



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO - UFTM  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE  
NACIONAL – PROFIAP

RUDGHERI MARQUES MARTINS FONTES

TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS POR EMENDAS PARLAMENTARES  
INDIVIDUAIS SOB A ÓTICA DA GOVERNANÇA PÚBLICA

UBERABA

2025

RUDGHERI MARQUES MARTINS FONTES

TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS POR EMENDAS PARLAMENTARES  
INDIVIDUAIS SOB A ÓTICA DA GOVERNANÇA PÚBLICA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), como parte dos requisitos para obtenção de título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Érico Lopes Pinheiro de Paula.

Coorientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Danielli Araújo Lima.

UBERABA

2025

**Catálogo na fonte: Biblioteca da Universidade Federal do  
Triângulo Mineiro**

F769t Fontes, Rudgheri Marques Martins  
Transferências intergovernamentais por emendas parlamentares  
individuais sob a ótica da governança pública / Rudgheri Marques Martins  
Fontes. -- 2025.  
247 f. : il., fig., graf., tab.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em  
Rede Nacional) -- Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba,  
MG, 2025  
Orientador: Prof. Dr. Érico Lopes Pinheiro de Paula  
Coorientadora: Profa. Dra. Danielli Araújo Lima

1. Orçamento. 2. Emendas parlamentares. 3. Governança pública. 4.  
Transparência na administração pública. 5. Controle social. I. Paula, Érico  
Lopes Pinheiro de. II. Universidade Federal do Triângulo Mineiro. III. Título.

CDU 336.14:354

**RUDGHERI MARQUES MARTINS FONTES**

**TRANSFERÊNCIA INTERGOVERNAMENTAIS POR EMENDAS PARLAMENTARES  
INDIVIDUAIS SOB A ÓTICA DA GOVERNANÇA PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, da Universidade Federal do Triângulo Mineiro, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Uberaba, 29 de abril de 2025

**Banca Examinadora:**

Dr. Érico Lopes Pinheiro de Paula – Orientador  
Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Dr. Thiago Rodrigues Silame  
Universidade Federal de Alfenas

Dr. Diego Sanches Corrêa  
Universidade Federal do ABC

Dra. Danielli Araújo Lima  
Instituto Federal do Triângulo Mineiro



Documento assinado eletronicamente por **ERICO LOPES PINHEIRO DE PAULA, Usuário Externo**, em 07/05/2025, às 17:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) e no art. 34 da [Portaria Reitoria/UFTM nº 215, de 16 de julho de 2024](#).



Documento assinado eletronicamente por **Diego Sanches Corrêa, Usuário Externo**, em 08/05/2025, às 10:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) e no art. 34 da [Portaria Reitoria/UFTM nº 215, de 16 de julho de 2024](#).



Documento assinado eletronicamente por **THIAGO RODRIGUES SILAME, Usuário Externo**, em 12/05/2025, às 15:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) e no art. 34 da [Portaria Reitoria/UFTM nº 215, de 16 de julho de 2024](#).



Documento assinado eletronicamente por **Danielli Araújo Lima, Usuário Externo**, em 12/05/2025, às 16:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) e no art. 34 da [Portaria Reitoria/UFTM nº 215, de 16 de julho de 2024](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.uftm.edu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.uftm.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1508768** e o código CRC **FDCF682E**.

Este trabalho é dedicado a toda minha família, pais, filho, esposa e irmão, os quais são tanto fonte de inspiração para todo o meu esforço quanto a base do suporte que precisei para concluir esta pesquisa.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pelo dom da vida, pela família que me concedeu e pela graça da saúde dada a todos que estão à minha volta.

Aos meus pais, Celisa Marques Rosa Martins Fontes e Sebastião Moacir Martins Fontes, a quem devo os incansáveis e insuficientes agradecimentos a tudo que eles me proporcionaram, a vida, o amor, o carinho, a dedicação, o esforço, a torcida, as orações, e várias outras coisas muito importantes. Destaco a educação que me deram e que me possibilitaram a ter, sem medir os seus esforços, sempre dizendo sábias palavras: “Estude, porque conhecimento é tudo que podemos deixar para você e seu irmão nesta vida e que ninguém será capaz de lhes retirar”. Tenho muito orgulho dos pais que tenho, sem vocês nada seria possível. Além disso, eles e minha sogra foram a base para meu filho durante esses dois anos de Mestrado, nos momentos em que eu não pude estar tão presente como gostaria.

Ao meu filho, Lorenzo Marques Martins, uma criança adorável e cativante, que mesmo com seus poucos três anos de vida me ensinou várias coisas que não aprendi em quase trinta e três anos. Trouxe o significado do que é o amor incondicional. E durante essa jornada de estudos, em sua doçura soube compreender os momentos que precisei me ausentar.

À minha esposa, Gabriela Marques de Oliveira, parceira de vida, que também compartilhou dos mesmos anseios, dificuldades e desafios de um Mestrado, simultaneamente. Durante todo esse período fomos suporte um do outro, e juntos vencemos esse desafio.

Ao meu irmão, Ismaley Marques Martins Fontes, que não só compartilhou comigo a realização deste curso de Mestrado, como também me deu várias dicas, conselhos e contribuições para que pudesse concluir esta pesquisa. Você é uma fonte de inspiração.

Aos professores do Programa PROFIAP/UFTM que compartilharam seus conhecimentos e experiências. Aos colaboradores da secretaria do curso que na realização das formalidades cumprem um papel de extrema importância e excelência para a conclusão e finalização de todos os projetos dos alunos do Programa.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Érico Lopes Pinheiro de Paula e a minha coorientadora, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Danielli Araújo Lima que trouxeram importantes contribuições para a pesquisa.

À UFTM pela estrutura, oportunidade e apoio.

Aos colegas de turma que durante o curso das disciplinas tornaram essa empreitada mais fácil com o compartilhamento de conhecimentos, de bons momentos e de boas risadas.

Por fim, agradeço a todos aqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, para o alcance de mais um patamar do meu aprendizado com a realização dessa pesquisa.

“Se você quer ser bem-sucedido, precisa ter dedicação total, buscar seu último limite e dar o melhor de si.”

Ayrton Senna

## RESUMO

O cenário das transferências especiais (emendas Pix) é de baixa transparência, controle e responsabilização, em que a capacidade de governança da aplicação dos recursos é fraca, dando margem à ineficiência e inefetividade do gasto. A partir de uma abordagem quantitativa, o presente trabalho buscou, primeiramente, sintetizar e analisar as principais fases históricas das emendas parlamentares, indicando uma mais equilibrada do que as emendas Pix, elaborando-se um *framework* teórico-normativo. Após isso, procurou caracterizar, descrever e analisar a distribuição dos recursos das transferências especiais e com finalidade definida aos municípios brasileiros com a técnica de estatística descritiva. Por fim, utilizando-se a técnica de clusterização (aprendizado não supervisionado de máquina com o algoritmo *k-means*) associou-se essas distribuições (valores per capita) com dois indicadores que mensuram governança pública municipal, sob duas perspectivas que são complementares, analisando o nível de governança dos municípios que tem recebido os maiores recursos federais provenientes de emendas parlamentares individuais. Os resultados mostraram uma distribuição muito desproporcional de recursos das emendas Pix e uma capacidade de governança municipal de fraca a ruim daqueles entes que mais receberam recursos no período de 2020 a 2024 (grande maioria são municípios menores que 10.000 mil habitantes). Tais resultados, somados às condições de gasto que envolvem essas emendas tendem a favorecer uma gestão ineficiente, inefetiva e pouco assertiva. Com base nas evidências, no final sugeriu-se recomendações de melhorias que visam aprimorar mecanismos de governança da gestão de verbas federais, com a alocação de recursos da União junto aos municípios por emendas individuais impositivas. É necessário que esses mecanismos de descentralização de recursos priorizem políticas públicas consistentes, pautadas nos princípios orçamentários, constitucionais e de governança como: planejamento integrado, participação social, transparência, prestação de contas, controle (inclusive o social), fiscalização, rastreabilidade, integridade, responsabilização, eficiência, eficácia e efetividade.

Palavras-chave: emendas parlamentares individuais; emendas Pix; governança e transparência pública; controle social; distribuição desproporcional.

## ABSTRACT

The scenario of special transfers (PIX amendments) is one of low transparency, control, and accountability, in which the governance capacity for the application of resources is weak, giving rise to inefficiency and ineffectiveness of spending. Using a quantitative approach, this study first sought to summarize and analyze the main historical phases of parliamentary amendments, indicating a more balanced one than Pix amendments, developing a theoretical-normative framework. After that, it sought to characterize, describe, and analyze the distribution of resources from special transfers and with a defined purpose to Brazilian municipalities using the descriptive statistics technique. Finally, using the clustering technique (unsupervised machine learning with the k-means algorithm), these distributions (per capita values) were associated with two indicators that measure municipal public governance, from two perspectives that are complementary, analyzing the level of governance of the municipalities that have received the largest federal resources from individual parliamentary amendments. The results showed a very disproportionate distribution of resources from Pix amendments and a weak to poor municipal governance capacity among those entities that received the most resources in the period from 2020 to 2024 (the vast majority are municipalities with fewer than 10,000 inhabitants). Such results, combined with the spending conditions involving these amendments, tend to favor inefficient, ineffective, and unassertive management. Based on the evidence, recommendations for improvements were suggested in the end that aim to enhance governance mechanisms for the management of federal funds, with the allocation of federal resources to municipalities through individual mandatory amendments. It is necessary that these resource decentralization mechanisms prioritize consistent public policies, guided by budgetary, constitutional, and governance principles such as: integrated planning, social participation, transparency, accountability, control (including social control), oversight, traceability, integrity, accountability, efficiency, effectiveness, and effectiveness.

