

FILIPPE SPENSER DOWSLEY

**GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E EMENDAS PARLAMENTARES:
DESAFIOS À TRANSPARÊNCIA E AO CONTROLE INSTITUCIONAL NO
FEDERALISMO BRASILEIRO.**

**GOIÂNIA/GO
2025**

AGOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E EMENDAS PARLAMENTARES: DESAFIOS À TRANSPARÊNCIA E AO CONTROLE INSTITUCIONAL NO FEDERALISMO BRASILEIRO.

Filipe Spenser Dowsley¹

Resumo

O artigo analisa criticamente o regime brasileiro de emendas parlamentares, abordando sua evolução normativa, o posicionamento do STF, as principais críticas institucionais e sua aplicação prática no Estado de Goiás (2021–2024). A pesquisa revela fragilidades na transparência, uso clientelista, ausência de critérios técnicos e desvio da finalidade pública. Conclui-se pela necessidade de reformulação institucional que preserve a representação democrática, mas assegure impessoalidade, eficiência e controle social.

Palavras-chave: Direito Tributário. Inventário. Obrigação Acessória. Dever de Comunicação.

I – INTRODUÇÃO: A RECORRÊNCIA DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO DEBATE NACIONAL.

Durante a elaboração deste artigo, no dia 08 de julho de 2025, a Polícia Federal deflagrou a Operação Underhand com o objetivo de investigar o possível desvio de recursos públicos envolvendo emendas parlamentares e irregularidades em procedimentos licitatórios em municípios do Estado do Ceará. De acordo com as investigações, um grupo vinculado ao deputado federal Júnior Mano (PSB-CE) teria exigido contrapartidas financeiras — correspondentes a 12% do valor das emendas — como condição para viabilizar a liberação dos recursos e influenciar a escolha das empresas contratadas pelas prefeituras.

Infelizmente, não é de hoje que o debate em torno das emendas parlamentares tem ocupado lugar de destaque no cenário político brasileiro. A Constituição Brasileira foi promulgada em 05 de outubro de 1988, no dia seguinte, na primeira reunião da Comissão Mista de Orçamento

¹ Procurador do Estado de Goiás, Gerente do Contencioso Administrativo e Criminal da Secretária de Segurança Pública do Estado de Goiás. Pós-graduado em Direito e Processo do Trabalho.

foi aprovada uma resolução permitindo a concessão de subvenções sociais aos parlamentares, o que, à época, corresponderia a CZ 2,8 milhões. Naquele momento, as emendas surgiam como novidade: os parlamentares não teriam mais uma cota; doravante, deveriam propor emendas à comissão do orçamento, estipulando quais seriam as entidades beneficiadas (MAGALHÃES, 1988).

Neste contexto, o presente artigo tem por objetivo apresentar uma análise crítica e sistemática das emendas parlamentares no Brasil, a partir de quatro eixos complementares. O primeiro trata do histórico institucional das emendas, suas principais modalidades e as transformações normativas que moldaram seu papel dentro do orçamento público. Em seguida, examina-se o tratamento conferido pelo Supremo Tribunal Federal ao tema, com ênfase nas decisões recentes que impuseram limites à execução orçamentária, afirmando os princípios da transparência, da rastreabilidade e da impessoalidade. O terceiro eixo discute as principais críticas formuladas pela doutrina e por órgãos de controle, sobretudo no que se refere à fragmentação do orçamento, à vulnerabilidade ao clientelismo e ao comprometimento da eficiência da gestão pública. Por fim, apresenta-se uma análise empírica da aplicação das emendas parlamentares no Estado de Goiás, com destaque para a ausência de planos de trabalho acessíveis, a imprecisão das informações públicas e a concentração de recursos em entidades cuja atuação carece de justificativa técnica e de motivação republicana.

Ao longo da exposição, busca-se demonstrar que, embora as emendas parlamentares possam, em tese, funcionar como mecanismo de desconcentração do poder orçamentário e de fortalecimento da representação democrática, na prática brasileira sua operação tem contribuído para a personalização das políticas públicas, o enfraquecimento do planejamento estratégico e a erosão dos princípios constitucionais da administração pública. A análise empreendida, com base em marcos jurídicos, dados empíricos e bibliografia especializada, procura lançar luz sobre os riscos e desafios do atual arranjo institucional, indicando a necessidade de reformulações que preservem o papel do Parlamento na alocação de recursos, mas que o façam com fundamento em critérios objetivos, técnicas de planejamento e mecanismos de controle adequados à complexidade do orçamento público contemporâneo.

II. HISTÓRICO DAS EMENDAS PARLAMENTARES E AS DIFERENTES MODALIDADES EXISTENTES.

As emendas parlamentares no Brasil constituem instrumentos que conferem ao Congresso Nacional a possibilidade de intervir na elaboração do orçamento anual da União,

influenciando de forma significativa a destinação de recursos públicos. Historicamente, a relação entre o Poder Executivo e o Legislativo na condução orçamentária foi marcada por disputas institucionais, em que o orçamento serviu como instrumento poderoso para construção de uma maioria parlamentar, o conhecido presidencialismo de coalizão, que moldou o desenho institucional contemporâneo. (RESENDE; PIRES, 2024, pag. 3).

O orçamento público brasileiro encontra fundamento nos princípios da publicidade e da transparência. No entanto, a evolução normativa das emendas parlamentares evidencia que a materialização desses valores se deu ao longo de um processo histórico complexo e repleto de tensões.

