa transformação consolidou o entendimento de que tanto Legislativo quanto Executivo compartilham a responsabilidade pelas políticas públicas (Santos; Gasparini, 2020). Entretanto, a evolução normativa não cessou na impositividade técnica, avançando para modelos que desafiam a transparência pública.

Para Corralo e Oliveira (2023), o exercício das emendas levanta questionamentos fundamentais sobre o compromisso democrático dos congressistas e o respeito ao regramento republicano da separação de poderes.

Sob esse modelo, a execução das despesas era utilizada como mecanismo de barganha para assegurar a governabilidade no presidencialismo de coalizão. A transição para a impositividade buscou mitigar tais práticas. Segundo Bartoluzzio (2024), a obrigatoriedade da execução visa reduzir o fisiologismo e a corrupção inerentes ao caráter “ficcional” do orçamento anterior. No entanto, essa mudança impõe ao Executivo o desafio de readequar a gestão administrativa a um cenário de responsabilidades compartilhadas e rigidez crescente.

2.2.2_Descentralização e Opacidade: EC nº 105/2019 e as RP-9

A autonomia dos entes subnacionais foi intensificada pela EC nº 105/2019, que instituiu as “Transferências Especiais”. Se, por um lado, essa inovação confere celeridade ao dispensar convênios, por outro, fragiliza os mecanismos de fiscalização técnica e a cooperação mútua inerente ao pacto federativo.

Paralelamente, a ascensão das Emendas de Relator (RP-9) — o controverso “Orçamento Secreto” — introduziu variáveis de opacidade no sistema. A distribuição desses montantes, muitas vezes pautada por critérios políticos em detrimento de indicadores técnicos de redistribuição de renda, tensiona a equidade entre os entes da Federação. Como sintetizam Santos e Gasparini (2020), o regramento constitucional de freios e contrapesos visa o equilíbrio; contudo, a atual “sobreposição” do Poder Legislativo no ciclo financeiro parece testar os limites dessa harmonia.

2.3_Fragmentação de Gastos e Riscos à Eficácia Administrativa

Apesar do incremento na representatividade das demandas locais, a nova realidade orçamentária tensiona a capacidade de coordenação estatal. Santos e Gasparini (2020) advertem que as intenções do Poder Legislativo devem, obrigatoriamente, convergir com as macroações de Estado propostas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Contudo, a impositividade padece de uma lacuna crítica: ela exige a execução financeira, mas ignora a exigência de resultados.

A norma constitucional falha ao não vincular a obrigatoriedade do gasto à sua eficácia ou efetividade. Privilegia-se a utilização dos recursos em si, independentemente da utilidade do bem ou do impacto social gerado (Santos; Gasparini, 2020, p. 366).

Essa dinâmica favorece a fragmentação do planejamento centralizado. Ao pulverizar o orçamento em milhares de demandas paroquiais, o sistema compromete a visão sistêmica necessária para projetos de longo curso. O resultado, conforme apontam Santos e Gasparini (2020), é um ambiente propenso ao excesso de barganhas e à consequente perda de eficiência. Assim, o orçamento impositivo, embora busque equilibrar o peso político entre os Poderes, desafia a integridade das políticas públicas ao substituir critérios técnicos de Estado por escolhas parlamentares atomizadas.

3_IMPACTOS DA FRAGMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E NA GOVERNABILIDADE

A transição para o regime impositivo, sob a égide do presidencialismo de coalizão, mostrou-se insuficiente para neutralizar o clientelismo estrutural. Blanchet e Lubke (2020) sustentam que a tentativa de engessar a discricionariedade do Executivo falhou em priorizar a técnica sobre a política. Para os autores, a prevalência de interesses paroquiais sobre critérios de impessoalidade compromete a entrega de bens e serviços prevista no artigo 65, §10, da Constituição Federal. Esse fenômeno prejudica diretamente municípios de pequeno porte, que dependem da continuidade de repasses para manter serviços essenciais.

