



SENADO FEDERAL

Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Heloísa Batista de Oliveira

**Conformidade da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, com os Argumentos Estabelecidos na ADI 7695: Análise Jurídica e Implicações para a Legislação Nacional**

Brasília

2025



Heloísa Batista de Oliveira

**Conformidade da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, com os Argumentos Estabelecidos na ADI 7695: Análise Jurídica e Implicações para a Legislação Nacional**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção do certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

**Orientador: Vinicius Leopoldino do Amaral**

Brasília  
2025



## Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Documento assinado digitalmente

 HELOISA BATISTA DE OLIVEIRA  
Data: 11/06/2025 09:41:52-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Heloísa Batista de Oliveira

## **Conformidade da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, com os Argumentos Estabelecidos na ADI 7695: Análise Jurídica e Implicações para a Legislação Nacional**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Poder Legislativo e Direito Parlamentar.

Aprovado em Brasília, em 20 de maio de 2025 por:

### **Banca Examinadora:**

---

Profº Me. Vinicius L. do Amaral  
Instituto Legislativo Brasileiro - ILB

---

Profº Dr. Paulo F. Mohn e Souza  
Instituto Legislativo Brasileiro - ILB



## Conformidade da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, com os Argumentos Estabelecidos na ADI 7695: Análise Jurídica e Implicações para a Legislação Nacional

### Compliance of Complementary Law No. 210, of November 25, 2024, with the Arguments Established in ADI 7695: Legal Analysis and Implications for National Legislation

Heloísa Batista de Oliveira<sup>1</sup>

#### RESUMO

Nos últimos anos, a gestão pública brasileira passou por transformações significativas no tocante à transferência de recursos públicos, especialmente com a introdução das transferências especiais, regulamentadas pela Emenda Constitucional nº 105/2019. Essa medida buscou simplificar e agilizar a execução de emendas parlamentares ao orçamento, permitindo maior autonomia dos entes federativos na escolha de projetos. No entanto, surgiram questionamentos sobre a transparência e o controle dessas transferências, levando a ações regulatórias e discussões no Supremo Tribunal Federal (STF), com destaque para a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7695. Diante disso, o Congresso Nacional propôs o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 175/2024, culminando na Lei Complementar nº 210/2024.

Este estudo analisa, de forma comparativa, a conformidade dessa legislação com os princípios constitucionais e os apontamentos da Procuradoria-Geral da República (PGR), avaliando sua eficácia na promoção da transparência e da responsabilidade na aplicação dos recursos públicos. Os resultados indicam que, embora a Lei Complementar nº 210/2024 tenha incorporado mecanismos de fiscalização, ainda existem lacunas na rastreabilidade dos recursos e na definição dos beneficiários. O estudo também aponta que as recentes determinações judiciais como a decisão liminar na ADI 7695 impôs regras mais estritas para a execução das transferências especiais. No entanto, a falta de exigência de convênios formais e a autonomia excessiva dos parlamentares na destinação dos recursos ainda são pontos de fragilidade do sistema.

Dessa forma, conclui-se que, apesar dos avanços normativos e institucionais, há necessidade de aprimoramento na legislação para garantir maior transparência e controle na alocação dos recursos públicos.

**Palavras-chave:** Gestão pública; Transferências especiais; Emendas parlamentares; Orçamento público; Transparência orçamentária; ADI 7695; Lei Complementar nº 210/2024.

#### ABSTRACT

In recent years, Brazilian public administration has undergone significant transformations regarding the transfer of public funds, especially with the introduction of special transfers, regulated by Constitutional Amendment No. 105/2019. This measure aimed to simplify and expedite the execution of parliamentary amendments to the budget, granting greater autonomy to federative entities in selecting projects. However, concerns arose regarding the transparency and oversight of these transfers, leading to regulatory actions and

<sup>1</sup> OLIVEIRA, Heloísa Batista de. Bacharel em Direito pela Faculdade Processus - E-mail: heloliveirab@gmail.com



discussions in the Federal Supreme Court (STF), particularly with Direct Action of Unconstitutionality (ADI) 7695. In response, the National Congress proposed Complementary Bill (PLP) No. 175/2024, culminating in Complementary Law No. 210/2024.

This study comparatively analyzes the compliance of this legislation with constitutional principles and the recommendations of the Office of the Prosecutor General (PGR), assessing its effectiveness in promoting transparency and accountability in the allocation of public funds. The results indicate that, although Complementary Law No. 210/2024 has incorporated stricter oversight mechanisms, gaps remain in the traceability of resources and the definition of beneficiaries. The study also highlights that recent judicial and regulatory determinations, such as the preliminary ruling in ADI 7695 and the joint ordinance of December 2024, have imposed stricter rules for executing special transfers. However, the lack of formal agreements and the excessive autonomy of parliamentarians in allocating resources remain system vulnerabilities.

Thus, it is concluded that, despite normative and institutional advances, there is a need to improve legislation to ensure greater transparency and control in the allocation of public resources.

**Keywords:** Public administration; Special transfers; Parliamentary amendments; Public budget; Budget transparency; ADI 7695; Complementary Law No. 210/2024.



## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a gestão pública brasileira tem passado por transformações significativas no que se refere à transferência de recursos públicos. A alocação de verbas federais para estados e municípios visa financiar projetos e implementar ações destinadas a suprir as necessidades da população. Nesse contexto, as transferências especiais, introduzidas pela Emenda Constitucional nº 105/2019, surgiram como um mecanismo inovador para conferir maior agilidade a esse processo. Entretanto, a ausência de mecanismos robustos de fiscalização e prestação de contas gerou preocupações quanto à transparência e à eficiência da utilização desses recursos.

A promulgação da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, trouxe novas diretrizes para a execução das emendas parlamentares, buscando reforçar a regulamentação e minimizar os problemas apontados na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7695, proposta pela Procuradoria-Geral da República (PGR). Diante desse cenário, torna-se essencial avaliar se essa nova legislação atende às exigências constitucionais e se aprimora os mecanismos de controle dos gastos públicos.

A escolha do tema justifica-se pela relevância da transparência orçamentária e do controle dos recursos públicos no fortalecimento da governança democrática. As emendas parlamentares representam um dos principais instrumentos de destinação de recursos na administração pública, e a ausência de mecanismos adequados de controle pode levar a distorções no uso do orçamento, favorecendo práticas como a alocação ineficiente e o clientelismo. Assim, analisar a conformidade da Lei Complementar nº 210/2024 com as exigências constitucionais e os parâmetros estabelecidos na ADI 7695 contribui para o debate acadêmico e jurídico sobre a gestão eficiente dos recursos públicos.

O presente estudo tem como objetivo geral analisar a eficácia da Lei Complementar nº 210/2024 na regulamentação das emendas parlamentares, com ênfase na transparência, no controle e na fiscalização dos recursos públicos. Como objetivos específicos, pretende-se examinar o contexto histórico e jurídico das transferências especiais no Brasil, identificar os principais questionamentos levantados na ADI 7695 quanto às emendas parlamentares, avaliar se a Lei Complementar nº 210/2024 atende às recomendações da PGR e verificar se a nova legislação promove maior accountability e eficiência na gestão orçamentária.

Para alcançar os objetivos propostos, o estudo adota uma abordagem qualitativa, baseada em análise documental e revisão bibliográfica. Serão examinados textos legais, pareceres jurídicos e decisões do STF sobre a matéria. Além disso, a pesquisa analisará relatórios e estudos acadêmicos sobre a transparência e o controle das transferências especiais, com vistas a compreender as implicações práticas da nova legislação.

A pesquisa se delimita à análise da Lei Complementar nº 210/2024 e sua conformidade com os princípios constitucionais, especialmente no que tange às disposições da ADI 7695. O estudo não abordará outros aspectos das finanças públicas que não estejam diretamente relacionados às emendas parlamentares e às transferências especiais.

A principal questão que norteia este estudo é: A Lei Complementar nº 210/2024 atende aos parâmetros constitucionais e às exigências estabelecidas na ADI 7695 no que se refere à transparência e ao controle das transferências especiais?

## 2 A RELEVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O orçamento público constitui um dos pilares fundamentais da gestão financeira de um país, exercendo uma função que transcende a mera previsão de receitas e despesas governamentais. Conforme destaca Abreu:



Parte-se da premissa de que o orçamento é um instrumento estruturante da ação governamental, visto que esse instrumento é um filtro de análise da viabilidade de execução das políticas públicas, tanto do ponto de vista econômico quanto político. Isso se deve, respectivamente, pelo seu uso para avaliar a disponibilidade de recursos para a formulação das políticas públicas (análise estática) e também pelas possibilidades da gestão orçamentária dentro do contexto político institucional de decisão (análise dinâmica). (Abreu; Câmara, 2015, p. 74)

Nesse contexto, Giacomoni (2016) esclarece que o orçamento público foi inicialmente concebido como um mecanismo essencial de controle, abrangendo integralmente as receitas e despesas. Desde sua origem, tem desempenhado um papel central na supervisão política exercida pelos órgãos de representação sobre o Poder Executivo.

Fernandes e Souza (2019) ressaltam que o orçamento público deve seguir diretrizes fundamentais estabelecidas e regulamentadas por normas constitucionais, infraconstitucionais e pela doutrina. A observância desses princípios confere maior racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e fiscalização orçamentária, assegurando que os recursos públicos sejam utilizados de maneira eficiente e alinhada às prioridades governamentais.