Desde os primeiros momentos da institucionalização orçamentária no Brasil, o Parlamento travou embates prolongados na tentativa de controlar o orçamento público. Segundo a regra clássica das quatro fases — elaboração, aprovação, execução e fiscalização —, cabia ao Executivo propor o orçamento, ao Legislativo aprová-lo, ao governo executá-lo e aos representantes do povo fiscalizarem a sua implementação (FARIA, 2023, p. 45). Durante o período imperial, o Legislativo já detinha a prerrogativa de fixar anualmente as despesas públicas, embora somente entre 1831 e 1832 tenha sido aprovada a primeira lei orçamentária votada pelo Parlamento brasileiro, isto é, quase sete anos após a vigência da Constituição (FARIA, 2023, p. 80).

Na Primeira República, era comum o uso das chamadas “caudas orçamentárias”, dispositivos de caráter permanente e heterogêneo que, mediante emendas parlamentares, inseriam interesses diversos nas leis orçamentárias anuais. A Constituição de 1926 procurou coibir tais práticas, vedando a inclusão de matérias estranhas à previsão de receita e à fixação de despesa. (MIRANDA, 2024, p. 18) Posteriormente, a Constituição de 1946 restaurou a ampla admissibilidade de emendas parlamentares, o que resultou na dispersão de recursos e na ausência de uma política orçamentária coerente. Essa dinâmica, paradoxalmente, enfraquecia o próprio Legislativo, pois o Executivo utilizava a retenção da execução orçamentária como mecanismo de barganha política e de condicionamento do apoio parlamentar (FARIA, 2023, p. 114).

No contexto mais recente, o escândalo dos “Anões do Orçamento”, ocorrido na década de 1990, expôs de maneira contundente as fragilidades do sistema de emendas e evidenciou a necessidade de reformar o processo legislativo-orçamentário, com o objetivo de reduzir riscos de desvios e assegurar maior eficiência e controle social (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2024, p.7).

Em resposta, a Resolução nº 2, de 1995, do Congresso Nacional, estabeleceu novos parâmetros para a participação parlamentar na elaboração da Lei Orçamentária Anual. Esse ato normativo introduziu a classificação das emendas parlamentares em três categorias principais: emendas individuais, voltadas a atender demandas locais; emendas de bancada, destinadas a objetivos estaduais; e emendas de comissão, reservadas a prioridades de âmbito nacional (RESENDE; PIRES, 2024, pag. 4). A Resolução também passou a limitar o número de emendas individuais que cada parlamentar poderia apresentar, como medida de racionalização e de contenção da fragmentação orçamentária (FARIA, 2023, p. 188).

Em 2015, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 86 instituiu-se um novo marco: a execução impositiva de parte das emendas parlamentares individuais, tornando obrigatória sua implementação pelo Poder Executivo, independentemente de alinhamentos políticos circunstanciais. A partir deste ponto, houve uma alteração substancial no equilíbrio institucional entre os poderes, pois, até então, a mera aprovação das emendas não implicava a sua execução efetiva, que permanecia sujeita ao crivo discricionário do Executivo. Com essa mudança, consolidou-se um novo paradigma, caracterizado pela ampliação do volume de recursos destinados por emendas e pelo acirramento da disputa pelo controle do orçamento público, com claro deslocamento da dominância orçamentária em favor do Legislativo (FARIA, 2023, p. 176).

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 100, de 2019, estendeu a obrigatoriedade de execução também às emendas de bancada estadual. Nos anos seguintes, surgiram propostas legislativas voltadas a expandir essa lógica impositiva às emendas de relator-geral e de comissão, o que alimentou intensos debates sobre os limites constitucionais do protagonismo parlamentar na gestão orçamentária.

Como dito, as emendas parlamentares constituem frações do orçamento público federal cujo destino é decidido por deputados e senadores, com o propósito, em tese, de atender demandas locais, regionais ou temáticas de interesse político e social (MELLO, 2011, p. 13). Embora frequentemente justificada como instrumento de democratização da execução orçamentária, essa prerrogativa também suscita críticas em razão de seu potencial de captura por estratégias clientelistas e práticas patrimonialistas, conforme será melhor desenvolvido, na sequência.

Por ora, é importante explicar a respeito das quatro modalidades principais de emendas parlamentares.

Primeiro, há as Emendas Individuais (RP 6) que constituem o principal mecanismo de atuação individual dos parlamentares no orçamento, possibilitando a destinação de recursos a projetos específicos, frequentemente voltados às bases eleitorais (CARVALHO; TAVARES, 2025, p. 2). Com a Emenda Constitucional nº 86/2015, sua execução passou a ser obrigatória, tendo por base 1,2% da Receita Corrente Líquida e cujo possível contingenciamento deve ser proporcionalmente semelhante ao realizado com as despesas discricionárias (RESENDE; PIRES, 2024, pag. 3).

Ainda sobre as emendas individuais, cabe destacar a utilização das populares “Emendas Pix”, isto é, as transferências especiais, caracterizadas por terem por ter menos exigências formais do que as emendas individuais tradicionais. Tais transferências dispensam convênios, apresentação de projetos e avaliação técnica prévia do Executivo federal, bastando que os recursos sejam aplicados em programações finalísticas do ente beneficiário (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2024, p.7).

