



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

LUIZ ALVES FAÇANHA JÚNIOR

**A FALTA DE TRANSPARÊNCIA NAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAS:
EMENDAS PIX**

Brasília - DF

2025





LUIZ ALVES FAÇANHA JÚNIOR

**A FALTA DE TRANSPARÊNCIA NAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAS:
EMENDAS PIX**

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.

Orientador(a): Ricardo Suganuma

Brasília - DF

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, exhibir, 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.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



LUIZ ALVES FAÇANHA JÚNIOR

**A FALTA DE TRANSPARÊNCIA NAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAS:
EMENDAS PIX**

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 14 de maio de 2025 por:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Ricardo Suganuma
Senado Federal

Prof. Dr. João Henrique Pederiva
Senado Federal



A FALTA DE TRANSPARÊNCIA NAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAS (EMENDAS PIX)

LACK OF TRANSPARENCY IN SPECIAL TRANSFERS PIX AMENDMENTS

Luiz Alves Façanha Júnior

RESUMO:

As emendas PIX, criadas pela Emenda Constitucional nº 105/2019, permitem repasses diretos da União para estados e municípios, sem burocracia de convênios ou projetos pré-definidos. Embora agilizem a destinação de recursos, essas transferências especiais enfrentam críticas pela falta de transparência e controle, abrindo brechas para a má aplicação do dinheiro público, fragilizando a fiscalização e princípios constitucionais.

O estudo revela que, enquanto a Lei de Responsabilidade Fiscal exige comprovação de regularidade para outras transferências, as emendas PIX operam em um vácuo regulatório. Em 2021, por exemplo, municípios do Amapá receberam R\$ 64,9 milhões, sem comprovação da regularidade fiscal. Além disso, a desconexão entre esses repasses e o planejamento federal, como o preconizado pelo PPA, pode levar a investimentos descoordenados, sem impacto real nas políticas públicas.

O Supremo Tribunal Federal e a Lei Complementar nº 210/2024 tentam corrigir essas falhas impondo regras, como a rastreabilidade obrigatória via sistema Transferegov.br; aprovação prévia de planos de trabalho; vinculação federativa, limitando destinações ao território do parlamentar; e fiscalização reforçada pelo Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União.

Apesar dos avanços, os desafios persistem, como a resistência de alguns entes em adotar transparência plena.

Este trabalho conclui que as emendas PIX, se não forem acompanhadas de mecanismos eficazes de controle, podem perpetuar distorções no uso dos recursos públicos, exigindo maior engajamento dos órgãos de fiscalização e da sociedade civil.

Palavra-chave: Emendas PIX, transparência, orçamento público, transferências especiais, controle fiscal.



Abstract:

The PIX amendments, created by Constitutional Amendment No. 105/2019, allow direct transfers from the Federal Government to states and municipalities, without the bureaucracy of agreements or predefined projects. Although they speed up the allocation of resources, these special transfers face criticisms such as the lack of transparency and control, opening loopholes for the misuse of public funds, weakening oversight and the constitutional principles.

The study reveals that, while the Fiscal Responsibility Law requires proof of regularity for other transfers, the PIX amendments operate in a regulatory vacuum. In 2021, for example, municipalities in Amapá received R\$64.9 million without proving fiscal regularity. Furthermore, the disconnect between these transfers and federal planning such as the PPA can lead to uncoordinated investments, with no real impact on public policies. The STF and Complementary Law No. 210/2024 attempt to correct these flaws by imposing rules such as mandatory traceability via the Transferegov.br system; prior approval of work plans; federative affiliation limiting allocations to the parliamentarian's territory; and reinforced oversight by the TCU and CGU.

Despite the progress, challenges persist, such as the resistance of some entities to adopt full transparency. This paper concludes that PIX amendments, if not accompanied by effective control mechanisms, can perpetuate distortions in the use of public resources, requiring greater engagement from oversight bodies and civil society.

Keyword: PIX Amendments, transparency, public budget, fiscal control.



1. INTRODUÇÃO

O Orçamento Público é um instrumento fundamental para a gestão eficiente dos recursos estatais, refletindo as prioridades políticas e sociais de um país. No Brasil, as emendas parlamentares desempenham um papel central nesse processo, permitindo que os legisladores influenciem a alocação de recursos conforme as demandas de suas bases eleitorais. Entre as modalidades de emendas, as transferências especiais (emendas PIX) ganharam destaque por permitirem repasses diretos da União para estados e municípios, sem a necessidade de convênios ou definição prévia de projetos.

Instituídas pela Emenda Constitucional nº 105/2019, as emendas PIX representam uma inovação no sistema orçamentário brasileiro, mas também trazem consigo desafios significativos, especialmente no que diz respeito à transparência e a rastreabilidade no controle dos recursos públicos. A ausência de exigências de regularidade fiscal e a dificuldade de fiscalização por parte dos órgãos competentes, como o Tribunal de Contas da União (TCU), têm levantado debates sobre os riscos de má utilização desses recursos e o enfraquecimento da *accountability* na administração pública.

Este trabalho, busca analisar a falta de transparência nas transferências especiais, explorando seus impactos no equilíbrio federativo, na eficiência do gasto público e no princípio constitucional da transparência. Para isso, serão examinados os aspectos legais que regem essas emendas, as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema e as recentes mudanças trazidas pela Lei Complementar nº 210/2024, que visam a aumentar o controle e a rastreabilidade dos recursos.

A relevância deste estudo reside na necessidade de aprimorar os mecanismos de fiscalização e transparência, garantindo que os recursos públicos sejam aplicados de forma eficaz e em conformidade com o interesse coletivo. Por meio de uma análise crítica da legislação, das decisões judiciais e dos dados disponíveis, este trabalho contribuirá para o debate sobre o aperfeiçoamento das políticas orçamentárias e a promoção de uma gestão pública mais responsável, responsiva e transparente.

2. AS EMENDAS PARLAMENTARES

A Emenda PIX é uma modalidade de emenda parlamentar instituída pela Emenda Constitucional nº 105/2019. A proposta foi aprovada com expressivos 447 votos favoráveis no Congresso Nacional – 56 votos de 81 senadores possíveis, 69%, em segundo turno, no Senado Federal, e 391 votos de 513 deputados possíveis, 76%, em segundo turno, na Câmara



dos Deputados – tendo como autora a senadora Gleisi Hoffmann do Partido dos Trabalhadores (PT), e como relator o deputado Aécio Neves do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), na Câmara dos Deputados.

As chamadas transferências especiais, conhecidas popularmente como “emendas PIX”, derivam das emendas individuais e se caracterizam por permitir o repasse direto de recursos da União para estados e municípios, sem a necessidade de firmar convênios ou indicar previamente o projeto beneficiado. A ideia original, apresentada pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 48/2019, previa que esses repasses funcionassem como “doações”, e os recursos transferidos passariam a integrar o patrimônio do ente recebedor no momento do repasse.

Contudo, a aplicação dos recursos não é totalmente livre. A Constituição exige que, no mínimo, 70% dos valores sejam direcionados para investimentos e inversões financeiras, vedando o uso para pagamento de despesas como pessoal e encargos da dívida pública.

As transferências especiais integram as chamadas emendas individuais impositivas de execução obrigatória, cujo montante ultrapassou R\$ 11 bilhões em 2022. A Constituição determina que metade desse valor deve ser destinado à saúde, enquanto a outra metade, aproximadamente R\$ 5,5 bilhões, pode ser alocada por meio de transferências especiais.

Pela Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, para receber transferências voluntárias da União, o ente federativo deve atender a diversos requisitos de transparência e regularidade fiscal. Entretanto, tais exigências não se aplicam às transferências especiais, o que gerou críticas sobre a possibilidade de fragilizar o controle e a eficiência na aplicação dos recursos. Um exemplo marcante ocorreu em 2021, quando, segundo matéria publicada no jornal Folha de S. Paulo (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado>), os municípios do estado do Amapá receberam R\$ 64,9 milhões via transferências especiais, mas, com exceção da capital, Macapá, nenhum comprovou regularidade quanto a tributos e contribuições previdenciárias federal.

Em termos de volume financeiro, as transferências especiais cresceram consideravelmente. Em 2020, o valor gasto foi de R\$ 621,2 milhões, subindo para R\$ 2 bilhões em 2021, ainda representando menos de 2% dos gastos discricionários do Poder Executivo. Nesse ano, 165 municípios equivalentes a 93% desembolsos foram contemplados.

