

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Ellen Mara Alves Silva

**O PROBLEMA DAS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS AO PRESIDENCIALISMO DE  
COALIZÃO NO BRASIL**

RIO DE JANEIRO

2025

Ellen Mara Alves Silva

Os problemas das emendas orçamentárias ao presidencialismo de coalizão no Brasil

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Prof. Eduardo Ribeiro Moreira.**

**Rio de Janeiro**

**2025**

## CIP - Catalogação na Publicação

M298p Mara, Ellen  
O problema das emendas orçamentárias ao  
presidencialismo de coalizão no Brasil / Ellen  
Mara. -- Rio de Janeiro, 2025.  
57 f.

Orientador: Eduardo Moreira.  
Coorientador: Eduardo Moreira.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2025.

1. Emendas parlamentares. 2. "Emendas pix". 3.  
Tri partição de poderes. 4. Presidencialismo de  
coalizão. I. Moreira, Eduardo, orient. II. Moreira,  
Eduardo, coorient. III. Título.

Dedico esta monografia a Deus, a quem devo toda honra; ao meu pai, Edilson; à minha mãe, Elizângela e à minha irmã, Érika, que me apoiam a perseguir os meus sonhos.

SILVA, Ellen Mara Alves. **O PROBLEMA DAS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS AO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL. 2025.** Orientador: Eduardo Moreira. 50 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais) - Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025.

## RESUMO

O presente trabalho de monografia aborda o surgimento das emendas parlamentares orçamentárias no Brasil e o aumento vertiginoso desse mecanismo pelo Congresso Nacional. A abordagem se deu no aspecto constitucional, a partir da demonstração de que não há compatibilidade entre o modo de utilização das emendas parlamentares, em especial, das “emendas pix” e a separação de poderes prevista na carta maior. Nesse ponto, o volume desproporcional de emendas no Brasil e a livre transferência de orçamento contraria princípios basilares da administração pública, acarretando consequências sensíveis à dinâmica de governabilidade no sistema presidencialista. O objetivo desse trabalho é demonstrar como essa dinâmica contraria as normas do sistema jurídico brasileiro como um todo. Buscou-se demonstrar, ainda, como o judiciário tem atuado para regular esse aspecto, ante a ausência de transparência e rastreabilidade. Como resposta, o legislativo e demais órgãos da administração pública tem apresentado novas medidas para conter, ou pelo menos, regularizar as emendas parlamentares à luz da constituição federal e dos princípios da administração pública.

**Palavras-Chave:** Presidencialismo de coalizão; Emendas parlamentares; “Emendas pix”; Separação de poderes; Transparência; Rastreabilidade.

SILVA, Ellen Mara Alves. **THE PROBLEM OF BUDGET AMENDMENTS TO COALITION PRESIDENTIALISM IN BRAZIL**. 2025. Advisor: Eduardo Moreira. 50 p. Final Course Work (Bachelor's Degree in Legal and Social Sciences) - National School of Law, Federal University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025.

### **ABSTRACT**

This monograph addresses the emergence of budgetary parliamentary amendments in Brazil and the rapid increase in this mechanism by the National Congress. The approach was made from the constitutional aspect, based on the demonstration that there is no compatibility between the way parliamentary amendments are used, especially “pix amendments”, and the separation of powers provided for in the constitution. At this point, the disproportionate volume of amendments in Brazil and the free transfer of budgets contradict basic principles of public administration, leading to significant consequences for the dynamics of governance in the presidential system. The objective of this paper is to demonstrate how this dynamic contradicts the norms of the Brazilian legal system as a whole. We also sought to demonstrate how the judiciary has acted to regulate this aspect, given the lack of transparency and traceability. In response, the legislature and other public administration bodies have presented new measures to contain, or at least regularize, parliamentary amendments in light of the federal constitution and the principles of public administration.

**Keywords:** Coalition presidentialism; Parliamentary amendments; “PIX amendments”; Separation of powers; Transparency; Traceability.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>I. O FORTALECIMENTO PROGRESSIVO DO CONGRESSO NACIONAL SOBRE O ORÇAMENTO</b> .....	12
<b>II. EXTRAPOLAÇÃO DE COMPETÊNCIA ENTRE OS PODERES: CONSEQUÊNCIAS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	20
II.1 Extrapolação da competência legislativa sobre o orçamento.....	25
II.2 As consequências deletérias das “emendas pix” na esfera pública brasileira...	28
II.2.1 A piora das políticas públicas.....	28
II.2.2 A desigualdade na corrida eleitoral.....	32
II.2.3 Entre pouca transparência, corrupção e nepotismo.....	34
II.2.4 Da maior recorrência de casos de corrupção.....	35
II.2.5 Do nepotismo.....	37
<b>III. DAS SOLUÇÕES PROJETADAS</b> .....	40
<b>IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	46
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	47

## LISTA DE GRÁFICOS

### **Gráfico 1 - Congresso aumenta ingerência nos gastos públicos**



## INTRODUÇÃO

As emendas parlamentares em matéria orçamentária tratam-se de mecanismo utilizado pelo Congresso Nacional como meio de modificar o orçamento elaborado primordialmente pelo executivo. Se antes a execução das emendas dependia integralmente da aprovação por parte da União, a partir da edição da EC 358/2015, essa situação passou a se alterar com o surgimento das emendas impositivas.

Essa impositividade acabou por desarticular a relação entre os poderes, na medida em que tornou possível ao legislativo tomar para si grande parcela do poder decisório do orçamento que antes pertencia ao executivo. Em 2024, as emendas impositivas representaram o montante de R\$ 33,6 bilhões (Barbiéri, 2024), número expressivo se comparado aos demais países da OCDE. Essas emendas correspondem às “emendas pix” e “emendas de bancada”.

Em mais da metade dos 38 países de economias avançadas que participam da OCDE, o legislativo sequer podem realizar emendas ao orçamento, conforme demonstrado por reportagem da TV Brasil. O problema brasileiro foi que o legislativo criou leis ao longo do tempo no sentido de transferir para si decisões orçamentárias, ao passo que a realização de políticas públicas ao cargo primordial do executivo.

O presente trabalho visa justamente explorar essa transferência de competência na perspectiva constitucional, bem como abordar as consequências desse fenômeno na administração pública, principalmente quanto à desarticulação das políticas públicas; ao problema eleitoral atrelado ao grande monte de emendas e ao maior risco de corrupção ante a ausência de transparência e rastreabilidade dos valores transferidos.

Esta monografia se constituiu a partir da pesquisa qualitativa e do método dedutivo para análise de reportagens, pesquisas e estudos acadêmicos sobre a temática. A discussão é de extrema relevância, considerando que se trata de um tema sensível por envolver a disposição do dinheiro público e, não raras vezes, estar interligado a casos sérios de corrupção.

As emendas parlamentares também é debate atual na esfera pública/política e que está sendo pauta no Supremo Tribunal Federal desde final de 2024, no intuito de regular a atuação do legislativo no orçamento.

Esse trabalho não propõe entregar soluções definitivas para o problema, mesmo porque este não é de fácil resolução, considerando que envolve a disputa de poder e de interesses entre o legislativo e executivo. Apesar disso, aborda-se no último capítulo as tentativas de mitigação da problemática, principalmente no que tange à transparência da movimentação de valores e na eficiência do aporte de recursos.

## **CAPÍTULO I**

### **O FORTALECIMENTO PROGRESSIVO DO CONGRESSO NACIONAL SOBRE O ORÇAMENTO**

As “emendas pix”, termo popular para se referir às emendas de “transferência especial” trazidas pelo art. 166-A, inciso I da Constituição Federal, tratam-se de mecanismo especial de transferência de parcela do orçamento por deputados e senadores diretamente aos Municípios, Estados e Distrito Federal de forma simplificada<sup>1</sup>, sem que haja qualquer convênio ou indicação do destino do valor. Tampouco é exigido que conste o nome do parlamentar que o enviou. Tais emendas possuem caráter impositivo, isto é, não há a possibilidade do poder executivo divergir ou negociar o pagamento das mesmas.

Pela mera definição, já é possível inferir as tamanhas problemáticas relacionadas à transparência e ao controle do orçamento anual nacional. Mas, antes de adentrar nos liames de cada uma delas, cabe expor um panorama geral da esfera político-normativo para entender como elas surgiram, já que, apesar de se tratar de uma nomenclatura recém introduzida no cenário público, elas estão longe de ser uma fenômeno atual. Afinal, quem as criou? De onde surgiram?

Para responder tais perguntas, faz-se necessário a clareza sobre a previsão constitucional acerca da orçamentação e como as emendas atuam nesse processo. A Constituição Federal, em seus artigos 165 e 166, tratam de leis que regem os gastos do governo em determinados períodos, sendo elas o Plano Plurianual (PPA), que é elaborado pelo executivo logo no início do mandato de quatro anos da presidência; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece metas e prioridades orçamentárias para o ano seguinte e, por fim, à Lei Orçamentária Anual (LOA) que define o planejamento dos gastos públicos a partir dos impostos arrecadados no ano anterior.

<sup>1</sup> Modalidade de “transferências especiais” de valores da União para os Estados e Municípios, conforme definido por Flávio Dino na série de decisões proferidas nesse tema.

As emendas parlamentares, termo genérico que abrange todas as demais emendas, têm o condão de garantir a participação do poder Legislativo no planejamento de gastos, que se concentra majoritariamente na figura do Executivo. Este último faz a propositura inicial das três leis orçamentárias supracitadas, que logo chegam ao legislativo para análise, votação e acréscimos na estrutura, oportunidade na qual são incluídas as emendas na mesa de discussão.

Cabe esclarecer que as emendas realizadas pelo legislativo referem-se à parte disponível do orçamento (também chamadas de “despesas discricionárias”), isto é, às despesas não obrigatórias estabelecidas pela Constituição Federal pelo artigo 167, inciso IV da Constituição (BRASIL, 1988), as quais incluem serviços públicos de saúde, educação e administração tributária.

A origem da “emenda pix” se deu na esfera do poder legislativo a partir de uma série de emendas constitucionais e leis que legitimaram progressivamente a sua cristalização. As principais normas que influíram nesse tema foram a EC 86/15 EC 100/19, EC 105/19 e, por fim, a EC nº 126/22, que passarão a ser abordadas em minúcias a seguir.

A emenda constitucional 86, aprovada em 2015, adveio de um projeto de emenda proposto ainda em 2000 pela PEC 22-A, que originalmente<sup>2</sup> propunha o caráter impositivo da execução de todas as emendas parlamentares pela União. Em razão da sua radicalidade, a proposta inicial veio a ser engavetada pelo Congresso Nacional, mas retornou à tona em 2013 com novas propostas de alteração do texto inicial.

Após dois anos de tramitação e modificações na proposição, PEC 22-A foi aprovada, implicando na alteração<sup>3</sup> dos artigos 165 e 166 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que passaram a prever a obrigatoriedade das “emendas individuais”, com a limitação de 1,2% da RCL do ano anterior, sendo metade para a saúde, com destino definido previamente pelo deputado ou senador.

