

Qual a relação entre emendas orçamentárias e a corrupção?

Autor(a): José Maurício Conti

Publicado em: 03 de setembro de 2026

Publicação: jota_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/jose-mauricio-conti/qual-a-relacao-entre-emendas-orcamentarias-e-a-corrupcao>

Fonte original: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/qual-a-relacao-entre-emendas-orcamentarias-e-a-corrupcao>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/jose-mauricio-conti/qual-a-relacao-entre-emendas-orcamentarias-e-a-corrupcao#ep-67827920

Resumo

Resposta não está no desenho institucional, mas em como recursos são geridos e fiscalizados

Texto integral

Há cinco anos, desde a revelação do que se convencionou chamar de “ orçamento secreto ”, as emendas parlamentares e sua relação com a corrupção passaram a ocupar lugar permanente na agenda nacional. O tema reaparece continuamente no debate público, mantém-se em evidência na mídia e já motivou sucessivas ações perante o Supremo Tribunal Federal (STF). Atual relator da ADPF 854, o ministro Flávio Dino afirmou recentemente que as emendas parlamentares “são o maior vetor de corrupção no Brasil” [1] , e determinou que a Polícia Federal (PF) apure a existência de indícios de crimes decorrentes de irregularidades identificadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão 2.004/2026, na execução das chamadas “emendas Pix” entre 2020 e 2024 [2] . Esses episódios suscitam uma pergunta inevitável: afinal, existe uma relação necessária entre emendas orçamentárias e corrupção? A resposta não reside no desenho institucional dos Poderes, mas sim em como esses recursos são direcionados (discrecionabilidade do parlamentar), geridos e fiscalizados (accountability). Como já se advertiu em análise anterior, é importante que seja revisto e aperfeiçoado o processo de emendas parlamentares, para que não seja possível utilizá-lo com a finalidade de acobertar atos de corrupção. [3] Essa provocação retoma e desenvolve análise apresentada no artigo “Orçamento impositivo e as transferências do artigo 166-A da Constituição: notas sobre regime jurídico, accountability e corrupção” [4] e no livro de amplo acesso Cobrando metas de governos: federalismo, (des)centralização e o gerente do Brasil . [5] No Brasil, existem problemas estruturais na capacidade de a União direcionar recursos seguindo um planejamento efetivo. Esses problemas são decorrentes de inúmeros fatores, podendo ser destacados dois: i) o crescimento da participação do Poder Legislativo federal no orçamento federal mediante emendas de execução obrigatória; e ii) a cultura das transferências clientelistas (pork barrel transfers), em que parlamentares federais enviam recursos para seus redutos eleitorais. Isso reforçou um padrão difuso e distributivista na alocação de recursos, muitas vezes desvinculado de critérios de planejamento mais amplos e coerentes [6] . No campo legislativo, há interesse por crédito político em seus redutos eleitorais pelos dois principais envolvidos nas transações: (1) o parlamentar que envia os recursos; e (2) os gestores locais que maximizam seus orçamentos públicos por meio das

transferências recebidas [7] . Cuida-se das transferências clientelistas. Em regra, parlamentares buscam levar dinheiro para o seu distrito eleitoral, maximizando seus ganhos políticos mediante o suporte de seu eleitorado e de governos locais. Presume-se que os recursos de emendas parlamentares sejam alocados de acordo com procedimentos políticos e burocráticos lícitos e aceitos, resultando em benefícios como: escolas locais, estradas, poços e instalações de saúde [8] . Evidentemente o patrocínio de políticas locais pode envolver corrupção quando os recursos são alocados em violação às normas legais. Embora emendas parlamentares estejam dentro de um processo aceito pela Constituição, não se ignoram os riscos da corrupção [9] . O conceito de corrupção, entretanto, necessita de contornos jurídicos. A corrupção é geralmente definida como comportamento que viola leis, regras e regulamentos visando ganhos privados indevidos [10] . A questão referente aos problemas de accountability das emendas confunde-se com o combate à corrupção. Amplamente difundida na doutrina econômica internacional, existe uma fórmula econômica para a corrupção que guia reformas nos sistemas de controle: Corrupção = monopólio + discricionariedade – accountability. [11] Segundo Robert Klitgaard, a corrupção floresce quando alguém tem poder de monopólio sobre um bem ou serviço e tem o poder de decidir (discricionariedade) quanto cada cidadão recebe, ocorrendo onde a responsabilização e a transparência (accountability) são fracas. Portanto, para combater a corrupção, deve-se reduzir o poder de monopólio, reduzir a discricionariedade e aumentar a responsabilização e a transparência de várias maneiras [12] . Em relação à falta de accountability, não se ignora que as transferências especiais (vulgo “emendas Pix”) se encontram dentro de um contexto de falta de transparência orçamentária que envolve outras questões como o próprio desvio de finalidade das emendas RP9 (vulgo “orçamento secreto”). A diferença é que as emendas RP9, em sua execução, careciam de transparência em relação aos parlamentares que seriam os reais autores das emendas e os gastos no destino (ausência de accountability na origem e no destino). No caso das transferências especiais, os autores das emendas são conhecidos, o problema residiria na transparência e execução orçamentária dos recursos repassados, não mais submetidos ao controle da Corte de Contas federal (ausência de accountability no destino) [13] . A discussão sobre a ausência de alinhamento entre as emendas orçamentárias e boas práticas de governança chegou ao STF. As Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 7.688, 7.695 e 7.697, em trâmite no STF, visam a sanar graves deficiências do sistema de orçamento impositivo, especificamente a ausência de accountability , transparência e a violação ao princípio da ação planejada. As decisões liminares do tribunal, em sede de medida cautelar, determinaram que as transferências federais decorrentes de emendas de execução obrigatória devem cumprir os requisitos constitucionais de transparência e rastreabilidade (Art. 163-A da CF), com regulamentação administrativa pelo Executivo. Foi exigida a fiscalização pelo TCU e pela Controladoria-Geral da União (CGU) (arts. 70, 71 e 74 da CF) e a inclusão prévia de informações detalhadas (plano de trabalho, objeto, finalidade, estimativa de recursos e prazo) na plataforma Transferegov.br pelos beneficiários antes do repasse dos recursos [14] . A Corte reforçou, em sede de tutela de urgência, que a execução de emendas impositivas não pode ter caráter absoluto, devendo o Poder Executivo aferir, motivada e transparentemente, a aptidão técnica para sua execução, em conformidade com critérios de eficiência, transparência e rastreabilidade, bem como a compatibilidade com o planejamento orçamentário (LDO e PPA). Essas deliberações visam a assegurar que os recursos públicos sejam aplicados de forma técnica e planejada, mitigando os riscos de uso discricionário e desprovido de controle [15] . Transferências clientelistas são exclusividade do Poder Legislativo? O “federalismo fiscal clientelista” não é exclusividade do Poder Legislativo. A Presidência da República e sua administração detêm ampla

