

A CONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS PIX: ANÁLISE DA DELIMITAÇÃO DOS PAPÉIS DO EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

**THE CONSTITUTIONALITY OF PIX AMENDMENTS: ANALYSIS OF THE
DELIMITATION OF THE ROLES OF THE EXECUTIVE AND LEGISLATIVE
BRANCHES IN BUDGET EXECUTION**

Sheila Testoni da Rocha

Mestranda em Direitos Fundamentais e Democracia, pela UniBrasil Centro Universitário. Especialista em Teoria Geral do Direito, pela Academia Brasileira de Direito Constitucional. Procuradora Federal da Advocacia Geral da União.

Ana Carolina de Camargo Clève

Doutoranda em Direitos Fundamentais e Democracia, pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil (Unibrasil). Mestra em Ciência Política, pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professora de Direito Eleitoral no Unibrasil.

RESUMO

A disputa entre Legislativo e Executivo pela destinação do orçamento é intensificada pelas emendas parlamentares, sendo as transferências voluntárias, conhecidas como emendas PIX, uma modalidade ágil, cada vez mais utilizada pelos parlamentares para destinar recursos às suas bases eleitorais. Introduzidas pelo artigo 166 – A da Constituição Federal de 1988 –, essas emendas permitem a transferência direta de recursos federais a Estados, Distrito Federal e Municípios, sem a necessidade de vinculação a projetos específicos e sem a formalidade de convênios. A pesquisa visa analisar a constitucionalidade da execução dessas emendas, considerando a delimitação dos papéis do Executivo e do Legislativo. As hipóteses de pesquisa incluem maior liberdade no Poder Legislativo na elaboração do orçamento, aumentando a autonomia dos entes subnacionais na execução das políticas públicas, a falta de transparência e o controle fiscal, o desequilíbrio eleitoral, a crise de governabilidade e a possibilidade de aplicação dos recursos desalinhada do Plano Plurianual (PPA), comprometendo o orçamento impositivo. A pesquisa utiliza o método hipotético-dedutivo, com procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e levantamento de dados, destacando a necessidade de avanços na transparência, na fiscalização e na eficácia da aplicação dos recursos públicos.

Palavras-Chave: Emendas PIX. Inconstitucionalidade. Transparência. Eficiência.

ABSTRACT

The dispute between the Legislative and the Executive for the allocation of the budget is intensified by parliamentary amendments, with voluntary transfers, known as PIX amendments, an agile modality, increasingly used by parliamentarian, to allocate resources to their electoral bases. Introduced by article 166-A OF THE Federal Constitutional of 1988, these amendments allow the direct transfer of federal resources to states, Federal District and Municipalities, without the need to be linked to specific projects and without the formality of agréments. The research aims to analyze the constitutionality of the execution of these amendments considering the delimitation of the roles of Executive and the Legislative. The research hypotheses include greater freedom in the Legislative Branch in the preparation of the budget, increasing the autonomy of subnational entities in the execution of public policies, the lack of transparency and fiscal control, the electoral imbalance, the governance crises, and the possibility of resource allocation misaligned with the PPA (four year plan), compromising the mandatory budget. The research uses the hypothetical-deductive method, with technical procedures of bibliographic, jurisprudential research and data collection, highlighting the need for advances in transparency, oversight, and effectiveness in the application of public resources.

Keywords: PIX Amendments. Unconstitutionality. Transparency. Efficiency.

INTRODUÇÃO

Por meio das emendas parlamentares, os parlamentares disputam com o Executivo a capacidade de determinar a destinação do orçamento da União. O artigo 166 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu regras para as transferências especiais, acrescentando o artigo 166-A, que permitiu a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual nas modalidades de transferência com finalidade definida e transferência especial (apelidadas de emendas PIX).

A questão discutida é o limite de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo na elaboração e na execução do orçamento, tendo como objetivo analisar a constitucionalidade da execução orçamentária das emendas PIX no orçamento federal. É necessário verificar como a realidade tem reagido à incidência das normas em relação à delimitação dos papéis do Poder Executivo e do Poder Legislativo na elaboração do orçamento.

A questão é relevante, pois, conforme relatório da Controladoria-Geral da União (CGU, 2024, p.12), no exercício de 2024, foram previstos cerca de R\$ 8,2 bilhões nessa modalidade de emenda parlamentar, representando 32,66% da emenda parlamentar individual. O Supremo Tribunal Federal foi provocado para decidir sobre a questão, e desde a metade do ano de 2024, após inúmeras decisões do ministro Flávio Dino, os parlamentares têm avançado em aprovar legislações que garantam mais transparência e eficácia na execução desses recursos públicos.

As hipóteses de pesquisa levantadas a partir da literatura do tema são: a) as transferências voluntárias conferem mais liberdade e oportunidade na participação da elaboração e da execução do orçamento dos parlamentares e permitem que as verbas cheguem mais rápidas e fáceis às localidades; b) as emendas PIX não atendem aos critérios de transparência fiscal, exigidos pelos artigos constitucionais 5º, XXXIII, 37, I 63-A, e 60, § 4º, IV, todos da CF/88; c) as emendas PIX promovem o desequilíbrio eleitoral, dado que os Municípios não recebem os valores de forma igualitária, com possível violação ao artigo 170, VII, da CF/88; art. 60, § 4º, I, III; e arts. 1º, 2º, 3º, II e III; d) as emendas impositivas, dentre as quais se incluem as transferências voluntárias, têm ocasionado uma crise de governabilidade no presidencialismo de coalização, acentuada em razão do alto volume despendido na liberação desses recursos; d) as emendas PIX promovem pulverização da aplicação dos recursos federais e, como não estão necessariamente vinculadas ao plano plurianual, podem violar o orçamento impositivo, violando o art. 166, §§ 3º, 4º e 10º, da CF/88; e) impulsionado pelas decisões do Supremo Tribunal Federal, o Poder Legislativo editou a LC nº 210, de 2024, mas as inconstitucionalidades não foram sanadas com essa legislação, embora exista algum avanço no sentido da transparência e na fiscalização pelo Tribunal de Contas da União (TCU), prevista no artigo 71, VI, da Constituição Federal.

Trata-se de uma pesquisa utilizando o método hipotético-dedutivo, que se vale de procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, bem como levantamento de dados.

I. OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO PROCESSO ALOCATIVO DO ORÇAMENTO

De acordo com a definição de Silva (2020, p.28), orçamentos são a formulação das políticas públicas em termos de distribuição de recursos e de política fiscal; representam o desdobramento, em aspectos concretos, das funções essenciais do Estado (alocativa, distributiva e estabilizadora) e do planejamento governamental.

Em linhas gerais, o processo legislativo de elaboração do orçamento no Brasil, inicia com a propositura da lei orçamentária pelo presidente da República (fase de elaboração). Em princípio, toda a alocação de recursos é definida por ele e pela

sua equipe. No Congresso Nacional (fase autorizativa), a peça orçamentária, por meio de complexos procedimentos, pode receber emendas coletivas e individuais, observando alguns limites que a Constituição estabelece de forma expressa no art. 166, §§ 3º e 4º, a saber: que as emendas (i) sejam compatíveis com o PPA e com a LDO; (ii) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa (sendo que determinadas despesas não poderão ser alvo dessa anulação); e (iii) sejam relacionadas com o plano plurianual, isto é, tenham pertinência temática.

