DIREITO
**V.10 • N.3 • 2026 • Publicação Contínua**

ISSN Digital: 2316-381X
ISSN Impresso: 2316-3321
DOI: 10.17564/2316-381X.2026v10n3p416-429

INTERFACES CIENTÍFICAS

# O CRESCIMENTO DAS EMENDAS PIX E A TRANSPARÊNCIA NA APLICAÇÃO NO RIO GRANDE DO SUL

THE GROWTH OF PIX AMENDMENTS AND TRANSPARENCY IN THEIR APPLICATION IN RIO GRANDE DO SUL

EL AUMENTO DE LAS ENMIENDAS PIX Y LA TRANSPARENCIA EN SU APLICACIÓN EN RIO GRANDE DO SUL

**Deise Lirio Ferreira**[1]
**Caroline Müller Bitencourt**[2]

## RESUMO

O artigo analisa a expansão das transferências especiais, denominadas “Emendas Pix”, destinadas aos municípios do Rio Grande do Sul entre 2020 e 2025, com foco na relação entre celeridade, transparência, controle social e accountability. A pesquisa adota abordagem mista, combinando análise documental de dados do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS) e pesquisa de percepção com 101 residentes no estado. Os resultados mostram crescimento dos valores transferidos, de R$ 23,17 milhões em 2020 para mais de R$ 440 milhões em 2024 e 2025, com pico de R$ 506,32 milhões em 2023. Também se identifica baixo conhecimento dos participantes sobre canais oficiais de consulta e rastreamento. Conclui-se que a expansão financeira não foi acompanhada, na mesma proporção, por mecanismos de transparência ativa e inteligibilidade das informações.

## PALAVRAS-CHAVE

Emendas Pix. Transparência pública. Controle social. Accountability.

## ABSTRACT

This article analyzes the expansion of special transfers, known as “Pix Amendments”, allocated to municipalities in Rio Grande do Sul from 2020 to 2025, focusing on the relationship between speed, transparency, social control and accountability. The study adopts a mixed-method approach, combining documentary analysis of data from the State Court of Auditors of Rio Grande do Sul (TCE/RS) with a perception survey involving 101 state residents. The results show substantial growth in transferred amounts, from BRL 23.17 million in 2020 to more than BRL 440 million in 2024 and 2025, with a peak of BRL 506.32 million in 2023. Participants also showed limited knowledge of official consultation and tracking channels. The study concludes that financial expansion was not accompanied, to the same extent, by active transparency and information intelligibility mechanisms.



## KEYWORDS

Pix Amendments; Public transparency; Social control; Accountability.



## RESUMEN

El artículo analiza la expansión de las transferencias especiales, denominadas “Enmiendas Pix”, destinadas a los municipios de Rio Grande do Sul entre 2020 y 2025, centrándose en la relación entre celeridad, transparencia, control social y rendición de cuentas. La investigación adopta un enfoque mixto, combinando el análisis documental de datos del Tribunal de Cuentas del Estado de Rio Grande do Sul (TCE/RS) y una encuesta de percepción realizada a 101 residentes del estado. Los resultados muestran un crecimiento de los montos transferidos, de R$ 23,17 millones en 2020 a más de R$ 440 millones en 2024 y 2025, alcanzando un pico de R$ 506,32 millones en 2023. Asimismo, se identifica un bajo conocimiento por parte de los participantes sobre los canales oficiales de consulta y seguimiento. Se concluye que la expansión financiera no estuvo acompañada, en la misma proporción, por mecanismos de transparencia activa e inteligibilidad de la información.



## PALABRAS CLAVE

Transparencia pública. Control social. Rendición de cuentas.

## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o processo orçamentário brasileiro atravessou expressivas transformações estruturais e normativas, reorganizando a distribuição do poder de alocação das receitas públicas entre os Poderes Executivo e Legislativo. Historicamente marcado pela dominância do Poder Executivo – a quem cabia o controle quase exclusivo sobre a programação fiscal e o fluxo de liberação financeira das despesas –, o cenário contemporâneo evidencia o protagonismo acentuado do Poder Legislativo. Esse fenômeno, denominado por parcelas da doutrina do Direito Financeiro como a "parlamentarização do orçamento", consolidou-se mediante reformas constitucionais sucessivas que conferiram caráter impositivo ao orçamento público e introduziram novos mecanismos diretos de descentralização de recursos.