Corroborando essa percepção, Santos e Gasparini (2020) identificam que a impositividade é, muitas vezes, mitigada por impedimentos técnicos e entraves financeiros. Segundo os estudiosos, o foco parlamentar na execução financeira imediata revela um desinteresse pela integridade do ciclo orçamentário em favor de ganhos eleitorais. Assim, o sistema não institui um orçamento plenamente impositivo, mas sim um mecanismo de alimentação do clientelismo que ignora a efetividade do gasto público.

A seguir, passamos a analisar dados orçamentários colhidos do site oficial do Governo Federal.

ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO - OGU

	2023	2024	2025
Receita	R\$ 5.201.396.090.497,55	R\$ 5.414.292.248.219,57	R\$ 5.720.261.097.569,30
Despesa	R\$ 5.259.472.925.590,34	R\$ 5.427.570.542.041,62	R\$ 5.738.018.219.449,67
Emendas Impositivas	R\$ 35.378.587.143,84	R\$ 44.814.361.915,47	R\$ 47.071.222.167,47
RP Cancelados	R\$ 4.276.373,24	R\$ 180.766.076,86	R\$ 4.276.373,24
Orçamento UFRJ	R\$ 3.583.160.742,90	R\$ 3.769.943.071,31	R\$ 3.894.012.583,35
Orçamento EMBRAPA	R\$ 4.196.247.963,71	R\$ 4.274.321.894,31	R\$ 4.834.942.146,95
Orçamento Ciência e Tecnologia - função 19	R\$ 14.566.098.807,84	R\$ 17.165.541.467,41	R\$ 35.370.771.559,09

Tabela 1: Dados orçamentários⁴

Com os dados coletados é possível verificar que nos exercícios de 2023, 2024 e 2025, o valor destinado às emendas impositivas foi aproximadamente dez vezes maior que o orçamento da Universidade Federal do Rio de Janeiro. A fatia do orçamento disponibilizado para o Poder Legislativo através das emendas impositivas nos anos analisados foi, em média, nove vezes maior que o orçamento empenhado da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA. Nota-se que o orçamento destinado às emendas supera e muito o investimento em Ciência e Tecnologia.

Estes três exemplos – UFRJ, EMBRAPA e Ciência e Tecnologia – foram escolhidos para efeito comparativo em razão da grande notoriedade que suas políticas públicas alcançam em nossa sociedade. Em 2024, na EMBRAPA, do orçamento total, apenas R\$203,18 milhões foram alocados para pesquisa e desenvolvimento de tecnologias para a agropecuária. Nesse cenário, foi possível iniciar 1.299 projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação e lançar 39 ativos tecnológicos. A EMBRAPA desempenha um papel fundamental na promoção do interesse público em um país recordista de exportação de *commodities*.

4 Fonte: Elaborada pelos autores, conforme dados disponíveis em: <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas>, <https://portaldatransparencia.gov.br/orcamento> e <https://ufrj.br/acesso-a-informacao/painel-orcamentario/>

Podemos trazer à discussão o custo de obras estruturantes para uma perspectiva comparativa em relação ao valor destinado às emendas, como a transposição do rio São Francisco que, apesar de não ter atingido sua meta de garantir segurança hídrica desde seu início em 2008, já custou mais de R\$13 bilhões.

A partir da análise dos dados apresentados, evidencia-se que o elevado volume de recursos direcionados às emendas parlamentares poderia, caso alocado de maneira centralizada no âmbito do Orçamento Geral da União, viabilizar a ampliação de investimentos em políticas públicas estruturantes de alcance nacional. Nesse contexto, seria possível fortalecer áreas estratégicas para o desenvolvimento do país, tais como infraestrutura, ciência, tecnologia, inovação, educação e planejamento urbano, setores tradicionalmente associados à promoção do crescimento econômico sustentável e à redução das desigualdades regionais.