Após a apresentação das emendas, o orçamento é debatido, votado e, uma vez aprovado, submetido à sanção presidencial. Portanto, o Executivo planeja os projetos e as atividades que permitirão cumprir as exigências constitucionais nas diversas funções do encargo do Estado; e o Legislativo debate o planejamento, revendo as prioridades alocativas estatais, para imprimir novas configurações, bem como para densificar a conformação democrática (Pinto, 2010, p. 388).

Após a sanção, o presidente da República, com o objetivo de manter sua proposta original, seu projeto, seu plano, ou simplesmente exercendo a sua autoridade, pode vetar as alterações realizadas por meio das emendas legislativas (fase de execução). Por fim, há a fase de controle que ocorre concomitantemente à execução orçamentária (controle interno) ou a posteriori (controle externo), perante o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão auxiliar do Poder Legislativo da União.

No período chamado por Rodrigo Oliveira Faria (2019, p. 241) de predominância do orçamento pelo Poder Executivo (1989-2012), a aprovação das emendas não garantia a sua execução. Isso porque, no decorrer do exercício nas fases de crescimento negativo ou pequeno pode ocorrer a reprogramação da parte discricionária do orçamento em razão de contingenciamento, cortes e liberações, dando ao orçamento um caráter de ser orientado pela receita (Silva, 2020, p.54). O presidente utilizava a falta de sincronia entre a arrecadação fiscal e as despesas previstas como uma ferramenta de ação estratégica, contingenciando a emenda.

A partir de 2013, inaugura o período de dominância orçamentária do Poder Legislativo, com o estabelecimento progressivo de regras que permitissem conferir primazia às definições alocativas dos parlamentares (Faria, 2022, p. 299). É particularmente importante a triangulação normativa que permitiu a devida intangibilidade das emendas: a) execução obrigatória; b) o acompanhamento da execução pela marcação de programas orçamentários (RPs); e c) a vedação de alteração de despesas sem anuência dos parlamentares autores das emendas (Faria, 2022, p.315).

Com a impositividade das emendas, a discricionariedade do Executivo passa apenas a corresponder no exame da oportunidade e da conveniência de realização do contingenciamento, que tem como parâmetro a proporcionalidade no caso das emendas e demais despesas discricionárias (Faria, 2022, p. 315). O orçamento impositivo obriga a autoridade responsável à execução da despesa, não podendo ser feito o contingenciamento, sem a aprovação prévia da casa legislativa.

As emendas procuravam solucionar o elevado nível de discricionariedade do Executivo na execução do orçamento em decorrência do contingenciamento e o tratamento nem sempre respeitoso dos parlamentares e não igualitário entre os congressistas que requeriam as verbas com relação às suas emendas parlamentares (Faria, 2022, p. 301). Esse dispositivo foi criado para descentralizar o orçamento, viabilizando aos congressistas a oportunidade de garantir verbas para demandas locais mais concretas e urgentes da população que representam em regiões não alcançadas pelo governo federal.

A ascendência Legislativa representa a primazia sobre as alocações feitas pelas emendas parlamentares, com o achatamento da discricionariedade do Executivo sobre as demais despesas discricionárias, necessárias para a implementação de políticas públicas. O montante de recurso livre por parte dos Poderes Executivo e Legislativo é reduzido, em comparação com as despesas obrigatórias, que não podem ser contingenciadas. Isso significa que em 2023 as despesas com as emendas representavam 23,84% de toda a despesa livre de alocação (Farias, 2022, p. 357). No orçamento da União de 2024 (Lei nº 14.822, de 2024) o montante destinado as emendas foram de R\$47,4 bilhões.

2. EMENDAS PIX: ANÁLISE DAS MODALIDADES DE EMENDAS PARLAMENTARES

As emendas parlamentares estão previstas na Constituição. Foram gestadas em sede infraconstitucional, por meio de dispositivos das leis de diretrizes orçamentárias, complementadas e entrelaçadas com regras das leis orçamentárias anuais e constitucionalizadas (regimental, infraconstitucional e constitucional).

As emendas coletivas (artigo 166, § 12, CF), subdivididas em RP7, são as emendas de bancadas estaduais, e, em RP8, que são as emendas de comissões permanentes (da Câmara, do Senado, mistas e do Congresso), (artigo 166-A, “d”, CF). Em junho de 2019, a Emenda Constitucional nº 100 tornou obrigatória as emendas de bancada estadual em parcela correspondente a 1% da RCL e corrigida anualmente pela inflação. Essas permitem que blocos de parlamentares se unam para reivindicar despesas de maior amplitude do que as individualmente estabelecidas, embora também apresentem seus problemas. Em que pese tenham escopo normativo voltado para ações estruturantes e demandas de amplitude nacional e de interesse institucional, são muitas vezes utilizadas como mera reprodução, com outro nome, das emendas individuais (também conhecidas como “rachadinhas”, assim denominadas por veicularem grandes quantias sem objeto específico ou definição espacial, repartidas pelos parlamentares durante a fase de execução do orçamento, para que fossem aplicadas em suas respectivas bases eleitorais (Congresso Nacional, 2006, p.88).

As emendas do relator-geral (RP9) foram instituídas para conferir ao relator-geral da lei orçamentária o poder necessário para a organização do conjunto de modificações introduzidas e das despesas conforme as finalidades, bem como para a correção de erros e de omissões de ordem técnica ou legal. Contudo, com o amplo rol de ações do parecer preliminar da LOA, possibilitaram a inclusão de despesas no orçamento que acarretariam em gastos apenas em favor dos parlamentares alinhados ao presidente, decorrendo de uma deturpação do entendimento do artigo 166, §3º, CF (Martynychen, Scaff, 2022).

Existem também as RP6, são as emendas parlamentares individuais (artigo 166, §§ 9º e 11, da CF). Em março de 2015, foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) nº 86, que fixou uma cota mínima obrigatória de emendas individuais (para gastos escolhidos individualmente por parlamentar), correspondente a 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União. A EC nº 126, de 2022, aumentou esse limite para 2% da receita corrente líquida do exercício anterior, sendo 1,55% as emendas dos deputados e 0,45% as emendas dos senadores. Metade desse percentual deve ser necessariamente investida em ações e serviços públicos de saúde. Por serem obrigatórias, o Poder Executivo terá de executá-las, tenham sido sugeridas por parlamentares da base governista ou da oposição, o que as torna até elogiáveis, pois permitem atender de forma igualitária às bases eleitorais, embora haja desigualdade de condições, pois quem não é parlamentar e deseja se candidatar já terá menos recursos para utilizar (Martynychen, Scaff, 2022).

