

EMENDAS PARLAMENTARES E A CONSTITUIÇÃO: ENTRE A TRANSPARÊNCIA E O CONTROLE DE RESULTADOS



Patrick Bezerra Mesquita

Procurador de Contas do Ministério Público de Contas do Estado do Pará (MPC-PA).
Mestre em Direito e Desenvolvimento da Amazônia pela Universidade Federal do Pará (UFPA).
Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

Camila Portella Neves

Assessora Ministerial do Ministério Público de Contas do Estado do Pará (MPC-PA). Mestre pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Bacharela em Direito pela Universidade da Amazônia (Unama).

Este artigo visa expor resumidamente as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854 e nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 7688, 7695 e 7697. Com base nessas decisões, refletiremos sobre os possíveis papéis a serem exercidos pelos Tribunais de Contas, para que, no que tange ao trato fiscal das emendas parlamentares, se garanta efetivo controle alocativo e plena harmonização com a Constituição da República (CR/88).

Introduzida nossa questão, cumpre rememorar que a Constituição é o documento inaugural da ordem jurídica do Estado e, por isso, todas as práticas estatais lhe devem alinhamento, sob pena e risco de perderem seu fundamento de validade. Logo, a execução financeira dos orçamentos deve observância irrestrita à Constituição, em especial, às suas partes que tratam da gestão fiscal e financeira do Estado.

Ganha relevo, nesse ponto, que alguns dos prementes objetivos da República brasileira consubstanciam-se na garantia do desenvolvimento nacional, na erradicação da pobreza e da marginalização, e na redução das desigualdades sociais e regionais¹, e o orçamento público é, provavelmente, o instrumento de maior aptidão no alcance ou distanciamento desse desiderato, por meio da aplicação das verbas arrecadadas (despesa pública), e na definição sobre quais pessoas, em qual intensidade e em quais atividades se pratica o poder tributário do Estado (receita pública).

Dito isso, é preciso reconhecer que as emendas parlamentares encontram respaldo direto na CR/88 (art. 166) e têm como finalidade assegurar a participação efetiva do parlamento – que representa o povo – na formulação orçamentária. Esse importante mecanismo legislativo, em sua essência, permite que os parlamentares atuem de maneira difusa no atendimento às demandas da coletividade que representam, garantindo a alocação dos recursos financeiros indispensáveis para o suprimento de suas necessidades.

¹ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

Em âmbito federal, o Regimento Comum do Congresso Nacional² estabelece quatro categorias de emendas parlamentares, definidas conforme sua origem: as emendas de comissão (RP-8³), propostas pelas comissões permanentes; as emendas de bancada estadual (RP-7), elaboradas pelas bancadas estaduais no Congresso; as emendas individuais (RP-6), apresentadas pelos congressistas em exercício; e as emendas de relator (RP-9), de iniciativa do relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

Tratemos um pouco de cada uma, a começar pelas emendas individuais.

As emendas individuais alocarão recursos públicos federais em projetos ou atividades de interesse do parlamentar singularmente considerado e podem servir, inclusive, para transferir valores em favor dos demais entes federativos. Essas transferências interfederativas se corporificam de duas maneiras: por intermédio das transferências especiais ou das transferências com finalidade definida.

As transferências especiais, conhecidas como “emendas Pix”, constituem-se em repasse de valores sem necessidade de convênios ou contratos, ou vinculação a qualquer finalidade específica, exatamente o oposto das transferências com finalidade definida. As transferências especiais foram novidade da Emenda Constitucional nº 105, de 2019. Desde seu nascedouro, foi recebida com polêmica, haja vista críticas acerca de possíveis prejuízos ao controle, e aplaudida por figurar como instrumento desburocratizado de descentralização de recursos da União.

Prossigamos. As emendas de bancada estadual buscam viabilizar obras e projetos de infraestrutura de relevância estadual ou distrital. Por sua vez, as emendas de comissão estão voltadas para questões de abrangência nacional e de interesse institucional. Essas duas espécies de emendas são coletivas e estão sempre ligadas a finalidades predefinidas. Também na execução dessas emendas foram detectados problemas, em particular os respeitantes à formalização das decisões que escolheram os projetos beneficiados, e indícios de burla ao seu caráter coletivo por meio de instrumentos de individualização e de fragmentação, o que comprometeria seu caráter estruturante.

