

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld; Liane Francisca Hüning Pazinato; Valter Moura do Carmo – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-618-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O Grupo de DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II teve seus trabalhos apresentados à distância, de forma síncrona, por meio da plataforma virtual específica do CONPEDI, que reuniu, ao vivo, seus integrantes, sob a coordenação dos abaixo signatários, na tarde do dia 22 de junho de 2026, entre as 14:00 h e 18:00 h, durante o IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, realizado entre os dias 22 e 26 de junho de 2026.

As apresentações foram divididas em três blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados e expostos, abaixo detalhados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate:

O artigo O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA PROMOÇÃO DO DIREITO HUMANO-FUNDAMENTAL E DO DESENVOLVIMENTO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS: ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS METAS DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS EM SEROPÉDICA, de autoria de Emerson Affonso da Costa Moura e Gabrielle Vieira De Assis Dos Santos, coloca em debate o papel assumido pelo Estado-Regulador na realização dos direitos humanos-fundamentais e do objetivo constitucional de desenvolvimento em sua dimensão humana e social. Analisa em que medida a mudança na organização do Estado e da Administração Pública impõe um modelo no qual cabe às agências ou órgãos reguladores, na mediação entre os interesses econômicos do mercado e a satisfação dos interesses coletivos da sociedade, a busca pelo atendimento dos princípios, objetivos, programas, direitos e garantias fundamentais. No caso, destaca a realização do direito humano-fundamental à água e seu papel no desenvolvimento humano e

APLICAÇÃO FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL, de autoria de Danilo Henrique Nunes e Raul Lemos Maia, analisa a rastreabilidade das emendas parlamentares impositivas nos planos federal, estadual e municipal, com atenção ao risco institucional de invasão de competências entre Legislativo, Executivo, órgãos de controle e entes federativos. Parte da compreensão de que a execução obrigatória de emendas, consolidada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022, ampliou a participação parlamentar na programação da despesa, mas não suprimiu a unidade do sistema orçamentário nem afastou os princípios da legalidade, publicidade, impessoalidade, eficiência, planejamento e responsabilidade fiscal. A metodologia é dedutiva, por meio de revisão de literatura. O estudo conclui que a rastreabilidade não é mecanismo acessório de publicidade formal, mas elemento estruturante da legitimidade democrática, financeira e federativa das emendas. Ao mesmo tempo, sua aplicação constitucionalmente adequada exige equilíbrio institucional, pois não se admite coadministração parlamentar da despesa, neutralização do dever executivo de exame técnico, hipertrofia dos órgãos de controle ou federalização excessiva das rotinas administrativas locais.

O artigo TRANSPARÊNCIA ATIVA E RASTREABILIDADE DO BIM EM OBRAS PÚBLICAS: O CASO PAULISTA, de autoria de Renato Evangelista Romão e Barbara Taveira dos Santos, analisa, sob a perspectiva do Direito Administrativo, a efetividade dos princípios constitucionais da publicidade, da eficiência e da economicidade na adoção da metodologia Building Information Modeling — BIM — em obras públicas no Estado de São Paulo. A problemática central reside na verificação de se a implementação do BIM pela Administração Pública paulista atende ao dever constitucional de transparência ativa e possibilita o exercício efetivo do controle social. A pesquisa adota metodologia qualitativa, de natureza exploratória e analítica, combinando revisão bibliográfica em fontes doutrinárias de Direito Constitucional e Administrativo com análise de dados empíricos provenientes de pesquisa que simulou o percurso de um cidadão comum na busca por informações públicas sobre o uso do BIM. Os resultados revelam que a rastreabilidade pública dessas informações permanece fragmentada, com baixa padronização e ausência de base de dados centralizada.

O artigo ANÁLISE DA MORALIDADE E RAZOABILIDADE PELO PODER JUDICIÁRIO SOBRE O ABUSO DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA NA RECUSA DE COLAÇÃO DE GRAU A ALUNOS APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO, de autoria de Simone Alvarez Lima, tem por objetivo analisar decisões judiciais que priorizaram a autonomia universitária, anulando a colação de grau do estudante, bem como tecer críticas ao exercício abusivo da autonomia universitária quando desconsidera os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da moralidade. O estudo parte da constatação de que o princípio da autonomia universitária se tornou constitucional a partir da Constituição Federal de 1988, com finalidades destinadas a garantir a independência da tríade pesquisa, ensino e extensão, permitindo autonomia didática, administrativa, financeira e de gestão. Observa que um dos tipos de processos em que mais as universidades clamam por esse direito é o mandado de segurança impetrado por estudante que concluiu a grade curricular, mas não pode esperar a colação de grau para tomar posse em cargo público. A relevância da pesquisa está no pioneirismo em apontar que a colação de grau é um ato administrativo vinculado, o que justifica que o Poder Judiciário venha a apreciá-lo sem ser acusado de invadir o mérito do ato administrativo. A pesquisa foi realizada sob o método dedutivo, com dados analisados qualitativamente e levantados por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

O artigo TUTELA ADMINISTRATIVA E PODER DE POLÍCIA NO ÂMBITO DE AGÊNCIAS REGULADORAS PARA DEFESA DE INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS, de autoria de Ana Clara Baggio Violada e Valter Foletto Santin, examina a atuação de agência reguladora na prestação de tutela administrativa de interesses transindividuais, com destaque para o poder de polícia e para as funções de regulação e normatização. A partir de análise teórica e normativa, busca demonstrar que a atuação administrativa, dotada de caráter preventivo e repressivo, pode complementar a tutela jurisdicional na defesa de direitos difusos e coletivos em setores estratégicos regulados. A hipótese consiste em verificar se a agência reguladora pode salvaguardar interesses metaindividuais por meio de medidas administrativas preventivas e repressivas. Para tanto, o estudo destaca a atuação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária — ANVISA durante a pandemia de Covid-19, a fim de

O artigo GOVERNANÇA ANTICORRUPÇÃO E LEGITIMAÇÃO DEMOCRÁTICA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS PÚBLICOS, de autoria de Gabriella de Ornelas Augusto, pretende examinar a correlação entre governança anticorrupção e legitimação democrática dos negócios jurídicos públicos. Parte da concepção de democracia fundada na participação, segundo a qual todos os afetados por decisões públicas devem ter a possibilidade de influenciá-las diretamente, por meio do voto, ou indiretamente, pelo acompanhamento das vias estatais de auditoria e fiscalização. Nesse contexto, a corrupção em negócios públicos é analisada como forma de exclusão pública que rompe a norma democrática e captura o interesse público para fins privados. O estudo defende que o enfrentamento dessa antijuridicidade deve ocorrer a partir da accountability, com vistas à consolidação de uma gestão pública transparente e comprometida com a proteção do patrimônio público. Sustenta que proteger os bens públicos diante de condutas corruptivas é fundamental para não comprometer a credibilidade dos negócios e reforçar a integridade institucional. Embora o ordenamento jurídico brasileiro possua instrumentos voltados à prevenção e repressão da corrupção, revela-se necessário avançar na efetividade dos mecanismos de auditoria, fiscalização e transparência, nos termos do Decreto Federal nº 9.203/2017. Destaca, nesse contexto, a relevância da Controladoria-Geral da União, integrante da administração direta federal, com competência regulatória sobre accountability, especialmente por meio do Programa Empresa Pró-Ética, examinado como instrumento de indução de padrões éticos nas relações entre Estado e setor privado. Sustenta que tal iniciativa contribui para fortalecer a credibilidade institucional perante a sociedade e fomentar a integridade nas relações negociais da Administração Pública Federal.