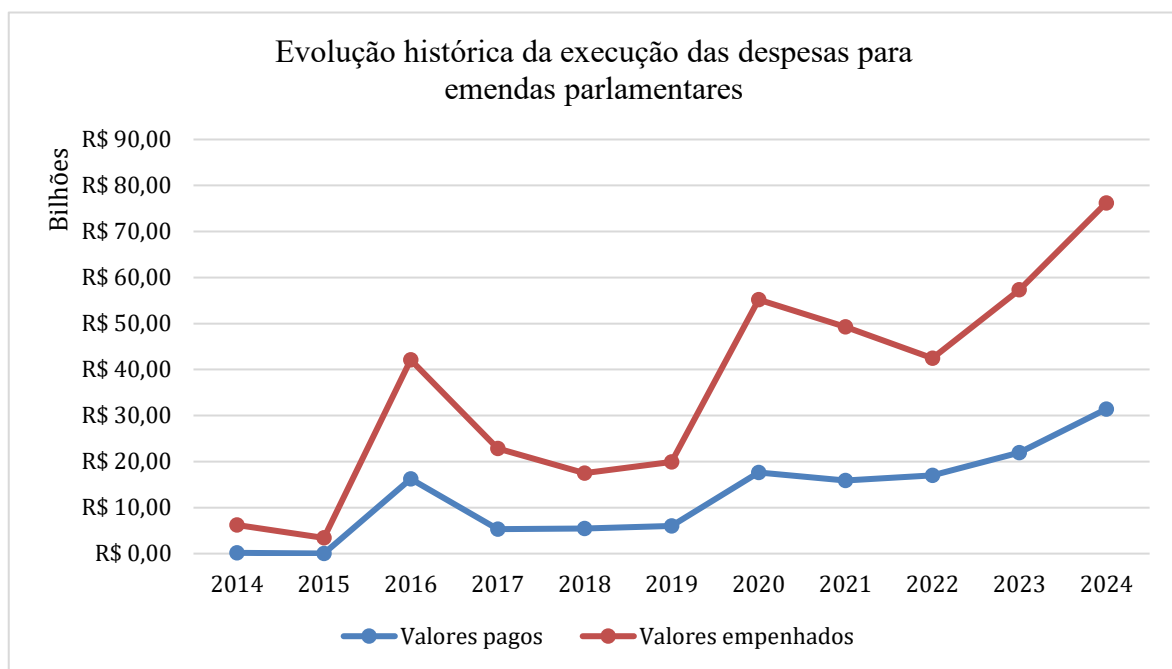
Apesar de o montante ainda ser considerado modesto comparado a outras despesas, isso contribui para a baixa atenção dos analistas fiscais sobre o tema. Em contraste, a



chamada “emenda de relator” uma modalidade mais robusta em termos de volume financeiro somou R\$ 16,9 bilhões no orçamento de 2021.

A Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) de 2021 ampliou o uso das transferências especiais para contemplar também as emendas de bancada estadual, que totalizaram R\$ 7,6 bilhões no mesmo ano. Esse dispositivo foi inicialmente vetado pelo Poder Executivo, mas o Congresso derrubou o veto. A questão chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6786, movida pelo Partido Novo, com o argumento de que a Constituição limita as emendas individuais. Conforme decisão monocrática de 2022, que extinguiu o processo, sem julgamento do mérito, por perda do objeto, “destaca-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022 não repetiu a previsão atacada nessa ação direta” (Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15353166577&ext=.pdf>, p. 6. Acesso em 5 mai. 2025).

Gráfico 1: Evolução das Emendas Parlamentares 2014/2024



Fonte: Portal da Transparência (BRASIL, 2025)

Os balanços do Tesouro Nacional indicam que, entre 2023 e 2024, foram investidos R\$ 118,9 bilhões, dos quais R\$ 14,3 bilhões advêm das transferências especiais, classificados como encargos especiais (outras despesas). Esse valor é superado apenas por dotações destinadas ao transporte (R\$ 27,8 bilhões) e à defesa nacional (R\$ 17,3 bilhões),



ficando à frente de áreas como urbanismo (R\$ 12,4 bilhões), educação (R\$ 10,2 bilhões) e saúde (R\$ 8,6 bilhões).

As emendas PIX como mencionado, ao permitir transferências direta de recursos para municípios e estados sem a necessidade de formalização de convênio ou definição prévia de projetos, representam uma mudança significativa na dinâmica orçamentária brasileira. Entretanto, a ausência de exigências de regularidade fiscal e transparência levanta debates sobre a eficiência e a fiscalização do uso desses recursos, o que mantém a modalidade do centro das discussões sobre o aprimoramento de gestão pública e da responsabilidade fiscal. Abaixo, o gráfico com os principais destinos federais da emenda de 2023 a 2024, em bilhões de reais.

Gráfico 2: Principais destinos federais da emenda em 2023 e 2024



Fonte: Tesouro Nacional e Siga Brasil

Este artigo está dividido em cinco seções: (i) Tipos de emendas parlamentares; (ii) Orçamento Público no Brasil; (iii) Emendas parlamentares e o Surgimento das Emendas PIX; (iv) Princípio da transparência nas Contas Públicas e (v) Decisões do Supremo Tribunal Federal (STF).

2.1. Tipos de Emendas Parlamentares

As emendas parlamentares no Brasil se dividem em quatro tipos, emendas individuais (RP-6), integralmente impositivas desde a emenda constitucional (EC) nº 86/2015 e que permitem transferências especiais; emendas de bancada estadual (RP-7),



também parcialmente impositivas, após a EC nº 100/2019, que viabilizam projetos maiores conduzidos por deputados e senadores de cada unidade federativa; emendas de comissão (RP-8), que são propostas pelas comissões temáticas do Congresso, como saúde, educação e agricultura, não são impositivas; e emendas de relator (RP-9), que existiram entre 2020 e 2022, mas foram declaradas inconstitucionais pelo STF devido à falta de transparência, ganhando, por isso, o apelido de Orçamento Secreto (BRASIL, 2019)¹.

A legislação orçamentária distingue entre emendas impositivas (individuais e de bancadas) e não impositivas (de comissão). Embora as emendas impositivas obriguem o Executivo a executá-las, elas continuam sendo classificadas como despesas discricionárias, ou seja, podem ser contingenciadas em casos de crise fiscal, ao contrário de despesas obrigatórias como salários e transferências constitucionais - Fundo de Participação do Município - FPM e Fundo de Participação dos Estados - FPE (BASSI, 2019).

Antes de 2015, o Executivo controlava o orçamento e usava a liberação de emendas como ferramenta para garantir apoio parlamentar. Com a EC nº 86/2015, esse controle diminuiu, tornando a execução das emendas individuais obrigatória, o que enfraqueceu o poder do governo sobre o Congresso e, coincidentemente, precedeu o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (ABRANCHES, 2021).

Em 2019, a EC nº 100 ampliou esse poder para as bancadas estaduais e criou as emendas PIX, permitindo que 50% das emendas individuais fossem transferidas diretamente para estados e municípios, com a exigência de que 70% dos recursos fossem aplicados em despesas de capital, mas sem permitir gastos com pessoal ou dívidas (BRASIL, 1988, cf. redação da EC nº 100/2019).

Tipos de emendas parlamentares

Identificador de resultado primário	DESCRIÇÃO DA ESPESA
6	Emendas individuais, de execução impositiva
7	Emendas de bancada estadual de execução impositiva
8	Emendas de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional

¹ As emendas individuais impositivas surgiram nas diretrizes orçamentárias federais para 2014 e as emendas de bancada impositivas surgiram nas diretrizes para 2016 (Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/nt57_emendasparlamentares.pdf. Acesso em: 5 mai. 2025).