Finalmente, as emendas de relator foram criadas com o intuito de dotar o relator-geral do projeto da lei orçamentária dos instrumentos necessários para organizar as alterações propostas ao texto enviado pelo Executivo. Sua função original, portanto, restringia-se à correção de falhas técnicas e à sistematização das despesas de acordo com suas finalidades.

Entre todas as espécies de emendas, apenas as individuais e as de bancada são dotadas da nota de impositividade, quer dizer, são de execução orçamentária e financeira obrigatória, não sujeita à discricionariedade do Poder Executivo. O valor total das emendas individuais não pode exceder 2% da receita corrente líquida apurada no exercício anterior, sendo que metade desse percentual deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde (conforme o art. 166, § 9º, da CR/88). Desses 2%, 1,55% caberão aos deputados federais e 0,45%, aos senadores.⁴ No caso das emendas de bancada estadual e do Distrito Federal, o limite é fixado em 1% da mesma base de cálculo.

O controle de constitucionalidade das emendas parlamentares perante o STF começou a ser suscitado em face das emendas de relator, sob a alegação de que elas estavam sendo desvirtuadas, vertendo-se

2 Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/59501/97171143/RCCN.pdf/933b504d-a653-4df5-9329-d4f38c42f64f>. Acesso em: 17 mar. 2025.

3 RP é um código contábil que significa *Resultado Primário* e existe para distinguir se a despesa é ou não financeira, com a finalidade de auxiliar na apuração do resultado primário ou nominal.

4 Na LOA 2024 foram destinados R\$ 19,4 bilhões para as emendas de deputados e R\$ 5,6 bilhões para as emendas de senadores. Como consequência, cada deputado dispôs de R\$ 37.871.585,00 e cada senador, de R\$ 69.634.850,00. Disponível em: <https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/aceso-a-informacao/assessoria-parlamentar/emendas-parlamentares/ManualdeEmendasParlamentaresdigital.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2025.

em um dos principais meios de alocação de recursos públicos no orçamento federal, sobretudo a partir de 2019, durante a elaboração da Lei Orçamentária de 2020.⁵

O tema ganhou grande destaque em razão de reportagens⁶ que expuseram suposto esquema de compra de apoio político, viabilizado pelo uso de recursos oriundos de emendas parlamentares do relator. Segundo as investigações jornalísticas, esse mecanismo permitia que os parlamentares direcionassem verbas provenientes dos cofres da União com grande opacidade, o que dificultava o controle por parte do Tribunal de Contas da União (TCU) e até mesmo da sociedade.

A manobra levou a alcunha de “orçamento secreto”, porquanto não existiam dados mínimos estabelecidos acerca de sua origem ou destinação. Não se sabia – e em parte ainda não se sabe – quem seriam os parlamentares apoiadores das despesas registradas sob o classificador RP-9, que ficavam atribuídas genericamente todas ao relator do orçamento, informação inverídica e sem fidedignidade. Igualmente seriam desconhecidos os critérios adotados para justificar tais gastos, nem se tinha ciência sobre quais obras, serviços ou bens foram adquiridos ou contratados com os referidos recursos, e a que programas e objetivos estariam vinculados.

Diante desse cenário, em junho de 2021, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) propôs a ADPF nº 854, sob o argumento de que as emendas de relator violavam princípios constitucionais, especialmente os da moralidade, da transparência e da impessoalidade.

Em decisão liminar,⁷ o Supremo Tribunal Federal ordenou a suspensão da execução dos recursos orçamentários relacionados às emendas de relator (RP-9). Na ocasião, o Tribunal entendeu que pairava sigilo injustificável sobre questões de grande relevância, que, por sua natureza, deveriam ser de acesso público, em especial aos órgãos de controle. Essa falta de transparência foi interpretada como um afastamento dos “ideais republicanos”, conforme destacado pela ministra Rosa Weber, relatora do processo.