Keywords: individual parliamentary amendments; Pix amendments; governance and public transparency; social control; disproportionate distribution.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Atribuições dos Poderes Legislativo e Executivo no ciclo orçamentário.....	28
Figura 2 - Relação de hierarquia entre os três instrumentos de planejamento e orçamento....	33
Figura 3 - Compilado de informações sobre planejamento e orçamento e o ciclo ampliado...	40
Figura 4 - Resumo dos princípios orçamentários.....	45
Figura 5 - Linha do tempo com os principais pontos e alterações do redesenho, da impositividade orçamentária e de aspectos de governança pública.....	48
Figura 6 - Caracterização das emendas parlamentares.....	50
Figura 7 - Emendas parlamentares e a pavimentação infraconstitucional.....	58
Figura 8 - Triangulação normativa x associação normativa pentagonal.....	60
Figura 9 - Emendas parlamentares e a pacificação constitucional.....	62
Figura 10 - Síntese esquematizada das modalidades de transferências intergovernamentais via emendas parlamentares individuais.....	69
Figura 11 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS.....	96
Figura 12 - Procedimento de execução no KNIME: aprendizado não supervisionado - clusterização <i>k-means</i> .....	105
Figura 13 - <i>Framework</i> teórico-normativo sobre as fases das emendas parlamentares.....	107

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Mapa de calor da população das regiões do Brasil.....	124
Gráfico 2 - Mapa de calor das emendas Pix per capita (2020-2024) aos municípios pelo somatório por regiões.....	125
Gráfico 3 - Mapa de calor das transferências definidas per capita (2020-2024) aos municípios pelo somatório de regiões.....	125
Gráfico 4 - Mapa de calor das EPPC (2020-2024) aos municípios pelo somatório por estados.....	128
Gráfico 5 - Mapa de calor da população dos estados do Brasil.....	128
Gráfico 6 - Mapa de calor das EFDPC (2020-2024) aos municípios pelo somatório por estados.....	129
Gráfico 7 - Mapa de calor das EPPC (2020-2024) aos municípios.....	132
Gráfico 8 - Mapa de calor da população dos municípios do Brasil.....	133
Gráfico 9 - Mapa de calor das EFDPC (2020-2024) aos municípios.....	133
Gráfico 10 - <i>Clustering k-means</i> das emendas (transferências) parlamentares individuais especiais (Pix): IGM x EPPC.....	136
Gráfico 11 - <i>Clustering k-means</i> das emendas (transferências) parlamentares individuais especiais (Pix): IDSC-BR x EPPC.....	137
Gráfico 12 - <i>Clustering k-means</i> das emendas (transferências) parlamentares individuais com finalidade definida: IGM x EFDPC.....	140
Gráfico 13 - <i>Clustering k-means</i> das emendas (transferências) parlamentares individuais com finalidade definida: IDSC-BR x EFDPC.....	141

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 - Exemplo de classificação de despesa pública orçamentária.....	42
Quadro 2 - Programação das emendas Pix na LOA-2024 no SIOP.....	77
Tabela 1 - Tabela estatística da distribuição das transferências especiais (Pix) por ano.....	117
Tabela 2 - Tabela estatística da distribuição das transferências especiais (Pix) - somatório período de 2020 a 2024.....	118
Tabela 3 - Tabela estatística da distribuição das transferências com finalidade definida por ano.....	119
Tabela 4 - Tabela estatística da distribuição das transferências com finalidade definida - somatório período de 2020 a 2024.....	120
Tabela 5 - Distribuição dos recursos das emendas individuais aos municípios pelo somatório por região.....	123
Tabela 6 - Distribuição dos recursos das emendas individuais aos municípios pelo somatório por estado.....	126

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

Art. - Artigo

Dr. - Doutor

Dr.<sup>a</sup> - Doutora

N.p. - Não paginado

Prof. - Professor

Prof.<sup>a</sup> - Professora

## LISTA DE SIGLAS

AC - Acre  
ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias  
AL - Alagoas  
AM - Amazonas  
AP - Amapá  
BA - Bahia  
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação  
CD - Câmara dos Deputados  
CE - Ceará  
CEP - Comitê de Ética em Pesquisa  
CF/88 - Constituição Federal de 1988  
CFA - Conselho Federal de Administração  
CGU - Controladoria-Geral da União  
CMO - Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
CN - Congresso Nacional  
CNPJ - Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica  
DF - Distrito Federal  
DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes  
EC - Emenda Constitucional  
EPB - Emendas parlamentares de bancada estadual  
EPI - Emendas parlamentares individuais  
EFDPC - Transferências (emendas individuais) com Finalidade Definida Per Capita  
EPPC - Emendas Pix Per Capita  
ES - Espírito Santo  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
GND - Grupo de natureza da despesa  
GO - Goiás  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDSC-BR - Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades - Brasil  
IGM - Índice de Governança Municipal  
LAI - Lei de Acesso à Informação  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA - Lei Orçamentária Anual  
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal  
MA - Maranhão  
MCASP - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público  
ME - Ministério da Economia  
MG - Minas Gerais  
MGI - Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos  
MPF - Ministério Público Federal  
MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento  
MS - Mato Grosso do Sul  
MT - Mato Grosso  
MTO - Manual Técnico de Orçamento  
NE - Nota de empenho  
OASISBR - Portal Brasileiro de Publicações e Dados Científicos em Acesso Aberto

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PA - Pará  
PB - Paraíba  
PE - Pernambuco  
PEC - Proposta de Emenda à Constituição  
PI - Piauí  
PIB - Produto Interno Bruto  
PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual  
PLP - Projeto de Lei Complementar  
PPA - Plano Plurianual  
PR - Presidência da República  
PR - Paraná  
RCL - Receita corrente líquida  
RGF - Relatório de gestão fiscal  
RJ - Rio de Janeiro  
RN - Rio Grande do Norte  
RO - Rondônia  
RP - Identificador de Resultado Primário  
RP-6 - Despesa primária decorrente de dotações ou programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais de execução obrigatória  
RP-7 - Despesa primária decorrente de dotações ou programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual ou do Distrito Federal de execução obrigatória  
RP-8 - Despesa primária decorrente de dotações ou programações incluídas ou acrescidas por emendas de comissão permanente de execução discricionária  
RP-9 - Despesa primária decorrente de dotações ou programações incluídas ou acrescidas por emendas de relator-geral de execução discricionária  
RR - Roraima  
RREO - Relatório resumido de execução orçamentária  
RS - Rio Grande do Sul  
SC - Santa Catarina  
SCIELO - *Scientific Electronic Library Online*  
SE - Sergipe  
SETO - Secretaria do Tesouro Nacional  
SF - Senado Federal  
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira  
SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento  
SOF - Secretaria de Orçamento Federal  
SP - São Paulo  
SRI - Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República  
STF - Supremo Tribunal Federal  
STN - Secretaria do Tesouro Nacional  
TCU - Tribunal de Contas da União  
TO - Tocantins

## LISTA DE SÍMBOLOS

Nº - Número

§ - Parágrafo

R\$ - Reais

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>18</b>
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	20
1.2 OBJETIVOS.....	21
1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA.....	22
1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO.....	25
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO-NORMATIVO.....</b>	<b>27</b>
2.1 PONTOS RELEVANTES DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO ATÉ A CF/88.....	27
2.2 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NA CF/88.....	30
<b>2.2.1 Plano Plurianual - PPA.....</b>	<b>31</b>
<b>2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO: um elo entre o PPA e a LOA.....</b>	<b>32</b>
<b>2.2.3 Lei Orçamentária Anual - LOA.....</b>	<b>33</b>
2.2.3.1 <i>Execução orçamentária e financeira.....</i>	36
2.2.3.2 <i>Controle e o ciclo orçamentário.....</i>	38
2.2.3.3 <i>Classificação da despesa.....</i>	41
2.2.3.4 <i>Princípios orçamentários.....</i>	44
2.3 EMENDAS PARLAMENTARES ORÇAMENTÁRIAS.....	47
<b>2.3.1 Contexto geral das emendas parlamentares.....</b>	<b>48</b>
<b>2.3.2 A discricionariedade do Executivo e o uso das emendas na coalizão governativa...51</b>	<b>51</b>
<b>2.3.3 O redesenho orçamentário e o caminho da impositividade.....</b>	<b>56</b>
2.3.3.1 <i>A via infraconstitucional do orçamento impositivo.....</i>	58
2.3.3.2 <i>Alterações na moldura constitucional.....</i>	61
2.3.3.3 <i>A discricionariedade do relator-geral e a inconstitucionalidade do orçamento secreto.....</i>	64
2.4 TRANSFERÊNCIAS PARA OS ENTES SUBNACIONAIS.....	65
<b>2.4.1 Transferências intergovernamentais impositivas.....</b>	<b>67</b>
2.4.1.1 <i>Transferências com finalidade definida: apenas um novo nome.....</i>	69
2.4.1.2 <i>Transferências especiais: a nova modalidade das emendas individuais.....</i>	71
2.4.1.3 <i>Outros aspectos das emendas Pix e críticas quanto a transparência e uso inapropriado.....</i>	74
2.5 GOVERNANÇA, ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, TEORIAS E NORMATIVOS.....	80
<b>2.5.1 Relação das teorias e normativos de governança com as emendas.....</b>	<b>87</b>
<b>2.5.2 Governança e indicadores associativos.....</b>	<b>94</b>
<b>2.5.3 Possibilidade de melhorias.....</b>	<b>96</b>
<b>3 MÉTODO DE PESQUISA.....</b>	<b>98</b>
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	98
3.2 MÉTODO DE PROCEDIMENTO PARA COLETA DE DADOS.....	100
3.3 TÉCNICA DE COLETA DE DADOS.....	100
3.4 ANÁLISE DE DADOS E O PERCURSO METODOLÓGICO.....	100
<b>4 ANÁLISE DE RESULTADOS.....</b>	<b>106</b>

4.1 SÍNTESE ANALÍTICA NÃO ESTRUTURADA.....	106
4.2 RESULTADOS E ANÁLISE QUANTITATIVA.....	116
4.2.1 Análise geral.....	116
4.2.2 Clusterização das transferências especiais - emendas Pix.....	134
4.2.3 Clusterização das transferências com finalidade definida.....	139
4.2.4 Percepções analíticas sobre as emendas.....	143
5 BRAINWRITING SOBRE RECOMENDAÇÕES DE MELHORIAS E PLANO DE AÇÃO.....	147
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	154
REFERÊNCIAS.....	159
APÊNDICE A - TABELA CLUSTERS EMENDAS PIX PER CAPITA (EPPC) COM O IGM-CFA E O IDSC-BR.....	182
APÊNDICE B - TABELA CLUSTERS TRANSFERÊNCIAS (EMENDAS INDIVIDUAIS) COM FINALIDADE DEFINIDA PER CAPITA (EFDPC) COM O IGM-CFA E O IDSC-BR.....	192
APÊNDICE C - PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO - RELATÓRIO TÉCNICO.....	203
APÊNDICE D - FORMULÁRIO PTT SUCUPIRA.....	241

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) trouxe avanços e inovações a respeito do orçamento público brasileiro. Este precisa ser apresentado por um Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), de atribuição própria do Poder Executivo, no qual devem estar previstas receitas e fixadas despesas, e ser submetido à aprovação do Congresso Nacional - CN (Brasil, 1988). Com o orçamento aprovado, o governo fica autorizado a executar ou não os valores (despesas discricionárias) que foram definidos na Lei Orçamentária Anual (LOA), caráter autorizativo do orçamento público brasileiro, destacando a elevada discricionariedade daquele em realizar ou contingenciar as programações orçamentárias.