2 Texto da tramitação original disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114143>

3 Em razão das alterações posteriores, os vários parágrafos introduzidos pela EC 86/15 foram revogados, de modo que permanece em vigência apenas a contribuição no art. 166, §10º, segundo o qual:

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

Na hipótese, afastar a obrigatoriedade do repasse dos valores das emendas só seria possível mediante a necessidade superveniente de contingenciamento ou de impedimento técnico, devidamente comprovados pelo executivo.

Nesse mesmo sentido, quatro anos depois, começou-se a discutir, por meio da PEC 34/2019, a possibilidade de estender a obrigatoriedade orçamentária também para as “emendas de bancada”. Como o próprio nome indica, tais emendas advêm de bancadas estaduais indicadas por deputados do mesmo estado ou região, com destino definido. A referida PEC passou a permitir que elas correspondessem ao “montante de até 1% da receita corrente líquida do exercício realizada no anterior”, nos termos do art. 166, §12º da Constituição Federal.

A mesma PEC previu que, assim como as emendas individuais, as de bancada também vinculariam o executivo, ressalvada a impossibilidade de sua efetivação, seja por motivo de contingenciamento ou questões técnicas intransponíveis.

A tramitação dessa PEC foi rápida e de apenas quatro meses, originando a Emenda Complementar 100/2019, que também teve como objeto as alterações dos artigos 165 e 166 da Carta Maior, responsáveis por revogar algumas previsões trazidas pela EC 86/2015. Chama a atenção, ainda, a previsão de que o referido repasse financeiro seria independente, inclusive, da adimplência do ente federativo destinatário, pela alteração do §16º, art. 166, CR.

O objetivo do legislador ao inserir tais modificações foi exposto na “exposição de motivos” do relator do projeto, o deputado Carlos Henrique Gaguim (PMDB-TO), segundo o qual as alterações trazidas pela nova EC seriam uma alternativa para impedir restrição do legislativo para a liberação de verbas aos entes que não fossem de sua coalizão, de modo não equitativo (GAGUIM, 2019):

“No modelo autorizativo, o ordenador não se considerava responsável pela execução das programações, tampouco se via obrigado a justificar sua inação, o que favorece a inércia e a falta de eficiência do setor público.

(...)

Exige-se ainda que a execução das programações das emendas impositivas seja equitativa, ou seja, que observe critérios objetivos e imparciais, independentemente da autoria.”

Esse raciocínio foi o que prevaleceu para a aprovação da nova emenda.

Não satisfeitos com a expansão sobre o orçamento já adquirida, sucedeu-se que, no mesmo ano, deflagrou-se a discussão sobre o aprimoramento das emendas individuais por meio da PEC 48/2019, de autoria inicial de Gleice Hoffmann (PT/PR). A proposta visava inserir o artigo 166-A na Constituição Federal e veio a ser promulgada em 2020 por meio da EC 105/2019, o qual inseriu duas modalidades para transferência de recursos da união aos demais entes federativos: a transferência especial e a transferência com finalidade definida.

A primeira modalidade consiste em uma das grandes novidades e veio a ser conhecida popularmente como “emendas pix”. A diferença entre ela e a emenda de relator reside na possibilidade da primeira de injetar diretamente recursos ao destino final sem qualquer burocracia prévia, celebração de convênio ou de instrumento similar (Art. 166-A, §2º, inciso I da Constituição Federal).

Pela nova previsão, estabeleceu-se que o repasse deveria respeitar apenas a limitação negativa quanto ao destino das verbas, expressa no art. 166, §3º, inciso II, alínea “a” da constituição, que se trata da proibição de destinar ao custeio de dotações para pessoal e respectivos encargos, serviço da dívida ou transferências tributárias.

A partir da interpretação histórica da referida emenda, verifica-se que o intento do legislador ao formulá-la foi acentuar o grau de coordenação entre os diversos entes da Federação por meio do orçamento. Nas audiências públicas realizadas no trâmite da promulgação, verifica-se que os principais objetivos perseguidos pelos parlamentares foram (i) acelerar o repasse dos recursos, já que passariam a não depender de burocracias e (ii) diminuir os custos<sup>4</sup> da transferência da verba federal ao destinatário (Neves, 2019)

Outro argumento elencado pelos especialistas ouvidos na Comissão Especial refere-se ao apontamento da fiscalização excessiva quanto ao controle do destino

<sup>4</sup> Esses custos referem-se a taxas cobradas pela Caixa Econômica Federal para realizar o repasse das emendas parlamentares. Essa taxa ainda existe atualmente e representa o montante de até 4,5% do valor repassado ao ente federativo.

da verba, cuja consequência seria, na perspectiva dos locutores, o atraso na aplicação de recursos:

“[a] preocupação excessiva com a fiscalização e controle da aplicação de recursos repassados pela União aos Municípios por meio das emendas parlamentares, entendendo que se trata de uma redundância desnecessária que acaba atrasando a aplicação dos recursos e encarecendo ainda mais os custos dos investimentos já que este tipo de fiscalização poderia ser conduzido pelos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, pelo Ministério Público e pelas Câmaras Municipais” (Neves, 2019)<sup>5</sup>

Posto isso, as mesmas ponderações contribuíram para a edição da emenda 105/19, direcionada à vinculação, em maior porcentagem, do orçamento.

Nesse mesmo contexto temporal, vieram à tona as “emendas de relator”, instrumento por meio do qual o relator-geral da lei orçamentária anual definia quanto e para onde se destinaria os recursos públicos disponíveis<sup>6</sup> (Chemin, 2020). Diferentemente das anteriores que eram previstas na Constituição Federal, as emendas de relator foram previstas no art. 144 da Resolução n. 01, de 2006-CN e sua finalidade era -ao menos teoricamente- corrigir erros ou omissões e recompor dotações propostas no projeto de lei orçamentária.

Porém, na prática, tais emendas implicavam na captura do orçamento disponível a partir de disposição completamente discricionária do relator, destinadas a parlamentares que as solicitavam sem que houvesse demonstração mínima do binômio necessidade-motivação para o aporte financeiro. Diante disso, tais emendas passaram a ser denominadas “orçamento secreto”, em razão da característica bem descritas pela Ministra Rosa Weber (2022), termos os quais se reproduzem:

5 Essa é a perspectiva de Glademir Aroldi, presidente da Confederação Nacional dos Municípios – CNM, relatada na ocasião da audiência pública ocorrida em 2 de outubro de 2019.

6 O conceito de “emendas de relator” foi muito abordado pela mestre em direito público e advogada Vera Chemin na entrevista concedida ao Jornal da Cultura, na edição do dia 6 de nov. de 2021, disponível em: <https://youtu.be/WgOH1e-cfvY>

“Também o destino final dos recursos alocados sob a rubrica RP 9 (emendas do relator) acha-se recoberto por um manto de névoas. Cuida-se de categoria orçamentária para a qual se destinam elevadas quantias (mais de R\$ 53 bilhões entre 2020 e 2022) vinculadas a finalidades genéricas, vagas e ambíguas, opondo-se frontalmente a qualquer tentativa de conformação do processo orçamentário às diretrizes constitucionais do planejamento, da transparência e da responsabilidade fiscal.”

Na perspectiva da Ministra, as emendas parlamentares deveria ser destinadas a socorrer políticas públicas nacionais e regionais e “atender diretamente as reivindicações mais concretas e urgentes da população que representam” (Weber, 2022). Ao contrário disso, estavam sendo utilizadas, prioritariamente, para atender aos anseios privativos dos parlamentares, seja eleitoreiro, seja econômico, seja escuso, ante a facilitação ao desvio de verba.

Tal análise fundamentou a decisão do STF no julgamento da ADPF 850/DF, que declarou inconstitucional as emendas de relator por maioria da corte, restringindo sua finalidade apenas para recompor faltas orçamentárias no projeto de lei (STF, 2022).

Porém, tal remédio não foi suficiente para combater as chagas que já estavam alastradas no poder legislativo, ante a concentração progressiva de poder desde 2015. Isso porque, em tom reacionário à proibição, foi votada a PEC 32/2022, denominada pela imprensa da época de “PEC fura-teto”<sup>7</sup>, que marcou a transição entre o governo Bolsonaro (PL) e governo Lula (PT) e originou a Emenda Constitucional 126/22.

Curiosamente, a emenda demandou pouquíssimo tempo para tramitar e ser aprovada pelo Congresso -apenas 23 dias no interregno entre a apresentação da proposta e a promulgação da emenda (Senado, 2022). Uma das justificativas para tamanha agilidade foi que, por meio da alteração, houve o repasse de R\$ 21,3 bilhões de reais destinados às emendas individuais impositivas, montante sem precedentes às emendas parlamentares (Nogueira, 2022).

<sup>7</sup> Manchetes como “PEC fura-teto é contabilidade criativa desnecessária, dizem economistas”; “Time de Guedes defende enxugar R\$18 bi em emendas parlamentares da PEC fura-teto” e semelhantes eram comuns em jornais de grande circulação, como Folha de São Paulo. <https://www.poder360.com.br/congresso/parecer-da-pec-fura-teto-eleva-emendas-individuais-impositivas/>



A emenda ainda foi responsável por aumentar de 1,2% a 2% a reserva orçamentária impositiva, destinada às emendas individuais, novamente, alterando a redação do art. 166, em seu parágrafo 9º (BRASIL, 1988).

Como resultado, ocorreu o aumento de 39,3% para verbas aos senadores e 62,9% aos deputados estaduais com a nova PEC, que redirecionou o aporte financeiro para emendas individuais impositivas, conforme demonstrou os relatórios da PEC fura-teto e do orçamento de 2023.

A verdade é que o legislativo mantém papel político estratégico quanto ao orçamento público e quanto à representação de interesses dos estados que representam desde a Constituição de 1946.

Tal fato não se trata, a rigor, de atipicidade do exercício do poder, mas pode ser enquadrado como hiperinflação de competência, considerando a pulverização do orçamento acentuada a partir de alterações constitucionais ao longo do final da última década e início dessa, como bem descrito.

Nesse sentido, entender como surgiu o fenômeno de desvirtuamento da competência originária do legislativo perpassa pela análise do contexto político vigente à época. Em especial, referente às duas últimas emendas responsáveis por alterar em grande medida a dinâmica da distribuição orçamentária entre os poderes. Ambas foram editadas ao longo do governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), chefe do executivo à época, conhecido pela sua lógica de governabilidade “anti-sistema”.

O presidente era assumidamente contrário à negociação política entre os três poderes -o popular “toma-lá-dá-cá”-, ao contrário da função esperada do executivo quanto à promoção do debate sobre medidas cuja aprovação dependem do apoio do Congresso Nacional. Com isso, enquanto o executivo seguia completamente disfuncional na efetivação de medidas propostas junto ao Legislativo, este último se aproveitava do ensejo para se apropriar do superpoder no orçamento.