A decisão surtiu efeitos práticos imediatos, a justificar a edição do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/202⁸ e da Resolução do Congresso Nacional nº 2/2021,⁹ que introduziram mudanças na forma de execução do RP-9, com o objetivo de ampliar a transparência e a publicidade. Diante da atuação das duas casas do Congresso Nacional, o Supremo Tribunal Federal destravou parcialmente a execução orçamentária de tais emendas,¹⁰ levando em conta os possíveis prejuízos que a suspensão poderia causar ao financiamento de determinados serviços públicos.

5 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13957.htm. Acesso em: 17 mar. 2025.

6 A primeira menção ao orçamento secreto ocorreu em notícia veiculada pelo jornal *O Estado de São Paulo* (“Estadão”), em maio de 2021, quando se identificou, pela primeira vez, que as emendas de relator estavam sendo utilizadas para pagamento indevido de pavimentação asfáltica (no caso conhecido como “tratoração”): PIREZ, Breno. Orçamento secreto de Bolsonaro banca obra de pavimentação sob suspeita. **Estadão**, São Paulo, 11 maio 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/orcamento-secreto-de-bolsonaro-banca-obra-de-pavimentacao-sob-suspeita/?srsltid=AfmBOoqbiOETWHGBRnLu4sOwC2WGKdVIGxH5feeFM-4qhM-H0kUg5q6>. Acesso em: 17 mar. 2025; ORÇAMENTO Secreto: Leia as reportagens do “Estadão” que revelaram o esquema. **Estadão**, São Paulo, 22 out. 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/leia-todas-as-reportagens-sobre-o-orcamento-secreto>. Acesso em: 17 mar. 2025.

7 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15348596971&ext=.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2025.

8 **Ato Conjunto nº 1, de 25 de novembro de 2021**. Dispõe sobre procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com indicador de Resultado Primário (RP) 9 (despesas discricionárias decorrentes de emenda de Relator-Geral). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atocon/2021/atoconjunto-1-25-novembro-2021-792047-norma-atualizada-cn.html#:~:text=Ato%20Conjunto%201%2F2021&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20procedimentos%20para%20assegurar,emenda%20de%20Relator%2Dgeral>. Acesso em: 17 mar. 2025.

9 CONGRESSO NACIONAL. **Resolução nº 2, de 2021**. Altera disposições da Resolução nº 01/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2021/resolucao-2-1-dezembro-2021-792036-publicacaooriginal-164022-pl.html#:~:text=Altera%20disposi%C3%A7%C3%B5es%20da%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA,%C3%A0s%20emendas%20de%20relator%2Dgeral>. Acesso em: 17 mar. 2025.

10 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349083669&ext=.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2025.

Entretanto, em dezembro de 2022, ao julgar o mérito da ADPF 854,¹¹ entendeu o STF que os recursos alocados sob a rubrica RP-9 são “vinculados a finalidades genéricas, vagas e ambíguas, opondo-se frontalmente a qualquer tentativa de conformação do processo orçamentário às diretrizes constitucionais do planejamento, da transparência e da responsabilidade fiscal”.

Concluiu ainda que:

[...] a partilha secreta do orçamento público operada por meio das emendas do relator configura prática institucional inadmissível diante de uma ordem constitucional fundada no primado do ideal republicano, no predomínio dos valores democráticos e no reconhecimento da soberania popular (CF, art. 1º); inaceitável em face dos postulados constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (CF, art. 37, caput); inconciliável com o planejamento orçamentário (CF, art. 166) e com a responsabilidade na gestão fiscal (LC nº 101/2000; além de incompatível com o direito fundamental a 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 12.527/2011, art. 3º, I a V).¹²

Ao examinar o julgado, torna-se evidente a responsabilidade conferida aos poderes públicos de cumprir o dever de ampla transparência na execução orçamentária, bem como a obrigação de divulgar informações completas, precisas, claras e verdadeiras sobre seu conteúdo. Essa divulgação é essencial para a atuação eficaz e tempestiva dos órgãos de controle administrativo interno, das instâncias de fiscalização externa e do acompanhamento exercido pela sociedade civil e pelos cidadãos em geral. À vista do aumento da magnitude material e da importância política das emendas parlamentares, não seria despropositado concluir que sua transparência passou a ser pilar fundamental para a democracia brasileira.