Porém, esse cenário mudou nos últimos dez anos. Com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 86 em 2015, o Parlamento passou a ter o direito de propor emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, em percentual definido. Nesta situação, o Executivo perde a discricionariedade, pois é obrigado a executar tais despesas (Brasil, 2015a). Com isso, buscava-se diminuir esse poder decisório orçamentário do Executivo e dar maior “autonomia e garantia para que as emendas parlamentares não fossem discricionariamente limitadas pelo governo, em detrimento da responsividade eleitoral e orçamentária dos parlamentares junto às suas bases eleitorais e círculos políticos” (Faria, 2022a, p. 20). Isso porque além das emendas serem utilizadas como ferramentas do governo para a gestão de coalizões de sua base governativa, elas também são grandes moedas de troca dos congressistas junto às suas bases eleitorais.

Diante disso, desconsiderando a parte das despesas obrigatórias, o orçamento público brasileiro deixou de ter o caráter totalmente autorizativo. Passou-se a ter, em parte, um aspecto impositivo, no qual até então trazia mecanismos de governança e transparência. Pouco tempo depois, tornou-se obrigatória a execução orçamentária das emendas de bancadas de parlamentares de estados ou do Distrito Federal (DF), com a aprovação da EC nº 100 de 2019 (Brasil, 2019c). Além destas, existem as emendas de comissões permanentes e de relator-geral do PLOA previstas no art. 166 da CF/88 (Brasil, 1988) e na Resolução nº 1 de 2006-CN (Brasil, 2006), ambas não sendo de execução obrigatória. A emenda de relator ficou popularmente conhecida como “orçamento secreto”, com a transferência de recursos aos entes subnacionais sem respeito aos critérios mínimos de transparência tanto na origem quanto no destino ou aplicação dos recursos públicos (Cruvinel, 2021; Mascarenhas, 2023).

No período de 2019 a 2022, mesmo não sendo obrigatória sua execução, as emendas de relator assumiram um caráter praticamente impositivo. Isso porque com o orçamento

mandatário das emendas individuais e de bancada estadual, a discricionariedade do governo se desvalorizou, restando apenas as emendas de comissões e de relator (Faria, 2022a) como mecanismos de barganha e gerenciamento de coalizão no campo político entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional (Pereira; Power; Raile, 2010), já que aquele precisa conseguir apoio deste em pautas importantes. As emendas de relator, então, caíram nas “graças” dos parlamentares, muito pela facilidade com que o relator-geral do PLOA detém o poder de propor emendas em nome de outros parlamentares somada à falta de transparência em não saber quem de fato propõe a emenda, nem o destino e sua aplicação, daí o adjetivo “secreto”. De 2020 a 2022 assumiram valores superiores a 24 bilhões de reais (Faria, 2022b). Até que, no final de 2022, o Supremo Tribunal Federal (STF), declarou inconstitucional o orçamento secreto, conhecido também como emendas de relator - Indicador do Resultado Primário 9 - RP-9 (Brasil, 2022a).

Daí em diante, os parlamentares voltaram os olhares para uma nova modalidade das emendas individuais impositivas que fora aprovada pela EC nº 105 em 2019 (Brasil, 2019e). Tal aprovação flexibilizou a liberação dos recursos das emendas individuais ao criar a modalidade das transferências especiais. Nela, os congressistas podem prover recursos diretamente ao caixa dos entes subnacionais, estando facultado informar o destinatário nas propostas de emendas na LOA, sem a necessidade de formalização prévia de convênios, apresentação de projetos ou instrumento congêneres para a liberação dos recursos (Brasil, 2019e). Além disso, os entes federados beneficiários, que somente são descobertos, em sua grande maioria, no momento do empenho (fase prévia à transferência dos recursos), não estavam obrigados a prestar contas sobre a aplicação dos recursos recebidos, conforme art. 27 da Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 1/2023 (Brasil, 2023f). Devido à enorme facilidade e velocidade com que os recursos são repassados aos caixas dos entes subnacionais, essas transferências ficaram popularmente conhecidas como ‘emendas Pix’.

Após a decisão supramencionada do STF (Brasil, 2022a), a utilização das transferências especiais, que já apresentava um comportamento de crescimento, mais do que dobrou de 2022 para 2023 (Transparência Brasil<sup>1</sup>, 2023b). Mascarenhas (2023) aponta que a tamanha facilidade dessas transferências especiais se contrapõe com seus aspectos de baixa transparência e prestação de contas, permanecendo, ainda, um grau de obscuridade observado nas emendas de relator-geral quanto à aplicação de recursos, dado que, por exemplo, entre

---

<sup>1</sup> Entidade sem fins lucrativos, independente e autônoma, que tem como missão promover a transparência e o controle social do poder público, contribuindo para a integridade e o aperfeiçoamento das instituições, das políticas públicas e do processo democrático. É formada por um Conselho Deliberativo, um Conselho Fiscal e uma equipe executiva.

2020 e 2022, 85% das emendas não ofertavam nenhum instrumento de rastreabilidade da aplicação (Transparência Brasil, 2023a). A partir do momento em que são transferidos, os recursos passam a formar o caixa dos estados, do DF ou dos municípios beneficiários sem necessidade de projeto ou convênio vinculado, e os gestores públicos têm a discricionariedade de utilizar em áreas finalísticas do ente recipiente.

A competência do controle externo também é repassada. A partir da transferência dos recursos, a responsabilidade passa a ser dos Tribunais de Contas locais (Brasil, 2023a). Por não haver obrigatoriedade de prestação de contas dos valores recebidos e por demandar pouca transparência, estudos mostram que cidades com menor população são as preferidas dos parlamentares, nas quais há pouca transparência, baixa governança municipal e pouco controle interno e externo (Transparência Brasil, 2023a).

Esse cenário colide com o aparato normativo-legal brasileiro que reforça e incentiva a promoção da governança e da transparência pública, tais como: algumas garantias constitucionais (Brasil, 1988), a Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), a Lei da Transparência (Brasil, 2009), a Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011), a Política e Plano de Governo Aberto (Brasil, 2019a; Brasil, 2019b), Política de Governança da Administração Pública Federal (Brasil, 2017a), dentre outras. Esse contexto dificulta o exercício do controle social a partir da participação cidadã, de organizações da sociedade civil e da atuação de órgãos de fiscalização e controle externo. O resultado dessa conjuntura pode levar a uma dificuldade de rastreabilidade da execução do gasto local, a falta de responsabilização de agentes e gestores públicos, a uma gestão inapropriada e ineficiente (pouco assertiva) dos recursos públicos ou até a malversação do uso dos mesmos com potencial a gerar corrupção.

Desse modo, mostra-se relevante analisar a distribuição dessas emendas Pix com indicadores de governança que indicam a capacidade de efetividade da gestão de recursos públicos dos municípios, como o Índice de Governança Municipal do Conselho Federal de Administração (IGM-CFA) e o Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades - Brasil (IDSC-BR).

## 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Qual é a relação que pode ser estabelecida entre instrumentos orçamentários de descentralização de recursos e indicadores de governança aplicados aos municípios? Em que medida conhecer e compreender essa relação pode contribuir para aprimorar a alocação de recursos federais?

## 1.2 OBJETIVOS

Primeiramente, o objetivo geral com este trabalho é sintetizar as principais fases históricas da relação entre Poder Executivo e Congresso Nacional que permeiam a gestão da distribuição de recursos federais via emendas parlamentares. Para assim, caracterizar, descrever e analisar a distribuição dos recursos de dois instrumentos orçamentários, via emendas parlamentares individuais aos municípios brasileiros, e associá-la (relação) aos indicadores que mensuram governança pública, sob duas perspectivas que são complementares, analisando o nível de governança dos municípios que tem recebido recursos federais provenientes de emendas parlamentares individuais. A partir disso, busca-se propor recomendações de melhorias que visam aprimorar mecanismos de governança da gestão de verbas federais, com a alocação de recursos da União junto aos municípios por emendas individuais impositivas.