Uma das modalidades de emendas individuais são as chamadas de transferências especiais, conhecidas como “emendas PIX”. Essas emendas foram constitucionalizadas pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019, que introduziu o artigo 166-A na Constituição Federal. Desde então as emendas individuais de parlamentares podem alocar recursos diretamente a entes federados, sem a necessidade de vinculação a projetos específicos e sem a formalidade de convênios. O objetivo, segundo seus defensores, era acelerar a execução de políticas públicas locais. A Constituição prevê que 70% das emendas devem ser aplicadas em despesas de capital. Os recursos não podem ser aplicados em despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e em encargos referentes ao serviço da dívida.

É preciso ressaltar que as transferências PIX são destinadas apenas a estados, DF e municípios, enquanto a tradicional execução com finalidade definida pode ser dirigida para consórcios públicos, entidades sem fins lucrativos, serviço social autônomo, entidades filantrópicas, organização da sociedade civil, além dos fundos estatais, distritais e municipais (Mascarenhas, 2023, p. 17).

Uma das características das emendas PIX é que não podem transferir os recursos diretamente para entidades privadas, mas nada impede que o Estado e o Município executem por meio de uma entidade privada.

Nos próximos tópicos, pretende-se abordar os três principais problemas político-jurídicos identificados por Humberto Nunes Alencar (2024) nas emendas “PIX”, que desafiam a intervenção do Poder Judiciário, pois subvertem a sistemática constitucional que busca garantir a transparência, a eficiência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos, tais sejam: a acomodação política e eleitoral do orçamento, a transparência e a rastreabilidade do dinheiro público e a distorção da lógica técnica da formulação das políticas públicas, prejudicando a eficiência na aplicação dos gastos e violando o orçamento impositivo.

3. ASPECTOS POLÍTICO-ELEITORAIS DAS EMENDAS PARLAMENTARES

A versão do presidencialismo de coalização da Terceira República resulta de um arranjo institucional específico que combina hiperpresidencialismo, tendo em vista o grande acúmulo de poderes concentrados no Poder Executivo, hiperfragmentação partidária, eleições para o parlamento fundadas no critério proporcional com lista aberta e federalismo (Abranches, 2018, p. 363). O sistema é multipartidário, em uma federação extensa e heterogênea, com um elevado grau de conflitos, complexidade de pluralismo e fragmentação (Schier, 2018, p. 267), para governar uma sociedade bastante desigual. No presidencialismo, a coalização é um imperativo da governabilidade (Abranches, 2018, p. 365).

Nos momentos de plena compatibilidade entre a agenda majoritária de demandas da sociedade e agendas políticas do governo, como na adoção de políticas de combate à fome e à inflação, o sistema funciona bem e gera boas políticas. Contudo, nos períodos normais, as políticas são alteradas pelo clientelismo, contribuindo para aumentar desigualdades por meio da alocação enviesada de recursos públicos e implementação diferenciada de políticas públicas (Abranches, 2018, p. 364).

Os partidos não são programáticos, mas são puramente eleitorais. Nesse sistema, como formar uma coalização? O principal incentivo institucional para a manutenção da fidelidade partidária e da lealdade à coalização estava no sistema de distribuição dos recursos orçamentários (Schier, 2016, 291)

As emendas RP9 eram formas de dar apoio ao governo no presidencialismo de coalização, privilegiando a distribuição de verbas públicas para quem apoiava o governo, seja de oposição ou de situação. Logo, as emendas se distanciavam do objetivo original de representar o aprimoramento das políticas regionais, para servirem ao proveito de cunho eleitoral e privatístico, conforme ressaltou a ministra Rosa Weber, no julgamento da ADPF 850/DF (2020, p.2).

Criada a cota parlamentar, com tratamento igualitário dos parlamentares, são necessários recursos adicionais para que os partidos participem da coalização, com elevação dos custos de governabilidade (Faria, 2022, p. 347). Dessa forma, hoje

os parlamentares só precisam de cargos e de verbas do governo em pontos específicos ou por ganância, pois eles controlam por emendas um volume de recursos enorme para irrigar seus redutores eleitorais, e têm acesso a fundos partidários e eleitorais bilionários, criados por eles para financiar as suas campanhas (Abranches, 2024).

Nesse balanço, o Poder Executivo não pode ser o contraponto do Poder Legislativo. Existe uma lógica partidária estruturada em torno da composição do Governo. Os acordos políticos garantem a governabilidade e o funcionamento das instituições. Imaginar, contudo, que somente o Governo Federal é capaz de administrar com responsabilidade é um útil preconceito tecnocrático (Abranches, 2018, p. 373). Tudo é negociado caso a caso.

O redesenho do arcabouço do orçamento brasileiro traz impactos significativos para o funcionamento do presidencialismo multipartidário. Esses impactos incluem: a) ampliação das dificuldades de formação de maiorias governamentais, b) acréscimo dos custos de governabilidade do presidencialismo de coalização, c) ampliação do loteamento de cargos no âmbito do Executivo, órgãos e empresas estatais (Faria, 2022, p. 345).

O objetivo final das emendas, para os parlamentares, sempre no campo da rubrica de “investimentos”, é político. Os parlamentares destinam recursos para suas bases eleitorais, com os prefeitos atuando como principais cabos eleitorais dos deputados federais que disputarão as eleições. Os partidos que mais repassaram esses valores no último ano são aqueles com as maiores bancadas no Congresso, os maiores fundos partidários e eleitorais e os que conquistaram os maiores números de prefeituras no primeiro turno.

De acordo com a reportagem publicada no jornal a Folha de São Paulo, de 12 de janeiro de 2025, 98% dos prefeitos dos municípios mais beneficiados com emendas parlamentares nos últimos quatro anos foram reeleitos (Santos; Ferreira; Pretto). Isso compromete o equilíbrio eleitoral e permite que os parlamentares influenciem nas eleições de suas bases, além de barganhar recursos em favor de apoio político (Costa, 2020, p. 26). Nesse processo, alguns municípios podem receber mais recursos ou menos, dependendo de critérios de cunho meramente eleitoral.

Na prática, isso significa que prefeitos e prefeituras exibem fotos e vídeos de ambulâncias, pavimentações e outros investimentos viabilizados com o dinheiro enviado pelos congressistas, projetando seus nomes como opção única entre a população local, sobretudo no período pré-eleitoral.

A falta de critérios fica evidenciada com a diferença do porte das cidades que mais receberam emendas Carapicuíba (SP), Boa Vista (RR), Bonfim (RR), Osasco (SP) e Caroebe (RR), municípios que têm de 10,6 mil a 728 mil habitantes (CGU, 2024).

O que se discute desde 1992 no Brasil, com o escândalo dos anões do orçamento, é que as emendas fossem predominantemente coletivas, o que tornaria mais difícil usar os recursos na competição política direta.

4. A TRANSPARÊNCIA E A RASTREABILIDADE DAS EMENDAS “PIX”

Dos R\$ 20,5 bilhões de recursos de transferência especial entre 2020 e 2024, menos de R\$ 1 bilhão teve prestação de contas, o que corresponde a apenas 4,5% do dinheiro gasto (Alencar, 2024, p. 126).