Essa crise de governabilidade premeditada é definida pelo pesquisador e professor Fernando Limongi (2019) como “presidencialismo do desleixo”, no qual ele descreve o papel do executivo à época como mero proponente de mudanças, direcionando a responsabilidade pela aprovação e implementação delas ao Legislativo. Limongi ainda explana como a postura adotada resultou em uma

espécie de “vácuo de poder”, ensejando na mudança da dinâmica da relação entre os três poderes:

Diante dessa demonstração de independência e responsabilidade, não faltou quem entrasse no jogo do contente, vendo aí os sinais da aurora de um novo Poder Legislativo. Para os mais otimistas, estaríamos assistindo à transição para um *modus operandi* mais afinado com a doutrina clássica da separação dos poderes. Por vias tortas, o sistema político brasileiro encontrara um novo ajuste, no qual o Congresso assumira, em razão da inoperância presidencial, a responsabilidade de governar. E foi assim que a inaptidão de Bolsonaro para governar foi tomada como uma virtude. (Limongi, 2019)

Note-se que o Brasil já possui despesas obrigatórias exacerbadas, que são rígidas e de difícil alteração, com despesas previdenciárias, assistenciais e as ligadas à manutenção de pessoal. Citam-se ainda as despesas com juros sobre dívida pública (Mendes), que têm crescido vertiginosamente no Brasil (Noberto, 2025).

Considerando que os recursos são limitados diante da tamanha demanda, enquanto os gastos obrigatórios tendem a aumentar, a introdução de emendas orçamentárias impositivas engessam ainda mais a administração pública, limitando o poder de gestão do chefe do executivo, o grande responsável pelas políticas públicas nacionais.

Com isso, o legislativo brasileiro tornou-se o que mais interfere no Orçamento entre os países da OCDE, conforme estudos relatório<sup>8</sup> realizado por Marcos Mendes, pesquisador associado do Insper (2022). O referido estudo demonstrou que, em que pese a utilização de emendas parlamentares também se dar pelo legislativo de outros países, a proporção que ela representa no Brasil é muito maior.

Mais que isso, a forma que essa captura do orçamento ocorre é problemática por si só, tendo em vista que não atendem os três requisitos considerados essenciais para o pesquisador, quais sejam: (i) comprometimento do

<sup>8</sup> Logo após a redemocratização, em 1986, MDB detinha a presidência da República, na figura de José Sarney, Ulysses Guimarães na presidência da câmara e Humberto Lucena para liderança no Senado, todos esses do mesmo partido (Silva, 2019).

orçamento; (ii) atender interesses coletivos e (iii) ser passível de fiscalização pública (Mendes, 2022, p. 2). Ocorre que nenhum dos requisitos estão sendo respeitados.

Consequentemente, cria-se uma série de problemáticas não só para a manutenção das contas públicas, mas também ao presidencialismo de coalizão, que sofreu uma série de transformações de 2015 em diante, conforme se demonstrará nos próximos capítulos.

## **CAPÍTULO II**

### **EXTRAPOLAÇÃO DE COMPETÊNCIA ENTRE OS PODERES: CONSEQUÊNCIAS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

O panorama do capítulo anterior se faz relevante para entender quais alterações se deram no sistema de governo do *status quo*, bem como os desafios orçamentários que surgiram a partir dele. Nesse intuito, cabe conceituar, desde já, a terminologia “presidencialismo” e o adjetivo “de coalização” que o acompanha, haja vista que foi criado especificamente para descrever a sistemática brasileira.

Como já sugerido, “presidencialismo” trata-se de sistema de governo, isto é, do modo que os poderes se relacionam (AGU, 2018), cujo centro de poder se dá no cargo do chefe do executivo, de modo que a manutenção da pessoa escolhida para o cargo teoricamente independe da sustentação do congresso nacional.

Apesar disso, o que se vê é uma dependência prática entre executivo e legislativo. A maioria das ações normativas e políticas públicas pretendidas pelo presidente no presidencialismo dependem do aval dos demais poderes para que sejam aprovadas e concretizadas. Em razão disso, o modelo exige que o presidente detenha maioria nas duas Casas do Congresso para que consiga governar com a eficiência pretendida. Quando isso não ocorre, daí entra a “coalizão”, como técnica de governabilidade.

Já a “coalizão” da terminologia criada por Abranches trata-se de acordo prévio entre determinados partidos que apoiam projetos do Executivo em troca de determinadas condições preestabelecidas que os favoreçam (Sérgio Abranches, 2018).

Outra característica relevante da política brasileira é o multipartidarismo, condição que torna muito mais difícil que o mesmo partido que elegeu o presidente tenha maioria de aliados no Congresso. Por consequência, “só é possível um presidente ter maioria formando uma coalizão majoritária” (Abranches, 2018), para que assim consiga ter melhores condições de governança e obter êxito na agenda proposta.

Antes da edição das emendas constitucionais analisadas no primeiro capítulo, uma das formas de garantir o apoio dos partidos opositores era justamente por meio orçamento. Isto é, havia a aprovação de despesas e, em seguida, o executivo decidia quais delas efetivamente entrariam para o orçamento, a partir de decisão discricionária (Limongi, 2019).

Haja vista a disparidade de prioridades do executivo e do legislativo, o acesso à verba do executivo pelo congresso se dava mediante a promessa de apoio na votação de projetos de lei e medidas provisórias propostas pelo presidente. Ou seja, havia a dependência intrínseca e mútua pela negociação.

A limitação do executivo quanto ao orçamento era o inverso ao que se observa atualmente. Como bem explica Sérgio Abranches no capítulo 9, de seu livro “Presidencialismo de Coalizão”, o presidente tinha o controle de “boca do caixa”, quesito relevantíssimo para o controle de sua agenda. Uma das poucas limitações quanto ao orçamento dizia respeito ao fato de que era vedado ao chefe do executivo fazer gastos não autorizados pelo Congresso, porém, a recíproca é verdadeira: o presidente poderia deixar de fazer os gastos já autorizados, caso entendesse pertinente.

Em razão da voluntariedade do aporte de recursos, os mesmos consistiam em uma ferramenta política relevantíssima para que o presidente tivesse governabilidade favorável às suas pautas.

Claro, as emendas não são a forma de se garantir apoio político no Congresso Nacional. Limongi (2021), na entrevista prestada ao podcast “Café da Manhã” vinculado ao jornal Folha de São Paulo, cita outras formas de incentivo à cooperação dos parlamentares com o governo federal, quais sejam: participação ativa e direta na política pública proposta; distribuição de cargos aos partidos de oposição, inclusive ministérios, entre outras.

O autor, inclusive, já produziu uma série de trabalhos tratando sobre a dinâmica do Congresso Nacional brasileiro discutidas também neste trabalho. Em sua obra “Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional” de 2001, Limongi apresenta uma perspectiva crítica à maior centralidade decisória do poder executivo, o que pra ele, resulta em desigualdade de poder do Legislativo sobre o orçamento.

Ao seu ver, as emendas parlamentares impositivas não dificultaria a governabilidade, pois o executivo ainda teria a disciplina partidária em seu favor, o que facilitaria as negociações, já que os partidos seriam ideologicamente consistentes e previsíveis. Esse cenário resultaria na maior integração entre os poderes e, conseqüentemente, maior facilidade de aprovação da agenda presidencial:

No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas.(...) Presidentes com amplos poderes legislativos sabem que têm maiores chances de impor unilateralmente a sua agenda e menor incentivo para negociar acordos com o Legislativo. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente. (LIMONGI, 2001, p. 22 e 26)

Não à toa, a centralidade da discussão dada por Limongi e Figueiredo em torno da fidelidade partidária nesse texto -que, diga-se de passagem, é de extrema contribuição para o entendimento da dinâmica política-, tem o seu sentido, visto que é um indicativo da força dos partidos e a integração deles com o Poder Executivo. Ao fim e ao cabo, tal aspecto influencia de forma crucial na estabilidade do sistema presidencialista (Neiva, 201).

Porém, os mecanismos considerados pelo cientista político à época, não são suficientes para garantir governabilidade no contexto atual. Pontuam-se alguns fatores para explicar esse fenômeno, os quais incluem (i) o multipartidarismo acentuado, (ii) menor fidelidade partidária e a (iii) redução do poder original do executivo quanto a medidas provisórias. Esses tópicos passam a ser aprofundados a seguir.

Primeiro quanto ao multipartidarismo, verifica-se que houve um crescimento vertiginoso do número de partidos políticos desde a redemocratização. Um dos grandes motores para isso foi o desmantelamento do MDB, que logo no início da República concentrava os principais cargos relevantes do país<sup>9</sup>. Esse favoritismo, porém, foi se desmantelando em razão da série de escândalos de corrupção que

9 Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj). Pós-doutorado no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), 2010.

sobrevieram, oportunizando a entrada de novos partidos no jogo político, com igual ou maior relevância no Congresso (Silva, 2019).

Em consequência dessa fragmentação, houve o “*boom*” de partidos ao longo da década de 2000, conforme demonstram números: na primeira eleição ainda indireta, ocorrida em 1985, formaram-se 12 partidos; já em 2023, esse número mais que dobrou, chegando ao total de 29 partidos, segundo dados do TSE.

A proliferação de partidos resultou na dificuldade progressiva de negociação entre o chefe do executivo e o parlamento, tanto em termos práticos, já que o exercício de se comunicar individualmente com cada líder de partido é muito mais custoso se comparado ao cenário anterior; quanto em termos de arranjo político, de modo que os meios de coordenação do processo legislativo tornaram-se consideravelmente mais custosos à gestão financeira e de cargos pelo Executivo no intuito de formar maioria no Congresso.

A perspectiva de Figueiredo e Limongi (2001) no aspecto da disciplina partidária como mecanismo facilitador da governabilidade é também relativizado por outros críticos da obra, à exemplo de Pedro Robson Pereira<sup>10</sup>, em seu artigo intitulado “Coesão e Disciplina Partidária no Senado Federal”. Apesar de não discordar completamente da análise dos autores, Pedro considera que ela possui validade limitada ao “*modus operandi*” do Senado.

Nesse sentido, o Senado possui um modo de organização interna diverso, que ligeiramente o torna menos suscetível a pré-definições por líderes de partido. Em seu texto, o autor aponta dois motivos principais para isso, ambos fundados no capital político dos membros da câmara alta, individualmente superior ao das câmara baixa.

Para explicar esse fato, Pedro Robson remete-se à composição do Senado, que se dá, em sua maioria, por políticos que já acumulam experiência política de outros cargos anteriores e são menos suscetíveis a submeter-se a vontade impositiva do líder; o segundo trata-se das reduzidas possibilidades de mecanismos

10 O exemplo dado pelo autor no livro é da prerrogativa do líder do partido em distribuir a coordenação de comissões aos parlamentares. Tal fenômeno, de veras relevante para a Câmara dos Deputados, não se faz eficaz no Senado, na medida em que a proporção do número de comissões para o número de senadores é bastante elevada, na proporção de três comissões por parlamentar (Neiva, 2011)

de barganha<sup>11</sup> disponíveis para garantir votação unidirecional pelos líderes de partidos.