Nesse cenário, sobressai a instituição da modalidade de transferência especial por meio da Emenda Constitucional nº 105/2019, popularmente batizada de "Emenda Pix". Ao alterar o art. 166-A da Constituição Federal de 1988, a alteração autorizou o repasse direto de recursos federais decorrentes de emendas parlamentares individuais aos Estados, Distrito Federal e Municípios, dispensando o cumprimento de exigências burocráticas tradicionais, tais como a celebração de convênios, contratos de repasse ou a elaboração prévia de planos de trabalho complexos perante órgãos da administração centralizada.

O problema central desta pesquisa reside na tensão dialética entre a celeridade e desburocratização trazidas por essa modalidade e a fragilização dos mecanismos de transparência ativa, rastreabilidade dos gastos, controle social e planejamento governamental. A dispensa inicial de instrumentos formais de pactuação gerou assimetrias informacionais significativas, desafiando a atuação dos órgãos de controle externo e inviabilizando o acompanhamento direto pela sociedade civil.

No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, observa-se expressiva expansão desse fluxo financeiro. O montante de recursos repassados aos municípios gaúchos por meio de transferências especiais saltou de R$ 23,17 milhões em 2020 para valores superiores a R$ 440 milhões anuais no biênio 2024–2025, atingindo o pico histórico de R$ 506,32 milhões no exercício de 2023. Trata-se de um crescimento aproximado de 1.812% no período, o que evidencia a centralidade do mecanismo na execução das finanças públicas locais e alça as Emendas Pix à condição de fonte relevante de financiamento das políticas públicas municipais no estado. Todavia, cumpre indagar: em que medida a infraestrutura de transparência pública e os instrumentos de controle social acompanharam a rápida ascensão das Emendas Pix na garantia da efetividade e da prestação de contas no estado?

Diante desse questionamento, o objetivo geral deste estudo consiste em analisar a evolução das transferências especiais destinadas aos municípios do Rio Grande do Sul no período de 2020 a 2025, verificando como os dados são disponibilizados pelos órgãos públicos e discutindo se os arranjos normativos e tecnológicos atuais asseguram a inteligibilidade dos dados e viabilizam o controle social e a efetiva prestação de contas (accountability).

A hipótese que orienta a investigação é a de que a expansão das Emendas Pix produziu ganhos de velocidade na descentralização dos recursos, mas não foi acompanhada, no mesmo ritmo, por instrumentos capazes de transformar dados orçamentários em informações acessíveis ao cidadão comum. A existência de registros oficiais, embora indispensável, não basta para assegurar controle social

quando os dados estão dispersos, apresentam linguagem técnica ou dependem de conhecimento prévio sobre sistemas de orçamento público.

## 2 METODOLOGIA

A presente pesquisa possui natureza aplicada, abordagem mista, combinando procedimentos quantitativos e qualitativos, e objetivos exploratório-descritivos. A escolha dessa abordagem decorre da própria natureza do problema investigado, que exige, simultaneamente, a análise da evolução dos recursos públicos transferidos aos municípios e a compreensão da percepção da sociedade acerca da transparência e da possibilidade de acompanhamento da aplicação desses recursos.

A abordagem quantitativa foi utilizada principalmente para identificar e sistematizar os valores das transferências especiais destinadas aos municípios do Estado do Rio Grande do Sul no período de 2020 a 2025. Foram analisadas variáveis relacionadas aos valores transferidos, à distribuição regional, à destinação temática dos recursos e à relação entre os valores recebidos e o número de habitantes dos municípios.

O recorte temporal compreende os exercícios de 2020 a 2025, período selecionado em razão da implementação e expansão das transferências especiais após a promulgação da Emenda Constitucional nº 105/2019. A análise permite observar a evolução do mecanismo desde seus primeiros anos de utilização até um momento de significativo crescimento dos valores destinados aos municípios gaúchos e de posterior intensificação das exigências de transparência e rastreabilidade.