9	Emendas de relator-geral do PLOA (2020, 2021 e 2022)
---	--

Fonte: Humberto Nunes, tese de Doutorado com base no MTO (Brasil, 2022)

2.2. Orçamento Público no Brasil

A CF/88 (Brasil, 1988) estabeleceu uma abordagem abrangente e detalhada para o planejamento e as diretrizes do orçamento público no Brasil, o que busca garantir a eficiência, a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos (Silva, 2002). Isso foi feito por meio da criação de três instrumentos fundamentais expressos entre os artigos 165 e 169 da CF/88 (Brasil, 1988) na seguinte perspectiva:

- a) Plano Plurianual (PPA) - é um plano de médio prazo que estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas do governo para um período de quatro anos. O propósito é orientar a atuação do governo para priorizar áreas estratégicas e estabelecer projetos e programas que promovam o desenvolvimento e o bem-estar da população. O PPA define políticas e ações para áreas como saúde, educação, infraestrutura, segurança e meio ambiente (Silva, 2002).
- b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) - tem a função de orientar a elaboração do orçamento anual, estabelece as metas fiscais e as diretrizes para a execução dos gastos públicos, além de definir limites para as despesas e para o endividamento do governo, e orientar a alocação dos recursos em consonância com as prioridades estabelecidas no PPA. A LDO também define regras para a realização de operações de crédito e para a concessão de incentivos fiscais (Silva, 2002).
- c) Lei Orçamentária Anual (LOA) - é o instrumento que detalha de forma específica como os recursos públicos serão utilizados no ano seguinte. Essa Lei estabelece os valores destinados a cada órgão, programa e ação do governo, de acordo com as prioridades definidas no PPA e nas diretrizes da LDO. A LOA contempla os orçamentos fiscal, de investimento das estatais e da seguridade social, e é aprovada anualmente pelo Poder Legislativo (Silva, 2002).

É preciso detalhar alguns termos que foram construídos pelas leis orçamentárias:

Transferências voluntárias - o termo não significa o mesmo que despesas discricionárias. As transferências voluntárias são um tipo de descentralização fiscal que se opõem às transferências obrigatórias, e que se utilizam de convênios ou instrumentos congêneres com base no artigo 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF/2000 (Brasil, 2000a).



Transferências Obrigatórias - essas transferências acontecem de forma automática em geral da União para estados e municípios, tendo em vista o cumprimento do ordenamento jurídico. Não é o mesmo que despesas obrigatórias. Nesse contexto estão as transferências constitucionais previstas nos artigos 157 a 159 da CF/88 (Brasil, 1988), como o Fundo de Participação de Estados - FPE e o Fundo de Participação dos Municípios - FPM (Mascarenhas e Ribas, 2021).

Despesas Discricionárias - são aquelas que dependem da vontade do gestor público para que ocorra, e isso podem incluir, por exemplo, as transferências voluntárias, mas outras despesas que não necessariamente são executadas por meio de convênios ou instrumentos congêneres. Podem ser despesas executadas diretamente pela União como os gastos em universidades federais. (Brasil, 2022b).

Despesas Obrigatórias - são aquelas que a legislação determina que sejam executadas independente da vontade do gestor público. São, por exemplo, as despesas de pessoal ativo e inativo, o pagamento de juros da dívida pública e as transferências obrigatórias da União aos entes subnacionais (Mascarenhas, 2023).

Despesas Impositivas - são aquelas previstas nos §§ 9º e 12 do artigo 166 da CF/88 (Brasil, 1988), que fazem uma coerção ao Poder Executivo em relação às emendas individuais e de bancada estadual para que sejam executadas, independentemente da posição política e proximidade dos parlamentares em relação ao governo federal. No entanto, essas emendas podem ser contingenciadas por se tratar de despesas discricionárias, desde que na mesma proporção das demais despesas discricionárias (Mascarenhas, 2021)

A diferença entre as despesas impositivas e as despesas obrigatórias está justamente nessa questão do contingenciamento. As despesas obrigatórias precisam ser executadas, independente da arrecadação tributária. Caso seja necessário o Poder Executivo se financia por meio da dívida pública para esse tipo de despesa. Estão entre essas despesas, por exemplo, o pagamento das aposentadorias e do salário dos servidores públicos.

Esses conceitos são necessários para se analisar as questões que envolvem o orçamento público no Brasil e que serão desenvolvidas nos próximos capítulos, em especial a análise e a execução das transferências especiais (“emendas PIX”).

2.3. Emendas Parlamentares e o Surgimento das emendas PIX

Entre 2020 e 2022, com base nas respectivas diretrizes orçamentárias, a Lei Orçamentaria Anual (LOA) incluiu as polêmicas emendas de relator (RP 9), conhecidas



como “Orçamento Secreto”. Essas emendas permitiam alterações no projeto original da LOA, direcionando recursos públicos sem transparência ou critérios claros. O relator do orçamento tinha o poder de distribuir bilhões entre estados e municípios sem justificativa objetiva, o que gerou críticas e questionamentos.

Em 2022, o STF, ao julgar a ADPF 854, determinou que mudanças no projeto de lei orçamentária só poderiam corrigir erros ou omissões do Executivo, além de incluir emendas parlamentares tradicionais (individuais, coletivas ou de comissão). A decisão limitou o mecanismo do “Orçamento Secreto”, que, até então, operava sem fiscalização adequada, reforçando a necessidade de transparência na alocação de recursos públicos.

O **Quadro I** identifica os responsáveis por selecionar os beneficiários de cada tipo de emenda parlamentar, com os valores indicados na LOA 2022, um dos anos em que vigoraram as emendas de relator RP 9 (Orçamento Secreto). Revela também, que o relator da LOA destinou R\$ 16,5 bilhões em emendas RP 9 (Orçamento Secreto), valor quase 100 vezes maior que as emendas individuais de cada parlamentar. Essa disparidade foi um dos fatores que levaram o STF a questionar a constitucionalidade desses mecanismos.

Quadro I – Autores das emendas parlamentares e valores indicados na LOA

Tipo de emendas parlamentar	Quem indica os beneficiários?	Valores indicados
Emendas Individuais - RP 6, sendo que até 50% pode ser executado por meio das transferências especiais (“emendas PIX”)	Cada parlamentar individualmente	R\$ 18,4 milhões
Emendas de Bancada Estadual - RP 7	Coordenador da bancada estadual	R\$ 217 milhões
Emendas de Comissão - RP 8	Presidente da Comissão	Depende da Comissão, a maior (CCJ) foi R\$ 1,7 bilhão
Emendas de Relator - RP 9 / orçamento secreto	Relator da LOA	R\$ 16,5 bilhões

Fonte: artigo de (Humberto Nunes) com base na LDO - 2022 e na LOA – 2022

O **Quadro II** detalha o montante que o relator da LOA podia alocar via emendas RP 9 (Orçamento Secreto). A relatoria alternava anualmente entre um deputado e um senador, e, uma vez aprovada a LOA, esse parlamentar assumia a autoria das emendas RP 9, com poder para definir valores e beneficiários, comunicando diretamente aos ministérios. As



emendas RP 9 (Orçamento Secreto) caíram de R\$ 21,6 bilhões (2020) para R\$ 16,5 bilhões (2022). Esse constitui o ponto crítico, onde, um único parlamentar concentrava oficialmente todo o poder de definir beneficiários e valores desses recursos.

Em dezembro de 2022, o STF declarou inconstitucionais as emendas de relator (RP 9), limitando seu uso apenas à correção de erros do Executivo no orçamento, sem criar despesas. Como alternativas, os parlamentares realocaram parte desses recursos para emendas individuais, ampliando seu poder de indicação. Para viabilizar isso, a EC 126/2022 alterou a Constituição, elevando o limite de emendas individuais para 2% de Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior ao do encaminhamento do PLOA (GIACOMONI, 2023).

Quadro II – Relatores das LOAs

LOA	Relator-geral da LOA	Valor indicado
2020	Deputado Domingos Neto PSD/CE	R\$ 21,8 bilhões
2021	Senador Márcio Bittar - MDB/AC	R\$ 16,8 bilhões
2022	Deputado Hugo Leal - PSD/RJ	R\$ 16,5 bilhões

Fonte: artigo de (Humberto Nunes) com base na lista de relatores da LOA da Câmara dos Deputados

O **Quadro III mais adiante** mostra como a mudança ganhou força com as emendas PIX, que permitem aos parlamentares enviar recursos diretamente a estados e municípios, sem restrições. Porém, em muitos aspectos, essas transferências são mais problemáticas que as antigas emendas de relator (Orçamento Secreto). Ou seja, em pelo menos três aspectos – identificação de como os recursos foram gastos, prestação de contas adequadas e vinculação com o PPA, como mostra no quadro destacado com (X), as emendas de relator RP 9, que existiram, nos anos de 2020, 2021 e 2022, podem ser considerados mais transparentes do que as transferências especiais (emendas PIX).