Em uma democracia, todo poder é representativo, o que significa que deve ser transparente e prestar contas à sociedade (Barroso, 2024, p. 360).

O princípio da transparência é um desdobramento do princípio da publicidade, estabelecido no artigo 37 da Constituição Federal. Está contido também no artigo 163-A, que reforça a necessidade de transparência fiscal e na aplicação dos recursos públicos. Além disso, está reforçado no direito à informação (art. 5º, XIV e XXXIII); ao dever de disponibilizar as informações sobre as contas públicas para todos (art. 31, § 3); à garantia de acesso aos registros administrativos e a informações sobre os atos de governo (art. 37, § 3º, II); à obrigação de divulgar a arrecadação tributária e os recursos recebidos de transferências intergovernamentais (art. 162); e à necessidade de elaboração de leis orçamentárias e divulgação de relatórios de execução orçamentários e periódicos (art. 165).

De acordo com o relatório do Tribunal de Contas da União (2021), o resultado da falta de transparência em relação às emendas PIX parece ser resultado de dois fatores: I – Há dúvidas no âmbito do TCU sobre a natureza jurídica das emendas PIX, bem como de quais são as esferas responsáveis pela fiscalização desses recursos; e II – Há uma omissão na prestação de contas pela faculdade que pode ser extraída do art. 18 da Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 252/2020 (Brasil, 2020), que estabelece discricionariedade quanto ao registro da execução dos recursos da Plataforma + Brasil pelos entes que receberem recursos por meio das emendas PIX.

Além disso, não há uma definição em que área de atuação do setor público (cultura, educação, defesa) serão utilizados os recursos no momento em que o prefeito recebe as transferências especiais, bem como se o prefeito utilizou o recurso ou o que fez com o dinheiro disponibilizado. Assim, não é possível saber como foram utilizados os recursos enviados aos entes subnacionais.

Com a criação das emendas PIX, é necessária uma aproximação entre o TCU, a CGU e os órgãos de controle locais, para efetivar mais transparência do que é feito com os recursos dessas emendas (Alencar, 2024, p. 63). Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação, os governos estaduais e

municipais devem enviar as informações orçamentárias para o Governo Federal, além de dar publicidade a essas informações pela internet.

Fala-se muito em *accountability*, que significa, basicamente, transparência e eficiência. Analisar o resultado da política pública e o custo somente é possível com transparência, sendo um dos papéis do orçamento, e o que trata a temática do *accountability* (Silva, 2020, p. 42), meio pelo qual os governantes são constrangidos a responder por seus atos ou omissões em face dos governados.

Para que ocorra a *accountability* é necessário que existam informações claras com relação à utilização dos recursos públicos e dos resultados das políticas públicas (Alencar, 2024, p. 72).

No caso das emendas, não é possível especificar o objeto dos gastos nas etapas de execução (empenho, liquidação e pagamento), tendo em vista que a escolha de como será realizada a despesa é feita pelo beneficiário. Assim, em uma pesquisa da LOA federal de cada ano não é possível saber como foram utilizados os recursos enviados pelas transferências especiais. A regra que estabelece o percentual de 70% para investimentos públicos é válida para o autor da emenda, sendo que o beneficiário pode gastar livremente o recurso recebido.

A corrupção é um dos problemas estruturais na política brasileira, sendo necessária a divulgação das informações fiscais para que se estendam as contas públicas às características de *accountability*. (Alencar, 2024, p. 81).

De acordo com a reportagem da Folha de São Paulo, de 28 de fevereiro de 2025 (Holanda, Cunto, Feitoza, 2025), o ministro Flávio Dino disse a deputados federais que há mais de 80 inquéritos abertos na Corte para apurar denúncias e irregularidades envolvendo emendas parlamentares.

Esses pontos destacam a importância de mecanismos robustos de transparência e de controle na gestão dos recursos públicos, especialmente no contexto das emendas PIX. A divulgação adequada das informações fiscais e a fiscalização rigorosa são essenciais para combater a corrupção e garantir que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente e em benefício da sociedade.

5. EFICIÊNCIA ALOCATIVA E EMENDAS PARLAMENTARES “PIX”

As despesas discricionárias representam um instrumento indispensável na realização de políticas públicas. Não por outra razão são chamadas de despesas de investimento e de custeio, pois são empregadas em financiamento de programas sociais, obras de infraestrutura e programas de incentivo. Assim, trata-se de uma atividade típica de Governo, baseada na escolha eleitoral em relação ao programa do Governo eleito.

Como afirma Marina Michel de Macedo Martynychen (2025), existem dois limites do administrador público na questão da discricionariedade regrada do gasto público: os limites formais, que são relacionados com a vinculação da receita, co-

nhecidas como despesas obrigatórias, e os limites materiais que estão dispostos no artigo 3º da Constituição Federal que inclui entre os objetos fundamentais da República “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. A dificuldade reside nas condições fáticas de sua efetivação e realização.

A seleção de prioridades é para distribuir recursos escassos entre demandas variadas com uma tensão entre definir o que é interesse público, por meio de procedimentos representativo-participativos, e de garantir direitos fundamentais que impeçam o retrocesso social e afronto ao núcleo intangível da Constituição Federal (Pinto, 2010, p. 388). Assim, embora seja uma decisão política, o conteúdo da despesa deve estar vinculado às prioridades eleitas pelo constituinte originário.

Do texto constitucional em vigor no Brasil podem ser extraídas políticas públicas que são “deveres do Estado” e tidas como de eficácia constitucional progressiva (Pinto, 2010, p. 148). Assim, de início deve-se garantir a subsistência em caráter primordial (segurança alimentar, previdência, saúde e educação básica) e, após, a inclusão de outras políticas cultural, desportiva e laborativa, com o implemento progressivo dos objetivos fundamentais da República inscritos no art.3º da CF/88 (Clève, 2003, p. 28).

Decorre diretamente da Constituição o princípio da eficiência, que determina que o Poder Público deve produzir o máximo com o mínimo de gasto, e o da economicidade, previstos nos artigos 37 e 70 da EC/88. Assim a EC nº 109, de 2021, passou a exigir que a Administração Pública realize a avaliação das políticas públicas, com a divulgação do objeto a ser avaliado e o dos resultados obtidos (art. 37, § 16). Estabelece que a leis orçamentárias observem, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstas (art. 165, § 16º).

O artigo 20, introduzido na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro pela Lei nº 13.655, de 2018, normatizou que a verificação dos possíveis efeitos das opções administrativas é componente inafastável do planejamento, com a necessidade de procedimentalização da escolha, definindo etapas indispensáveis para escolhas legítimas (Valle, 2020, p. 129) na sociedade hiperfragmentada.

