



EMENDAS PARLAMENTARES

Um terço das emendas Pix para obras em 2025 não possui transparência mínima

set/2026

Análise dos 5.767 planos de trabalho de obras revela que ao menos R\$ 1,5 bi foi alocado em propostas que não identificam adequadamente a localização e o objeto da emenda



CC-BY

Este trabalho está sob a licença [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Mediante atribuição de crédito à organização autora, pode ser copiado e redistribuído em qualquer suporte ou formato; remixado e adaptado para qualquer fim, inclusive comercial (nestes casos, as alterações feitas devem ser indicadas).



TRANSPARÊNCIA
BRASIL

FICHA TÉCNICA

set/2026

DIREÇÃO EXECUTIVA

Juliana Sakai

SUPERVISÃO E EDIÇÃO

Juliana Sakai

PESQUISA, ANÁLISE DE DADOS E REDAÇÃO

Cristiano Pavini

Nathália Mendes

Raul Durlo



SUMÁRIO EXECUTIVO

A Transparência Brasil analisou o nível de detalhamento de 5.767 planos de trabalho de transferências especiais, as emendas Pix, destinados a obras em 2025, que somaram R\$ 4,9 bilhões. Desse total, 1.796 planos (31%), correspondentes a R\$ 1,5 bilhão, apresentaram transparência insuficiente para o exercício do controle social.

A análise considerou os planos de trabalho cadastrados no Transferegov e avaliou, com apoio de inteligência artificial e validação humana, se os dados disponíveis permitem identificar o que será executado e onde ocorrerá a intervenção. Entre os 480 parlamentares que alocaram recursos para obras no período, 406 (85%) estão associados a pelo menos um plano classificado como sem detalhamento.

Os senadores Giordano (Podemos - SP), Ciro Nogueira (PP - PI) e Marcelo Castro (MDB - PI) são os que mais alocaram recursos em emendas sem detalhamento. Entre os deputados federais, encabeçam a lista Elcione Barbalho (MDB - PA), Dra. Alessandra Haber (PODE - PA) e Roseana Sarney (MDB - MA).

Embora o preenchimento das informações no Transferegov seja atribuição dos beneficiários — governos estaduais e prefeituras —, trata-se de transferências financeiras individualmente definidas pelos parlamentares, que deveriam zelar pela transparência e boa aplicação dos recursos.

O estudo identificou, ainda, fragilidades na análise prévia realizada pelos órgãos do governo federal responsáveis pela aprovação dos planos de trabalho, uma condição para a liberação do recurso. Foram encontradas exigências diferentes em situações semelhantes. Há também casos em que após o parecer apontar inviabilidade na execução do objeto, o beneficiário ocultou as informações, para garantir a aprovação da emenda. Os achados indicam a necessidade de incorporar critérios mais claros sobre a qualidade dos dados e padronizar as exigências, tornando o processo de análise mais consistente para técnicos federais e entes beneficiários.

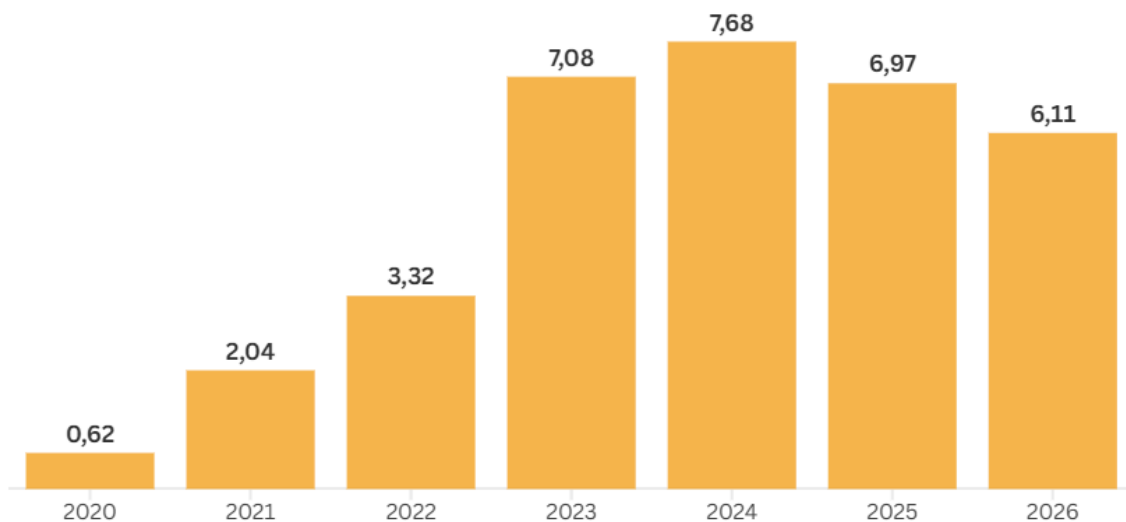
Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO	3
Índice	4
Introdução	5
Metodologia	8
Obtenção dos dados	8
Identificação das obras	9
Classificação de detalhamento	10
Análise global	13
Parlamentares	19
Pareceres	24
Conclusão e recomendações	29

Introdução

Popularmente chamadas de “emendas Pix”, as emendas individuais na modalidade de transferência especial foram criadas com a aprovação da [Emenda Constitucional nº 105/2019](#). Até 2024, elas eram operacionalizadas similarmente a doações do governo federal, com quase ilimitada discricionariedade dos entes beneficiários — prefeituras e governos estaduais — na utilização dos recursos, ausência de planejamento prévio e ampla opacidade. As poucas exigências versavam sobre impedimento de utilização para gastos com pessoal, pagamento de encargos da dívida pública e alocação de no mínimo 70% para despesas de capital. Não havia, nos cinco anos iniciais de vigência, obrigatoriedade de transparência sobre a utilização dos recursos, que se misturavam ao caixa único do beneficiário, impedindo seu rastreamento.

Gráfico 1 — Recursos empenhados em emendas Pix em cada exercício, sem correção inflacionária, em bilhões de reais



Fonte: Transparência Brasil. Dados obtidos no SIOP em 15.set.2026

O crescimento do instrumento após a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que tornou inconstitucional as emendas do relator-geral, conhecidas como

orçamento secreto, e a ampla repercussão de seus efeitos negativos, ensejaram ações e tentativas de imposição de exigências em distintas frentes, notadamente na [Instrução Normativa nº 93/2024](#) do Tribunal de Contas da União (TCU) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2024 (art. 83). Somente após determinações do STF, no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7688 e 7695 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854, que ocorreu uma ampla mudança normativa. Obrigado pela Suprema Corte, em 2024 o Congresso Nacional aprovou a [Lei Complementar nº 210/2024](#), que estabeleceu a exigência de o parlamentar informar o objeto geral do que será executado e de o beneficiário detalhar um plano de trabalho, que deve ser apresentado e aprovado como condição para a liberação do recurso.