O artigo INVISIBILIDADE SANITÁRIA NO AMAPÁ: BIOPODER, NECROPOLÍTICA E NECROFAGIA NA PRODUÇÃO DA DESIGUALDADE PELO SANEAMENTO BÁSICO, de autoria de Donizete Vaz Furlan, investiga a invisibilidade sanitária no Estado do Amapá a partir de uma abordagem crítica e interdisciplinar que articula o Direito Constitucional, a teoria dos direitos humanos, a sociologia do território e a filosofia política

silencioso da vida pela ausência de políticas públicas efetivas. Conclui que a superação desse cenário exige não apenas investimentos estruturais, mas uma reconfiguração das prioridades estatais e do próprio reconhecimento da dignidade humana como eixo central da ação pública.

O artigo ENTRE SANÇÃO E REPARAÇÃO: A NATUREZA JURÍDICA DA VANTAGEM ILÍCITA NA LEI Nº 12.846/2013 E SEUS EFEITOS NOS ACORDOS DE LENIÊNCIA À LUZ DA ADPF Nº 1051, de autoria de Rodrigo Alves Chaves e Luís Felipe Perdigão De Castro, examina a controvérsia sobre a natureza jurídica da vantagem ilícita auferida no âmbito da Lei nº 12.846/2013 e seus reflexos na segurança jurídica dos acordos de leniência, tomando como eixo analítico o julgamento parcial da ADPF nº 1051. A pesquisa parte da constatação de que a fragmentação institucional do microssistema anticorrupção, marcada pela sobreposição de competências entre CGU, MPF e TCU, produz divergências relevantes quanto à quantificação do dano ao erário e da vantagem ilícita, comprometendo a previsibilidade desses ajustes. Adota metodologia qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, mediante análise dogmático-analítica da legislação, da doutrina e do voto já proferido no controle concentrado. No plano teórico, dialoga com a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann e com o debate constitucional sobre legitimidade procedimental, ativismo judicial e deferência. Sustenta que a ADPF nº 1051, embora revele a pretensão de o STF atuar como instância de reorganização institucional, expõe também limites epistêmicos e funcionais do controle abstrato para reorganizar, de modo amplo, o sistema brasileiro de leniência. Nesse contexto, o voto do relator representa avanço interpretativo relevante ao sinalizar a natureza sancionatória da vantagem ilícita e admitir a fixação de balizas gerais dos acordos de leniência, mas o faz com postura de autocontenção, ao reconhecer que a ADPF não se presta à revisão casuística de cada acordo nem à substituição das instâncias técnicas competentes.

O artigo E-PROTOCOLO: UMA ANÁLISE ACERCA DA EFICIÊNCIA DO SISTEMA DE PROTOCOLO INTEGRADO NO ÂMBITO DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS DO PARANÁ, de autoria de Wellington Aparecido Prado Carvalho, Jaime Domingues Brito e

Pública, conforme previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Nessa perspectiva, busca compreender como o E-Protocolo se tornou uma ferramenta importante para a promoção da eficiência dos trabalhos administrativos no âmbito das Universidades Estaduais do Paraná. Para tanto, utiliza como metodologia a pesquisa exploratória, com análise de ampla bibliografia e textos normativos concernentes ao assunto.

O artigo DIREITO ADMINISTRATIVO SOCIAL E A FUNÇÃO PROMOCIONAL: O ESTADO COMO INDUTOR DA SAÚDE MENTAL NOS AMBIENTES DE TRABALHO, de autoria de Pablo Gomes Do Nascimento e Platon Teixeira de Azevedo Neto, tem como objetivo, em um primeiro momento, investigar a transição paradigmática do Direito Administrativo clássico, pautado no exercício do poder de polícia e na sanção negativa, para o Direito Administrativo Social, orientado pela função promocional do Estado. O âmbito da investigação consiste na análise da indução estatal como técnica de implementação de políticas públicas de saúde mental no ambiente laboral. Por meio de método dedutivo e análise bibliográfico-documental, o artigo examina como mecanismos de premialidade, exemplificados pela Lei nº 14.831/2024, remodelam a atividade administrativa para além do comando e controle. Em um segundo momento, pretende promover a aproximação entre os dois campos, utilizando a abordagem Direito e Políticas Públicas. Os resultados evidenciam que a indução por sanções positivas se revela mais eficaz na gestão de riscos psicossociais do que a regulação punitiva tradicional. Conclui que a saúde mental, enquanto direito fundamental, exige um Estado indutor que harmonize o desenvolvimento econômico com a dignidade da pessoa humana.

O artigo CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA ERA DIGITAL: INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, TRANSPARÊNCIA ELETRÔNICA E CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA, de autoria de Waldir de Freitas Chaves Neto e Gustavo Henrique de Andrade Cordeiro, examina em que medida a inovação tecnológica e os instrumentos de governo digital representam ampliação efetiva do controle social sobre a Administração Pública e do acesso à justiça, identificando as condições normativas e

significativamente a capacidade preventiva e fiscalizatória dos órgãos de controle e abrem novos canais de participação cidadã, desde que acompanhadas de regulação transparente e orientada pelos direitos fundamentais, uma vez que a exclusão digital e a opacidade algorítmica representam riscos ao princípio democrático que o próprio controle institucional deve preservar.

O artigo A PROTEÇÃO AMBIENTAL NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NA ERA DIGITAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO PARECER JM-04 À LUZ DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, de autoria de José Antonio Assad e Faria Júnior, analisa criticamente o Parecer JM-04, elaborado no âmbito da Advocacia-Geral da União, que admite o enquadramento de infrações ambientais “especialmente graves” como comportamento inidôneo para fins de aplicação da sanção de declaração de inidoneidade prevista na Lei nº 14.133/2021. O problema de pesquisa consiste em verificar se essa interpretação é compatível com os princípios da legalidade, da tipicidade, da anterioridade, da irretroatividade e do devido processo legal no âmbito do direito administrativo sancionador. A investigação considera, ainda, os efeitos da era digital sobre o regime de licitações públicas, especialmente diante da interoperabilidade de sistemas, da centralização de dados e da ampliação dos impactos decorrentes de registros sancionatórios em plataformas administrativas. A pesquisa é qualitativa, de natureza exploratória e explicativa, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise documental, com método dedutivo e abordagem analítico-crítica. Utiliza como fonte primária o Parecer JM-04 e, como fontes normativas, a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 14.133/2021, a Lei nº 9.605/1998 e o Decreto nº 6.514/2008. Conclui que, embora a tutela ambiental e a moralidade administrativa legitimem a preocupação institucional do parecer, a definição abstrata de critérios sancionatórios por ato opinativo pode comprometer a previsibilidade das sanções e tensionar os princípios estruturantes do direito administrativo sancionador.

O artigo A RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: RELEITURAS

concepções tradicionais que inviabilizavam a negociação com o Poder Público sob o argumento da indisponibilidade do interesse público. O estudo analisa a evolução normativa e doutrinária relacionada aos métodos autocompositivos, especialmente após a Lei nº 13.140/2015 e o Código de Processo Civil de 2015, destacando o fortalecimento da mediação, da conciliação e de outras práticas consensuais no âmbito administrativo. Também examina dados do Conselho Nacional de Justiça que demonstram a elevada litigiosidade envolvendo a Fazenda Pública, evidenciando a importância da adoção de mecanismos consensuais para a redução da morosidade judicial e para a ampliação do acesso à justiça. Conclui que a consensualidade constitui instrumento legítimo de concretização do interesse público primário, da eficiência administrativa e da efetividade dos direitos fundamentais. Defende, por fim, que a construção de uma Administração Pública dialógica, cooperativa e participativa contribui para decisões mais legítimas, transparentes e proporcionais, em consonância com os valores constitucionais democráticos brasileiros.