De acordo com estudo da Transparência Brasil, em 2020 apenas 3% das emendas individuais se utilizavam das transferências especiais. Em 2024, esse percentual atingiu 32,4%, contudo, menos de 1% das 941 emendas Pix incluídas na LOA de 2024 especificavam claramente tanto o destino quanto a finalidade dos recursos, comprometendo o controle público e a rastreabilidade dos repasses. (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2024, p.16).

Além das emendas individuais, existem as Emendas de Bancada Estadual (RP 7) que são destinadas a objetivos de interesse estadual e adquiriram caráter impositivo com a Emenda Constitucional nº 100/2019. Em tese, por serem formuladas coletivamente, tenderiam a ter um caráter mais estruturante, contudo, na prática, essas emendas podem reproduzir a mesma lógica das emendas individuais, direcionando recursos para atender prioridades políticas locais. (FARIA, 2023, p. 45).

Na sequência, outra espécie de emenda coletiva são as emendas de comissão (RP8) cuja finalidade consiste na priorização de projetos de abrangência nacional ou regional, alinhados a políticas públicas, sendo propostas pelas respectivas comissões das casas legislativas, com as quais, inclusive, deve existir uma compatibilidade; isto é, da comissão temática e a respectiva emenda. (FARIAS, 2023, p. 216). Não estão vinculadas a determinado percentual da Receita Corrente Líquida e nem possuem o caráter impositivo (CARVALHO; TAVARES, 2025, p. 4)

Após a decisão do Supremo Tribunal Federal referente ao orçamento secreto, que será melhor explanada na sequência, a Emenda Constitucional nº 126, de 2022, passou a autorizar, de maneira excepcional, que o relator-geral do orçamento pudesse promover a ampliação de dotações orçamentárias destinadas a atender solicitações das comissões. Como reflexo direto dessa autorização, verificou-se expressivo aumento no montante consignado às chamadas emendas de comissão (identificadas pelo resultado primário 8 – RP 8), cujo valor autorizado saltou de R\$ 329 milhões em 2022 para R\$ 6,9 bilhões em 2023 (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2024, p.29).

Por fim, há, ainda, as emendas do relator-geral (RP9), que constituíram o famoso orçamento secreto. Na origem, as emendas do relator-geral (RP 9) constituíam uma modalidade orçamentária concebida para promover ajustes técnicos e correções pontuais de erros e omissões identificados no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Todavia, entre os exercícios de 2020 e 2022, observou-se uma ampliação significativa do volume financeiro alocado por meio dessas emendas e um progressivo distanciamento de sua finalidade inicial. Esse processo resultou na consolidação do fenômeno que passou a ser denominado, no debate público, de “orçamento secreto”

De forma sintética, o termo “orçamento secreto” designa a prática de operacionalizar recursos orçamentários vinculados às emendas do relator-geral de maneira marcada pela ausência de transparência, o que inviabilizava a identificação tanto dos parlamentares responsáveis pelas indicações quanto dos beneficiários finais dos repasses; inexistia, portanto, clareza quanto aos critérios de destinação, bem como mecanismos adequados de rastreabilidade. (FARIAS, 2023, p. 276).

II. O PARADIGMA ESTABELECIDO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF).

Por ocasião do julgamento de algumas ADPF's relacionadas às emendas parlamentares, o Supremo Tribunal Federal, ao longo dos últimos anos, tem proferido decisões relevantes para o aperfeiçoamento do arranjo institucional, sobretudo no que se refere à afirmação dos princípios da transparência, da rastreabilidade e da eficiência na execução orçamentária.

Nesse sentido, em dezembro de 2022, o STF, no julgamento das ADPFs 850, 851, 854 e 1014, declarou inconstitucionais as práticas que viabilizavam o chamado orçamento secreto. Na oportunidade, a Corte assentou que o uso das emendas RP 9 para inserir despesas sem critérios

objetivos e publicidade contrariava a Constituição e determinou a vedação de destinações baseadas em solicitações de parlamentares ou de usuários externos não vinculados à administração federal. Também afirmou a competência plena dos ministros de Estado para orientar a execução dos recursos e determinou a ampla publicização dos dados referentes aos exercícios de 2020 a 2022, incluindo a identificação nominal de solicitantes e beneficiários (SENADO FEDERAL, 2025, p. 5)

Adicionalmente, ficou assentado que qualquer execução de emendas que não observe critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade será inconstitucional. O STF afastou a possibilidade de interpretação que confira caráter absoluto à execução obrigatória prevista no art. 166 da Constituição, ressaltando que o cumprimento das emendas parlamentares somente poderá ocorrer se todos os requisitos constitucionais e legais forem devidamente atendidos de forma motivada. Assim, nenhuma norma infraconstitucional pode criar exceções que afastem essas exigências ou privilegiem as emendas em relação a outras despesas do orçamento público. (SENADO FEDERAL, 2025, p. 5)

Entre os requisitos destacados, assume centralidade a apresentação prévia de plano de trabalho, que deve ser aprovado pela autoridade administrativa competente. Este plano deve demonstrar a compatibilidade do objeto da despesa com a finalidade da ação orçamentária, a adequação ao programa do órgão executor, a proporcionalidade dos valores e o cronograma de execução (SENADO FEDERAL, 2025, p. 5).