A partir de 2025, pela primeira vez, as emendas Pix passaram a apresentar dados sobre a sua execução. O objetivo deste estudo é verificar se as informações disponíveis são úteis e servem ao exercício do controle social. Minimamente, é necessário registrar o que e onde será executado. O escopo de análise é restrito às emendas Pix destinadas a obras, conforme detalhado na metodologia.

Identificou-se, ainda, quais senadores e deputados federais concentraram os maiores volumes de recursos em planos de trabalho sem detalhamento suficiente. Embora o preenchimento dessas informações no Transferegov seja atribuição formal do ente beneficiário, o parlamentar não é um ator alheio ao processo. É ele quem detém o poder de decidir a quem destinar os recursos públicos, em que montante e para qual objeto. Portanto, recai ao parlamentar também a responsabilidade de garantir a transparência e a boa aplicação das emendas. A extensão dos deveres dos parlamentares está em discussão no STF, na ADI 7995, que questiona a ausência de mecanismos proporcionais de controle, transparência e responsabilização sobre a destinação das emendas, buscando inclusive equiparar o parlamentar a um ordenador de despesa.

O atrelamento dos autores das indicações com as emendas com transparência insuficiente busca, assim, evidenciar uma lacuna do atual desenho institucional: parlamentares exercem poder decisivo sobre a distribuição de aproximadamente um quarto do orçamento federal livre, mas não estão sujeitos a deveres equivalentes a esse poder. A persistência de planos de

trabalho genéricos é mais um elemento do contexto de uma atuação parlamentar que não é voltada a assegurar que a sociedade saiba como e onde os recursos serão utilizados.

Ressalta-se que os parlamentares possuem capacidade política para exigir a transparência e prestação de contas dos entes beneficiários. Podem exigir previamente informações sobre o projeto, acompanhar o cadastramento do plano de trabalho, cobrar a correção de descrições genéricas e considerar a qualidade das informações nas destinações futuras. Essa responsabilidade é ainda mais relevante diante da frequente alocação de recursos em municípios com capacidades administrativas e mecanismos de controle mais frágeis.

Ressalta-se que a maioria das emendas Pix são destinadas a municípios de pequeno porte. Em 2024, a [Transparência Brasil verificou](#) que cidades com menos de 10 mil habitantes representavam 6% da população, mas receberam 25% dos R\$ 6,9 bilhões transferidos por essa modalidade de emenda até o primeiro semestre daquele ano.

Em geral, municípios de pequeno porte dispõem de menor capacidade institucional, técnica e financeira para estruturar seus mecanismos de controle interno e possibilitar o controle externo. Estudos¹ também apontam que representam maior nível de descumprimento de exigências de transparência estabelecidas nas [Lei de Acesso à Informação](#), [Lei de Responsabilidade Fiscal](#) e [Lei Complementar nº 131/2009](#), deixando de publicar em seus sites oficiais informações dos processos licitatórios, contratações e execução dos recursos.

Assim, é de se esperar que as informações de emendas Pix cadastradas no Transferegov serão as únicas disponíveis para o controle social em diversas prefeituras, aumentando a relevância de esses dados estarem minimamente detalhados.

Os achados e recomendações deste estudo consideram o desenho normativo atualmente vigente para as emendas Pix e não discutem a constitucionalidade da modalidade — objeto de ações de controle concentrado no STF nas quais a Transparência Brasil atua como *amicus curiae* — nem sua desvinculação das

¹ Como “Transparência nos municípios brasileiros: as dimensões porte populacional e região importam?” (NASCIMENTO, Pedro), disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/rsulacp/article/view/20440>

políticas públicas nacionais prioritárias. Portanto, as propostas apresentadas buscam enfrentar problemas de transparência e controle no modelo atualmente praticado, sem implicar sua legitimação.

Metodologia

Obtenção dos dados

Cada emenda Pix inserida na Lei Orçamentária Anual (LOA) representa uma espécie de cheque em branco, por ser uma reserva orçamentária majoritariamente sem destinatário especificado. Na execução do orçamento, os parlamentares pulverizam essa emenda em diversos beneficiários. A associação de uma parcela do recurso a um beneficiário resulta em um identificador único (ID) denominado plano de ação. Esses dados são registrados e publicizados no Transferegov, sistema estruturante utilizado para operacionalizar as transferências da União.

Diversas informações estão associadas a um plano de ação, inseridas no Transferegov em diferentes etapas pelo parlamentar autor, pelo beneficiário e pelo governo federal.

Entre as informações cadastradas pelo beneficiário estão as relativas ao plano de trabalho, composto principalmente por um objeto e metas. Os campos para inserção dessas informações no Transferegov são de livre preenchimento, resultando em uma despadronização das informações.

O objeto é um descritivo geral do que será executado com o recurso. Não há uma padronização das metas, que majoritariamente assumem campos de detalhamento do objeto, e não de indicadores ou resultados que se pretende alcançar. Elas podem incluir, por exemplo, etapas de uma obra, descritivos de itens que serão adquiridos ou serviços executados, identificação territorial. Em muitos casos, conforme será narrado, as metas apenas replicam o texto do objeto, sem detalhá-lo.

A transferência do recurso da emenda ao beneficiário apenas ocorre após o governo federal emitir um parecer constatando a regularidade do plano de

trabalho. Em seu art. 10º, a LC 210/2024 considera impedimentos, por exemplo, a incompatibilidade com a política pública setorial, com a finalidade institucional do beneficiário ou com a legislação aplicável.

Os órgãos do governo federal podem exigir informações complementares ou correções, ou até reprovarem o plano de trabalho, ensejando o cadastramento de um novo plano de ação. Em 2025, a [Portaria Conjunta MF/MGI Nº 15/2025](#) disciplinou os procedimentos de análise.

Este estudo considerou, em seu escopo, apenas os planos de trabalho das emendas Pix do exercício de 2025 que foram aprovados pelo governo federal, portanto sem óbice para o repasse do recurso ao ente beneficiário². A base foi obtida do painel [Transferências Especiais](#) do Transferegov, nas abas “Dados do plano de ação” e “Dados das Finalidades e Metas”, resultando em 9.966 planos de trabalho aprovados, que somam R\$ 6,9 bilhões.

