



USO DAS EMENDAS PIX NO VALE DO RIO PARDO

Deise Lirio Ferreira¹
Caroline Müller Bitencourt²

O crescimento das emendas PIX tem sido tema de discussão e preocupação no Brasil desde sua criação em 2020. o valor empenhado pelos parlamentares em emendas Pix, de 2020 a 2025, subiu de R\$ 615,87 milhões para R\$ 6,77 bilhões - um aumento de mais que 2.000 % em seis anos. A fim de esclarecer dúvidas sobre a efetividade dessa modalidade de emenda, foi proposto o seguinte estudo.

Pensando em dados que se possam mensurar, se buscou compreender como está sendo realizada uma distribuição dessas emendas nos municípios do Vale do Rio Pardo e se estão de acordo com as políticas públicas existentes em cada município. O objetivo geral deste estudo foi analisar quais os possíveis critérios utilizados pelos parlamentares na distribuição das emendas pix na região do Vale do Rio Pardo desde sua instituição no ano 2020 até ano de 2025

Complementando a pesquisa buscou mapear os municípios que estão sendo beneficiados com essas emendas, quais parlamentares estão sendo responsáveis por elas na região, se estão de acordo com as políticas públicas dos municípios e também analisar a ferramenta de transparência implantada pelo TCE/RS para acompanhar essas emendas.

Essa investigação utilizou o método hipotético-dedutivo, com procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e levantamento de dados, destacando a análise dos dados fornecidos pelo portal do controle social do Tribunal de contas do Estado Rio Grande do Sul.

Na última década o Brasil se vive uma mudança estrutural na gestão do Orçamento da União. O que antes era uma prerrogativa quase exclusiva do Poder Executivo tornou-se uma responsabilidade compartilhada e frequentemente disputada com o Congresso Nacional. Com o avanço das emendas parlamentares, o volume de recursos disponibilizados para

¹ Mestranda em Direito pelo Programa e Pós-Graduação em Direito Mestrado e Doutorado, da UNISC, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas na Linha de Pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade II. Graduada em Direito pela UNISC. Integrante do Grupo de Pesquisa "Controle social e administrativo de políticas públicas e serviço público", coordenado pela Profa. Dra. Caroline Müller Bitencourt Servidora Pública da Câmara municipal. E-mail deiselirio@yahoo.com.br

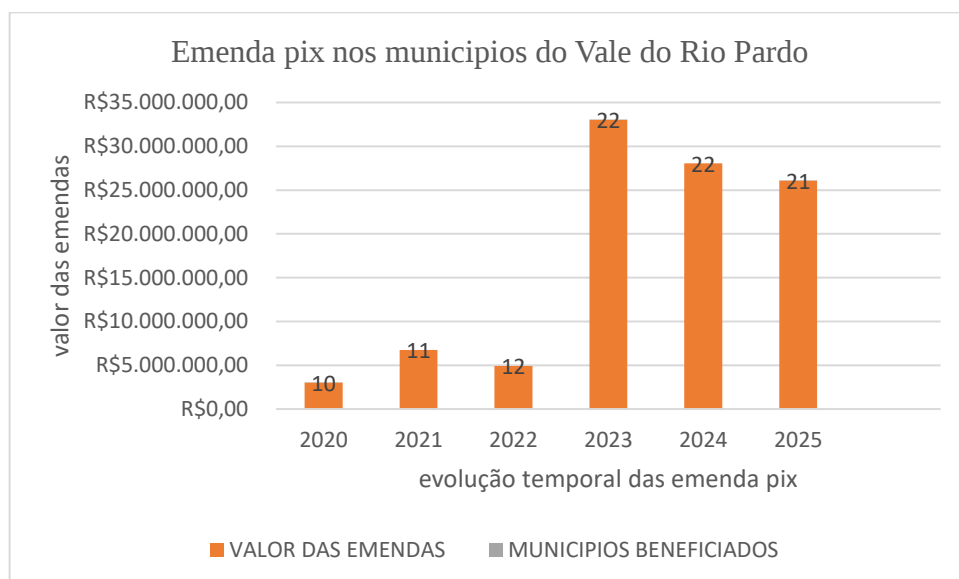
² Professora permanente do PPGD em Direito-Mestrado e Doutorado-UNISC. Estágio Pós Doutoral pela PUC Paraná. Doutora e Mestre em Direito. Especialista em Direito Público. Chefe do Departamento de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. Membro da Rede de Direito Administrativo Social. Membro da Rede de Direito e Políticas Públicas. Membro da Rede internacional de Direito Administrativo. Presidente do Comitê de Direitos Humanos da Universidade de Santa Cruz do Sul. Coordenadora do Grupo de pesquisa controle social e administrativo de políticas públicas e serviço público, vinculado ao CNPq. Advogada.