É, portanto, indiscutível que a elaboração do orçamento e todas as etapas do processo orçamentário devem estar pautadas pelos princípios da clareza, publicidade e transparência. A adoção dessa abordagem possibilita que qualquer cidadão interessado tenha acesso às informações de forma comprehensível e acessível. Melo (2017) aduz que não é suficiente apenas a observância dos princípios orçamentários consagrados, nem o planejamento adequado e prévio por parte do gestor público. A eficiência no uso dos recursos depende, sobretudo, da participação popular, que reflete as necessidades e demandas da sociedade. Nesse sentido, o orçamento participativo surge como um instrumento inovador, com o objetivo de integrar a execução orçamentária aos anseios da população, promovendo maior alinhamento entre a gestão pública e as expectativas sociais.

Nesse cenário, destaca-se a contribuição de Giacomoni (2019) que apresenta uma análise aprofundada dos princípios que orientam a gestão orçamentária pública. O autor enfatiza que a observância desses princípios proporciona benefícios substanciais, tais como maior clareza na alocação dos recursos, transparência na execução orçamentária e avaliações mais precisas do desempenho fiscal. Enquanto no passado a estrutura estatal mais simplificada favorecia a aplicação direta desses princípios, a crescente complexidade e diversificação das entidades públicas exigem, atualmente, a definição de critérios objetivos e justificáveis para determinar quais receitas e despesas podem, eventualmente, ser excluídas do orçamento. Segundo Giacomoni:

Princípio da clareza. O orçamento público, ao cumprir múltiplas funções – algumas não técnicas – deve ser apresentado em linguagem clara e comprehensível a todas aquelas pessoas que, por força de ofício ou por interesse, precisam manipulá-lo. É uma regra de difícil observação, pois, devido exatamente aos seus variados papéis, o orçamento reveste-se de uma linguagem complexa, acessível apenas aos especialistas. (...)

Princípio da publicidade. Por sua importância e significação e pelo interesse que desperta, o orçamento público deve merecer ampla publicidade. Formalmente, o princípio é cumprido, pois, como as demais leis, é publicado nos diários oficiais. A publicidade ideal, porém, envolve as mesmas questões ligadas à clareza. Resumos comentados da proposta orçamentária deveriam ser amplamente difundidos, de forma que possibilitessem ao maior número possível de pessoas inteirar-se das realizações pretendidas pelas administrações públicas (Giacomoni, 2007, p.83).



Para Giacomoni (2019), o princípio da unidade garante que todas as receitas e despesas sejam consolidadas em um único documento, proporcionando maior controle e uma visão global do orçamento. Complementarmente, o princípio da universalidade determina que o orçamento inclua a totalidade das receitas e despesas, evitando omissões que possam comprometer o planejamento e a transparência fiscal. Juntos, esses princípios fortalecem a integridade e a abrangência do processo orçamentário, assegurando uma gestão mais eficiente e alinhada aos preceitos da responsabilidade fiscal e da governança pública.

O princípio da anualidade estabelece que o orçamento público deve ser planejado e aprovado para um período específico, normalmente de um ano. Esse princípio visa assegurar que as receitas e despesas do governo sejam planejadas e executadas dentro de um ciclo fiscal determinado. Paralelamente, Kohama quanto ao princípio do equilíbrio aduz que:

Orçamento deverá manter o equilíbrio, do ponto de vista financeiro, entre os valores de receita e despesa. Procura-se consolidar uma salutar política econômico-financeira que produza a igualdade entre valores de receita e despesa, evitando desta forma déficits espirais, que causam endividamento congênito, isto é, déficit que obriga a constituição de dívida que por sua vez, causa o déficit (Kohama, 2010, p. 43).

Ademais, o princípio da especificação determina que as receitas e despesas sejam apresentadas de forma detalhada, com o intuito de assegurar a clareza e possibilitar um controle rigoroso sobre a execução orçamentária, promovendo, assim, maior transparência na alocação dos recursos públicos. Por sua vez, o princípio da exclusividade veda a inclusão de matérias que não se relacionem diretamente ao planejamento financeiro no orçamento, garantindo a sua coerência e evitando distorções no processo orçamentário.

Giacomoni (2019) destaca que a doutrina propôs, e o direito positivo incorporou parcialmente, novos princípios orçamentários, como a aprovação prévia, que exige a autorização legislativa antes da execução do orçamento, e a não vinculação de receitas, que visa proporcionar maior flexibilidade na alocação dos recursos. Além disso, é relevante o princípio do orçamento bruto, que determina a inclusão integral das receitas e despesas, promovendo maior transparência na gestão pública.

Com enfoque na perspectiva constitucional dos princípios orçamentários, Torres (1995) argumenta que tais fundamentos não se limitam a instrumentos técnicos, mas representam mecanismos essenciais para a gestão eficiente dos recursos públicos, o equilíbrio entre os poderes e a garantia dos direitos fundamentais. Dessa forma, justifica-se a intervenção do controle judicial, legislativo e social sobre a administração pública. Assim, os princípios orçamentários conectam as funções econômicas, jurídicas e políticas do orçamento, consolidando sua relevância no Estado Democrático de Direito.

No entanto, Torres (1995) vai além dos princípios clássicos, defendendo sua evolução para atender às necessidades contemporâneas. Ele enfatiza o princípio do equilíbrio, que promove a responsabilidade fiscal ao equilibrar receitas e despesas, evitando o endividamento excessivo. O princípio da participação popular, por sua vez, emerge como uma inovação trazida pela Constituição de 1988, fortalecendo o envolvimento cidadão por meio de audiências públicas e do orçamento participativo. Outros princípios modernos incluem a proporcionalidade e razoabilidade, que alinham as despesas às prioridades governamentais, e a eficiência, que exige a aplicação racional dos recursos públicos para maximizar os resultados.

Diante da estrutura normativa e dos princípios que orientam o orçamento público, torna-se essencial a análise dos mecanismos específicos de alocação de recursos, com destaque para as transferências especiais. Nesse contexto, a próxima seção abordará as



principais características, normativas aplicáveis e impactos das transferências especiais na gestão orçamentária e fiscal.

### 3 DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS

É relevante abordar de forma sucinta as diferentes espécies de repasses ao longo do tempo, a fim de contextualizar a evolução das transferências financeiras no Brasil. Iniciaremos demonstrando as Emendas Constitucionais que desempenharam papel crucial nas modalidades de transferências no país (Barbosa, 2022).

As transferências financeiras, utilizadas para o repasse de recursos, são geralmente classificadas em transferências com finalidade definida e especiais. A distinção entre essas duas categorias está relacionada ao objetivo, à forma de aplicação dos recursos e às condições impostas para sua utilização. Para uma compreensão completa, é necessário apresentar um breve histórico do processo que levou ao modelo atual discutido neste artigo.

O autor Barbosa (2022) resume da seguinte forma:

Com a promulgação das EC's nº 86/2015, nº 100/2019 e nº 105/2019, foi-se criando uma espécie de orçamento impositivo no Brasil. A EC nº 86/2015 tornou as emendas orçamentárias individuais apresentadas por deputados e senadores impositivas. Já a EC nº 100/2019 tornou impositivas as emendas orçamentárias apresentadas pelas bancadas estaduais. E a EC nº 105/2019 instituiu duas novas modalidades de transferência de recursos para estados, Distrito Federal e municípios oriundos das emendas individuais impositivas: a transferência especial e a transferência com finalidade definida. (Barbosa, 2022, p. 7).

A EC nº 105/2019 introduziu o artigo 166-A à Constituição Federal, estabelecendo duas formas de transferência de recurso das emendas individuais impositivas aos entes federados - estados, Distrito Federal e aos municípios, sendo elas: a transferência especial e a transferência com finalidade definida, esta já existente à época e apenas reforçada pela instituição do artigo supramencionado, conforme abaixo:

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

**I - transferência especial; ou**

**II - transferência com finalidade definida.**

§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites de despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas ; e

II - encargos referentes ao serviço da dívida.

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins



de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão:

I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e

II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo. (BRASIL, 2019, art. 166-A)

(grifos acrescidos para demonstrar as modalidades de transferências)

Pois bem, as transferências com finalidade definida são realizadas de forma regular e baseadas em critérios previamente estabelecidos por normatizações específicas, sendo frequentemente formalizadas por meio de convênios ou contratos para a execução dos repasses dos recursos. Em geral, apresentam diretrizes claras sobre o uso dos recursos e exigem a prestação de contas (Arruda, 2022).

Além disso, essas transferências devem ser destinadas a áreas específicas, previamente definidas no Plano Plurianual (PPA). O PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo que assegura a continuidade das políticas públicas, servindo como referência para a formulação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Distintamente das transferências comuns, as transferências especiais não possuem uma finalidade previamente definida, sendo realizadas de forma direta. Esses recursos podem ser aplicados em diversos projetos, sem a necessidade de vinculação a instrumentos prévios, como contratos de repasse ou convênios (Arruda, 2022).

Além disso, não há a exigência de indicação específica sobre o programa, projeto ou atividade que será beneficiada pelos recursos transferidos. O montante passa a integrar automaticamente o patrimônio do ente político beneficiado, conforme estabelecido no art. 166-A, inciso I, e § 2º da Constituição Federal. A responsabilidade pela fiscalização da aplicação desses recursos recai sobre os órgãos de controle local.

Antes da implementação das transferências especiais, a Caixa Econômica Federal (CEF), juntamente com outros agentes, desempenhava um papel central na execução dos repasses de recursos federais aos entes estaduais e municipais. Além da alocação de recursos, cabia à CEF, em conjunto com outros órgãos competentes, realizar a análise, avaliação e emissão de parecer técnico com base nos documentos apresentados pelos entes federados, atestando a viabilidade operacional para a execução das despesas. Esse procedimento foi alterado com a promulgação da Emenda Constitucional nº 105/2019.