Já os objetivos específicos da presente pesquisa são:

- a) revisar as legislações desde a CF/88, com enfoque maior nos últimos quinze anos, a fim de aprofundar o conhecimento sobre o redesenho do orçamento público brasileiro e o que está sendo moldado sobre as emendas parlamentares individuais impositivas ao longo dos últimos anos;
- b) identificar na literatura as avaliações críticas e técnicas a respeito dessas modificações, além de sua relação com a governança pública, bem como ações de melhorias para tornar as emendas parlamentares individuais por transferência especial (principalmente) mais transparentes e com maior prestação de contas da aplicação dos recursos transferidos que permitam maior controle social e efetividade do gasto;
- c) sintetizar as principais percepções sobre as emendas parlamentares em um *framework* teórico-normativo, demonstrando os principais fases históricas das emendas parlamentares no Brasil após a CF/88, considerando as principais características e enfoques, a capacidade de governança de cada um deles e o cenário político e institucional da relação entre Poder Executivo e Congresso Nacional, que permeia a gestão da distribuição de recursos federais via emendas parlamentares;
- d) analisar, a partir de uma síntese analítica não estruturada sobre o *framework* teórico-normativo, as etapas históricas das emendas parlamentares e identificar uma que seja mais equilibrada (ponderando diversos aspectos), e com maior capacidade de governança sobre a gestão e aplicação dos recursos se comparado às emendas

- Pix, além de apontar um instrumento de descentralização de recursos aos municípios por emendas parlamentares individuais associado a essa etapa;
- e) descrever, comparar e distinguir estatisticamente a base de dados (Painel de Emendas do Siga Brasil do Senado Federal) das emendas parlamentares individuais destinadas aos municípios por transferência especial (Pix) e do instrumento indicado pela síntese analítica, considerando os valores previstos, empenhados e pagos (transferidos) no período de 2020 a 2024;
  - f) relacionar indicadores de governança municipal, sob duas perspectivas complementares (IGM-CFA e IDSC-BR), com a distribuição das emendas parlamentares individuais junto aos municípios beneficiários, verificando diferenças e similitudes, de modo a complementar a síntese analítica não estruturada e reafirmar ou não o que será apontado por ela, além de ratificar a necessidade de melhorias em mecanismos de governança;
  - g) elaborar um relatório técnico-conclusivo com a finalidade de fazer um diagnóstico situacional e propor recomendações de melhorias no mecanismo de distribuição de verbas federais por meio de emendas parlamentares individuais, visando fortalecer este instrumento e a relação entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional na gestão de recursos da União, para assim, fomentar a governança pública pelo uso de instrumentos de integração de planejamento, de participação, de transparência, de prestação de contas e de controle social.

### 1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA

No que se refere à escolha do tema e justificativa, primeiramente há de se destacar o interesse envolvido na temática de todos os cidadãos brasileiros, sociedade civil organizada ou não. Isso porque todos têm o direito de conhecer de que forma os recursos públicos provenientes do pagamento de impostos estão sendo administrados e aplicados na ponta, além de desejarem que os mesmos sejam gastos de maneira eficiente e efetiva na solução de problemas públicos.

A prestação de contas e a transparência pública, instrumentos primordiais da governança pública, possibilitam e promovem o exercício da cidadania e do controle social. Conseqüentemente, esses dois aparatos são mecanismos fundamentais para a responsabilização de gestores públicos. Não poderia ser diferente, pois como a sociedade civil poderá cobrar a aplicação adequada dos recursos públicos ou a responsabilização de gestores

públicos pelo seu uso inapropriado, ineficiente ou malverso, se não há transparência ou obrigatoriedade de se prestar contas do que foi efetivamente gasto, tal qual ocorre com as emendas individuais impositivas na modalidade de transferências especiais, ao menos até o ano de 2024?

Em decorrência da forma republicana de governo estabelecido na CF/88 (Brasil, 1988), as ações e responsabilidades pela execução de políticas públicas e aplicação do dinheiro público, em grande maioria, estão nas mãos dos representantes eleitos pelo povo. E se estes não são transparentes e nem prestam contas, os cidadãos ficam impossibilitados de participar de decisões, exercer o controle social e exigir responsabilização.

É nesse caminho que a presente pesquisa mostra sua importância e relevância. Isso porque, apesar de todo o arcabouço legal-normativo brasileiro que exige, reforça e incentiva a adesão de boas práticas de governança e transparência pública, a emenda parlamentar individual impositiva, principalmente na modalidade de transferências especiais, anda em sentido contrário, facultando os entes federados beneficiários destas emendas em ser ou não transparentes, prestar contas ou não do que e em que foi realizado o gasto. O período de 2020 a 2022 mostra que mais de 85% dos gastos provenientes de transferências especiais não são possíveis de serem rastreáveis no que foram efetivamente aplicados, entre outras informações relevantes, justamente por não se exigir a prestação de contas e transparência efetivamente (Transparência Brasil, 2023a).

À vista dessa conjuntura, conhecer e compreender melhor as etapas históricas que regulamentam as emendas parlamentares e as características da distribuição desses recursos do orçamento impositivo, via emendas individuais não só por transferências especiais (Pix), mas também por finalidade definida, pode contribuir para o debate e a construção de um modelo emendativo mais equilibrado e com maior capacidade de governança sobre os gastos. Além de que seja possível a sociedade entender melhor como está a situação, e no exercício do controle social, possa exigir melhorias daqueles que detêm o poder de propor mudanças e melhorias em mecanismos de transparência, controle e fiscalização que aprimorem a governança pública sobre esses instrumentos orçamentários. Tudo isso para que se elaborem políticas públicas consistentes que utilizem esses recursos para a entrega de bens e serviços públicos de qualidade desejados pela sociedade.

Além disso, a impositividade orçamentária das emendas já garante determinada quantia de recursos aos congressistas junto às suas bases eleitorais. Essa garantia de quotas orçamentárias tende a incentivá-los a buscar recursos adicionais junto ao governo (Faria, 2022a), e em situação de restrição são realizados cortes em despesas discricionárias

reservadas a políticas públicas importantes para a sociedade como saúde, educação, segurança, saneamento básico, dentre outros. O potencial de dano para a população é alarmante e preocupante se não forem aprimorados os mecanismos de governança sobre a gestão desses recursos.

Destaca-se que, talvez pelo fato do assunto das emendas Pix ter ganhado notoriedade apenas em 2023, após o julgamento da inconstitucionalidade das emendas de relator pelo STF (Brasil, 2022a), há ainda uma carência de pesquisas que analisam os impactos do redesenho do orçamento público brasileiro e, também, que busquem verificar a relação e associação das transferências especiais com aspectos de governança pública em diferentes perspectivas. A literatura apenas relata (sem demonstração empírica) que o cenário histórico dos entes subnacionais é permeado por uma fraca capacidade de governança, implicando em pouca transparência, e que pairam dúvidas quanto a aplicação e a priorização dos gastos pelos governantes (Almeida, 2022; Arruda, 2021; Brasil, 2019i, 2019h, 2021c, 2022a; Mascarenhas, 2023; Menezes, 2021; Paula, 2021; Transparência Brasil, 2023a).

Sendo assim, a contribuição dessa pesquisa se divide em duas partes. A primeira delas é sintetizar as principais percepções teóricas e normativas sobre os dois tipos de emendas parlamentares individuais (transferência com finalidade definida e especial) em um *framework* teórico-normativo, demonstrando e analisando as principais fases históricas das emendas parlamentares no Brasil após a CF/88. Para isso, considera-se a relação entre Poder Executivo e Congresso Nacional permeando a gestão da distribuição de recursos federais via emendas parlamentares, mecanismos e contexto político e institucional, além de aspectos quanto à capacidade de governança que as características de cada etapa entregam. Compreender melhor as fases a partir dessa perspectiva pode contribuir para o debate e a construção de um modelo emendativo mais equilibrado, capaz de executar políticas públicas que mitiguem os reais problemas enfrentados pela sociedade.

A segunda é verificar, com dados numéricos, se a alocação de recursos federais aos entes municipais, por meio da distribuição das emendas parlamentares individuais, tanto em relação à transferência com finalidade definida, quanto em relação à transferência especial (Pix), está de fato associada (qual a relação) a aspectos de baixa governança e gestão ineficiente. Nesse movimento são associados/relacionados dados dos municípios beneficiários de emendas parlamentares a dois indicadores de governança selecionados, em duas perspectivas complementares. Esse debate pode agregar a literatura no sentido de reafirmar ou não, de maneira empírica, a ideia por ela levantada: de que os municípios menores estão sendo os preferidos pelos parlamentares, apresentam baixa capacidade de governança - o que

tende a diminuir a transparência, o controle, a eficiência e a efetividade da aplicação dos recursos públicos. Além de demonstrar, na prática, diferenças ou similitudes entre um instrumento que, por suas características, se mostra com uma maior capacidade de governança sobre a gestão dos recursos e outro que carrega consigo preocupações nesse quesito.

Por fim, buscou-se entender a evolução da impositividade orçamentária e as principais características das emendas parlamentares, com maior ênfase nas individuais e na governança pública. Partindo de uma análise dessa evolução, sintetizou-se as principais fases da relação entre Governo e Poder Legislativo federal na administração de recursos da União, por meio do instrumento de emenda parlamentar. Na sequência, foi feito o levantamento dos dados secundários quanto às emendas e os indicadores de governança, sob duas perspectivas complementares. Adiante, com o auxílio de ferramentas estatísticas e de aprendizado não supervisionado de máquinas (clusterização) buscou-se evidências da associação da distribuição das emendas parlamentares individuais, tanto das transferências com finalidade definida, quanto das especiais, com a governança. E, no final, a partir do diagnóstico do panorama que cerceia as emendas parlamentares, foi elaborado um relatório técnico-conclusivo com propostas para aprimorar o mecanismo de distribuição de recursos por meio de emendas parlamentares individuais, visando fortalecer este instrumento e a relação entre Poder Executivo e Congresso Nacional na gestão de recursos da União, e também, fomentar a governança, utilizando ferramentas de transparência, de prestação de contas, de participação e de controle social. Este relatório foi enviado para o Deputado Federal José Vitor de Resende Aguiar (Zé Vitor), para o Ministério do Planejamento e Orçamento e para o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, para conhecimento, análise e divulgação.