deputados e senadores saltou de R\$ 3,9 bilhões em 2015 para R\$ 47,8 bilhões em 2025 distribuídos nos Estados e no Distrito Federal, conforme dados do portal da Transparência. Essa mudança na alocação dos recursos públicos acaba causando dúvidas sobre como está sendo aplicação nas políticas públicas, principalmente se existindo um controle social que acompanhe essa nova proposta de gerenciamento que está se construindo.

Quando se pesquisa esse tema é importante entender que a emenda pix é uma modalidade de emendas parlamentar. De forma sucinta podemos dizer que as emendas se dividem em quatro tipos definidas conforme sua autoria: individuais, de bancada, de comissão ou de relator, podendo ser de iniciativa de deputados ou de senadores, das bancadas estaduais ou das comissões permanentes da Câmara e do Senado. O artigo 166 da Constituição Federal de 1998 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”. (ROCHA; CAMARGO, 2025).

A partir dos dados que foram disponibilizados pelo TCE/RS, realizou uma análise preliminar do envio das emendas pix para os municípios da região do Vale do Rio Pardo, composto por 23 entes, onde se fez um acompanhamento dessas transferências entre os anos de 2020 a 2025, conforme gráfico abaixo.

Gráfico 1: evolução das Emendas pix



Fonte: Tabela elabora pela autora a partir de dados do TCE/RS.



Num primeiro momento o que chama atenção foi o crescimento dessa modalidade de alocação de recursos, que ano 2020 era de milhões chegando em 2025 em vinte e seis milhões, sendo que sua aplicação ainda se mantém sem uma destinação específica. Conforme o que foi proposta em sua criação a emenda pix é uma transferência especial, parlamentar define o valor e o objeto da transferência. Onde o recurso é transferido de forma direta e passa a pertencer ao Ente beneficiário, onde mínimo de 70% em despesas de capital (investimentos), onde a responsabilidade do ente é indicar área da política pública que ele foi associado, conforme indicação preliminar do parlamentar. Por mais que tenham esses quesitos legais, eles não se apresentam como suficientes se pensarmos no desenvolvimento municipal, para isso precisamos que o controle social dessas transferências seja rigoroso, a fim para que a população possa não apenas visualizar onde está sendo investido, mas possa opinar. Se fizermos uma análise das áreas que receberam mais investimentos decorrentes dessas emendas pix nos últimos cinco, a variação foi grande, em 2020 foi agricultura (equipamento de equipamento), em 2021, foi a educação (reforma escolar), 2022, assistência social (onde não fica claro onde foi investido, apenas relato de gasto em transferência especial), 2023, agricultura (apoio a infraestrutura rural) e 2024, agricultura e 2025 urbanismo (pavimentação). Esses dados e os valores inseridos no Transfervgov pelos municípios não são suficientes para que se possa fazer uma análise de onde esta sendo investido o dinheiro público, sem falar que grande parte da população nessa região mora em cidades pequenas, com uma população rural grande e não tem o acesso a internet que nem centros maiores ou mesmo se o tem não sabem como fazê-lo. Bittencourt & Pase (2019) enfatizam que o controle não se resume a existência de espaços institucionais de participação, e sim de locais qualificados, acessíveis e efetivamente utilizados pela população, pois a fala de engajamento social de fatores como manipulação da informação e apatia política dificultaria esse processo.