Após tratamento dos dados, foi constituída uma base em que cada linha corresponde a um plano de ação com diversos campos do plano de trabalho, entre eles o de descritivo de objeto e de metas³.

Identificação das obras

Durante seis meses base tratada foi submetida sucessiva vezes a ferramentas de inteligência artificial (IA) para classificações da natureza do objeto e do nível de detalhamento do plano de trabalho. Foram realizados aprimoramentos metodológicos do estudo, calibração dos prompts e melhorias dos modelos de IA utilizados, que ampliaram a acurácia e viabilizaram as análises.

As classificações automatizadas utilizadas nos resultados finais foram realizadas com o ChatGPT 5.5 Thinking, em configuração de raciocínio estendido. Todas as menções ao uso de IA na análise referem-se a esse modelo.

² Para isso, no Transferegov o campo “Situação do plano de trabalho” deve constar “aprovado”, e o campo “Situação plano de ação” como “ciente”.

³ Na base original, cada meta está disposta em uma linha da planilha. Este estudo agregou todas as metas em um único campo, com texto único.

Na primeira etapa, as emendas foram classificadas em cinco grupos: (i) obras e instalações; (ii) material de consumo; (iii) equipamentos e materiais permanentes; (iv) realização de eventos; e (v) outros. A análise exploratória mostrou que categorias distintas exigem critérios próprios para avaliar a qualidade da informação. A revitalização de uma praça ou construção de uma escola, por exemplo, exigem detalhamento distinto da contratação de um show ou de aquisição de medicamentos.

Em razão disso, o escopo do estudo ficou restrito às emendas relativas a obras. A classificação dos planos de ação para a execução de obras foi feita com uso de IA, a partir da identificação de quais itens do campo “Objeto de Execução” possuíam maior predominância de obras. Esse campo é preenchido pelo parlamentar, a partir de uma relação com 312 itens criados pelo Ministério da Gestão e Inovação para padronizar a natureza do objeto. Os Objetos de Execução com mais de 90% dos planos de ação classificados pela IA como obra foram selecionados e submetidos à análise humana

O escopo final contém 5.767 planos de trabalho classificados como obras (58% do quantitativo total), que somam R\$ 4,9 bi (71%).

Classificação de detalhamento

A Transparência Brasil desenvolveu metodologia própria para estabelecer três níveis de detalhamento de uma emenda Pix para obras, objetivando verificar se as informações do plano de trabalho (objeto e meta) inseridas no Transferegov permitem o exercício do controle social: i) sem detalhamento; ii) detalhamento mínimo; e iii) detalhamento razoável.

A classificação é alicerçada em dois eixos norteadores:

- Está claro e detalhado o que será feito, permitindo averiguar o seu custo?;
- Está claro e identificado onde será feito, permitindo averiguar *in loco*?

As regras de classificação são:

Sem detalhamento:

- Não é possível especificar o que será feito, por ser genérico (ex.: *"drenagem urbana"*);
- E/ou não permite saber onde será feito, por não trazer localização útil, compreendida como: endereço, bairro, distrito, povoado, comunidade, trecho claramente identificável (por exemplo, *"trevo de acesso à rodovia"*), ou nome da edificação ou do equipamento público.

Detalhamento mínimo

- Existe localização útil e é possível identificar o que será feito, mas com ausência de três desses itens:
 - Material utilizado (paralelepípedo, fiação elétrica etc.);
 - Etapas do serviço (limpeza do terreno, instalação de canteiro de obras, escavação etc.);
 - Identificação das melhorias (pintura, reforma dos banheiros, troca de pisos, ampliação de arquibancada, revitalização de jardim, Instalação de bancos etc);
 - Detalhes mínimos de uma nova construção ou ampliação (número de leitos em um hospital, número de boxes em um centro comercial, número de salas de aula em uma escola etc.).

Detalhamento razoável

- Existe localização útil e é possível identificar o que será feito, com ausência de dois, um ou nenhum dos quesitos estabelecidos para o detalhamento mínimo (ex.: obra que identifica as melhorias e etapas de serviço).

O prompt foi testado e calibrado diversas vezes, a partir de análises humanas dos resultados apresentados. O resultado final, considerado neste estudo, apresenta uma **acurácia útil de 89%**. Ela foi obtida a partir de análise humana sobre amostra aleatória de 150 planos de trabalho (2,7% do total de obras). O objetivo deste estudo é identificar, com segurança, os casos em que não há informações mínimas para o exercício do controle social. Desta forma, a classificação útil considera os casos em que a IA acertou a classificação esperada

(70%) ou classificou como mais detalhada que a classificação humana (17%), e também os casos em que não se tratava de uma obra, mas ainda assim a classificação considerou algum nível de detalhamento (2%). A acurácia total é de 70%, com a maior parte dos erros (17%) classificando a emenda como mais detalhada do que deveria.

Tabela 1— Resultado da comparação entre a classificação esperada (humana) e a realizada pela IA, a partir de análise amostral de 150 casos. Em laranja a composição da classificação útil

		Classificação IA		
		Sem detalhamento	Mínima	Razoável
Classificação humana	Sem detalhamento	24%	8%	1%
	Mínima	5%	32%	8%
	Razoável	0%	3%	14%
	Não é obra	3%	2%	0

Elaboração: Transparência Brasil

Adicionalmente, foi realizada uma verificação humana exaustiva dos planos de trabalho relacionados aos 20 parlamentares com maior volume de emendas sem detalhamento, corrigindo classificações incorretas da IA — garantindo acurácia total. Nesses casos, foi realizada etapa adicional de verificação nos documentos complementares eventualmente anexados pelos entes no Transferegov, como orçamento prévio e imagens de geolocalização. Os resultados apresentados na sequência incorporam a análise humana destes documentos.

Ressalva-se que a inserção de informações em documentos anexos, e não nos campos textuais específicos do Transferegov, é prejudicial ao controle interno e externo. Apesar das fragilidades aqui constatadas, os campos objeto e meta são estruturados e, se corretamente preenchidos, possibilitam análises globais. Já a

documentação anexa visa, majoritariamente, cumprimento de exigência formal (comumente a reprodução de trechos das leis orçamentárias e de pareceres de conselhos estaduais ou municipais). Documentos que detalham o plano de trabalho não são padronizados e, até, sequer são nativamente digitais — tratando-se de reprodução fotográfica de um documento impresso.