discrecionalidade na distribuição de transferências voluntárias. Estudos empíricos demonstram que presidentes brasileiros consistentemente empregaram tais repasses para privilegiar estados de seus aliados políticos. A título de exemplo, em 1988, o estado natal do presidente José Sarney, o Maranhão, recebeu montantes em transferências voluntárias superiores à soma das verbas destinadas a todos os estados da região norte. As transferências voluntárias durante a presidência do Fernando Henrique Cardoso beneficiaram os estados de membros da coalizão legislativa do presidente na Câmara dos Deputados [16] . Nos últimos anos, foram abertas investigações sobre o uso de R\$ 8 bilhões do orçamento do Ministério da Saúde [17] repassados em 2023 para municípios sem capacidade de atendimento para utilizar os recursos. Há suspeitas de favorecimento político no envio dos repasses pela pasta ao invés de obedecer aos critérios técnicos das normas operacionais básicas. [1] Folha de S. Paulo, 24.8.2026 (<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2026/08/emendas-parlamentares-sao-o-maior-vetor-de-corruptao-no-brasil-hoje-diz-flavio-dino.shtml>). [2] <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-determina-que-pf-apure-possiveis-crimes-na-execucao-de-emendas-pix/> . Ver mais notícias e informações no excelente trabalho realizado pela Central das Emendas (<https://www.centraldasemendas.info/>). [3] CONTI, José Maurício. A luta pelo Direito Financeiro . 3. ed. São Paulo: Blucher, 2026, capítulo “As emendas parlamentares, o ‘orçamento secreto’, a cooptação e corrupção na política”, pgs. 245-247. Download gratuito em: <https://www.blucher.com.br/conti-a-luta-pelo-direito-financeiro-3a-edicao> [4] 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. DOI: <https://doi.org/10.46818/pge.v6i1.340> . Acesse o artigo em <https://revistaelectronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/340/269> [5] MASCARENHAS, Caio Gama. Cobrando metas de governos : federalismo, (des)centralização e o gerente do Brasil. São Paulo: Blucher, 2026. Download gratuito em: <https://www.blucher.com.br/mascarenhas-serie-direito-financeiro-cobrando-metas-de-governos-federalismo-descentralizacao-e-o-gerente-do-brasil> [6] MASCARENHAS, Caio Gama. Cobrando metas de governos..., op. cit ., p. 506-507. [7] MASCARENHAS, Caio Gama. Orçamento impositivo e as transferências..., op. cit , p. 29. [8] Ibid, p. 29. [9] Ibid, p. 30. [10] Ibid, p. 29. [11] Ibid, p. 31. [12] Ibid, p. 31. [13] Ibid, p. 31. [14] MASCARENHAS, Caio Gama. Cobrando metas de governos..., op. cit., p. 507. [15] Ibid. [16] Ibid, p. 508. [17] https://www.estadao.com.br/politica/cinco-fatos-que-comprovam-o-descontrole-no-orcamento-do-ministerio-da-saude-nisia-trindade-nprp/?srsltid=AfmBOopUGMdtNikUMF_XAodfTcmN8jncXKGmfoulyFfXQQwSug863Ax

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

CONTI, José Maurício. Qual a relação entre emendas orçamentárias e a corrupção?. jota_import, 3 set. 2026. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/qual-a-relacao-entre-emendas-orcamentarias-e-a-corrupcao>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/jose-mauricio-conti/qual-a-relacao-entre-emendas-orcamentarias-e-a-corrupcao>. Acesso em: 30 set. 2026.

APA 7ª edição

Conti, J. M. (2026, September 3). Qual a relação entre emendas orçamentárias e a corrupção?. *jota_import*. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/qual-a-relacao-entre-emendas-orcamentarias-e-a-corrupcao>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

CONTI, José Maurício. 2026. "Qual a relação entre emendas orçamentárias e a corrupção?". *jota_import*, September 03. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/qual-a-relacao-entre-emendas-orcamentarias-e-a-corrupcao>

BibTeX

```
@article{jos-maur-cio-conti-qual-a-rela-o-entre-emendas-or-ament-ria-2026,  
author = {Conti, José Maurício},  
title = {Qual a relação entre emendas orçamentárias e a corrupção?},  
journal = {jota_import},  
year = {2026},  
url = {https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/qual-a-relacao-entre-em  
endas-orcamentarias-e-a-corrupcao},  
urldate = {2026-09-03}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/jose-mauricio-conti/qual-a-relacao-entre-emendas-orcamentarias-e-a-corrupcao>

PDF gerado em 2026-09-30 22:17 UTC