Há que se considerar ainda que, no presidencialismo, dificilmente um mesmo partido consegue emplacar tanto um presidente quanto a maioria parlamentar no congresso. Ainda que consiga, não terá a unanimidade de votação em seu favor em todos os movimentos da casa, o que representa mais uma dificuldade de conciliação de interesses:

No ambiente multipartidário, e com o aumento da competição eleitoral, era quase impossível que um partido elege-se seu candidato à Presidência e, ao mesmo tempo, conquistasse a maioria necessária para poder governar. Mais ainda, nenhum candidato a presidente teve o apoio unânime de seu partido. Como escreveu o politólogo Fabiano Santos, o interesse do constituinte mediano no desenho do modelo na Segunda República era evitar que o presidente pudesse aprovar reformas institucionais ou distribuir recursos sem o seu apoio. (Abranches, 2018)

Esse cenário se agrava ainda mais quando o Congresso Nacional representa maioria contrária ao presidente, de forma que o poder típico do executivo, quanto à apresentação de projetos de lei e medidas provisórias não encontram correspondência de apoiadores no legislativo e caducam ou perdem efeito jurídico. Exemplo disso é o governo atual do Lula, que atualmente tem o menor número de medidas provisórias aprovadas em 23 anos, com inúmeras dificuldades de governabilidade.

Considerando o “*status quo*” e o caráter individual das emendas parlamentares, perde-se o incentivo de se submeter à orientação de líderes partidários, considerando que as verbas podem ser inteiramente requisitadas individualmente para seus redutos eleitorais, à despeito da disciplina partidária. A consequência direta disso, como bem enunciado pelo colunista Carlos Melo (2023), foi o aumento do preço do apoio político pretendido, a partir de emendas extras.

## **II.1 Extrapolação da competência legislativa sobre o orçamento**

<sup>11</sup> Do orçamento do Ministério do Esporte e do Ministério do Turismo, as emendas parlamentares representaram, respectivamente, 74% e 69% do orçamento total (Brado, 2025)



Pela teoria de Montesquieu, em “O espírito das Leis” (Deborah *apud* Montesquieu), os poderes devem servir como freios uns aos outros, de modo que a liberdade só existe quando esses se mostram bem divididos, com atuação autônoma entre si. Por esse viés, na perspectiva de Limongi (2024), as emendas impositivas proporcionariam essa autonomia e controle dos poderes por parte dos políticos e da sociedade em matéria de orçamentação. Segundo ele, “Orçamento impositivo é um avanço”.

Porém, em que pese esse benefício residual ser válido, as emendas “pix” e o orçamento impositivo, da forma como se apresentam no Brasil, ferem diretamente a separação de poderes, na medida em que vincula parcela considerável do orçamento disponível ao legislativo, sem que se possibilite a devida fiscalização e controle pelos demais poderes. Esse tópico, que será analisado com profundidade no próximo capítulo, foi objeto das ADI 7.688 DF, ADI 7.695 DF que ainda estão sob análise do Supremo Tribunal Federal.

A interferência na atuação das esferas legislativas no executivo demonstra-se de forma clara diante do fortalecimento do Congresso na centralização orçamentária típica do sistema presidencialista. Em que pese a Constituição da República de 1988 ter instituído ao presidente a iniciativa exclusiva na propositura de projeto de lei orçamentária, o poder formal não se traduz em poder de fato, já que a vinculação obrigatória para execução de emendas absorveu boa parte do montante disponível, ao ponto de haver uma “exacerbação de competência”, nas palavras de Flávio Dino (2024).

Ao analisar essa matéria, Rodrigo Oliveira de Faria, em sua tese de doutorado orientada pelo professor José Maurício Conti (USP), também endossa a perspectiva de Dino sobre o deslocamento da função originária do legislativo de ente fiscalizador da execução do orçamento para executor de despesas:

a invasão indevida do Legislativo nas prerrogativas de execução orçamentária constitucionalmente atribuídas ao Executivo corrompe a higidez do processo alocativo e o equilíbrio propiciado pela regular alternância das quatro fases do processo orçamentário (*quatre temps alternés*), deformando-o ao esmaecer a atuação do Congresso em sua atividade precípua de fiscalização da execução do orçamento e ao deslocar

sua ênfase de atuação para a instituição de um controle da execução das despesas. Portanto, a de formação do devido processo orçamentário é acarretada pela introdução de um desvio de prerrogativas orçamentárias. (Faria, 2023, p.32)

A partir dessa lógica, muitos acreditam que estaríamos vivenciando uma espécie de “transição para a teoria clássica da separação dos poderes”, com maior independência do legislativo em relação aos demais, visto que orçamento dita o poder de barganha.

Em matéria orçamentária, o equilíbrio entre os poderes em matéria alocativa de recursos é o ideal, pois enquanto gastos do Executivo tem um viés nacional e setorial, com a devida estruturação, o Legislativo tende a uma alocação de recursos dispersiva e regionalizada (Faria, 2023, pg. 31), haja vista os diferentes incentivos de ambos.

O que se vê no Brasil, entretanto, trata-se do descomedimento de emendas impositivas em termos numéricos: a ingerência pelos gastos públicos disponíveis chegou ao montante de R\$ 44,673 bilhões de reais em 2024, conforme repercutiu o jornal O Globo (2024) e sintetizou a evolução da reserva orçamentária:



Fonte: O Globo (2024)

Com isso, Carlos Melo e Marcos Mendes sintetizam bem as mudanças do sistema de governo como “nem presidencialismo, nem parlamentarismo’, apenas apropriação de poder e benefícios.” (2023). Mas os problemas não param por aí. Nos próximos capítulos, serão analisados detalhadamente cada problemática decorrente do mal uso das “emendas pix” em face da administração pública.

## **II.2 As consequências deletérias das “emendas pix” na esfera pública brasileira**

Conforme análise já iniciada no capítulo anterior, o surgimento das “emendas pix” se deu no propósito inicial de possibilitar que demandas locais -nem sempre visadas pelo executivo- fossem atendidas por aportes financeiros de deputados e senadores, naturalmente mais próximos das realidades e carências regionais que o poder central.

Ocorre que o repasse simplificado permitido por esta modalidade de emenda individual resultou em uma série de problemáticas na esfera da administração pública ante a ausência de regulamentação com o seu surgimento. Passa-se a demonstrar, no presente trabalho, a relação de causa e efeito de cada problemática, todas inseridas no contexto da administração pública.

Ressalta-se que várias críticas que se seguirão servem para as emendas individuais no geral, com algumas peculiaridades das “emendas pix” principalmente nos dois últimos subtemas desse capítulo.

### **II.2.1 A piora das políticas públicas**

A modalidade de captação de recursos com origens difusas, arrecadados via tributação, cujos benefícios destinam-se a localidades concentradas e específicas é denominada por Thomas Lancaster de “*pork barrel spending*” (barril de carne de porco), expressão pejorativa que sintetiza a visão de alguns autores sobre essa forma de distribuição do orçamento.

Essa visão fundamenta-se na crítica aplicável às políticas distributivas, em que, na prática, há a concentração de benefícios e a socialização de custos. Essa é, para o autor Dayson Almeida, consultor de orçamento e fiscalização financeira da Câmara dos Deputados (2021), a grande raiz da ineficiência das emendas orçamentárias individuais.

Na perspectiva de Pereira, a ineficiência do investimento pontual como nas emendas individuais realizado se revela já na desnecessidade de aprovação da medida por um colegiado, em um sistema de votação majoritário. No caso discutido, essa averiguação se faz unicamente pelo autor da emenda e, não raras vezes, sequer lhe é apresentado um projeto prévio para que motive o envio do recurso.

Por outro lado, na hipótese de exame mais apurado de um projeto por mais membros, “o patrocínio e a implementação de projetos ineficientes” (Pereira, 2021) se torna mais dificultoso, já que se submeteria a amplas críticas, adendos e alterações. De outro ponto, também se exigiria maior coalizão e negociação entre parlamentares, o que, ao seu ver, traria mais equilíbrio a esse processo de aprovação da medida.

Na gestão pública como um todo, planejamento é a palavra chave em todas as esferas da administração pública. É por meio dele que se concretiza os princípios da eficiência e economicidade, previstos respectivamente nos artigos 37, caput e art. 70, caput, ambos da Carta Magna. Nas palavras de Flávio Dino (2024), “sem planejamento, conjugado com adequada vontade política e administrativa, a balbúrdia orçamentária - violadora da Constituição Federal - não terá fim.” E de fato, a balbúrdia é o *status quo* na gestão pública brasileira atualmente.

No presidencialismo, o surgimento e execução de políticas públicas pressupõe o trabalho conjunto e cooperativo entre executivo e legislativo (Kinzo, 1997), sendo executadas por meio do orçamento. Nessa dinâmica, deputados e senadores indicam as emendas impositivas aos ministérios, que por sua vez, são obrigados a encaixarem a indicação do parlamentar ao seu planejamento interno e conciliar com os já pré-existentes da pasta.

Essa dinâmica em proporção expressiva acaba por limitar em grande medida a liberdade dos ministérios na produção de políticas públicas. Nesse sentido, cabe reportar as impressões dadas pelo repórter da Folha de São Paulo Mateus Vargas

em entrevista ao podcast “Café da Manhã” (2025), no qual ele aduz que cerca de  $\frac{3}{4}$  do orçamento de alguns ministérios do governo Lula foram pré-indicados pelo Congresso Nacional.

Outro dado complementar apurado pela Insper ainda em 2021 mostrou que, naquele ano, 51% da totalidade de investimentos federais advieram de emendas, o que demonstra o engessamento do orçamento dos ministérios e menor margem para o planejamento do executivo.

Tal relação acaba por reduzir o aspecto qualitativo das políticas públicas, já que, nem sempre, o aporte financeiro direcionado pelo parlamentar a determinado ministério obedece ao binômio urgência-necessidade. Um claro demonstrativo disso é que os Ministérios do Esporte e do Turismo foram os que mais receberam<sup>12</sup> emendas em 2024. A razão disso, segundo Vargas (2025), não foi a necessidade dessas pastas, mas, sim, questões políticas<sup>13</sup>.

Sobre a execução do orçamento pelo executivo, Cléo Manhães<sup>14</sup> (Agência Brasil, 2024) fundamenta os prejuízos sensíveis às políticas públicas quando comandadas principalmente pelo legislativo. Na sua opinião, há diferenças qualitativas quando são produzidas pelo último em detrimento do executivo:

O Poder Legislativo não tem estrutura e não foi feito para executar. Os órgãos de pesquisa são todos ligados ao Executivo. É nos ministérios que está a capacidade de planejamento e a estrutura de execução das políticas públicas. (Manhães, 2024)

Vale lembrar, ainda, que o aporte de recursos por meio de emendas impositivas independe da exposição de motivos que justificam tal aplicação. Tal fato contraria a lógica do princípio da motivação que rege a administração pública e

12 Apenas para demonstrar, o ano de 2024 foi um dos mais críticos na questão ambiental brasileira. Entretanto, nem 10% dos parlamentares destinaram recursos para essa área, o que dificultou em muito as ações do Ministério do Meio Ambiente (Fórum, 2024)

13 Cléo Manhães é assessora política do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) na área de orçamento, direitos e justiça fiscal (Agência Brasil, 2024)

14 Walfrido Warde, jurista, advogado e escritor, atribuiu essa denominação ao escrever sobre a atuação obscura do legislativo em matéria orçamentária em matéria publicada na revista Conjur (Angelo, 2025).

torna exigível a exposição de motivos fáticos e jurídicos que justifiquem as condutas públicas.

Tal aspecto também piora significativamente as políticas públicas, como bem explicado por Mateus Vargas na entrevista ao podcast “Café da Manhã”. Isso porque, anteriormente, para que prefeitos e governadores conseguissem recursos dos ministérios, era exigido uma espécie de “contrapartida” aos entes, que se dava por meio do compromisso em aderir a determinado programa de desenvolvimento ou cumprir metas ligadas a indicadores sociais.