Análise global

Um terço dos planos de trabalho da emendas Pix relativas a obras em 2025, que soma R\$ 1,49 bilhão, não apresenta detalhamento sobre a execução dos recursos, com dados insuficientes para o exercício do controle social.

Tabela 2 — Classificação de detalhamento dos planos de trabalho das emendas Pix de 2025 relativas a obras

Classificação	Emendas	%	Quantia (em bilhões)	%
Sem detalhamento	1.796	31%	1,49	30%
Detalhamento mínimo	2.467	43%	2,05	42%
Detalhamento razoável	1.504	26%	1,35	28%
Total	5.767	100%	4,89	100%

Fonte: Transparência Brasil, classificação a partir de dados do Transferegov

As emendas sem detalhamento não informam a localização dos serviços, notadamente de infraestrutura viária, ou não identificam o que será feito ou detalhes básicos de uma obra. Majoritariamente replicam no campo “meta” o mesmo texto inserido no campo “objeto”. É representativa a quantidade de obras de “revitalização”, “reforma” ou “modernização” de espaços ou próprios públicos, sem informar o que será feito. Alguns exemplos no quadro a seguir:

Tabela 3 — Exemplos de planos de trabalho classificados como sem detalhamento

Código plano de ação	Texto objeto	Texto meta	Quantia (milhões)	Beneficiário
09032025-082633	Pavimentação de estradas vicinais	Meta 1 / Pavimentação de estradas vicinais	17,9	Estado do Pará
09032025-081713	Pavimentação de vias urbanas no município de Bacabal/MA	Meta 1 / Pavimentação de vias urbanas no município de Bacabal/MA	12,5	Bacabal (MA)
09032025-2-085727	DRENAGEM URBANA	Meta 1 / DRENAGEM URBANA	4,9	Taua (CE)
09032025-084290	Construção do estádio municipal no município do Acará/PA.	Meta 1 / Construção do estádio municipal de Acará/PA.	3,6	Acara (PA)
09032025-081067	Modernização do Mercado Público de Cabedelo - PB	Meta 1 / Modernização do Mercado Público de Cabedelo - PB	3	Cabedelo (PB)
09032025-081817	O projeto envolve a Construção de Infraestrutura Esportiva no Município de Benevides, no Estado do Pará. O objetivo do projeto é proporcionar uma instalação esportiva segura, acessível e adequada para a prática de esportes e atividades comunitárias.	Meta 1 / Construção de infraestrutura esportiva	2	Benevides (PA)
09032025-2-085781	REFORMA DO CAMPO DE FUTEBOL	Meta 1 / REFORMA DO CAMPO DE FUTEBOL	1,8 mi	São Luis do Quitunde (AL)

09032025-084405	Construção de unidades habitacionais na cidade de Nazaré TO.	Meta 1 / Construção de 05 unidades habitacionais na cidade de Nazaré to	0,4 mi	Nazaré (TO)
09032025-085531	AMPLIAÇÃO DO HOSP MUNICIPAL NATERCIA JUNIOR RIOS (CNES: 2806339)	Meta 1 / AMPLIAÇÃO DO HOSP MUNICIPAL NATERCIA JUNIOR RIOS (CNES: 2806339)	4 mi	Itarema (CE)

Fonte: Transferegov

Os casos de detalhamento mínimo representam planos de trabalho que identificam a localização da obra, mas sem detalhamento que, conforme a metodologia, seja adequado.

Tabela 4 — Exemplos de planos de trabalho classificados como detalhamento mínimo

Código plano de ação	Texto objeto	Texto meta	Quantia (milhões)	Beneficiário
09032025-2-085698	Pavimentação no estacionamento do terminal rodoviário do Município de Espigão D' Oeste, organizando as áreas de embarque e desembarque dos veículos e garantindo que os pedestres circulem com mais conforto e segurança evitando buracos, lama e poeira.	Meta 1 / Pavimentação asfáltica no estacionamento do terminal rodoviário do município de Espigão d' Oeste.	0,6	Espigão D' Oeste (RO)
09032025-2-085743	Ampliação da Unidade Básica de	Meta 1 / Construir novos consultórios	0,5	Entre Rios (BA)

	Saúde Parque dos Coqueiros, contemplando a construção e adequação dos ambientes previstos no objeto da proposta.	clínicos (médico, enfermagem e multiprofissional); 2. Adequar sala de vacinação, ampliando a capacidade de atendimento.		
--	--	--	--	--

Fonte: Transferegov

Já o detalhamento razoável apresenta informações úteis para o exercício do controle social sobre a obra, incluindo etapas de serviços, material utilizado ou identificação das benfeitorias.

Tabela 5 — Exemplos de planos de trabalho classificados como detalhamento razoável

Código plano de ação	Texto objeto	Texto meta	Quantia (milhões)	Beneficiário
09032025-2-085698	Pavimentação no estacionamento do terminal rodoviário do Município de Espigão D' Oeste, organizando as áreas de embarque e desembarque dos veículos e garantindo que os pedestres circulem com mais conforto e segurança evitando buracos, lama e poeira.	Meta 1 / Pavimentação asfáltica no estacionamento do terminal rodoviário do município de Espigão d' Oeste.	0,6	Espigão D' Oeste (RO)
09032025-080643	Construção de Centro Esportivo-Quadra Poliesportiva, no Bairro Morro do Meio, na rua	Meta 1 / Construção de Centro Esportivo-Quadra Poliesportiva, no Bairro Morro do Meio , na rua	8,4	Joinville (SC)

	Alexandre da Silva, esquina com a rua Massemiro Girardi, ao lado da E.M. Ruben Roberto Schmidlin, o qual terá uma área construída de 2.176,92 m² (56,30 x 37,50m). Além disso, o espaço foi projetado para oferecer as seguintes instalações: - Quadra Oficial: Uma quadra de basquete com dimensões oficiais (18x28 m), seguindo o padrão da FIBA, que pode ser subdividida em três quadras menores para a prática de futsal e basquete. - Pista de Corrida: Uma pista de corrida indoor localizada no piso superior. - Sala de Dança: Equipada com espelhos e um piso flutuante de madeira, ideal para a prática de dança. - Arquibancada: Capacidade para acomodar 288 pessoas.	Alexandre da Silva Meta 1 / Construção de Quadra Poliesportiva E.M. Ruben Roberto Schmidlin		
09032025-082334	REFORMA DO ESTÁDIO MILTON DE SOUZA CORRÊA-ZERÃO E CAMPO DE FUTEBOL MARABAIXO IV.	Meta 1 / EXECUÇÃO DA INFRAESTRUTURA BÁSICA: SERVIÇOS PRELIMINARES, TERRAPLANAGEM E SISTEMA DE DRENAGEM PLUVIAL (CAMPO DE FUT) Meta 1 / EXECUÇÃO	5,2 mi	Estado do Amapá