Apesar de tecnicamente só o relator do Orçamento ser o autor das emendas de relator (Orçamento Secreto), na prática vários parlamentares enviavam suas demandas para ele incluir e ficavam no anonimato.

Quando comparamos a transparência, as emendas PIX, que mandam dinheiro direto para estados e municípios sem amarras, são mais difíceis de rastrear, já que não há prestação



de contas detalhada na esfera federal. Enquanto isso, o orçamento secreto, por ser executado pelos ministérios dentro de políticas estabelecidas, permitia saber exatamente onde o dinheiro recebido pelo órgão estava sendo aplicado.

E por último, na comparação quanto à integração das emendas com o PPA, como um dos critérios de transparência, enquanto as emendas de relator - RP 9 (Orçamento Secreto) faziam parte dos programas que integravam o PPA, as transferências especiais (emendas PIX) não constam no PPA, por serem uma operação de repasse de recursos para estados e municípios desvinculadas das políticas públicas do planejamento federal.

Ou seja, sobre os três critérios de quatro, a comparação entre as emendas de relator RP 9 (Orçamento Secreto), que foram consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal por serem pouco transparentes, e transferências especiais (“emendas PIX”) tendem a favorecer as primeiras emendas.

Quadro III - Comparação entre transferências especiais – emendas PIX e emendas de relator - RP 9 (orçamento secreto) quanto a critérios de transparência.

Qual é mais transparente ?	Transferências especiais (“emendas PIX”)	Emendas de relator (“orçamento secreto”)
Identificar qual parlamentar indicou	X	
Identificar como os recursos foram gastos		X
Prestação de contas mais adequadas		X
Vinculação com o PPA		X

Fonte: artigo de (Humberto Nunes) com base na LDO (2020, 2021 e 2022) e na CF/88.

2.4. Princípio da Transparência nas Contas Públicas

O princípio da transparência no setor público destaca sua relação com a publicidade, a *accountability* e o combate à corrupção.

A transparência vai além da simples divulgação de atos, exigindo clareza e compreensão por parte do cidadão (CRUZ; GLOCK, 2003). Enquanto a publicidade se divide em impessoal (divulgação ampla) e pessoal (notificação direta), a transparência exige que as decisões e os dados sejam acessíveis e inteligíveis. (MARTINS, 2015).



A transparência é um princípio fundamental da Administração Pública, conferida pela CF/88 e por diversas leis infraconstitucionais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF nº 101/2000 e a Lei de acesso à informação – LAI nº 12.527/2011, que reforçam essa obrigatoriedade, exigindo divulgação em tempo real dos dados orçamentários e garantindo direitos como acesso à informação (Art. 5º) e publicidade das contas públicas (Art. 37).

A *accountability* é essencial para a democracia, envolvendo controles verticais (sociedade e eleições), horizontais (Tribunais de Contas) e sociais (mídia e organizações civis) (O'DONNELL, 1991; SCHEDLER, 1999). Segundo Pinho e Sacramento (2009), ela implica obrigação de prestar contas sob pena de sanções.

No entanto, desafios persistem, como a opacidade em emendas parlamentares (Orçamento Secreto), julgadas inconstitucionais pelo STF (ADPF 854/2022). Municípios também falham na prestação de contas de transferências voluntárias, muitas vezes só cumprindo exigências sob risco de perder recursos.

A transparência interna entre órgãos públicos é tão crucial quanto a externa, exigindo cooperação federativa. Sem isso, mecanismos como o Portal da Transparência e o Sistema CAUC ficam limitados. Conclui-se que a efetiva transparência depende de incentivos de curto prazo (bloqueio de recursos) e longo prazo (sanções políticas), além do papel ativo da sociedade e da mídia na fiscalização (MICHENER, 2019).

Contudo, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, apresenta desafios significativos para o rastreamento das transferências intergovernamentais, especialmente devido à complexidade e à falta de transparência na classificação e registro dessas operações.

A seguir, destaco os principais pontos que dificultam o rastreamento.

A classificação genérica das transferências é de categorias amplas como Transferências Correntes (código 1.7.0.0.00.0.0) e Transferências de Capital (código 2.4.0.0.00.0.0), sem detalhamento suficiente sobre a origem e o destino específico dos recursos. A estrutura de códigos de natureza de receita dos entes beneficiários das transferências especiais, embora detalhada, não permite uma vinculação clara entre as transferências recebidas e as despesas executadas, dificultando o acompanhamento do fluxo dos recursos.

O Manual não exige que os entes beneficiários detalhem a aplicação dos recursos transferidos em nível programático ou por projeto, para consolidação das informações com o ente transferidor das transferências especiais, o que limita a capacidade de rastrear se os



recursos foram aplicados conforme as finalidades previstas. Ademais, as transferências entre órgãos de um mesmo ente (intraorçamentárias) são registradas de forma agregada, o que pode mascarar movimentações internas e dificultar a identificação de desvios ou má utilização dos recursos.

Apesar de existência do Sistema de informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), a qualidade e a granularidade dos dados disponíveis – objeto de regulação da STN – nem sempre permitem um rastreamento eficiente das transferências, apesar da determinação constitucional. Os registros compensatórios em alguns casos, como nas operações por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), são tratados como ingressos extraorçamentários, o que pode levar à subnotificação ou à falta de transparência no registro dessas operações.

Acrescente-se ainda a ausência do conselho de gestão fiscal, órgão de regulação da transparência fiscal preconizado pela LRF, em 2000, cujo projeto de lei oriundo do Poder Executivo foi aprovado, em 2019, pela Câmara dos Deputados e está no Senado Federal desde então (PL 3744/2000, na Câmara dos Deputados, que tramita como PL 3520/2019, no Senado Federal).

2.5. Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024

Esta lei reformulou as regras para emendas parlamentares na Lei Orçamentária Anual (LOA), visando à maior transparência e eficiência. Agora, todos os recursos devem ser rastreados no portal Transferegov.br, com detalhes sobre valores e destinatários.

As **emendas de bancada** estadual só podem financiar projetos estruturantes para o estado representado, sem individualização por parlamentares, priorizando áreas como educação, saúde, saneamento, infraestrutura e mudanças climáticas, com o limite de 8 emendas por bancada, com exceção de até 3 para continuidade de obras já iniciadas. A emenda de comissão, restritas a comissões permanentes do Congresso, com foco em ações de interesse nacional ou regional, precisam destinar 50% dos recursos à saúde. As emendas individuais têm regras mais rígidas, como foco em projetos prioritários, detalhando objetivos e beneficiários, com preferência para obras inacabadas e com transferências de recursos devidamente comunicadas aos Tribunais de Contas e divulgadas publicamente.

A Lei também encaminhou alguns impasses das emendas impositivas. Estabeleceu 26 motivos para impedir execução, como falta de licença ambiental, projetos de engenharia ou incompatibilidade com políticas públicas, em que os órgãos técnicos são responsáveis



por identificar e resolver impedimentos. Quanto aos limites e ao contingenciamento, estabelece teto para emendas não impositivas de R\$ 11,500 bilhões em 2025. A partir de 2026, esses limites das emendas serão corrigidos pelo IPCA (BRASIL,2024).

Estados e órgãos devem publicar critérios e projetos com antecedência, garantido alinhamento com as diretrizes orçamentárias, buscando equilibrar o poder de emendas dos parlamentares com responsabilidade fiscal, evitando desperdícios e direcionando recursos para áreas estratégicas, sempre com foco no interesse público, através de controle, transparência e alinhamento com as prioridades nacionais.

Contudo, sem informação contábil adequada por parte dos entes beneficiários, não há garantias de rastreabilidade do ponto de vista dos entes transferidores, como União ou estados.

2.6. Nota informativa do Senado Federal sobre as decisões do STF (detalhadas no Anexo)

A Nota Informativa, com as informações disponíveis até 26 de fevereiro de 2025, examina a posição atual das decisões do Supremo Tribunal Federal relativas a emendas parlamentares (Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 854; Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs 7688, 7695, 7697) e suas consequências para a elaboração e execução orçamentária. Sintetiza os elementos centrais da decisão, que afetam à totalidade das atividades orçamentárias de 2025 em diante.

