



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE DIREITO

MARIA FERNANDA DE MELO PONTES

**DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E TRANSPARÊNCIA:** análise dos modelos de  
regulamentação das verbas de transferência especial

Recife  
2025

MARIA FERNANDA DE MELO PONTES

**DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E TRANSPARÊNCIA:** análise dos modelos de regulamentação das verbas de transferência especial

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Campus Recife da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em direito.

**Área de concentração:** Direito administrativo, financeiro e tributário.

**Orientador:** Prof. Dr. José André Wanderley Dantas de Oliveira

Recife  
2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Pontes, Maria Fernanda de Melo.

DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E TRANSPARÊNCIA: análise dos  
modelos de regulamentação das verbas de transferência especial / Maria  
Fernanda de Melo Pontes. - Recife, 2025.

53 p. : il.

Orientador(a): José André Wanderley Dantas de Oliveira

Coorientador(a): - -

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de  
Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2025.

9,7.

Inclui referências.

1. Direito financeiro. 2. Descentralização fiscal. 3. Emendas parlamentares.  
4. Transparência. 5. Orçamento público. I. Oliveira, José André Wanderley  
Dantas de. (Orientação). II. -, -. (Coorientação). IV. Título.

340 CDD (22.ed.)

MARIA FERNANDA DE MELO PONTES

**DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E TRANSPARÊNCIA:** análise dos modelos de regulamentação das verbas de transferência especial

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação do Curso de Direito do Campus Recife da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, na modalidade de monografia, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em direito.

Aprovada em: 17/12/2025

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. José André Wanderley Dantas de Oliveira (Orientador)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Luiz Felipe Monteiro Seixas  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. João Alves de Melo Júnior  
Universidade Federal de Pernambuco

## **AGRADECIMENTOS**

Esta graduação foi um caminho óbvio para mim. Ainda naquele princípio, quando estávamos todos castigados pelo isolamento social de 2021, lembro de contemplar pela minha janela a constelação de Órion, sempre tão imponente mesmo nas noites mais escuras. Naquela conversa com as estrelas, pedia obsessivamente para que esse caminho óbvio não fosse trilhado sozinho. Agora, me pego olhando menos para as estrelas, e entendo que isso se deu pela queda destes objetos incandescentes no planeta Terra, bem ao meu lado, materializadas em tantas pessoas a quem devo minha mais profunda gratidão:

À Fernando de Albuquerque Melo Filho (*in memoriam*), que na qualidade de meu voinho nunca se esqueceu de mim. Também não me esquecerei do senhor, e seguirei me esforçando diuturnamente para me polir no tesouro que você enxergou.

À Maria Rejane Brandão de Albuquerque Melo, que me serviu de muito mais que uma avó: um exemplo, um norte, uma curadora e uma certeza de vidas pregressas e posteriores, em quem me ligo como eletricidade em cobre. Espero ter a honra de derrubar diversas outras Bastilhas ao seu lado.

À Izabela Brandão de Albuquerque Melo, minha mãe, que é afago constante, o conselho certo, uma inspiração em desenvoltura e o apoio para muito além de qualquer convenção social. Se alguma coisa, você sempre preferiu dismantelar as convenções.

À João Victor de Melo Pontes e Júlia Coelho de Albuquerque Melo, minhas caras-metades, tão diferentes de mim e ao mesmo tempo tão similares. Me sinto feliz todas as vezes que me enxergo nos dois, e vivo meus dias com a gana de ir em frente em honra aos meus irmãos e nossa história. Amo vocês.

À Thiago Augusto Barbosa Genuíno, figura que há 10 anos abraça a mim e a minha família de forma tão desimpedida. Obrigada por cuidar-nos, enxergando verdadeiramente quem somos, mesmo diante de todo e qualquer desafio. Me alegra observar o quanto caminhamos juntos.

À Maria Eliane Brandão Ribeiro Alves, minha tia-avó, pela abençoada escolha do meu nome e pela companhia assertiva e constante; à Rodolfo Brandão de Albuquerque Melo, meu exemplo mais próximo e inacreditável da disciplina; à Nerise Batista Sabino Alves, pelo auxílio afetivo e atenção a mim e à minha família.

À Cleston Francisco da Silva, cujo espírito forjado em brasa me ensinou cotidianamente e irreparavelmente sobre a beleza da altivez; à Diego Luiz Queiroz Gomes, força da natureza em todas as suas atitudes, que me arrastou para a ação destemida com seu exemplo cotidiano; à José Gabriel Pereira da Silva, que me guiou por tantos momentos na arte de dobrar-se ao vento sem quebrar-se, tudo na sua demonstração sem esforço; à Maria Mariana Silva Lutibergue Cavalcanti, amante desimpedida da vida, que me auxiliou a ver a beleza na minha e na nossa, compartilhada na pequenez e grandeza dessa jornada; à Mariah Lustosa Alencar Monteiro, meu início, meio e fim: primeira amizade da faculdade, confidente inestimável na duração deste processo e, naturalmente, irmã para o pós-túmulo; à Carolina Oliveira Leiria de Andrade, que com sua magia me reconectou com campos da minha memória há tanto inexplorados.

Caminhei até aqui com os pés treinados. Agradeço à Ana Sofia Lima Félix da Costa, Esther Andrade de Sá, Maurivaldo Florêncio Barreto Sobrinho e Yasmin Kaylane de Freitas por me impulsionarem desde menina aos meus objetivos. Amizade de infância parece fazer mais sentido com vocês.

Apesar de ainda tão jovem, tenho a consciência de que já fui agraciada com ornamentos muito brilhantes para decorar a árvore da minha vida. Agradeço à Daiane Hillary Marques da Costa, Gabriel Vinícius Silva Amadeu, Giovanna Santos de Lima e Maria Eduarda de Lima Soares por todas as risadas escandalosas e as assistências providenciais. Como é bom crescer com vocês.

Às professoras e professores da Faculdade de Direito do Recife, berço da minha educação superior, pelas orientações e ensinamentos valiosos; em especial, agradeço às professoras Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza e Marília Montenegro Pessoa de Mello, pela gentileza do olhar atento.

À José André Wanderley Dantas de Oliveira, meu orientador, que com muito entusiasmo constrói sabiamente o ensino público de qualidade do nosso país - e cuidadosamente assiste aos seus alunos e alunas no processo.

*808. A desigualdade das riquezas não se originará da das faculdades, em virtude da qual uns dispõem de mais meios de adquirir bens do que outros?*

*R: Sim e não. Da velhacaria e do roubo, que dizeis?*

*(Allan Kardec, 1857)*



## RESUMO

O trabalho analisa a evolução do orçamento brasileiro em suas Constituições pretéritas, desde a Constituição do Império de 1824 até a atual Constituição Cidadã de 1988, notando que, em grande parte da nossa história jurídica, bastavam à nação um documento com receitas e outro com despesas, por muito tempo votados em apartado. A Constituição de 1988 inaugurou um novo paradigma para o orçamento público brasileiro, conferindo-lhe uma densidade normativa inédita e estabelecendo instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Contudo, a análise se detém na figura das emendas parlamentares de transferência especial (emendas pix), as quais constituem um dos mais expressivos instrumentos de intervenção do poder legislativo no processo orçamentário, visando a descentralização fiscal. O estudo constata que, embora concebidas para aprimorar a descentralização fiscal, essas emendas enfrentam graves desafios de implementação em razão de uma regulação insuficiente e de fragilidades institucionais estruturais. O atual desenho normativo, marcado pela discricionariedade na indicação de beneficiários, pela opacidade na execução orçamentária e pela frágil governança local, cria um ambiente propício a desvios de finalidade. A consequência é que o modelo vigente das emendas Pix, que dispensa a celebração de convênios ou instrumentos congêneres, compromete a integridade do gasto público e a efetividade das políticas públicas, sendo insuficiente para garantir o princípio da transparência. A superação desses desafios exige a adoção de modelos de regulamentação mais robustos e complementares, como a regulamentação infraconstitucional por leis e decretos, contratos de cooperação técnica ou emendas às constituições estaduais, intrinsecamente ligada a um compromisso político-institucional com o fortalecimento da *accountability* e da integração entre os sistemas de controle. A transparência revela-se como pilar indissociável de qualquer reformulação regulatória, sendo essencial para legitimar a descentralização de recursos e converter as emendas em efetivos instrumentos de controle social e democratização orçamentária.

**Palavras-chave:** descentralização fiscal; emendas parlamentares; transferência especial; transparência; orçamento público.

## ABSTRACT

The study analyzes the evolution of the Brazilian budget across its past Constitutions, from the Constitution of the Empire of 1824 to the current Citizen Constitution (Constituição Cidadã) of 1988, noting that, for a large part of our legal history, the nation required only one document for revenues and another for expenditures, which were long voted on separately. The 1988 Constitution inaugurated a new paradigm for the Brazilian public budget, granting it an unprecedented normative density and establishing instruments such as the Pluriannual Plan (PPA), the Budget Guidelines Law (LDO), and the Annual Budget Law (LOA). However, the analysis focuses on the special transfer parliamentary amendments (known as "emendas pix"), which constitute one of the most expressive instruments of legislative intervention in the budgetary process, aiming at fiscal decentralization. The study ascertains that, although conceived to enhance fiscal decentralization, these amendments face serious implementation challenges due to insufficient regulation and structural institutional fragilities. The current normative design, characterized by discretion in the designation of beneficiaries, opacity in budget execution, and fragile local governance, creates an environment conducive to the diversion of purpose. The consequence is that the current model for "Pix amendments," which dispenses with the need for covenants or similar instruments, compromises the integrity of public expenditure and the effectiveness of public policies, thus being insufficient to guarantee the principle of transparency. Overcoming these challenges requires the adoption of more robust and complementary regulatory models, such as infra-constitutional regulation through laws and decrees, technical cooperation agreements, or amendments to state constitutions, intrinsically linked to a political-institutional commitment to strengthening accountability and the integration among control systems. Transparency proves to be an indissociable pillar of any regulatory reformulation, being essential to legitimize the decentralization of resources and convert the amendments into effective instruments of social control and budgetary democratization.

**Keywords:** fiscal decentralization; parliamentary amendments; special transfer; transparency; public budget.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>ANÁLISE DAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS PRETÉRITAS.....</b>	<b>15</b>
2.1	A CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO 1824.....	15
2.2	A CONSTITUIÇÃO DO BRASIL REPÚBLICA - 1891	17
2.3	AS CONSTITUIÇÕES DE VARGAS – 1934 E 1937	18
2.4	A CONSTITUIÇÃO DA REDEMOCRATIZAÇÃO - 1946	20
2.5	A CONSTITUIÇÃO DA DITADURA MILITAR - 1967	22
<b>3</b>	<b>O ORÇAMENTO BRASILEIRO EM SUA CONSTITUIÇÃO ATUAL.....</b>	<b>25</b>
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DETIDA DA FIGURA DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO BRASIL</b>	<b>29</b>
4.1	EMENDAS DE TRANSFERÊNCIA ESPECIAL E SEU PAPEL NA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL	29
4.2	SÃO SUFICIENTES AS ATUAIS CONDICIONALIDADES CONSTITUCIONAIS PARA O USO DAS EMENDAS DE TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS?	33
4.3	PONTOS DE GARGALO DAS EMENDAS PARLAMENTARES CAUSADOS PELA INSUFICIÊNCIA REGULATÓRIA – ANÁLISE DOS DESAFIOS À LUZ DA TEORIA DA CORRUPÇÃO	37
<b>5</b>	<b>MODELOS DE REGULAMENTAÇÃO ÀS EMENDAS PARLAMENTARES</b>	<b>45</b>
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>47</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>49</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Tratar sobre o tema dos orçamentos brasileiros e, de maneira mais detida, da ferramenta das emendas parlamentares que dispõe atualmente para alterar sua face, exige esforço para rememorar o trajeto histórico que consolidou nossa maneira particular de ordenar todos os recursos arrecadados em nossa sociedade, bem como a previsão de seus gastos - atualmente, à luz do interesse público primário, como será demonstrado doravante.