Na sequência, ao longo do ano de 2024, o STF proferiu decisões complementares para assegurar a efetividade das determinações anteriores. Em agosto, foi determinada a suspensão da execução da quase totalidade das emendas parlamentares, salvo para obras em andamento e situações de calamidade, condicionando a retomada à implementação de critérios mais rigorosos de rastreabilidade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2024, p. 8). Entre as obrigações, estabeleceu-se que organizações da sociedade civil e demais entidades deveriam divulgar detalhadamente os valores recebidos e sua aplicação, e que a Controladoria-Geral da União auditasse os repasses realizados entre 2020 e 2024, bem como que para a execução de emendas parlamentares fossem adotados procedimentos objetivos de contratação (SENADO FEDERAL, 2025, p. 20). Reafirmou-se ainda a necessidade de vinculação federativa, restringindo a destinação das emendas ao território de eleição dos parlamentares, salvo exceções relativas a projetos nacionais.

Posteriormente, em 23 de agosto, novas medidas tornaram obrigatória a utilização de códigos específicos de acompanhamento orçamentário e a manutenção dos valores em contas

bancárias individualizadas. Em 10 de outubro, o STF reiterou as restrições às emendas RP 8 e RP 9 e reafirmou a necessidade de identificação nominal dos parlamentares autores das proposições. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2024, p. 8)

Já no dia 2 de dezembro, após a edição da Lei Complementar nº 210/2024, foi autorizada a retomada dos pagamentos das emendas RP 6, RP 7 e RP 9, inclusive relativas a exercícios anteriores, desde que observados os requisitos de transparência e a inexistência de impedimentos técnicos. A liberação das emendas PIX passou a depender da apresentação e aprovação prévia de planos de trabalho no Transferegov.br. Além disso, fixou-se que, a partir de 2025, as despesas com emendas não poderiam crescer além do teto fixado pela LC nº 200/2023, da variação da Receita Corrente Líquida ou do crescimento das despesas discricionárias do Executivo, prevalecendo o limite mais restritivo. Para as emendas de comissão, determinou-se que fossem direcionadas a projetos de interesse nacional ou regional, com atas detalhadas identificando os parlamentares solicitantes (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2024, p. 9).

Ainda em dezembro de 2024, ficou estabelecido que apenas emendas de comissão já empenhadas poderiam ser executadas, vinculando as novas ao atendimento de ações estruturantes. As emendas destinadas à saúde deveriam permanecer em contas específicas e ter sua execução condicionada à aprovação prévia do gestor federal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2024, p. 9).

Por fim, em fevereiro de 2025, o STF homologou o plano de trabalho apresentado pelo Executivo e pelo Legislativo, consolidando as novas regras. Com isso, extinguiu-se o bloqueio generalizado das emendas, mantidas restrições pontuais em casos de ausência de planos de trabalho, contas específicas ou identificação formal dos autores das indicações. O Tribunal de Contas da União recomendou ainda que bancos incluíssem CPF ou CNPJ dos beneficiários finais nos extratos bancários (SENADO FEDERAL, 2025, p. 15).

Da análise das diferentes decisões proferidas, percebe-se um esforço inédito de correção de falhas históricas de transparência e controle; contudo, persiste uma disputa latente pelo controle orçamentário entre Legislativo e Executivo, bem como um posicionamento do Supremo Tribunal Federal a respeito do mérito central da controvérsia – a constitucionalidade, ou não, da existência de emendas impositivas.

III. APONTAMENTOS CRÍTICOS ÀS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS.

Como visto, as emendas parlamentares no Brasil constituem um ponto nevrálgico na interseção entre a representação democrática e a gestão dos recursos públicos, constituindo, hoje, como mecanismo vital para a influência do Poder Legislativo na alocação orçamentária e, por consequência, na disputa política e eleitoral.

No entanto, sua aplicação tem sido objeto de críticas persistentes e multifacetadas, que tensionam os princípios constitucionais da transparência, eficiência e impessoalidade na administração pública. Aliás, as críticas a utilização do orçamento público, especialmente por intermédio das subvenções sociais, para finalidades privadas, clientelistas e propícias a desvios remontam à segunda metade do século XX (SOUZA, 2019, p.28).

Como não bastasse, os arranjos institucionais mais recentes proporcionaram o estabelecimento, no Brasil, de um modelo institucional atípico quando comparado a democracias consolidadas (TOLLINI; MENDES, 2024, p.3), de modo que é prudente uma apreciação minuciosa desses aspectos críticos para melhor compreensão dos desafios impostos pelas emendas à qualidade do gasto público e à governabilidade estatal.

De início, vale destacar que a ausência de transparência e rastreabilidade na destinação de recursos por meio de emendas parlamentares figura como uma das críticas mais contundentes no debate público nacional, vide o posicionamento da Transparência Brasil, organização civil que elaborou uma nota específica neste sentido (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2024). O já citado episódio do “orçamento secreto”, associado às emendas do relator-geral (RP9), constitui exemplo paradigmático dessa opacidade, caracterizando-se pela ausência de identificação clara quanto à autoria e ao destino final das verbas.

É certo que, após as decisões do Supremo Tribunal Federal, ocorreram alguns aperfeiçoamentos; contudo, as chamadas "transferências especiais", popularmente conhecidas como "emendas PIX" (RP6), continuam a suscitar críticas quanto à clareza de sua finalidade e destino. Afinal, há um conjunto de semelhanças entres estas e as extintas emendas do relator (CARVALHO; GONÇALVES; FAVARETTO JÚNIOR, 2024, p.14) de modo que há quem as interprete como um instrumento destinado a contornar os efeitos da decisão do STF, notadamente para não garantir os níveis mínimos de publicidade exigidos (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2024, p. 20)

Não por outra razão, o Tribunal de Contas da União (TCU), inclusive, sugeriu que instituições bancárias incluam nos extratos financeiros os dados identificadores (CPF ou CNPJ) dos

beneficiários finais, como forma de aprimorar a rastreabilidade, tendo tal sugestão sido incorporada pelo Supremo Tribunal Federal (SENADO FEDERAL, 2025, p. 15).