Sob essa perspectiva, a excessiva fragmentação da execução orçamentária por meio de emendas parlamentares suscita relevantes questionamentos acerca da racionalidade distributiva do gasto público e da capacidade de coordenação sistêmica da Administração Pública. Isso porque a pulverização de recursos em demandas localizadas pode comprometer a implementação de projetos estruturantes de longo prazo, cuja execução exige planejamento integrado, continuidade administrativa e elevada capacidade de articulação federativa.

Passemos agora a analisar a execução das emendas impositivas em detalhes.

	2023	2024	2025
Nº de emendas	6059	6986	6310
Total Empenhado (R\$)	35.378.587.143,84	4.814.361.915,47	47.071.222.164,77
Total pago do exercício (R\$)	21.909.966.378,90	31.398.154.985,43	31.538.559.017,90
Restos a pagar pagos (R\$)	7.723.627.660,63	7.924.933.766,74	3.177.052.101,17
Percentual de execução	83,76%	87,75%	73,75%
Dotação não utilizada (R\$)	5.744.993.104,31	5.491.272.163,30	12.355.611.048,40

Tabela 2: Detalhamento da execução das emendas.⁵

Com os dados da tabela acima, percebe-se que a dotação não utilizada das emendas, ou seja, aquela que foi empenhada, mas que por algum motivo não foi

5 Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados colhidos em: <https://portal.datatransparencia.gov.br/emendas>

executada, é maior que o orçamento da UFRJ, por exemplo.

A fragmentação do gasto aprofunda, ainda, as disparidades na distribuição territorial de recursos. Souza, Xavier e Arruda (2020) alertam para o risco de um engessamento que, embora possa alinhar demandas sociais pontuais, desarticula a coordenação central necessária à boa governança.

Essa lógica de “divisão por lotes” é criticada por Assis (2020), que aponta o sacrifício do planejamento conjunto em prol de decisões isoladas dos atores políticos. Para a autora, o Brasil substituiu a solução dos problemas fiscais estruturais por uma repartição irrealista de fatias orçamentárias, resultando em recorrente indisciplina fiscal.

3.1_Descentralização e o Desafio da Accountability

No âmbito das Transferências Especiais (Art. 166-A) da Constituição Federal, Mascarenhas (2023) observa que a impositividade subtrai parcelas cruciais de gestão das mãos do Executivo. Contudo, o autor pondera que a descentralização não deve ser vista apenas sob a ótica da má gestão; se acompanhada de transparência (Art. 163-A, CF), ela pode aproximar a decisão do cidadão e reduzir a corrupção no longo prazo. O desafio reside na conciliação dessa autonomia parlamentar com os princípios de *accountability* e planejamento sistêmico. Embora o dado seja público (TransfereGov), a *efetividade* social desse dado ainda é uma “caixa preta”.

O Estudo Técnico nº 06/2023, elaborado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF), evidencia relevantes assimetrias na distribuição territorial dos recursos decorrentes das emendas parlamentares. O levantamento aponta significativa disparidade nos valores empenhados per capita entre os municípios brasileiros, oscilando entre R\$ 0,00 e R\$ 3.323,00 por habitante, ao passo que a média nacional aproximada situa-se em torno de R\$ 107,00 por habitante, revelando elevado grau de concentração e heterogeneidade na destinação dos recursos públicos.

O estudo também identifica importantes distorções regionais, especialmente em favor de municípios localizados em estados menos populosos, notadamente nas regiões Norte e Nordeste. Tal fenômeno decorre, em grande medida, da sistemática constitucional de representação política mínima no Congresso Nacional, bem como da distribuição igualitária das emendas de bancada, fatores que acabam produzindo efeitos desproporcionais na alocação per capita dos recursos orçamentários.

Ademais, embora os municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) apresentem, em média, recebimento ligeiramente superior de recursos, o relatório demonstra a persistência de inconsistências distributivas relevantes, uma vez que centenas de municípios com baixos indicadores socioeconômicos

permanecem recebendo valores inferiores à média nacional. O cenário revela, portanto, limitações na capacidade redistributiva do atual modelo de execução orçamentária parlamentar, suscitando questionamentos acerca de sua compatibilidade com os princípios da isonomia federativa, da racionalidade administrativa e da promoção do desenvolvimento regional equilibrado.