Ou seja, a praxe correta seria que o repasse de verbas fosse acompanhado pela apresentação de prévio e minucioso projeto de gastos, bem como a fiscalização posterior sobre a execução da política pública. No cenário atual das emendas, porém, o envio de valores vem desatrelado de qualquer plano de atuação ou acompanhamento da execução, de modo que perde-se o incentivo da elaboração de políticas públicas robustas.

Mesmo porque o envio de recursos não estabelece ordem de critério algum, de modo que os recursos limitados deixam de ser investidos em projetos estruturantes de fato (Vargas, 2025). A obediência a critérios para que ocorram os repasses pode significar, na prática, carência de acesso a necessidades básicas da população, como na área da saúde.

A título de demonstração, as verbas destinadas à saúde são bastante criteriosas. A distribuição de recursos da União para Estados, Distrito Federal e Municípios estabelece uma combinação de critérios, previstos no art. 35 da Lei 8.080/1990, que envolvem o perfil democrático da região, o perfil epidemiológico e o desempenho técnico, econômico e financeiro da localidade no período anterior.

A desconsideração desses critérios em um cenário de verba finita pode resultar em graves problemas de saúde pública regional caso o destino dos recursos das emendas seja selecionado arbitrariamente.

Nesse mesmo viés, a afetação das políticas públicas também produz desigualdade social em sentido macro, ao revés do argumento usual de que a distribuição de emendas por parlamentares possibilita a distribuição igualitária de recursos pelo território nacional. Ocorre que, estatisticamente, a realidade

demonstra fenômeno inverso: em geral, há uma grande concentração de recursos em localidades pouco populosas.

Nesse sentido, o UOL fez um levantamento que relaciona o volume de emendas parlamentares enviadas e o tamanho da população beneficiada. A título de exemplo, o município de Cutias (AP) possui 4.461 moradores e recebeu R\$ 3.706,10 de congressistas em 2024, representando a maior média *per capita* em relação aos demais municípios brasileiros. Os 10% dos principais destinos das emendas receberam 10 vezes mais recursos que os 40% que menos receberam. Ao todo, 300 mil brasileiros sequer foram minimamente beneficiados com as emendas (Toledo, Bilenky, 2025).

Tais dados demonstram que a concentração arbitrária de emendas ocorre tanto no aspecto do volume de recursos, quanto no número de beneficiários deles, em detrimento do princípio da eficiência. Como agravante, ainda há a perda de recursos em razão da ausência de transparência e a consequente facilitação da corrupção, consideravelmente maior no cenário atual, conforme se demonstrará no tópico seguinte.

### **II.2.2 A desigualdade na corrida eleitoral**

O “boom” em número e valor de emendas também foi responsável por alterar a dinâmica eleitoral nas últimas eleições (2024). Segundo dados do G1 colhidos no mesmo ano, houve o índice de reeleição de 93,1% dos prefeitos que concorriam por mais quatro anos. A análise avaliou 100 municípios e verificou que, entre esses, mesmo aqueles que não lançaram candidatura, 12 de 42 localidades conseguiram eleger o sucessor (Figueiredo; Fraga; 2024).

Claro que esses dados não se justificam unicamente pelas emendas parlamentares, haja vista que já há uma tendência nacional em reeleger candidatos quando se trata de eleições locais. Entretanto, a influência das emendas parlamentares nesse fenômeno foi notória e problemática, tanto do ponto de vista prático, quanto jurídico.

A realidade brasileira quanto ao impacto das emendas na orçamentação é de tal forma crítica que impulsionou, inclusive, o protocolo de denúncia formal à Organização das Nações Unidas por cinco ONGs brasileiras (Azevedo, 2025). No documento, destacou-se a desigualdade das eleições municipais de 2024, bem como o uso delas para fortalecimento de base eleitoral.

Pragmaticamente, as emendas individuais refletem o patrimonialismo orçamentário, na medida em que são encaradas por quem as aplicam como um instrumento para satisfazer os próprios interesses, eleitoreiros e econômicos, em detrimento das reais necessidades do país (Costa, 2024, p.7).

Nesse cenário, facilita-se, em grande medida, a manutenção de elites econômicas no poder e a priorização de interesses particularistas em detrimento do interesse público. Mesmo porque a injeção de dinheiro da maneira como é feita, principalmente por emendas individuais, dificilmente se embasa na boa gestão pública, como já bem demonstrado no tópico anterior.

Já na perspectiva constitucional, o uso expressivo de emendas também acarreta problemas ligados ao princípio da alternância de poder, já que a reeleição do político/partido de situação torna-se muito mais provável em termos práticos. Com isso, na perspectiva de Flávio Dino (2024), fere-se a competitividade eleitoral prática, já que o uso da máquina pública com disponibilidade abundante de recursos em favor de um candidato específico fere a isonomia da disputa.

Atualmente, já há limite legal quanto ao repasse de emendas por parte do governo federal em época de eleição, conforme expresso no art. 73 da Lei 9.504/97, que estabelece limite temporal para a transferência de verbas:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e municípios, e dos Estados aos municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com



cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

Porém, essa limitação tem sido pouco eficaz para o fim que se propõe, já que, mesmo se cumprido o limite temporal delimitado, há o aumento abrupto de volume de repasses no ano eleitoral, se comparado aos anos que o antecedem. Só em 2024 -ano das eleições municipais-, houve o aumento de 426% no repasse financeiro da União para municípios, por meio de emendas, entre os meses de janeiro e julho, em relação ao ano de 2023 (Resck, 2024).

Grande parte desses valores foram repassados sem qualquer transparência por meio de “emendas pix”, o que inaugura um novo problema em face da administração pública, conforme o tópico seguinte.

### **II.2.3 Entre pouca transparência, corrupção e nepotismo**

Ao se tratar sobre transparência, é indispensável considerar na análise da Teoria da Separação dos Poderes (“Sistema de Freios e Contrapesos ou, no inglês, “Check and Balances System”) pensada por Montesquieu e Secondat sobre a relevância da existência de poderes distintos, independentes e aptos a exercerem controle mútuo entre si (Piske; Saracho; 2018). Esse modelo é hoje um dos pilares da democracia, direcionado garantir o equilíbrio entre os poderes e evitar tirania.

Quando se verifica a concentração atípica de poder em determinado setor, os riscos de haver a desarticulação do aparato estatal e o desvio de finalidade para fins escusos é iminente. No presente caso, não é diferente.

A pouca transparência das emendas individuais torna inviável a prestação de contas, de modo que ausência de interesse no “accountability” do uso do dinheiro público por parlamentares prevalece, contrariando o princípio constitucional de transparência.

O termo “accountability” trata-se de expressão cunhada no estrangeiro, relativa a prestação de contas e consulta à população, bem como a

responsabilização de agentes da administração pública em caso de irregularidade (Buta, Teixeira & Schurgelies, 2018).

Em razão disso, entende-se que o accountability envolve dois termos específicos atrelados, quais sejam: “answerability” (responsabilidade) e “enforcement” (imposição). O primeiro conceito refere-se ao dever dos agentes públicos de prestar contas de suas ações e de fornecer justificativas aos interessados. Já o segundo se traduz como a capacidade das instâncias de controle de impor sanções aos detentores de poder que descumprirem suas obrigações institucionais (Schedler, 1999).

A ausência de prestação de contas quanto ao aporte do dinheiro por meio de “emendas pix” é um aspecto que impede ambas as facetas do accountability, de modo que não é possível se garantir a qualidade, tampouco a legalidade dos investimentos.

Neste sentido, as dificuldades para o exercício do controle por diferentes órgãos da administração pública faz surgir inúmeros desafios na administração pública, que passam a ser explorados a seguir.

## **II.2.4 Da maior recorrência de casos de corrupção**

Conforme já exposto nesse trabalho, a formatação inicial das “emendas pix” não comporta a possibilidade de transparência. Isso porque, em que pese ser exposto ao portal da transparência o autor da emenda, a modalidade e a cidade destino, não há especificação sobre a finalidade ao qual a verba se destina.

A ausência de informação dificulta consideravelmente a fiscalização sobre o uso adequado da verba, à começar pelo Tribunal de Contas da União, órgão responsável por acompanhar a execução orçamentária das contas públicas. Isso porque, levando em consideração que o destino do dinheiro concedido a estados e municípios não é revelado, a finalidade do aporte pode ser, inclusive, para fins ilícitos, a exemplo de maculação de procedimentos licitatórios, desvio de valores de obras públicas etc.

Tais problemas já acontecem no cenário contrafactual, porém, sua incidência tende a aumentar consideravelmente, já que se perde mais um mecanismo de controle na fase de transferência de recursos.

Dados do relatório produzido pelo TCU e reproduzido pela CNN (Garcia, 2025) demonstram que cerca de 25,17% dos envios de recurso realizados em 2024 até nove de dezembro tinham pendências em relação ao plano de trabalho. Além disso, “1.080 [de um universo de 5.585 transferências especiais] planos ainda não foram iniciados, enquanto 242 estão em fase de elaboração e outros 84 estão passando por ajustes. Esse “pacote” soma R\$ 1.088.942.413,08.”

Todo esse cenário abre espaço para corrupção, que já era facilitado pelas emendas parlamentares anteriores e aumentou com o surgimento das emendas de transferência especial. Com o maior esforço deflagrado por Flávio Dino (STF) nas várias decisões proferidas no bojo da ADI 7.697/DF, no sentido de determinar à Controladoria-Geral da União (CGU) e ao Tribunal de Contas da União (TCU) investigações mais apuradas sobre as emendas, desvendou-se uma série de esquemas de corrupção envolvendo, principalmente, as “emendas pix”.

Dois exemplos emblemáticos demonstram o aumento da criminalidade envolvendo o orçamento público. Um deles consistiu na criação de empresas fictícias e “laranjas”, com o intuito de formalizar contratos fraudulentos e obter os recursos através das emendas parlamentares. O esquema de corrupção foi descoberto pela “Operação Overclean”, liderada pela Polícia Federal (PF) e revelou fraudes que somam R\$ 1,4 bilhão do dinheiro público (Brasil 247, 2024).

Outra investigação também liderada pela PF desvendou um “esquema de emendas” chefiados por deputados do PL que consistia no envio de recursos para municípios específicos, dos quais o prefeito deveria devolver parcela desses valores para o parlamentar que o enviou inicialmente. O caso envolveu os deputados Josimar Maranhãozinho (PL-MA), Pastor Gil (PL-MA) e Bosco Costa (PL-SE), que exigiam a devolução de 25% dos valores enviados e destinados à saúde na cidade de São José de Ribamar (MA). Segundo o apurado, o grupo criminoso utilizava-se inclusive de ameaças com armas a gestores públicos e familiares.

Esse cenário demonstra parcela significativa da atividade legislativa atualmente, que deveria ser destinada inteiramente à satisfação do interesse

público, tornou-se “praça de negócios” como diria Ruy Barbosa (Medina, 2013). De fato, surge todo um aparato estatal em torno da extração demasiada de recursos de forma ilegal, seja para seus redutos eleitorais, seja para o próprio bolso, desarticulando a forma ideal de atuação da administração pública.