Historicamente, a preocupação com a opacidade na gestão de recursos públicos é recorrente. Desde 1951, já se denunciava o uso indevido das chamadas "subvenções sociais", frequentemente destinadas ao atendimento de interesses clientelistas. Nesse arranjo, parlamentares atuavam como intermediários perante o Executivo, utilizando sua influência política para obter a liberação de recursos sem o devido acompanhamento ou controle (SOUZA, 2019, p.101)

Ora, auditoria realizada pelo TCU em 2019 revelou que a maioria dos contratos firmados por meio de emendas encontrava-se em execução em junho de 2018 (82%) e que o tempo médio para a conclusão das obras aumentou de 70 para 97 meses. Observou-se ainda uma crescente complexidade normativa: o número de instrumentos regulatórios — entre normativas, portarias, decretos e acórdãos — passou de 40, em 2007, para mais de 160, em 2016 (FARIAS, 2023, p. 216). É uma realidade, portanto, de comprometimento tanto da eficiência, como da segurança jurídica.

Esse quadro brasileiro, por sua vez, se distancia dos modelos observados em países da OCDE, onde a participação legislativa no orçamento se dá com maior transparência e previsibilidade, embasada em análises técnicas e avaliações de custo-benefício. (TOLLINI; MENDES, 2024, p.4).

Como dito, desde os anos 1950, investigações jornalísticas — como as realizadas pelo jornal Última Hora — já revelavam o direcionamento de recursos públicos para interesses privados e eleitorais (SOUZA, 2019, p.24). O uso clientelista das emendas parlamentares, voltado à formação de “clientelas eleitorais”, constitui crítica estrutural ao modelo brasileiro. Na ciência política, a alocação de recursos públicos para projetos com impacto localizado, geralmente voltados a beneficiar bases eleitorais específicas de parlamentares é denominada pork barrel. (CARVALHO; TAVARES, 2025, p. 6).

No âmbito das emendas parlamentares federais utilizadas no Estado de Goiás, a pesquisa conduzida Guilherme Augusto Batista Carvalho e Daniel Januário Tavares, tomando por base a legislatura 2019-2022, evidenciou a existência de uma relação direta de sucesso eleitoral entre as emendas parlamentares individuais impositivas aplicadas à saúde em municípios de prefeitos aliados e o retorno de emenda por voto no respectivo município (CARVALHO; TAVARES, 2025, p. 15). Tal instrumentalização da representação política reforça desigualdades,

favorece a perpetuação de grupos no poder, necessidades paroquiais e compromete a alocação racional de recursos para os locais mais necessitados.

Tanto a literatura especializada quanto o discurso político recorrente denunciam o uso das emendas como moeda de troca entre parlamentares e eleitores (MIRANDA, 2024, p. 27). O direcionamento dos recursos, em muitos casos, prescinde de diagnósticos técnicos ou critérios objetivos, sendo guiado por estratégias eleitorais, o que resulta na pulverização de verbas em projetos de baixa expressividade ou viabilidade técnica, em detrimento de um planejamento público coordenado (FARIAS, 2023, p. 216). Aliás, a fragmentação dificulta, igualmente, a consecução de obras estruturantes e contribui para o acúmulo de projetos inconclusos, porquanto os recursos destinados acabam por serem insuficientes (FARIAS, 2023, p. 217)

Há, ainda, a prática recorrente, com base no permissivo constante no art. 20 da Lei 13.019/2024, emendas parlamentares já indicarem diretamente o CNPJ da entidade beneficiária na própria emenda; uma espécie de adjudicação direta do objeto, contornando exigências constitucionais e legais de motivação e da realização do chamamento público e legais (PINTO, 2023, p. 7). Conforme aponta a autora, observa-se a apropriação privada de recursos públicos, legitimada exclusivamente pelo exercício da função parlamentar (PINTO, 2023, p. 7). Ilustra de forma emblemática essa dinâmica o episódio recentemente noticiado, no qual um deputado federal destinou R\$ 2,2 milhões, provenientes de uma emenda do tipo Pix no valor total de R\$ 11 milhões, para o recapeamento de oito vias internas do Residencial Tamboré 1, localizado em Barueri (SP), onde ele próprio reside (RODRIGUES; BRITES, 2025).

A crítica à ineficiência das emendas parlamentares também está relacionada à ausência de critérios técnicos robustos para sua alocação e execução. Ainda que a avaliação de mérito seja prerrogativa do Executivo, estudiosos apontam que, há um bom tempo, as análises dos planos de trabalho são realizadas de maneira superficial e sob forte pressão política — especialmente no fim do exercício financeiro — resultando em aprovações apressadas e carentes de embasamento (VALENTIN, 2011, p. 16). Dados da execução indicam que os principais entraves técnicos decorrem não de recusas por análise de mérito, mas da ausência ou inadequação de propostas, planos de trabalho ou documentação complementar (FARIAS, 2023, p. 337)

A lógica orçamentária deveria basear-se em planejamento estratégico, com definição de metas, indicadores e prioridades claras. Em 2023, apenas 20% do valor total das emendas PIX (R\$ 5,5 bilhões) na Lei Orçamentária Anual identificavam estado ou município beneficiário, sem

qualquer detalhamento sobre sua destinação específica, comprometendo o alinhamento com o plano plurianual (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2024, p.18). Como não bastasse, a complexidade e o volume das informações orçamentárias dificultam o acesso e o controle social efetivo (MIRANDA, 2024, p. 37).