A primeira frente consistiu na análise documental e quantitativa dos dados relativos às transferências especiais destinadas aos municípios do Estado do Rio Grande do Sul pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS).

A análise temática permitiu classificar os recursos conforme as áreas de política pública identificadas na base documental, destacando-se Urbanismo, Agricultura, Desporto e Lazer, Saúde, Educação e outras áreas, também foi identificado a distribuição dos recursos entre as diferentes áreas territoriais dos 497 municípios do Estado.

Além disso, utilizou o critério per capita como mecanismo complementar de comparação utilizando os parâmetros presentes nos Guias de Avaliação de Políticas Públicas do Ipea (Brasil, 2018). Dessa forma, o estudo não se limita a verificar quanto cada município recebeu, mas procura compreender como esses valores se distribuem territorialmente e quais questões de equidade podem ser identificadas.

A segunda frente de investigação consistiu na realização de pesquisa empírica de percepção mediante aplicação de questionário estruturado a 101 participantes residentes no Estado do Rio Grande do Sul. O questionário buscou identificar o nível de conhecimento dos participantes sobre as Emendas Pix, as fontes utilizadas para obtenção de informações, o conhecimento da competência para indicação das emendas e os canais institucionais disponíveis para consulta.

Nesse sentido, interessa verificar se os mecanismos formalmente disponibilizados pelo Estado são efetivamente conhecidos e utilizados pelos cidadãos. Foram consideradas as seguintes variáveis: conhecimento prévio sobre as Emendas Pix; fonte de informação utilizada; nível de conhecimento

autodeclarado; conhecimento acerca da prerrogativa de indicação das emendas; conhecimento sobre os canais de consulta; possibilidade percebida de rastreamento dos recursos; e facilidade de acesso às informações, onde os resultados foram confrontados com o referencial teórico adotado acerca da relação entre transparência, controle social e participação democrática, bem como o referencial do modelo de capacidades estatais desenvolvido por Gomide e Pires.

No presente estudo, esse referencial não é utilizado como indicador diretamente mensurado de capacidade municipal. Sua função é analítica, contribuindo para interpretar os resultados financeiros e territoriais e discutir as condições institucionais que podem interferir na transformação dos recursos transferidos em ações e entregas públicas.

A pesquisa apresenta limitações pois a amostra foi constituída por conveniência e possui natureza não probabilística. Dessa forma, os percentuais obtidos representam as percepções dos 101 participantes investigados e não podem ser generalizados estatisticamente para toda a população do Estado.

A pesquisa também não realizou auditoria física individualizada das obras, aquisições e demais despesas financiadas pelas transferências especiais. A análise documental concentrou-se nos dados disponibilizados institucionalmente e nas informações constantes das bases consultadas. Por essa razão, os resultados permitem identificar padrões de distribuição, execução e transparência, mas não permitem afirmar, isoladamente, a efetividade material de cada investimento realizado.

A metodologia adotada possibilita relacionar a expansão financeira das transferências especiais às condições institucionais de execução e às possibilidades concretas de participação e fiscalização social, contribuindo para a análise jurídica das Emendas Pix sob a perspectiva do Direito Financeiro e do Direito das Políticas Públicas.

A adoção de método misto permite confrontar duas dimensões do fenômeno: de um lado, a materialidade dos dados orçamentários, expressa em valores, áreas temáticas e distribuição territorial; de outro, a percepção dos cidadãos acerca da existência, utilidade e acessibilidade das informações. Essa combinação é relevante porque um mecanismo pode apresentar conformidade formal nos registros públicos e, ao mesmo tempo, revelar baixa capacidade de gerar controle social efetivo quando observado a partir da experiência dos usuários finais da informação pública.

A leitura conjunta dessas dimensões também permite evitar uma conclusão simplificadora sobre o fenômeno. O objetivo da pesquisa não é afirmar que as Emendas Pix sejam, por natureza, inadequadas ou incompatíveis com o controle público, mas demonstrar que seu potencial positivo depende da existência de mecanismos institucionais capazes de equilibrar celeridade e responsabilização. Assim, o método adotado procura captar tanto os ganhos operacionais do instrumento quanto os riscos decorrentes da insuficiência de transparência ativa e de baixa familiaridade social com os canais oficiais existentes.