2.6.1. Contexto e Objetivo

O contexto em que as decisões foram adotadas (inclusive a discussão sobre os aspectos de fundo da constitucionalidade dos dispositivos impugnados e a avaliação da aderência da Lei Complementar nº 210/2024 ao teor das decisões) foi objeto das Notas Técnicas 65/2024, 118/2024 e 127/2024. O que aqui se faz é a consolidação das determinações centrais das decisões judiciais (as quais têm força executória direta) que dispuseram sobre a matéria, tanto nas cautelares iniciais referendadas em 16/08/2024, quanto naquelas referendadas em 03/12/2024. Todas as deliberações foram propostas pelo Ministro-Relator Flávio Dino e referendadas por unanimidade no Plenário da Corte.

A análise das decisões de natureza judicial não lista as modificações eventualmente trazidas pela Lei Complementar nº 210/2024. Esta premissa decorre, sobretudo, da força executória e aplicabilidade imediatas e *erga omnes* das disposições cautelares e de



interpretação para as ações em tela e do simples fato de as disposições da Lei Complementar estarem já estruturadas na forma de um texto legal único, enquanto o conteúdo das decisões encontra-se disperso por grande número de documentos diferentes emitidos em várias datas distintas.

As decisões não julgam a constitucionalidade dos itens impugnados nas ações como emendas de relator-geral; orçamento secreto; emendas impositivas; transferências especiais - emendas pix.

As questões de fundo das ações não estão em julgamento nas cautelares, que somente tratam de: interpretações conforme a Constituição sobre princípios gerais aplicáveis à matéria; providências de caráter imediato relativas à execução das emendas parlamentares até julgamento definitivo.

No caso da ADPF 854, o objeto já foi julgado, quando a Suprema Corte declarou inconstitucionais as práticas do “Orçamento Secreto” materializadas nas emendas de relator-geral (RP9) tal como lá analisadas. As ações abertas em 2024 não tiveram o pedido principal de inconstitucionalidade julgado ainda, ou seja, o STF ainda não se pronunciou sobre: a constitucionalidade ou não do caráter impositivo das emendas parlamentares contido no art. 166, §§ 9º e 12, e, por arrastamento horizontal, em vários outros da Constituição (pedido da ADI 7697); nem sobre a constitucionalidade da própria existência das transferências especiais (“emendas pix”) tal como definidas no art. 166-A, inc. II, da Constituição (pedido das ADIs 7695 e 7688).

2.6.2. Conteúdo das decisões

a) As decisões cautelares iniciais do STF continham duas categorias de manifestações: **manifestação de natureza permanente**, interpretações conforme a Constituição, que estabelecem parâmetros definitivos para a aplicação da Constituição Federal; e **manifestações de natureza temporária**, que incluíam a suspensão temporária da execução de emendas parlamentares não executadas e a investigação técnica sobre o estoque de emendas já executadas.

Já as decisões de 03/12/2024 permitiram a execução das emendas parlamentares, mas com **condicionantes específicas** impostas ao processo. Essas condicionantes não se aplicavam apenas às emendas em execução, mas de forma geral a todas as emendas parlamentares e despesas públicas.

b) Organização do Conteúdo



As decisões de natureza permanente das cautelares iniciais (interpretações conforme Constituição) e as condicionantes de liberação estabelecidas nas decisões posteriores (03/12/2024), que se aplicam de maneira geral.

O STF, portanto, consolidou tanto parâmetros interpretativos permanentes, quanto medidas concretas para regulamentar a execução de emendas e despesas públicas.

A decisão do STF na ADPF 854, de 19/12/2022, estabelece diretrizes rigorosas para as emendas parlamentares, especialmente as de relator (conhecidas como “Orçamento Secreto”), com base nos princípios constitucionais de transparência, eficiência e igualdade no tratamento das despesas públicas.

c) As Principais Determinações do STF

Inconstitucionalidade do Orçamento Secreto (RP9): a prática de utilizar emendas de relator-geral para incluir despesas não transparentes (classificados RP9) é incompatível com a Constituição. As indicações de beneficiários por parlamentares ou terceiros não são vinculantes, cabendo aos Ministros de Estados a responsabilidade pela execução regular.

Crítérios Obrigatórios para Execução de emendas: a transparência e rastreabilidade de todas as etapas da votação à execução devem ser públicas, identificando origem, destino e critérios de escolha de beneficiários.

Eficiência e Mérito nos planos de trabalho prévios: aprovados pela administração, devem comprovar a adequação aos programas governamentais, proporcionalidade de valores e cronogramas.

Cumprimento de Normas Fiscais: as emendas estão sujeitas a metas fiscais, limites de despesas e contingenciamento, sem privilégios em relação a outras despesas.

Equivalência entre emendas e despesas discricionárias: não há tratamento diferenciado para emendas parlamentares, as regras aplicáveis ao Orçamento Geral da União (OGU) valem para todas as despesas, incluindo as de origem parlamentar. A impositividade não sobrepõe princípios constitucionais ou técnicos.

A Responsabilidade do Poder Executivo: cabe verificar de forma



motivada e transparente, a conformidade das emendas com a Constituição e as normas legais. Ordenadores de despesas podem recusar execução irregular e respondem por decisões tomadas. As vedações e procedimentos especiais que dispensam chamamento público para seleção de beneficiários (art. 29 da Lei 13.019/2014) ou criam proteções contra contingenciamento para emendas são presumidamente inconstitucionais.

d) Implicações Práticas

O Fim da Impositividade Absoluta: as emendas não podem ser executadas automaticamente. O Executivo deve avaliar mérito, legalidade e priorização técnica, mesmo que a emenda seja considerada impositiva.

O Reforço ao Controle Social: transparência total no ciclo orçamentário com divulgação de beneficiários, critérios de indicação e etapas de execução.

O Limite ao Poder do Relator Geral: a resolução 1/2006-CN (art. 52, II, "g") não pode permitir que o relator inclua emendas de mérito sem observância de critérios técnicos e constitucionais.

A decisão do STF redefine a governança orçamentária, eliminando brechas para a práticas opacas. Ao equiparar emendas parlamentares a outras despesas discricionárias, a Suprema Corte reforça a primazia do interesse público sobre interesses políticos setoriais.

A introdução do critério de “absoluta vinculação federativa” para validar emendas parlamentares determina que deputados e senadores só podem destinar recursos a entes (Estado e Município) do mesmo território pelo qual foram eleitos. A exceção ocorre apenas em casos de projetos de âmbito nacional que ultrapassem os limites do Estado do parlamentar. A destinação pode ser feita diretamente na lei orçamentária ou posteriormente, por indicação.

A regra parece restringir-se a emendas individuais ou de bancadas, já que apenas essas permitem identificar claramente a origem federativa do parlamentar. Porém, a definição do que constitui um projeto de âmbito nacional permanece indefinida, exigindo futura regulamentação ou decisão para esclarecer esse conceito.

O STF também definiu regras rigorosas para emendas destinadas à saúde, que exigem prévia aprovação do plano de trabalho pelo Sistema Único de Saúde (SUS), em conformidade com normas técnicas do sistema. A decisão não é exclusiva do órgão federal repassador, envolve também a estrutura tripartite do SUS (gestores municipais, estaduais e



federais) responsável pela instância que recebe os recursos, seguindo parâmetros legais e regulamentares do SUS. Além disso, os recursos devem ser aplicados em contas específicas para identificação dos beneficiários finais, com obrigatoriedade de inclusão nos documentos de planejamentos e prestação de contas dos gestores do SUS.

As transferências especiais agora exigem cumprimento rigoroso de condições após decisões judiciais:

Liberação de recursos: só ocorre após comprovação, via sistema Transferegov.br, de informações como plano de trabalho, objeto, finalidade, orçamento, prazo e classificação orçamentária. O plano de trabalho precisa de aprovação prévia do órgão repassador e, seu descumprimento pode invalidar a transferência.

Saúde: exige aprovação prévia das instituições do SUS e inclusão no planejamento e prestação de contas do sistema, seguindo regras já aplicáveis a emendas na área.

Controle financeiro: recursos devem ser depositados em contas bancárias específicas por transferência, sem mistura com outros fundos, garantindo rastreabilidade até o destino.

Regulamentação: necessidade de normas para transparência, com a Portaria Conjunta nº 115/2024 já publicada, mas decisões judiciais ultrapassam o previsto na Lei Complementar nº 210/2024.