Num parâmetro breve, importa ressaltar que a percepção de orçamento público aqui adotada remonta a um estado embrionário anterior à sua consolidação em norma jurídica, enfocando também em sua função política, principalmente levando em consideração que, ainda que o planejamento e controle de gastos definido em eventual lei não sejam necessariamente técnicos, há a vinculação inexorável aos objetivos e fins determinados constitucionalmente (CORRALO, OLIVEIRA).

Na visão de MENDES e BRANCO (2012), a evolução temporal da nossa relação com a constitucionalização nos levou, de certa maneira, à “afirmação dos direitos fundamentais como núcleo da proteção da dignidade da pessoa e da visão de que a Constituição é o local adequado para positivar as normas asseguradoras dessas pretensões”. Nesse sentido, certo é que a eleição de quais seriam estes direitos mais fundamentais recebe confluências em justaposição à cada conjuntura histórica, encarregada de emprestar suas lentes aos legisladores em competência de sinalizar na peça constitucional os anseios da época. O orçamento não escapa ileso dos escopos que transmutam em cada uma das sete constituições operadas no Brasil, e recebe tratamentos distintos em cada um de seus textos.

## **2. Análise das Constituições Brasileiras Pretéritas**

### **2.1. A CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO -1824**

Conforme bem narrado na obra de SILVA (2024), o período colonial brasileiro que antecedeu a fase monárquica vivida a partir da chegada de Dom João VI em 1808 dispensou uma série de órgãos administrativos e demais aparatos estatais que eram, a princípio, desnecessárias ao funcionamento do sistema de governadores-gerais das capitanias hereditárias. Na verdade, apenas com a transferência da corte portuguesa ao Rio de Janeiro é que foram instituídos e instalados diversos órgãos que resguardam interesse a um projeto de nação, aqui sendo valioso pontuar o primeiro Conselho da Fazenda, a primeira Junta-Geral do Comércio, o Banco do Brasil e a Casa da Moeda.

Os movimentos organizacionais acima narrados, conforme apontado ainda na obra de SILVA, não engendraram em uma alteração substancial a nível total, muito embora houvesse tal determinação, e isto se deu pela própria problemática da unidade nacional há muito verificada, tendo em vista que uma ideia de nação não figurou prioridade à realeza até aquele momento. Entretanto, ainda que os efeitos das primeiras organizações governamentais tenham sido mais restritos ao Rio de Janeiro, não se pode negar o efeito prático que estes novos ares, em consonância com a influência das revoluções liberais do norte global no século XVIII e XIX, trouxeram ao Brasil, materializado no próprio movimento constitucional que geraria a Constituição Imperial de 1824.

Na visão de VIANNA (1938), replicada em larga medida, a nova Constituição traz um verdadeiro esforço no sentido da integração do país, que não possui unidade e nem normas genuinamente nacionais, em termos práticos, até então:

Tudo isso nos dá também a ver o profundo senso prático, que preside à organização dos aparelhos governamentais da colônia. Os estadistas coloniais não cultivam o preconceito, que havia, mais tarde, de dominar, como veremos, o espírito dos estadistas do século da Independência, isto é, o preconceito da uniformidade política. Eles não adotam o mesmo tipo de organização administrativa para todos os núcleos sociais, em que se divide a população da colônia: consideram-nos nas suas diferenças específicas e constroem, para eles, tipos de governo adequados, de maneira a obter o maior rendimento útil em administração e em defesa.

Em termos de objeto de estudo, em se tratando especificamente do projeto orçamentário da época, numa leitura da própria normativa, principalmente num

comparativo mais contemporâneo, parece tímida a quantidade de dispositivos que se debruçam sobre a peça orçamentária naquela época. Com destaque ao capítulo I, que dá frisos em relação ao Poder legislativo, se denota rapidamente, ao longo dos artigos 13, 14, 15 e seguintes, que a fixação das receitas e despesas era feita apenas a título anual, sem a previsão de um planejamento a longo prazo. Tratava-se de competência da Assembleia Geral, composta pela Câmara dos Deputados e Câmara dos Senadores, que também haveria de prever meios convenientes para o pagamento da dívida pública e a repartição da contribuição direta - esta última muito minoritária, tendo em vista que o Brasil, até o século XX, não possuía tributação sobre riqueza ou renda, sustentando sua receita estatal por meio de um sistema arcaico que impunha múltiplas taxas indiretas sobre transações comerciais, atividades de serviço e o deslocamento de indivíduos.

Como lecionam GALVÃO e HANLEY (2022), no século em referência ocorreu uma transformação crucial e profunda dos paradigmas da colônia, passando-se do denominado *tax state* – estruturado para suprir as necessidades dos governantes do antigo regime – ao chamado *fiscal state* – organizado para atender às exigências financeiras dos novos regimes liberais que surgiam. Neste tocante, é valioso reforçar que mesmo com tais referenciais teóricos estruturados pelas experiências liberais europeias, a realidade brasileira foi amplamente marcada por fatores como a escravização e o que se pôde considerar, à época, um atraso industrial atrelado à posição tangencial do Brasil na economia internacional, de modo que sedimenta uma realidade social completamente distinta, impactando também no planejamento orçamentário.

Outrossim, como posto em CARREIRA (1889) a primeira lei orçamentária de caráter geral seria elaborada somente em 1830, fixando as despesas e receitas do Império para o exercício de 1831-1832, demonstrando a demora na efetivação da demanda posta na Constituição.

Ademais, não se pode olvidar que a Constituição Imperial foi inegavelmente marcada pelo fortalecimento do poder pessoal do Imperador, na forma do Poder Moderador que, conforme o art. 101 daquela Constituição, deixava claro que a ele competia sancionar toda e qualquer resolução da Assembleia Geral, bem como adiá-la ou prorrogá-la, de maneira franca, a seu bel-prazer. Em termos reais, enfim, o orçamento possuía o mesmo escopo técnico que foi preservado ao longo das gerações, representando um instrumento que contém as receitas e despesas de um

país. Em termos sócio-políticos, seu marco: concatena as exigências específicas de alguns grupos de pessoas, estas erroneamente consideradas mais cidadãos que outras, sempre com a ressalva do Poder Moderador, findando, portanto, em uma peça que traduz a vontade final do Imperador, dispensando elementos como o equilíbrio entre os poderes.

## 2.2. A CONSTITUIÇÃO DO BRASIL REPÚBLICA - 1891

Na linha temporal brasileira, alguns anos são mais significativos que outros, como é o caso de 1889, que propiciou a derrocada do Império e proclamou a República Federativa logo em seu fim, em que veio à cena o presidente Marechal Deodoro da Fonseca. A unidade nacional uma vez buscada e valorizada revelou-se distorcida aos olhos dos republicanos que batalharam pelo fim da monarquia, posto que o custo para este ideário se mostrou a centralização sufocante do Poder Moderador, em demérito a uma unidade efetiva, porém descentralizada - um verdadeiro desafio de séculos. Pensou-se que a República poderia dar conta de tal objetivo, e assim foi feito.

Aqui, há a instituição do regime representativo, conforme exposto logo no primeiro artigo da Constituição, com mudanças formais muito significativas, como a abolição da escravização e o próprio abandono do parlamentarismo. Ao longo de seus diversos artigos, é possível perceber a urgência em se desvincular das marcas deixadas pelo antigo Poder Moderador, como explicitado no artigo 5º, que define a incumbência de cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração, de modo que a União apenas poderia intervir em situações excepcionálíssimas.

Em termos de normas orçamentárias, formalmente, não abrilhantam mudanças substanciais, fixando o artigo 34 a competência do Congresso Nacional para orçar, anualmente, a Receita e fixar, no mesmo intervalo temporal, a despesa, tomando contas de ambas, relativas a cada exercício financeiro. Esta dinâmica passaria, necessariamente, pelo crivo do Poder Executivo, na figura do Presidente da República, a quem competiria sancionar o orçamento. Aqui, a diferença basilar fica por conta do Capítulo V da Seção II, minuciosamente entabulada no art. 54, que registra ser crime de responsabilidade do poder executivo o ato que atente contra a forma do Governo e seus poderes, bem como contra as leis orçamentárias votadas pelo Congresso, sob pena de suspensão total de suas funções, sob fiscalização da

Câmara e do Supremo Tribunal Federal. O orçamento formal passa a ser mais do povo, visto que o Poder Executivo agora está passível a responsabilização por suas condutas.

No entanto, não seria crível imaginar que a simples passagem dos anos ensejaria em alterações pungentes no seio social. A concepção de cidadão estaria ainda em muito reduzida, e a descentralização do poder de maneira abrupta daria espaço ao fenômeno do coronelismo (SILVA), que impactou diretamente na eleição dos membros do Congresso Nacional, influenciando sem ressalvas na face do orçamento público, que ganhava em seu cerne as vontades dos coronéis da República Velha. De mais a mais, a impressão sufocante trocou seu endereço, mas continuou a perseguir o sentimento geral, que gerava de maneira crescente o fantasma contra-oligárquico. Abriu-se espaço para novos paradigmas irromperem.

### 2.3. AS CONSTITUIÇÕES DE VARGAS – 1934 E 1937

O aterramento da República Oligárquica, na figura de Washington Luís, em 1930, veio para findar o que se tinha como Primeira República, dando início ao longo mandato do Presidente Getúlio Vargas. Nasce com este novo momento a Constituição de 1934, preservando alguns elementos e afastando outros.

Empiricamente, a derrocada da oligarquia representou também um duro golpe contra o coronelismo e o modelo de descentralização tão rígido que permeava o Brasil. Como definido por PIRES e MOTTA (2006), o varguismo efetivamente trouxe mudanças quando em comparação às duas últimas tentativas de produção orçamentária:

Com o advento da outorgada em 16/07/1934, perdeu espaço o Legislativo e voltou a reinar absoluto o Executivo, a quem cabia elaborar e decretar o orçamento. Nela as questões de ordem orçamentária mereceram destaque, ao serem classificadas em uma seção própria. Nessa constituição, a competência para elaboração da proposta orçamentária era atribuída ao Presidente da República, cabendo ao Legislativo a sua votação com auxílio do Tribunal de Contas. Na realidade, a falta de ordem jurídico-constitucional e de leis complementares sobre limitações às emendas inseridas pelos legisladores deu ao orçamento uma modalidade do “tipo misto”, com coparticipação entre ambos os poderes.

Como visto, é neste primeiro momento que se inicia verdadeiramente o planejamento das finanças públicas brasileiro, com a gênese de um código contábil da União. Ademais, como demonstrado por MENDES, SOUZA e ABREU (2022, pg. 16), o varguismo se debruça, numa primeira fase, a gerar órgãos múltiplos que pudessem materializar o desejo do desenvolvimento com diversos recortes



orçamentários, marcados com as características da época que, ainda que denotasse um avanço social relevante, não evoluiu potencialmente em diversos dilemas:

O Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), criado em 1934, é considerado o primeiro órgão de planejamento governamental do Brasil (Ianni, 1991), constituído como organismo centralizador e disciplinador da ação pública, porém com discreta preocupação distributiva. Seus estudos e suas proposições técnicas abrangiam diversos problemas e planos alocativos setoriais, sem contudo um caráter de planificação geral da economia nacional. A função estabilizadora do Estado é considerada discreta, também, no início da industrialização do país.