É importante destacar que a atuação da Caixa Econômica Federal (CEF) como mandatária desempenhou um papel significativo no contexto que levou à implementação da Emenda Constitucional nº 105/2019. A presença da CEF como intermediária no processo de repasse de recursos federais foi frequentemente apontada como um fator que contribuía para a ampliação da burocracia na execução das despesas públicas, em virtude do processo de intermediação técnica e administrativa, conforme expresso na justificativa da PEC nº 61/2015, que tramitou na Câmara sob a denominação PEC nº 48/2019 e culminou na Emenda Constitucional nº 105/2019:

Tal iniciativa tem como objetivo aprimorar e desburocratizar a execução das emendas parlamentares e, além disso, sanar as dificuldades fiscais que vêm sendo observadas já há vários anos entre a Caixa Econômica Federal e o Tesouro Nacional, causadas pela administração de repasses pela caixa e pela demora dos pagamentos das taxas de administração à referida instituição financeira (Brasil, 2015).



Em síntese, com base em Arruda (2022) e na própria EC 105/2019, destacam-se as principais diferenças entre essas modalidades:

Critério	Transferência com Finalidade Definida	Transferência Especial
Finalidade do Recurso	Aplicação vinculada a objetivos específicos e áreas definidas no Plano Plurianual (PPA)	Sem finalidade pré-definida
Forma de Repasse	Formalizada por convênios ou contratos	Realizada de forma direta, sem necessidade de instrumentos formais
Diretrizes de Uso	Diretrizes claras e específicas	Não há a exigência de indicação específica sobre o programa, projeto ou atividade
Prestação de Contas	Órgãos federais (TCU, CGU, etc.) atuam como responsáveis pela fiscalização e análise da execução dos recursos	Controle é responsabilidade dos órgãos locais
Integração ao Patrimônio	Não integra automaticamente	Integra automaticamente o patrimônio do ente federado
Função da CEF <sup>1</sup> (antes da EC 105)	CEF realizava análise técnica, avaliação e parecer sobre viabilidade dos projetos	Dispensada a atuação da CEF

Tabela elaborada pela autora do artigo.

<sup>1</sup> CEF: Caixa Econômica Federal.

Após sua promulgação em dezembro de 2019, as transferências especiais ganharam destaque e ampla adesão. Nos anos seguintes — 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024 — esse mecanismo se consolidou como uma das principais formas de alocação de recursos provenientes de emendas parlamentares individuais. Durante esse período, até a decisão do Ministro Flávio Dino, que suspendeu sua execução, as transferências especiais representaram aproximadamente R\$ 20,72 bilhões do total destinado por meio dessas emendas, conforme pode ser observado na Tabela 1:

Tabela 1 - Valores Empenhados em Transferências Especiais por Ano (em R\$) - Brasil, 2025

Ano	Valor Empenhado em Transferências Especiais (R\$)
2020	621,2 milhões
2021	2,0 bilhões
2022	3,3 bilhões
2023	7,1 bilhões
2024	7,7 bilhões

Fonte: Painel Parlamentar +Brasil, informações extraídas em 23/01/2025. Disponível em: <https://parlamentar.painéis.gov.br/extensions/parlamentar/parlamentar.html>



De acordo com Henud (2025), em 2024, os parlamentares direcionaram R\$ 7,9 bilhões, representando um aumento de aproximadamente 13 vezes em comparação aos R\$ 600 milhões transferidos em 2020.

Este demonstrativo evidencia a evolução significativa do valor total das emendas parlamentares no Brasil ao longo dos últimos anos, destacando a crescente participação das transferências especiais no orçamento público. Essa modalidade tem representado uma parcela cada vez maior dos recursos destinados pelos parlamentares.

Além disso, o aumento progressivo das transferências especiais aponta para uma mudança no modelo de gestão dos recursos públicos, promovendo descentralização e maior autonomia para estados e municípios. Nesse sentido, há quem considere a transferência especial como uma medida positiva, como o deputado Merlong Solano (PT-PI), que, em seu discurso, afirmou o seguinte:

Fiz transferência especial para o governo do estado e também para algumas prefeituras. São recursos que têm a agilidade de ir direto para o fundo do ente receptor e viabilizam investimentos. Terminam por fortalecer a capacidade de ação destes entes públicos (Mugnatto, 2024).

Contudo, essa tendência também suscita debates sobre a eficiência, transparência e controle no uso desses recursos, ressaltando a importância de discutir mecanismos que garantam sua aplicação em áreas prioritárias para a população. Tais alegações foram referendadas pela Procuradoria Geral da República, o que resultou na interposição da ADI 7695, cuja análise será realizada a seguir.

#### **4 ANÁLISE DA ADI 7695: TRANSPARÊNCIA, ISONOMIA E OS DESAFIOS DA TRANSFERÊNCIA ESPECIAL NO ORÇAMENTO PÚBLICO**

Em 06 de agosto de 2024, o Procurador-Geral da República ingressou com ação pleiteando o reconhecimento da constitucionalidade das chamadas "transferências especiais" no orçamento federal, previstas no artigo 166-A, inciso I, e parágrafos 2º, 3º e 5º da Constituição Federal de 1988, introduzidos pela Emenda Constitucional nº 105/2019, bem como de outras normas legais e regulamentares correlatas.

Em 08 de agosto de 2024, o Relator proferiu medida cautelar monocrática *ad referendum* do Plenário, a qual foi posteriormente confirmada em sessão extraordinária de julgamento virtual realizada em 16 de agosto de 2024. A decisão estabeleceu que a execução das transferências especiais deverá observar critérios rigorosos de transparência e rastreabilidade, incluindo a obrigatoriedade de utilização de conta bancária exclusiva para sua administração. Excepcionalmente, tais transferências poderão ocorrer apenas para custear obras em andamento, desde que acompanhadas de medições e controles adequados, ou para atender a estados de calamidade pública formalmente reconhecidos na forma da legislação vigente (Aguiar, 2024).

Ademais, foi prevista a possibilidade de revisão dessas medidas após a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2025, considerando eventuais ações adotadas pelos Poderes Legislativo e Executivo para corrigir as irregularidades apontadas na petição inicial e na decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.688. Por fim, o Relator ressaltou a necessidade da realização de reuniões técnicas e audiências de conciliação para a resolução definitiva do conflito.



Ressalte-se que ainda não houve julgamento do mérito da ADI nº 7.688, permanecendo vigentes os efeitos da medida cautelar até nova deliberação do Supremo Tribunal Federal.

Na proposição da ADI, foram objetos de suscitação os seguintes artigos:

Contra o art. 166 A, I e §§ 2º, 3º e 5º, da Constituição, dispositivos acrescidos ao seu corpo pela Emenda Constitucional n. 105, de 12.12.2019. As normas disciplinam a alocação de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, por emendas impositivas ao projeto de lei orçamentária anual, sob a forma de transferência especial, popularmente alcunhada de “emenda PIX”. As regras desobedecem aos limites materiais de reforma constitucional estabelecidos no art. 60, § 4º, I, III e IV, da Constituição (Brasil, 2024, p. 1).

A ação ressalta que tais transferências permitem a destinação direta de recursos a entes federados, sem a necessidade de celebração de convênios ou instrumentos congêneres, o que dificulta a fiscalização e pode gerar fragilidades na gestão dos recursos públicos.

Além disso, a Procuradoria-Geral da República (PGR) destaca a existência de outra ação no Supremo Tribunal Federal, a ADI 7688, ajuizada pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), que também questiona esses dispositivos. Contudo, a legitimidade processual da ABRAJI pode ser questionada, uma vez que não há uma relação direta entre os objetivos institucionais da entidade e o conteúdo das normas impugnadas.

O Procurador-Geral da República, Paulo Gonet, sustenta que a adoção das transferências especiais, ao permitir a alocação simplificada de verbas federais sem critérios rigorosos de controle, viola os princípios constitucionais da transparência, eficiência e planejamento orçamentário. Essa prática compromete o equilíbrio do sistema orçamentário, fragiliza os mecanismos de fiscalização e enfraquece a separação de poderes ao reduzir o papel do Poder Executivo na operacionalização do orçamento.

A seguir, serão abordados os principais aspectos destacados pelo Procurador-Geral Paulo Gonet, relacionados às questões que impactam diretamente o sistema orçamentário e a gestão de recursos públicos no Brasil.

Entre os pontos discutidos, destacam-se temas como transparência, publicidade de informações, rastreabilidade e responsabilidade, bem como a redução do papel do Poder Executivo na operacionalização do orçamento. Também serão analisados os efeitos da entrega direta de verbas sem a devida indicação de programas ou atividades específicas, a precisão e a finalidade dos recursos, a celebração de contratos de cooperação técnica, os desafios no controle da aplicação desses recursos e as implicações para o planejamento orçamentário da União.

Por fim, Paulo Gonet, ao consolidar suas alegações, destaca que o art. 166-A contraria diversos princípios constitucionais fundamentais para a administração pública:

Ao instituírem mecanismo simplificado de repasse direto de recursos federais aos entes subnacionais, com alteração concomitante da titularidade da receita e supressão da competência fiscalizatória do TCU, sem a necessidade de prévia celebração de convênio ou outro instrumento congênero e tampouco de indicação da finalidade, as normas atacadas contrariam preceitos constitucionais que tutelam o ideal republicano, o princípio democrático e a soberania popular (art. 1º), a separação de poderes (art. 2º), os objetivos do Estado de garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais (arts. 3º, II e III, e 170, VII), o direito à informação (art. 5º, XXXIII), os princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput), a competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União relativamente à aplicação de recursos repassados pela União (art. 71, VI) e o dever estatal de disponibilizar informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais em meio eletrônico de amplo acesso público (art. 163 A);



disposições constitucionais que se inserem no núcleo protetivo dos limites materiais de reforma (cláusulas pétreas) da Constituição, relativas ao pacto federativo, à separação dos Poderes e às normas de direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, I, III e IV). (Brasil, 2024, p. 32 - 33).