#### 1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente trabalho está estruturado com a introdução, na qual apresenta a temática, o problema de pesquisa, os objetivos e justificativa; o referencial teórico-normativo que traz aspectos importantes sobre orçamento público, sua impositividade, emendas parlamentares com ênfase nas individuais (transferência com finalidade definida e especial) existentes na legislação e na literatura; a metodologia de pesquisa que evidencia o seu tipo e caracterização, o levantamento de dados e análise dos mesmos; a análise dos resultados com uma síntese analítica não estruturada das principais fases da relação entre Poder Executivo e Poder Legislativo federal na administração de recursos federais, por meio do instrumento alocativo

denominado emendas parlamentares, e com a discussão dos resultados encontrados sobre o cenário das emendas parlamentares individuais que cerceia os entes municipais; as ações e sugestões de melhorias; as considerações finais observadas com as indicações de limitações do estudo e sugestões para futuras pesquisas; e o produto técnico-tecnológico com um diagnóstico situacional e uma proposta de recomendações de melhorias mediante relatório técnico-conclusivo.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO-NORMATIVO

Neste item são tratados os elementos teóricos e normativos que fundamentam o presente trabalho, ao abordar tópicos relativos a: pontos relevantes do orçamento público brasileiro anterior a CF/88; inovações trazidos por esta; relação dos instrumentos de planejamento e orçamento; definição e classificação da despesa pública; princípios orçamentários; trajetória do orçamento autorizativo até o caráter impositivo; caracterização das emendas parlamentares com ênfase nas individuais impositivas, na modalidade de transferências especiais e com finalidade definida; transferências intergovernamentais; e relação das emendas com os aspectos de governança pública.

### 2.1 PONTOS RELEVANTES DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO ATÉ A CF/88

A ferramenta do orçamento público talvez seja um dos instrumentos mais antigos da gestão pública (Giacomoni, 2023). Inicialmente foi estabelecido mais como um artefato político de controle de gastos do Poder Legislativo sobre as ações do Executivo (Crepaldi; Crepaldi, 2013). Os mesmos autores destacam que o primeiro registro de orçamento público brasileiro se deu em 1830, sob o vigor da Constituição de 1824, sendo registrado e modificado nas constituintes posteriores até a de 1988. O que interessa para o presente trabalho naquilo que é anterior a CF/88 são dois pontos que estão relacionados com a proposição das emendas parlamentares: o ciclo orçamentário e os modelos de orçamentação.

Segundo Conti (2022), o orçamento passou por modificações conceituais e técnicas, além de mudanças no processo e ciclo orçamentário para acompanhar a evolução do Estado, da administração pública e também do sistema de governo. Nesse sentido, conforme a classificação elucidada por Viana (1950), o Brasil perpassou por três tipos de orçamento considerando o seu ciclo e as formas de governo.

O primeiro deles se refere ao orçamento do tipo legislativo. Nele, a elaboração, a votação e o controle do orçamento são atribuições do poder Legislativo, e ao Executivo fica atribuída apenas a função de execução, presente em regimes parlamentaristas como na vigência da Constituição de 1891 no Brasil (Lochagin, 2016; Viana, 1950). Já no orçamento do tipo executivo ou administrativo, o poder Executivo é responsável por todo o processo de elaboração, votação/aprovação, execução e controle, característico de regimes autoritários como no período da Constituição Federal de 1937, conforme Figura 1.

Figura 1 - Atribuições dos Poderes Legislativo e Executivo no ciclo orçamentário



Fonte: Elaborado pelo autor (2025) com base em Lochagin (2016) e Viana (1950)

Por fim, nos dois períodos diferentes de redemocratização, na Constituição Federal de 1946 e na atual de 1988 (Brasil, 1988), observa-se o orçamento do tipo misto, no qual as atribuições de elaboração e execução são de competência do Executivo, e ao Legislativo incube a votação/aprovação (etapa que ocorre a proposição de emendas) e o controle.

Grande parte do período anterior à Carta Magna de 1988 foi marcada pela presença de um orçamento tradicional. Uma peça meramente contábil-financeira, um documento mecanicista de previsão de receita e fixação de despesas de maneira incremental (Giacomoni, 2023). Por ter o foco no controle legal-contábil e nas necessidades financeiras das unidades organizacionais (Lochagin, 2016), essa versão clássica deixou de lado os anseios da sociedade e as reais necessidades da administração para o alcance dos objetivos e metas econômico-sociais de programas de governo (Conti, 2022).

Aos poucos, essa visão clássica do orçamento foi se transformando, adquirindo novas funções como administrativa, econômica e financeira, características do orçamento por desempenho (Giacomoni, 2023). Segundo Silva (1973), apesar deste apresentar como característica a classificação das despesas por funções, atividades e tarefas, e ter o foco nos resultados, há ainda uma desvinculação entre o orçamento e o planejamento estatal.

Conti (2022) esclarece que o planejamento começou a contribuir no aperfeiçoamento das ferramentas orçamentárias a partir do crescimento da intervenção do Estado na economia e em questões sociais, associado a modernização da Administração Pública. Isso visto que ele é capaz de aumentar as possibilidades do orçamento em atingir os objetivos e metas traçadas. Desta forma, começou-se a criar uma relação de vinculação e integração entre o processo de planejamento e de orçamento, característica marcante do orçamento-programa (Silva, 1973).

Atualmente, o Brasil adota essa técnica de orçamentação. Nela, o planejamento estatal se traduz em dotações na forma de programas, atividades e projetos, de modo a associar tais dotações aos objetivos e metas fixados no planejamento, em que o gasto público está vinculado a uma determinada finalidade (Conti, 2022). Giacomoni (2023) destaca dois momentos anteriores à CF/88 que começaram a dar os primeiros passos na integração entre orçamento e planejamento: a Lei nº 4.320/64 e o Decreto-Lei nº 200/67.

A Lei nº 4.320/64 instituiu normas de direito financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos. Seu art. 2º esclarece que a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo se traduzirão a partir da discriminação da receita e despesa (Brasil, 1964). Essa lei trouxe alguns princípios de uma caracterização de orçamento-programa, como a classificação dos recursos distribuídos em programas. Porém, Machado Jr. (2012) esclarece que apesar de seu texto mencionar “programas”, não instituiu as bases formais e metodológicas determinantes à sua implantação, e por isso não pode ser reconhecida como a norma que instituiu o orçamento-programa no Brasil. Na mesma linha, Core (2006, p. 241) considera a referida lei “como um competente estágio preparatório para a implementação posterior de um orçamento-programa”.

Mais a frente, com o Decreto-Lei nº 200/67, o modelo do orçamento-programa começou a ficar mais explícito. Em seu art. 7º trouxe o planejamento como um dos princípios norteadores das ações da administração pública federal, orientando-se por planos e programas, e tendo o orçamento-programa anual destacado como um de seus quatro instrumentos básicos (Brasil, 1967). Giacomoni (2023) ainda destaca que além do mencionado Decreto-Lei, a partir de 1967, a administração pública federal começou a adotar a classificação por programas e subprogramas, sendo estes especificados em projetos e atividades em seus orçamentos.

Com a aprovação da CF/88, o elo entre planejamento e orçamento foi reforçado. Deu-se continuidade nesse movimento de estabelecimento e alcance efetivo de programas de trabalho de governo, graças a inserção de verdadeiros instrumentos de planejamento e orçamento integrados de médio a curto prazo no ciclo orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (Giacomoni, 2023). Tanto o PPA quanto a LDO foram novas ferramentas introduzidas pela CF/88, balizadoras e norteadoras na elaboração da LOA (Crepaldi; Crepaldi, 2013).

Core (2006) destaca que a constituinte deu uma grande importância à questão orçamentária, com sublime detalhamento dos instrumentos de planejamento e orçamento. Basta verificar a seção II (Dos Orçamentos) do capítulo II (Das Finanças Públicas) da CF/88, com cinco artigos (165 ao 169), composta de diversos incisos e parágrafos que detalham

conceitos, regras e princípios orçamentários. Esse escopo foi objeto de várias alterações, mediante Emendas Constitucionais, ao longo dos anos (Brasil, 1988).

Com o Decreto nº 2.829/1998, que instituiu as normas para a elaboração e execução do PPA e da LOA (Brasil, 1998), e com a Portaria SOF/SETO/ME nº 42/1999, que atualizou a discriminação da despesa por funções da Lei nº 4.320/1994 (Brasil, 1999), o orçamento-programa se tornou realidade de maneira mais efetiva (Core, 2006).

Por fim, há outras duas novidades da CF/88 que precisam ser destacadas. A primeira se refere ao fato de enraizar o princípio da universalidade (todas as receitas e despesas públicas), pois, conforme Core (2006) observa, antes, despesas referentes à previdência social ficavam fora da peça orçamentária. A segunda, tema importante da presente pesquisa, trata-se da devolução do direito dos parlamentares de propor emendas de despesas ao PLOA (art. 166 da CF/88). Isso porque, apesar de não vedar, a norma que vigorava antes de 1988 impunha enormes restrições de tal maneira que a proposição de emendas ficava reprimida (Giacomoni, 2023). Essas emendas, ao menos deveriam seguir minimamente os objetivos do orçamento-programa do governo federal, o que nem sempre acontece.

Na seção a seguir são explicitados aspectos importantes dos instrumentos de planejamento e orçamento, execução orçamentária e financeira, classificação da despesa e princípios orçamentários, para então seguir na trajetória da impositividade orçamentária.

## 2.2 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NA CF/88

No exercício da atividade financeira, o Estado visa atender as demandas da sociedade por bens e serviços públicos com as ações de obtenção, geração, dispêndio e gestão de recursos públicos (Baleeiro, 2008). Tal atividade é disciplinada pelo Direito Financeiro e no Brasil tem como fontes a CF/88 que estabelece uma série de regras; leis complementares e ordinárias que regulam matérias gerais e específicas; atos normativos infralegais; resoluções e tratados internacionais (Baldo, 2023).

Em seu art. 165, § 9º, a CF/88 (Brasil, 1988) incumbiu a uma lei complementar definir normas gerais de gestão financeira e patrimonial. Além disso, caberá a mesma estabelecer o exercício financeiro, os prazos e os critérios para a elaboração do PPA, LDO e LOA. Porém, como tal lei prevista ainda não foi editada, a Lei nº 4.320/64, que estabelece as normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos de todos os entes, além de ser uma lei ordinária em sentido formal possui o *status* de lei complementar no sentido material, preenchendo a lacuna da ordem constitucional (Baldo, 2023).