Entretanto, no dia 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas anulou a Constituição de 1934, encerrou as atividades do Congresso Nacional e impôs unilateralmente a Carta Política do Estado Novo, um documento de caráter autoritário, influenciado por ideais fascistas. Essa nova Constituição extinguiu os partidos políticos e centralizou o poder nas mãos do presidente, consolidando seu controle absoluto sobre o governo, sob justificativa de que os lados dissonantes que advieram com a Segunda Guerra Mundial poderiam pôr em xeque o proceder do país. Com isto em mente é que inicia esta nova Carta da seguinte maneira:

ATENDENDO às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente agravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil;

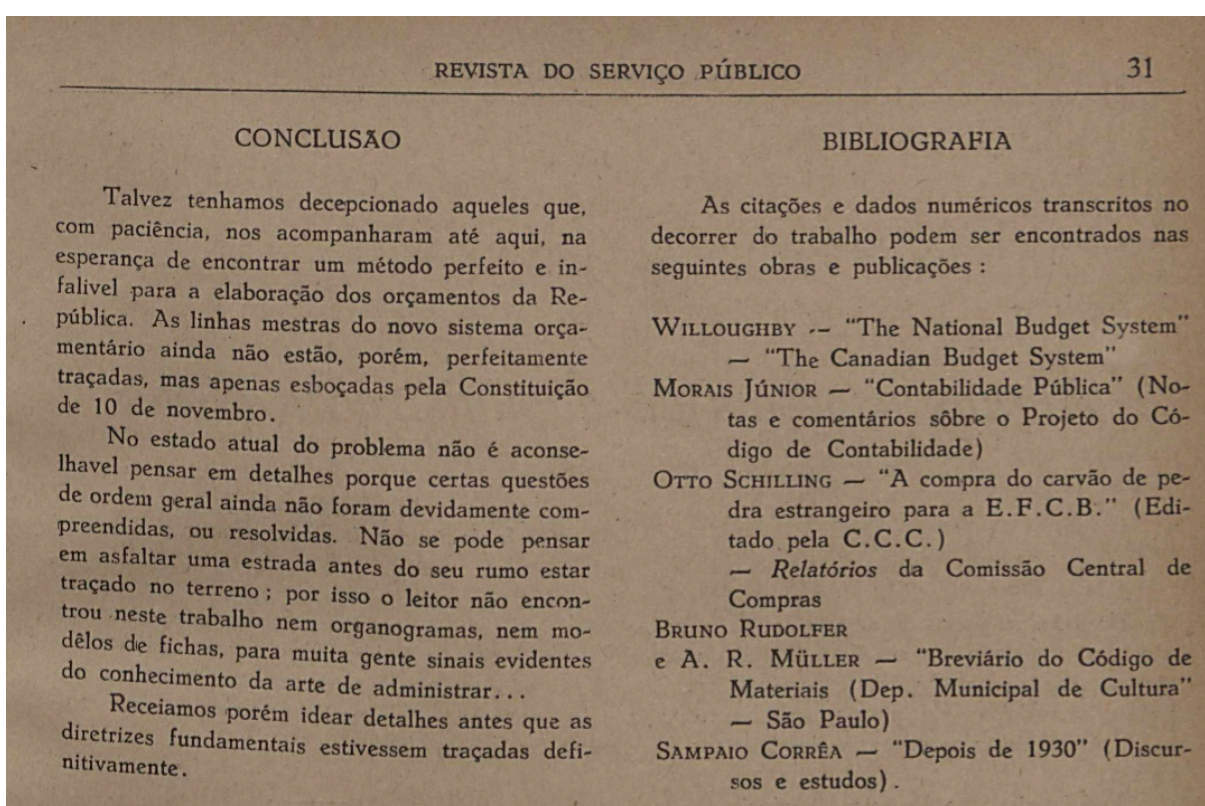
[...]

Resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade, decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o País

Leciona SILVA (2024) que os dispositivos desta nova Constituição pouco geraram frutos reais, muitos permanecendo letra morta frente às vontades de Vargas, que impunha conforme sua vontade diversas medidas ao sabor de suas conveniências. Os artigos 67 e seguintes desta Carta se debruçam especificamente sobre o orçamento público, que altera formalmente o procedimento de aprovação orçamentária e define que haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo responsável por organizar anualmente a proposta orçamentária a ser enviada à Câmara dos Deputados e ao Conselho Fiscal, um órgão similar, ressalvadas as diferenças, a um Senado Federal.

Posto por GIACOMONI (1992), em consonância às visões doutrinárias postas, temos que: “A verdade é que essas duas câmaras legislativas nunca foram instaladas e o Orçamento federal foi sempre elaborado e decretado pelo chefe do Executivo”. As demonstrações cabais da pequenez normativa que ensejou espaço amplo para arbitrariedade são as impressões dos contemporâneos à época, que mesmo ao escreverem aos jornais suas satisfações com o governo, não deixavam esconder a falta de efetivação dos procedimentos orçamentários:

Figura 1 – Crítica à Constituição Varguista de 1937, publicada em jornal



Berlinck, E. (2022). Elaboração do Orçamento no Estado Novo. *Revista Do Serviço Público*, 4(1), 5 - 31. Recuperado de <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/9294>

Com o não distante fim da Segunda Guerra Mundial, o país retoma o fôlego pela redemocratização, findando consigo a Era Vargas e sua própria configuração orçamentária, que não é preservada nos anos vindouros.

#### 2.4. CONSTITUIÇÃO DA REDEMOCRATIZAÇÃO – 1946

De um ponto de vista formal, a adição da passagem “Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido.” logo no primeiro artigo da Carta de 1946

parece não ser uma escolha meramente estilística do legislador, mas também com aspirações norteadoras. De todas as Constituições até o presente momento na linha temporal montada, esta é a que mais se assemelhava ao que temos contemporaneamente em termos de procedimento. O artigo 65 deste texto normativo estabelece, ao tratar das competências do poder legislativo, que remonta a este a votação da peça orçamentária. É de se fazer a ênfase no uso do termo “votação”: em sua essência, o processo manteve a competência do Poder Executivo na formulação da proposta orçamentária. Contudo, estabeleceu-se a obrigatoriedade de submissão do projeto às casas legislativas para apreciação e deliberação, as quais passaram a dispor de competência para apresentar emendas ao texto original.

Contrariamente, ainda que uma certa formalidade estivesse bem encaminhada, a falta de macroplanejamento continuou assombrando de forma persistente o cenário socioeconômico brasileiro. Em PIRES e MOTTA (2006), fica claro que este período preserva como característica basilar “contemplar somente os elementos de despesa com ausência da programação de objetivos, metas e recursos reais, intensificando as desvinculações dos Planos e dos Orçamentos”. Foram diversas as crises políticas que se sucederam neste momento da história brasileira, e a própria formação constitucional não promoveu base para a estabilidade, utilizando-se das constituições da República Velha e primeiro governo Vargas para seu conteúdo, já nascendo natimorta para os fins a que se propunha, e uma série de presidentes vêm e vão do cargo mais alto do executivo.

Destaca-se, no momento, o governo do presidente Juscelino Kubitschek, que conseguiu transmitir para seu legado o que se pode denominar de primeiro Plano de Metas a encontrar subsequentes, de modo que, a partir do governo JK, todos os demais regimes e mandatos tiveram, ao menos, um plano econômico, em contrariedade aos governos anteriores, que alternadamente poderiam possuir ou não.

Em Kubitschek, especificamente, foram definidas metas nos eixos de energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação, afora a tão famosa construção da cidade de Brasília. Percebe-se uma reorientação dupla: na forma de intervenção orçamentária do Estado e na articulação entre estratégias de planejamento e progresso econômico nos âmbitos nacional e local, sempre preservando o caráter redistributivo como eixo central (MENDES, SOUZA e ABREU,

2022). A partir daqui se visualiza o esboço do que poderia vir a ser um Plano Plurianual.

## 2.5. CONSTITUIÇÃO DA DITADURA MILITAR – 1967

Em continuidade, o período do Regime Militar brasileiro é visto, em certa medida, como uma referência no sentido do planejamento econômico. Como visto em alhures, todo o período que antecedeu o presidente Juscelino Kubitschek falhou em apresentar um plano de desenvolvimento, e é a partir dele que vemos em todos os governos subsequentes uma projeção de metas para um período em específico.

No entanto, do ponto de vista orçamentário, o período da Ditadura Militar recai em normativas profundamente centralizadas no Poder Executivo, regredindo temporalmente os esforços das Constituições anteriores. Ora, a Constituição em vigor durante o período militar foi progressivamente alterada através da edição consecutiva de Atos Institucionais, que não tiveram serventia outra que não a validação das decisões políticas do regime autoritário, concedendo-lhe prerrogativas que extrapolavam o ordenamento constitucional original. Ao longo de cinco anos, entre 1964 e 1969, foram promulgados dezessete atos, acompanhados por mais de cem decretos complementares que detalhavam sua aplicação. A título de exemplo pode-se utilizar o emblemático AI-5, assinado em dezembro de 1968, em que imediatamente após sua publicação, o Congresso Nacional foi dissolvido e permaneceu inativo por quase um ano completo.

Esse conjunto de medidas representou o aprofundamento do autoritarismo no país, concentrando poderes extraordinários nas mãos do Executivo e esvaziando completamente as instituições democráticas. Houve não apenas o cerceamento das atividades legislativas, mas também a suspensão de garantias individuais, permitindo perseguições políticas e restringindo severamente as liberdades civis, configurando-se como o marco mais sombrio desse período histórico.

No objeto do orçamento, como dito, os incisos do artigo 46 previam sem maiores delongas que a competência do Poder Legislativo deveria corresponder, também, à montagem de planos plurianuais, em adição ao já usual orçamento anual. No entanto, o artigo 67 daquela Constituição demonstrava que seria competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio,

ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública. Para além, tem-se posto em CRUZ (1992) que: “as peças orçamentárias que iam ao encontro do Congresso Nacional tinham a inexpressiva participação de menos do que 20% dos recursos financeiros a movimentar.”.

Como bem colocado por RIOS e MIRANDA (1967), temos que:

Finalmente em 1967, promulgou-se uma nova Constituição que, como tem-se dito, contém o ambicioso objetivo de institucionalizar e tornar permanente no País, um regime que foi até aqui tido como transitório, e que se apóia em "novas doutrinas", cuja base repousa no conceito ele "Segurança Nacional.

Por outro lado, segundo o próprio governo, a carta é a melhor possível, dentro das circunstâncias, porque se trata de um instrumento de transição, destinado a facilitar a passagem do período de arbítrio instaurado pelos ATOS INSTITUCIONAIS, para o de normalidade democrática, que se consolidaria dentro de mais alguns anos, talvez no fim do mandato do governo que ora se inicia.

Quiçá seja essa a razão das características da nova Constituição que tem muito de hibridismo e não pouco de indefinição, especialmente do ponto de vista político.”

O período transitório realmente se prova como tal, de modo que a partir de 1984, a população começa a tomar as ruas em aceno às Diretas Já. A partir deste momento histórico, temos a construção da nossa atual Constituição Cidadã, de 1988.