		DE REFORÇO ESTRUTURAL Meta 2 / OBRAS CIVIS PRINCIPAIS: INSTALAÇÃO DE GRAMADO SINTÉTICO COM IRRIGAÇÃO, CONSTRUÇÃO DE VESTIÁRIOS, BANHEIROS COM ACESSIBILIDADE E ÁREA DE APOIO (CAMPO DE FUT). Meta 3 / COMPLEMENTAÇÕE S E ACABAMENTOS: INSTALAÇÃO DE ALAMBRADO E PORTÕES, SISTEMA DE ILUMINAÇÃO ESPORTIVA COM REFLETORES LED, PAISAGISMO, PINTURA, SINALIZAÇÃO E LIMPEZA FINAL. (CAMPO DE FUT). Meta 4 / EXECUÇÃO DE REFORÇO ESTRUTURAL (ESTÁDIO ZERÃO). Meta 5 / REQUALIFICAÇÃO DA COBERTURA (ESTÁDIO ZERÃO). Meta 6 / REVITALIZAÇÃO DO CAMPO (ESTÁDIO ZERÃO).		
--	--	---	--	--

Fonte: Transferegov

Cada plano de trabalho é analisado por técnicos de ministérios do governo federal, e o recurso apenas é liberado quando o planejamento é aprovado. Segundo a Portaria Conjunta MF/MGI 15/2025, entre os quesitos de análise está

o preenchimento de “*metas mensuráveis referentes ao valor total do plano de trabalho*” (art. 5º, § 1º, I, b).

No Transferegov, o beneficiário deve associar cada meta a um quantitativo de unidade de medida (como metros, litros e unidades) e de meses de execução. As emendas classificadas como sem detalhamento, além de não disporem de informações para o exercício do controle social, também não permitem mensurar efetivamente se a quantia de recursos do plano de trabalho está condizente.

É o caso do [plano de ação 09032025-2-085727](#), elencado na tabela 2, cujo objeto e meta se restringem à “drenagem urbana”. A Prefeitura de Tauá (CE) registrou no Transferegov que essa meta tem 1.055 metros e 48 meses de execução, com montante total de R\$ 4,95 milhões. Não informa, por exemplo, se refere-se a microdrenagem (bocas de lobo, adequação de sarjetas e galerias, entre outros) ou macrodrenagem (como canalização ou desassoreamento de córregos), intervenções com escopo distinto.

No [plano de ação 09032025-085531](#), também mencionado na tabela 2, a Prefeitura de Itarema (CE) informou que a meta é a “*ampliação do hospital municipal Natércia Junior Rios*”, associando-a a 900 m² executados em 18 meses. Não é possível saber, nas informações cadastradas, a que corresponde essa ampliação. Nos anexos, há um PDF da Comissão Intergestores Bipartide do Ceará, constando laconicamente que “*a Ampliação do Hospital possibilitará a Ampliação do Pronto Atendimento com o intuito de atender o aumento da demanda por serviços de saúde, quanto para aprimorar a infraestrutura existente, acompanhando os avanços tecnológicos e as mudanças das necessidades da população*”. Não informa, igualmente, em que consiste essa ampliação, e se comporta apenas obras físicas ou também aquisição de itens como mobiliário e equipamentos de saúde.

Parlamentares

Um total de 480 parlamentares direcionaram emendas Pix para obras em 2025 (65 senadores e 415 deputados). Destes, 406 (85%) alocaram recursos em pelo

menos um plano de trabalho sem detalhamento; 335 (70% do total) destinaram mais de R\$ 1 milhão a planos nessa situação.

O senador Giordano (Podemos-SP) lidera a alocação sem detalhamento, que se concentra em um plano de trabalho de R\$ 19,8 milhões para Osasco (SP). A Prefeitura cadastrou como objeto a *“execução de serviços de requalificação de malha viária, de sinalização horizontal, troca de guias e sarjetas de diversas ruas do perímetro urbano do município”*, com a meta de *“garantir a segurança, a qualidade e a fluidez do sistema viário Municipal, garantindo o recapeamento asfáltico de 80 km do viário municipal em 2025, conforme PPA (Lei 5137/2021)”*.

O município não informou onde será executado, tampouco discriminou os diversos serviços que compõem o objeto. Como unidade de medida, cadastrou 210.000 m² em 60 meses.

Tabela 6 — Dez senadores com maior volume de emendas Pix em 2025 sem detalhamento, em milhões de reais

Senador	Total emendas para obras	Sem detalhamento	%
Giordano (Podemos-SP)	29,8	19,8	67%
Ciro Nogueira (PP-PI)	31,3	16,8	54%
Marcelo Castro (MDB-PI)	29,9	14,3	48%
Prof. Dorinha Seabra (União-TO)	25,6	14,1	55%
Renan Calheiros (MDB-AL)	24,2	12,5	52%
Eliziane Gama (PSD-MA)	30,3	11,6	38%
Rogério Carvalho (PT-SE)	18,6	11,3	61%
Veneziano Vital do Rêgo (MDB-PB)	23,0	10,8	47%
Dr. Hiran (PP-RR)	30,1	10,5	35%
Fernando Farias (MDB-AL)	29,5	10,0	34%

Fonte: Transparência Brasil, classificação a partir de dados do Transferegov

Segundo no ranking de senadores, Ciro Nogueira (PP-PI) tem emendas direcionadas a 42 planos de trabalho sem detalhamento, pulverizadas em igual número de cidades. Destas, 41 são de exatos R\$ 396.000,00, que compreendem um rol diverso de objetos, como *"Construção de Campo de futebol público municipal"*, *"pavimentação de estradas vicinais"*, *"implantação de rede de abastecimento de água"*, e *"construção de pista de caminhada"*.

A repetição de quantias ocorre porque a [Portaria Conjunta MPO/MF/MGI/SRI-PR nº 2](#) estabeleceu o piso de R\$ 400 mil para emendas Pix de obras de engenharia e de R\$ 200 mil para demais objetos. Na sequência, a [Portaria Conjunta MF/MGI nº 15](#) estabeleceu um desconto de 1% sobre o montante de cada emendas Pix, a título de custeio de despesas administrativas.