Recentemente, o jornal “Globo” (Camporez, 2024) expôs os chamados “corretores de emendas”, que se tratam de consultorias privadas, geralmente formadas por assessores ou ex-assessores de parlamentares, que fazem o trabalho de facilitar a aquisição de recursos pelas prefeituras, por meio da mediação com os parlamentares. Ocorre que a atividade de negociação com membros da União é tipicamente função dos próprios prefeitos, de modo que a contratação de corretores para essa finalidade significa o aporte de gastos públicos para “delegar” a própria função.

Outro problema dessa prática já muito disseminada é que, não raras vezes, servidores em exercício da função são pagos “por fora” para facilitar o direcionamento de emendas do gabinete de sua atuação, prática que é proibida pela legislação, haja vista o conflito de interesse existente. Não por acaso, a assessoria para liberação de emendas muito se aproxima do crime de peculato (art. 319, Código de Processo Penal), no qual o funcionário público viola seus deveres típicos da função para satisfazer interesse próprio.

Esses “corretores de emendas” tem se propagado exponencialmente no Brasil. O mesmo levantamento do “Globo” identificou dez empresas desse tipo, em uma amostra pequena de 210 municípios. Essas empresas receberam um total de R\$ 17,5 milhões desde 2019, evidenciando mais gastos que poderiam ser evitados caso critérios objetivos fossem exigidos para a disposição de emendas.

## **II.2.5 Do nepotismo**

As emendas parlamentares, com evidência, as “emendas pix”, tem como efeito a retroação do modelo de administração pública atingido pelo estado brasileiro, de modo que se resulta na coexistência entre o modelo da administração pública patrimonialista e gerencial. No primeiro, que marcou o Império e início do

século XX no Brasil, o estado é visto como extensão do poder privado e soberano; enquanto no segundo, modelo teórico atual, o aparelho estatal orienta-se pelos valores de eficiência e qualidade nos serviços públicos.

Um das grandes sintomas atrelados a administração pública patrimonialista se revela no clientelismo, ligado a proteção mútua em troca de favores e apoio; patronagem, conceituado como patrocínio por terceiros e, por fim, fisiologismo, traduzido pela busca de ganhos ou vantagens pessoais em detrimento do interesse público. Tais atribuições são bem exploradas por Aurélio Buarque de Holanda (1999), em seu livro “Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa”.

Com base nessa contextualização, verifica-se que a ausência de rastreabilidade das “emendas pix” é uma fração do modo de gestão patrimonialista, facilitando o nepotismo. Para entender a relação entre a prática e as emendas, conceitua-se o nepotismo como o favorecimento de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, possibilitado pelo cargo exercido na administração pública, à revelia da impessoalidade da administração pública.

O nepotismo é associado à improbidade administrativa e se revela de três formas possíveis: enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e/ou atos que violem os princípios da administração pública. No caso das emendas parlamentares, em especial as “emendas pix”, o nepotismo se revela por meio do privilégio do envio de grandes montantes de valores para prefeituras de parentes.

Os valores são demasiadamente elevados, como o demonstrado pelo levantamento da revista VEJA, que abarcou os anos de 2022 e 2023 e destacou alguns casos que cabem a ilustração: Elmar Nascimento (União Brasil) destinou R\$ 10,47 milhões de reais para o município onde seu irmão, Elmo Nascimento, concorreu e venceu a reeleição. Comparativamente, os demais municípios receberam no máximo 2 milhões de reais no mesmo período. Já Juscelino Filho (União Brasil) enviou R\$ 5,48 milhões de reais no mesmo período ao município em que sua irmã Luanna Rezende é prefeita. Paralelamente, o mesmo ministro foi investigado por desvio de emendas parlamentares em benefício próprio (Borges, 2024).

Resta evidente, em tais casos, o benefício financeiro e até eleitoral de tais ações entre familiares. Mais uma vez, há o reforço do aparelhamento estatal em favor de interesses clientelistas locais e a manutenção de poder em torno de um mesmo grupo político, geralmente elitizado, no poder. Com isso, demonstra-se a confusão entre patrimônio público e privado, típico de modelos de administração já superados.

Alguns autores como o Mário Sérgio Cortella e Clóvis de Barros Filho (2014, p. 69) definem o nepotismo como sinônimo de corrupção, ao ponderarem que “todas as vezes que, dentro de uma sociedade, houver discriminação permanente de um grupo em detrimento de outro ou de outros grupos que são sistematicamente beneficiados, há aí uma situação de corrupção.” Essa é a visão ao qual este trabalho se filia, na medida em que o redirecionamento de recursos motivado pela relação familiar, sem a observância de critérios objetivos, trata-se de vantagem indevida.

Há autores, no entanto, que separam ambas as coisas, afirmando que, apesar do nepotismo consistir em um ilícito administrativo, não se trata necessariamente de corrupção (Oliveira, 2017, p. 514). No entanto, mesmo esses autores admitem que há promoção de vulnerabilidade institucional, facilitando o desvio e mau uso dos recursos públicos.

Não há atualmente um meio rigoroso de prestação de contas em relação ao orçamento, de modo que se firma uma espécie de “parlamentarismo irresponsável”<sup>15</sup> ou uma “balbúrdia orçamentária”, como definido pelo Ministro Flávio Dino. Em razão disso, o mesmo ministro concluiu, em decisão na ADI das emendas, que as emendas pix não são compatíveis com a Constituição Federal, considerando que há o desrespeito à transparência e rastreabilidade. Esse entendimento, inclusive, foi o responsável por relativizar a impositividade atribuída a tais emendas:

“2. É dever do Poder Executivo aferir, de modo motivado e transparente, se as emendas parlamentares estão aptas à execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares (...) a) Existência e apresentação prévia de plano de trabalho, a ser aprovado pela autoridade administrativa competente,

verificando a compatibilidade do objeto com a finalidade da ação orçamentária; b) Efetiva entrega de bens e serviços à sociedade; d) Cumprimento de regras de transparência e rastreabilidade que permitam o controle social do gasto público.”<sup>16</sup>

Desse modo, é de urgência que haja a regulamentação dessa sistemática, de forma a impedir que haja a continuidade do nepotismo e da facilitação à corrupção.

<sup>16</sup> Relatório na íntegra disponível em: <https://institutomillennium.org.br/wp-content/uploads/2023/05/millennium-paper-emendas-parlamentares-e-controle-do-orcamento-pelo-legislativo.pdf>

### **CAPÍTULO III**

#### **DAS SOLUÇÕES PROJETADAS**

Em que pese todos problemas desencadeados pelas “emendas pix”, o legislativo mantém o status quo vigente quanto à indicação de emendas e captura do orçamento, ao passo que o executivo se vê impedido de adotar medidas para modificar o cenário já posto.

O TCU já havia se atentado para o tema das emendas parlamentares e de sua formatação, ao editar a instrução normativa n.93 de 17 de janeiro de 2024, na qual delineou os meios de realização da fiscalização em face do autor das emendas e dos entes federativos que as receberem.

Entre as medidas que devem ser adotadas, estavam a elaboração de relatório de gestão, no qual deveria constar o detalhamento da execução orçamentária e financeira dos recursos recebidos pelo ente beneficiado no portal “Transferegov.br”<sup>17</sup>, que permitiria amplo acesso e consulta pela população, direcionado à prestação de contas.

De outro ponto, restou também ao judiciário frear a tendência do Congresso Nacional no orçamento com a inibição do avanço das emendas parlamentares, por meio do protagonismo de Flávio Dino, relator da ação paradigmática.

Como já enunciado neste trabalho, as decisões se deram no bojo da ADI 7.688/DF, ação ajuizada pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo - ABRAJI, na qual se questionava a constitucionalidade das emendas constitucionais responsáveis por introduzir as emendas parlamentares da forma que são hoje. O questionamento teve como parâmetro o art. 60, §4º, inciso I e III da Constituição Federal, que traz o rol de regimentos impassíveis de inalteração:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

<sup>17</sup> Os anos de 2023 e 2024 foram marcados por PECs (Conjur, 2023; Souza, 2023) que visavam a limitação de abrangência das decisões monocráticas de ministros do STF (PEC 8/2021) e a suspensão de decisões do STF que, pela avaliação do Congresso, extrapolassem as prerrogativas do Tribunal (PEC 28/24).



§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

(...)

III - a separação dos Poderes;

O argumento era de que havia excessiva concentração de poder no Legislativo, a despeito da ausência da devida fiscalização pelo Executivo, ao contrário do determinado pelos arts. 70, 71 e 74, todos da CB. Além disso, a demanda buscou solucionar a ausência de transparência e rastreabilidade das emendas, em desconformidade com o art. 163-A e ausência de critério para alocação das transferências, à luz do artigo 165, caput e parágrafo 1º, todos da Constituição Federal.

Sob tais perspectivas, o ministro relator Flávio Dino introduziu as primeiras medidas direcionadas a ordenar o cenário fático visualizado quanto à distribuição do orçamento, especificamente para garantir rastreabilidade e transparência. Entre as medidas, citam-se as mais relevantes (Brasília, STF, 2024):

- a) Existência e apresentação prévia de plano de trabalho, a ser aprovado pela autoridade administrativa competente (...);
- b) Compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual;
- c) Efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, com eficiência, conforme planejamento e demonstração objetiva, implicando um poder-dever da autoridade administrativa acerca da análise de mérito;
- d) Cumprimento de regras de transparência e rastreabilidade que permitam o controle social do gasto público, com a identificação de origem exata da emenda parlamentar e destino das verbas, da fase inicial de votação até a execução do orçamento; (pg 38)

Para além disso, o ministro determinou, de imediato, a sustação do pagamento das emendas até que houvesse a regulação da sistemática de indicação de emendas e distribuição orçamentária feita pelo Congresso Nacional. A liberação dos valores foi condicionada à obediência dos critérios exigidos na decisão.

Uma das exigências para garantir a rastreabilidade, por exemplo, foi a criação de conta específica para cada recurso transferido por meio de emendas. Dados da AGU reproduzidos pelo G1 (Falcão, 2025) demonstraram que em 82,49% das emendas protocoladas, foram criadas contas correntes correlatas, o que fez com que, aos poucos, a decisão do ministro fosse flexibilizada para liberação progressiva dos valores outrora bloqueados.

Outra determinação do Dino foi que a realização de auditoria<sup>18</sup> específica pela Controladoria Geral da União para monitorar a aplicação de recursos originários das “emendas pix” em 2024 que ainda não tiveram o respectivo cadastro do plano de trabalho. A auditoria representou uma tentativa imediata de reaver os equívocos da própria administração pública quanto a verbas já transferidas sem as devidas diligências (Muniz, 2025).

Paralelo a isso, houve uma série de tentativas por parte do Legislativo, no intuito de reaver o valor financeiro relativo às emendas bloqueadas. Cita-se, por exemplo, a aprovação da lei complementar n. 210/24 em 26 de novembro de 2024, cuja previsão trouxe novas regras para o repasse de emendas individuais.