#### **4.1 Da Omissão de Transparência, Publicidade de Informações e Rastreabilidade**

O primeiro ponto abordado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) refere-se à omissão de dados e informações essenciais, evidenciando a ausência dos princípios de transparência e publicidade, conforme previsto no artigo 166-A da Constituição Federal. A Procuradoria-Geral da República (PGR) sustenta que a falta de transparência nas transferências especiais decorre da ausência de uma destinação específica para os recursos, violando os dispositivos constitucionais previstos no artigo 5º, inciso XXXIII, artigo 37, caput e no art. 163-A.

O Procurador-Geral da República, Paulo Gonet, destaca essa deficiência ao afirmar:

A propositura, aprovação e execução dessas emendas devem estar compassadas pelos parâmetros inspiradores dos deveres de transparência com máxima publicidade de informações. Essas informações devem ser, invariavelmente, completas, precisas, claras e fidedignas, para, dessa forma, viabilizar o controle social e a atuação efetiva dos órgãos de fiscalização interna e de controle externo [...] Esse juízo, contudo, não se confirma no exame da Emenda Constitucional n. 105/2019, no ponto em que incorporou o art. 166 A à Constituição, com o fim de possibilitar a alocação de recursos federais (Brasil, 2024, p. 17 - 18).

Diante desse contexto, a Procuradoria-Geral da República (PGR) sustenta que a regulamentação das transferências especiais, ao flexibilizar os critérios de transparência e rastreabilidade, compromete a integridade do sistema orçamentário e enfraquece os instrumentos de controle sobre a destinação dos recursos públicos:

O mecanismo das transferências especiais (“emendas Pix”), portanto, a despeito do alegado intuito de produzir celeridade ao processo, não se revela admissível, por importar perda da transparência e da rastreabilidade dos recursos alocados (Brasil, 2024, p. 27).

Nesse sentido, a distribuição de recursos sem a exigência de vinculação a um programa, projeto ou atividade específica, bem como a dispensa da celebração de convênios ou instrumentos congêneres, fragiliza os mecanismos de fiscalização e acompanhamento. Sobre essa questão, destaca-se a seguinte análise:

Veja-se que a decisão sobre a distribuição de recursos é imposta pelo parlamentar autor da emenda, que não é cobrado a definir com mínima precisão a finalidade e a destinação do recurso e também escapa aos mecanismos de controle democrático sobre as vicissitudes desses recursos. A deturpação do sistema republicano de acompanhamento dos gastos públicos mostra-se patente (Brasil, 2024, p. 21).

Além disso, a sistemática das transferências especiais permite que a verba seja repassada diretamente a outro ente federativo, sem a necessidade de formalização prévia por meio de convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere:

Impõe-se, mais, que tolere a entrega de verba a outro ente da Federação de modo direto, prescindindo de prévia celebração pelo mesmo Executivo federal de convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere (Brasil, 2024, p. 20).



Ademais, a norma dispensa a indicação prévia do programa, projeto ou atividade a ser financiado com os recursos transferidos, permitindo que a quantia simplesmente passe a integrar o orçamento do ente beneficiado:

A sistemática também dispensa que seja indicado o programa, o projeto ou a atividade a ser fomentada com os recursos alocados. A quantia simplesmente passa a pertencer ao ente político beneficiado pelo ato da singela transferência (art. 166 A, I e § 2º, da Constituição) (Brasil, 2024, p. 20).

Esse modelo se diferencia das transferências com destinação previamente definida, nas quais o percurso dos recursos é estabelecido desde a fase de elaboração das emendas, especificando os gastos de maneira detalhada. A ausência desse controle é uma das principais críticas apontadas pelo Procurador-Geral da República e por Humberto Nunes, que, em sua tese, destaca:

Já a falta de transparência apontada nesta pesquisa sobre as transferências especiais (“emendas PIX”) se dá por outros aspectos, como a dificuldade de identificar como os recursos transferidos a estados e municípios são utilizados, isso porque por meio das transferências especiais (“emendas PIX”) os parlamentares podem transferir recursos da União para os entes subnacionais sem que haja uma necessária prestação de contas do objeto do gasto aos órgãos de controle (Alencar, 2024, p. 10).

No mesmo sentido, Nunes ressalta que, após anos de implementação das transferências especiais, apenas uma pequena parcela dos beneficiários apresentou relatórios detalhando a utilização dos recursos recebidos. O autor observa:

Após anos de execução das transferências especiais (“emendas PIX”) se observa que poucos beneficiários (estados e municípios) entregaram um relatório de prestação de contas sobre o que foi realizado com os recursos recebidos. A LDO/2024 prevê um dispositivo para aumentar o número de relatórios entregues, de acordo com a Lei caso o ente beneficiário não comprove a utilização dos recursos na execução do objeto previamente informado por meio do Transferegov.br até 31 de dezembro de 2024, haverá uma pena de vedação a novas transferências especiais (“emendas PIX”) (Nunes, 2024, p. 125).

Diante desse cenário, observa-se que a constitucionalidade do artigo 166-A da Constituição Federal tem sido objeto de intensos debates, especialmente no que se refere à necessidade de mecanismos eficazes de fiscalização e prestação de contas para assegurar a correta aplicação dos recursos públicos. A Procuradoria-Geral da República (PGR) destaca que a flexibilização dos critérios de controle fragiliza a supervisão da alocação orçamentária, comprometendo a transparência e dificultando a atuação tanto dos órgãos de controle interno quanto dos órgãos de controle externo.

## 4.2 Da Redução do Papel do Poder Executivo no Sistema Orçamentário

O fortalecimento do Poder Legislativo no controle do orçamento enfraquece a capacidade de negociação do Executivo, uma vez que as emendas parlamentares sempre foram um dos principais instrumentos utilizados pelo governo para a construção de alianças no Congresso. Nesse sentido, o cientista político da Universidade de Brasília (UnB), Lúcio Rennó, explica:

"Historicamente, o controle do Orçamento funcionava como um instrumento de governabilidade, com as emendas sendo utilizadas como moeda de troca para



assegurar apoio político. Com a maior autonomia dos parlamentares sobre esses recursos, especialmente nas chamadas emendas Pix, o presidente perde margem para negociar, o que torna a articulação política mais difícil", analisa Rennó (Rennó, 2025 apud Henud, 2025).

Além dessa perspectiva, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) apresenta outro argumento em relação à limitação da atuação do Executivo na operacionalização do orçamento:

Verifica-se que, por essa nova sistemática, a transferência especial de recursos federais por meio de emendas impositivas reduz o papel da vontade do Poder Executivo na operacionalização do sistema orçamentário (Brasil, 2024, p. 20).

Adicionalmente, a PGR aponta que essa nova configuração resulta na degradação do papel preeminente que o constituinte originário atribuiu ao Poder Executivo no planejamento e na execução orçamentária, contrariando as normas constitucionais estabelecidas no artigo 2º e no artigo 60, § 4º, incisos I, III e IV. Ao reduzir a margem de atuação desse Poder, compromete-se o equilíbrio entre as instituições, fragilizando a capacidade de planejamento estratégico e a implementação de políticas públicas prioritárias:

Há inequívoca degradação do papel preeminente que o constituinte originário quis fosse exercido pelo Executivo no plano da concepção e execução do orçamento (Brasil, 2024, p. 20).

A fragilização dos mecanismos de controle entre os poderes e prestação de contas constitui outro ponto central da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7695. A ausência de mecanismos eficazes de fiscalização e accountability — conceito que abrange sistemas, normas e instituições destinadas a assegurar que agentes públicos e privados atuem de maneira ética, transparente e em conformidade com a legalidade — pode resultar na perda de controle sobre a alocação dos recursos públicos, comprometendo o princípio da responsabilidade. Esse princípio, essencial ao Estado Democrático de Direito, está consagrado no artigo 1º da Constituição Federal, conforme destacado pelo Procurador-Geral da República:

Bem se vê que as "emendas PIX", a exemplo das emendas do Relator geral no "orçamento secreto", omitem dados e informações indispensáveis para o controle da execução dos recursos transferidos, provocando perda de transparência, de publicidade e de rastreabilidade. Importam prejuízo inaceitável ao modelo de controle concebido pelo constituinte originário na formação que estabeleceu do princípio da responsabilidade, [...] (Brasil, 2024, p. 30)

No que tange ao *accountability*, trata-se da responsabilidade de prestar contas conforme os parâmetros legais, recaindo sobre quem ocupa um cargo e implicando a obrigação de agir com transparência e responsabilidade. O descumprimento dessa exigência pode acarretar sanções, representando um ônus decorrente da inobservância das normas estabelecidas.

Portanto, após a apresentação dos questionamentos levantados na ADI 7695, presume-se que essa ação representa um marco no debate sobre emendas parlamentares no Brasil, evidenciando os riscos e as distorções do modelo atual das transferências especiais. No contexto geral, a idealização da Procuradoria Geral da República foi enfatizar que a luta por transparência, equidade e eficiência na gestão dos orçamentos públicos é fundamental para garantir que os recursos sejam utilizados em benefício da sociedade, e não de interesses privados.