O artigo ASPECTOS PROCESSUAIS E PROCEDIMENTAIS DA APLICAÇÃO RETROATIVA DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 14.230/2021) AOS PROCESSOS EM ANDAMENTO E DA DESCONSTITUIÇÃO DE DECISÕES JUDICIAIS ANTERIORES, de autoria de Eloy Pereira Lemos Junior, Giselle Batista Leite e Igor Vinicius Santos Silva, analisa a aplicação retroativa da nova Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 14.230/2021, especialmente diante das mudanças introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro e de seus efeitos sobre os processos em curso e sobre decisões judiciais já proferidas. O estudo examina, em particular, a exigência do dolo específico para a configuração dos atos de improbidade, a evolução da interpretação dos tribunais superiores e a possibilidade de incidência da norma mais benéfica aos réus em ações de improbidade administrativa. Além disso, discute os reflexos processuais e materiais decorrentes da alteração legislativa, com ênfase nos princípios da segurança jurídica, da proporcionalidade e da proteção da confiança legítima. A pesquisa adota o método dedutivo e dialético, com abordagem qualitativa, baseada em levantamento bibliográfico, legislativo e jurisprudencial. Conclui que a retroatividade da nova lei é juridicamente admissível,

fim da concessão, ou se tal postura afronta os princípios da continuidade do serviço público e da indisponibilidade do interesse público. Reconhece, como hipótese, a premissa de que a cláusula de reversão é obrigatória, e não discricionária, dada a essencialidade declarada no artigo 23 da Lei nº 8.987/1995, de forma que sua inaplicabilidade consiste em perda do patrimônio público e prejuízos à continuidade dos serviços concedidos. O estudo emprega, como metodologia, pesquisa descritiva, bibliográfica e interdisciplinar, com dados qualitativos extraídos da investigação acerca do entendimento jurisprudencial de Tribunais de Contas dos Estados e de Tribunais de Justiça brasileiros. O resultado auferido indica que a cláusula de reversibilidade de bens, mesmo sendo obrigatória segundo os ditames da Lei nº 8.987/1995, é, em diversos casos, negligenciada ou subutilizada no momento da modulação dos contratos de concessão. Isso ocorre, primeiro, pela ausência de regulamentação específica diante da prescrição genérica arrolada na Lei de Concessões; segundo, pela falta de fiscalização e controle dos bens reversíveis. Quando isso acontece, o fluxo do serviço público é prejudicado, gerando dependência do Estado em relação ao concessionário, de modo a configurar renúncia indireta de receita.

O artigo IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ENTRE ESTRUTURA E FUNÇÃO: ABOLITIO DELICTUS, DOLO ESPECÍFICO E O REDESENHO DO CONTROLE DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS, de autoria de Elvio Ibsen Barreto De Souza Coutinho e Eliane Figueiredo Da Silva, analisa a transformação da improbidade administrativa no Brasil após a reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021, com ênfase na exigência de dolo específico e nos efeitos da abolitio delictus sobre o sistema de responsabilização dos agentes públicos. Parte da reconstrução da natureza jurídica da improbidade para demonstrar que o novo modelo promoveu significativa reconfiguração estrutural, afastando a modalidade culposa e restringindo o âmbito material dos tipos ímprobos. Nesse contexto, examina a consolidação jurisprudencial promovida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.199, que reconheceu a abolitio. A partir dessa inflexão normativa e jurisprudencial, sustenta que a improbidade administrativa deixa de operar como mecanismo expansivo de punição para assumir função institucional qualificada de controle das decisões

critérios interpretativos para a operacionalização do novo modelo, enfatizando a necessidade de equilíbrio entre combate à corrupção, segurança jurídica e deferência às escolhas administrativas legítimas.

O artigo OS LIMITES DA COMPETÊNCIA NORMATIVA CORRECIONAL ESTADUAL NA QUALIFICAÇÃO REGISTRAL EM ÁREAS PRESUMIDAMENTE DE MARINHA: PROPOSTA DE TESTE TRIPARTITE A PARTIR DA SUSPENSÃO DO PROVIMENTO 49/2025 DO TJSC PELO CNJ, de autoria de Isabela Peixer Galm Bernardes e David Monteiro Lucas, examina os limites materiais da competência normativa das Corregedorias-Gerais da Justiça estaduais na qualificação registral de imóveis situados em áreas presumidamente de marinha. Toma como caso paradigmático a suspensão cautelar do Provimento nº 49/2025 do Tribunal de Justiça de Santa Catarina pelo Conselho Nacional de Justiça, em 11 de março de 2026, no PCA nº 0006952-48.2025.2.00.0000. Adota método dedutivo, com procedimento de pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, articulando doutrina administrativista e registral, dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, dados oficiais da Secretaria do Patrimônio da União e a decisão do CNJ. A partir da análise comparada de doze códigos de normas estaduais, identifica três modelos de regulação correcional dos bens da União, denominados controlista, bifásico e expansivo. Sustenta que a fronteira entre regulação procedimental legítima e excesso material somente ganha operacionalidade quando se decompõem os dispositivos do provimento em três níveis: procedimental, dominial e patrimonial. Propõe teste tripartite que opera essa decomposição, atribuindo consequência jurídica diversa a cada nível e oferecendo critério dogmático estável para o exame da matéria. Argumenta que a suspensão integral do provimento catarinense, embora adequada em seu núcleo material, perdeu granulação ao alcançar dispositivos meramente procedimentais que poderiam ter sido preservados por interpretação conforme.

O artigo USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA FASE PREPARATÓRIA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: ANÁLISE JURÍDICA E CONTROLE À LUZ DA LEI Nº 14.133/2021, de autoria de Constanza Lelis Rahal, Pedro Durão e Edson Oliveira Da Silva,

da Inteligência Artificial, além da correlação entre os documentos da fase preparatória e o uso dessa tecnologia. Parte da hipótese de que a inteligência artificial pode contribuir para a sistematização, organização e clareza das informações, otimizando o trabalho técnico dos agentes públicos. Conclui, contudo, que sua utilização deve ocorrer de forma complementar, não substituindo a análise técnica, a fundamentação jurídica e o juízo discricionário, sendo indispensável a atuação humana para assegurar a conformidade legal e a adequada condução do processo licitatório e da contratação direta.

Após aproximadamente três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Prof. Dr. Carlos André Birnfeld - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG)

Profa. Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG)

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - Escola Superior da Magistratura Tocantinense (Esmat)

**A RASTREABILIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS E O
EVENTUAL RISCO INSTITUCIONAL DE INVASÃO DE COMPETÊNCIAS NA
SUA APLICAÇÃO FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL**

**THE TRACEABILITY OF MANDATORY PARLIAMENTARY AMENDMENTS
AND THE POTENTIAL INSTITUTIONAL RISK OF ENCROACHMENT ON
COMPETENCIES IN THEIR FEDERAL, STATE, AND MUNICIPAL
APPLICATION**

**Danilo Henrique Nunes
Raul Lemos Maia**

Resumo

O trabalho analisa a rastreabilidade das emendas parlamentares impositivas nos planos federal, estadual e municipal, com atenção ao risco institucional de invasão de competências entre Legislativo, Executivo, órgãos de controle e entes federativos. Parte-se da compreensão de que a execução obrigatória de emendas, consolidada pelas Emendas Constitucionais n. 86 /2015, n. 100/2019, n. 105/2019 e n. 126/2022, ampliou a participação parlamentar na programação da despesa, mas não suprimiu a unidade do sistema orçamentário nem afastou os princípios da legalidade, publicidade, impessoalidade, eficiência, planejamento e responsabilidade fiscal. A metodologia é a dedutiva por meio de revisão de literatura, podendo concluir que a rastreabilidade não é mecanismo acessório de publicidade formal, mas elemento estruturante da legitimidade democrática, financeira e federativa das emendas. Ao mesmo tempo, sua aplicação constitucionalmente adequada exige equilíbrio institucional: não se admite coadministração parlamentar da despesa, neutralização do dever executivo de exame técnico, hipertrofia dos órgãos de controle ou federalização excessiva das rotinas administrativas locais.