Por derradeiro, há de ser pontuado os efeitos das emendas parlamentares sob a peça orçamentária como um todo. Em um cenário de contenção fiscal já há, naturalmente, um rigidez orçamentária, todavia, diante das emendas impositivas, especialmente após a Emenda Constitucional nº 86/2015, ocorreu um profundo comprometimento da flexibilidade da gestão fiscal e orçamentária. Segundo o economista Felipe Salto, as emendas impositivas já correspondem a 25% de todas as despesas discricionárias do governo federal e a expansão do seu crescimento – de 5 para 40 bilhões, entre 2016 a 2024 - impossibilita, inclusive, a sustentabilidade da dívida fiscal no futuro, ao arrepio ao que preconiza o art. 166-A da Constituição Federal (SALTO, 2024, p.3)

Por fim, vale registrar que países da OCDE adotam mecanismos como o "Spending Review", que revisita periodicamente os programas públicos, avaliando sua continuidade e custo-efetividade (TOLLINI; MENDES, 2024, p.42). No Brasil, esse tipo de prática ainda é incipiente, e a qualidade estratégica das emendas permanece subexplorada como objeto de pesquisa e avaliação, de modo que, diante desse contexto controvertido, soa bastante oportuno uma reflexão crítica a respeito da efetividade do atual arranjo institucional para a concretização de políticas públicas

IV. ACHADOS EMPÍRICOS SOBRE A OMISSÃO DE INFORMAÇÕES NAS EMENDAS PARLAMENTARES ESTADUAIS (2021–2024).

A partir deste acúmulo teórico e crítico, procurou-se analisar a aplicação das emendas parlamentares, no Estado de Goiás, tendo por base as informações referentes aos anos de 2021 a 2024, disponibilizadas no Portal da Transparência do Estado de Goiás (<https://transparencia.go.gov.br/emendas-parlamentares-de-goias/>).

Pois bem. De início, convém registrar que não se localizou – ao menos não na página supra mencionada, específica para as emendas parlamentares – qualquer referência, ou indicação aos planos de trabalhos referentes à aplicação das diversas emendas parlamentares. Como é sabido, desde dezembro de 2022, por força da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, é impositivo que tais planos sejam apresentados e devidamente aprovados pela autoridade administrativa.

Naturalmente, não se está por afirmar que os planos não foram apresentados e avaliados, mas apenas que não se encontram publicizados. Nesse particular, vale lembrar, inclusive, que o dever de transparência estipulado no art. 10 da Lei Federal 13.019/2015 contempla a necessidade de manutenção, em sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho, até cento e oitenta dias após o respectivo encerramento.

Com efeito, ao analisar as informações disponibilizadas no Portal da Transparência a necessidade de ter acesso aos respectivos planos de trabalho tornou-se mais evidente. Eis alguns achados:

i. Existência de 9 (nove) emendas do ano de 2024, com indicação apenas dos respectivos beneficiários, valores, mas sem qualquer indicação do objeto a ser executado. Aliás, em uma delas, destinada ao Sindicato Rural de Anápolis, consta que já houve o pagamento da quantia de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais), mas não é possível saber sequer qual foi, em tese, a destinação da mencionada quantia.

Tal circunstância reforça a crítica, em especial da Professora Élide Graziane Pinto a respeito da problemática da indicação, nas emendas parlamentares, do CNPJ da entidade beneficiária; ao que parece, há uma preocupação maior com quem receberá a quantia do que com o que será efetivamente realizado.

ii. Confusão na inserção das informações relativas aos reais beneficiários das emendas e os prestadores de serviço contratados. Em inúmeros casos, consta como beneficiário da emenda, o prestador do serviço – exemplo: BRASILL INFORMATICA E PRODUTOS LTDA consta como beneficiária de 6 (seis) emendas cujo objeto são equipamentos de informática. Dessa forma, não é possível identificar quais foram os reais beneficiários com a entrega dos equipamentos de informática; não há plano de trabalho, não se sabe quais foram os destinatários, o que compromete, substancialmente, a possibilidade de qualquer controle social.

iii. Incompletude das informações relativas aos objetos das emendas. Além dos casos em que não há nenhuma indicação do objeto – consta, simplesmente, “a definir” – verificou-se, igualmente, que, em centenas de emendas, há uma indicação, extremamente, genérica sobre quais são os respectivos objetos. Exemplo: em diversas emendas, consta como objeto apenas a seguinte palavra: “investimento”. Nada mais. O que está sendo investido? Ao que parece, também não é

relevante. E, no caso específico do investimento, esta omissão é mais grave, pois, por definição do art. 12, §4º, da Lei 4.320/19642, estas despesas são capazes de serem bem discriminadas.

iv. Por fim, ainda no âmbito da transparência, verificou-se que as entidades beneficiárias, em seus sites, também não cuidam de informar se receberam emendas parlamentares, bem como as destinações que eventualmente deram aos valores recebidos. Nesse ponto, o art. 11 da Lei 13.019/2015, estabelece um dever de transparência suficientemente minucioso que, se implementado, poderia suprir boa parte da desinformação existente. Em última análise, tal dever de transparência encontra respaldo, igualmente, no art. 2, da Lei Federal 12.527, de 18 de novembro, de 2009, a Lei de Acesso à Informação.