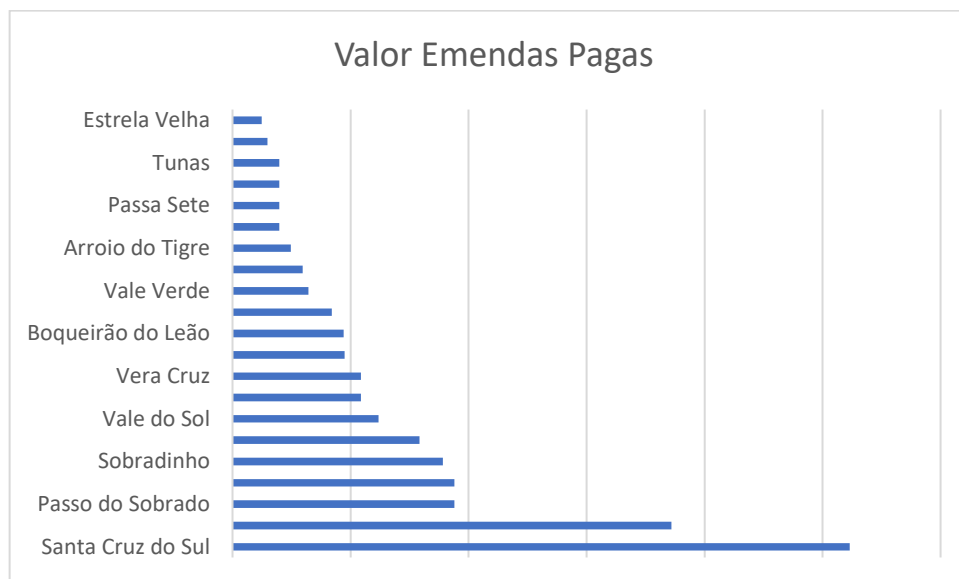
Numa análise mais recente no ano de 2025, quando se faz um recorte população e valores transferidos se encontram grandes disparidades, onde o município de Passo do Sobrado, apresentou o valor maior num total de R\$ 305. 69 (Emenda/habitante), (Emenda/eleitor) e Encruzilhada menor valor R\$ 24,46 (emenda/habitante) e R\$ 31,36 (emenda/eleitor). Ou seja, a falta de equidade na distribuição dessas receitas que podem provocar mais problemas a longo prazo do que o benefício temporário de uma localidade ter recebido esse valor.

Piedras et al (2025) reforça que o conceito de equidade dever fomentar o debate no espaço público, refletindo noções de justiça, como quem tem acesso ao que e de que forma, ou seja, para ser realizado em sua plenitude, levando em conta a realidade preexistente de cada

indivíduo, considerando as dinâmicas de poder e a distribuição de recursos, além da capacidade das políticas públicas em corrigir desigualdades históricas e promover a inclusão social.

Um dos regramentos que emenda pix devo contemplar é portaria ° 15, dos Ministérios da Fazenda e da Gestão e Inovação de 2025 , onde diz que ela deve estar no sistema Transfervgov, apresentar plano de trabalho voltado a área-fim, não utilizar o recurso em despesas com pessoal ativo ou inativo, nem dívida, informar a câmara após 30 dias do recebimento e abrir credito orçamentário na ação indicada no plano de trabalho, e conforme os dados analisados no site, todas as emendas “Pix” da região estão de acordo com esses itens. Porém o que se verifica que estes quesitos não são para analisarmos sua efetividade e principalmente se se está fomentando o crescimento regional. O que se verifica é mudança em relação ao Executivo e desestruturando o presidencialismo de coalizão como relata PALMEIRA (2025).

Gráfico 2: Valor das emendas em 2025 para municípios



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do TCE/RS.