Na teoria dos jogos, classifica-se como jogo de ganha-ganha aquele em que todas as partes podem melhorar suas condições sem que ninguém saia prejudicado. Esse tipo de jogo contrasta com o jogo de soma zero, onde o ganho de um representa a perda do outro. Segundo defendemos, a transparência fiscal das emendas parlamentares é daqueles jogos classificados como de “ganha-ganha”.

Isso porque ganha o público em geral, que passa a ter mais informações para deliberar suas escolhas eleitorais e exercer o controle social, e ganham também os parlamentares, que terão plataforma de exposição clara de seus esforços legislativos de modo a, com o sucesso de suas escolhas alocativas, manter ou angariar ainda mais apoio eleitoral e político. A rigor, o duplo ganho fomentaria comportamento cooperativo entre sociedade e parlamento, onde a vantagem percebida pela primeira reverteria em bônus político ao segundo.

Além da ADPF 854, uma série de outras demandas conexas foi apresentada ao Judiciário, tratando da adequação das emendas parlamentares à Constituição. Essas ações, propostas por diversas entidades, como a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), a Procuradoria-Geral da República (PGR) e o PSOL, foram registradas como ADIs 7688, 7695 e 7697. Elas abrangem desde objetos mais específicos, como a constitucionalidade das chamadas “emendas Pix”, até outros de caráter mais geral, como o debate sobre a conformidade de toda e qualquer emenda de caráter impositivo. Essas ações de controle concentrado de constitucionalidade, cada uma a seu modo, e dentro do limite de seus pedidos, funcionam hoje como verdadeiro epicentro de verificação da conformidade constitucional da execução das emendas parlamentares com as regras constitucionais fiscais.

11 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357617080&ext=.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2025.

12 *Ibidem*.

Em que pese a firme postura do Supremo Tribunal Federal, é evidente que a Corte enfrenta desafios políticos e institucionais relevantes no assunto. Mesmo após dois anos do reconhecimento da inconstitucionalidade de práticas relacionadas ao denominado “orçamento secreto”, observa-se que os parâmetros de transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares não têm sido devidamente observados, a gerar uma profusão de peticionamentos, de deliberações estruturais, de despachos de acompanhamento e de ofícios de informações que visam conferir efetividade à jurisdição constitucional nessa intrincada e delicada questão, cuja sensibilidade política é considerável.

Não deixa de causar espécie que haja tanta resistência em face das decisões do STF,¹³ uma vez que, a princípio, a irrestrita obediência fortaleceria a visualização pelo povo acerca das escolhas alocativas dos parlamentares, seus representantes mais diretos. Em outras palavras: o acolhimento das decisões serviria como excelente propaganda da atividade parlamentar.

No entanto, o que se observa é que o apanhado de tais ações, todas sob a relatoria do ministro Flávio Dino, acabou por se transformar em arena fértil para ruídos e fricções institucionais entre o Poder Judiciário e o Poder Legislativo, com reflexos na governabilidade do Poder Executivo. O envolvimento direto dos três poderes nessa disputa já sugere a magnitude do desafio.

Um dos pontos culminantes desse embate institucional se consubstanciou na suspensão da execução das emendas individuais até que fossem implementadas regras de transparência e de rastreabilidade dos recursos, decisão tomada na ADI 7.697, que repercutiu sobretudo nas chamadas “emendas Pix”.¹⁴

A decisão representou, de certo, uma travessia do Rubicão pelo STF, porquanto seu controle jurisdicional, de agora em diante, alargava-se mais e implicava abrupto freio de executoriedade em emenda de caráter impositivo, o que recomendou a adoção de técnicas de consensualidade entre os atores envolvidos.

Entre os vários compromissos firmado perante o STF, o Congresso Nacional aprovou, e o presidente da República sancionou a Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, que dispôs sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na Lei Orçamentária Anual. A norma visou impor novo grau de transparência e elencou, de maneira taxativa, o que pode ser considerado impedimentos de ordem técnica para justificar a não execução de emendas impositivas.

O STF, embora tenha reconhecido os avanços trazidos pela norma, compreendeu que ela ainda não satisfazia à integralidade os requisitos de transparência e rastreabilidade exigidos pela Corte, motivo pelo qual, no mês seguinte, o ministro Flávio Dino voltou a condicionar a liberação do pagamento das emendas parlamentares ao atendimento de regras atribuídas a cada tipo de emenda, todas elas dispostas na decisão, e algumas não previstas expressamente na recém-aprovada lei.