Com a construção desta linha temporal, é possível notar que não houve, até a promulgação da atual Constituição, um limiar com caráter construtivo ao orçamento público. Em grande parte da nossa história jurídica, bastavam à nação um documento com receitas e outro com despesas, por muito tempo votados em apartado, até que se resolvesse unificar elementos num único instrumento. O orçamento público, do ponto de vista político, não tinha por maior prioridade o estabelecimento de uma continuidade entre regimes ou mandatos, mas sim uma simples impressão dos interesses de cada grupo de posse do poder.

É de suma importância, nesse sentido, entender que o próprio cerne de uma Constituição, pautado também num aglomerado de normas que possam ser vindouras, também não foi respeitado. Como colocado por GOMES e MOREIRA (2021), “O Brasil vivencia – desde a Constituição de 1824 – a gestão orçamentária que evoluiu de simples ferramenta de controle da legalidade dos gastos à concepção do orçamento-programa”. Não seria exagero dizer que o país sofreu

solavancos e retrancas muito repentinas, como visto, impactando diretamente na nossa forma de entender o instrumento que é base para o presente estudo.

Agora, resta entender o impacto destas políticas na nossa atual Constituição da República.

### **3 O ORÇAMENTO BRASILEIRO EM SUA CONSTITUIÇÃO ATUAL**

A Constituição de 1988 inaugurou um novo paradigma para o orçamento público brasileiro, conferindo-lhe uma densidade normativa inédita e estabelecendo instrumentos de planejamento que buscavam integrar a atividade financeira do Estado à realização dos direitos fundamentais.

O ponto de partida do modelo constitucional foi a criação de uma tríade normativa composta pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), disciplinados pelo art. 165 da Constituição. O PPA, com vigência de quatro anos, estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública; a LDO, de elaboração anual, orienta a definição das prioridades e critérios de política fiscal, funcionando como elo entre planejamento estratégico e execução; e a LOA contém a previsão anual de receitas e a fixação das despesas, autorizando juridicamente sua execução. O §2º do art. 57 da Constituição reforça a centralidade da LDO, ao vedar a interrupção da sessão legislativa sem sua aprovação, evidenciando o caráter vinculante desse instrumento na engrenagem orçamentária.

A Constituição também inovou ao prever mecanismos de vinculação de receitas para áreas essenciais. O art. 212, por exemplo, determinou a aplicação mínima de 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, enquanto o art. 198, §2º, estabeleceu pisos mínimos de aplicação em ações e serviços de saúde para a União, Estados e Municípios. Além disso, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), em seu art. 55, fixou inicialmente em 30% a destinação de recursos da seguridade social para a saúde, reforçando a preocupação com a efetividade de direitos sociais básicos. Esses dispositivos, somados à previsão do orçamento da seguridade social (art. 195), compunham um arcabouço normativo robusto, coerente com o compromisso assumido no art. 6º da Constituição de assegurar direitos sociais como saúde, educação e previdência.

Na prática, contudo, esse modelo enfrentou limitações significativas. Embora a Constituição tenha ampliado o espaço de atuação do Poder Legislativo no processo orçamentário, conferindo-lhe a possibilidade de apresentar emendas (art. 166), a predominância do caráter autorizativo da LOA permitiu ao Executivo manter o controle sobre a efetiva execução dos gastos. Essa assimetria contribuiu para que

emendas parlamentares se transformassem em instrumentos de barganha política, utilizadas pelo Executivo como mecanismo de cooptação de apoio legislativo e, em muitos casos, associadas a práticas clientelistas, notadamente em áreas como a saúde.

A partir da década de 1990, sucessivas medidas de ajuste fiscal fragilizaram os pilares de proteção aos direitos sociais. Destaca-se, nesse ponto, a instituição da Desvinculação de Receitas da União (DRU), pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994 e sucessivas prorrogações, que reduziu o montante das contribuições sociais destinado ao orçamento da seguridade social. O quadro foi agravado por reformas posteriores: a Emenda Constitucional nº 29/2000 redesenhou os pisos de saúde, a EC nº 86/2015 introduziu o chamado orçamento impositivo para emendas individuais, a EC nº 100/2019 ampliou a obrigatoriedade às emendas de bancada e, finalmente, a EC nº 95/2016, que instituiu o teto de gastos, congelou por vinte anos a expansão real das despesas primárias da União, afetando diretamente a capacidade de financiamento das políticas sociais.

Esse percurso resultou na conformação de um orçamento dual: de um lado, mantêm-se normas autorizativas, que permitem ao Executivo discricionariedade na execução; de outro, proliferaram normas de caráter impositivo, especialmente as relativas a emendas parlamentares, com força normativa superior por derivarem de dispositivos constitucionais ou pré-orçamentários. Essa dualidade expressa a tensão entre flexibilidade fiscal e vinculação normativa, revelando tanto a força quanto os limites da Constituição de 1988 como marco jurídico do orçamento.

O contexto de redemocratização também conferiu maior espaço ao Poder Legislativo, que passou a ter possibilidade de propor emendas orçamentárias e a exercer controle mais próximo sobre a execução financeira. Essa abertura, contudo, mostrou-se ambígua: por um lado, sinalizava avanço democrático ao permitir maior participação política; por outro, revelou fragilidades institucionais, pois muitas emendas transformaram-se em moeda de troca na relação entre Executivo e Legislativo, frequentemente associadas a práticas clientelistas e fisiológicas, em especial no setor da saúde. O orçamento, apesar de concebido como instrumento técnico e político de promoção do bem comum, manteve traços de fragmentação e de preponderância decisória do Executivo, em razão de sua natureza tradicionalmente autorizativa.



Outro aspecto relevante foi a tentativa de vinculação constitucional de recursos para áreas sensíveis, como saúde, educação e seguridade social, compondo uma arquitetura normativa de proteção aos direitos sociais. Contudo, nas décadas subsequentes, o orçamento sofreu reiterados processos de erosão: desvinculação de receitas, redução dos pisos constitucionais e introdução de mecanismos de austeridade fiscal que mitigaram, de forma progressiva, a efetividade dessas garantias. Assim, consolidou-se um quadro em que o discurso de estabilidade macroeconômica se sobrepôs, não raramente, à concretização das promessas sociais de 1988.

Do ponto de vista participativo, a Constituição abriu espaço para novas experiências de controle social, como o orçamento participativo, que se difundiu em algumas cidades brasileiras a partir da década de 1990. Esse modelo buscou aproximar o cidadão das decisões sobre alocação de recursos, rompendo com a lógica tecnocrática ou clientelista e oferecendo uma perspectiva de gestão mais democrática e transparente. No entanto, sua efetividade permaneceu desigual e dependente de condições políticas locais.

No plano jurídico, observa-se ainda a dualidade normativa do orçamento brasileiro: de um lado, prevalece a concepção autorizativa, que permite ao Executivo certa margem de discricionariedade na execução; de outro, as emendas constitucionais recentes introduziram normas de caráter impositivo, especialmente para emendas parlamentares individuais e de bancada, conferindo maior vinculação à execução dos gastos previstos. Essa realidade híbrida reflete tanto a força normativa da Constituição de 1988 quanto a disputa permanente entre flexibilização fiscal e compromisso com os direitos fundamentais.

Pode-se afirmar que o orçamento previsto em 1988 representou uma tentativa ambiciosa de conciliar democracia, justiça social e eficiência administrativa. Contudo, a prática revelou tensões estruturais: a supremacia do Executivo no processo, a captura do orçamento por interesses políticos imediatos e a progressiva desconstrução das vinculações sociais em nome da austeridade, conforme se irá mirar mais adiante. O resultado é um sistema orçamentário que, embora normativamente sofisticado, convive com limitações institucionais e políticas que

reduzem sua capacidade de realizar plenamente as promessas constitucionais. A Constituição de 1988, nesse ponto, permanece como um marco de referência, mas sua efetividade depende de contínuo aperfeiçoamento institucional e de maior compromisso político com a cidadania fiscal.

## **4. ANÁLISE DETIDA DA FIGURA DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO BRASIL**

### **4.1. EMENDAS DE TRANSFERÊNCIA ESPECIAL E SEU PAPEL NA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL**

O tema que circunda o presente trabalho não poderia estar mais em voga na realidade brasileira atual. Constantemente noticiam os portais jornalísticos as tensões cotidianas no cenário político nacional a respeito das emendas parlamentares em nosso orçamento, já havendo uma série de relatos a respeito das operações deflagradas pela Polícia Federal em investigação a uma possível colcha retalhada em corrupção. Conforme dito alhures, há uma percepção generalizada, inclusive na sociedade civil, de uma transfiguração da figura das emendas parlamentares como ferramenta essencial à descentralização fiscal em uma moeda de troca entre os poderes legislativo e executivo, que passam a promover alterações relevantes à peça orçamentária.

A fim de compreender com mais esmero estes ditames, se prova necessária uma distinção mais minuciosa entre as os variados tipos de emendas parlamentares, suas implicações e papel no contexto do nosso orçamento.

A uma, não é demais reforçar que as emendas parlamentares constituem um dos mais expressivos instrumentos de intervenção do poder legislativo no processo orçamentário da União, conferindo ao Congresso Nacional a prerrogativa de influir diretamente na elaboração e redefinição das prioridades de gasto público. Rememora-se, aqui, os traumas legislativos enfrentados pela história brasileira não tão distante, em que o Congresso Nacional foi constantemente desvanecido, promovendo longos períodos em que poderia até estar em aparente funcionamento, mas sempre em detrimento do poder executivo, seja o Moderador, o Autoritário e todas as suas traduções.

Não se espanta a necessidade de inserir, no contexto da redemocratização, ferramentas que proporcionem uma escuta maior às necessidades do legislativo, tendo em vista, formalmente, ser o poder cuja função mais se aproxima da representação do povo. Nesse contexto, a emenda parlamentar, oficialmente introduzida pela Emenda Constitucional nº 105/2019, que criou o artigo 166-A da Constituição Federal, trata-se de mecanismo pelo qual deputados e senadores, no âmbito da apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), podem propor

alterações de natureza aditiva, supressiva ou modificativa nas rubricas previstas pelo poder executivo, buscando ajustar o orçamento às demandas sociais e políticas oriundas das regiões que representam.

Essa faculdade expressa a função de mediação política do parlamento, traduzindo o mencionado vínculo de representação entre o Estado e a sociedade, ao permitir que, num primeiro momento, os recursos públicos sejam alocados de acordo com compromissos eleitorais, programas sociais ou necessidades institucionais identificadas pelos legisladores. Sendo assim, há uma facilitação ao esforço da garantia da descentralização fiscal, termo utilizado frequentemente que também faz jus a uma análise detida.

A descentralização fiscal constitui elemento essencial da democracia federativa e da boa governança pública, prevista pela própria Constituição de 1988 de maneira esparsa, quando esta estabeleceu a descentralização fiscal no Brasil ao conceder mais autonomia financeira aos estados e, especialmente, aos municípios. Isso se reflete na capacidade de criar e arrecadar impostos próprios e na participação em parcelas da arrecadação da União e dos estados.