A CF/88 estabeleceu, ainda, os instrumentos de orçamento e planejamento como forma de integrar o plano de médio prazo e a peça orçamentária (Giacomini, 2023). Desta forma, em seu art. 165 estabeleceu três leis ordinárias - a aprovação não determina *quorum* qualificado (Crepaldi; Crepaldi, 2013) - que regulamentam o planejamento e o orçamento, de iniciativa do Poder Executivo (presidente, governador e prefeito): o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA (Brasil, 1988). Adicionalmente, a Lei Complementar nº 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Brasil, 2000) trouxe normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Todas essas leis de planejamento e orçamento - PPA, LDO e LOA - apresentam etapas e vigências distintas, porém integradas de tal forma que se concretize os objetivos e metas dos planos governamentais de médio prazo (Conti, 2022). Além disso, essa tríade orçamentária deve passar pelo crivo da discussão, votação e aprovação do Congresso Nacional, sendo o envio para essa casa e o cumprimento dos prazos de competência exclusiva (indelegável) do Presidente da República no âmbito da União (Brasil, 1988, arts. 84, inciso XXIII e 166, § 6º).

### **2.2.1 Plano Plurianual - PPA**

A CF/88 determina que o PPA “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Brasil, 1988, art. 165, § 1º). A vigência do referido plano é de quatro anos, com início no segundo ano do mandato presidencial e término no primeiro ano do mandato subsequente. No que se refere à tramitação, o projeto de lei do PPA deve ser encaminhado para o Congresso Nacional até quatro meses antes do fim do primeiro exercício financeiro (atualmente coincide com o ano civil) do mandato presidencial (31 de agosto) e devolvido para a sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro). Todos esses prazos estão dispostos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/88 (Brasil, 1988, art. 35, § 2º, inciso I), até que a lei complementar prevista no art. 165, § 9º, seja editada e aprovada.

Nesse cenário, o PPA é um plano de amplo horizonte, de médio a longo prazo. Sua finalidade de instituir um planejamento com programas e metas por longos períodos se materializa nos sucessivos planos plurianuais, sendo um processo pouco disruptivo por adentrar um ano nas ações do mandato presidencial subsequente (Lochagin, 2016). Esse instrumento evidencia a visão macro das intenções, esforços e prioridades do planejamento do

governo federal, que irão balizar e nortear os demais programas de trabalho governamental e o orçamento anual, a partir do estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas (Crepaldi; Crepaldi, 2013). O dispositivo do § 4º, art. 165 da CF/88 estabelece que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem estar de acordo com o PPA (Brasil, 1988).

Outro ponto importante do PPA é que deve ser estabelecido de maneira regionalizada. O Manual Técnico de Orçamento (MTO) 2024 afirma que “a premissa básica do PPA 2024-2027 é a valorização do planejamento governamental estratégico, pautado em prioridades e na escuta à sociedade” (Brasil, 2024e, p. 128). A Lei nº 14.802/2024, que regulamenta o PPA federal para o período de 2024 a 2027, evidencia que a escolha dessas prioridades é feita de acordo com os critérios de regionalização de políticas públicas, a partir da distribuição das metas do programa no território brasileiro, visando desenvolver-se de forma mais equilibrada e reduzir as desigualdades regionais do país (Brasil, 2024c).

### **2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO: um elo entre o PPA e a LOA**

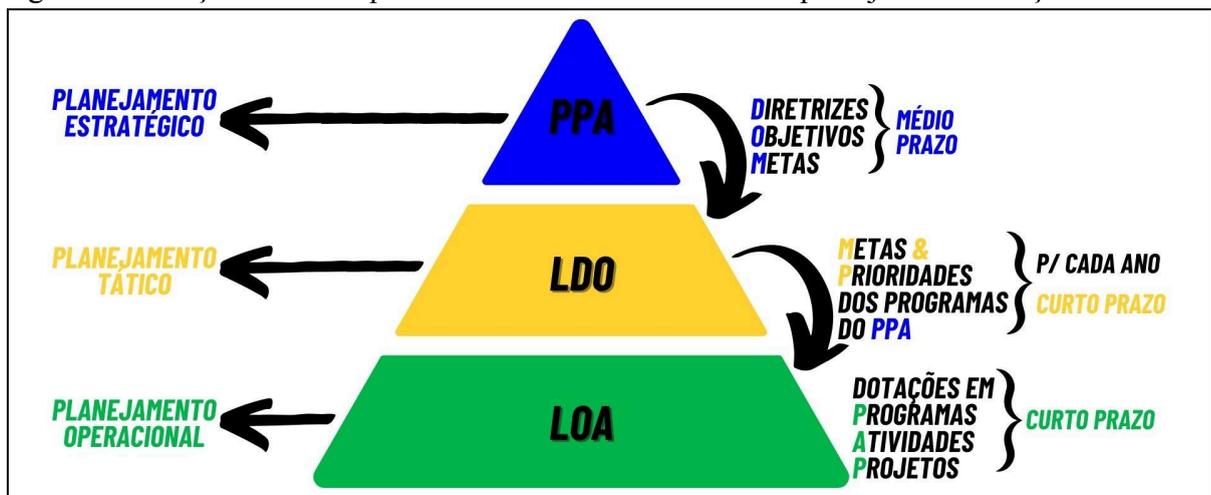
Core (2006) argumenta que existia um distanciamento entre os objetivos e metas do planejamento estratégico e as disposições orçamentárias. A diminuição dessa distância foi possível a partir da aprovação da CF/88, que instituiu um novo instrumento de planejamento orçamentário, a LDO. Ela é o elo de integração entre o planejamento estratégico do PPA e o planejamento operacional da LOA (Giacomoni, 2023). Tal fato pode ser observado na sua própria definição constitucional, em que seu art. 165, § 2º (Brasil, 1988) designa que a LDO, dentre outras atribuições, estabelecerá as metas e prioridades do governo e servirá de objeto de orientação para a elaboração da LOA.

Assim, a função de elo de ligação da LDO fica evidente no dispositivo constitucional. Isso porque além de estabelecer as orientações a serem seguidas na elaboração da LOA, a LDO busca extrair dos programas do PPA todas as metas e prioridades que poderão ser concretizadas em cada um dos orçamentos anuais, a partir da alocação de recursos (Crepaldi; Crepaldi, 2013; Giacomoni, 2023). Desse modo, Paludo (2022, p. 119) acrescenta que ao fazer isso “ela antecipa e orienta a direção e o sentido dos gastos públicos”, demonstrando como serão as escolhas públicas na alocação de recursos do ano subsequente. Esses raciocínios estão alinhados com o previsto no art. 166, § 4º da CF/88 (Brasil, 1988), que consta a exigência de compatibilização da LDO para com o PPA.

Para alguns autores (Baldo, 2023; Conti, 2023; Crepaldi; Crepaldi, 2013; Giacomoni, 2023), há uma relação de hierarquia entre os três instrumentos de planejamento e orçamento,

vide Figura 2. Segundo os mesmos, essa relação pauta-se no fato de que o PPA é um plano prévio à LDO e estabelece diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública federal; a LDO é um plano prévio à LOA e ao analisar o cenário fiscal e os programas dispostos no PPA, sinaliza para a LOA quais as metas e prioridades devem ser executadas em cada ano; e, por fim, a operacionalização do orçamento anual seguindo o que foi estabelecido pelo PPA e LDO, tem-se a integração desejada entre o planejamento e o orçamento.

Figura 2 - Relação de hierarquia entre os três instrumentos de planejamento e orçamento



Fonte: Elaborado pelo autor (2025) com base em Baldo (2023), Conti (2023), Crepaldi e Crepaldi (2013), e Giacomoni (2023)

Quanto à tramitação do projeto da LDO, o ADCT determina que o presidente deve encaminhar ao Legislativo até oito meses e meio antes do fim do exercício financeiro (15 de abril). Este deve devolver para a sanção presidencial até o término do primeiro período da sessão legislativa, 17 de julho (Brasil, 1988). A CF/88 prevê que “a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias” (Brasil, 1988, art. 57, § 2º). Já a vigência da LDO, em teoria é anual, sendo que todo ano ela irá orientar a elaboração do projeto da LOA (Brasil, 1988, art. 165, § 2º). Contudo, com sua aprovação em julho, ela já passa a vigorar no segundo semestre para orientar a elaboração do PLOA do ano seguinte, além de conter regras orçamentárias que deverão ser seguidas na execução do exercício financeiro subsequente, tendo uma vigência de um ano e meio nessa visão ampliada.

### 2.2.3 Lei Orçamentária Anual - LOA

Na concepção clássica, o orçamento público anual é um documento legal em que o poder Executivo prevê receitas e fixa as despesas para um exercício financeiro, a ser aprovado

pelo poder Legislativo (Baleeiro, 2008; Crepaldi; Crepaldi, 2013; Paludo, 2022). Em uma visão um pouco mais ampliada, Core (2006, p. 251) afirma que, “em essência, o orçamento é um instrumento de alocação de recursos para produzir bens e serviços”.

O orçamento público em uma visão moderna tem uma importância enorme para a coletividade. Para entender esse aspecto, a fala de Carlos Ayres Britto, ex-ministro do STF, em seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.048-1 (Brasil, 2008, p. 92) é esclarecedora: “a lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição”. Em outros termos, o então ministro do STF entendeu que a LOA é a que tem o maior potencial de impactar a sociedade, pois é a partir de sua instrumentalização que uma política pública pode ter seus resultados efetivamente atingidos, no que se refere a atender os interesses coletivos por bens e serviços públicos.

Consoante a essa linha de raciocínio, Abrucio e Loureiro (2005) e Paludo (2022), além de explicarem o papel legal e econômico, destacam o viés político do orçamento. Ou seja, é a partir deste instrumento que os representantes eleitos pelo povo irão selecionar suas prioridades e decidir de que maneira os recursos extraídos dos cidadãos serão aplicados, favorecendo a alguns grupos sociais - dado que os recursos são escassos e as necessidades da população são numerosas.

Justamente por essa limitação de recursos, as dotações orçamentárias em ações como projetos e atividades são resultados de uma análise dos problemas públicos e da seleção das políticas públicas por critérios de prioridade que integrarão o programa de governo, tudo isso a partir do instrumento do orçamento público (Crepaldi; Crepaldi, 2013; Paludo, 2022). De forma complementar, Giacomoni (2023, p. 207) afirma que o orçamento anual, no curto prazo, “operacionaliza os programas setoriais e regionais de médio prazo, os quais, por sua vez, cumprem o marco fixado pelos planos nacionais em que estão definidos os grandes objetivos e metas, os projetos estratégicos e as políticas básicas”.