## 3 DESENVOLVIMENTO

A evolução histórica do orçamento público no Brasil evidencia transformações profundas na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Nas últimas décadas, o Brasil experimentou profunda

transformação na gestão do orçamento público federal. O orçamento deixou de ser compreendido apenas como instrumento contábil e passou a expressar escolhas políticas, prioridades governamentais e formas de efetivação de direitos. Nesse contexto, as emendas parlamentares tornaram-se um dos principais instrumentos de influência do Congresso Nacional sobre a destinação das despesas públicas, ampliando a participação legislativa na alocação dos recursos públicos (Giacomini, 2023).

As emendas parlamentares consistem em proposições legislativas apresentadas por deputados e senadores durante a tramitação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), com a finalidade de modificar, incluir ou suprimir dotações orçamentárias encaminhadas pelo Poder Executivo. Por meio desse mecanismo, o Parlamento pode direcionar recursos para ações, programas e investimentos considerados prioritários, observadas as limitações estabelecidas pela Constituição Federal e pela legislação orçamentária (Conti, 2022).

A evolução desse instituto acompanha o desenvolvimento do próprio sistema orçamentário brasileiro. A Constituição da República de 1891, influenciada pelo modelo norte-americano, atribuía ao Congresso Nacional ampla autonomia e participação na elaboração do orçamento público. Nesse período, entretanto, não existia o instituto das emendas parlamentares nos moldes atualmente conhecidos, uma vez que o Poder Legislativo desempenhava papel predominante na elaboração e estruturação inicial das verbas e receitas públicas (Giacomini, 2023).

Com a promulgação da Constituição de 1934, a iniciativa da proposta orçamentária passou a competir ao Poder Executivo, permanecendo ao Congresso Nacional a competência para discutir, alterar e aprovar o orçamento. Embora ainda não existisse um sistema estruturado de emendas parlamentares, essa Constituição inaugurou um modelo de maior cooperação entre os Poderes na condução do processo orçamentário (Torres, 2014).

Esse modelo foi interrompido pela Constituição de 1937. Durante o Estado Novo, caracterizado pela centralização política e administrativa, o orçamento passou a ser elaborado e aprovado pelo Poder Executivo, por meio de decreto presidencial, sem a efetiva participação do Congresso Nacional, que permaneceu fechado durante parcela significativa do regime. Em consequência, a atuação parlamentar na elaboração do orçamento foi praticamente suprimida (Oliveira, 2019).

A redemocratização promovida pela Constituição de 1946 restabeleceu a participação do Poder Legislativo na elaboração da lei orçamentária, consolidando um modelo de cooperação institucional entre Executivo e Legislativo. A partir desse período, iniciou-se a estruturação do denominado orçamento moderno, baseado na programação das despesas públicas, na definição de objetivos governamentais e na vinculação entre receitas, ações e programas estatais (Giacomini, 2023). Esse movimento convergiu posteriormente para a edição da Lei nº 4.320/1964, que estatuiu normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos da União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

Num primeiro momento, entretanto, não havia limites quantitativos para apresentação das emendas nem exigência de indicação da correspondente fonte de recursos, aspectos que seriam aperfeiçoados posteriormente pela legislação financeira e pelas sucessivas reformas constitucionais (Conti, 2022).

A Constituição Federal de 1988 preservou a iniciativa do Poder Executivo na elaboração da proposta orçamentária, mas disciplinou o rito das emendas parlamentares no art. 166, exigindo compati-

bilidade com o PPA e a LDO e indicação de recursos provenientes de anulação de despesas. Posteriormente, as Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022 ampliaram o protagonismo parlamentar, instituindo mecanismos de execução obrigatória e novas modalidades de transferência de recursos públicos (Brasil, 1988; Conti, 2022).