Há, pois, a ideia de que a descentralização possibilita que os entes subnacionais disponham de maior autonomia para planejar, executar e fiscalizar suas políticas públicas de acordo com as peculiaridades locais. GOMES e MOREIRA (2021), ao analisarem o papel do orçamento no contexto do direito constitucional financeiro, enfatizam que o sistema orçamentário brasileiro, como já proposto, foi se estruturando desde a Constituição de 1824 para alcançar o que se consolidou na Carta de 1988, evoluindo para um modelo que busca equilibrar planejamento, controle e responsabilidade na gestão fiscal, como se vê:

O Brasil vivencia – desde a Constituição de 1824 – a gestão orçamentária que evoluiu de simples ferramenta de controle da legalidade dos gastos à concepção do orçamento-programa. [...] A Constituição de 1988 dedicou seção inteira à temática das finanças públicas, que tem por subconjunto a problemática orçamentária.

Nesse sentido, a descentralização fiscal não se limita a uma mera repartição de receitas, mas expressa uma estratégia de fortalecimento do pacto federativo, conferindo efetividade à autonomia política e administrativa dos entes federados.

Ainda de acordo com GOMES e MOREIRA (2021), o orçamento público deve ser compreendido como um processo de planejamento e execução que concretiza as funções alocativa, distributiva e estabilizadora do Estado, em que se tem:

A função alocativa – eminentemente relacionada à política fiscal do governo (tributação e gastos) – visa ao provimento de bens e serviços públicos, o que interfere diretamente na oferta do setor privado. A função distributiva enfatiza a justiça social mediante implementação de programas redistributivos de renda e riqueza entre camadas sociais. A função estabilizadora se serve das variáveis econômicas para regular os mercados.

Nesse panorama, a função alocativa, que envolve justamente o provimento de bens públicos, ganha relevância quando associada às emendas parlamentares, pois estas permitem a execução de políticas públicas em locais que, de outro modo, poderiam não ser priorizados pelo planejamento central. Assim, a presença das emendas no processo orçamentário contribui para a redução das assimetrias regionais, favorecendo o princípio constitucional da igualdade material.

O processo de transferência de recursos, descrito no artigo “Operando Transferências Especiais e Fundos”, de 2023, reforça esse entendimento ao destacar que as transferências voluntárias e especiais são fundamentais para a efetividade da descentralização. Esses mecanismos permitem que municípios e estados recebam recursos federais de forma direta, desde que observadas as exigências legais e os critérios de transparência fiscal. As emendas parlamentares impositivas, ao se inserirem nesse arranjo, ampliam a capacidade de financiamento de políticas locais, desde que acompanhadas de controle e fiscalização adequados. Assim, a descentralização fiscal não se traduz apenas em autonomia arrecadatória, mas também em autonomia decisória e distributiva, fortalecida por esses instrumentos.

A Emenda Constitucional 109/2021 fortaleceu nosso arcabouço ao inserir expressamente a preocupação com a trajetória sustentável da dívida pública. Tal preocupação impõe, numa primeira vista, disciplina e transparência à destinação dos recursos, inclusive os decorrentes das emendas parlamentares, que passam a estar submetidas a uma lógica de responsabilidade fiscal. Isso demonstra que a descentralização, para ser virtuosa, não deve implicar dispersão ou perda de

controle, mas sim uma coordenação articulada entre os níveis de governo, de forma a assegurar a eficiência e a sustentabilidade das finanças públicas.

Em síntese, a descentralização fiscal e as emendas parlamentares se complementam no fortalecimento da federação brasileira. O arranjo descentralizado busca assegurar que o poder decisório e os recursos financeiros estejam mais próximos das demandas reais da população, promovendo equidade territorial e eficiência administrativa. Quando regidas por critérios técnicos, legais e transparentes, as emendas parlamentares podem representar a concretização prática da descentralização fiscal, convertendo-se em canais legítimos de interlocução entre o poder central e as comunidades locais.

Neste diapasão, ao contrário do que pode parecer senso comum, as emendas parlamentares se estratificam em tipos distintos. De modo geral, classificam-se nas seguintes modalidades distintas, organizadas segundo sua origem e finalidade:

- a. As **emendas individuais com finalidade definida** (art. 166, § 9º, CF/88) são propostas por cada parlamentar e vinculam-se a uma programação específica, devendo ser aplicadas em áreas de competência constitucional da União, como saúde, educação e infraestrutura.
- a. As **emendas individuais de transferência especial**, conhecidas popularmente como “emendas pix”, destinam-se a repasses diretos de recursos aos estados, municípios e Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios ou instrumentos congêneres. Nessa modalidade, os valores transferidos passam a pertencer integralmente ao ente federado beneficiário no ato do repasse, o que lhes confere maior autonomia.
- b. As **emendas de bancada** são apresentadas coletivamente pelas bancadas estaduais no Congresso Nacional e destinam-se a financiar projetos e ações de interesse comum ao respectivo Estado ou ao Distrito Federal, refletindo uma articulação federativa mais ampla.
- c. Já as **emendas de comissão** são de iniciativa das comissões técnicas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como das Mesas Diretoras de ambas as Casas, visando contemplar programas ou políticas públicas vinculadas à área temática de atuação dessas instâncias legislativas.

- d. Por fim, há as **emendas de relator**, também alvo de muitas análises, e elaboradas pelo parlamentar designado para apresentar o parecer final sobre o Orçamento Geral da União, cabendo ainda destacar as emendas dos relatores setoriais, responsáveis por emitir pareceres e propor ajustes dentro de áreas temáticas específicas, como saúde, educação, defesa, agricultura, entre outras.

Cumprе ressaltar que, embora o legislativo detenha o poder de emendar o projeto orçamentário, a execução das emendas não é, em regra, automática. O poder executivo conserva discricionariedade para definir a execução orçamentária e financeira das emendas aprovadas, excetuando-se aquelas de execução obrigatória.

A tramitação das emendas segue rito específico na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), responsável por analisar o PLOA, apreciar as propostas de modificação e emitir parecer conclusivo. Após aprovação na Comissão e deliberação em sessão conjunta do Congresso Nacional, o projeto de lei orçamentária é remetido ao Presidente da República para sanção, convertendo-se, então, na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Não obstante o caráter democrático das emendas parlamentares, que simbolizam o exercício da representação política no planejamento das despesas públicas, sua utilização tem sido objeto de intenso debate. O instrumento, embora amplie a participação do Legislativo e favoreça a descentralização de recursos, também pode fragilizar a racionalidade e a unidade do planejamento estatal se manejado sem critérios técnicos e transparência. Em contextos de baixa governança e controle, há o risco de utilização das emendas como moeda de troca política, o que compromete a eficiência do gasto público e a integridade do processo orçamentário.

#### 4.2. SÃO SUFICIENTES AS ATUAIS CONDICIONALIDADES CONSTITUCIONAIS PARA O USO DAS EMENDAS DE TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS?

Conforme visto, a despeito da existência de uma série de tipos distintos de emendas parlamentares, o enfoque específico nas transferências especiais enquanto subtipo das emendas individuais vem ao centro do celeuma. Para além da simples definição formal desta ferramenta, em associação ao já demonstrado

ceticismo popular e especializado sobre seu *modus operandi*, caberá a visualização e mapeamento do seu atual procedimento e uso. Vejamos.

Conquanto as emendas parlamentares configuram uma das expressões mais relevantes do pacto federativo no ordenamento jurídico brasileiro, essa prerrogativa encontra-se delimitada por um conjunto de condicionalidades constitucionais que visam compatibilizar a autonomia política dos parlamentares com a responsabilidade fiscal, a transparência e a eficiência na execução orçamentária. Tais restrições foram introduzidas paulatinamente no texto constitucional, em especial pelas Emendas Constitucionais nº 86, de 2015, nº 100, de 2019, e nº 105, de 2019, as quais moldaram o atual regime jurídico das emendas individuais impositivas, fixando os parâmetros para sua execução e aplicação.

O artigo 166, parágrafos 9º a 11º, da Constituição Federal de 1988, com redação conferida pela Emenda Constitucional nº 86/2015, estabelece que as **emendas individuais de finalidade definida**, quando utilizadas no projeto de lei orçamentária anual, devem ter execução obrigatória, até o limite de dois por cento da Receita Corrente Líquida (RCL) realizada no exercício anterior. Esse dispositivo foi o que introduziu o chamado orçamento impositivo, estendido às emendas individuais de ambos os tipos, cujo objetivo central é, como exposto, reduzir a assimetria histórica entre o Poder Executivo, responsável pela execução orçamentária, e o Poder Legislativo, titular da prerrogativa de deliberar sobre a alocação dos recursos. A execução obrigatória, no entanto, não significa, ao menos em teoria, a liberdade irrestrita para o parlamentar destinar recursos conforme sua vontade política, pois o texto constitucional impõe condicionalidades substanciais quanto ao destino, à natureza e à execução dos recursos.

A primeira dessas condicionalidades diz respeito à destinação das despesas. O § 9º do artigo 166 determina que metade do montante destinado às **emendas individuais de finalidade definida** deve obrigatoriamente financiar ações e serviços públicos de saúde, integrando, portanto, o piso constitucional do setor. Essa regra tem caráter vinculante e busca assegurar a priorização de políticas públicas essenciais, reforçando o princípio da função social do orçamento. Além disso, a aplicação dos recursos deve observar as competências constitucionais da União, o que significa que o parlamentar não pode propor emendas que impliquem execução de políticas públicas fora do âmbito federal.



Outra condicionalidade fundamental, ainda no campo das **emendas individuais de finalidade definida**, refere-se à execução financeira e orçamentária das emendas. Embora sejam de execução obrigatória, a Constituição autoriza o Poder Executivo a contingenciar ou remanejar recursos em casos de impedimento de ordem técnica ou de não cumprimento das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Esse dispositivo, previsto no §11º do mesmo artigo, busca compatibilizar o princípio da impositividade com a responsabilidade fiscal, evitando que a execução das emendas comprometa o equilíbrio das contas públicas. Assim, o governo pode adiar ou ajustar a liberação dos valores caso a arrecadação não corresponda às previsões orçamentárias, desde que apresente justificativas técnicas e observe critérios objetivos de proporcionalidade entre as programações orçamentárias.

A posteriori, adiciona-se que a Emenda Constitucional nº 100/2019 ampliou o alcance da execução obrigatória das emendas individuais ao estendê-la também às emendas de bancada estadual, mas manteve as mesmas exigências de observância à legislação fiscal e às prioridades da administração pública.

No entanto, o cenário se deforma relevantemente ao tratar das restrições ao subtipo **emendas parlamentares de transferência especial**. Inauguradas através da já mencionada Emenda Constitucional nº 105/2019, a introdução de um novo tipo de execução de emenda individual, disciplinadas especificamente pelo novíssimo artigo 166-A da Constituição Federal, atraiu, de alguma maneira, a ideia de que se fazia necessário estabelecer condicionalidades específicas para esse formato.

Primeiramente, as **transferências especiais** não podem ser utilizadas para o pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo ou pensionista, nem para o pagamento de encargos sociais ou do serviço da dívida. Essa limitação visou impedir que os recursos provenientes de emendas individuais sejam utilizados para cobrir despesas de custeio contínuo ou de caráter obrigatório, preservando sua finalidade pública e seu caráter de investimento. Ademais, o texto constitucional exige que no mínimo 70% dos recursos transferidos sejam aplicados em despesas de capital, ou seja, em investimentos e obras que ampliem ou melhorem a infraestrutura pública. Essa exigência reforça o papel das emendas como instrumentos de desenvolvimento local, estimulando o investimento em bens duradouros e reduzindo a dependência de gastos de custeio.