O mesmo cenário ocorreu com Marcelo Castro (MDB-PI), terceiro colocado no ranking de senadores. Todos os 36 planos de trabalho sem detalhamento são de R\$ 396 mil, que vão de construção de campo de futebol *society* a *"implantação de sistema simplificado de abastecimento de água"*.

A concentração de repasses em R\$ 396 mil enseja o entendimento de que os parlamentares buscam maximizar o número de beneficiários das emendas, fragmentando-as no piso de alocação do recurso. A diversidade de objetos cadastrados, mas com o mesmo recurso financeiro, evidenciam que os dados inseridos pelos beneficiários constituem-se, muitas vezes, em um planejamento fictício na utilização dos recursos.

Esse contexto fica mais evidente nas emendas sem detalhamento da Prof. Dorinha Seabra (União-TO), quarta do ranking, direcionadas para construção de unidades habitacionais. Os beneficiários cadastraram montantes financeiros distintos para cada uma. Como não há informações básicas sobre as obras, não é possível identificar se há intervenções de infraestrutura ou diferenças entre os projetos que justifiquem a discrepância:

Tabela 7 — Emendas Pix sem detalhamento da Prof. Dorinha Seabra (União-TO) para construção de unidades habitacionais

Localização	Unidades habitacionais	Total emenda (R\$)	Média de cada unidade (R\$)
-------------	------------------------	--------------------	-----------------------------

Sítio Novo Do Tocantins	13	1.029.317,85	79.178,30
Araguacema	10	821.700,00	82.170,00
Cariri Do Tocantins	4	495.000,00	123.750,00
Rio Sono	4	396.000,00	99.000,00
Fatima	4	396.000,00	99.000,00
Nazare	5	396.000,00	79.200,00

Fonte: Transferegov

Entre os deputados federais, Elcione Barbalho (MDB-PA) lidera o ranking. Ela tem apenas uma emenda Pix sem detalhamento, destinada ao estado do Pará — então governado por seu filho, Helder Barbalho (MDB-PA). No plano de trabalho cadastrado pelo governo estadual consta apenas “*Pavimentação de estradas vicinais*” nos campos objeto e meta, relacionados a 50 km em 24 meses. Não há relação de localidades beneficiárias, tampouco etapas do serviço.

Tabela 8 — TOP 10 deputados com quantias de emendas Pix em 2025 sem detalhamento insuficiente, em milhões de reais

Deputado	Total emendas para obras	Sem detalhamento	%
Elcione Barbalho (MDB-PA)	17,9	17,9	100%
Dra. Alessandra Haber (PODE-PA)	16,6	14,5	87%
Roseana Sarney (MDB-MA)	17,8	12,8	72%
Junior Lourenço (MDB-MA)	17,5	11,1	64%
Florentino Neto (PT-PI)	14,5	10,7	74%
Gervásio Maia (PCdoB-PB)	18	10,3	57%
Clodoaldo Magalhães (PV-PE)	15,5	9,4	61%
Eros Biondini (PL-MG)	14,6	9,4	64%

Pastor Gil (PL-MA)	15,9	9,0	56%
Fausto Santos Jr. (UNIÃO-AM)	10,9	8,9	82%

Fonte: Transparência Brasil, classificação a partir de dados do Transferegov

A segunda colocação é de Dra. Alessandra Haber (PODE - PA), com três emendas classificadas sem detalhamento. A principal delas, no montante de R\$ 13,5 milhões, foi direcionada para Ananindeua (PA). A Prefeitura cadastrou o objeto como *"serviços de manutenção e conservação de pavimentos em vias urbanas do município"*, e inseriu oito metas relacionadas a etapas das obras, incluindo 52,7 mil m² de *"recapeamento em CBUQ"* (Concreto Betuminoso Usinado a Quente). Apesar do detalhamento adequado nas metas, o plano de trabalho não apresentou informações sobre a localização, específica ou geral, das intervenções, o que obstaculiza o controle social sobre a execução dos recursos.

Todos os quinze partidos cujos parlamentares destinaram mais de R\$ 50 milhões em emendas Pix para obras registraram pelo menos 20% dos recursos associados a planos de trabalho sem detalhamento. Em treze legendas, essa proporção superou 25%, chegando a 38% no Avante – quase todos apresentam níveis semelhantes, considerando a taxa de acurácia da metodologia deste estudo. Os resultados indicam que o problema não está concentrado em partidos específicos, revelando um problema estrutural de insuficiência de transparência no planejamento das transferências especiais.

Tabela 9 — Percentual de emendas Pix para obras sem detalhamento por cada partido, considerando apenas as legendas com mais de R\$ 50 milhões para obras em 2025. (Em milhões de reais.)

Partido	Total emendas para obras	Sem detalhamento	%
AVANTE	67,8	26,1	38%

PRD	50,7	18,5	37%
MDB	682,3	239,4	35%
PT	405,6	133,1	33%
PSD	582,4	184,8	32%
PP	515,4	157,1	30%
PL	771,2	229,3	30%
REPUBLICANOS	405,2	119,5	29%
UNIÃO	540,6	157,2	29%
PODE	216,0	62,4	29%
PSB	148,2	42,0	28%
PCdoB	59,7	16,7	28%
PSDB	119,3	29,4	25%
PDT	154,7	34,8	23%
SD	68,3	15,1	22%

Fonte: Transparência Brasil, classificação a partir de dados do Transferegov. Considera o partido do parlamentar quando a LOA 2025 foi elaborada, conforme dados do SIOP.

Pareceres

A partir de 2025 todo plano de trabalho de uma emenda Pix precisa ser aprovado pelo governo federal, segundo critérios da LC 210/2024 e de normas infralegais específicas. A [Portaria Conjunta MF/MGI Nº 15/2025](#) estabelece que “*competem aos órgãos e entidades setoriais do Sistema de Gestão de Parcerias da União - Sigpar (...) avaliar no Transferegov.br os planos de trabalho elaborados pelos entes beneficiários das transferências especiais*”.

A análise pode resultar em aprovação, pedidos de complementação ou reprovação, considerando os seguintes critérios principais:

Art. 5º O Transferegov.br notificará os gestores do ente beneficiário da existência de recursos a serem repassados na modalidade transferência especial.