Por fim, o CONOF conclui que a alocação de recursos deve ser balizada por indicadores socioeconômicos e epidemiológicos para garantir que o gasto público promova, de fato, a justiça distributiva e a redução de desigualdades.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal, no âmbito das ADIs 7688, 7692 e 7695, sob relatoria do Ministro Flávio Dino, estabeleceu um novo marco para as Transferências Especiais (Emendas Pix). A Corte determinou que a impositividade não autoriza a opacidade, exigindo a total rastreabilidade dos recursos. Agora, o ente beneficiário deve indicar previamente o objeto do gasto no sistema Transferegov, e a execução fica sujeita à fiscalização concomitante do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU). Essa decisão corrobora as conclusões do Estudo Técnico nº 06/2023 da CONOF, que já apontava que a falta de especificação impedia o controle orçamentário e a avaliação do interesse público. É o fim do “cheque em branco”: a decisão veda o repasse sem a indicação de um plano de trabalho ou objeto específico, atacando a “fragmentação e desordem jurídica” citada no estudo da CONOF.

Em suma, a literatura converge para o entendimento de que a fragmentação orçamentária atual tensiona a governabilidade. Ao privilegiar a conveniência política em detrimento da visão técnica, o modelo compromete a continuidade das políticas nacionais e a eficiência do Estado Contemporâneo.

4_CONCLUSÃO

Em síntese, a evolução do regime impositivo, embora tenha buscado mitigar o arbítrio histórico do Executivo na execução orçamentária, gerou um paradoxo: a obrigatoriedade do gasto desacompanhada de parâmetros de eficácia e resultados sociais. A “caixa preta” das Transferências Especiais e a fragmentação exacerbada do gasto, como evidenciado pelo Estudo Técnico nº 06/2023 da CONOF, revelam disparidades que desafiam a justiça distributiva e a lógica do planejamento centralizado.

Nesse contexto, a recente intervenção do Supremo Tribunal Federal, no âmbito das ADIs sobre as “Emendas Pix”, redefine essa dinâmica ao impor limites constitucionais à autonomia parlamentar. Ao exigir a rastreabilidade total do recurso e a fiscalização concomitante pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a Corte

restabelece a primazia da transparência pública sobre a conveniência política. Essa decisão corrobora o entendimento de que o “poder-dever” do Executivo de verificar a compatibilidade das emendas com as políticas públicas é irrenunciável. Assim, o controle técnico do TCU e da CGU torna-se o antídoto necessário para que a descentralização não se converta em desordem jurídica e financeira, garantindo que o orçamento impositivo sirva, prioritariamente, ao desenvolvimento nacional e não apenas a interesses paroquiais isolados.

As limitações deste artigo residem na dificuldade de mensurar a efetividade dos gastos obrigatórios. O ordenamento jurídico vigente prioriza o rito da execução financeira, mas carece de dispositivos que obriguem a demonstração técnica dos impactos sociais gerados pela aplicação dos recursos. Essa lacuna impede uma avaliação precisa sobre se o recurso público está, de fato, transformando a realidade social dos municípios beneficiados.

Diante deste cenário, a gestão pública brasileira demanda o restabelecimento urgente do planejamento coordenado entre os Poderes. É imperativo superar a atual “divisão por lotes” do orçamento e fortalecer os instrumentos de *accountability* sobre o destino das verbas parlamentares. Como agenda para pesquisas futuras, sugere-se a investigação longitudinal dos impactos da descentralização política na qualidade dos serviços municipais, bem como o desenvolvimento de indicadores que vinculem a impositividade orçamentária à obtenção de resultados efetivos e à redução das desigualdades regionais no país.