A título ilustrativo, o STF menciona que a LC 210/2024 não estabeleceu a necessidade de vinculação federativa, de maneira a evitar que parlamentares de uma unidade federativa financiassem projetos de outra, nem vedou o uso de emendas parlamentares para favorecer parentes, seja quando estes ocupam

13 Em recente matéria da *Folha de São Paulo*, datada de 13 de março de 2025, é noticiado que as Mesas da Câmara e do Senado estariam gestando proposta de resolução que criaria a figura da “emenda de líder partidário”. Tal fato foi apontado pelo requerente da ADI 7.697 como possível nova burla às decisões do STF, “Isso porque o texto permite (arts. 45-A, 47 e 48-A) que os parlamentares façam indicações por meio de suas bancadas partidárias, constando apenas a assinatura do líder da sigla, sem identificação do autor original. Trata-se, conforme já denunciado nos autos desta ADI, de “uma nova fase do orçamento secreto”, por meio de um mecanismo que recebeu a alcunha de “emendas dos líderes”, cujo objetivo é o de sempre: “esconder quem é quem nas planilhas de bilhões de reais”.

14 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15369161803&ext=.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2025.

cargos de prefeitos ou vereadores em municípios beneficiados, seja quando têm participação em empresas ou vínculos com entidades privadas que recebem os recursos.¹⁵

Cá chegando, é digno de atenção que o Supremo, nas mais recentes decisões, tem chamado, em colaboração institucional, os Tribunais de Contas ao exercício do controle das emendas parlamentares. Com efeito, têm sido recorrentes encaminhamentos dirigidos não apenas ao Tribunal de Contas da União, mas também à própria Associação Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon).

Não nos deixa mentir o fato de que, na ADPF 854/DF, o STF determinou ao TCU que verificasse se todos os planos de trabalho relativo às “emendas Pix” haviam sido apresentados e registrados na plataforma Transferegov.br. Por sua vez, no bojo da ADI 7697/DF, o STF notificou a Atricon a apresentar números, por estado, referentes ao planejamento ou aos resultados do trabalho realizado pelos Tribunais de Contas dos estados e dos municípios, por meio da Rede Integrar, a respeito da fiscalização das transferências especiais.

Na esteira dessas interlocuções com o STF, o Tribunal de Contas da União aprovou a Instrução Normativa TCU 93/2024,¹⁶ que dispõe sobre a fiscalização, pela corte de contas federal, de recursos alocados aos estados, Distrito Federal e municípios por meio de transferências especiais, conforme previsto no inciso I do art. 166-A da CR/88, com o objetivo de garantir que essas transferências obedecessem aos princípios da transparência e da rastreabilidade.

Parece-nos, realmente, que é o caso de os Tribunais de Contas acudirem com entusiasmo ao chamado de conferir transparência às emendas parlamentares, inclusive voltando seu aparato de fiscalização para averiguar os resultados que estão sendo atingidos mediante os repasses parlamentares, tudo sob a ótica da legalidade, da legitimidade e da economicidade.

Ao nosso sentir, o propósito de atuação dos Tribunais de Contas deve compreender dois flancos.

O primeiro, em perfeito alinhamento às decisões do STF, é de espreitar os olhos fiscalizatórios acerca das “emendas Pix” federais recebidas por estados e municípios. De uma feita que essas verbas acabam por ingressar nos cofres subnacionais com ampla margem de discricionariedade finalística, o julgamento delas caberá aos Tribunais de Contas estaduais (ou municipais, no caso das cidades do Rio de Janeiro e São Paulo).¹⁷ De nada valerá, portanto, o esforço moralizador do STF em Brasília se na ponta não houver atuação igualmente efetiva pelos Tribunais de Contas, de maneira a fechar com êxito o federalismo cooperativo que deve inspirar o controle externo.

O segundo flanco corresponderia a um olhar interno, também inspirado nas iniciativas de controle do Supremo Tribunal Federal, mas desta feita com a perspectiva voltada às emendas parlamentares locais. De fato, muito dos problemas detectados na ADPF 854 e nas ADIs que a seguiram, embora digam respeito às emendas parlamentares federais, replicam-se no âmbito dos estados e dos municípios com

15 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15372536666&ext=.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2025.