Vinculação federativa: reitera-se a obrigatoriedade de destinar recursos apenas ao Estado / Município do parlamentar autor, conforme critério anterior.

Fiscalização: competência primária do controle federal (TCU e CGU), com colaboração de tribunais estaduais / municipais, sem prejuízo da jurisdição federal.

Prestação de contas: segue o mesmo modelo análogo das transferências com finalidade definida (ex.: convênios).

O STF estabeleceu requisitos para organização da sociedade civil que recebem recursos de emendas parlamentares, exigindo **procedimentos objetivos de contratação** na aquisição de bens e serviços, verificados posteriormente na prestação de contas. Porém, a falta de especificações claras sobre tais procedimentos gera insegurança jurídica. Como referência, destacam-se práticas de entidades que usam recursos públicos, como o Sistema S20 e fundações universitárias, que seguem princípios da Administração Pública (legalidade, moralidade, impessoalidade etc.) ou regulamentos do Executivo. Este último modelo é visto como mais adequado, principalmente para organizações menores, que podem ter dificuldades em criar normas próprias.



Sobre **transparência**, o STF delegou ao Executivo a regulamentação geral, exigindo que as entidades divulguem online os valores recebidos e sua destinação. Para entidades sem site, sugere-se o uso de plataformas públicas como Transferegov.br.

No caso de **universidades públicas e fundações de apoio**, há determinação para uniformizar regras de prestação de contas. A Portaria MEC nº 97/2025 atende essa demanda na esfera federal, enquanto estados avançam na regulamentação via ADPF 854. Contratações devem seguir princípios públicos, mas falta clareza normativa; transparência obrigatória, com adaptações para entidades menores e regulamentação específica para universidade e fundações em tramitação.

As controvérsias sobre transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares gira em torno da identificação dos proponentes das emendas coletivas e das indicações derivadas delas.

O STF determinou que a rastreabilidade deve começar na fase inicial de votação, exigindo que a ata da deliberação registre nominalmente os parlamentares autores da proposta. Assim, qualquer emenda sem a devida publicidade da autoria e do processo de deliberação é considerada irregular. Além disso, o STF reconheceu que todos os parlamentares, independentemente de liderança ou participação na comissão, têm o direito de propor emendas, conforme garantido pela Constituição Federal.

O STF estabeleceu um novo limite global para o crescimento das despesas com emendas parlamentares, aplicáveis até a decisão final da ADI 7697. Esse limite será o menor entre três valores: a variável das despesas discricionárias do Poder Executivo (excluindo as programações feitas por emendas parlamentares); o teto de gastos definido pela Lei Complementar nº 200/2023; ou a variação da receita corrente líquida em relação ao exercício anterior.

O objetivo é controlar o crescimento das despesas propostas pelo Legislativo, alinhando-as às do Executivo. No entanto, há dúvidas se a receita corrente líquida usada como referência é do ano anterior ao envio da proposta orçamentária ou ao início de sua vigência. Também não está definido se o limite global afeta proporcionalmente as emendas de execução obrigatória (individuais e de bancada, com limites constitucionais de 2% e 1% da receita, respectivamente) e as demais emendas, ou se as impositivas mantêm seus valores, comprimindo as demais.

A interpretação mais alinhada com a decisão do STF sugere que as emendas impositivas continuam sujeitas às regras atuais (crescimento conforme a receita corrente



líquida). Se a receita crescer mais que os outros critérios, as emendas impositivas ocuparão uma fatia maior do total, reduzindo o espaço para as demais.

Em um cenário extremo, as emendas não impositivas poderiam ser totalmente comprimidas, limitando até mesmo as impositivas ao teto global estabelecido. Essa decisão busca equilibrar as despesas entre Executivo e Legislativo, mas mantém o Parlamento com a prerrogativa de decidir como distribuir sua parcela entre emendas impositivas e não impositivas.

3 CONCLUSÃO

A análise sobre as transferências especiais (emendas PIX) revela um paradoxo inerente à gestão pública contemporânea, a tensão entre a necessidade de agilidade na destinação de recursos e os imperativos de transparência e controle. Criadas sob argumento de simplificar os repasses financeiros a estados e municípios, essas emendas trouxeram benefícios em termos de descentralização, mas também expuseram fragilidades significativas no que diz respeito à fiscalização e à prestação de contas, além de incentivar a discricionariedade e a autonomia parlamentar na alocação de volumes crescentes de recursos e a eventual formação de redes clientelistas.

O Art. 163-A da Constituição Federal determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. Nesse sentido, esclarece o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, que a “LRF estabeleceu, ainda, a exigência de realizar-se a consolidação nacional das contas públicas” e que tal competência “é exercida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)”, sendo que a Portaria MF nº 184/2008 e o Decreto nº 6.976/2009 preconizam que a STN, “enquanto órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, edite normativos, manuais, instruções de procedimentos contábeis e plano de contas de âmbito nacional, objetivando a elaboração e publicação de demonstrações contábeis consolidadas” (MCASP, p. 23).

No entanto, o tratamento dado pela STN às transferências, no MCASP, embora aparentemente robusto, necessita de mecanismos que facilitem o rastreamento e a



fiscalização pelos órgãos de controle e pela sociedade civil. A falta de detalhamento e a complexidade dos registros contábeis dos entes beneficiários não deveriam ser entraves significativos para a transparência e a *accountability*, na gestão dos recursos públicos, à luz do art. 163-A da Constituição Federal. Destarte, entende-se ser necessário que a STN edite normas para permitir a rastreabilidade das indicações das emendas por meio de informações de inserção obrigatórias nos sistemas contábeis financeiros.

As decisões do Supremo Tribunal Federal analisadas neste trabalho demonstram um esforço significativo para fortalecer a transparência e a rastreabilidade na execução das emendas parlamentares.

A Suprema Corte estabeleceu parâmetros para garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente, atendendo aos princípios constitucionais da Administração Pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A declaração de inconstitucionalidade do “Orçamento Secreto” e a imposição de condições rigorosas para a execução das emendas, como a aprovação prévia de planos de trabalho e a identificação dos beneficiários finais, são medidas que visam a combater práticas opacas e promover o controle social.

O STF também destacou a importância da equivalência entre as regras aplicáveis às emendas parlamentares e às despesas discricionárias do Poder Executivo, reforçando que não há espaço para tratamentos diferenciados que privilegiem interesses particulares em detrimento do interesse público. Além disso, as decisões enfatizam a necessidade de transparência desde a fase de votação até a execução orçamentária, com registros detalhados em atas e divulgação pública das informações.

Contudo, ao deixar de explicitar determinação específicas para aperfeiçoamento da regulação contábil analítica, tais decisões deixam margem para discricionariedades executiva no trato das informações pertinentes à execução das transferências especiais.

Dessa forma, além dos passos dados pela Suprema Corte, no sentido de dar mais transparência à aplicação das emendas, há outras medidas que podem ser sugeridas: criar plataforma centralizada, integrada ao Portal da Transparência, em que todas as informações sobre emendas parlamentares (autores, beneficiários, valores, cronogramas, planos de trabalho e prestação de contas) fossem disponibilizadas em formato aberto e de fácil acesso facilitaria o monitoramento por parte da sociedade civil e dos órgãos de controle; implementar sistemas de auditoria contínua, com o uso de tecnologias como *blockchain* um livro-razão compartilhado e imutável facilitaria o processo de registro de transações e



rastreamento de ativos em uma rede de negócios, facultaria rastreio em tempo real da aplicação dos recursos e identificaria irregularidades de forma ágil; promover capacitação para parlamentares, servidores públicos e beneficiários sobre as novas regras de transparência e rastreabilidade destacaria a importância do cumprimento das decisões do STF; estimular a participação de organizações da sociedade civil e cidadãos no acompanhamento das emendas, por meio de consultas públicas e canais de denúncia incentivaria o Poder Executivo a elaborar normas complementares que detalhem os procedimentos para cumprir as exigências do STF, especialmente no que diz respeito às transferências especiais (emendas PIX) e às emendas coletivas (bancadas e comissões).

Tais indicações não prosperarão sem informações contábeis adequadas dos entes beneficiários, lembrando-se que elas não foram produzidas ou consolidadas de forma satisfatória nestes 5 anos de existência das transferências especiais.