Palavras-chave: Emendas parlamentares impositivas, Rastreabilidade, Separação de poderes, Federalismo, Controle

Abstract/Resumen/Résumé

the democratic, financial, and federative legitimacy of the amendments. At the same time, its constitutionally appropriate application requires institutional balance: parliamentary co-administration of expenditure, neutralization of the executive duty of technical review, and hypertrophy of the bodies are not permitted.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Mandatory parliamentary amendments, Traceability, Separation of powers, Federalism, Control

1 INTRODUÇÃO

O processo de transformação do orçamento público brasileiro nas últimas décadas tornou-se um dos espaços mais sensíveis de recomposição do equilíbrio entre representação política, planejamento estatal e controle da despesa. A Constituição de 1988 estruturou o orçamento como sistema formado pelo Plano Plurianual, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei Orçamentária Anual, atribuindo ao Executivo a iniciativa dos projetos e ao Legislativo a competência de deliberar, emendar e fiscalizar a execução financeira do Estado (BRASIL, 1988). Nesse arranjo, as emendas parlamentares são instrumentos legítimos de participação legislativa, mas sua expansão recente alterou a dinâmica institucional do ciclo orçamentário.

A constitucionalização do orçamento impositivo deslocou parte relevante do debate. A Emenda Constitucional n. 86/2015 tornou obrigatória a execução de emendas individuais, a Emenda Constitucional n. 100/2019 estendeu a lógica impositiva às emendas de bancada estadual, a Emenda Constitucional n. 105/2019 criou as transferências especiais do art. 166-A da Constituição e a Emenda Constitucional n. 126/2022 redefiniu o montante global das emendas individuais (BRASIL, 2015; BRASIL, 2019a; BRASIL, 2019b; BRASIL, 2022a). Segundo Santos e Gasparini (2020), essas alterações modificaram a relação entre Executivo e Legislativo porque reduziram a margem de escolha política do governo sobre a execução das programações parlamentares e ampliaram a capacidade do Congresso de direcionar recursos públicos.

A mudança, contudo, não suprimiu a unidade do sistema orçamentário. A execução obrigatória de determinada programação não significa liberdade para afastar legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, planejamento, responsabilidade fiscal ou controle técnico. De acordo com Almeida (2021), o debate sobre emendas não deve partir da premissa simplificadora de que toda afetação parlamentar localizada é necessariamente ineficiente, mas deve avaliar se há critérios de legitimidade, transparência e aderência ao regime constitucional da despesa. A questão decisiva, portanto, não é apenas quem indica o gasto, mas se o percurso da emenda pode ser compreendido, controlado e responsabilizado.

É nesse contexto que a noção de rastreabilidade adquire densidade jurídica. No campo das emendas parlamentares, rastrear não significa apenas divulgar dados fragmentados ou publicar a existência de uma dotação. Significa permitir a reconstrução do percurso da decisão e do recurso: autoria, deliberação, motivação, objeto, beneficiário, fluxo financeiro, execução material, impedimentos técnicos e resultados. A Lei Complementar n. 210/2024, ao

disciplinar a proposição e a execução de emendas parlamentares, aproximou a rastreabilidade de deveres concretos, como plano de trabalho, conta específica, ata, pertinência temática, identificação do objeto e hipóteses de impedimento técnico (BRASIL, 2024).

O problema de pesquisa consiste em verificar se a ampliação das exigências de rastreabilidade, embora necessária para o controle republicano das emendas impositivas, pode ser manejada de modo a produzir invasão institucional de competências. A questão envolve diferentes dimensões. O parlamentar pode invocar a rastreabilidade para interferir na execução administrativa? O Executivo pode transformar exigências técnicas em bloqueio político indireto? Os órgãos de controle podem substituir escolhas administrativas juridicamente possíveis? O Poder Judiciário pode, sob o argumento da transparência, administrar o orçamento? E, no plano federativo, até que ponto os parâmetros federais podem irradiar-se sobre estados e municípios sem esvaziar a autonomia administrativa local?

A problemática pode ser compreendida à luz da teoria dos litígios estruturais, na medida em que o aumento dos mecanismos de controle e transparência tende a deslocar centros decisórios e tensionar a separação funcional entre os Poderes, fenômeno que deve ser analisado ante a atuação institucional em contextos de governança complexa.

A relevância do tema decorre de sua atualidade institucional. As decisões do Supremo Tribunal Federal relacionadas à ADPF 854 e às ações diretas correlatas deslocaram o debate das emendas para padrões mais exigentes de transparência, rastreabilidade e controle, sem eliminar a execução constitucionalmente protegida das programações parlamentares (SENADO FEDERAL, 2025). A Controladoria-Geral da União também passou a organizar relatórios e informações sobre emendas parlamentares, reforçando que a rastreabilidade depende de documentos, sistemas e trilhas auditáveis capazes de acompanhar o recurso público (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2025).

O objetivo geral do trabalho é em analisar a noção jurídica de rastreabilidade das emendas parlamentares impositivas e verificar em que medida sua concretização pode conviver, nos planos federal, estadual e municipal, com a separação de poderes e com a repartição constitucional de competências. Como objetivos específicos, busca-se examinar a evolução constitucional do orçamento impositivo; identificar os elementos jurídicos da rastreabilidade; analisar as tensões entre impositividade, controle técnico e transparência; investigar a repercussão dos parâmetros federais sobre estados e municípios; e propor critérios para distinguir rastreabilidade legítima de invasão institucional de competências.

A metodologia é a dedutiva por meio de revisão de literatura. A pesquisa examina a Constituição Federal, emendas constitucionais, Lei Complementar n. 210/2024, atos do

Congresso Nacional, decisões e informativos do Supremo Tribunal Federal, documentos técnicos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da Controladoria-Geral da União, além de doutrina sobre orçamento impositivo e controle da despesa. Conforme Gil (2002), a pesquisa bibliográfica permite dialogar com contribuições teóricas já publicadas, enquanto a pesquisa documental é adequada para interpretar normas, decisões e documentos oficiais que conformam o objeto investigado.

2 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS, NORMATIVOS E CONCEITUAIS DAS EMENDAS IMPOSITIVAS

2.1 Evolução constitucional do orçamento impositivo e unidade do sistema orçamentário

Durante longo período, prevaleceu no Brasil a compreensão de que a lei orçamentária anual possuía natureza predominantemente autorizativa, de modo que a inclusão de despesas por emendas parlamentares não gerava, em regra, um dever robusto de execução. Esse desenho reforçava a margem decisória do Executivo na gestão do fluxo financeiro e criava espaço político de negociação entre aprovação legislativa da despesa e liberação concreta dos recursos. Santos e Gasparini (2020) observam que o orçamento impositivo alterou exatamente esse ponto, ao reduzir a dependência parlamentar da discricionariedade executiva na fase de execução.

A Emenda Constitucional n. 86/2015 foi o primeiro marco relevante desse deslocamento. Ela tornou obrigatória a execução de programações decorrentes de emendas individuais, dentro de limite percentual da receita corrente líquida e com destinação mínima para ações e serviços públicos de saúde (BRASIL, 2015). A alteração não apenas conferiu maior segurança ao parlamentar quanto à execução da programação aprovada, mas também redesenhou a relação entre Legislativo e Executivo no ciclo orçamentário, pois a não execução passou a exigir justificativa juridicamente controlável.

Em seguida, a Emenda Constitucional n. 100/2019 estendeu a lógica da execução obrigatória às emendas de bancada estadual, conferindo densidade constitucional a uma forma coletiva de intervenção parlamentar no orçamento (BRASIL, 2019a). A mudança indicou que o constituinte derivado não pretendia apenas proteger prerrogativas individuais, mas fortalecer o papel institucional de bancadas no direcionamento de recursos com interesse regional. Essa ampliação, entretanto, trouxe a necessidade de distinguir emendas coletivas estruturantes de meras somas de preferências individuais, problema que se tornou recorrente no debate técnico e jurisprudencial posterior (BRASIL, 2025a).