§ 1º Para dar ciência da transferência especial no Transferegov.br, o gestor do ente beneficiário deverá:

I - preencher o plano de trabalho, informando:

a) a correta vinculação da finalidade indicada pelo beneficiário com o objeto indicado pelo autor da emenda;

b) as metas mensuráveis referentes ao valor total do plano de trabalho;

c) a ação orçamentária por meio da qual o recurso recebido será alocado no orçamento do ente beneficiário;

d) a declaração do ente beneficiário sobre a não destinação dos recursos para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais, relacionadas a ativos, inativos e pensionistas, e encargos referentes ao serviço da dívida;

e) o prazo de execução do plano de trabalho, observando os limites estabelecidos no art. 22;

f) a compatibilidade do objeto do plano de trabalho com as áreas de competências do executor da transferência especial;

g) os e-mails dos conselhos locais ou instâncias de controle social e dos tribunais de contas de que o ente beneficiário está sob jurisdição, para notificação automática do Transferegov.br; e

h) o parecer prévio das instâncias competentes de governança do Sistema Único de Saúde - SUS relatando a observância ao estrito cumprimento das regras técnicas que o regem, nos termos da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, especialmente nos arts. 14-A, 35 e 36, no caso de o recurso da transferência especial ser destinado à área de saúde.

Art. 6º Compete aos órgãos e entidades setoriais do Sistema de Gestão de Parcerias da União - Sigpar, de que trata o art. 4º, caput, inciso II do Decreto nº 11.271, de 5 de dezembro de 2022, avaliar no Transferegov.br os planos de trabalho elaborados pelos entes beneficiários das transferências especiais, observando o ciclo de execução estabelecido pelo cronograma divulgado pela Secretaria de Gestão e Inovação.

Parágrafo único. A avaliação de que trata o caput será objetiva e abrangerá o correto preenchimento do plano de trabalho, conforme disposto no art. 5º, § 1º, inciso I.

A distribuição para os órgãos setoriais ocorre a partir do objeto padronizado que o parlamentar escolhe ao vincular uma emenda Pix a um beneficiário, e considerando os dados básicos cadastrados por este. Em 2025, o Transferegov apresentou 312 objetos padronizados, desde genéricos como *"Aquisição de equipamento e material permanente"* até específicos como *"aquisição de fardamento para Polícia Militar"*. Há também um campo *"999 - Objeto Único Não Padronizado - Demais"*, que abrange objetos não presentes nas demais categorias.

O Transferegov direciona automaticamente o plano de trabalho para o órgão pertinente a partir desse preenchimento.⁴ Identificou-se que o processo de emissão de pareceres para a transferência do recurso necessita ser aprimorado. Foram localizados, inclusive, planos de trabalho em que essa etapa resultou na supressão de informações.

É o caso do [plano de ação 09032025-079060](#), de R\$ 2,2 milhões para Araraquara (SP), que tinha como objeto e meta a *"construção de camarotes, salas de imprensa, cabines de rádio e tv e copa; administração, sanitários para público PNE, sala de polícia, ambulatório médico, vestiários para árbitro masculino e feminino no parque Botânico"*. O Ministério do Esporte reprovou o plano, devido a *"objeto que foge do escopo dos contemplados pelo Ministério do Esporte na modalidade de Transferências Especiais da União"*, registrando que *"esta área técnica verificou o não atendimento ao requisito obrigatório de compatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão, ente ou entidade executora"*.

A Prefeitura, então, cadastrou um novo plano de trabalho, registrado sob o código [09032025-2-088325](#), constando como objeto e meta apenas *"Reforma e Ampliação do estádio municipal Jardim do Botânico"*, que foi aprovado pelo mesmo Ministério do Esporte, ainda que o detalhamento do que seria feito tenha sido suprimido.

Outro exemplo é o [plano de ação 09032025-082059](#), cujo objeto inicialmente cadastrado pela Prefeitura de São Francisco (PB), no montante de R\$ 396 mil, era:

⁴ Como a disponível em:

<https://www.gov.br/transferegov/pt-br/manuais/transferegov/especiais/orientacoes-gerais/objetos-padronizados-por-orgao-segundo-ciclo-2025.pdf/@@display-file/file>

Ampliação e reforma da Unidade Básica de Saúde – ESF João Bosco Gadelha de Oliveira, localizada no Município de São Francisco/PB, cadastrada no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES nº 2758067. A intervenção contempla adequações estruturais, reparos de áreas físicas comprometidas e melhoria da ambiência, visando assegurar condições adequadas de atendimento e fortalecer a Atenção Primária à Saúde. O valor global da emenda parlamentar destinada pelo Deputado Hugo Mota é de R\$ 396.000,00, que será aplicado em serviços de reforma estrutural (pintura, cobertura, instalações elétricas e hidrossanitárias) e adequações necessárias ao cumprimento das normativas do Ministério da Saúde, incluindo acessibilidade e ambiência. Com a execução da obra, pretende-se:

- Melhorar as condições físicas e estruturais da UBS;*
- Ampliar a capacidade de atendimento à população;*
- Garantir ambiente adequado para o trabalho das equipes de saúde;*
- Promover maior conforto, acessibilidade e qualidade na prestação de serviços de saúde. Caso o valor estimado da reforma seja superior ao montante repassado pela emenda parlamentar, a Prefeitura Municipal de São Francisco compromete-se a aportar recursos complementares próprios, assegurando a plena execução da obra.*

Metas

- Conclusão da reforma/ampliação da UBS ESF João Bosco Gadelha de Oliveira;*
- Adequação da unidade às normas de acessibilidade e vigilância sanitária;*
- Garantia de estrutura física adequada ao funcionamento da Estratégia Saúde da Família;*
- Melhoria do atendimento aos usuários do SUS no município*

Esse plano foi rejeitado pelo Ministério da Saúde, sob justificativa de que *"constatou-se divergência entre o objeto e a vinculação da natureza de despesa: enquanto a indicação parlamentar foi classificada como custeio, o objeto descrito no plano de ação foi registrado como investimento"*. A Prefeitura cadastrou então um novo plano de ação, [09032025-2-087913](#), em que o objeto e a meta se resumem a *"ampliação de Unidade Básica de Saúde"*, que foi aprovado pelo Ministério, apesar da supressão de todo o detalhamento da obra, sem qualquer indicação do que seria efetivamente realizado com o dinheiro.

Em outras situações, o parecer do órgão responsável no governo federal é meramente *pro forma*. No plano de ação [09032025-082155](#), o município Serra dos Aimores (MG), informou como objeto a *"pavimentação de vias nas zonas urbana e rural"*, no montante de R\$ 4 milhões. A meta 1 previa pavimentar 28,9 mil m² na zona urbana, e a segunda meta 12 mil m² na zona rural, ambas genéricas, sem detalhar as localidades. Um parecer apontou que:

"a execução de obras na (ZONA RURAL) não está correlacionado com a área de atuação da SEMOB e do Ministério das Cidades. Reitero a solicitação de alterar a descrição do Objeto de Execução da meta 2 para algo relacionado a obras em (PERÍMETRO URBANO), se enquadrando com as finalidades relacionadas a este Ministério".