Aliás, na análise das informações obtidas, a necessidade de uma transparência e de maiores dados para um efetivo controle social tornou-se mais imperativa quando se identifica a destinação para diversas instituições religiosas. Nesse sentido, pode-se citar, apenas de forma exemplificativa e não exaustiva³, a destinação de emendas para as algumas entidades religiosas, a saber: Abrigo Evangelico Jesus Cristo E O Senhor, Assistencia Social Da Igreja Evangelica Ass De Deus, Associa O Evangelica El-Shadai, Associacao Acao Catolica De Itumbiara, Associacao Crista De Desenvolvimento Social E Valorizacao A Vida, Associacao Crista Para Desenvolvimento Humano, Associacao Dos Devotos Do Divino Espirito Santo, Associacao Dos Servos De Nossa Senhora Protetora Dos Nascituros, Centro Espirita O Semeador, Centro Espirita Serapiao Ribeiro, Comunidade Catolica Vida No Espirito, Comunidade Mel De Deus, Fundacao Unidos Pela Fe e Instituto Maranata.

A essa altura, é necessário um esclarecimento. Não se está por sustentar a impossibilidade da destinação de recursos, oriundos de emendar parlamentares, para entidades de caráter religioso. O art. 19, I, da Constituição da República ao mesmo tempo que veda a concessão de subvenções para igrejas, permite, na forma da lei, a destinação de recursos para a colaboração de interesse público. E, nesse aspecto, o art. 2º, I, alínea c admite a possibilidade de uma entidade religiosa ser considerada uma organização da sociedade civil (OSC), quando se dedicar a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social que não se confundam com as finalidades exclusivamente religiosas.

Diante desse quadro normativo, parece nos que seria adequada a disponibilização de maiores informações quanto à destinação de valores para tais entidades, notadamente para verificação dos requisitos estabelecidos pelo legislador. Em vários casos, no Portal da Transparência, no que tange ao objeto, havia apenas poucas informações, tais como: “custeio”, “a definir”, “veículos”, “investimento entidade privada”.

No mais, é importante sublinhar que não está por fazer nenhum juízo a respeito da efetividade, ou da seriedade das mencionadas entidades. Muito pelo contrário, além de pessoalmente ser religioso, reconheço que existem incontáveis instituições religiosas que desenvolvem trabalhos seríssimos e que são notórios; sustenta-se apenas que, no quadro de pouca transparência e de pouquíssimas informações, não se faz possível mensurar, ou dimensionar o impacto positivos da destinação dessas emendas. Talvez a apresentação dos respectivos planos de trabalhos, bem como de documentos comprobatórios superaria tais aspectos problemáticos.

Por fim, ainda no campo dos beneficiários, identificou-se a destinação de recursos públicos, por intermédio das emendas parlamentares, para alguns sindicatos e associações profissionais, voltadas a defesas de interesses corporativos. Tal qual ocorreu com as entidades religiosas, cuida-se de apontar de forma exemplificativa e não exaustiva, algumas entidades beneficiadas: Associação Aposentados E Func Antigos Centrais Eletricas Go, Associação O Goiana Dos Advogados Trabalhistas – Agatra, Associacao Dos Funcionarios Publicos Municipais De Goianesia, Associacao Dos Gestores E Estudantes E Profissionais De Logistica De Anapolis Go, Associacao Dos Permissionarios De Taxi No Municipio De Goiania, Associacao Dos Trabalhadores Itaucuenses Em Goiania, Cooperativa Dos Produtores Rurais De Senador Canedo E Regiao, Sindicato Dos Servidores Da Assemb Legislativa-Sindisleg, Sindicato Dos Trabalhadores Rurais Agricultores E Agricultoras Familiares De Sao Miguel Do Araguaia-Go E Luiz Alves-Go, Sindicato Dos Trabalhadores Rurais De Bela Vista De Goias E Caldazinha, Sindicato Rural De Anapolis, Sindicato Rural De Anapolis, Sindicato Rural De Ipameri, Sindicato Rural De Ipameri, Sindicato Rural De Ipameri, Sindicato Rural De Ipora, Sindicato Rural De Mineiros, Sindicato Rural De Rio Verde.

Ainda que reconhecendo a necessidade da existência de entidades sindicais no ambiente democrático, não há como negar que é problemática a destinação de emendas parlamentares a sindicatos e associações corporativas. Exsurge uma preocupação quanto à observância do interesse público e ao atendimento dos princípios constitucionais da administração

pública, especialmente o da impessoalidade. Tais entidades sindicais e associativa, por definição, têm sua atuação voltada à defesa de interesses setoriais e corporativos — representando categorias profissionais, segmentos econômicos ou grupos específicos — e não a prestação de serviços de interesse coletivo ou universal. A alocação de recursos públicos a esses entes parece ferir a lógica republicana que exige que as políticas públicas beneficiem indistintamente a coletividade, e não segmentos organizados com capacidade de mobilização política.

Além disso, a vinculação direta entre parlamentares e entidades corporativas, por meio das emendas, sugere o desenvolvimento de práticas clientelistas e patrimonialistas, criando espaços opacos de alocação de recursos que escapam aos critérios técnicos e à transparência exigida pela Constituição Federal. Tais repasses contribuem para a personalização da política pública, beneficiando grupos de interesse em detrimento da racionalidade distributiva do orçamento.