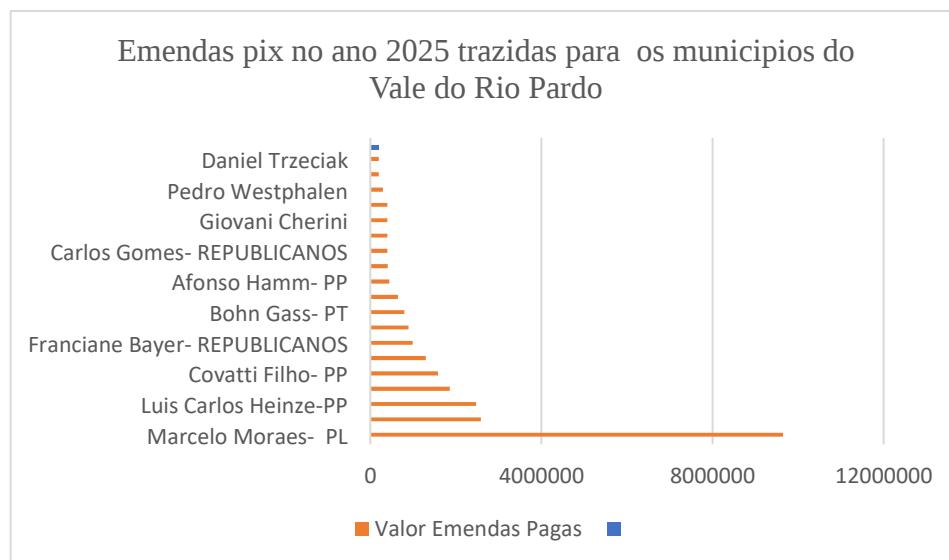
Dados como esse preocupam pois ambos municípios pequeno de porte e que se nota incentivo financeira para uns e para outros não, mesmo que ambos tenham políticas públicas, plano de trabalho, mas o que se nota-se uma alocação de recursos sem um perfil técnico, onde quase praticamente é proporcional quanto maior eleitorado, maior os valores recebido. Santos e Silva (2020), relatam que distribuição das emendas e influenciada por interesses políticos e partidários, resultando a concentração de recursos em determinadas áreas em detrimento de outras podem ampliar ainda mais as desigualdades regionais e sociais, comprometendo o

desenvolvimento equitativo do país. Para promover a equidade, é fundamental que a alocação de emendas parlamentares seja baseada em critérios objetivos e transparentes, como indicadores de vulnerabilidade social, necessidades específicas das comunidades e prioridades de políticas pública.

Porém mesmo assim, o que se nota é uma forma de aplicação das emendas sem um estudo de continuidade. A falta de equidade na distribuição das emendas pode levar a problemas de desigualdade e ineficiência, uma vez que as regiões mais pobres e menos influentes politicamente podem continuar sofrendo com a falta de investimentos essenciais, perpetuando ciclos de pobreza e exclusão.

Torres reforça (2024, p. 210), “o federalismo cooperativo exige que orçamento da União seja sensível as disparidades regionais e as emendas cumprem esse papel de compensação.” Sem essa intervenção o pacto federativo seria apenas formal, mantendo as asfixias financeiras das unidades subnacionais periféricas. Outro dado que se encontrou na análise foi o crescimento acentuada das emendas pix de alguns deputados para região da pesquisa, onde o deputado federal Marcelo Moraes foi o que mais trouxe emendas pix para região, o que só acentua a disparidade entra as regiões, como se pode ver no gráfico 3.

Gráfico 3: parlamentares que mais trouxeram emendas em 2025



Fonte: elaborada pela autora a partir dos dados TCE/RS.

Outro dado que merece destaque quais partidos mais repassaram valores para região, no ano 2025, por exemplo foram destinados os seguintes valores PP (R\$ 9.511,09), PL (R\$



5.625157,23), MDB (R\$ 4.009, 500,00), PSB (R\$ 1.930, 500,00), PDT (1.88.1000,00), PSB (1.782.000,00), PSDB (R\$ 950.968,26), PRD (R\$ 396.000,00) e PT (R\$ 396.000,00). Os municípios administrados por prefeitos do PP, PL e MDB concentraram a maior parcela dos recursos. Isso pode indicar: maior articulação política desses partidos, maior representatividade parlamentar e possível alinhamento político favorecendo a destinação de recursos., bem como com a pulverização de gastos, em desacordo com o planejamento federal impositivo da execução dos gastos públicos entre esses órgãos precisa funcionar.