Em reação, o município atualizou o seu plano de trabalho, suprimindo o "rural" do objeto e excluindo a meta 2. Entretanto, o valor total permaneceu o mesmo. Esse caso é representativo de como o formalismo resulta na alteração da destinação prevista pelo beneficiário, sem que houvesse uma irregularidade latente. Não foram inseridos dados de comprovação do uso dos recursos desta emenda no Transferegov, portanto não é possível saber se houve apenas uma adequação fictícia do plano de trabalho, ou se de fato não ocorreram intervenções na zona rural.

Destaca-se que em 2025 foram registrados 13.177 planos de ação de emendas Pix no Transferegov, considerando inclusive os rejeitados. Desse montante, 3.032 são relacionados a uma reapresentação pelo beneficiário, em razão principalmente de pareceres desfavoráveis do governo federal.

É essencial que esse processo seja avaliado sob a ótica da racionalidade e eficiência, considerando os fatores de alocação de força de trabalho nos órgãos, formalismo razoável aos subnacionais e a qualidade da informação disponível à sociedade.

Constatou-se, ainda, a existência de planos que foram rejeitados pelo governo federal, e depois reapresentados pelos beneficiários com objeto totalmente diverso atrelado ao mesmo recurso financeiro — e desta vez aprovados. Isso indica que o planejamento é fictício ou precário, visando apenas validar o recebimento do recurso.

O município de Igaratinga, por exemplo, inicialmente cadastrou o plano de ação nº [09032025-076801](#), de R\$ 544 mil, com o objeto e meta se restringindo a "prestação de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos". O Ministério das Cidades reprovou a proposta, alegando "que é aderente à Ação Orçamentária 00TQ - Apoio a Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos. Contudo, os recursos desta ação podem ser aplicados apenas em equipamentos,

máquinas, veículos e/ou obras, não sendo permitida sua utilização para custeio." A prefeitura, então, cadastrou um novo plano, de [nº 09032025-2-087401](#), agora relativo à *"pavimentação de Vias públicas na zona Urbana do município"*, que foi aprovado.

A análise dos pareceres evidencia, também, a ausência de padronização nas exigências. A Prefeitura de Vila Nova do Piauí (PI) cadastrou o plano de ação [nº 09032025-076692](#), de R\$ 495 mil constando apenas *"construção de pista de caminhada na zona urbana"* nos campos meta e objeto. Um dos pareceres do Ministério das Cidades apontou, entre outros itens, a necessidade de *"melhorar a descrição da meta, caracterizando as áreas que sofreram a intervenção"*. A proposta acabou reprovada porque o município cadastrou-a como custeio, e não investimento. Na substituição, cadastrada como [nº 09032025-2-087916](#), a prefeitura manteve o detalhamento genérico de *"construção de pista de caminhada"*, sendo desta vez aprovado sem qualquer ressalva ou pedido de informações adicionais.

Conclusão e recomendações

A exigência de plano de trabalho e de análise prévia representou um avanço relevante na transparência das transferências especiais. Pela primeira vez, a liberação dos recursos passou a ser precedida pelo registro estruturado de informações sobre sua destinação. A existência formal do plano, porém, não garante por si só o accountability sobre as emendas Pix. Para cumprir essa função, seus campos precisam permitir no mínimo identificar com clareza o que será feito e onde.

A constatação de que um terço das emendas Pix de obras em 2025 tem informações insuficientes dimensiona a opacidade ainda existente, que é reforçada pelo fato de 85% dos parlamentares do escopo do estudo terem alocado recursos em planos de trabalho sem qualidade.

O problema não se limita ao preenchimento pelos entes beneficiários, sendo extensivo aos pareceres dos órgãos setoriais. Essa etapa de controle prévio ainda não produz um padrão uniforme de qualidade das informações ou

indução do planejamento. Esse processo não pode ser acomodado como um teatro para dar aparência de legalidade e controle, com os ministérios atuando, majoritariamente, no atendimento a formalismos que não resultam em alinhamento efetivo com as políticas públicas nacionais prioritárias.

Ao mesmo tempo, o Transferegov ampliou de forma relevante a transparência sobre as transferências especiais, devendo ser reconhecido o esforço do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. A disponibilização de painéis, dados abertos e API permite acompanhar e analisar um volume de informações que não estava disponível nos primeiros anos de vigência da modalidade. Preservar essa abertura e aprimorar a qualidade dos dados registrados são medidas complementares.

Considerando o atual arcabouço normativo das emendas Pix, sem adentrar em questões constitucionais – levantada em duas ações de controle concentrado em tramitação na Suprema Corte – recomenda-se que os parlamentares assumam responsabilidade ativa pela transparência dos recursos que destinam, acompanhando os planos de trabalho vinculados às suas indicações e cobrando dos beneficiários o registro, no Transferegov, de informações completas, específicas e suficientes para permitir a fiscalização da execução.

O fato de o preenchimento do sistema caber formalmente a estados e municípios não afasta a responsabilidade política dos autores das emendas sobre a destinação desses recursos. Ao definir beneficiários, montantes e objetos, os parlamentares devem também acompanhar a qualidade das informações publicadas e fiscalizar a execução.

Recomenda-se também que o governo federal, notadamente o MGI:

- imponha padronização por meio de parâmetros mínimos para o preenchimento dos campos textuais do plano de trabalho, especialmente de objeto e metas, de modo que as informações permitam ao menos identificar a intervenção prevista e sua localização;
- aprimore e padronize a etapa de análise e emissão de pareceres pelos órgãos setoriais do governo federal, não permitindo a aprovação de planos de trabalho sem detalhamento;

- atualize as normas infralegais relacionadas à operacionalização das emendas Pix para incluir, expressamente, ausência de detalhamento como motivo para rejeição ou pedido de complementação dos planos de trabalho;
- priorize a inserção de informações em campos estruturados do Transferegov, e não por meio de anexos, considerando a inviabilidade de análise em larga escala desses documentos e seu prejuízo ao controle interno e externo.



A Transparência Brasil é uma organização sem fins lucrativos, independente e autônoma fundada em abril de 2000. Sua atuação é reconhecida pelo rigor metodológico com dados para ampliação da qualidade e eficiência do gasto público e promoção de instituições públicas íntegras na democracia brasileira.

 imprensa@transparencia.org.br

 transparencia.org.br