No mesmo ano, a Emenda Constitucional n. 105/2019 introduziu o art. 166-A na Constituição e autorizou a transferência de recursos federais decorrentes de emendas individuais a estados, Distrito Federal e municípios, nas modalidades de transferência especial e transferência com finalidade definida (BRASIL, 2019b). A transferência especial, conhecida no debate público como emenda Pix, aumentou a flexibilidade operacional e reduziu a dependência de instrumentos tradicionais, como convênios e contratos de repasse. Ao mesmo tempo, essa flexibilidade intensificou a necessidade de mecanismos de rastreabilidade capazes de preservar o vínculo entre autoria, objeto, ente beneficiário e aplicação material do recurso.

A Emenda Constitucional n. 126/2022 também merece destaque porque elevou o montante global das emendas individuais para 2% da receita corrente líquida do exercício anterior, repartido entre Câmara dos Deputados e Senado Federal (BRASIL, 2022a). A alteração é relevante por evidenciar que a expansão das emendas impositivas não foi episódica, mas parte de uma trajetória de fortalecimento do Parlamento na programação da despesa. Quanto maior o volume de recursos afetados por indicações parlamentares, maior se torna a exigência de planejamento, controle técnico e transparência qualificada.

Essa evolução, contudo, não cria um orçamento paralelo. A Constituição continua estruturando o orçamento público como sistema integrado, submetido a planejamento, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e responsabilidade fiscal (BRASIL, 1988). A impositividade protege a execução de determinadas programações contra bloqueios políticos injustificados, mas não transforma o parlamentar em gestor da despesa, não dispensa a análise técnica do Executivo e não afasta o controle interno e externo. Conforme Almeida (2021), a origem parlamentar da programação não é, por si só, critério suficiente para definir sua eficiência ou legitimidade; o ponto decisivo é a existência de parâmetros públicos de alocação, execução e fiscalização.

A unidade do sistema orçamentário também exige diálogo entre emendas e planejamento plurianual. Ainda que a prática política concentre atenção na Lei Orçamentária Anual, a Constituição vincula o orçamento ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (BRASIL, 1988). Assim, a legitimidade material das emendas deve ser aferida não apenas pela aprovação formal da dotação, mas pela compatibilidade com programas, metas, prioridades e políticas públicas setoriais. A rastreabilidade cumpre função metodológica nesse ponto, pois permite verificar se a emenda se harmoniza com a lógica geral do planejamento ou se opera como fragmentação isolada do gasto.

2.2 Rastreabilidade: conceito jurídico, dimensões e positivação contemporânea

A rastreabilidade, aplicada às emendas parlamentares, pode ser definida como a possibilidade de reconstrução pública e documentada do percurso da decisão orçamentária e do recurso financeiro. Essa reconstrução envolve, no mínimo, autoria, apoio, deliberação, justificativa, objeto, beneficiário, instrumento de execução, fluxo financeiro, eventual impedimento técnico e resultado material. A rastreabilidade, portanto, diferencia-se da publicidade formal. Publicidade pode significar mera disponibilização de dados; rastreabilidade exige que tais dados estejam conectados de modo inteligível e aptos a permitir controle social, administrativo, parlamentar, judicial e contábil.

A exigência de rastreabilidade nas políticas públicas insere-se em um contexto mais amplo de controle institucional e transparência, que, embora essencial à *accountability*, pode ampliar significativamente o nível de intervenção de órgãos externos na gestão administrativa. Tal cenário revela uma complexa rede de interações entre Poderes e instituições, na qual o aumento dos mecanismos de controle pode gerar deslocamentos decisórios e tensionamentos institucionais, especialmente quando não há critérios objetivos que delimitem a extensão dessa atuação (Nunes; Maia; Diniz Lima, 2023).

A base constitucional indireta da rastreabilidade encontra-se nos princípios do art. 37 da Constituição, no sistema de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos arts. 70, 71 e 74, e na própria forma republicana de governo, que é incompatível com fluxos decisórios opacos em matéria de despesa pública (BRASIL, 1988). A base normativa direta foi densificada pela Lei Complementar n. 210/2024, pela Resolução n. 1/2025-CN e pelas decisões do Supremo Tribunal Federal relacionadas à ADPF 854 e ações correlatas (BRASIL, 2024; BRASIL, 2025b; SENADO FEDERAL, 2025).

A primeira dimensão da rastreabilidade é a autoria e a deliberação. Não basta saber que houve uma emenda; é necessário identificar quem a propôs, apoiou ou deliberou, por qual procedimento e com qual justificativa. A Resolução n. 1/2025-CN alterou regras do rito de apresentação e indicação de emendas parlamentares, reforçando formalização, registros e justificativas (BRASIL, 2025b). Segundo o Senado Federal (2025), esse movimento responde à necessidade de compatibilizar execução das emendas com exigências de transparência e de identificação dos responsáveis pela indicação.

A segunda dimensão é a identificação do objeto e do beneficiário. Programações genéricas reduzem a capacidade de controle, pois impedem a conexão entre dotação

orçamentária, finalidade pública e resultado concreto. O estudo da Câmara dos Deputados sobre emendas impositivas nos estados e municípios mostra que a expansão subnacional do instituto produziu grande heterogeneidade normativa, o que reforça a importância de objetos claros e parâmetros mínimos de controlabilidade (BRASIL, 2025a).

A terceira dimensão é a execução administrativa e financeira. Nesse plano, destacam-se plano de trabalho, conta específica, cronograma, instrução processual e análise de impedimentos técnicos. A Lei Complementar n. 210/2024 prevê hipóteses de impedimento técnico e exige que a execução observe compatibilidade com políticas públicas setoriais, pertinência temática e requisitos de regularidade administrativa (BRASIL, 2024). A Controladoria-Geral da União (2025) também enfatiza, em seus relatórios, a necessidade de trilhas documentais que permitam acompanhar os recursos de emendas e avaliar sua aplicação.

A quarta dimensão é o controle e a responsabilização. A rastreabilidade deve permitir que controladorias, tribunais de contas, Ministério Público, Poder Legislativo, Poder Judiciário, imprensa, academia e sociedade civil reconstruam o percurso do recurso. Fleury et al. (2025), ao discutirem implicações das emendas parlamentares sobre democracia, pacto federativo e saúde pública, chamam atenção para o risco de que a opacidade e a fragmentação do gasto comprometam a capacidade de coordenação de políticas públicas, especialmente em áreas estruturantes. Esse diagnóstico reforça que rastreabilidade não é exigência burocrática, mas condição de responsabilidade pública.

A rastreabilidade também não se opõe à impositividade. Ao contrário, funciona como sua densificação jurídica. Se a Constituição protege a execução de determinadas programações contra bloqueios políticos, é justamente por meio da rastreabilidade que se distingue o cumprimento legítimo da emenda de seu uso obscuro, fragmentado ou desviante. A tensão aparente entre execução obrigatória e transparência reforçada se dissolve quando se compreende que a impositividade reduz a margem de não execução por conveniência política, mas aumenta a necessidade de controle público sobre a origem, a finalidade e o resultado do gasto.

3 CONTROVÉRSIAS, TENSÕES INTERPRETATIVAS E LIMITES FUNCIONAIS

3.1 Impositividade, representação política e vedação de coadministração parlamentar

A primeira tensão institucional diz respeito aos limites da atuação parlamentar sobre a fase executiva das emendas impositivas. A expansão do espaço legislativo na programação do gasto não autoriza a conclusão de que o parlamentar se converteu em gestor direto da despesa. A função típica do Legislativo permanece ligada à proposição, deliberação, fiscalização política e controle, enquanto a prática de atos administrativos de contratação, empenho, liquidação, pagamento e gestão operacional pertence ao Executivo (BRASIL, 1988).