Durante décadas, o orçamento manteve caráter autorizativo, permitindo ao Poder Executivo definir a liberação efetiva das dotações indicadas pelos parlamentares. A partir da década de 2010, a transição para o modelo impositivo alterou essa lógica: a EC nº 86/2015 tornou obrigatória a execução das emendas individuais e a EC nº 100/2019 estendeu essa obrigatoriedade às emendas de bancada estadual, fortalecendo a participação do Legislativo nas prioridades orçamentárias (Conti, 2022; Giacomini, 2023).

A expansão desse modelo foi intensificada com a Emenda Constitucional nº 105/2019, que criou a modalidade de transferência especial, popularmente conhecida como "Emenda Pix", autorizando o repasse direto de recursos da União aos entes federativos, sem a necessidade de celebração de convênios ou instrumentos congêneres, desde que observadas as finalidades constitucionais e os mecanismos de controle e transparência (Brasil, 2019).

A evolução normativa evidencia que o fortalecimento das emendas parlamentares não representa mera alteração procedimental do processo orçamentário, mas uma reconfiguração das relações institucionais entre Executivo e Legislativo, com impactos diretos sobre o planejamento das políticas públicas e os mecanismos de *accountability*.

Esse deslocamento institucional também altera a forma como o orçamento é percebido no âmbito municipal. A ampliação das emendas impositivas aproxima parlamentares das demandas locais, mas pode reduzir a coerência do planejamento público quando a definição das prioridades ocorre de modo fragmentado, sem integração suficiente com planos setoriais, diagnósticos territoriais e indicadores de necessidade social. Por essa razão, a análise das Emendas Pix exige observar não apenas o volume transferido, mas também as condições de planejamento, publicidade e controle que acompanham a execução.

A implementação das transferências especiais produziu controvérsias relevantes quanto à transparência, à rastreabilidade e à identificação do objeto financiado. Nesse contexto, a Instrução Normativa TCU nº 93/2024 representou importante etapa de fortalecimento dos mecanismos de controle, ao estabelecer parâmetros relacionados à formalização das informações, à apresentação de plano de trabalho e ao registro dos dados necessários ao acompanhamento dos recursos.

O Supremo Tribunal Federal também passou a estabelecer parâmetros específicos para as transferências especiais. Nas decisões relacionadas às ADIs 7.688, 7.695 e 7.697, a Corte reafirmou que a execução das chamadas "Emendas Pix" deve observar requisitos constitucionais de transparência e rastreabilidade, incluindo a apresentação e aprovação prévias do plano de trabalho e seu registro na plataforma Transferegov.br.

Esse processo normativo desloca a discussão de uma oposição simplificada entre burocracia e agilidade para uma questão de compatibilização entre celeridade, planejamento e controle. A redução de etapas administrativas pode favorecer a chegada mais rápida dos recursos aos entes beneficiários,

mas não elimina a necessidade de documentação suficiente para identificar a origem, a finalidade, a execução e os resultados da despesa pública.

A exigência de plano de trabalho e de registro em plataforma oficial reforça a necessidade de reconstrução da cadeia informacional das transferências especiais. A informação pública deve acompanhar o recurso desde sua indicação até a execução e, sempre que possível, permitir a identificação do resultado produzido. Dessa forma, a transparência deixa de ser compreendida como mera publicação de dados e passa a constituir instrumento de acompanhamento do ciclo da despesa.

A atualidade dessa preocupação é confirmada pelo próprio Tribunal de Contas da União. Em relatório divulgado em 29 de julho de 2026, o TCU consolidou auditorias realizadas sobre 100 transferências especiais efetuadas entre 2020 e 2024, destinadas a 73 municípios e dois estados, tendo identificado problemas em 82% das transferências examinadas. O Tribunal apontou, entre outras questões, deficiências relacionadas à prestação de contas, licitações, comprovação de pagamentos e transparência na aplicação dos recursos.

Esse resultado reforça a pertinência do problema investigado nesta pesquisa. A existência de mecanismos normativos mais recentes não significa, por si só, que a transparência tenha se tornado efetiva. É necessário verificar em que medida as exigências formais são convertidas em informações acessíveis, inteligíveis e úteis para o controle institucional e social.