16 BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 93, de 2024**. Dispõe sobre a fiscalização, pelo Tribunal de Contas da União, de recursos alocados aos estados, Distrito Federal e municípios por meio de transferências especiais, conforme previsto no inciso I do art. 166-A da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-tcu-no-93-de-17-de-janeiro-de-2024>. Acesso em: 17 mar. 2025.

17 Em igual sentido, por meio do Acórdão nº 518/2023 proferido nos autos do Processo nº 032.080/2021-2, sob a relatoria do ministro Vital do Rêgo, o TCU atribuiu para si o exame da regularidade das condicionantes para os repasses das despesas efetuadas na aplicação de recursos obtidos por meio das emendas ao orçamento. Por outro lado, entendeu ser cabível ao sistema de controle local, incluindo o Tribunal de Contas a cuja jurisdição estiver vinculado o ente federado beneficiado com transferências especiais, a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos recebidos. Em outras palavras, a modalidade de transferência especial atrai a competência dos tribunais de contas locais para a fiscalização dos recursos na medida em que os valores transferidos, por disposição constitucional expressa (art. 166-A, §2º, I, CF) pertencem aos entes federados beneficiários.

as emendas de deputados estaduais e dos vereadores municipais. A rigor, estados e municípios têm índices de transparência inferiores aos federais, o que torna a rastreabilidade de emendas parlamentares locais de mais difícil controle, uma vez que ainda mais opacas.

Sem embargo das especificidades regionais, que devem sempre ser consideradas, é de bom grado que o sistema de controle externo local não atue de forma exclusiva no controle das “emendas Pix” federais, mas que aproveite o impulso para esmerilhar também o funcionamento, o controle e os resultados das emendas parlamentares locais, que são financiadas diretamente com verbas cuja jurisdição está sob seus auspícios.

Soaria contraditório, portanto, que o aperfeiçoamento no controle das emendas ficasse restrito às emendas parlamentares federais, uma vez que muito dos vícios detectados pelo STF ao analisar as emendas do Congresso Nacional se repetem ou até mesmo se exponenciam em nível local.

Cabe, portanto, aos Tribunais de Contas locais se esmerarem no efetivo controle das emendas federais Pix direcionadas aos estados e municípios sob sua jurisdição, mas também extraírem da ADPF 854 e ADIs 7688, 7695 e 7697 premissas normativas que inspirem o controle das emendas parlamentares locais, sob o mesmo prisma de transparência ampliada e de controle de resultados, de maneira que forneçam, a partir daí, contributo para o fortalecimento das democracias locais.

Um bom norte prioritário poderia ser a exigência de que também na esfera estadual/municipal haja plataforma eletrônica centralizada das emendas estaduais e municipais. No futuro, as plataformas locais poderiam comungar a operacionalidade com a base de registros federal, a fornecer a todos os cidadãos brasileiros ampla gama de dados acerca das emendas de todo o parlamento brasileiro – em qualquer nível federativo –, inclusive com identificação de principais beneficiários, o que seria excelente retrato das disputas alocativas da democracia brasileira.

Em conclusão, temos que a atuação vanguardista do STF abriu janela de oportunidade valiosa aos Tribunais de Contas para que ampliem sua atuação ao campo material e politicamente relevante do controle sobre as emendas parlamentares, tanto as federais quanto as locais, de modo a contribuir não só com a mais eficaz aplicação do dinheiro público, mas também com a melhor exposição das atividades parlamentares, o que, em última instância, ajuda a maturar a democracia e o senso de representatividade política no país.