As decisões do STF representam um avanço na promoção da transparência e no combate a irregularidades no orçamento público, alinhadas a sugestões, como as apresentadas, podem fortalecer ainda mais a governança e a *accountability* no uso dos recursos públicos. Nesse sentido, a aprovação pelo Senado Federal do conselho de gestão fiscal, órgão especializado previsto pela LRF, mas ainda não criado, contribuiria para a melhor interpretação e maior efetividade de tais decisões.

REFERÊNCIAS

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra De C. **Orçamento impositivo no Brasil**. São Paulo: Editora Blucher, 2024. *E-book*. p.1. ISBN 9786555503609. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555503609/>. Acesso em: 29 mar. 2025.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Editora Blucher, 2023. *E-book*. p.1. ISBN 9786555501797. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555501797/>. Acesso em: 29 mar. 2025.

ALENCAR, Humberto Nunes. **O problema da falta de transparência das emendas PIX no orçamento constitucional brasileiro**. 2024. (Tese de Doutorado em Direito), Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Escola de Direito e Administração Pública, Brasília, 2024.



SENADO FEDERAL. **Nota informativa: Decisões do STF sobre emendas parlamentares (ADPF 854, ADI 7688, 7695, 7697).** Ref. MC, decisão de 03/12/2024, fundamentação da medida cautelar, item 14, p64. Posição em 26/02/2025 e desdobramentos. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2025.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** São Paulo: Editora Atlas. 2023.

CONGRESSO NACIONAL. Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional. Disponível em: [. Acesso em: 13 de janeiro de 2025](#)

BRASIL. **Lei Complementar nº 210**, de 25 de novembro de 2024. Dispõe sobre a proposição e execução de emendas parlamentares à despesa no âmbito da lei orçamentária anual da União. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp210.htm. [Acesso em: 20 janeiro de 2025](#)

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. [Acesso em: 05 de fevereiro de 2025](#)

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. [Acesso em: 20 de fevereiro de 2025](#)

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Notas taquigráficas** da 1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 56ª LEGISLATURA que aprovou a Emenda Constitucional n. 105, de 12 de dezembro de 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº. 126**, 21 de dezembro de 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. (2022c) Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm. [Acesso em: 24 de fevereiro de 2025](#)



CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **A Emenda Constitucional nº 105/2019 e suas controvérsias em relação à separação de poderes e ao princípio federativo**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, junho de 2020 (Texto para Discussão nº 280). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-deestudos/textos-para-discussao/td280>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2025

BRASIL. **Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020**. Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm. Acesso em: 11 de março de 2025

BRASIL. **O princípio da transparência nas contas públicas**. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025

Folha de S. PAULO. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado>. Acesso em 14 de fevereiro de 2025

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). Portal da Transparência: Emendas. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas>. Acesso em: 19 de maio de 2025

ANEXO – Decisões correlacionadas a Nota informativa do Senado Federal

Decisão de mérito (ADPF 854) de 19/12/2024
O STF decidiu, por maioria, que orçamento secreto é inconstitucional. E inclui o uso indevido das emendas de Relator geral do orçamento para gastos não previstos ou beneficiar indicações de parlamentares. Além disso, o tribunal determinou que nas leis orçamentárias de 2021-2022, os recursos classificados com (RP9) não podem ser usados para atender pedidos de deputados, senadores ou outros agentes externos seja por meio formal ou informal. Os ministros responsáveis pelas pastas beneficiadas devem executar esses recursos conforme os programas já existentes, sem obrigação de seguir indicações do relator do orçamento.
Decisões cautelares em 16/08/2024 (ADI 7688, 7695, 7697)
Os pontos levantados na petição incluindo a possível inconstitucionalidade das emendas impositivas, serão analisados após as manifestações legais no momento da decisão final. Aa demais solicitações como, a declaração de inconstitucionalidade das



transferências especiais (emendas PIX), serão julgadas quando o mérito for decidido.

Decisões cautelares em 03/12/2024 (ADI 7688, 7695, 7697)

“As ADIs 7688, 7695 e 7697, cujos méritos ainda serão apreciados em definitivo, devem prosseguir nos termos da lei.”

ADPF 854, Medida Cautelar, decisão de 26/02/2025

22. Friso que a presente decisão: [..]

II) Não impacta na tramitação das ADIs 7688, 7695 e 7697, cujos méritos serão oportunamente apreciados pelo Plenário do STF. As Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas seguirão tramitando para que, quando do julgamento do mérito, outras questões jurídicas sejam levadas à apreciação do Plenário do STF;

Decisão de mérito (ADPF 854) de 19/12/2024

“No mérito, por maioria [..]

(a) Considerar inconstitucionais as práticas do orçamento secreto, que usavam indevidamente emendas do Relator geral para incluir gastos não previstos no orçamento federal.

(c) Determinar que as leis orçamentárias de 2021 e 2022 sejam interpretadas de modo a proibir o uso de verbas (RP9) para atender pedidos de parlamentares ou terceiros, mesmo que feitos informalmente. Os ministros devem executar esses recursos conforme os programas oficiais de suas pastas, se obrigação de seguir indicações do relator do orçamento.

ADI 7697, Ref. MC, decisão de 16/08/2024

O Tribunal por unanimidade, confirmou a decisão que limitou o uso de emendas parlamentares, estabelecendo regras para garantir transparência e responsabilidade no orçamento, com efeitos ex nunc:

1. Emendas inconstitucionais, ficam proibidas a execução que não seguir os critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade. Parlamentares não tem poder absoluto para impor gastos.
2. Fiscalização do Executivo, deve analisar e justificar se as emendas atendem a requisitos legais antes de liberar os recursos.



3. As condições para execução, só serão aprovadas as emendas que cumpram regras como plano de trabalho com valor, cronograma e alinhamento com políticas públicas; compatibilidade como o orçamento federal e metas fiscais; resultados comprovados na entrega efetiva de serviços à sociedade; transparência total na rastreabilidade da origem ao destino dos recursos; obediências dos dispositivos constitucionais e legais nos limites de gastos e regras fiscais.

ADPF 854, ADI 7688, 7695 e 7697. Ref. MC, decisão de 03/12/2024

Como o Orçamento Geral da União (OGU) é único, as regras que valem para os gastos discricionários do governo também devem se aplicar às emendas parlamentares, e vice-versa nos termos do art. 14 da LC nº. 210/2024.

Não já justificativa constitucional para tratar as emendas de deputados e senadores de forma privilegiada, elas fazem parte do mesmo orçamento e devem seguir as mesmas exigências de transparência, controle e responsabilidade fiscal.

ADPF 854, decisão cautelar de 01/08/2024

III - A partir de agora o governo só poderá pagar emendas RP 8 e dos "restos a pagar" referentes às emendas RP 9 ("emendas de relator") se garantir transparência e rastreamento desses gastos.

ADPF 854, Medida Cautelar, decisão de 26/02/2025

21. Com a aprovação do Plano Orçamentário pelo Plenário, as emendas parlamentares para 2025 e anos anteriores poderão ser executadas normalmente, SALVO:

a) Só haverá bloqueios se o responsável pelas contas públicas “ordenador de despesas”, apresentar motivos técnicos específicos e bem fundamentados, conforme a Constituição Federal arts. 165 e 166; Lei Complementar 210/2024 e as Decisões do STF.

ADPF 854, decisão cautelar de 01/08/2024

13. DETERMINO, também:

I – Deputados e Senadores só poderão destiná-las ou indicá-las para o Estado (ou para Município integrante do Estado) pelo qual foi eleito, em virtude do disposto nos arts. 45 e 46 da Constituição, salvo projeto de âmbito nacional cuja execução ultrapasse os limites territoriais do Estado do parlamentar;



ADPF 854, ADI 7688, 7695 e 7697. Ref. MC, decisão de 03/12/2024

12. Agora todas as emendas para a saúde devem seguir critérios técnicos definidos pelo Ministério da Saúde e pelas Comissões Bipartite e Tripartite (CITs); como aprovação prévia do gestor federal do SUS antes da liberação dos recursos; estar incluídas no planejamento anual (PAS) e prestação de contas (RAG). Caso não cumpram essas regras, os recursos não serão liberados (impedimento técnico legal) com base na Lei 8.080/1990 (art.14-A) e da LC 210/2024 (art. 10, XXII).