É possível identificar no ordenamento jurídico brasileiro o modelo moderno de orçamento de resultados, pois a Constituição Federal prevê taxativamente que as metas serão fixadas nos planos (plano plurianual, programas de governo e orçamentos) e que essas mesmas metas devem ser traduzidas em resultados na execução orçamentária, a serem avaliados pelos órgãos de controle (Boechat, 2018, p. 161). A existência das três leis orçamentárias explica-se no contexto do planejamento que a ação estatal deve cumprir. Assim, o PPA deverá estabelecer diretrizes, objetivos e metas para a administração pública federal, a LDO deverá compreender metas e prioridades e a LOA, objetivos programáticos, dada sua moderna estruturação em programas, destacando-se, ademais, a sua função de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

Com a reforma proposta pelas EC nº 100, de 2019, e EC nº102, de 2019, consolidou-se a natureza impositiva do orçamento como um todo, visando combater o gasto insuficiente, adotado de forma arbitrária, sem base legal ou sem justificativa (Ferreira, 2024, p. 442). O intuito de conferir uma impositividade do orçamento seria conferir mais efetividade dessa ferramenta de planejamento (Guimarães, 2020, p. 16).

O administrador público passa a responder no orçamento impositivo não só com relação ao gasto, sem ou além da autorização, mas em desconformidade com o que foi legalmente programado (Ferreira, 2024, p. 459). Portanto, não apenas as emendas ao orçamento têm comando de impositividade, mas também o orçamento como um todo. Dado que o foco é a impositividade, é necessário que o gasto público esteja jungido a um programa, com indicadores de desempenho, informações acessíveis, para que se possa exigir do gestor uma atuação mais eficiente, direcionando o olhar para uma administração em geral e orçamento como um plano de gestão que concatene os macros interesses do Estado (Ferreira, 2024, p. 473).

Tanto a flexibilização do Executivo da peça orçamentária quanto o descaso do Parlamento na formulação de políticas de maior interesse nacional são igualmente lesivos (Ferreira, 2024, p. 493). O reconhecimento da materialidade da lei orçamentária e a imputação de efeitos impositivos restaura o desejável equilíbrio na relação entre os poderes do Estado (Ferreira, 2024, p. 114).

Os termos da EC nº 105, de 2019, obstam que o Executivo proponha políticas públicas, por lhe retirar a possibilidade de sugerir como será destinada parte da receita orçamentária (Chaves, 2020, p. 17). As transferências especiais fazem parte de um programa que não integra o PPA, de forma que não é possível afirmar se essas emendas estão obedecendo ao artigo 166 da CF/88 (Alencar, 2024, p. 28). A transferência de recursos da União para outro ente da federação que ficará livre para utilizar o recurso. A CF/88, art. 166, § 9º, define que no mínimo 50% das emendas individuais devem ser alocadas para ações e serviços públicos de saúde, e estas só podem ser realizadas por meio de transferências com finalidade definida. Assim, os parlamentares devem executar metade de suas emendas individuais por transferência definida para saúde, e ficam livres para usarem a outra metade como desejarem, até mesmo por meio das emendas PIX.

Os deputados tendem, portanto, a formar suas pautas a partir de demandas locais, existindo uma tendência em atender a obras menores e específicas em detrimento de questões de maior relevância (Alencar, 2024, p. 57). O presidente seria um maximizador da agenda (Schier, 2016, p. 291).

O modelo de proporcionalidade adotado para a eleição dos deputados federais implica que representantes eleitos como responsáveis por interesses nacionais estejam, de fato, comprometidos com parâmetros locais e comprometidos com a defesa de interesses locais. O cidadão de um Estado-membro somente pode

votar em candidatos de seu Estado. Tal modelo proporciona a eleição de deputados federais, responsáveis por interesses nacionais, a partir de parâmetros locais e comprometidos com a defesa de interesses locais (Schier, 2016, p. 276).

Ressalta-se que cada unidade federativa elege, para o Congresso Nacional, uma quantidade de deputados federais proporcional ao tamanho da população. Dessa forma, as unidades federativas com maior população proporcionalmente possuem um número maior de deputados federais, enquanto aquelas com menor população elegem um número menor de deputados, respeitando-se sempre um mínimo de 8 deputados federais e um máximo de 70 deputados, conforme estabelecido constitucionalmente.

Da mesma forma como os políticos não são mais dependentes dos empresários para terem recursos de campanha, mérito do fundo eleitoral, os prefeitos não dependem mais da boa vontade dos governos estaduais e federal para atender a muitas das demandas da população. Mais do que isso: podem escolher onde investir sem precisar se adequar a políticas públicas alheias. Isso torna bem mais fácil deixar uma marca na cidade, mesmo que essa marca seja de curto prazo eleitoral, como asfalto. E, principalmente, tira dos governadores e do presidente o protagonismo nas cidades.

Dentre esses envios, André Janones, deputado federal, enviou R\$ 1,9 milhão em emendas PIX para a cidade de Ituiutaba, no interior de Minas Gerais. O dinheiro foi utilizado para custear uma festa com vários cantores sertanejos (reportagem a Revista Piauí, de 17 de junho de 2022).

Essa prática viola, de uma só vez: (i) o dever de estabelecer a programação financeira mediante critérios que apresentem os melhores resultados para o alcance dos programas anuais (art. 48, “a”, Lei nº 4.320, de 1964); e (ii) o dever de utilizar a programação financeira como instrumento de planejamento estatal para o alcance dos objetivos dos planos e dos programas gerais, regionais e setoriais de caráter plurianual (art. 7º, “b”, c/c art. 15, Decreto-Lei nº 200, de 1967).

A iniciativa para a apresentação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com indicação das metas e das prioridades da administração pública federal, cabe ao Poder Executivo, razão pela qual afronta esse princípio a criação de emendas em relação às quais não há participação dessa esfera de governo na definição de metas e de prioridades.

Alguns dos problemas orçamentários são induzidos pelo próprio sistema, pois a racionalidade individual dos agentes os levaria a maximizar a utilização dos recursos em proveito próprio. O orçamento não é apenas uma lei, mas elemento central que impacta o sistema político e sua própria estrutura de competência entre os Poderes (Alencar, 2024, p. 481).

O que se verifica é uma queda de braço entre o Executivo e o Legislativo sobre quem tem maior captura do poder decisório na alocação dos recursos públicos, não propiciando alinhamento estratégico e coordenando diálogos para o

bem comum (Alencar, 2024, p. 483). Assim, é-se difícil prosperar o orçamento impositivo sem reformulação dos sistemas partidário e eleitoral, visando a maiorias sólidas no Congresso. (Alencar, 2024, p. 483).

Identificado um grave descompasso entre a indicação do parlamentar e o planejamento, cabe ao TCU alertar sobre a necessidade de realinhamento da destinação e, em caso de reiterado descumprimento, adotar medidas para obstar a execução da despesa (Silva, 2020, p. 17).

Contudo, para que fosse possível a normatização dos impedimentos técnicos, ampliando a discricionariedade do Poder Executivo, seria necessário que o exame das propostas fosse efetivamente um exame de mérito, a permitir a checagem e a aderência às propostas dos critérios estabelecidos pelas políticas públicas (Faria, 2022, p. 354). No entanto, o prazo para que os órgãos setoriais analisem a eventual existência de impedimento de ordem técnica é exíguo e há baixa quantidade de servidores.