A coadministração parlamentar surge quando a autoria da emenda passa a ser tratada como poder continuado de comando sobre o recurso. Isso pode ocorrer quando o parlamentar procura impor beneficiários em desacordo com critérios setoriais, interferir na escolha de instrumentos administrativos, condicionar a execução a arranjos operacionais informais ou acompanhar a despesa com pretensão de direção administrativa. Tal prática distorce a natureza da emenda: de instrumento de programação orçamentária, ela passa a funcionar como mecanismo de gestão paralela.

A Lei Complementar n. 210/2024 contribui para conter esse desvio ao exigir identificação do objeto, formalização procedimental, observância de balizas técnicas e compatibilidade com políticas setoriais (BRASIL, 2024). Ao mesmo tempo, essas exigências não autorizam a permanência do parlamentar como gestor informal da execução. A formalização da indicação deve ocorrer no plano da programação e da justificativa, e não como abertura para interferência continuada em atos administrativos concretos.

A proximidade do parlamentar com demandas locais é argumento relevante, mas insuficiente para justificar ingerência executiva. Deputados e senadores podem transportar necessidades territoriais e setoriais para o orçamento, especialmente quando o planejamento central não as percebe com a mesma precisão. Entretanto, representação política não se confunde com administração. A virtude institucional da representação está em transformar demandas sociais em deliberação orçamentária e fiscalização; sua deformação começa quando esse vínculo territorial é invocado para influenciar contratação, fornecedor, objeto técnico ou prioridade interna da Administração.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reforça a necessidade de leitura cautelosa do orçamento impositivo. Em decisões envolvendo regimes estaduais de emendas impositivas, a Corte tem afirmado que a autonomia local deve respeitar parâmetros da Constituição Federal, especialmente quanto à separação de poderes, limites do poder de emenda e simetria constitucional (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022b; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2025). Essa orientação

indica que a ampliação da participação legislativa não pode redesenhar livremente a repartição funcional entre Legislativo e Executivo.

Além do problema funcional, existe risco de desorganização do planejamento público. O Executivo formula e executa políticas a partir de critérios de escala, capacidade operacional, metas físicas, indicadores, territorialização e compatibilização com outras despesas. A interferência individualizada na execução de emendas pode gerar sobreposição, baixa efetividade e fragmentação da política pública. Fleury et al. (2025) observam que a expansão das emendas em áreas como saúde pode repercutir sobre democracia, pacto federativo e capacidade de coordenação do sistema público, o que demonstra que o problema não se limita à disputa entre Poderes.

Dessa forma, a rastreabilidade possui função ambivalente no plano parlamentar. De um lado, fortalece a responsabilidade política do autor ou apoiador da emenda, pois permite que a sociedade identifique quem patrocinou determinada programação e quais resultados ela produziu. De outro, torna mais visíveis os excessos, permitindo demonstrar quando o parlamentar extrapola sua esfera constitucional e ingressa indevidamente na execução administrativa. A rastreabilidade, corretamente compreendida, não amplia a competência do legislador; ela a torna mais transparente e, por isso mesmo, mais limitada.

3.2 Controle técnico do Executivo e impedimentos de execução

A segunda tensão envolve o papel do Executivo diante das emendas impositivas. Se a Constituição não autoriza coadministração parlamentar, também não permite que a Administração utilize exigências técnicas como expediente para esvaziar a execução obrigatória. O orçamento impositivo reduziu a possibilidade de bloqueio político pelo Executivo, mas preservou o dever administrativo de examinar juridicidade, viabilidade técnica, regularidade documental e compatibilidade da emenda com a política pública correspondente (BRASIL, 1988; BRASIL, 2024).

A categoria dos impedimentos técnicos é central para esse equilíbrio. A Lei Complementar n. 210/2024 detalha hipóteses de impedimento, como incompatibilidade do objeto com a ação orçamentária, ausência de plano de trabalho, reprovação da proposta, incompatibilidade com política pública setorial, ausência de pertinência temática e violação a parâmetros constitucionais da Administração Pública (BRASIL, 2024). Tais hipóteses

confirmam que a execução obrigatória não é execução cega; ela depende de processamento técnico e jurídico.

Contudo, impedimentos técnicos não podem funcionar como cláusula geral de conveniência administrativa. O Senado Federal (2025), ao sistematizar decisões do STF sobre emendas parlamentares, destacou que não há bloqueio judicial generalizado à execução das emendas, mas trilhos constitucionais e legais a serem observados. Isso significa que eventual obstáculo deve ser identificado caso a caso, de forma motivada, verificável e publicizada. O ônus argumentativo é do órgão executor, que precisa demonstrar por que a emenda não pode ser executada nos termos indicados.

A rastreabilidade é decisiva para controlar os dois extremos. Quando o Executivo deixa de motivar adequadamente o impedimento técnico, viola a execução constitucionalmente protegida. Quando executa sem documentação suficiente, fragiliza a legalidade e a fiscalização posterior. Assim, o dever executivo não é apenas executar ou não executar; é processar a emenda de forma documentada, indicar exigências proporcionais, registrar impedimentos e permitir que a decisão administrativa seja controlada por outros atores institucionais.

Esse arranjo evidencia que a rastreabilidade, embora essencial à transparência e ao controle, não pode ser compreendida como instrumento ilimitado de intervenção institucional. A ampliação de exigências formais e procedimentais, se desprovida de critérios objetivos, tende a deslocar o eixo decisório da Administração para instâncias de controle, criando um ambiente de insegurança administrativa e potencial sobreposição de competências. Nesse contexto, a atuação dos mecanismos de controle deve ser orientada por parâmetros de proporcionalidade e deferência à capacidade institucional do Poder Executivo, sob pena de transformar instrumentos de fiscalização em fatores de desorganização da própria política pública, comprometendo sua eficiência e coerência sistêmica (Nunes; Maia; Diniz Lima, 2023).

A equivalência material entre emendas e demais despesas discricionárias também precisa ser preservada. Se o sistema jurídico admite que emendas parlamentares escapem a controles mínimos exigidos para outras despesas, cria-se privilégio incompatível com a unidade do orçamento. Se, no extremo oposto, submete apenas as emendas a obstáculos adicionais que não recaem sobre programações do Executivo, restabelece-se indiretamente a assimetria política que o orçamento impositivo buscou reduzir. O desafio é aplicar padrões proporcionais, suficientes para garantir controle sem transformar a rastreabilidade em obstrução burocrática.

3.3 Órgãos de controle, Poder Judiciário e risco de hipertrofia institucional

A terceira tensão refere-se à atuação dos órgãos de controle e do Poder Judiciário. Controladorias e tribunais de contas exercem fiscalização de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e conformidade financeira, nos termos do sistema constitucional de controle (BRASIL, 1988). A rastreabilidade amplia a capacidade desses órgãos porque oferece dados sobre autoria, objeto, beneficiário, fluxo financeiro e execução material. Entretanto, controle não se confunde com gestão ordinária.

A Controladoria-Geral da União (2025), ao organizar relatórios sobre emendas parlamentares, atua dentro de uma lógica de auditoria, acompanhamento e produção de informação pública. Essa função é constitucionalmente legítima porque aumenta a capacidade de verificar conformidade e prevenir desvios. O risco surge quando o controle deixa de examinar legalidade e passa a substituir escolhas administrativas juridicamente possíveis. Emendas podem ser mal planejadas, ineficientes ou discutíveis do ponto de vista político; nem toda discordância técnica, porém, autoriza o controlador a ocupar o lugar do gestor.