### 4.3 Dos Contratos de Cooperação Técnica e Controle dos Recursos

Inicialmente, destaca-se o caráter facultativo dos contratos de cooperação técnica, especialmente após a implementação do artigo 166-A da Constituição Federal, que dispensou sua obrigatoriedade. Conforme apontado pelo Procurador-Geral da República:

Com efeito, a celebração de contratos de cooperação técnica para subsidiar o acompanhamento e o controle da aplicação dos recursos é prevista apenas em caráter facultativo pela EC n. 105/2019 (art. 166 A, § 3º) (Brasil, 2024, p.21).

Tal alteração resultou em um controle mais limitado sobre esses contratos. O autor Caio Mascarenhas (2023) explica que, nos casos de programações dos orçamentos locais financiados por transferências especiais, é possível a celebração de contratos de cooperação técnica com o objetivo de auxiliar no acompanhamento da execução orçamentária e na aplicação dos recursos, conforme disposto no §3º do artigo 166-A.

No que se refere ao controle dos recursos, a exclusão do Tribunal de Contas da União (TCU) da fiscalização dessas transferências revelou-se uma medida questionável, visto que a competência para esse acompanhamento foi repassada aos órgãos fiscalizatórios dos entes subnacionais. Sobre essa questão, Mascarenhas esclarece:

Percebe-se que os recursos das transferências especiais escapam o controle do TCU não somente em razão da ausência de obrigatoriedade de “convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres” (inciso I do §2º do artigo 166-A), mas igualmente porque tais valores passam a integrar o erário do ente beneficiário a partir da efetivação da transferência (inciso II do §2º do artigo 166-A). No caso, a competência fiscalizatória seria repassada aos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais responsáveis pela fiscalização dos entes subnacionais beneficiários (Mascarenhas, 2023, p. 23).

Além disso, Paulo Gustavo Gonçalves Branco expande a discussão sobre a exclusão do TCU da fiscalização dos repasses provenientes das transferências especiais, enfatizando que essa limitação compromete o controle da adequada aplicação dos recursos federais:

Importa assinalar que fica excluída da competência do Tribunal de Contas da União a fiscalização da adequada aplicação desses recursos, o que não se pode admitir, sendo certo que a origem federal do recurso é, como dito pelo Supremo Tribunal Federal, fator determinante para se fixar a competência fiscalizatória fiscalizatória (Brasil, 2024, p. 27).

Dessa forma, verifica-se que a flexibilização dos mecanismos de controle e a transferência da competência fiscalizatória para órgãos subnacionais levantam questionamentos sobre a efetividade da fiscalização e a transparência na aplicação dos recursos provenientes das transferências especiais, o que nitidamente contraria o artigo 71, inciso VI, da Constituição Federal.

### 4.4 Dos Impactos no Planejamento Orçamentário da União

Alguns doutrinadores, como Romiro Ribeiro (2022) observam que a reação do Congresso Nacional à discricionariedade do Poder Executivo na formulação e execução do orçamento teve início com a adoção de uma interpretação controversa do § 3º do artigo 166 da Constituição Federal. Tal interpretação permitiu ao Parlamento cancelar programações previstas no projeto de lei orçamentária e revisar ou atualizar o planejamento elaborado pelo



Executivo, mesmo sem autorização constitucional, uma vez que a Constituição limita-se a permitir a correção de erros e omissões, e não a revisão ou atualização do planejamento. Com a criação das emendas impositivas, o Congresso consolidou seu protagonismo e fortaleceu sua influência em matéria orçamentária.

O poder discricionário do Presidente da República foi, de certa forma, restringido pelas transferências especiais. Essa medida gerou impactos na eficiência e na coesão do planejamento nacional, além de possibilitar que os repasses sejam efetuados de maneira desvinculada dos objetivos estratégicos das políticas públicas, conforme destacado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7695:

O método encolhe a capacidade de controle sobre a aplicação de verbas federais, com prejuízo para o planejamento orçamentário da União (Brasil, 2024, p. 27).  
 (...)

As assim chamadas “emendas PIX”, desprovidas das ferramentas de fiscalização constitucionais, arriscam a se convolver em instrumento deturpador das práticas republicanas de relacionamento entre agentes públicos, propiciando o proveito de interesses distintos dos que a atividade política deve buscar (Brasil, 2024, p. 27).

No que se refere ao planejamento orçamentário da União, destaca-se que o principal instrumento formal de planejamento de médio prazo instituído pela Constituição Federal de 1988 é o Plano Plurianual (PPA). Nesse contexto, Humberto Nunes Alencar, em sua tese, aponta que a ausência das transferências especiais no PPA contraria o princípio da transparência, conforme exposto:

No entanto, a pesquisa conclui que ajustes na formulação e/ou na execução das transferências especiais (“emendas PIX”) são apenas paliativos, tendo em vista que a falta de vinculação dessas emendas com o planejamento federal realizado pelo PPA a tornam incompatíveis com os ditames constitucionais de transparência, tendo em vista a autonomia que estados e municípios possuem sobre os recursos recebidos, e a consequente falta de vinculação com as políticas públicas votadas e aprovadas pelo Congresso Nacional (Alencar, 2024, p. 5).

Quanto à destinação dessas transferências para questões estratégicas, em vez de fins específicos voltados para políticas públicas, há a expectativa de que os repasses sejam direcionados à melhoria dessas políticas. No entanto, Mancarenhas (2023) alerta para o risco de que tais recursos sejam utilizados para atender a interesses parlamentares ou outros objetivos que não necessariamente beneficiem a sociedade. Essa ambiguidade ressalta a importância da implementação de mecanismos de fiscalização e transparência, a fim de assegurar que os fundos sejam aplicados de maneira adequada e alinhada às reais necessidades da população, evitando, assim, o descumprimento dos dispositivos constitucionais previstos no artigo 3º, incisos II e III, e no artigo 170, inciso VII, da Constituição Federal.

## 5 A LEI COMPLEMENTAR N° 210/2024

A Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, disciplina a proposição e a execução de emendas parlamentares no âmbito da Lei Orçamentária Anual (LOA), tendo sido sancionada pelo Presidente da República na referida data.

Para contextualizar o processo que resultou na edição desta norma, faz-se necessário abordar as tratativas legislativas que a antecederam. Inicialmente, foi apresentado o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 172/2024, de autoria do Senador Ângelo Coronel (PSD/BA), em 25 de outubro de 2024, com o objetivo de regulamentar a aplicação das emendas



parlamentares ao orçamento anual, em consonância com os artigos 165, 166 e 166-A da Constituição Federal, projeto este que foi arquivado pela Coordenação de Arquivo do Senado, encerrando-se sua tramitação sem aprovação.

Em 31 de outubro de 2024, foi apresentado o PLP nº 175/2024, de autoria do Deputado Rubens Pereira Júnior (PT-MA). Conforme exposto pelo parlamentar, a iniciativa teve como propósito:

“Consolidar normas esparsas, atualmente disciplinadas em resoluções do Congresso, leis de diretrizes orçamentárias e atos infralegais do Poder Executivo. A iniciativa busca conferir publicidade e sistematicidade ao catálogo legislativo que fundamenta a matéria” (Portela e Aquino, 2024).

A justificativa desse projeto fundamentou-se “na necessidade de aprimoramento das normas relacionadas à destinação de emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária anual, resultado de um acordo entre os Poderes Executivo e Legislativo” (Brasil, 2024).

Entre agosto e dezembro de 2024, uma série de determinações judiciais e medidas normativas foi implementada com o objetivo de garantir maior controle sobre a destinação desses recursos.

Em 1º de agosto de 2024, o ministro Flávio Dino determinou que a liberação das transferências especiais estaria condicionada ao cumprimento dos requisitos constitucionais de transparência e rastreabilidade, ficando sujeita à fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU). Posteriormente, em 8 de agosto, na decisão liminar proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7695, reafirmou-se a necessidade de rigor na execução dessas emendas, restringindo seu repasse exclusivamente a obras em andamento ou a situações de calamidade pública devidamente reconhecidas pela Defesa Civil.

Dando continuidade ao processo de regulamentação, no dia 20 de agosto, realizou-se uma reunião na Presidência do STF, contando com a presença de ministros da Suprema Corte, dos presidentes do Senado e da Câmara dos Deputados, bem como de representantes do Poder Executivo. Nesse encontro, consolidou-se um consenso institucional sobre a necessidade de assegurar transparência e rastreabilidade às chamadas “emendas Pix”, estabelecendo diretrizes que mantiveram a impositividade dessas emendas, desde que fossem observadas a identificação prévia do objeto, a priorização de obras inacabadas e a obrigatoriedade de prestação de contas ao TCU (Supremo Tribunal Federal, 2024).

Como resultado desses diálogos e das decisões judiciais proferidas, em 23 de agosto foram definidas novas diretrizes voltadas ao aprimoramento da execução das emendas parlamentares, com base em debates técnicos e articulações institucionais. O desdobramento final desse processo ocorreu em 10 de dezembro de 2024, quando uma portaria conjunta dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e Orçamento, da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República estabeleceu normativas específicas para a operacionalização das transferências especiais, condicionando sua liberação ao estrito cumprimento das exigências de transparência e controle público (Aguiar, 2024).

Esse arcabouço normativo culminou na promulgação da Lei Complementar nº 210/2024, que consolidou as mudanças no regramento das emendas parlamentares. Em sua análise, foram identificados os seguintes artigos que tratam das transferências especiais:

(...)