A partir da pesquisa, pode se notar que emendas deixam de ser apenas instrumentos de barganha entre Executivo e Legislativo e passam a representar ativos eleitorais valiosos para os próprios deputados, que veem nelas uma oportunidade de reforçar sua presença em suas bases e consolidar o voto pessoal. Autores já se referia a esse tipo de o enquadramento como as “*pork barrel politics*”, conceito amplamente desenvolvido na literatura norte-americana (Lowi, 1964; Ferejohn 1974), referem-se ao uso de recursos públicos para atender a interesses locais e específicos, com o objetivo de garantir apoio político e recompensas eleitorais. No contexto brasileiro, essa lógica é acentuada pelas características do sistema eleitoral, proporcional de lista aberta, com elevada magnitude distrital e competição intrapartidária, que incentivam os parlamentares a adotarem estratégias de personalização da política e territorialização do voto

No entanto, os resultados apontam para a existência de significativa disparidade na distribuição desses recursos entre os municípios do Vale do Rio Pardo, sem que se identifique, de forma clara, a adoção de critérios estritamente técnicos ou equitativos. Os dados coletados demonstram que embora as emendas parlamentares sejam fundamentais para a viabilização de projetos e serviços essenciais, sobretudo em municípios com baixa capacidade arrecadatória, elas apresentam uma dependência de articulação política com parlamentares e para que sejam contemplados e nessa balança muitas vezes os municípios menores, acabam não tendo o retorno esperado dos recursos. A concentração de recursos em determinados municípios e a possível relação com alinhamentos político-partidários indicam a necessidade de aprofundamento dos mecanismos de fiscalização e avaliação dessas transferências.

Por fim, conclui-se que, embora as emendas PIX possam representar um instrumento relevante para o atendimento de demandas locais, sua discricionariedade, de forma mais segmentado, ao mesmo tempo territorialmente pulverizada, dificulta a coordenação de investimentos de médio e longo prazo e ampliando a probabilidade de descontinuidade administrativa nas esferas subnacionais e ampliando as carências financeiras dos entes em investimento.



Na região do vale do Rio pardo verifica-se a distribuição principal das emendas nas cidades maiores da região, com maior poder aquisitivo da população. Além disso, notasse uma grande renda em emendas nas mãos dos parlamentares que tem vínculos eleitorais na região, como se fosse uma forma de garantir seu eleitorado.

A pesquisa evidencia a importância de se repensar as práticas atuais, com vistas a fortalecer o planejamento público, reduzir as assimetrias regionais e promover um desenvolvimento mais equilibrado em todo o território potiguar.

Palavras-chave: Controle Social; Emenda Pix; Transparência.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Acir; DOMINGUEZ, Maria. Gastos públicos por emendas orçamentárias: uma revisão de literatura. Brasília: Ipea, 2025. 21 p. (Relatório de Pesquisa). DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/RP-236239>.

BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da administração pública. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 2, p. 293-311, 2019.

DA ROCHA, Sheila Testoni; CLÈVE, Ana Carolina de Camargo. A constitucionalidade das emendas PIX: análise da delimitação dos papéis do Executivo e Legislativo na execução orçamentária. *Revista ESMAT*, v. 17, n. 31, p. 141-162, 2025.

PALMEIRA, Dalmo Jorge Lima. Emendas parlamentares: uma proposta de alinhamento aos objetivos de políticas públicas. 2025.

PIEDRAS, Roberta Cardoso et al. A equidade na implementação de políticas: uma temática implícita e subteorizada. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 30, e92019, 2025.

SANTOS, F. R.; SILVA, G. M. Distribuição equitativa de recursos públicos: um estudo sobre as emendas parlamentares. *Política & Sociedade*, v. 19, n. 3, p. 221-240, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Portal institucional. Disponível em: <https://www.tce.rs.gov.br/>. Acesso em: 03 maio 2026.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. Consulta de emendas parlamentares. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas/consulta?ordenarPor=autor&direcao=asc>. Acesso em: 02 maio 2026.