O mesmo raciocínio se aplica ao Poder Judiciário. Decisões do Supremo Tribunal Federal no contexto da ADPF 854 e ações correlatas foram importantes para impor padrões de transparência, rastreabilidade e identificação dos responsáveis pelas emendas (SENADO FEDERAL, 2025). O controle judicial é legítimo quando corrige opacidade, exige motivação, impede desvio de finalidade e protege a Constituição. Torna-se problemático, porém, se passa a administrar continuamente o orçamento, escolhendo soluções executivas específicas sem deferência ao espaço técnico dos gestores.

Esse ponto exige uma leitura de contenção recíproca. O Parlamento não pode transformar transparência em poder de gestão. O Executivo não pode manipular tecnicidade como veto político. Órgãos de controle não podem converter fiscalização em administração paralela. O Judiciário não pode substituir de modo permanente o juízo técnico do gestor. A rastreabilidade só cumpre sua finalidade republicana quando torna a despesa visível, controlável e imputável, sem reordenar indevidamente a distribuição constitucional das competências.

4 APLICAÇÃO FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL: SIMETRIA, HETEROGENEIDADE E FEDERALISMO

4.1 Projeção federativa da rastreabilidade e limites da impositividade local

A transposição do debate para os níveis estadual e municipal revela uma das dimensões mais complexas do tema. A expansão do orçamento impositivo no plano subnacional produziu forte heterogeneidade normativa. Segundo estudo técnico da Câmara dos Deputados, a maioria das unidades federativas incorporou emendas impositivas em suas constituições estaduais, e parcela expressiva de capitais e municípios também adotou mecanismos semelhantes em leis orgânicas (BRASIL, 2025a). Contudo, há variação quanto a percentuais, bases de cálculo, modalidades, emendas coletivas, terminologia e procedimentos.

Nesse contexto, o princípio da simetria exerce função relevante. O Supremo Tribunal Federal tem afirmado que a disciplina local das emendas impositivas deve observar os parâmetros estruturais da Constituição Federal, especialmente em razão da separação de poderes, das normas gerais de direito financeiro e dos limites ao poder de emenda parlamentar (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022b; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2025). Precedentes envolvendo modelos estaduais indicam que a autonomia subnacional não autoriza recriação ilimitada da arquitetura do orçamento impositivo.

A consequência é que a rastreabilidade também deve irradiar-se para os entes subnacionais. Se estados e municípios adotam emendas impositivas, precisam estabelecer mecanismos capazes de identificar autoria, deliberação, objeto, beneficiário, execução e fiscalização. Essa exigência é ainda mais importante porque muitos entes figuram simultaneamente como destinatários de emendas federais e como protagonistas de regimes locais de orçamento impositivo. Sem trilhas documentais claras, recursos de diferentes origens podem sobrepor-se de forma opaca, dificultando a imputação de responsabilidades.

A simetria, contudo, não deve ser entendida como cópia mecânica. A análise jurídica não pode limitar-se a comparar textualmente a norma local com o modelo federal. É necessário verificar se o arranjo concreto preserva separação de poderes, inteligibilidade do objeto, transparência do fluxo financeiro, possibilidade de fiscalização e compatibilidade com normas gerais de direito financeiro. Assim, a simetria deve ser estrutural e finalística, admitindo adaptações organizatórias que respeitem a Constituição e as capacidades administrativas locais.

Essa preocupação é relevante porque estados e municípios têm capacidades institucionais muito desiguais. Pequenos municípios podem enfrentar dificuldades de elaboração de projetos, estrutura técnica reduzida, baixa integração de sistemas e fragilidade de rotinas administrativas. Tais limitações não eliminam a exigência de rastreabilidade, mas recomendam desenho cooperativo, com padronização mínima, assistência técnica e comunicação clara entre União, estados, municípios e órgãos de controle. A finalidade não é excluir entes com menor capacidade administrativa, mas permitir que acessem recursos de modo regular, verificável e controlado.

As transferências especiais tornam o problema ainda mais denso. Quando a União transfere recursos a estados e municípios por modalidades flexíveis, plano de trabalho, conta específica e comunicação a órgãos locais operam como mecanismos de continuidade federativa do controle (BRASIL, 2019b; BRASIL, 2024). A rastreabilidade passa a conectar níveis de governo e sistemas de controle em torno do mesmo fluxo financeiro. Longe de contrariar o federalismo, essa integração pode reforçar sua dimensão cooperativa, desde que não avance para apropriação centralizada da gestão local.

4.2 Critérios para distinguir rastreabilidade legítima e invasão de competências

A partir do percurso desenvolvido, é possível propor critérios para distinguir quando a rastreabilidade atua como instrumento legítimo de controle e quando começa a deslizar para invasão de competências. O primeiro critério é a aderência funcional. A exigência é legítima quando permanece vinculada à função típica do órgão que a impõe. O Parlamento pode exigir registro de autoria, objeto e justificativa; o Executivo pode exigir documentos necessários ao processamento da despesa; órgãos de controle podem requisitar dados para aferir legalidade e economicidade; e o Judiciário pode impor observância à Constituição. A exigência se torna problemática quando serve para transferir a um ator tarefas que pertencem a outro.

O segundo critério é a necessidade informacional. Nem toda exigência documental adicional produz ganho real de transparência. Para que a rastreabilidade seja adequada, a informação exigida deve ser pertinente para reconstruir o percurso da emenda, permitir fiscalização e atribuir responsabilidade. Exigências redundantes, genéricas ou incapazes de agregar controle efetivo tendem a transformar a rastreabilidade em burocratização vazia. Esse risco é especialmente grave porque formalidades excessivas podem operar como forma indireta de esvaziar a execução obrigatória.

O terceiro critério é a equivalência material. As emendas parlamentares não devem ser submetidas a um regime artificialmente separado das demais despesas discricionárias, seja para favorecê-las, seja para prejudicá-las. A unidade do orçamento exige que toda despesa pública relevante seja rastreável, motivada e controlável, respeitadas suas peculiaridades. O tratamento das emendas deve ser proporcional à sua natureza e ao risco envolvido, sem blindagem excepcional nem obstáculos assimétricos.

O quarto critério é a publicidade articulada. A rastreabilidade legítima não se satisfaz com documentos dispersos. Dados de autoria, objeto, beneficiário, plano de trabalho, conta, execução e resultado precisam estar conectados de modo compreensível. A publicidade fragmentada produz aparência de transparência, mas dificulta o controle. A Resolução n. 1/2025-CN e os relatórios da Controladoria-Geral da União apontam para essa necessidade de formalização e organização das informações (BRASIL, 2025b; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2025).

O quinto critério é a deferência federativa. No plano subnacional, mecanismos de rastreabilidade devem assegurar aderência aos parâmetros constitucionais sem inviabilizar a organização administrativa própria dos entes. É legítimo exigir que estados e municípios tornem identificáveis autoria, destinação, execução e resultados. Não parece legítimo, porém, impor uniformização absoluta de instrumentos internos quando o ente local oferece meio alternativo idôneo para produzir informação equivalente. O parâmetro deve ser a suficiência constitucional da transparência e do controle, e não a reprodução burocrática de um único modelo.

Quadro 1 – Critérios de distinção entre rastreabilidade legítima e invasão de competências

Eixo de análise	Conteúdo da rastreabilidade	Uso constitucionalmente legítimo	Risco de invasão de competências
Deliberação legislativa	Autoria, justificativa, ata, identificação do objeto e do beneficiário.	Tornar visível a decisão parlamentar e permitir controle político-social.	Parlamentar prolongar sua atuação para comandar a execução administrativa.
Execução administrativa	Plano de trabalho, cronograma, conta específica, instrução do processo e impedimentos técnicos.	Viabilizar processamento regular da despesa e motivar obstáculos de execução.	Executivo usar exigências documentais como veto político indireto.