Entre mudanças almejadas, estava o reforço da visibilidade das transferências especiais realizadas, com a comunicação imediata pelo ente beneficiado ao Poder Legislativo, ao Tribunal de Contas da União e aos tribunais de contas da localidade, no prazo de 30 (trinta) dias<sup>19</sup>. Também visando garantir minimamente o controle de eficiência, ainda que posterior ao aporte de recursos, o autor da emenda passou a ser obrigado<sup>20</sup> a informar o objeto e o valor da transferência já no momento da indicação do ente beneficiado.

A referida norma, porém, aparenta-se como mero paliativo da desordem pública deflagrada pelas emendas parlamentares, já que não apresenta um plano efetivo à longo prazo para o controle prévio da disposição financeira, tampouco oferece soluções jurídicas para a garantia de eficiência e de contenção dos gastos públicos.

Não sendo essa lei suficiente para sanar as lacunas apontadas pelo STF, o Congresso Nacional, em conjunto com o poder Executivo, apresentou plano de

18 Art. 8º da LC 210/24

19 Art. 7º da LC 210/24

20 Art. 3, §1 e 2 da IN 93/24

trabalho relativo à execução orçamentária das emendas parlamentares objeto de restrição na ADPF 854 (Agência Senado, 2025).

O projeto propôs a descrição completa das emendas parlamentares, sejam elas individuais, de comissão ou de relator, no Portal da Transparência do governo federal, onde passou a ser obrigatório a informação de fácil acesso ao público sobre o solicitante, o beneficiário e a forma de pagamento dos valores requeridos via emenda (Agência Senado, 2025). A proposta trouxe ainda diretrizes e cronograma de cumprimento das novas medidas, um avanço considerável em relação ao cenário posto.

Quanto às “emendas pix”, especificamente, manteve-se o bloqueio de verbas nos casos em que não houve a apresentação e aprovação de plano de trabalho (Dino, 2025). Logo em seguida, a decisão monocrática de Dino veio a ser homologada pelo plenário do STF na sessão realizada virtualmente entre 28 de fevereiro a 5 de março de 2025.

No que tange à impositividade das emendas, porém, uma das problematizações apontadas neste trabalho, não se verificou grandes avanços na legislação no que tange às “emendas pix”. Com isso, a ingerência do legislativo sobre o orçamento permanece além do esperado para o modelo de separação de poderes teoricamente adotado, sem que haja norma contundente que limite essa ocorrência.

Além desses meios, a problemática das emendas tem provocado a retomada das discussões sobre a mudança do sistema de governo presidencialista pelo semipresidencialista ou parlamentarista, ambos com o propósito de minimizar o poder do presidente. Admite-se que tais sistemas alternativos podem até ser úteis para a solução de problemas institucionais no Brasil, entretanto, não se aparenta como a melhor opção para solucionar o problema de governabilidade atual, principalmente se se considerar as razões envolvendo a desordem orçamentária aqui explorada.

Nesse sentido, há especialistas que defendem que esse discurso tem o único intuito de “legalizar uma situação de fato” (Barreto, 2025 *apud* Pinheiro, 2025) e minimizar o poder do presidente contrário à maioria dos parlamentares. De fato, é o

que se verifica neste caso. Não por acaso, foi protocolizada proposta de Emenda à Constituição 02/2025 no dia 06 de fevereiro de 2025 que propõe a referida alteração no sistema de governo, justamente no contexto de embate ferrenho entre os poderes.

Além disso, há constitucionalistas como o professor Rogério Dutra dos Santos (Barreto apud Dutra, 2025) que defendem a inconstitucionalidade da medida, já que o presidencialismo vige no Brasil graças a consulta popular inserida no Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), ou seja, adveio do constituinte originário.

O grande desafio para o controle constitucional exercido pelo judiciário no Brasil no tópico orçamentário está justamente na indisposição do legislativo em cooperar, ou seja, em abdicar de parcela do seu poder sobre o orçamento.

Tal fato resvala na relação entre os três poderes como um todo, acirrando os embates entre eles. Um demonstrativo claro disso é o intento do Congresso Nacional de criar leis<sup>21</sup> que limitem a eficácia das decisões judiciais do STF.

A grande questão é que a alteração do sistema de governo, por si só, não tem o condão de alterar o problema central que é a irresponsabilidade do congresso acerca do dinheiro público e o parco planejamento desenvolvimentista do país como um todo (Barreto apud Pinheiro, 2025).

Como o próprio Flávio Dino afirmou em uma<sup>22</sup> de suas decisões democráticas realizadas nos autos da ADPF 854 / DF, ainda remanescem alterações basilares na sistemática de emendas parlamentares à luz da eficiência e constitucionalidade. Sem isso, não há solução eficiente para retornar à normalidade do sistema político e da relação entre os três poderes no Brasil.

21 No relatório elaborado pela auditoria, como era de se esperar, foram identificadas uma série de irregularidades em verbas enviadas aos municípios, de modo que “dois dos quatro entes analisados apresentaram irregularidades na aquisição de bens, na contratação de serviços ou na execução do objeto pactuado” (Muniz, 2025).

22 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 854 DF. Relator.: FLÁVIO DINO, Data de Julgamento: 26/02/2025, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 06/03/2025, PUBLIC 07/03/2025. Decisão monocrática que deferiu a execução das emendas parlamentares ao Orçamento de 2025.

## **CAPÍTULO IV**

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Tendo como base as informações contidas neste trabalho, tornou-se claro que o vácuo de poder deixado pelo cargo executivo desde 2015 resultou na remodelação da dinâmica de interação entre os três poderes no Brasil. A maior liberalidade do legislativo sobre o orçamento abriu espaço para o surgimento de emendas impositivas e a criação de novas modalidades aptas a facilitarem o envio de recursos entre os entes federativos.

O impacto estrutural demonstrado no presente trabalho consiste na alteração da lógica de negociação entre os poderes, que perderam o orçamento como meio legítimo de angariar apoio do legislativo em face dos projetos e políticas do executivo, o que impôs entraves à governabilidade típica do sistema presidencialista.

Para além disso, buscou-se tecer as consequências deletérias acarretadas pelo uso abusivo das emendas parlamentares, em especial, as “emendas pix”, que se mostram incompatíveis com os princípios de eficiência, transparência e economicidade da administração pública, já que dificultam a fiscalização e o controle de qualidade dos aportes financeiros realizados.

Em que pese haver autores como Fernando Limongi que defendem essa movimentação brusca de autonomia do legislativo, o tema é controverso e, inegavelmente, carece de maior regulação e acompanhamento por parte do judiciário, da sociedade civil e dos órgãos de controle.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABEL, Victoria. MONTEIRO, Renan. **Fatia do orçamento definida pelo Congresso no Brasil é 9 vezes maior que nos EUA: emendas dificultam ainda mais o déficit zero.** O Globo, 04 fev 2024, Brasília, DF. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/02/04/fatia-do-orcamento-definida-pelo-congresso-no-brasil-e-9-vezes-maior-que-nos-eua-emendas-dificultam-ainda-mais-deficit-zero.ghml>. Acessado em: 03/11/2024

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro.** Companhia das Letras, 2018.

Agência Brasil. **Emendas parlamentares pioram execução das políticas, diz especialista.** Política livre, 24 ago. 2024. Disponível em: <https://politicalivre.com.br/2024/08/emendas-parlamentares-pioram-execucao-das-politicas-diz-especialista/#gsc.tab=0>. Acesso em: 16/10/2024.

Agência Senado. **Dino homologa plano do Legislativo e Executivo para liberar emendas parlamentares.** Senado notícias, Brasília, 26 fev 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/02/26/dino-homologa-plano-do-legislativo-e-executivo-para-liberar-emendas-parlamentares>

AGU explica: **Presidencialismo e Parlamentarismo.** Youtube, 28 set. 2018. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=R6OZ9rsW0LI>>. Acesso em: 31/01/2025.

ALMEIDA, Dayson Pereira. **O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares.** Revista Brasileira de Ciências Políticas, edição 34, Brasília, DF, 2021. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/THwcX3P3QSDzJNHKhCKzvdd/>. Acessado em: 26.01.2025

ALVIM, Frederico. **A evolução histórica dos partidos políticos**. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-6-ano-3/a-evolucao-historica-dos-partidos-politicos>

AZEVEDO, Luís Felipe. **ONGs brasileiras citam 'desperdício' e 'corrupção' ao denunciar falta de transparência nas emendas parlamentares à ONU**. O Globo, 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2025/02/07/ongs-brasileiras-citam-desperdicio-e-corrupcao-ao-denunciar-falta-de-transparencia-nas-emendas-parlamentares-a-onu.ghtml>. Acessado em: 19/02/2025

BARRETO, Marcelo Menna. **O semipresidencialismo e a disputa pelo orçamento da União**. Extra Classe, 7 fev 2025. Política. Disponível em: <https://www.extraclasse.org.br/politica/2025/02/o-semipresidencialismo-e-a-disputa-pelo-orcamento-da-uniao/>. Acesso em: 17 mar 2025.

BILENKY, Thaís; TOLEDO, José. **Distribuição de emendas parlamentares aumenta desigualdade no Brasil**. UOL, Brasília, 19 jan 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/a-hora/2025/01/19/distribuicao-de-emendas-parlamentares-aumenta-desigualdade-no-brasil.htm>. Acesso em: 06/02/2025

BORGES, Laryssa. **Emendas pix abastecem prefeituras de pais, irmãos e esposas de deputados**. No melhor estilo 'tudo em família', dinheiro público tem sido direcionado a pequenos municípios comandados por parentes de parlamentares. Veja, 30 jun 2024. Política. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/emendas-pix-abastecem-prefeituras-de-pais-irmaos-e-esposas-de-deputados/>. Acesso em: 21/01/2025

**BRASIL.** [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

**BRASIL.** Decreto-lei Nº 14.802, DE 10 DE JANEIRO DE 2024. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. Diário oficial da união 11.01.2024, Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/Lei/L14802.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/Lei/L14802.htm). Acesso em: 20/01/2025

**BRASIL.** LEI Nº 15.080, 30 dez 2024. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2025 e dá outras providências. Diário oficial da União 31 dez 2024, Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/lei/l15080.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l15080.htm). Acesso em: 20/01/2025

**BRASIL.** LEI Nº 14.822, 22 jan 2024. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2024. Diário oficial da União 12 jun 2024, Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/lei/L14822.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14822.htm). Acesso em: 20/01/2025

**BRASIL.** Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 set. de 1990.

**BRASIL.** Senado Federal. Emenda à Constituição nº 100, 26 jun 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: Senado Federal, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm).

Acesso em 20 dez 2025.

**BRASIL.** Senado Federal. Emenda à Constituição nº 105, de 12 dez 2019. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm).

Acesso em 20 dez 2025.

**BRASIL.** Senado Federal. Emenda à Constituição nº 126, de 21 dez 2022. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Brasília, DF. Senado Federal, 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc126.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc126.htm).

Acesso em 20 dez 2025.

**BRASIL.** Senado Federal. Emenda à Constituição nº 86, 17 mar 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm). Acesso em 20 dez 2025.