O TCU direcionou vários acórdãos ao Poder Executivo, indicando hipóteses de ausência de regulamentação de critérios legais, de ausência de critérios no direcionamento de recursos públicos e de distribuição territorial de recursos em desacordo com diagnóstico do próprio Executivo (Acórdão nº 2.888/2015; Acórdão nº 1.335/2020. Acórdão nº 2.817/2020; Acórdão nº 2.919/2009; Acórdão nº 2.359/2018).

A orientação do TCU para que o Poder Executivo estabeleça uma priorização do orçamento e apresente aos parlamentares um cardápio de ações em infraestrutura, em todas as regiões do país, com indicadores que apontem o grau de prioridade de cada projeto, sob a óptica de seus impactos sociais, econômicos, ambientais e de uma maturidade mínima para receber recursos públicos, pode ser eficaz para alinhar a alocação de recursos com os objetivos estratégicos e as necessidades reais do país.

6. O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA REGULAÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES

No nosso modelo político, o conflito entre Executivo e Legislativo é comum e decorre da instabilidade das coalizões, principalmente em razão do hiperpartidarismo. Ao contrário dos regimes parlamentaristas, nosso modelo não dispõe de mecanismos políticos ágeis para solucionar impasses previsíveis entre o Executivo e o Legislativo, entre partidos governistas e opositores ou entre a União e as unidades da Federação. O último recurso para a resolução é a judicialização (Abranches, 2018, p. 365).

Contemporaneamente a separação dos poderes visa a uma atuação coordenada, buscando o diálogo institucional em torno dos objetivos comuns e da

realização ótima dos direitos fundamentais, com uma importância que ultrapassa a ideia de divisão de poder (Alencar, 2024, p. 117).

No modelo de constitucionalismo, a lei é democrática porque é decidida por meio de um procedimento parlamentar que pressupõe respeito a determinados direitos fundamentais que são pressupostos no processo decisório: todos podem discutir, participar, têm poder de agenda, todos os interesses são iguais, todos são livres para decidir e escolher. Além disso, é exigido que o conteúdo da decisão do parlamento esteja materialmente vinculado ao respeito e à realização de um determinado núcleo de direitos fundamentais (Schier, 2018, p. 266).

O Supremo Tribunal Federal tem um papel nessa questão, pois constituições modernas têm duas funções principais. Primeiro, elas reúnem e refletem os valores políticos fundamentais da sociedade, estabelecendo um consenso mínimo sobre suas instituições e os direitos fundamentais que devem ser protegidos. Segundo elas, organizam o processo político democrático, garantindo que a maioria possa governar, as minorias possam participar e a alternância de poder. No contexto brasileiro, o Supremo Tribunal Federal tem a importante tarefa de proteger os direitos fundamentais e assegurar que as regras da democracia sejam seguidas. Assim, quando não estiverem em jogo direitos fundamentais ou procedimentos democráticos, juízes e tribunais devem acatar as escolhas legítimas feitas pelo legislador (Barroso, p. 355, 2024).

O Supremo tem o papel de reforçar valores democráticos de justiça e de igualdade ou se acomodam à cultura de privilégios e de prerrogativas patrimonialistas remanescentes em nossa cultura política (Abranches, 2018, p. 367).

Portanto, existe um espaço que pode ser controlado pelo princípio da razoabilidade e de legitimidade, que pode ser controlado pela comunidade jurídica e pela sociedade, pelas decisões do Supremo Tribunal (Barroso, 2024, p. 347). Nesse sentido, desde 2022, uma série de decisões do STF reforça a necessidade de transparência na destinação de emendas parlamentares, bem como o grave risco à capacidade institucional de o Estado realizar seus objetos fundamentais em decorrência da pulverização dos investimentos públicos e perda do planejamento estratégico.

No julgamento conjunto das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1.014, em 2022, o Plenário considerou inconstitucional o chamado “orçamento secreto”. O objeto do julgamento era a compatibilidade das emendas de relator geral (identificadas pela sigla RP-9) nas hipóteses de acréscimo ou de inclusão de dotações ao orçamento da União, com as ideias republicanas da transparência e do controle social dos gastos públicos. A informação sobre o parlamentar que estava recebendo o valor ou em que o valor seria aplicado não existia publicamente.

Na decisão, foi reconhecida a plena competência para a execução das despesas consignadas sob a rubrica RP-9 dos ministros de Estado em conformidade com

programas e projetos das respectivas pastas, afastando o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator geral (Faria, 2022, p. 376).

Contudo, o Poder Legislativo reagiu e aprovou a EC nº 126, de 21 de dezembro de 2022, para ampliar o montante de emendas individuais impositivas, elevando para 2% da receita corrente líquida. Além disso, foram ampliados os valores com emendas de comissão e realocados os recursos previstos como RP-9, com o identificador RP2 (metade do montante anterior RP-9) (Faria, 2022, p. 380).

Em junho de 2024, a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) entrou com a ADI nº 7.688 discutindo a (in)constitucionalidade da EC nº 105, de 2019, mais especificadamente da emenda PIX. Da mesma forma, em agosto de 2018, a Procuradoria Geral da República interpôs a ADI nº 7.695 ao STF, com o idêntico objeto. Ainda no mês de agosto, o PSOL interpôs a ADI nº 7.697, questionando a impositividade das emendas parlamentares. Em agosto de 2024, em liminar proferida na ADI nº 7.697, o ministro Flávio Dino suspendeu todas as emendas impositivas de deputados federais e de senadores ao orçamento da União, até que o Legislativo e o Executivo regulassem um procedimento em que a execução de emendas ao orçamento obedecesse a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, bem como plano de trabalho a elas associados e dos bens e serviços que devem ser entregues a sociedades pelas Emendas. Portanto, além da questão da transparência, o ministro também apontou para a questão da eficiência. Ficaram ressalvados, no entanto, os recursos destinados a obras já iniciadas e em andamento ou a ações para atendimento de calamidade pública formalmente declarada e reconhecida.

Sendo assim, a fase de implementação das emendas parlamentares foi afetada diretamente pela decisão judicial, iniciando-se a abertura de diálogo entre os três Poderes, com a necessidade de o Poder Legislativo reagir, criando novas regulamentações para que as emendas parlamentares atendessem às exigências e pudessem ser retomados as liberações e os pagamentos.

Em novembro de 2024, o Congresso aprovou lei com regras para o repasse das emendas. Em dezembro de 2024, o STF autorizou o pagamento de emendas RP8 (comissão), RP9 (relator) e PIX, condicionado ao cumprimento das exigências constitucionais de transparência, rastreabilidade e controle público. Na decisão, o ministro definiu uma série de critérios, como a indicação do autor e do beneficiário final dos recursos no Portal da Transparência, além da separação entre o relator do orçamento e o autor das emendas. Determinou também que o Executivo verifique caso a caso a transparência antes de transferir os recursos. Nas emendas PIX, exigiu que, a partir de 2025, elas somente sejam liberadas com a apresentação prévia de um plano de trabalho e em contas específicas. Essa decisão foi referendada por unanimidade pelo Plenário em sessão extraordinária virtual.