Controle interno e externo	Dados financeiros, documentos de execução, trilha de responsabilização e resultados.	Aferir legalidade, legitimidade, economicidade e conformidade constitucional.	Órgãos de controle substituírem o gestor em escolhas juridicamente possíveis.
Projeção federativa	Comunicação a legislativos locais, tribunais de contas e sistemas de transparência.	Assegurar continuidade do controle do recurso no ente receptor.	Federalização excessiva de rotinas administrativas locais sem ganho material de controle.

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Brasil (1988), Brasil (2024), Brasil (2025a), Brasil (2025b), Senado Federal (2025), Controladoria-Geral da União (2025) e Supremo Tribunal Federal (2020, 2022b, 2025).

O quadro demonstra que a invasão de competências não é produto necessário da rastreabilidade. Ela ocorre quando um instrumento de transparência e responsabilidade passa a ser mobilizado para redesenhar o mapa funcional traçado pela Constituição. A solução não está em reduzir a exigência de identificação das emendas, mas em calibrá-la segundo finalidade, pertinência, proporcionalidade e respeito à função constitucional de cada ator. Em um contexto de crise de confiança institucional, a legitimidade do orçamento depende de saber quem decide, quem executa, quem controla e quais resultados são produzidos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo analisou a rastreabilidade das emendas parlamentares impositivas e seu eventual risco institucional de invasão de competências na aplicação federal, estadual e municipal. A investigação demonstrou que a resposta não pode ser construída por oposição simplista entre transparência e autonomia decisória. A rastreabilidade não é obstáculo externo ao orçamento impositivo nem mero apêndice burocrático. Ela integra o próprio conteúdo de legitimidade das emendas, porque permite identificar autoria, justificativa, beneficiário, fluxo financeiro, execução material e controle dos resultados.

Constatou-se, em primeiro lugar, que a constitucionalização das emendas impositivas alterou o equilíbrio do ciclo orçamentário. As Emendas Constitucionais n. 86/2015, n. 100/2019, n. 105/2019 e n. 126/2022 ampliaram o espaço do Parlamento na programação da despesa, mas não criaram um orçamento paralelo nem afastaram os princípios gerais da Administração Pública e das finanças públicas (BRASIL, 1988; BRASIL, 2015; BRASIL,

2019a; BRASIL, 2019b; BRASIL, 2022a). A execução obrigatória restringe bloqueios políticos, mas não elimina análise técnica, planejamento, motivação, fiscalização e controle.

Em segundo lugar, verificou-se que a rastreabilidade possui dimensão constitucional e normativa. Ela decorre dos princípios da publicidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e controle, além de ter sido densificada pela Lei Complementar n. 210/2024, pela Resolução n. 1/2025-CN e pelas decisões do Supremo Tribunal Federal relacionadas à ADPF 854 e ações correlatas (BRASIL, 2024; BRASIL, 2025b; SENADO FEDERAL, 2025). A rastreabilidade exige informação conectada, e não apenas dados dispersos, pois seu objetivo é permitir reconstrução pública da trajetória decisória e financeira da emenda.

Em terceiro lugar, a pesquisa identificou zonas concretas de risco institucional. Há invasão de competências quando o parlamentar transforma a autoria da emenda em poder de gestão; quando o Executivo utiliza impedimentos técnicos como veto político indireto; quando órgãos de controle substituem o gestor em escolhas administrativas juridicamente possíveis; quando o Judiciário passa da correção de desvios constitucionais para a administração contínua do orçamento; ou quando a projeção federal dos parâmetros de rastreabilidade anula a autonomia organizatória de estados e municípios.

Em quarto lugar, demonstrou-se que a rastreabilidade pode fortalecer democracia orçamentária, responsabilidade fiscal e federalismo cooperativo quando orientada por critérios de aderência funcional, necessidade informacional, equivalência material, publicidade articulada e deferência federativa. Nessa perspectiva, cada ator preserva sua competência própria: o Parlamento programa e fiscaliza politicamente; o Executivo executa e motiva tecnicamente; os órgãos de controle verificam legalidade e economicidade; o Judiciário corrige desvios constitucionais; e os entes subnacionais organizam a aplicação dos recursos dentro dos limites estruturais fixados pela Constituição.

Conclui-se, portanto, que a melhor leitura dogmática não é aquela que enfraquece a rastreabilidade em nome de autonomia institucional absoluta, nem aquela que a hipertrofia a ponto de transformar transparência em coadministração, bloqueio burocrático ou centralização indevida. A solução constitucionalmente adequada reside no equilíbrio. Rastrear, no âmbito das emendas parlamentares impositivas, significa tornar o percurso do recurso público verificável; não significa redistribuir, por via oblíqua, as competências que a Constituição atribuiu de modo diferenciado aos Poderes e aos entes federados. É nesse ponto de equilíbrio que se pode compatibilizar representação política, integridade do gasto e estabilidade institucional.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra de. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 34, e239518, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/THwcX3P3QSDzJNHKhCKzvdd/>. Acesso em: 12 abr. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Aplicação de emendas impositivas nos estados e municípios**. Brasília, DF: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2025a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2025/Estudoimpositividadelocal.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução n. 1, de 2025-CN**. Altera disposições da Resolução n. 1, de 2006-CN, para adequar o rito de apresentação e indicação de emendas parlamentares. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2025b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2025/resolucao-1-14-marco-2025-797194-norma-pl.html>. Acesso em: 12 abr. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 abr. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 12 abr. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 100, de 26 de junho de 2019**. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm. Acesso em: 12 abr. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 105, de 12 de dezembro de 2019**. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. Acesso em: 12 abr. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 126, de 21 de dezembro de 2022**. Altera a Constituição Federal para dispor sobre a aplicação de recursos em emendas individuais. Brasília, DF: Presidência da República, 2022a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm. Acesso em: 12 abr. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar n. 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, p. 1, 26 nov. 2024.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Decisões do STF e respectivos relatórios da CGU sobre emendas parlamentares**. Brasília, DF: CGU, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/relatorio-de-emendas>. Acesso em: 12 abr. 2026.

FLEURY, Sonia et al. O sequestro da política: implicações das emendas parlamentares sobre a democracia, o pacto federativo e a saúde pública no Brasil. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 147, p. 1-16, 2025. Disponível em: <https://saudeemdebate.emnuvens.com.br/sed/article/view/10824>. Acesso em: 12 abr. 2026.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

NUNES, Danilo Henrique; LEMOS MAIA, Raul; DINIZ LIMA, Edilson Vitorelli. DA DESJUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: AS POSSÍVEIS DIFERENÇAS ENTRE AS POLÍTICAS PREFERIDAS E PREFERENCIAIS E O PAPEL DO PODER EXECUTIVO. **Revista do Direito**, [S. l.], n. 70, p. 26–54, 2023. DOI: [10.17058/rdunisc.vi70.17821](https://doi.org/10.17058/rdunisc.vi70.17821). Disponível em: <https://seer.unisc.br/index.php/direito/article/view/17821>. Acesso em: 30 abr. 2026.

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, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/31491>. Acesso em: 12 abr. 2026.

SENADO FEDERAL. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. **Nota informativa: decisões do STF sobre emendas parlamentares (ADPF 854, ADI 7688, 7695, 7697)**. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-informativa-decisoes-stf-versao-final.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Informativo STF n. 986**. Brasília, DF: STF, 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo986.htm>. Acesso em: 12 abr. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF invalida emendas parlamentares impositivas de Roraima**. Brasília, DF: STF, 8 jun. 2022b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=488537&ori=1>. Acesso em: 12 abr. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Informativo STF n. 1124**. Brasília, DF: STF, 2024. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1124.htm>. Acesso em: 12 abr. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF limita emendas individuais na Assembleia da Paraíba a 1,55% da receita líquida do estado**. Brasília, DF: STF, 22 set. 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-limita-emendas-individuais-na-assembleia-da-paraiba-a-155-da-receita-liquida-do-estado/>. Acesso em: 12 abr. 2026.