REFERÊNCIAS

- ARRUDA, Romero Oliveira. **PIX Orçamentário: A Emenda Constitucional 105/2019 e suas implicações nas emendas individuais impositivas**. 2022. 34 f. Artigo científico (Pós-Graduação Lato Sensu em Orçamento Público) – Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, Brasília, 2022.
- ASSIS, Adriana Ribeiro de. Orçamento impositivo: as emendas constitucionais nº 86/2015 e 100/2019 na resolução do “problema do Orçamento”. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**, São Paulo, v. 26, n. 1, 2020.
- BARTOLUZZIO, Alann Inaldo Silva de **Sá. Emendas parlamentares e domínio sobre o orçamento público: uma análise da relação legislativo-executivo no Brasil**. 2024. 336 f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.
- BLANCHET, Luiz Alberto; LUBKE, Mariane Yuri Shiohara. Impedimentos à execução do orçamento impositivo e o prejuízo ao planejamento da atividade do Estado. **Revista Eurolatinoamericana de Direito Administrativo**, Santa Fe, v. 7, n. 1, p. 93-112, jan./jun. 2020. DOI 10.14409/redoeda.v7i1.9300.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Deputados, governo e TCU apontam problemas de gestão e manutenção na transposição do São Francisco**. Brasília, DF: Agência Câmara Notícias, 6 jun. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/969600-deputados-governo-e-tcu-apontam-problemas-de-gestao-e-manutencao-na-transposicao-do-sao-francisco/>. Acesso em: 17 mar. 2026.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência: Orçamento**. Brasília, DF, 2026. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/orcamento>. Acesso em: 16 mar. 2026.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Transferegov.br: plano de trabalho de transferência especial nº 75291**. Brasília, DF, 2026. Disponível em: <https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/75291/plano-trabalho>. Acesso em: 16 mar. 2026.

- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Transferegov.br: relatório de gestão de transferência especial nº 6278**. Brasília, DF, 2026. Disponível em: <https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/16609/relatorio-gestao/detalhe/6278>. Acesso em: 16 mar. 2026.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Transferegov.br: seleção de objeto (propostas e convênios)**. Brasília, DF, 2026. Disponível em: <https://discricionarias.transferegov.sistema.gov.br/voluntarias/proposta/SelecionarObjeto/SelecionarObjeto.do?destino=EditarDadosProposta>. Acesso em: 16 mar. 2026.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7688/DF**. Relator: Ministro Flávio Dino. Decisão que determinou a observância dos princípios da transparência e rastreabilidade nas emendas parlamentares. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 17 mar. 2026.
- CORRALO, Giovani da Silva; OLIVEIRA, Lucas Monteiro Alves de. O orçamento público e as emendas parlamentares impositivas em nível municipal: limites e possibilidades. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 92-109, jan./jul. 2023.
- FARIA, Rodrigo Oliveira de. **O desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo e o controle do orçamento pelo Congresso Nacional**. SciELO Preprints, 2022. DOI 10.1590/SciELOPreprints.4875. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4875>.
- FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **Orçamento impositivo no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2024.
- GREGGIANIN, Eugênio; ALMEIDA, Dayson P.; GURGEL, Mário; ALMEIDA, Tiago M. A. **Emendas Orçamentárias e Políticas Públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2023. 55 p. (Estudo Técnico nº 06/2023). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof>. Acesso em: 29 out. 2025.
- MASCARENHAS, Caio Gama. Orçamento impositivo e as transferências do artigo 166-A da Constituição: notas sobre regime jurídico, accountability e corrupção. **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, jan./abr. 2023.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 31, p. 339-396, jan./abr. 2020. DOI 10.1590/0103-335220203109.

SOUZA, Simone de; XAVIER, Rodrigo Silveira; ARRUDA, Alessandro Gustavo Souza. **Orçamento impositivo e governança pública**: análise da execução das emendas impositivas no âmbito federal. Campo Grande: UFMS, 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. **Painel Orçamentário**. Rio de Janeiro, 2026. Disponível em: <https://ufrj.br/acesso-a-informacao/painel-orcamentario/>. Acesso em: 16 mar. 2026.