A transparência dos gastos públicos é pressuposto do regime democrático e condição para a *accountability*. A sociedade tem direito de conhecer as decisões tomadas em seu nome, os recursos mobilizados e os resultados produzidos pela atuação estatal.

Essa compreensão encontra fundamento na concepção de democracia desenvolvida por Bobbio (1986), para quem a publicidade constitui elemento essencial da vida democrática. A visibilidade das decisões públicas funciona como mecanismo de limitação do poder e de prevenção do arbítrio, permitindo que os cidadãos tenham condições de acompanhar as escolhas realizadas pelos agentes públicos.

A publicidade, contudo, não deve ser confundida com transparência. A existência de uma informação publicada em um portal eletrônico não significa necessariamente que essa informação seja efetivamente acessível ao cidadão. A transparência pressupõe que os dados disponibilizados possam ser localizados, compreendidos, relacionados e utilizados para o exercício do controle.

Nesse sentido, Bitencourt (2021) chama atenção para a necessidade de superar uma compreensão meramente formal da transparência. A disponibilização de dados públicos deve estar acompanhada de mecanismos que favoreçam sua inteligibilidade. Informações excessivamente técnicas, fragmentadas ou disponibilizadas sem contextualização podem satisfazer formalmente uma obrigação de publicidade sem necessariamente produzir condições reais para o exercício da cidadania.

Essa distinção é central nas Emendas Pix. Embora os recursos estejam registrados em sistemas públicos, o controle social exige que o cidadão consiga identificar quanto o município recebeu, quem indicou o recurso, qual finalidade foi escolhida, como ocorreu a execução e quais resultados foram produzidos.

A *accountability*, nesse contexto, representa uma dimensão complementar à transparência. Conforme O'Donnell (1998), a *accountability* envolve mecanismos de controle e responsabilização dos agentes públicos, permitindo que as ações estatais sejam submetidas à fiscalização institucional

e social. A transparência constitui, portanto, uma condição necessária para que os mecanismos de responsabilização possam funcionar.

Transparência e *accountability* formam uma cadeia informacional: o Estado deve produzir e divulgar dados; a sociedade precisa acessá-los e compreendê-los; e os cidadãos devem possuir meios para questionar decisões, acompanhar resultados e exigir responsabilização quando houver irregularidades.

O controle social, por sua vez, constitui uma dimensão participativa da fiscalização da Administração Pública. Conforme Bitencourt e Pase (2019), a democracia e o controle social estão diretamente relacionados, uma vez que a participação cidadã exige condições materiais e informacionais para que os indivíduos possam acompanhar a atuação estatal.

Essa questão é particularmente significativa no caso das Emendas Pix porque a execução do recurso ocorre no espaço municipal, onde a sociedade pode perceber diretamente os efeitos da aplicação do dinheiro público. Uma obra de pavimentação, a aquisição de máquinas agrícolas, a construção de uma estrutura pública ou a compra de equipamentos são manifestações concretas de decisões orçamentárias. O cidadão, entretanto, somente consegue estabelecer a relação entre a obra ou aquisição e a emenda parlamentar quando existe informação suficientemente clara sobre a origem e a aplicação do recurso.

A assimetria constitui elemento central para a análise das Emendas Pix. Enquanto os agentes públicos, parlamentares, órgãos de controle e pesquisadores possuem maior familiaridade com sistemas orçamentários e bases de dados, parte significativa da população encontra dificuldades para interpretar essas informações. Essa diferença de capacidade informacional pode limitar a participação cidadã e reduzir a efetividade da *accountability* vertical.

O problema torna-se ainda mais relevante diante do crescimento dos valores movimentados pelas transferências especiais. Quanto maior o volume de recursos transferidos, maior também a importância de mecanismos que permitam identificar sua aplicação e seus resultados. A expansão financeira do instrumento, portanto, deveria ser acompanhada por uma expansão correspondente da capacidade de transparência e controle.