Histórico dos principais marcos processuais*:

- 14/06/2021 • Propositura da **ADPF 854** pelo PSOL sob o argumento de que as emendas de relator ferem os princípios administrativos previstos na Constituição da República, em especial, pela falta de transparência na indicação de utilização dos recursos.
- 05/11/2021 • Em decisão liminar, a então relatora, ministra Rosa Weber, ordenou a suspensão da execução dos recursos orçamentários relacionados às emendas de relator (RP-9). A decisão foi referendada pelo Tribunal Pleno.
- 06/12/2021 • STF afastou a suspensão determinada na decisão cautelar anteriormente proferida, autorizando a continuidade da execução das despesas classificadas sob o indicador RP-9.
- 19/12/2022 • Julgamento do mérito, declarando incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado “esquema do orçamento secreto”.
- 25/07/2024 • Abrajá propôs a **ADI 7688**, que tem como objetivo averiguar a compatibilidade das chamadas “emendas Pix” com a Constituição da República.
- 01/08/2024 • Em audiência de conciliação com representantes do Governo, do Congresso e de órgãos de controle e fiscalização, o ministro relator, Flávio Dino, determinou que:
a) a CGU realize auditoria de todos os repasses de emendas parlamentares;
b) ONGs e demais entidades do terceiro setor devem informar na internet, com total transparência, os valores oriundos de emendas parlamentares;
c) parlamentares só podem destinar emendas aos estados pelos quais foram eleitos, ficando proibidos, portanto, os repasses a outras unidades de federação;
d) “emendas Pix” devem seguir regras de transparência e garantir mecanismos para permitir o seu rastreamento e fiscalização.
- 07/08/2024 • PGR propôs a **ADI 7695** visando discutir a compatibilidade das chamadas “emendas Pix” com a Constituição da República.
- 08/08/2024 • PSOL propôs a **ADI 7697** alegando a incompatibilidade das emendas parlamentares impositivas com o conteúdo da Constituição da República.
- 14/08/2024 • Relator, ministro Flávio Dino, determinou:
a) a suspensão de todas as emendas impositivas apresentadas por congressistas ao orçamento da União até que fossem criadas regras de transparência e rastreabilidade dos recursos, ficando de fora da suspensão os recursos destinados a obras já iniciadas e em andamento ou a ações para atendimento de calamidade pública formalmente declarada e reconhecida; e
b) que a CGU auditasse os repasses dos parlamentares por meio das emendas do orçamento secreto.
- 26/11/2024 • Lei Complementar nº 210/2024, que criou regras para a execução das emendas, foi sancionada pelo presidente Lula.
(Lei não atende à integralidade dos requisitos de transparência dispostos nas decisões de Dino).
- 02/12/2024 • Relator condicionou o pagamento das emendas parlamentares, determinando que a execução deveria obedecer às regras atribuídas a cada tipo de emenda.

23/12/2024	<ul style="list-style-type: none"> ● Relator suspendeu o pagamento dos R\$ 4,2 bilhões em emendas decorrentes de 5.449 indicações de emendas de comissão, em virtude da ausência de deliberação pelas comissões permanentes e inexistência de registro em ata, em ofensa ao art. 5º da Lei Complementar nº 210/2024, que exige aprovação formal e publicidade.
02/01/2025	<ul style="list-style-type: none"> ● CGU apresentou relatório avaliando a transparência conferida às emendas parlamentares destinadas às ONGs e entidades do terceiro setor.
03/01/2024	<ul style="list-style-type: none"> ● Relator determinou a suspensão imediata dos repasses às entidades (ONGs e demais entidades do terceiro setor) que não fornecem transparência adequada ou não divulgam as informações requeridas.
02/02/2025	<ul style="list-style-type: none"> ● Ministro relator decidiu que: <ul style="list-style-type: none"> a) as “emendas de comissão” (ou outro tipo de emenda que eventualmente seja necessário) já empenhadas ou a serem empenhadas alcancem apenas e tão somente o valor necessário à consecução do piso constitucional da saúde; b) ocorra a ratificação das emendas (incluindo indicações) nas Comissões temáticas sobre Saúde do Senado e da Câmara, até o dia 31 de março de 2025, sob pena de anulação imediata e automática. Até tal aprovação, não haverá nenhum ato subsequente de execução, que fica expressamente bloqueada a partir de 31 de março de 2025, caso não atendidas as condições elencadas neste item.
14/03/2025	<ul style="list-style-type: none"> ● Promulgada a Resolução 1/25 do Congresso Nacional, que altera o rito de apresentação e indicação de emendas parlamentares e, ao que parece, diverge, em alguns pontos, da decisão do ministro Flávio Dino, a exemplo da inexistência de identificação do autor final das emendas de comissões.

* atualizado em 18/03/2025.