V. CONCLUSÃO.

A análise crítica desenvolvida neste artigo demonstra que o regime brasileiro de emendas parlamentares é marcado por uma tensão estrutural entre a legitimidade da atuação parlamentar na alocação orçamentária e os princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Embora concebidas como instrumentos de democratização do orçamento e fortalecimento da representação política, as emendas parlamentares, em sua operação concreta, têm frequentemente contribuído para a opacidade na gestão de recursos, a fragmentação da política pública e a personalização das decisões distributivas.

A pesquisa empírica realizada com base nos dados do Estado de Goiás reforça esse diagnóstico. A ausência de planos de trabalho publicizados, a imprecisão das informações disponíveis no portal da transparência, a indicação direta de beneficiários específicos — inclusive entidades religiosas e sindicais — e a presença de objetos genéricos ou indefinidos revelam um cenário que compromete a rastreabilidade, dificulta o controle social e subverte a lógica impessoal e universal que deve orientar o gasto público.

Trata-se, como propõe Fernando Scaff, de um descompasso entre o orçamento autorizado formalmente e a sua execução real, marcada por opacidades e desvios em relação aos objetivos constitucionais de planejamento, equidade e sustentabilidade fiscal (SCAFF, 2025).

Nesse contexto, impõe-se a necessidade de uma reconfiguração institucional que preserve o papel do Parlamento na construção do orçamento, mas que o submeta a critérios objetivos, mecanismos de responsabilização e práticas efetivas de avaliação de impacto. A experiência recente, marcada pela atuação corretiva do Supremo Tribunal Federal, revelou tanto a gravidade das disfunções do modelo vigente quanto a possibilidade de reversão institucional.

Contudo, como demonstrado, a persistência de lacunas de informação e o uso político das emendas ainda se fazem presentes, exigindo do Estado — em suas múltiplas esferas — uma reafirmação de seu compromisso com a governança orçamentária, a integridade das políticas públicas e a concretização dos direitos fundamentais por meio de alocações que beneficiem indistintamente toda a coletividade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). Análise das principais decisões do STF acerca de emendas parlamentares. Atualização 30/12/2024. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2024.

CARVALHO, Mateus Rodarte de; GONÇALVES, Allan Alexandre Mendes; FAVARETTO JÚNIOR, Ernesto. A dinâmica da “última palavra provisória”: diálogo interinstitucional e o papel das emendas parlamentares no ordenamento jurídico brasileiro. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 32., 2024, Vitória. Anais eletrônicos. Vitória: CONPEDI, 2024. p. 1–25.

CARVALHO, Guilherme Augusto Batista; TAVARES, Daniel Januário. O impacto das emendas parlamentares impositivas na aplicação de políticas públicas para assegurar o direito à saúde no Estado de Goiás. Revista UniAraguaia, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 159–176, jan./abr. 2025. Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>. Acesso em 03 de julho de 2025.

RESENDE, Carolina; PIRES, Manoel. Uma avaliação da problemática das emendas parlamentares. Rio de Janeiro: FGV IBRE, 2024. (Textos para Discussão, n. 15).

FARIA, Rodrigo Oliveira de. Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão. 2023. Tese (Doutorado em Direito Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

MAGALHÃES, Marcos. Subvenções sociais. Gazeta Mercantil, Brasília, 7 out. 1988. Caderno Política.

MIRANDA, Tiago Sales. Emendas individuais e o paradigma de alocação nacional que privilegia a transparência: uma análise no atual contexto do processo orçamentário brasileiro. 2024. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2024.

PINTO, Élide Graziane. Regime jurídico das emendas parlamentares impositivas: riscos e desafios em face do vulgarmente designado “Orçamento Secreto”. In: FRANCE, Guilherme J.; MEDEIROS, Klei P.; CARLOS, Luiz Gustavo (Orgs.). Democracia e políticas públicas anticorrupção. São Paulo: Câmara do Livro, 2023. p. 133–143.

RODRIGUES, Artur; BRITES, Ramiro. Deputado manda emenda para recapear condomínio de famosos onde mora. *Metrópoles*, São Paulo, 25 jun. 2025. Disponível em: Acesso em: 10 jul. 2025.

SALTO, Felipe. A inconstitucionalidade das emendas parlamentares. *UOL Economia*, 30 jun. 2025. Disponível em: <not public link>. Acesso em: 10 jul. 2025.

SCAFF, Fernando. As emendas parlamentares e os princípios republicano e democrático. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 25 mar. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-mar-25/as-emendas-parlamentares-e-os-principios-republicano-e-democratico/>. Acesso em: 14 jul. 2025.

SENADO FEDERAL (Brasil). Nota informativa: decisões do STF sobre emendas parlamentares (ADPF 854, ADIs 7688, 7695 e 7697). Posição em 26 fev. 2025 e desdobramentos. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2025.

SOUZA, Fabíola Amaral Tomé de. “Gângsters da caridade”: sistema político subvencional brasileiro e a manutenção de formação de clientela eleitoral no período de 1946 a 1964. 2019. 251 f. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, 2019.

TOLLINI, Hélio; MENDES, Marcos. *E assim em todo lugar? Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE*. São Paulo: Insper, 2024. 122 p.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. Nota técnica: opacidade nas emendas parlamentares perpetua orçamento secreto. São Paulo: Transparência Brasil, jul. 2024.