Art. 7º No caso das emendas individuais impositivas previstas no inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal, o autor da emenda deverá informar o



objeto e o valor da transferência no momento da indicação do ente beneficiado, com destinação preferencial para obras inacabadas de sua autoria.

Parágrafo único. Os recursos da União repassados aos demais entes por meio de transferências especiais ficam também sujeitos à apreciação do Tribunal de Contas da União, nos termos de seu regimento interno.

Art. 8º O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal deverá indicar no sistema Transferegov.br, ou em outro que vier a substituí-lo, a agência bancária e a conta-corrente específica em que serão depositados os recursos, para que seja realizado o depósito e possibilitada a movimentação do conjunto dos recursos.

Parágrafo único. O Poder Executivo do ente beneficiário das transferências especiais, a que se refere o inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal, deverá comunicar ao respectivo Poder Legislativo, ao Tribunal de Contas da União e aos tribunais de contas estaduais ou municipais, no prazo de 30 (trinta) dias, o valor do recurso recebido, o respectivo plano de trabalho e o cronograma de execução, do que dará ampla publicidade.

Art. 9º As transferências especiais destinadas aos entes federativos em situação de calamidade ou de emergência reconhecida pelo Poder Executivo federal terão prioridade para execução.

Art. 10. São consideradas hipóteses de impedimentos de ordem técnica para execução de emendas parlamentares, exclusivamente:

(...)

XV - não indicação de instituição financeira e da conta específica para recebimento e movimentação de recursos de transferências especiais pelo ente federado beneficiário no sistema Transferegov.br ou em outro que vier a substituí-lo;

(...)

XIX - inobservância da aplicação mínima obrigatória de 70% (setenta por cento) em despesas de capital nas transferências especiais, por autor;

(...)

XXV - ausência de indicação, pelo autor da emenda, do objeto a ser executado, no caso das transferências especiais;

XXVI - indicação, no caso de transferências especiais, de objeto com valor inferior ao montante mínimo para celebração de convênios e de contrato de repasses previsto no regulamento específico do tema; e (Brasil, 2024)

Portanto, será procedido à análise da compatibilidade entre as disposições da referida Lei Complementar e os fundamentos jurídicos expostos na ADI 7695, a ser abordada na sequência.

## 6 ANÁLISE DE CONFORMIDADE DA LC 210/2024 EM RELAÇÃO À ADI 7695 E AOS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Observa-se que a Lei Complementar nº 210/2024 estabelece diretrizes normativas para a proposição e execução de emendas parlamentares, disciplinando as transferências especiais e seus mecanismos de controle. Contudo, a conformidade dessa legislação com os parâmetros constitucionais e os questionamentos levantados na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7695 exige uma análise aprofundada.

### 6.1 Da Análise da Omissão de Transparência, Publicidade de Informações e Rastreabilidade

A Lei Complementar nº 210, de 2024, que disciplina a transparência e a rastreabilidade das transferências especiais decorrentes de emendas parlamentares, apresenta dispositivos que, embora representem avanços em relação a modelos anteriores, carecem de precisão normativa e eficácia prática. No que se refere a esses aspectos, a legislação dispõe nos artigos 7º e 8º:



(...)

Art. 7º No caso das emendas individuais impositivas previstas no inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal, o autor da emenda deverá informar o objeto e o valor da transferência no momento da indicação do ente beneficiado, com destinação preferencial para obras inacabadas de sua autoria.

(...)

Art. 8º O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal deverá indicar no sistema Transferegov.br, ou em outro que vier a substituí-lo, a agência bancária e a conta-corrente específica em que serão depositados os recursos, para que seja realizado o depósito e possibilitada a movimentação do conjunto dos recursos.

(...)

A começar pelo artigo 7º, a norma estabelece que o autor da emenda deverá informar o objeto e o valor da transferência no momento da indicação do ente beneficiado, com destinação preferencial para obras inacabadas de sua autoria. Todavia, a exigência de apenas indicar “o objeto e o valor” de forma genérica revela-se insuficiente. A norma não especifica o grau de detalhamento que esse objeto deve conter, o que compromete os mecanismos de controle e rastreabilidade.

Para assegurar a transparência e a correta fiscalização, seria imprescindível exigir que o objeto da transferência fosse descrito de maneira minuciosa, contendo: a natureza da despesa, a finalidade específica, a localização da execução, a estimativa detalhada de recursos necessários, a classificação orçamentária e o cronograma físico-financeiro da execução. Sem essas informações, a fiscalização se torna imprecisa, ampliando a margem para interpretações subjetivas e dificultando a aferição da conformidade entre a destinação prevista e a execução efetiva dos recursos.

A ausência dessas informações impede a adequada verificação da conformidade entre a previsão orçamentária e a aplicação efetiva dos recursos. Nesse contexto, Bittencourt (2024, p. 48) apresenta a seguinte análise:

A obrigação de informar o recebimento já existe (art. 83, § 2º, da LDO/2024) No entanto, o dispositivo inclui entre os itens o dever de informar o plano de trabalho e cronograma de execução, o que avança na direção do cumprimento de uma das exigências do STF, faltando para atendimento total a inclusão da informação sobre a **“finalidade, a estimativa de recursos para a execução” e “a classificação orçamentária da despesa”** (Bittencourt, 2024, p. 48, grifo nosso).

A redação genérica atribuída ao artigo 7º, ao não exigir a especificação detalhada do objeto da emenda, compromete a eficácia dos mecanismos de controle e rastreabilidade dos recursos transferidos. Essa falta de clareza torna a fiscalização imprecisa, ampliando o risco de desvios na execução orçamentária. A ausência de critérios objetivos e a imprecisão na definição das transferências especiais aumentam a margem para interpretações subjetivas, dificultando a transparência e permitindo a alocação dos valores para finalidades distintas das originalmente previstas, o que prejudica a eficiência na gestão dos recursos públicos.

Um problema análogo surge com a expressão “obras inacabadas”. Esse termo pode ser interpretado de diferentes formas. Por exemplo: Pode se referir a obras iniciadas e paralisadas por ausência de recursos ou impedimentos administrativos; Pode abranger obras apenas licitadas e não iniciadas fisicamente, mas já com projeto aprovado; Ou até mesmo incluir obras parcialmente concluídas e em operação precária, mas sem aceitação definitiva. Essa indefinição compromete o controle, pois diferentes gestores e órgãos de fiscalização podem adotar entendimentos distintos sobre o que configuraria uma “obra inacabada” apta a receber



recursos, o que aumenta o risco de desvio de finalidade e reduz a eficiência na alocação orçamentária.

Outro ponto crítico está no artigo 8º, que impõe ao beneficiário a obrigaçāo de informar a conta bancária específica para o recebimento dos recursos. No entanto, a norma igualmente carece de diretrizes que disciplinem o conteúdo mínimo das informações a serem registradas, tampouco impõe a obrigatoriedade de comprovar, de forma pública e acessível, a destinação final e os resultados alcançados com os valores recebidos.

Nesse contexto, a Procuradoria-Geral da República (PGR), na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7695, destacou a necessidade de que as informações sobre as transferências sejam “invariavelmente completas, precisas, claras e fidedignas, para, dessa forma, viabilizar o controle social e a atuação efetiva dos órgãos de fiscalização interna e de controle externo” (ADI 7695).

Em conclusão, Bittencourt (2024, p. 33) levantou questões relevantes quanto à falta de transparéncia nas transferências especiais, destacando a “possibilidade de definição do beneficiário em momento posterior à aprovação da lei orçamentária anual”. Essa indefinição pode fragilizar os mecanismos de controle, pois a ausência de critérios objetivos para a escolha dos beneficiários abre margem para arbitrariedades e compromete a alocação eficiente dos recursos públicos.

A ausência de critérios claros para a transferência de recursos, rastreabilidade e o uso de termos genéricos quando não impõem em como deve ser especificado o objeto da transferência, comprometem princípios essenciais da administração pública, como legalidade, eficiência, transparéncia, equilíbrio, moralidade e finalidade.

A inexistência de uma norma explícita que estabeleça os procedimentos de acompanhamento dos valores após sua entrega aos entes beneficiários cria um vácuo normativo, dificultando a fiscalização e comprometendo os princípios da transparéncia e da boa governança pública. Tal omissão normativa representa um risco para a correta aplicação dos recursos, uma vez que não existem diretrizes formais que garantam a verificação do destino final dos valores, evidenciando a necessidade urgente de aprimoramento legislativo neste aspecto.

## 6.2 Da Análise da Redução do Papel do Poder Executivo no Sistema Orçamentário

A Lei Complementar nº 210, de 2024, não contempla a implementação de um mecanismo robusto que assegure a atuação e a coordenação efetiva do Poder Executivo nas transferências especiais, o que enfraquece o planejamento estratégico e compromete a efetividade do papel desse poder na fiscalização e planejamento dessas transferências. A legislação atribui ao Poder Executivo apenas a responsabilidade de reconhecer as situações de calamidade ou emergência que justifiquem a execução prioritária das transferências, conforme estabelecido no artigo 9º, que dispõe:

"Art. 9º As transferências especiais destinadas aos entes federativos em situação de calamidade ou de emergência reconhecida pelo Poder Executivo federal terão prioridade para execução."

A falta de uma participação mais articulada e incisiva do Poder Executivo nas etapas de implementação e acompanhamento das transferências especiais gera lacunas no controle dos recursos públicos, comprometendo a governança e a eficiência na alocação desses valores. A ausência de um mecanismo eficaz de coordenação dificulta a integração das políticas públicas entre os diferentes níveis de governo, resultando em ações fragmentadas e em uma distribuição ineficaz dos recursos. Sem o devido monitoramento pelo Executivo, as



transferências para os entes federativos podem aumentar o risco de desvios e comprometer a transparência na gestão financeira.