Outra condicionalidade refere-se à categoria da despesa orçamentária. Como reforçado por ANDRADE (2018), os recursos devem ser aplicados na mesma categoria de despesa em que foram recebidos, seja capital ou custeio, e o ente beneficiário deve observar todas as normas de licitação, execução orçamentária e prestação de contas previstas na legislação federal. A transparência é também, naturalmente, uma exigência constitucional e operacional, de modo que a execução das transferências especiais deve ser registrada e pode ser acompanhada pela Plataforma do Tesouro Nacional, em que há um resumo do controle e monitoramento das transferências voluntárias e impositivas, o que garantiria visibilidade pública e *accountability* na gestão dos recursos.

Por fim, em debate, há uma condicionalidade implícita de natureza federativa e ética: as emendas individuais, ao transferirem recursos diretamente aos entes subnacionais, devem respeitar os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa. Conforme ressaltam MASCARENHAS (2023) e ANDRADE (2018), a ausência de controles rigorosos poderia transformar esse instrumento em terreno fértil para o clientelismo político, o que contraria os fundamentos da descentralização responsável e do federalismo cooperativo. Assim, a execução das emendas está subordinada à observância de padrões de governança, à integração entre órgãos de controle e à publicidade de todas as etapas do processo, desde a indicação parlamentar até a execução final da despesa.

Entretanto, ainda que existam condicionantes específicas às transferências especiais, não se figuram um rol de maneiras práticas a se garantir o cumprimento do princípio da transparência, estando este e uma série de outros princípios cardeais constando sem planejamento robusto na norma. Na verdade, ao se comparar os pré-requisitos estipulados às transferências com finalidade definida e aquelas feitas sem um escopo nítido, logo se denota uma diferença substancial entre o controle desses mecanismos, uma vez que em um deles há a vinculação estrita dos valores a áreas específicas, enquanto em outro há apenas aspectos não autorizativos, restringindo o uso das transferências especiais em alguns determinados temas, sem especificar a que exatamente elas devem servir.

Além do exposto, a diferença substancial entre um tipo de transferência de recursos em que explicitamente se define seu uso finalístico e um outro tipo em que não há a celebração de qualquer tipo de instrumento formal entre o parlamentar e o local-fim torna por escancarar mais a ausência de controle normativo mínimo no

caso das transferências especiais, que passam a operar esgueirando-se ao arripio da fiscalização.

Neste tocante, fica cristalino que as condicionalidades constitucionais e infraconstitucionais que regulam, ou deveriam regular, o uso das emendas parlamentares individuais não representam e nem poderiam ser encaradas como limitações à soberania do Congresso Nacional, mas salvaguardas essenciais à racionalidade fiscal e à integridade das finanças públicas. Por trás de mais condicionantes do uso de dinheiro público há a busca por harmonizar o poder de deliberação política dos representantes eleitos com os imperativos da legalidade, da eficiência e da transparência administrativa retromencionados, convertendo as emendas individuais em seu projeto inicial: instrumentos legítimos de descentralização fiscal e de fortalecimento do pacto federativo.

Deste modo, ainda que tenham sido criadas para que, quando utilizadas dentro dos parâmetros constitucionais e legais, possam cumprir papel relevante na concretização do princípio democrático e na promoção de políticas públicas mais próximas das necessidades reais da população brasileira, a pouca consideração à regulação desses elementos acaba pondo em xeque sua própria legitimidade.

#### 4.3. PONTOS DE GARGALO DAS EMENDAS PARLAMENTARES CAUSADOS PELA INSUFICIÊNCIA REGULATÓRIA – ANÁLISE DOS DESAFIOS À LUZ DA TEORIA DA CORRUPÇÃO

Em continuidade de raciocínio, de modo a trazer de maneira mais explícita o impacto causado pela baixa regulamentação do objeto de estudo, contempla-se os pontos cruciais ao entendimento de quais são, nomeadamente, os estorvos com potencial de entroncamento da falta de transparência.

Quanto ao tema, são muitos os estudos que vão surgindo na literatura especializada, atualizados a cada dia à medida em que, como dito, os veículos de informação trazem novas informações à população. Entre as obras que podem ser apontadas, Caio Gama Mascarenhas, em seu artigo publicado na Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo (2023), realiza uma análise crítica e minuciosa das transferências especiais, a partir de uma perspectiva jurídico-administrativa e de controle institucional.

Em posicionamento concordante ao apurado pelo autor, entende-se que há uma série de vulnerabilidades estruturais que comprometem a integridade do modelo de transferência direta de recursos da União para os entes subnacionais, sem a intermediação de convênios ou instrumentos congêneres. Tais vulnerabilidades são o que representam os obstáculos à efetiva governança das emendas, ampliando os riscos de desvio de finalidade, má gestão e corrupção, tão vistos e criticados na atualidade.

Para o presente estudo, se demonstra crucial refrisar as análises predecessoras como a de Robert Klitgaard que, em sua obra seminal “Controlling Corruption” (1988), desenvolve um dos modelos mais influentes de análise institucional da corrupção, útil ao contexto atual, propondo uma abordagem racional e estrutural do fenômeno. No escopo de seu trabalho, o autor cria a famosa fórmula “*Corruption equals Monopoly plus Discretion minus Accountability*”, em que sintetiza a ideia de que a corrupção não deve ser entendida apenas como um problema moral ou individual, mas sobretudo como uma consequência previsível de arranjos institucionais e administrativos que favorecem o abuso de poder. Ao propor essa equação, há o efetivo deslocamento do debate da esfera ética para a dimensão sistêmica, permitindo compreender a corrupção como resultado da interação entre incentivos, estruturas de poder e ausência de mecanismos de controle. Explica-se.

A primeira variável da fórmula, “*monopoly*”, refere-se à concentração de poder decisório nas mãos de poucos indivíduos ou instituições. Klitgaard observa que quando agentes públicos detêm o controle exclusivo sobre determinados bens, serviços ou autorizações, cria-se um ambiente propício à manipulação e à extração de benefícios privados. O monopólio elimina a concorrência, reduz as alternativas disponíveis aos cidadãos e aumenta o valor das decisões administrativas, tornando-as objeto de troca e negociação ilícita. No contexto da administração pública, especificamente na brasileira, isso se manifesta, por exemplo, em sistemas burocráticos excessivamente centralizados, onde poucos servidores têm autoridade para liberar recursos, licenças ou contratos.

A segunda variável, “*discretion*”, diz respeito ao grau de liberdade decisória de que dispõe o agente público. Klitgaard explica que a corrupção se expande quando as regras e procedimentos administrativos permitem interpretações amplas, subjetivas ou arbitrárias. A discricionariedade, embora necessária em certa medida

para assegurar flexibilidade na gestão pública, torna-se perigosa quando não é acompanhada de diretrizes claras, critérios técnicos e mecanismos de justificação das decisões. Assim, quanto maior a margem de decisão individual sem supervisão adequada, maior a possibilidade de o agente agir de modo a beneficiar interesses particulares.

A terceira variável, “*accountability*”, é o elemento redutor da corrupção na equação. Klitgaard enfatiza que a corrupção floresce quando inexistem mecanismos eficazes de responsabilização, transparência e controle sobre o exercício do poder público. *Accountability*, para o autor, implica não apenas a obrigação de prestar contas, mas também a existência de instituições com poder real para fiscalizar, investigar e sancionar desvios de conduta. Ela exige sistemas de auditoria independentes, liberdade de imprensa, atuação eficiente dos órgãos de controle e participação ativa da sociedade civil. Assim, a ausência de *accountability* não apenas favorece o cometimento de irregularidades, como também cria um ambiente de impunidade que naturaliza a corrupção como prática cotidiana.

Com base nessa equação, Klitgaard propõe que o combate à corrupção deve concentrar-se na reconfiguração das estruturas institucionais, de modo a reduzir o monopólio, limitar a discricionariedade e fortalecer os mecanismos de responsabilização. Como ele afirma, políticas anticorrupção eficazes não se resumem a punições ou campanhas morais, mas dependem de reformas administrativas e legais que tornem o sistema público mais competitivo, transparente e previsível.

A importância dessa abordagem está em reconhecer que a corrupção é um fenômeno estrutural, diretamente vinculado à forma como o poder é exercido e distribuído dentro das instituições. A lógica é clara: quanto mais difuso o poder e mais transparente o processo decisório, menor a probabilidade de ocorrência de práticas corruptas. Essa perspectiva também se aplica ao contexto das transferências públicas e das emendas parlamentares, em que a ausência de critérios objetivos, a ampla discricionariedade dos parlamentares e a fragilidade dos mecanismos de fiscalização criam exatamente o ambiente descrito na fórmula de Klitgaard. Nas palavras do autor:

*Corruption is sometimes a means for achieving political ends. But it can also generate great political costs. It may be a mechanism for buying political loyalty, which may occasionally lead to a sort of integration and participation.*

*On the other hand, when this device is widely used, it leads to popular alienation and political instability”*

Corrupção é, por vezes, uma forma de se atingir finalidades políticas. Porém, também pode gerar um grande custo político. Pode ser um mecanismo de compra de lealdade política, o que ocasionalmente leva a uma tipo de integração e participação. Por outro lado, quando este mecanismo é amplamente utilizado, resulta em alienação popular e instabilidade política.

Sob essa ótica, as transferências especiais, embora concebidas com o propósito de simplificar a execução orçamentária e promover maior descentralização federativa, acabaram por gerar um ambiente institucional propício à fragilização dos controles, ao aumento da discricionariedade política e à redução da transparência.

A partir desse diagnóstico, é possível elencar alguns pontos principais que comprometem a integridade do modelo: a ausência de responsabilização na escolha dos beneficiários, a insuficiência de transparência na execução, a baixa governança orçamentária dos entes receptores e a falta de cooperação entre os órgãos de controle, visualizados na obra de Mascarenhas, a que se reporta.

O primeiro gargalo identificado diz respeito à ausência de responsabilização dos entes infratores na fase de escolha dos beneficiários. Há a observância de que, no atual modelo das transferências especiais, a escolha dos municípios e estados destinatários das emendas é realizada de forma amplamente discricionária pelos parlamentares, sem que haja critérios objetivos de seleção ou avaliação prévia de capacidade administrativa e fiscal dos entes beneficiários.

Diferentemente dos convênios tradicionais, que exigem comprovação de adimplência e regularidade fiscal, as emendas de transferência especial dispensam tais exigências, bastando apenas que o ente federado declare ciência do recebimento e indique conta bancária para depósito. Esse mecanismo, embora simplifique o repasse, esvazia o controle preventivo e permite que recursos sejam destinados a entes inadimplentes, com baixa capacidade de gestão ou envolvidos em irregularidades. Para MASCARENHAS, essa ausência de responsabilização compromete o princípio da moralidade administrativa e cria um ambiente institucional vulnerável ao uso político dos recursos.

O segundo gargalo apontado é a falta de transparência na execução orçamentária das transferências especiais. Neste aspecto, há a demonstração de que, embora a Emenda Constitucional nº 105/2019 tenha previsto mecanismos de acompanhamento e publicidade, na prática a execução desses recursos ocorre de

forma fragmentada, dificultando o controle social e a fiscalização por parte dos órgãos competentes. Isso decorre, sobretudo, da ausência de instrumentos de rastreabilidade do gasto público, uma vez que os valores transferidos perdem a vinculação com o orçamento federal no momento do repasse. Assim, após a transferência, os recursos passam a integrar o orçamento local, tornando-se de livre aplicação e, portanto, sujeitos apenas às regras contábeis e fiscais do ente receptor. Essa característica, que deveria reforçar a autonomia federativa, acaba por diluir a *accountability* e criar uma espécie de “zona cinzenta” na gestão pública, na qual é difícil identificar o uso efetivo dos recursos e suas finalidades concretas.

