



**PPGD**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM DIREITO • UNESC



**fapesc**  
Fundação de Amparo à  
Pesquisa e Inovação do  
Estado de Santa Catarina

## O DESPLANEJAMENTO ESTATAL PELA CAPTURA DO ORÇAMENTO PÚBLICO PELO PARLAMENTO E AS NOVAS ROUPAGENS DO ORÇAMENTO SECRETO

### STATE MISPLANNING THROUGH THE CAPTURE OF THE PUBLIC BUDGET BY PARLIAMENT AND THE NEW FORMS OF THE SECRET BUDGE

Leonardo Dias da Cunha<sup>1</sup>

**Palavras-chave:** Clientelismo; desplanejamento estatal; emendas paralelas; orçamento secreto; transferências especiais.

**Keywords:** Clientelism; State mismanagement of planning; parallel amendments; secret budget; special budget transfers.

O tema geral passa pela intervenção estatal na economia, via o planejamento, tanto do orçamento público, como projetos técnicos, bem como pela execução dos investimentos, obras e serviços públicos. A delimitação do tema se desenvolve a partir da propalada falta de transparência, rastreabilidade, impessoalidade e publicidade nas emendas parlamentares no orçamento público, que inicialmente se deu com as emendas de relator (orçamento secreto), passando pelas transferências especiais (emendas PIX) e mais recentemente pelas emendas paralelas (parte das emendas de comissão), em que o direcionamento da parte discricionária do orçamento público federal, de competência do Poder Executivo, tem sido cooptada pelo Poder Legislativo, seja por iniciativa própria ou do Poder Executivo, em que se faz uso de alianças e acordos políticos para apoiar a implementação dos planos do governo. Dessa forma, os parlamentares permanecem buscando formas opacas de agir

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito Tributário/Financeiro pela PUC Minas (com bolsa de fomento CAPES Taxa), com mestrado em Direito Tributário pela PUC Minas (com bolsa de fomento FAPEMIG) e MBA em Direito Tributário pela FGV, MBA em Agronegócio pela USP/ESALQ, Advogado e professor de Direito Tributário, Membro da Comissão de Direito Tributário do OAB/MG, da Associação Brasileira de Direito Tributário - ABRADT e do Conselho Estadual de Assuntos Tributários - CEAT da FEDERAMINAS. [leonardo.cunha.adv@gmail.com](mailto:leonardo.cunha.adv@gmail.com).



como administradores de recursos públicos, como se fossem privados e de sua propriedade, com vistas a manter ou desenvolver o poder político local, distribuindo recursos públicos, com a finalidade de obtenção de favores ou lealdade política. Essa atuação clientelista, do tempo do coronelismo, ainda praticada nos dias atuais, demonstra, como essas atuações antidemocráticas e desplanejadas na gestão de recursos públicos, permanece arraigada na cultura política brasileira, em que há o favorecimento de uns poucos, em detrimento do tratamento indistinto e democrático das políticas públicas. Além disso, as prestações públicas, acabariam ocorrendo mais por contingência do que resultado de uma ação planejada de intervenção estatal para se alcançar o cumprimento dos objetivos constitucionais, como garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e regionais, inclusive com controle e monitoramento das políticas públicas (arts. 3º, 174, 193 da CF/1988). Dessa forma, cabe ao Poder Executivo, com fiscalização e acompanhamento do Poder Legislativo, prever áreas e setores de investimento, estímulos econômicos que favoreçam o alcance dos objetivos a serem perseguidos em conformidade com diretrizes fixadas no planejamento estatal. O estudo tem como objetivo geral, a partir da análise da literatura, de informações e notícias jornalísticas, bem como pela consulta de dados publicamente disponibilizados, verificar a publicidade, a transparência e a evolução do orçamento secreto, passando-se pelas criadas emendas PIX, para se chegar na prática atual das emendas paralelas. Como objetivo específico, visa-se a identificar como tem se alterado a prática da opacidade do orçamento público, no que diz respeito à transparência, rastreabilidade, pessoalidade e a publicidade das emendas parlamentares, com a migração das práticas indevidas, em decorrência da exigência implementação de mecanismos que corrijam essas impropriedades propositadas, conforme determinado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), com destaque para Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854/DF e para a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7697/DF. Por intermédio de uma análise prospectiva legislativa, bibliográfica, de informações e dados disponibilizados publicamente, sobre a emendas parlamentares, consultou-se o Sistema de Planejamento e Orçamento do Governo Federal- SIOP, bem como o Portal da Transparência, mantido pela Controladoria Geral da União, do