Um dos pleitos da Procuradoria-Geral da República (PGR), que questionava a ausência de critérios técnicos e a possível violação ao princípio da separação dos Poderes, não foi atendido. A Lei Complementar nº 210, de 2024, estabelece expressamente que a indicação do beneficiário das transferências especiais – Estados e Municípios – será realizada pelo parlamentar, e não pelo Poder Executivo. Esse dispositivo demonstra uma clara redução do papel do Executivo na alocação desses recursos, uma vez que a decisão sobre sua destinação passa a ser prerrogativa exclusiva do legislador, consolidando, assim, a prevalência da autonomia parlamentar na distribuição das emendas individuais impositivas.

Além disso, a politização do orçamento representa outro fator crítico, permitindo que a alocação de recursos seja influenciada por interesses partidários, o que reduz a eficiência da execução orçamentária e pode ocasionar atrasos na implementação de políticas públicas essenciais. A falta de controle adequado sobre as transferências especiais também pode favorecer o uso indevido de verbas, sobretudo em áreas estratégicas como saúde e educação, prejudicando o cumprimento das metas fiscais e impactando diretamente o bem-estar da população.

Dessa forma, a omissão do Poder Executivo nas transferências especiais enfraquece os princípios de governança fiscal, compromete a eficiência na gestão pública e prejudica a efetividade das políticas públicas, gerando consequências adversas para o desenvolvimento social e econômico do país.

### 6.3 Da Análise dos Contratos de Cooperação Técnica e Controle dos Recursos

No que tange aos contratos de cooperação, a Lei Complementar nº 210, de 2024, não introduziu disposições específicas, mantendo, assim, o caráter facultativo conferido pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019. O legislador optou por não estabelecer normativas detalhadas sobre esses contratos, o que configurou um dos pontos questionados na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7695, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República.

A faculdade na celebração de contratos de cooperação pode gerar efeitos adversos à gestão pública, como o risco de descontinuidade dos objetos das transferências especiais, a dificuldade na implementação de projetos interinstitucionais e a ampliação de desigualdades no acesso a recursos e serviços públicos essenciais. Ademais, compromete a previsibilidade na alocação orçamentária e gera lacunas operacionais e insegurança jurídica para os entes envolvidos, ao não estabelecer parâmetros claros para a formalização e a execução dessas transferências.

No tocante ao controle e à fiscalização dos recursos transferidos, embora o Tribunal de Contas da União (TCU) possua competência constitucional para exercer o controle externo da administração pública federal, a Lei Complementar nº 210/2024 trata do tema de maneira insuficiente. O artigo 7º da referida norma impõe ao autor da emenda individual impositiva a obrigação de informar o objeto e o valor da transferência no momento da indicação do ente beneficiado. No entanto, apenas em seu parágrafo único é feita menção ao controle exercido pelo TCU, nos seguintes termos:

“Art. 7º, parágrafo único. Os recursos da União repassados aos demais entes por meio de transferências especiais ficam também sujeitos à apreciação do Tribunal de Contas da União, nos termos de seu regimento interno.”



Ainda assim, a norma não estabelece critérios específicos ou procedimentos para a prestação de contas e para a atuação do TCU no acompanhamento das transferências especiais. Isso cria uma lacuna normativa relevante, considerando o expressivo volume de recursos movimentados por esse mecanismo.

Embora a jurisdição plena do TCU sobre os recursos públicos federais seja reconhecida, o respaldo jurídico mais objetivo para a fiscalização das transferências especiais encontra-se atualmente no artigo 2º, § 6º, da Instrução Normativa TCU nº 93, de 2024, que dispõe sobre as exigências de prestação de contas desses recursos. No entanto, essa diretriz infralegal carece da robustez normativa e da força vinculativa de uma previsão em Lei Complementar.

A concentração dessa competência fiscalizatória em um único órgão, ainda que dotado de reconhecida expertise, pode resultar em sobrecarga operacional e comprometer a efetividade das ações fiscalizatórias, sobretudo diante da quantidade significativa de transferências realizadas e da diversidade de objetos financiados.

Adicionalmente, a legislação deixa de disciplinar de forma detalhada as responsabilidades dos entes beneficiários no tocante à prestação de contas e ao envio das informações obrigatórias, diferentemente do que ocorre nas transferências com finalidade definida. Esse tratamento superficial pode prejudicar a transparência, a rastreabilidade e a efetividade dos mecanismos de auditoria, além de fragilizar o controle social e institucional.

Em termos práticos, verifica-se que as recomendações do Procurador-Geral da República, Paulo Gonçalves, não foram plenamente contempladas pela nova legislação, especialmente no que concerne aos princípios constitucionais da transparência, da publicidade das informações e da rastreabilidade dos recursos públicos. A Lei Complementar nº 210, de 2024, apesar de estabelecer mecanismos de transparência para as transferências especiais, manteve fragilidades normativas importantes. A ausência de critérios detalhados para contratos de cooperação e de regras claras de prestação de contas compromete a segurança jurídica e a eficácia do controle. Embora o artigo 7º, parágrafo único, mencione o TCU, a legislação não define procedimentos específicos, transferindo à norma infralegal responsabilidades que deveriam constar na lei. Diante disso, evidencia-se a necessidade de aprimoramento legislativo para garantir maior transparência, eficiência e controle na gestão desses recursos.

#### **6.4 Da Análise dos Impactos no Planejamento Orçamentário da União**

Como mencionado anteriormente, a ausência do Poder Executivo no planejamento orçamentário, conforme estipulado na Lei Complementar nº 210/2024, especialmente no que se refere às transferências especiais, configura-se como um risco significativo. Um dos principais impactos negativos dessa ausência é a redução do controle sobre a alocação dos recursos, o que dificulta a implementação de políticas públicas alinhadas aos objetivos nacionais. Isso compromete a efetividade de programas estruturantes, que demandam um financiamento contínuo e planejado.

Além disso, a dificuldade na previsão de despesas e resultados afeta diretamente a elaboração de planos de médio prazo, como o Plano Plurianual (PPA). A incerteza quanto à aplicação dos valores repassados torna mais complexo o acompanhamento dos impactos fiscais das transferências especiais e prejudica a mensuração da efetividade dos investimentos realizados pelos entes subnacionais.

Outro fator preocupante é o risco de descontinuidade em projetos estratégicos, sobretudo aqueles que exigem aportes regulares e coordenados entre os diferentes níveis de governo. Como os entes beneficiários das transferências especiais possuem ampla autonomia



na aplicação dos recursos, não há garantia de que os valores serão utilizados para dar continuidade a programas estruturantes, o que pode levar à fragmentação e ineficiência na execução dos objetivos informados pelo beneficiário.

A sobreposição de despesas também se configura como um obstáculo ao planejamento orçamentário eficiente. Sem uma coordenação clara entre a União e os demais entes federativos, pode ocorrer a duplicação de investimentos em determinadas áreas, enquanto outras permanecem paralisadas, o que gera desperdícios significativos e compromete a alocação otimizada de recursos.

A flexibilidade na distribuição desses recursos pode ainda favorecer práticas de clientelismo, em que determinados estados e municípios são beneficiados de forma desproporcional. Diante desses desafios, fica evidente que as transferências especiais, tal como estruturadas atualmente, apresentam fragilidades significativas que impactam negativamente o planejamento orçamentário da União.

## 6.5 Atendimentos aos Requerimentos da ADI na Lei Complementar nº 210/2024

A seguir, apresenta-se uma síntese avaliativa dos principais pontos relacionados à transparência, controle e governança previstos na Lei Complementar em análise, à luz das exigências estabelecidas pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7695. A tabela tem como objetivo indicar o grau de atendimento de cada aspecto relevante, evidenciando as lacunas e fragilidades normativas ainda presentes no atual modelo jurídico das transferências especiais de recursos públicos.

Tabela 2 - Quadro de conformidade.

Requerimento da ADI nº 7695	Atendimento pela Lei Complementar nº 210/2024
Transparência e Publicidade das Informações	Parcialmente atendido. A Lei Complementar prevê algumas exigências de prestação de contas, como a apresentação do plano de trabalho e do cronograma, mas não detalha de que forma as informações serão “invariavelmente completas, precisas, claras e fidedignas”, conforme exigido pela ADI 7695.
Rastreabilidade dos Recursos	Não atendido adequadamente. A Lei Complementar não especifica um mecanismo claro de rastreabilidade dos recursos transferidos, tornando a fiscalização imprecisa e limitando a transparência.
Papel do Poder Executivo no Sistema	Não atendido. A Lei limita a atuação do Poder Executivo à mera priorização em situações de emergência, sem garantir um papel ativo na alocação de recursos.
Planejamento Orçamentário	Não atendido. Estabelece expressamente que a indicação dos beneficiários nas transferências especiais será feita pelo parlamentar, reduzindo drasticamente o papel do Poder Executivo.
Contratos de Cooperação Técnica	Não atendido. A Lei não mencionou os contratos de cooperação, portanto permanecem facultativos, conforme estabelecido pela EC nº 105/2019.
Controle dos Recursos	Parcialmente atendido. Embora o TCU tenha jurisdição sobre as transferências, a Lei Complementar não esclarece



adequadamente as responsabilidades/atribuições do TCU nem garante mecanismos robustos de controle, como a ADI exige.