O ministro Flávio Dino também ordenou a abertura de auditorias da Controladoria-Geral da União (CGU) sobre os repasses feitos a entidades sem fins

lucrativos. Essas organizações receberam ao menos R\$ 5,9 bilhões em indicações parlamentares nos últimos cinco anos. O ranking de maiores beneficiados é encabeçado pela Fundação de Apoio à Fiocruz (Fiotec), com R\$ 464,4 milhões. Com relação às emendas para a saúde, será necessária a aprovação nas comissões bipartite e tripartite do Sistema Único de Saúde.

O que se conclui é que a ADPF 854 e as ADIs 7.688, 7.695 e 7.697 deram ensejo a processos estruturais que demandaram e demandam medidas estruturantes, com fundamento nos arts. 139, IV, do CPC e 21, II, do RISTF. A intervenção do STF e a necessidade de novas regulamentações pelo Legislativo refletem a importância de um sistema de controle robusto para assegurar que os recursos sejam utilizados de maneira justa e em benefício da sociedade.

7. DIÁLOGO INTERINSTITUCIONAL E A LEI COMPLEMENTAR Nº 210 DE 2024: APRIMORAMENTO DAS REGRAS PARA EMENDAS PARLAMENTARES

Pressionados pelas decisões do Supremo Tribunal Federal, a Lei Complementar nº 210, de 2024, é resultado do acordo entre o Legislativo e o Executivo para aprimorar as regras em relação às emendas parlamentares ao projeto da lei orçamentária anual. Conforme previsto no artigo 7º, é necessária a identificação do objeto pelo autor da emenda individual na modalidade de transferência especial, com destinação preferencial para obras inacabadas de sua autoria, com a exigência de conta bancária específica, a ser inserida no Transferegov.br, sob pena de caracterização de impedimento de ordem técnica à execução das emendas.

A exigência da conta bancária foi acrescida porque até o exercício de 2023 não era possível obter, utilizando os sistemas corporativos da União, dados dos beneficiários finais dos recursos oriundos das emendas, pois era gerada uma conta por ano para recebimento de todas as emendas do ano, o que dificultava a rastreabilidade. Era comum que o ente federado efetuasse a transferência para outras contas do próprio ente.

Em face da equivalência entre os Poderes, prevista na Constituição e adotada pela LC nº 210, de 2024, as despesas com emendas parlamentares não podem crescer, em 2025 e anos seguintes, mais do que as despesas discricionárias do Executivo, ou do que o limite de crescimento do teto da LC nº 200, de 2023 (novo arcabouço fiscal), ou do que a variação da Receita Corrente Líquida (RCL), o que for menor, até deliberação do STF quanto ao mérito da ADI nº 7.697.

CONCLUSÃO

O contexto político de criação das transferências especiais (“emendas PIX”) foi o de aumentar a velocidade do recebimento dos recursos das emendas parlamentares por estados e municípios, diminuindo a burocracia e os custos com as transferências. Contudo, como as novas lideranças políticas hoje têm natureza exclusivamente eleitoral, as emendas podem servir para facilitar a troca de apoio eleitoral entre os parlamentares e os prefeitos, com um custo alto pela falta de transparência para os órgãos de controle e para a sociedade, bem como com a pulverização de gastos, em desacordo com o planejamento federal impositivo da execução dos gastos públicos.

As emendas sem limites materiais ou percentuais ainda esvaziam a capacidade de o Poder Executivo conduzir a governabilidade em nosso modelo de presidencialismo de coalizão, tornando cada vez mais caro o custo de aprovação de uma legislação, com partidos hiperfragmentados, sem realinhamento partidário real, com a subversão da lógica da independência entre os poderes, deixando o Poder Executivo e sua capacidade de agenda, reduzidos ante as vontades individuais de reduzido grupo de membros do Poder Legislativo.

A pesquisa de Alencar (p. 136, 2024) mostra que as transferências especiais (“emendas PIX”) não necessariamente agilizam a execução das políticas públicas para a sociedade realizadas por estados e municípios, tampouco influenciaram na eleição dos deputados federais. Resta uma dúvida razoável sobre a influência das emendas no processo eleitoral dos prefeitos, pois dados empíricos comprovam que apenas 2% dos prefeitos que receberam emendas parlamentares perderam a eleição em 2024. A taxa de reeleitos foi a maior da história segundo o Tribunal Superior Eleitoral. Acentua-se, assim, a desigualdade eleitoral, violando o princípio democrático e a soberania popular (art. 1º).

Retomado o julgamento das emendas parlamentares, pelo Supremo Tribunal Federal em 2024, o ministro Flávio Dino proferiu uma sequência de decisões buscando implementar regras para aumentar a transparência, a rastreabilidade e a eficácia das emendas, até mesmo suspendendo o pagamento dos recursos. Os parlamentares reagiram com a aprovação da Lei Complementar nº 210, de 2024. Houve algum avanço com relação à responsabilidade na gestão fiscal (LC nº 101, de 2000); com o direito fundamental à informação (CF, art. 5º, XXXIII) e com as diretrizes que informam os princípios da máxima divulgação, da transparência ativa, da acessibilidade das informações, do fomento à cultura da transparência e do controle social (CF, arts. 5º, XXXIII, “a” e “b”, 37, caput e § 3º, II, 165-A e Lei nº 12.527, de 2011, art. 3º, I a V).

Contudo, a celebração de contratos de cooperação técnica para subsidiar o acompanhamento e o controle da aplicação dos recursos continua a ser prevista apenas em caráter facultativo pela EC nº 105, de 2019 (art. 166-A, § 3º).

A Lei Complementar também não suprimiu questões constitucionais fundamentais para a sua manutenção no sistema, dado que continuam sendo utilizadas

de forma inconciliável com o planejamento orçamentário (CF, art. 166). Apenas apresentar um plano de trabalho anteriormente à autorização da sua liberação, não necessariamente garante que este seja compatível com o Plano Plurianual, violando o orçamento impositivo.

Considerando o princípio finalístico com o que se expressa no artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal que inclui entre os objetos fundamentais da República “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, a dificuldade reside nas condições fáticas de sua efetivação e realização. Parte da desigualdade econômica é política e resulta da má alocação de recursos em razão da negociação de agenda entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Em um governo que o sistema partidário é hiperfragmentado, Sérgio Abranches propõe uma diminuição da superconcentração federativa (Abranches, 2022, p. 72). Isso poderia ocorrer com o aumento dos fundos constitucionais de participação dos estados e municípios, que têm critérios de renda e tamanho da população para o recebimento de recursos e com atendimento da legislação estruturante da respectiva política pública, como alternativa para a utilização das emendas parlamentares via transferência especial, para a alocação de recursos nos estados e municípios.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalização. Raízes e Evolução do Modelo Político Brasileiro**. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

_____, Sérgio. A governabilidade no presidencialismo de coalizão. **Estado de Minas**, Minas Gerais, 09 dez. 2024. Disponível em: <<https://www.em.com.br/colunistas/sergio-abranches/2024/12/7006928-a-governabilidade-no-presidencialismo-de-coalizacao.html>>. Acesso em: 25 fev. 2025.