**PPGD**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM DIREITO • UNESC



**fapesc**  
Fundação de Amparo à  
Pesquisa e Inovação do  
Estado de Santa Catarina

Governo Federal, objetivando identificar a evolução dos registros das emendas parlamentares. Além disso, utiliza-se como marco referencial, a teoria da “ideologia constitucionalmente adotada” de Washington Peluso Albino de Souza, bem como a teoria dos “Bloqueios institucionais” de Giovani Clark, Leonardo Alves Corrêa e Samuel Pontes do Nascimento. A “ideologia constitucionalmente adotada” se constitui do conjunto de normas de conteúdo econômico delineado constitucionalmente, que assegura a defesa e harmonia dos interesses individuais e coletivos, objetivando transformar a realidade social, econômica e ambiental, injusta e desigual (SOUZA, 2005, p. 29-29). Por “bloqueios institucionais” entende-se o processo político econômico, no âmbito dos poderes instituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário), que constroem barreiras diretas ou indiretas que obstruem os instrumentos jurídicos e políticos hábeis a transformar a realidade econômica, restringindo ou mesmo impedindo as estratégias de materialização da Constituição Federal brasileira, na consolidação de um Estado Democrático de Direito (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2017, p.687-688). A partir do marco teórico utilizado, em consonância da realidade identificada, confronta-se a existência de atuação conjunta dos poderes instituídos, com foco no Legislativo, para uma atuação estatal planejada, via intervenção do Domínio econômico, para se efetivar os objetivos constitucionalmente definidos. Apesar das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre os temas aqui tratados, há migração das características do orçamento secreto para as criadas “emendas pix” e mais recentemente para as “emendas paralelas”, burlando-se a inconstitucionalidade e as determinações judiciais das práticas já questionadas na suprema Corte. Pelas pesquisas realizadas, identifica-se a redução das emendas de relator a partir das determinações do STF, tendo se criado e aumentado os recursos das emendas PIX, que depois de também terem sido objeto de questionamento no STF, passaram a dar lugar as mais atuais emendas paralelas, que não são identificadas como de autoria dos parlamentares na fase de execução da despesa, recebendo os identificadores RP 2 – despesa primária discricionária não abrangida nas despesas incluídas ou acrescida por emendas e RP 3 – despesa primária discricionária e abrangida pelo Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC (que aparece a partir da Lei nº 14.791/2023 (LDO 2024) e continua na LDO



**PPGD**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM DIREITO • UNESC



**fapesc**  
Fundação de Amparo à  
Pesquisa e Inovação do  
Estado de Santa Catarina

do ano seguinte). Esse novo instrumento piora a rastreabilidade das emendas de comissão, na contramão do que determina o STF. A fim de se buscar maior efetividade no controle e na obrigatoriedade de observância a transparência, rastreabilidade, impessoalidade e publicidade, demanda-se o estabelecimento de um arcabouço normativo, com penas por descumprimento, impondo que qualquer emenda parlamentar, tenha critérios claros para sua identificação e rastreabilidade na destinação dos recursos públicos, abarcando sua necessária compatibilidade com o planejamento plurianual, vedando-se indicações genéricas que sejam modificadas pelas conveniências de acordos políticos.

## REFERÊNCIAS

CLARK, Giovani. CORRÊA, Leonardo Alves. NASCIMENTO, Samuel Pontes do. A Constituição Econômica entre a Efetivação e os Bloqueios Institucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, n, 71, p. 677-700, jul/dez 2017. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1886>. Acesso em 15 jul. 2025.

CLARK, Giovani. E COSTA, Gustavo Vidigal; O **Desplanejamento Estatal**: o exemplo da Copa do Mundo de 2014 no Brasil. *In*: XXI Encontro Nacional de CONPEDI.2012. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d1c38a09acc34845>. Acesso em: 10 jul. 2025.

DANTAS, Dimitrius; TEÓFILO, Sarah; e TUTELLI, Camila. Na mira do STF, emendas Pix aumentam 12 vezes em quatro anos e desafiam a governabilidade. **O Globo**, Brasília, 03 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2025/01/03/na-mira-do-stf-emendas-pix-aumentam-12-vezes-em-quatro-anos-e-desafiam-a-governabilidade.ghtml>. Acesso em 31 jul. 2025.

DANTAS, Dimitrius. Taxa de reeleição nas cidades mais contempladas com emendas Pix chega a 93,7%. **O Globo**, Brasília, 28 de outubro de 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2024/noticia/2024/10/28/taxa-de-reeleicao-nas-cidades-mais-contempladas-com-emendas-pix-chega-a-937percent.ghtml> . Acesso em 31 jul. 2025.



FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; e SPAGNOL, Werther Botelho. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 4ª edição revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2025, p. 358-376.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. 3º ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

PINTO, Élide Graziane. Execução privada do dinheiro público é risco nas emendas parlamentares. 30 de abril de 2024. **Consultor Jurídico – Conjur**, constas à vista. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-abr-30/execucao-privada-do-dinheiro-publico-e-risco-nas-emendas-parlamentares/>. Acesso em 29 jul. 2025.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6ª ed. São Paulo: LTr, 2005.

TONET, Caetano; SANT'ANA, Jéssica e RIBEIRO Marcelo. Orçamento de 2025 prevê R\$ 61,7 bilhões para emendas parlamentares. 20 de março de 2025. **Valor Econômico**. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2025/03/20/acordo-do-congresso-com-gleisi-turbina-emendas-parlamentares-em-r-617-bilhoes-em-2025.ghtml>. Acesso em 10 ago. 2025.

TORRES, Heleno Taveira. **Teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. Emendas Parlamentares: **Emendas de comissão “paralelas” repetem prática do orçamento secreto em 2025**. Brasília, maio de 2025. Disponível em: [https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/emendas\\_de\\_comissao\\_paralelas.pdf](https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/emendas_de_comissao_paralelas.pdf). Acesso em 31 jul. 2025.,

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Nota Técnica**: Opacidade nas emendas parlamentares perpetua orçamento secreto. Brasília, julho 2024. Disponível em: [https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/continuidadedoorcamentos-secreto.pdf?utm\\_source=blog&utm\\_medium=release&utm\\_campaign=emendas](https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/continuidadedoorcamentos-secreto.pdf?utm_source=blog&utm_medium=release&utm_campaign=emendas). Acesso em 31 jul. 2025.