Tabela elaborada pela autora do artigo.

## 6 CONCLUSÃO

A análise da Lei Complementar nº 210/2024 à luz dos requerimentos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7695 evidencia que a norma não atendeu integralmente às exigências delineadas na ação. Embora tenha havido avanços pontuais, especialmente no que se refere à transparência e ao controle das transferências, ainda persistem lacunas significativas que comprometem a efetividade do modelo normativo adotado.

Dentre os principais pontos que demandam aprimoramento, destaca-se a ausência de um mecanismo claro de rastreabilidade dos recursos transferidos, o que dificulta o acompanhamento detalhado das movimentações financeiras e a fiscalização pelos órgãos competentes. Da mesma forma, a limitação do papel do Poder Executivo na alocação e planejamento orçamentário reduz a capacidade de gestão estratégica dos recursos públicos, concentrando a decisão nas indicações parlamentares sem um critério objetivo de distribuição.

Além disso, a ausência de regulamentação quanto à obrigatoriedade dos contratos de cooperação técnica mantém essa ferramenta em caráter facultativo, o que pode comprometer a eficiência e a execução dos projetos financiados por meio dessas transferências. Sem uma exigência normativa clara, a formalização dessas parcerias pode se tornar inconsistente, resultando em dificuldades operacionais e na falta de padronização na aplicação dos recursos.

No que tange ao controle dos recursos, embora a jurisdição do Tribunal de Contas da União (TCU) esteja assegurada, a norma não define de maneira clara as responsabilidades do órgão nem os mecanismos específicos para garantir um acompanhamento rigoroso e preventivo, conforme exigido pela ADI nº 7695. A ausência de diretrizes mais detalhadas pode dificultar a fiscalização eficiente, comprometendo a transparência e a prestação de contas.

Adicionalmente, é importante destacar a diferença entre uma norma editada por um órgão e uma Lei Complementar. As normas infralegais, como resoluções, portarias e instruções normativas, são instrumentos utilizados por órgãos e entidades para disciplinar a execução de determinados dispositivos legais, estabelecendo regras operacionais e diretrizes mais detalhadas. No entanto, essas normas possuem caráter secundário e devem estar sempre alinhadas com a legislação superior, não podendo inovar no ordenamento jurídico ou criar obrigações que extrapolem a lei.

Por outro lado, uma Lei Complementar, como a nº 210/2024, possui maior rigidez e exige um quórum qualificado para sua aprovação, sendo utilizada para regulamentar matérias de competência exclusiva definidas pela Constituição Federal.

Diante desse cenário, faz-se necessária uma revisão legislativa que incorpore medidas mais robustas de fiscalização e prestação de contas, garantindo que as informações sejam sempre completas, precisas, claras e fidedignas, conforme preconizado pela ADI. O fortalecimento dos instrumentos de controle interno e externo, bem como a ampliação do papel do Poder Executivo na definição das prioridades orçamentárias, são essenciais para garantir maior eficiência, transparência e equidade na aplicação dos recursos públicos.

Portanto, a LC nº 210/2024 representa um avanço parcial, mas insuficiente, para atender plenamente aos requisitos estabelecidos pela ADI nº 7695. A correção das fragilidades identificadas é fundamental para assegurar que o sistema de transferências



especiais opere de forma transparente, rastreável e alinhada aos princípios constitucionais da moralidade, publicidade e eficiência na gestão pública.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Cilair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira. **O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 73-90, jan./fev. 2015. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/42962>. Acesso em: 8 abr. 2025.

AGUIAR, Gustavo. **Decisões do STF reforçam transparência na destinação de emendas parlamentares.** STF Notícias, 2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/decisoes-do-stf-reforcaram-transparencia-na-destinacao-de-emendas-parlamentares/>. Acesso em: 14 fev. 2025.

ALENCAR, Humberto Nunes. **O problema da falta de transparência das “emendas PIX” no orçamento constitucional brasileiro.** 2024. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2024. Disponível em: [https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/5161/1/Tese\\_HUMBERTO%20NUNES%20ALENCAR\\_Doutorado%20em%20Direito%20Constitucional.pdf](https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/5161/1/Tese_HUMBERTO%20NUNES%20ALENCAR_Doutorado%20em%20Direito%20Constitucional.pdf). Acesso em: 19 fev. 2025.

ARRUDA, Romero Oliveira. **PIX Orçamentário. A Emenda Constitucional 105/2019 e suas implicações nas emendas individuais impositivas.** 2022. Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, Brasília, 2022. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/608701/Romero\\_Oliveira\\_Arruda.pdf?se](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/608701/Romero_Oliveira_Arruda.pdf?se)



quence=1&isAllowed=y#:~:text=Transfer%C3%A9ncias%20Especiais%2C%20aqueelas%20que%20podem,a%20realiza%C3%A7%C3%A3o%20de%20um%20PIX. Acesso em: 25 jan. 2025.

BARBOSA, Leandro Vieira Rodrigues. **Transferências especiais: criação, evolução e dinâmica.** 2022. Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, Brasília, 2022. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/608697/Leandro\\_Vieira\\_Rodrigues\\_Barbosa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/608697/Leandro_Vieira_Rodrigues_Barbosa.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 25 jan. 2025.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Análise do PLP 175/2024 - Versão aprovada na Câmara dos Deputados. Nota Técnica nº 127/2024.** Senado Federal, Brasília, 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 dez. 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: 18 fev. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024.** Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 nov. 2024. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp210.htm). Acesso em: 9 abr. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 175, de 2024.** Dispõe sobre a proposição e execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual e dá outras providências. disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarIntegra?codteor=2800812&filename=Tramitacao-PLP%20175/2024](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=2800812&filename=Tramitacao-PLP%20175/2024). Acesso em: 25 de jan. 2025.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 61, de 2015.** Dispõe sobre a transferência direta de recursos públicos aos entes federados, mediante emendas ao projeto de lei orçamentária. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4199046&ts=1630426123925&disposition=inline>. Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7695.** Relator: Flávio Dino. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 14 fev. 2025.

CAMPOS, Cilair Rodrigues de. **O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições.** Revista de Administração Pública, v. 49, n. 1, p. 119-138, jan./fev. 2015. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2911/1/Artigo%20Cilair%20RAP%20Janeiro%202015\\_O%20orçamento%20público%20como%20instrumento%20de%20ação%20governamental-%20uma%20análise%20de%20suas%20redefinições.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2911/1/Artigo%20Cilair%20RAP%20Janeiro%202015_O%20orçamento%20público%20como%20instrumento%20de%20ação%20governamental-%20uma%20análise%20de%20suas%20redefinições.pdf). Acesso em: 18 fev. 2025.

CONTI, José Maurício. **Emenda Constitucional 105: presente de Natal ou uma aposta na liberdade com responsabilidade?** JOTA, 2019. Disponível em:



<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/emenda-constitucional-105-presidente-de-natal-ou-uma-aposta-na-liberdade-com-responsabilidade>. Acesso em: 14 fev. 2025.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; SOUZA, Thiago Silva. **Ciclo orçamentário brasileiro**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2019.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 83.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16 ed. amp. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2016.

GIACOMONI, James. **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo**. São Paulo: Atlas, 2019.

HENUD, Hugo. **Congresso movimenta R\$ 21 bilhões em emendas PIX, mas só 4% têm prestação de contas concluída**. MSN, 25 jan. 2025. Disponível em:

<https://www.msn.com/pt-br/pol%C3%ADticas/governo/congresso-movimenta-r-21-bilh%C3%B3es-em-emendas-pix-mas-s%C3%83-4-t%C3%83AAm-presta%C3%83A7%C3%83A3o-de-contas-conclu%C3%83ADda/ar-AA1xNlc3?ocid=BingNewsSerp>. Acesso em: 25 jan. 2025.

KOHAMA, Hélio. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 11ª. Ed. São Paulo, Atlas, 2010.

MASCARENHAS, Caio Gama. **Orçamento impositivo e as transferências do artigo 166-A da Constituição: notas sobre regime jurídico, accountability e corrupção**. Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ, Rio de Janeiro, v. 6 n. 1, 2023.

MELO, Klístenes Alexandre de Sousa. **Orçamento Público: Uma análise geral sobre a sua importância para eficiência no serviço público**. Monografia. 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1175/Monografia%20-20Kl%C3%ADstenes%20Alexandre%20de%20Sousa%20Melo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 fev. 2025.

MUGNATTO, Sílvia. **Transferências especiais para municípios passam de R\$ 2 bi em 2021 para R\$ 8 bi em 2024**. Câmara dos Deputados, 25 março de 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1046799-transferencias-especiais-para-municipios-passam-de-r-2-bi-em-2021-para-r-8-bi-em-2024/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

PORTELA, Maria Eduarda; AQUINO Mariah. **Câmara aprova PLP sobre regulamentação de emendas parlamentares**. Metrópoles, 2024. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/camara-plp-regulamentacao-emendas-parlamentares>. Acesso em: 14 fev. 2025.

RIBEIRO, Romiro. **Empoderamento do Congresso Nacional, orçamento secreto e outras distorções do orçamento público: proposta de mudança**. Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, n. 03|22, p. 1-31, 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Nota conjunta sobre reunião entre ministros do STF, Câmara, Senado e Executivo sobre emendas parlamentares**. Brasília, 20 ago. 2024.

Disponível em:

<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/nota-conjunta-sobre-reuniao-entre-ministros-do-stf-camara-senado-e-executivo-sobre-emendas-parlamentares/>. Acesso em: 11 mar. 2025.



TORRES, Ricardo Lobo. **O orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