Nesse ponto, a análise das Emendas Pix também se relaciona ao debate sobre a capacidade estatal. Gomide e Pires (2014) demonstram que a implementação de políticas públicas depende não apenas da disponibilidade de recursos financeiros, mas também das capacidades técnico-administrativas e político-institucionais dos atores envolvidos. A transferência de recursos para determinado município não garante, por si só, que esses recursos sejam convertidos em políticas públicas eficientes.

Consequentemente, a transparência das Emendas Pix deve ser compreendida como um processo contínuo. A informação deve acompanhar o recurso desde sua indicação até sua execução e, posteriormente, permitir a avaliação do resultado produzido. Essa perspectiva amplia o conceito de transparência, deslocando-o de uma lógica de simples publicação de dados para uma lógica de informação útil à participação e à responsabilização.

A efetividade do controle social depende, portanto, da existência de uma ponte entre o dado técnico e a compreensão pública. Essa ponte pode ser construída por meio de linguagem clara, painéis de fácil consulta, vinculação entre emenda, obra ou aquisição realizada, indicação da fase de execução e disponibilização de informações em canais utilizados pela população local. Sem

essa mediação, a transparência permanece concentrada em usuários especializados e não alcança plenamente sua função democrática.

Além disso, a transparência deve ser compreendida em perspectiva multinível. A União disponibiliza informações sobre a origem orçamentária das emendas e os sistemas gerais de transferência; os municípios, por sua vez, devem dar publicidade à execução concreta e aos resultados locais. Entre esses dois níveis, pode surgir uma lacuna informacional: o cidadão identifica que o recurso foi transferido, mas não consegue acompanhar com clareza a contratação, a obra, a aquisição ou o serviço financiado.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os dados obtidos mediante questionário aplicado a 101 residentes do Estado do Rio Grande do Sul revelam baixo nível de conhecimento sobre as Emendas Pix e seus mecanismos de acompanhamento. Conforme o questionário aplicado notou-se que 55,6% das pessoas não têm conhecimento de como funciona uma emenda parlamentar e de como ela pode ser indicada ao município, bem como 35, 7% acreditam que o tem pouco conhecimento, sendo que apenas 8,7% relatam que tem conhecimento das emendas parlamentares.

Embora esses dados não permitem generalizar o comportamento da população gaúcha, em razão da natureza não probabilística da amostra. eles constituem evidência empírica relevante para a hipótese investigada, ao revelar dificuldades de acesso e compreensão das informações públicas entre os participantes pesquisados.

A primeira pergunta revela um expressivo distanciamento entre a disponibilidade formal dos dados nos portais de transparência e sua apropriação prática pelos cidadãos. Confirma-se a tese de Bitencourt (2021) de que a publicação sem inteligibilidade e sem estratégias comunicacionais ativas falha em promover a *accountability* vertical.

**Tabela 1** – Valores anuais transferidos por meio de Emendas Pix para Rio Grande do Sul

| Ano | Valor transferido (R$ milhões) |
|---|---|
| 2020 | 23,17 |
| 2021 | 74,93 |
| 2022 | 89,49 |
| 2023 | 506,32 |
| 2024 | 445,96 |
| 2025 | 442,97 |

Fonte: TCE/RS (2026).

No tocante à dimensão orçamentária e financeira, a evolução dos montantes repassados aos municípios gaúchos apresenta um crescimento expressivo no período analisado, conforme exposto na Tabela 1.

Os valores saltaram de R$ 23,17 milhões em 2020 para o pico de R$ 506,32 milhões em 2023, consolidando a Emenda Pix como fonte estruturante das finanças municipais. O volume expressivo exige analisar a destinação temática desses recursos, detalhada na Tabela 2.

**Tabela 2** – Valores das emendas por área

| Áreas | Valores das emendas (R$) | Percentual |
|---|---|---|
| Urbanismo | 740.240.000,00 | 39,27% |
| Agricultura | 401.580.000,00 | 21,30% |
| Desporto e Lazer | 221.390.000,00 | 11,75% |
| Saúde | 121.480.000,00 | 6,45% |
| Educação | 107.480.000,00 | 5,70% |
| Outros (assistência social, segurança e cultura) | 292.792.000,00 | 15,53% |
| Total | 1884.960.000,00 | 100% |

Fonte: TCE/RS (2026)

A análise da Tabela 2 evidencia a concentração dos recursos nas áreas de Urbanismo, Agricultura e Desporto e Lazer. Resultado o que evidencia a predominância de destinações associadas a obras, infraestrutura e aquisição de bens de maior visibilidade local.