_____, Sérgio. O desafio da transição global para a democracia. **Revista USP**, São Paulo, n. 134, p.59-74, jul./set. 2022. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/wp-content/uploads/2022/08/3-Sergio-Abranches.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2025.

AGÊNCIA SENADO. Estudo aponta que emendas de bancada se transformaram em individuais. **Agência Câmara**, Brasília, 15 set. 2023. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/09/15/estudo-aponta-que-emendas-de-bancada-se-transformaram-em-individuais>>. Acesso em: 3 fev. 2025.

ALENCAR, Humberto Nunes. **O problema da falta de transparência das “emendas” no orçamento constitucional Brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e pesquisa escola de Direito e Administração Pública, Brasília 2024. Disponível em: <<https://repositorio>

idp.edu.br/bitstream/123456789/5161/1/Tese_HUMBERTO%20NUNES%20ALENCAR_Doutorado%20em%20Direito%20Constitucional.pdf. >. Acesso em: 20 fev. 2025.

ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, n. 34, pp. 1-42, 2021. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/THwcX3P3QSDzj-NHKhCKzvd/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 19 fev. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 12 ed. Saraiva, 2024.

BOECHAT, Stephan Righi. **Orçamento por resultados**. São Paulo: Blucher, 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 850/DF**. Min. Rel. Rosa Weber, data 17 dezembro 2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6193240>>. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Despacho de Raimundo Carreiro, Ministro do Tribunal de Contas da União, no Processo n. 032.080/2021-2 (6 de dezembro de 2021), oriundo 145 de uma representação**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9317659>, acesso em: 28 fev. 2025.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **A Emenda Constitucional nº 105, de 2019, e suas controvérsias em relação à separação de poderes e ao princípio federativo**. Brasília: Senado Federal, 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/578917>>. Acesso em: 19 fev. 2025.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. **Revista Crítica Jurídica**, Curitiba, UNIBRASIL, n.22, p.17-29, jul./dez.2003.

CONGRESSO NACIONAL. **Relatório dos Trabalhos da CPMI “DAS AMULÂNCIAS”**, Rel. Senador Amir Lando. Brasília, 2006.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº7.688, SEI 00723.000550/2024-59. **Relatório de avaliação ajustado auditoria de repasses de emenda especial**. Brasília, 28 abr. 2024.

COSTA, Débora Coelho. Análise crítica sobre a nova Emenda Constitucional nº105/2019. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 20, n. 230, p. 20-27, abril. 2020. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/>

secretarias/upload/CEJUR%20-%20PGM/CEJUR%20Clipping/3%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o/Artigos/5.pdf> . Acesso em: 2 fev. 2025.

DANTAS, Dimitrius; TURTELLI, Camila; FARIA, Thiago. Cofres cheios: emenda Pix turбина taxa de reeleição de prefeitos, que foi de 89,3% nas 178 cidades mais beneficiadas. **O Globo**. São Paulo, 08 out.2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2024/noticia/2024/10/08/cofres-cheios-cidades-recordistas-em-emendas-pix-registraram-94percent-de-reeleicao-do-prefeito-ou-vitoria-desucessor.ghhtml>. Acesso em: 5 fev. 2025.

FARIA, Rodrigo Oliveira. **Emendas Parlamentares e Processo Orçamentário no Presidencialismo de Coalização**. Blucher: São Paulo, 2023.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **Orçamento impositivo no Brasil: da ficção à realidade**. Blucher: São Paulo: 2024.

GUIMARÃES, Duanne Emanuel Leal. Orçamento impositivo: O viés político na alocação de recursos das emendas individuais. **Revista de Ciências Contábeis** – UFMT. vol. 11, n. 21, p. 81-99, jan./jun. 2020.

HOLANDA, Marianna; CUNTO, Raphael di; FEITOZA, César. **Dino pressionou Congresso por acordo ao citar mais de 80 inqueritos no STF sobre emendas**. Folha de São Paulo, 28 fev. 2025. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2025/02/dino-preiomou-congresso-por-acordo-ao-citar-mais-de-80-inqueritos-no-stf-sobre-emendas.shtml>> . Acesso em: 28 fev. 2025.

MASCARENHAS, Caio Gama. Orçamento impositivo e as transferências do artigo 166-A da Constituição: notas sobre regime jurídico, accountability e corrupção. **Revista Eletrônica Da PGE-RJ**, v.6, n.1, 2023. Disponível: <<https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/340>> . Acesso em: 3 fev. 2025.

MARTYNYCHEN, Marina Michel de Macedo. **O orçamento temático e a dogmática Constitucional Emancipatória**. Plural Jornal. 22 fev.2025. Disponível em: <<https://www.plural.jor.br/colunas/direito-fundamental-e-democracia/o-orcamento-tematico-e-a-dogmatica-constitucional-emancipatoria/>>: Acesso em: 28 fev. 2025.

PINTO, Élide Graziane. **Financiamento de Direitos Fundamentais. Políticas Públicas Vinculadas, Estabilização Monetária e Conflito Distributivo no orçamento da União do pós- Plano Real**. Editora o Lutador: Belo Horizonte, 2010.

REVISTA PIAUÍ. **Pelo menos um quarto das “emendas pix” de Ituiutaba foi usado para pagar shows sertanejos**. 17 jun.2022. Disponível em: <<https://piaui.>

folha.uol.com.br/pelo-menos-um-quarto-das-emendas-pix-de-ituiutaba-foi-usa-do-para-pagar-shows-sertanejos/. >. Acesso em: 22 fev. 2025.

SANTOS, Natália; FERREIRA, Flávio; PRETTO, Nicholas. **98% dos Prefeitos mais turbinados com emendas se reelegem**. Folha de São Paulo, São Paulo, 8 out.2024.

SANTOS, Rodolfo Rocha; ROVER, Suliani. Influence of public governance on the efficiency in the allocation of public resources. **Journal of Public Administration**. n. 53, v.4, p. 732-752. jul/ago, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180084x>. Acesso em: 4 fev. 2025.

SCAFF, Fernando Facury; MARTYNYCHEN, Marina Michel de Macedo. Inconstitucionalidades do orçamento secreto. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 06 dez.2022. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2022-dez-06/contas-vista-inconstitucionalidades-orcamento-secreto/>>. Acesso em: 4 fev. 2025.

SCHIER, Paulo. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 20, n. 20, p. 253-299, jul./dez. 2016.

SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana Ricardo. **Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação**. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 18, n. 74, p. 67-96, 2018. DOI: 10.21056/aec.v19i74.1047. Disponível em: <<https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1047>>. Acesso em: 6 fev. 2025.

SILVA, Paulo Roberto Ramos. **Orçamento Público e Político: relações institucionais sob o contexto da Emenda Constitucional do orçamento impositivo**. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública da Universidade de Brasília (UnB). Brasília, 2020.

VALLE, Vanice Regina Lírio. Deferência judicial para com as escolhas administrativas: Resgatando a objetividade como atributo do controle de Poder. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 25, n. 1, p. 110-132, jan./abr.2020.

Recebido em: 06/06/2025

Aprovado em: 15/07/2025