Sendo assim, a LOA apresenta, em sua essência, o propósito de atingir os objetivos e metas que foram traçados no plano plurianual, de modo que se cumpra cada uma das etapas deste, ano a ano, seguindo o que foi priorizado e determinado pelas diretrizes orçamentárias. E não poderia ser diferente, pois diversos dispositivos constitucionais como o art. 165, § 7º; o art. 166, § 3º, inciso I; e o art. 167, inciso I e o § 1º (Brasil, 1988) destacam que a elaboração da lei orçamentária anual e suas respectivas emendas necessitam ser compatíveis com o PPA e com a LDO. O art. 166, § 4º, ainda menciona que a LDO deve estar em conformidade com o PPA. Além disso, no art. 5º da LRF (Brasil, 2000) fica evidente a conexão e o elo existente

entre as três leis de planejamento e orçamento, exigindo-se que a LOA esteja em consonância não somente com o PPA e a LDO, mas também com as normas da própria LRF.

Conforme disposto no Manual Técnico de Orçamento (Brasil, 2024e), essa conexão deve estar presente na elaboração do orçamento, de tal modo que a concretização das ações colabore no alcance dos objetivos almejados pelos programas. Nessa concepção mais abrangente de integração, Baldo (2023, p. 40) define o orçamento público como:

[...] a lei de iniciativa do Poder Executivo que deve ser aprovada pelo Poder Legislativo para determinado período, com a estimativa de receitas e a fixação de despesas que se distribuem por diferentes classificações, mediante o concatenamento de diretrizes, estratégias, objetivos, programas e ações orçamentárias, seguindo um procedimento específico de elaboração, aprovação, execução e controle que tem como ponto de partida os vetores fixados pelo órgão central de planejamento, as propostas parciais dos órgãos públicos e as manifestações populares colhidas nas audiências públicas, de modo que tal instrumento possa desempenhar diversas funções, entre as quais se incluem o controle parlamentar das finanças públicas, o planejamento da política fiscal e da gestão pública, assim como a formulação democrática de programas orçamentários que se destinam à satisfação das necessidades públicas e à implementação das políticas públicas.

No que tange aos prazos de tramitação do PLOA, observa-se que também segue o disposto no ADCT, art. 35, § 2º, inciso III (Brasil, 1988). Desta forma, o Poder Executivo deve enviar o PLOA ao Congresso Nacional até quatro meses (31 de agosto) antes do término do exercício financeiro e este deve devolver até o fim da sessão legislativa (22 de dezembro). Em relação à vigência, a autorização/aprovação do orçamento dada pelo Legislativo é para a execução de um exercício financeiro, que coincide com o ano civil (Brasil, 1964, art. 34).

Ademais, tem-se que o orçamento anual da União é composto pelos orçamentos fiscal, de investimento das empresas estatais e da seguridade social (Brasil, 1988, art. 165, § 5º). Essa configuração é uma novidade da constituinte de 1988 (Sanches, 1993). Em que pese a distribuição da previsão da receita e da fixação da despesa entre os três orçamentos, Moutinho (2023) destaca que os orçamentos da seguridade social e de investimentos das estatais são bastante específicos e característicos. O que não está englobado nessas particularidades fica a cargo do orçamento fiscal, o que torna este mais geral e com caráter residual.

No caso do orçamento de investimentos estão contempladas apenas as empresas controladas pelo Estado de maneira direta ou indireta (Brasil, 1988, art. 165, § 5º, inciso II), e que sejam classificadas como independentes, oposto do definido no art. 2º, inciso III da LRF (Brasil, 2000). Além disso, nesse orçamento são contempladas apenas despesas relacionadas aos investimentos, excluídas as despesas de custeio dessas empresas (Moutinho, 2023).

Já para compreender o orçamento previsto no inciso III do § 5º do art. 165 da CF/88 é preciso entender o que está abarcado na seguridade social. O art. 194 da Constituição (Brasil, 1988) dispõe que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de

iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. A elaboração da proposta de orçamento da seguridade social se dá de forma integrada entre os órgãos responsáveis por essas três áreas (Brasil, 1988, art. 194, § 2º). Associando essa definição de seguridade social com o dispositivo constitucional sobre o orçamento da mesma, depreende-se que todas as despesas dos órgãos e entidades (direta, indireta, fundos e fundações) vinculados às três áreas da seguridade integrarão esse orçamento. Da mesma forma, as despesas típicas de seguridade social de órgãos e entidades que não integram as áreas de previdência, assistência social e saúde, também devem constar no orçamento da seguridade social (Giacomoni, 2023).

O orçamento fiscal contempla todas as receitas e despesas que não atenderem aos requisitos para o orçamento de investimentos das estatais e o de seguridade, sendo o orçamento geral (Moutinho, 2023). Sendo assim, por força do previsto no inciso I do § 5º do art. 165 da CF/88 (Brasil, 1988), o orçamento fiscal deve abranger as receitas e despesas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, incluindo seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista), retirando-se apenas o que constar nos outros dois orçamentos. Tanto o orçamento fiscal, quanto o orçamento de investimentos das estatais devem sempre cumprir com função a de reduzir as desigualdades inter-regionais (Brasil, 1988, arts. 165, § 7º), além de concordar com o PPA.

Para mais, destacam-se alguns pontos importantes sobre a LOA. O primeiro deles é que nenhum projeto ou programa pode ser iniciado se não estiverem inseridos na lei orçamentária anual (Brasil, 1988, art. 167, inciso I). Além disso, a Constituição veda a concessão de créditos ilimitados (Brasil, 1988, art. 167, inciso VII). Por fim, tem-se que o projeto da LOA “será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia” (Brasil, 1988, art. 165, § 6º).

### *2.2.3.1 Execução orçamentária e financeira*

Após a aprovação da LOA pelo Congresso Nacional e a sua respectiva sanção e publicação pelo Poder Executivo, este fica autorizado a colocar em prática o que foi planejado. Isto é, pode-se adentrar na fase da execução orçamentária e financeira, com a entrada e a saída de recursos do Tesouro a partir da arrecadação das receitas e a concretização das despesas programadas (Giacomoni, 2023). Crepaldi e Crepaldi (2013) mostram que há

uma ocorrência simultânea e atrelada entre execução orçamentária e financeira, sendo duas faces de uma mesma moeda, no sentido de que se houver orçamento (crédito, dotação) e não existir o recurso (financeiro), a despesa não poderá ser executada - decorrendo eventualmente em contingenciamento. O mesmo ocorre se existir recurso e não houver disponibilidade orçamentária autorizada para o respectivo gasto.

É nessa fase em que se define o cronograma de desembolso para acompanhar e ajustar o fluxo de entradas e saídas de recursos (Sanches, 1993). A LRF, em seu art. 8º (Brasil, 2000) estabelece que, até 30 dias após a publicação do orçamento, o Poder Executivo deve apresentar a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Já o § 3º do art. 165 da CF/88 (Brasil, 1988) estabelece que “o Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária”. E, caso no fim de cada período deste for constatado que a arrecadação das receitas não conseguirá atingir as metas de resultado primário ou nominal previstas no anexo de metas fiscais, todos os poderes e o Ministério Público deverão promover a limitação de empenho e movimentação financeira de acordo com o estabelecido na LDO (Brasil, 2000, art. 9º). Esse bloqueio de despesas visa impedir que o governo assuma compromissos sem respaldo financeiro, na medida em que se busca equilíbrio e controle entre o dispêndio de recursos e a disponibilidade de caixa.

Cabe ressaltar que durante a execução orçamentária e financeira, para que a despesa ocorra e o governo consiga entregar resultados dos programas de trabalho, se faz necessário o prévio processo de licitação e contratação previsto no inciso XXI, art. 37 da CF/88 (Brasil, 1988). O processo licitatório é “um conjunto de procedimentos administrativos que objetivam adquirir materiais, contratar obras e serviços, alienar ou ceder bens a terceiros, bem como fazer concessões de serviços públicos com as melhores condições para o Estado” (Brasil, 2023d, p. 106). Atualmente, a Lei nº 14.133/21 (Brasil, 2021a) é a que rege as normas e os procedimentos referente aos processos de licitação e contratação na Administração Pública.

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (Brasil, 2023d), depois de ser fixada na LOA (1º estágio da despesa - associado ao planejamento), realizada a descentralização/movimentação de créditos, efetuada a programação orçamentária e financeira (Brasil, 2000, art. 8º), e superado os trâmites licitatórios e de contratos (conforme o caso), a despesa perpassa, obrigatoriamente, pelos três estágios vinculados à sua execução: empenho, liquidação e pagamento (Brasil, 1964, art. 58 a 65). Essa imprescindibilidade de todos os estágios está prevista nos arts. 60 e 62 da Lei nº

4.320/64 (Brasil, 1964) que determina a impossibilidade de concretização da despesa sem o prévio empenho, além da exigência da regular liquidação para a realização do pagamento.

O empenho da despesa - segundo estágio - “é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (Brasil, 1964, art. 58). Desta forma, esse estágio pode ser visto como um comprometimento ou garantia de parte do orçamento por uma instituição governamental para com alguma despesa que será realizada por um credor, a fim de assegurar o pagamento caso este faça a correta entrega do bem ou serviço pactuado (Crepaldi; Crepaldi, 2013).

Giacomoni (2023) destaca que além de exercer essa função de garantia, o empenho se mostra como uma ferramenta de controle e monitoramento da execução da LOA, pois é nesse ato que se deduz o saldo da dotação de determinado crédito orçamentário. Esse controle é observado no documento da nota de empenho (NE), “que indicará o nome do credor, a especificação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria” (Brasil, 1964, art. 61). Ou seja, é neste momento que se sabe exatamente para onde e em que o recurso será aplicado. Ademais, o teto para o empenho é o valor dos créditos iniciais ou adicionais concedidos a determinada despesa (Brasil, 1964, art. 59).