Conforme os dados do TCE, as cidades maiores número de habitantes, foram mais receberam valores, Porto Alegre (R$ 30,68 milhões), seguida por Caxias do Sul (R$ 20,26 milhões), Cruz Alta (R$ 19,44 milhões), Gramado (R$ 19,19 milhões) e Pelotas (R$ 19,10 milhões). Sob a perspectiva das capacidades estatais (Gomide; Pires, 2014), destaca-se que grandes centros possuem maior capacidade de absorção técnica, enquanto municípios menores necessitam de permanente aprimoramento em suas estruturas de gestão e transparência ativa para converter tais recursos em entregas públicas efetivas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisou a evolução das transferências especiais, popularmente denominadas “Emendas Pix”, destinadas aos municípios do Estado do Rio Grande do Sul entre 2020 e 2025, buscando compreender a relação entre a expansão dos recursos, o desenho jurídico do mecanismo e as condições de transparência e controle social.

A análise quantitativa revelou crescimento expressivo dos valores transferidos ao longo do período, com pico de R$ 506,32 milhões em 2023 e manutenção de valores superiores a R$ 440 milhões em 2024 e 2025. Os dados relativos à natureza das despesas indicam predominância de gastos de capital, em conformidade com a exigência constitucional de aplicação mínima nessa categoria.

A pesquisa de percepção, por sua vez, identificou dificuldades relevantes dos participantes para localizar informações sobre os valores recebidos pelos municípios e acompanhar a aplicação dos recursos. Embora a amostra não permita generalização estatística para toda a população do Estado, os resultados constituem evidência de uma lacuna entre a disponibilidade formal dos dados e sua efetiva utilização pelo cidadão.

Os achados sustentam, nos limites da investigação, a hipótese de que o crescimento das transferências especiais não foi acompanhado, na mesma proporção, pela capacidade de transformar os dados orçamentários em informações acessíveis e inteligíveis para o controle social. A questão, portanto, não deve ser reduzida à oposição entre burocracia e eficiência.

O desafio jurídico-institucional consiste em compatibilizar a celeridade da transferência com mecanismos suficientes de planejamento, rastreabilidade, publicidade e responsabilização. As exigências estabelecidas pelo TCU e pelo STF representam avanço nesse sentido, especialmente ao reforçarem a necessidade de plano de trabalho, registro em plataforma oficial e rastreabilidade dos recursos.

Os resultados recentes das auditorias do TCU reforçam a importância desse processo. A identificação de problemas em 82% das transferências especiais examinadas revela que a existência de mecanismos formais de controle não elimina os desafios de implementação e fiscalização.

## REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle da transparência na contratação pública**: para além da publicidade, em direção à inteligibilidade da informação. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

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**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 293-311, 2019.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. **Transparência administrativa, controle social e accountability na administração pública**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Ministério da Fazenda. **Guia prático de avaliação ex ante de políticas públicas**. Brasília, DF: Ipea/ Casa Civil, 2018. 116 p.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, Distrito Federal

e Municípios mediante emendas individuais impositivas. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 13 dez. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.688, 7.695 e 7.697**. Brasília, DF: STF, 2024, 2025.

CONTI, José Maurício. **Orçamento público e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

GIACOMINI, James. **Orçamento público**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2023.
GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho (org.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília, DF: Ipea, 2014. 368 p.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas democracias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Dados sobre transferências especiais (Emendas Pix) aos municípios**. Porto Alegre: TCE/RS, 2026.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 21. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

Recebido em: 26 de Agosto de 2026
Avaliado em: 3 de Novembro de 2026
Aceito em: 12 de Novembro de 2026

**A autenticidade desse artigo pode ser conferida no site https://periodicos.set.edu.br**

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. E-mail: carolinemb@unisc.br

Copyright (c) 2026 Revista Interfaces Científicas - Direito

Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.