ADPF 854, Medida Cautelar, decisão de 26/02/2025

8 – O TCU planeja atuar em parceria com Tribunais de Contas estaduais e municipais, por meio da Rede integrar, para fiscalizar o uso de recursos de transferências especiais nos entes subnacionais. Além disso, recomenda que os bancos gestores incluam informações como CPF e CNPJ dos destinatários finais nos extratos, visando maior transparência (e-doc. 1.583 da ADPF 854).

9 – Determina que sejam enviados ofícios aos presidentes do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, solicitando que, em até 60 dias, realizem as adequações técnicas necessárias para implementar a medida mencionada no item 8 desta decisão, conforme orienta a Nota Técnica AUDGESTÃOINOVAÇÃO – TCU nº 001/2025. Os presidentes do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal devem receber ofícios solicitando que, em até 60 dias, realizem as adequações técnicas necessárias para implementar a medida do item 8, conforme orienta a Nota Técnica do TCU

ADPF 854, Medida Cautelar, decisão de 26/02/2025

Ressalto que, havendo homologação do Plano pelo Plenário, não subsistem empecilhos para a execução das emendas parlamentares ao Orçamento de 2025, bem como as relativas a exercícios anteriores, SALVO:

Recursos destinados à Saúde que não estejam em contas específicas devidamente regularizadas nos bancos competentes.

ADI 7688, 7695. Ref. MC, decisão de 16/08/2024

O Tribunal, por unanimidade, referendou a decisão que deferiu parcialmente a medida cautelar requerida para determinar:

Transparência obrigatória as emendas PIX, só poderão ser feitas se cumprirem os requisitos constitucionais de transparência e rastreabilidade, conforme regulamentação do Executivo.



As transferências especiais (emendas PIX) sejam fiscalizadas nos termos dos arts. 70, 71 e 74 da Constituição Federal, consoante o entendimento desta Corte em situação análoga (ADI 5791, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 12/09/2022). O TCU e a CGU devem fiscalizar essas transferências, inclusive às já realizadas, garantido controle público. Por consequência, esclareço, em nome da segurança jurídica, que está configurado o interesse da União para os fins do artigo 109, I e IV, da Constituição;

Antes de receber os recursos, os beneficiários devem cadastrar no Transferegov.br detalhes como plano de trabalho, finalidade, valores e prazos. Só depois disso o dinheiro será liberado. Na área da SAÚDE as emendas PIX só serão executadas após aprovação das instâncias do SUS no sentido de que há estrito cumprimento das regras técnicas que o regem, nos termos da Lei nº. 8.080/1990, especialmente de seus arts. 14-A, 35 e 36. As transferências especiais (emendas PIX) devem ser direcionadas apenas ao Estado ou municípios pelo qual o deputado ou senador foi eleito conforme estabelecem os arts. 45 e 46 da constituição. A única exceção seria para projetos nacionais que ultrapassem os limites do Estado do parlamentar.

Terá que abrir conta exclusiva para administração dos valores decorrentes de transferências especiais (emendas PIX) em favor dos entes federados, como forma de assegurar a transparência e a rastreabilidade (art. 163-A da Constituição) e permitir a fiscalização orçamentária.

ADPF 854, ADI 7688, 7695 e 7697. Ref. MC, decisão de 03/12/2024

A decisão do STF sobre as emendas PIX (RP 6), destaca que é obrigatório a apresentação e aprovação prévia do plano de trabalho no sistema Transferegov.br antes da liberação dos recursos. Sem isso, há um impedimento técnico para execução das emendas.

Além disso, esclarece que no futuro, novas emendas PIX só poderão ser liberadas se o Ministério responsável do poder Executivo Federal, aprovar o plano de trabalho antecipadamente. Essa exigência está prevista na Constituição (art. 165, § 11, II) e na lei complementar 210/2024 (art. 10, I, X, XIII e XXIII).

Fica claro que a fiscalização e a aprovação das contas das emendas PIX seguem as mesmas regras das transferências com finalidade definida, sendo de responsabilidade do TCU – Tribunal de Contas da União. Os Tribunais de Conta estaduais e municipais podem auxiliar, quando necessário.



Além disso, a CGU – Controladoria Geral da União, tem competência para fiscalizar a execução dessas emendas e a Polícia Federal pode investigar eventuais irregularidades.

ADPF 854, Medida Cautelar, decisão de 26/02/2025

21. Ressalto que, havendo homologação do Plano pelo Plenário, não subsistem empecilhos para a execução das emendas parlamentares ao Orçamento de 2025, bem como as relativas a exercícios anteriores, SALVO: [...]

d) Transferências especiais (“emendas PIX”) sem Plano de Trabalho apresentado e aprovado;

ADPF 854, decisão cautelar de 01/08/2024

13. DETERMINO, também:

III - que, quando executoras de recursos de emendas parlamentares (qualquer que seja a modalidade), as ONGs e demais entidades do terceiro setor respeitem procedimentos objetivos de contratação e observem aos deveres de transparência e rastreabilidade (art. 163-A da Constituição c/c art. 69 da Lei nº 13.019/2014).

ADPF 854, ADI 7688, 7695 e 7697. Ref. MC, decisão de 03/12/2024

As ONGs podem continuar recebendo emendas parlamentares, desde que o responsável pela análise comprove a regularidade e o cumprimento das normas. A decisão proferida em Audiência de Conciliação, na ADPF 854 (e-doc. 482), DETERMINA o prazo de 90 (noventa) dias a contar desta data, que as ONGs e demais entidades do terceiro setor, devem divulgar publicamente em seus sites, todos os valores recebidos de emendas parlamentares (incluindo PIX) entre 2020 a 2024, detalhando como foram utilizados conforme a decisão do STF (ADI 7688).

ADPF 854, decisão cautelar de 12/05/2025

O Ministério da Educação (MEC), a Controladoria-Geral da União (CGU) e a Advocacia-Geral da União (AGU) tem 30 dias a partir dessa data, para criar normas claras, transparentes e rastreável sobre as emendas em Universidade e suas Fundações de apoio. Os Estados também devem adotar medidas similares no mesmo prazo, assegurando que instituições de ensino estaduais cumpram essas regras.

ADPF 854, ADI 7688, 7695 e 7697. Ref. MC, decisão de 03/12/2024



Para 2025, as emendas de bancadas (RP 7) e as emendas de comissão (RP 8) devem seguir as regras da LC nº 210/2024, conforme definido nesta decisão. Em outubro de 2025, a CGU fará uma auditoria para verificar o cumprimento das regras, especialmente a proibição de rateio de valores e fragmentação dos objetos. Um plano de trabalho deve ser enviado ao Relator em 15 dias.

As emendas devem ser discutidas e aprovadas nas bancadas e comissões, com registro detalhado em Ata, incluindo o nome dos parlamentares que as propuseram. Nas emendas de comissão (RP 8) qualquer parlamentar, inclusive líderes, pode sugerir propostas, já que nenhum grupo tem monopólio sobre elas, garantindo o devido processo legislativo e o direito igualitário dos congressistas.

ADPF 854, Medida Cautelar, decisão de 26/02/2025

O texto destaca a importância de registrar em Ata os autores, proponentes ou apoiadores de emendas de comissão e emendas de bancadas, conforme decisão judicial de 02/12/2024 (e-doc. 1.006 da ADPF 854). Esses proponentes podem ser parlamentares, individualmente ou em grupo.

Ressalta que, uma vez homologados o Plano pelo Plenário, não há impedimentos para executar as emendas parlamentares no Orçamento de 2025 e anos anteriores, EXCETO quando:

Não houver aprovação ou registro em Ata das reuniões das Comissões ou Bancadas, identificando o parlamentar solicitante / apoiador e a destinação da emenda. Essas Atas devem estar publicadas no Portal de Transparência.

ADPF 854, ADI 7688, 7695 e 7697. Ref. MC, decisão de 03/12/2024

A decisão fala que, a Constituição e adotada pela LC nº. 210/2024, estabelecem que os Poderes têm equivalência. Por isso, em 2025 e nos anos seguintes, as despesas com emendas parlamentares não podem crescer mais do que as despesas discricionárias do Executivo, o limite de crescimento do teto da LC nº. 200/2023 (novo arcabouço fiscal), ou do que a variação da Receita Corrente Líquida (RCL), essa regra vale até o STF decidir sobre a ADI 7697.