**BRASIL.** Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 34, 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: Senado Federal, 2019. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1759332&filename=Parecer-PEC03419-04-06-2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1759332&filename=Parecer-PEC03419-04-06-2019)

**BRASIL.** Supremo Tribunal Federal. ADPF 854 DF. Relator.: FLÁVIO DINO, Data de Julgamento: 26/02/2025, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 06/03/2025, PUBLIC 07/03/2025. Decisão monocrática que deferiu a execução das emendas parlamentares ao Orçamento de 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15374279932&ext=.pdf>. Acesso em 17/05/2025

**BRASIL.** Supremo Tribunal Federal. ADPF 854/DF. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 10 nov. 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>. Acesso em: 26 maio 2025.

BUTA, Bernardo; TEIXEIRA, Marco; SCHURGELIES, Vinícius. **Accountability nos atos da administração pública federal brasileira.** PRETEXTO 2018, Belo Horizonte, out-dez 2018. Volume 19, N 4, p. 46-62. Disponível em: [https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/accountability\\_nos\\_atos\\_da\\_administracao\\_publica\\_federal\\_brasileira.pdf](https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/accountability_nos_atos_da_administracao_publica_federal_brasileira.pdf)

CAFÉ DA MANHÃ: **O governo a torneira das emendas de relator.** Entrevistado: Fernando Limongi. Entrevistador: Magê Flores, Gustavo Simon. São Paulo: Folha de São Paulo, 10 nov 2021. Podcast. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/1OAaFVJu67vI9Lwmawa2o0>

CAFÉ DA MANHÃ: **O peso das emendas nas políticas públicas.** Entrevistado: Mateus Vargas. Entrevistador: Magê Flores; Gustavo Simon. São Paulo: Folha de São Paulo, 14 jan 2025. Podcast. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/podcasts/2025/01/podcast-como-crescimento-das-emendas-e-disputa-por-verbas-afeta-politicas-publicas.shtml>

CAMPOREZ, Patrick. **Corretores de emendas: prefeituras contratam empresas de assessores parlamentares para terem recursos liberados.** O Globo, Brasília, 31 out 2024. Política. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/10/31/corretores-de-emendas-prefeituras-contratam-empresas-de-assessores-parlamentares-para-terem-recursos-liberados.ghtml>. Acesso em: 30/11/2024.

CHEMIM, Vera. **O que são as emendas de relator? O Jornal da Cultura te explica!** [Entrevista cedida a] TV Cultura, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://youtu.be/WgOH1e-cfvY>

CORTELLA, Mário Sérgio; BARROS Filho, Clóvis de. **Ética e Vergonha na Cara!** Campinas: Papirus 7 Mares. 2014.

COSTA. Fábio Gondim. **Do orçamento estamental à impositividade da execução: uma Proposta de Emenda à Constituição em defesa dos interesses da sociedade.** CEUB, Brasília, 2024. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/17557>. Acessado em: 26.01.2024

DETTMAN, Deborah. **CONCENTRAÇÃO, DIVISÃO E CONTROLE DO PODER LEGISLATIVO: A SEPARAÇÃO DE PODERES NO CONSTITUCIONALISMO EQUILIBRADO E NO CONSTITUCIONALISMO POPULAR.** 2017. 295 f. Monografia (Graduação em direito) - Universidade Federal do Paraná. Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/49483/R%20-%20T%20-%20DEBORAH%20DETTMAM%20MATOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 01/11/2024

FALCÃO, Márcio. **Dino determina bloqueio de 1,2 mil emendas destinadas à saúde por falta de regularização.** G1, Brasília, 30 abr 2025. Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/04/30/dino-determina-bloqueio-de-emendas-destinadas-a-saude-apos-12-mil-contas-nao-serem-regularizadas.ghtml>. Acesso em: 15 mai 2025.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão.** 2023. 396 f. Tese de Doutorado (Pós-Graduação em Direito) - Universidade de São Paulo. São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-05092023-155622/publico/5805128DIO.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-05092023-155622/publico/5805128DIO.pdf?utm_source=chatgpt.com). Acesso em: 30/06/2024.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 1999.

FIGUEIREDO, Argelina. LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** Editora FGV, Rio de Janeiro, 2ª ed., 2001.

FIGUEIREDO, Pedro; FRAGA, Lorena. **'Emendas Pix': nos 100 municípios mais beneficiados, índice de reeleição de prefeitos chega a 93%.** G1, Brasília, 11 out 2024. Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/10/11/emendas-pix-nos-100-municipios-mais-beneficiados-indice-de-reeleicao-de-prefeitos-chega-a-93percent.ghtml>. Acesso em: 11/12/2024

GARCIA, Gabriel. **TCU vai fazer auditoria para fiscalizar execução de emendas parlamentares.** Corte de Contas vê "momento oportuno" para fiscalização. CNN, Brasília, 22 jan 25. Política. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/tcu->

vai-fazer-auditoria-para-fiscalizar-execucao-de-emendas-parlamentares/ . Acesso em: 02/02/2025.

HARTUN, Paulo; MENDES, Marcos; GIAMBIAGI, Fábio. **As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do Orçamento**. Ibre FGV, Conjuntura econômica, set. 2021. Disponível em: [https://ibre.fgv.br/sites/ibre.fgv.br/files/arquivos/u65/09ce2021\\_macro\\_paulo\\_hartung.pdf](https://ibre.fgv.br/sites/ibre.fgv.br/files/arquivos/u65/09ce2021_macro_paulo_hartung.pdf)

**Investigados** da operação Overclean destruíram provas e usaram celulares de terceiros, aponta PF. Brasil 247, 09 abr 2025. Disponível em: <https://www.brasil247.com/brasil/investigados-da-operacao-overclean-destruiram-provas-e-usaram-celulares-de-terceiros-aponta-pf>. Acesso em: 03/02/2025

LIMONGI, Fernando. **Presidencialismo do desleixo**. Revista Piauí, Edição 158, São Paulo, novembro de 2019. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/presidencialismo-do-desleixo/>. Acessado em: 06/07/2024

MEDINA, Paulo. **Discurso sobre os 90 anos de morte de Rui Barbosa**. OAB Nacional, 1 dez 2013. Artigos. Disponível em: <https://www.oab.org.br/publicacoes/detartigo/43>. Acesso em: 05/06/2024.

MELO, Carlos. MENDES, Marcos. **Presidencialismo de coalizão tem exigido mais e entregueado cada vez menos**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2023/07/presidencialismode-coalizao-tem-exigido-mais-e-entregado-cada-vez-menos.shtml>. Acesso em: 24/08/2024.

MENDES, Marcos. **Emendas parlamentares e controle do orçamento pelo legislativo: uma comparação do Brasil com países da OCDE.** Millenium papers, p. 1 - 7. Disponível em: <https://institutomillenium.org.br/wp-content/uploads/2023/05/millenium-paper-emendas-parlamentares-e-controle-do-orcamento-pelo-legislativo.pdf>

MOISÉS, José. **O PAPEL DO CONGRESSO NACIONAL NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO.** São Paulo, NUPPS, 2011. Disponível em: [https://sites.usp.br/nupps/wpcontent/uploads/sites/762/2020/12/o\\_papel\\_do\\_congresso\\_ebook\\_verso\\_final\\_2.pdf](https://sites.usp.br/nupps/wpcontent/uploads/sites/762/2020/12/o_papel_do_congresso_ebook_verso_final_2.pdf) BRITO, Carol. Presidencialismo de coalizão desafia presidentes. Folha de Pernambuco, 13 jun 2020.

MONTEIRO, Solange. **Condições para o presidencialismo de coalizão melhoraram no governo Lula 3, afirmam Carlos Pereira e Marcus Melo.** IBRE, FGV, Rio de Janeiro, 04 jun 2024. Disponível em: <https://ibre.fgv.br/blog-da-conjuntura-economica/artigos/condicoes-para-o-presidencialismo-decoalizao-melhoraram-no>

MUNIZ, Mariana. **Relatórios da CGU apontam falhas no cumprimento de regras sobre emendas parlamentares determinadas pelo STF.** O Globo, Brasília, 05 mai 2025. Política. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2025/05/05/relatorios-da-cgu-apontam-falhas-no-cumprimento-de-regras-sobre-emendas-parlamentares-determinadas-pelo-stf.ghtml> . Acesso em: 16 mai 2025.

NEIVA, Pedro. **Coesão e Disciplina Partidária no Senado Federal.** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, nº 2, 2011, pp. 289 a 318. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/TQDyL7BfNpsmdg3VrDyY5xH/>

NETO, Octavio. **Mudança e continuidade no presidencialismo de coalizão**. Blog do Ibre, FGV, 26 jul 2023. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/mudanca-e-continuidade-nopresidencialismo-de-coalizao>. Acessado em: 20/08/2024

NOBERTO, Cristiane. **Dívida pública avança 12,2% e alcança R\$ 7,31 trilhões em 2024, diz Tesouro**. CNN, Brasília, 04 fev 2025. Macroeconomia. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/divida-publica-avanca-122-e-alcanca-r-731-trilhoes-em-2024-diz-tesouro/>

OLIVEIRA, Almerinda Alves de. **Nepotismo na Administração Pública brasileira: panorama histórico e associação à corrupção**. Revista CGU, Distrito Federal, v. 9, n. 14, p. 511-533, 2017. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34449>. Acesso em: 15/01/2024

PISKE, Oriana; SARACHO, Antônio. **Considerações sobre a Teoria dos freios e contrapesos (Checks and Balances System)**. TJDF, Brasília, 21 mai 2018. Artigos. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2018/consideracoes-sobre-a-teoria-dos-freios-e-contrapesos-checks-and-balances-system-juiza-oriana-piske>. Acesso em: 15/09/2024

RESCK, Guilherme. **Em ano eleitoral, valor pago em emendas parlamentares cresce 426% e vai a R\$ 23 bilhões**. SBT news, 09 jul 2024. Política. Disponível em: <https://sbtnews.sbt.com.br/noticia/politica/em-ano-eleitoral-valor-pago-em-emendas-parlamentares-cresce-426-e-vai-a-r-23-08-bilhoes>. Acesso em: 20/08/2024

SANTOS, Rafa. **Com governo enfraquecido, Congresso se torna protagonista na proposição de leis**. Conjur, 19 jun 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-19/congresso-nacional-assumeprotagonismo-proposicao-leis/>

SCHEDLER, A. (1999). **Conceptualizing Accountability**. In: A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner, The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies (pp. 13-28). Boulder, Colorado : Lynne Rienner Publishers.

SHORES, Nicholas. NOGUEIRA, Carolina. **Parecer da PEC fura-teto eleva emendas individuais impositivas**. Poder 360, 20 dez 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/parecer-da-pec-fura-teto-eleva-emendas-individuais-impositivas/>. Acesso em: 13/02/2025.

SILVA, Eumano. **Ascensão e queda do MDB: conheça a história do partido em 10 momentos**. Metrôpoles, 24 fev /2019. Política. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/ascensao-e-queda-do-mdb-conheca-a-historia-do-partido-em-10-momentos>. Acesso: em: 10/10/2024

SOBRINHO, Wanderley. **Emendas triplicam desde 2015: como centrão reduziu o poder do presidente**. UOL, São Paulo, 25 dez 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/12/25/emendas-parlamentarescoalizacao-governo-poder-executivo-congresso.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 15/08/2024.

STF - ADPF: 850 DF, Relator: Min. ROSA WEBER, Data de Julgamento: 19/12/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-04-2023 PUBLIC 28-04-2023