O terceiro gargalo identificado por MASCARENHAS refere-se à baixa governança orçamentária e administrativa dos entes receptores dos recursos. Aqui, argumenta-se que muitos municípios brasileiros, especialmente os de pequeno porte, não dispõem de estrutura técnica e institucional adequada para gerenciar recursos públicos de forma eficiente, tampouco para realizar licitações e prestações de contas dentro dos parâmetros exigidos pela legislação federal.

A ausência de planejamento, de equipes qualificadas e de mecanismos de controle interno compromete a execução dos projetos e amplia o risco de irregularidades. Segundo o autor, a descentralização financeira sem o correspondente fortalecimento das capacidades institucionais dos entes subnacionais gera assimetrias que corroem o propósito original da política de transferências. Em vez de promover a equidade federativa, ela pode aprofundar as desigualdades entre os entes, beneficiando aqueles com maior capacidade técnica em detrimento dos mais frágeis.

O quarto e último gargalo apontado é a falta de cooperação institucional entre os tribunais de contas e demais órgãos de controle. Observa-se, neste ponto, que o modelo de fiscalização das emendas de transferência especial fragmenta a competência dos órgãos de controle externo: ao Tribunal de Contas da União (TCU) cabe a verificação do cumprimento das condicionalidades constitucionais (como a aplicação mínima de 70% em despesas de capital e a vedação ao uso para pagamento de pessoal ou dívidas), enquanto aos tribunais de contas estaduais e municipais cabe fiscalizar a execução local dos recursos. Essa divisão de competências, sem mecanismos de integração ou troca sistemática de informações, dificulta a coordenação e a efetividade do controle. Em muitos casos, irregularidades identificadas em âmbito local não chegam ao conhecimento do TCU, e vice-versa, o

que fragiliza a responsabilização e permite a perpetuação de práticas inadequadas de gestão.

É feito o alerta de que esses quatro gargalos se interligam e se retroalimentam, formando um ciclo de vulnerabilidade institucional. A ausência de critérios claros de seleção dos beneficiários, aliada à opacidade da execução e à debilidade das estruturas locais de governança, cria um cenário no qual os recursos públicos se tornam mais suscetíveis a desvios e à utilização política.

Além disso, a fragmentação dos mecanismos de controle impede a construção de uma visão sistêmica sobre o uso das transferências especiais, inviabilizando a criação de políticas corretivas eficazes. Sustenta-se, portanto, que o modelo vigente de emendas Pix, embora tenha sido concebido sob a justificativa de promover a simplificação administrativa e a descentralização federativa, acaba por comprometer a integridade do gasto público e a efetividade das políticas públicas.

Alargando o escopo para o universo objetivo, são muitas as demonstrações de que o atual modelo de regulamentação das emendas parlamentares, como visto, destoa de seus objetivos. Aliás, toda a análise dos gargalos identificados em relação às emendas parlamentares, especialmente as que protagonizam o campo amostral, revela profundas implicações para o serviço público brasileiro, quando se correlacionam esses entraves institucionais com o modo como os recursos federais são alocados e utilizados, por exemplo, no Sistema Único de Saúde (SUS). A partir das reflexões de ANDRÉ E CARNUT (2019) e de ZANETTA E CARNUT (2019), é possível compreender como esses gargalos se manifestam no contexto sanitário, agravando a fragmentação do financiamento e comprometendo o princípio constitucional da equidade, essencial ao modelo de saúde pública preconizado pela Constituição de 1988.

O primeiro gargalo apontado, especificamente a ausência de responsabilização na escolha dos beneficiários, encontra paralelo direto no modo como as emendas parlamentares têm sido aplicadas na saúde. ANDRÉ E CARNUT (2019) destacam que, embora as emendas parlamentares possam aproximar o orçamento das necessidades regionais, elas frequentemente são utilizadas de maneira dissociada de critérios técnicos e epidemiológicos, reproduzindo “a lógica de manutenção de currais eleitorais” e convertendo-se, em muitos casos, em instrumento de barganha política. Como observam os autores, “o caráter irregular da



*liberação deste recurso [...] dificulta a execução de investimentos de longo prazo com o objetivo de diminuir iniquidades loco-regionais.”.*

Assim, a falta de critérios objetivos na escolha dos beneficiários e na definição das áreas contempladas pelas emendas reflete precisamente a crítica posta, segundo a qual a liberdade discricionária dos parlamentares na destinação dos recursos, sem adequada responsabilização ou controle prévio, favorece o uso político dos repasses em detrimento da eficiência e da justiça distributiva.

O segundo gargalo, relativo à baixa transparência na execução orçamentária, manifesta-se de forma ainda mais sensível na saúde pública, setor historicamente carente de mecanismos eficazes de rastreabilidade e avaliação de impacto das transferências intergovernamentais. ZANETTA E CARNUT (2019) assinalam que, apesar de a Constituição Federal e a Lei Complementar nº 141/2012 determinarem a adoção de metodologias claras para o rateio de recursos federais, *“esse importante artigo da LC-141 ainda carece de regulamentação por parte do Executivo federal”*, o que faz com que *“o cálculo para a transferência dos recursos da União aos estados e municípios se mantenha com base no valor do ano anterior, corrigido pela variação nominal do PIB”*. Essa ausência de padronização metodológica torna o processo de alocação opaco e dependente de decisões políticas circunstanciais, ampliando a assimetria entre regiões e favorecendo práticas pouco transparentes na execução dos recursos.

Nesse cenário, as transferências especiais, ao dispensarem convênios e formalidades, ampliam a dificuldade de rastrear o destino e os resultados dos investimentos em saúde. Conforme já amplamente observado, essa perda de rastreabilidade faz com que os recursos deixem de ser vinculados a programas federais e passem a integrar o orçamento local, muitas vezes sem controles externos eficazes. Tal fragilidade institucional repercute diretamente na execução das ações e serviços públicos de saúde (ASPS), que dependem de continuidade, planejamento e monitoramento permanentes.

O elemento observado, concernente à baixa governança orçamentária dos entes receptores, é talvez o que mais claramente se reflete na realidade do SUS. ANDRÉ E CARNUT (2019) salientam que o orçamento da saúde é fortemente dependente das emendas parlamentares, chegando a representar, em alguns exercícios, *“mais de 50% dos investimentos federais”* (p. 2). Essa dependência, aliada à irregularidade na liberação dos recursos e à ausência de planejamento

estruturado, produz um cenário em que muitos municípios carecem de capacidade administrativa e técnica para executar os projetos de forma eficiente.

Essa condição se agrava especialmente nos municípios de pequeno porte, onde a falta de equipes de planejamento, controle interno e contabilidade pública aptas a lidar com as exigências legais da execução orçamentária compromete a boa aplicação dos recursos.

O último ponto de entrave, nomeadamente a ausência de cooperação entre os órgãos de controle, também encontra reflexo no setor da saúde. ZANETTA E CARNUT (2019) enfatizam que a efetividade da descentralização fiscal na saúde depende da integração entre União, estados e municípios, e que a fragmentação dos mecanismos de controle tem sido um obstáculo recorrente. O autor cita a necessidade de metodologias pactuadas entre os entes federados para garantir uma distribuição equitativa dos recursos, destacando que:

[...] o Ministério da Saúde definirá e publicará, anualmente, utilizando metodologia pactuada na comissão intergestores tripartite e aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde, os montantes a serem transferidos a cada Estado, ao Distrito Federal e a cada Município.

Contudo, essa disposição legal raramente é observada na prática, e a falta de integração entre os órgãos de controle, em especial entre o Tribunal de Contas da União, os tribunais de contas estaduais e os conselhos de saúde, cria lacunas que fragilizam a fiscalização e comprometem a *accountability*.

Dessa forma, verifica-se que os gargalos descritos não são abstratos, mas encontram expressão concreta na execução das emendas parlamentares em diversos âmbitos da vida pública, como o que se observa especificamente no caso do sistema público de saúde. A ausência de critérios objetivos de seleção, a opacidade das transferências, a debilidade das capacidades institucionais e a fragmentação do controle formam um conjunto de vulnerabilidades que comprometem a equidade e a efetividade do Sistema Único de Saúde. Como observa ANDRÉ E CARNUT (2019), a resultante desse processo é um sistema em que “o planejamento continua sendo feito de forma não integrada”, e em que a distribuição dos recursos tende a reproduzir as desigualdades regionais, em vez de mitigá-las.

Apesar do apontamento de área específica, não é demais reforçar que as irregularidades assombram diversas searas distintas. Um estudo conduzido pela Organização Transparência Internacional identificou deficiências significativas nos governos estaduais quanto à divulgação de informações sobre a aplicação dos recursos provenientes de emendas parlamentares e o progresso das obras públicas financiadas com tais verbas. Segundo os resultados apresentados pelo Índice de Transparência e Governança Pública 2025, apenas três unidades federativas (Acre, Minas Gerais e Distrito Federal) realizam de forma plena a prestação de contas relacionada às emendas parlamentares.

A situação continuou se intensificando: os indícios de irregularidades levaram a Controladoria Geral da União (CGU) a recomendar a suspensão do repasse de emendas Pix em nove dos dez municípios que mais receberam esses recursos, decisão confirmada pelo ministro do Supremo Tribunal Federal Flávio Dino em setembro do corrente ano. Entre os diversos indícios de corrupção, variam eventos como obras interrompidas ou paralisadas sem justificativa plausível, com indicação de que uma emenda foi direcionada a um contrato encerrado antes da efetivação da transferência e, ainda, execução de verba de transferência especial pelo próprio parlamentar beneficiário.

Em suma, trata-se de uma gigantesca malha de oportunidades ao desvio de dinheiro público oportunizada por diversos elementos, de modo que a configuração atual de regulamentação do instituto das emendas parlamentares já se prova insuficiente para garantir o princípio da transparência, basilar à administração.

## **5. MODELOS DE REGULAMENTAÇÃO ÀS EMENDAS PARLAMENTARES**

Restando nítida a necessidade de empreender métodos e caminhos para contornar, ainda que paulatinamente, a fiscalização das emendas parlamentares individuais, protegendo a transparência fiscal e mitigando os efeitos negativos apontados, depreende-se que devem ser pensados modelos de regulamentação possíveis, observando o que a literatura especializada aponta como proveitoso e sugere ao legislador pátrio.

Um primeiro modelo consiste na regulamentação infraconstitucional por meio de leis e decretos estaduais e municipais, que detalhem os procedimentos contábeis

e operacionais para a aplicação dos recursos no ente receptor. Essa abordagem permite a instituição de mecanismos de governança orçamentária específicos, como a criação de contas específicas ou a definição de fluxos de controle interno, com o objetivo de mitigar o risco de má aplicação dos recursos e assegurar o cumprimento das condicionalidades impostas pelo art. 166-A da Constituição Federal. Estados como São Paulo e Mato Grosso do Sul, conforme aponta MASCARENHAS (2023), já adotaram essa sistemática por meio de decretos estaduais, normatizando localmente a gestão dessas verbas.

Outro modelo viável, com potencial para enfrentar o gargalo da desarticulação interfederativa, é a celebração de contratos ou acordos de cooperação técnica entre os entes da Federação e, especialmente, entre os órgãos de controle. Conforme sustenta MASCARENHAS (2023), tais instrumentos, previstos expressamente no § 3º do art. 166-A da Constituição, não envolvem transferência de recursos, mas permitem o compartilhamento de dados, tecnologia e capacitação, facilitando o monitoramento integrado da execução orçamentária e a fiscalização das condicionantes legais. Esta cooperação é fundamental para superar a cisão operacional de competências de controle identificada pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2023).

Para jurisdições que almejam um regramento de maior estabilidade e abrangência, aplicável tanto ao estado quanto aos municípios, a emenda à constituição estadual surge como um modelo adequado. Este instrumento possibilita a reprodução, no âmbito estadual, do regime constitucional das transferências especiais, desde que observado o princípio da simetria e as normas gerais de finanças públicas (MASCARENHAS, 2023). A Constituição do Estado de São Paulo, por exemplo, incorporou tal previsão por meio de Emenda Constitucional, institucionalizando as modalidades de transferência no plano local. Contudo, conforme adverte MASCARENHAS (2023) com base em ALMEIDA (2019), é necessária cautela para não ferir a autonomia municipal com regramentos excessivamente detalhistas.

Neste contexto, as emendas parlamentares, quando associadas a mecanismos de transparência ativa e passiva previstos na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), podem fortalecer a cidadania e o controle social, conforme defendem GOMES e MOREIRA (2021). Ao permitir que a sociedade acompanhe a aplicação dos recursos, a publicidade e a participação social

funcionam como garantias de legitimidade da descentralização. A transparência impede que as emendas sejam utilizadas de modo arbitrário, convertendo-as em instrumentos efetivos de democratização do orçamento e de descentralização fiscal.

Por fim, é crucial destacar que a efetividade de qualquer modelo regulatório está intrinsecamente ligada à superação de gargalos políticos e institucionais mais amplos. Como demonstram BONFIM e SANDES-FREITAS (2019), o Poder Executivo mantém significativa influência sobre o *timing* e o volume de liberação dos recursos, utilizando-se de mecanismos como o contingenciamento e a inscrição em restos a pagar. Portanto, a mera edição de normas não é suficiente; é imperioso um ambiente institucional comprometido com o fortalecimento da *accountability* e da governança orçamentária em todas as esferas de governo.

## 6. CONCLUSÃO

A análise empreendida ao longo deste trabalho permitiu constatar que as emendas parlamentares de transferência especial, embora concebidas como instrumentos de aprimoramento da descentralização fiscal e do pacto federativo, enfrentam graves desafios de implementação em razão de uma regulação insuficiente e de fragilidades institucionais estruturais. A investigação demonstrou que o atual desenho normativo, marcado pela discricionariedade na indicação de beneficiários, pela opacidade na execução orçamentária e pela frágil governança local, cria um ambiente propício a desvios de finalidade, conforme ilustrado pela fórmula de KLITGAARD (1988).

A insuficiência das condicionalidades constitucionais em assegurar a devida aplicação dos recursos, somada à ausência de critérios técnicos na seleção dos entes beneficiários, problema agravado pela baixa capacidade administrativa de muitos municípios, revela a urgência de se avançar em modelos regulatórios mais robustos. Como bem apontado por MASCARENHAS (2023), a superação dos gargalos identificados, notadamente a falta de responsabilização, a transparência insuficiente, a governança orçamentária deficitária e a desarticulação interfederativa dos órgãos de controle, o que exige uma atuação coordenada entre os entes da Federação.

Nesse sentido, os modelos de regulamentação explorados, como a regulamentação infraconstitucional por meio de leis e decretos, os contratos de cooperação técnica e as emendas às constituições estaduais, apresentam-se como caminhos viáveis e complementares para conferir maior segurança jurídica, transparência e eficácia à execução dessas verbas. A efetividade de tais modelos, contudo, depende intrinsecamente de um compromisso político-institucional com o fortalecimento da *accountability* e da integração entre os sistemas de controle.

A transparência, nesse contexto, revela-se como pilar indissociável de qualquer reformulação regulatória. Conforme defendem GOMES e MOREIRA (2021), a associação das emendas a mecanismos de publicidade ativa e passiva, nos termos da Lei de Acesso à Informação, é condição essencial para legitimar a descentralização de recursos e converter as emendas em efetivos instrumentos de controle social e democratização orçamentária.

Ainda, é crucial reconhecer, com BONFIM e SANDES-FREITAS (2019), que a mera edição de normas não é suficiente para alterar a dinâmica de poder que ancora a execução orçamentária no Brasil. A superação dos entraves aqui diagnosticados exige, além de arcabouço legal adequado, um ambiente institucional comprometido com a governança democrática, a ética na administração pública e a primazia do interesse público sobre conveniências políticas circunstanciais.

A emenda parlamentar, em síntese, só realizará plenamente seu potencial como expressão da soberania popular e da federação cooperativa quando lastreada por um sistema de freios e contrapesos capaz de assegurar sua integridade, sua publicidade e sua efetividade na promoção do bem comum.

Nesse cenário, a responsabilização efetiva, inclusive com punição exemplar, dos agentes públicos que se beneficiam da destinação ilícita ou fraudulenta das emendas parlamentares é condição estruturante para a integridade do sistema. A impunidade, ainda que travestida de tecnicidade processual, opera como fator de corrosão institucional: alimenta a percepção de que a captura orçamentária é tolerada, incentiva práticas de favorecimento e perpetua esquemas de desvio que afetam diretamente o financiamento de políticas públicas essenciais, como saúde, educação e infraestrutura. A punição, portanto, não é mero instrumento repressivo; é mecanismo pedagógico e simbólico que reafirma a centralidade dos princípios republicanos e a inaceitabilidade do uso privatístico do orçamento. Sem sanção, a edição normativa transforma-se em letra morta e o sistema de freios e contrapesos perde sua razão de ser.

A emenda parlamentar, como lembram Bonfim e Sandes-Freitas (2019), é expressão da soberania popular e instrumento de afirmação do federalismo cooperativo, mas só realiza plenamente esse potencial quando inserida em um arranjo institucional que assegure integridade, publicidade e finalidade pública. A ausência de responsabilização — sobretudo nos casos em que há apropriação privada de recursos, superfaturamento, direcionamento ilícito ou manipulação eleitoral — distorce a natureza da emenda, convertendo um mecanismo democrático em uma moeda de troca que reforça estruturas oligárquicas locais.

Por isso, a responsabilização não deve ser abstrata: exige ações concretas dos tribunais de contas, do Ministério Público, do Judiciário e das corregedorias administrativas. A punição dos agentes que desviam emendas deve alcançar tanto os gestores locais beneficiados quanto os parlamentares que, consciente e

deliberadamente, as utilizam para fortalecer redes pessoais de poder. A ausência dessa responsabilização reproduz exatamente os gargalos descritos por Mascarenhas: a falta de transparência, a fragilidade da governança local, a dispersão dos mecanismos de controle e a ampla margem de discricionariedade que facilita a corrupção.

Com efeito, a realização plena do potencial descentralizador e democratizante das emendas parlamentares, transformando-as em instrumentos efetivos de promoção do bem comum, pressupõe um pacto federativo revitalizado, no qual a descentralização de recursos ande lado a lado com a responsabilização e a transparência. Nesse contexto, é fundamental resgatar a visão crítica de Regis Fernandes Oliveira (2006), para quem: *“Federação é união entre Estados que se agregam para formar um só todo, mantendo suas características regionais.”*.

No entanto, o autor alerta que, sem os devidos equilíbrios, o pacto enfraquece. A tensão entre autonomia e centralização reflete-se diretamente na execução das emendas parlamentares. Se, por um lado, elas representam um avanço na repartição de recursos, por outro, sua efetividade esbarra na frágil governança interfederativa e na ausência de critérios técnicos que assegurem o interesse público.

Assim, a construção de um federalismo fiscal verdadeiramente cooperativo e transparente, onde as emendas parlamentares cumpram seu papel sem desvirtuamentos, exige mais do que normas. Exige, como bem lembra Oliveira, que:

Fixadas as atribuições de cada ente, cabe a distribuição dos recursos. Não pode ocorrer de forma diferente, uma vez que é essencial ao Estado federal que suas partes funcionem de forma adequada.

Portanto, só com transparência, controle social e compromisso ético será possível converter as emendas em instrumentos de fortalecimento da federação, uma federação que não apenas descentraliza recursos, mas também distribui responsabilidades e assegura direitos.



## REFERÊNCIAS

- ANDRÉ, Edgar Caires Gazzola; CARNUT, Leonardo. **Emendas parlamentares em saúde no contexto do orçamento federal: primeiros resultados**. J Manag Prim Health Care, v. 11, supl. 1, e26s, 2019.
- BONFIM, Raul Wesley Leal; SANDES-FREITAS, Vítor Eduardo Veras de. **Quem controla o orçamento? Apontamentos sobre o timing de liberação das emendas orçamentárias individuais**. Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, João Pessoa, n. 23, p. 139-156, jul./dez. 2019.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.
- BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios**.
- CORRALO, Giovani da Silva; OLIVEIRA, Lucas Monteiro Alves de. **O orçamento público e as emendas parlamentares impositivas em nível municipal: limites e possibilidades**. Revista de Direito Tributário e Financeiro, v. 9, n. 1, p. 92-109, jan./jul. 2023.
- COSTA, Wallerson Pereira da. **Orçamento público: a importância do orçamento participativo na gestão pública**. Revista Controle, Fortaleza, v. 15, n. 2, p. 210-234, jul./dez. 2017.
- FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; SOUZA, Thiago Silva e. **Ciclo orçamentário brasileiro**. Brasília: Enap, 2019. 137 p.
- GALVÃO, Luciana Suarez; HANLEY, Anne Gerard. **Fiscalidade no Brasil Império: a manutenção de privilégios e o legado da desigualdade**. Revista USP, São Paulo, n. 132, p. 79-100, jan./fev./mar. 2022.
- GOMES, Ana Paula de Oliveira; MOREIRA, José Cláudio Domingues. **O enigma do jogo orçamentário brasileiro**. Brazilian Journal of Development, Curitiba, v. 7, n. 12, p. 119193-119209, dez. 2021.
- KLITGAARD, Robert E. **Controlling corruption**. Berkeley; Los Angeles: University of California Press; London: University of California Press, Ltd., 1988.
- MASCARENHAS, Caio Gama. **Regulamentação local das transferências especiais (emendas PIX) e combate à corrupção**. Revista da PGE-MS, Campo Grande, edição 19, p. 65-73, 2023.
- OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. **A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade**. Enfoque: Reflexão Contábil, v. 25, n. 2, p. 16-25, maio/ago. 2006.

SANTOS, Cleidijane Siqueira; COSTA, João Bosco Araújo da. **As emendas constitucionais 95/2016, 106/2020 e 109/2021: inter-relações com o endividamento público e as políticas sociais**. Inter-Legere, v. 4, n. 31, c25685, 2021.

SILVA, Pedro Bruno Santos; NASCIMENTO, Carlos Francisco do. **Constituição de 1988 e a força normativa das normas orçamentárias impositivas: o orçamento público brasileiro e sua realidade dual**. RECIMA21 – Revista Científica Multidisciplinar, v. 4, n. 10, e4104235, 2023.

VIANNA, Oliveira. **Evolução do povo brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938.

ZANETTA, Bruno Lopes; CARNUT, Leonardo. **Metodologias para alocação equitativa de recursos federais a estados e municípios ao redor do mundo: uma revisão integrativa – primeiros resultados**. J Manag Prim Health Care, v. 11, supl. 1, e13s, 2019.