Após o empenho da despesa e a entrega do bem ou serviço pelo fornecedor/prestador, se faz necessário prosseguir com o estágio da liquidação da despesa. É nesse momento que se verifica, de maneira objetiva, a realização do que foi acordado por quem fará jus aos recursos públicos (Rodrigues, 2023). Isto é, a liquidação objetiva verificar o direito adquirido do credor a partir da conferência dos bens ou obras entregues ou serviços prestados, mediante títulos e documentos comprobatórios (o contrato, ajuste ou acordo respectivo; a nota de empenho; e os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço). Apura-se, basicamente, a origem e o objeto do que se deve pagar, o valor exato a pagar, e a quem se deve pagar a importância para eliminar a obrigação (Brasil, 1964, art. 63).

Atestado o direito do credor, o Estado precisa cumprir a sua parte da obrigação com o pagamento (último estágio da despesa), transferindo os recursos da despesa assumida (Paludo, 2022). Para Giacomoni (2023), esse ato final do pagamento é realizado em duas partes: a emissão da ordem de pagamento e o pagamento propriamente dito. A primeira, conforme estabelecida no art. 64 da Lei nº 4.320/64, refere-se ao “despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga” (Brasil, 1964).

#### *2.2.3.2 Controle e o ciclo orçamentário*

Nota-se que já na fase de execução orçamentária e financeira há uma fase que ocorre concomitante de avaliação e controles internos, para assegurar a realização de metas anteriormente estabelecidas (Sanches, 1993). É o que prega a Lei nº 4.320/64 (Brasil, 1964, art. 77) ao afirmar que o controle de legalidade da execução orçamentária deve ser prévio, simultâneo e posterior. Afora o controle de legalidade, o Poder Executivo, na execução orçamentária, deve controlar a fidelidade funcional dos agentes responsáveis por recursos e bens públicos e monitorar o alcance do programa de trabalho (Brasil, 1964).

A Constituição (Brasil, 1988, art. 74) exige que os três poderes mantenham, de maneira integrada, um sistema de controle interno. Tal sistema deve averiguar o cumprimento das metas do PPA e de seus programas; apurar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; além de exercer a função de apoio ao controle externo. No Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão central do sistema de controle interno (Crepaldi; Crepaldi, 2013).

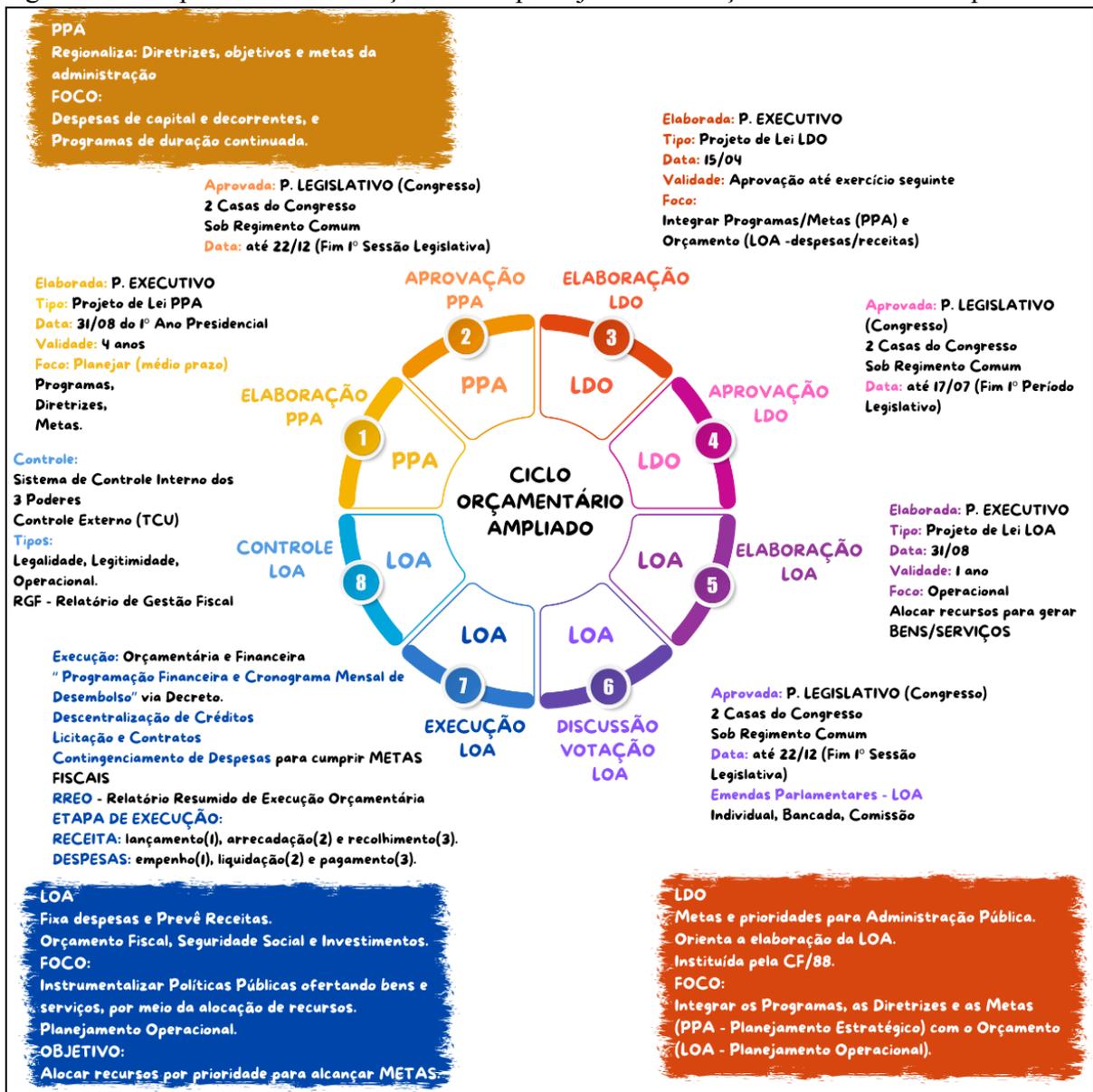
Além da CF/88 e da Lei nº 4.320/64, Giacomoni (2023) destaca que a LRF trouxe importantes contribuições para o controle interno. Ela estabeleceu que os titulares dos poderes são os responsáveis por elaborar, a cada quatro meses, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), que evidenciará o monitoramento dos limites estabelecidos quanto à despesa com pessoal, às dívidas, às operações de créditos e às concessões de garantias; para que, em casos de extrapolação, sejam tomadas as medidas corretivas necessárias (Brasil, 2000, arts. 54 e 55).

Somado a esse controle interno, tem-se também o controle externo, previstos na Lei nº 4.320/64 (Brasil, 1964, art. 76 a 82) e mantidos na CF/88. Na União, as diversas fiscalizações, inclusive a orçamentária e financeira, estão sob a tutela do CN, por intermédio do controle externo, além do sistema de controle interno exercido por cada Poder (Brasil, 1988, art. 70).

No controle externo, o Congresso Nacional deve julgar as contas anuais do Presidente da República e apreciar os relatórios que versam sobre a execução dos planos e programas de trabalho do governo, além de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, da administração direta e indireta (Brasil, 1988, art. 49). Giacomoni (2023, p. 318) observa que “as atividades de controle e fiscalização possuem tantas especificidades que o seu exercício pelo Poder Legislativo dependerá de suporte e auxílio técnico especializado”, sendo que no âmbito da União, esse auxílio é prestado pelo Tribunal de Contas da União - TCU (Brasil, 1988, art. 71). O mesmo auxílio é prestado pelas Cortes de Contas Estaduais (na grande maioria) às Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais. Essas avaliações e controles precisam realimentar o processo de planejamento e orçamento (Sanches, 1993).

Desta maneira, agora tem-se a visão de todo o ciclo orçamentário (Conti, 2023; Giacomoni, 2023; Menezes; Pederiva, 2015; Viana, 1950). A primeira e segunda etapas, a elaboração do PLOA e a discussão e aprovação do mesmo foram apresentadas no item 2.2.3; a terceira, a execução foi elucidada no item 2.2.3.1; e a quarta etapa, a avaliação e o controle, que foi esclarecida no presente tópico. A Figura 3 revela um ciclo mais ampliado e outras informações importantes sobre os instrumentos de planejamento e orçamento.

Figura 3 - Compilado de informações sobre planejamento e orçamento e o ciclo ampliado



Fonte: Elaborado pelo autor (2025) com base em Giacomoni (2023), Paludo (2022) e Sanches (1993)

Lochagin (2016, p. 28) esclarece que “as competências orçamentárias se repartem entre os Poderes Executivo e Legislativo e que o orçamento público é o resultado da atuação

conjunta e equilibrada desses Poderes”. Assim, o Executivo é responsável pela primeira e terceira etapas do ciclo e o Legislativo pela segunda e quarta (Giacomoni, 2023; Viana, 1950).

Paludo (2022) e Giacomoni (2023) destacam a visão ampliada, contínua, flexível e dinâmica do ciclo orçamentário com a inserção da LDO e do PPA na integração entre orçamento e planejamento. Isso se dá em razão da capacidade de ajuste da execução em função da arrecadação de recursos e das conjunturas econômicas, sociais e políticas (dinâmico e flexível); e pelo fato de ao mesmo tempo ter a execução de um PPA, LDO e LOA e a elaboração de novos projetos de LDO e LOA (ciclo ampliado e contínuo), conforme aponta Paludo (2022). Nesse sentido, Sanches (1993) apresenta um ciclo com oito fases: elaboração do PPA pelo Executivo; apreciação e votação do PPA pelo Parlamento; elaboração de metas e prioridades na LDO pelo Executivo; apreciação e votação da LDO pelo Congresso Nacional; elaboração das ações orçamentárias de curto prazo por meio da LOA pelo Executivo; apreciação, votação e autorização da LOA pelo Legislativo; execução orçamentária e financeira da LOA aprovada; e por fim a avaliação e o controle da execução pelo Legislativo. A Figura 3 acima reúne e esclarece todas estas informações.

### *2.2.3.3 Classificação da despesa*

Este referencial da pesquisa abordou apenas a classificação da despesa, pelo fato do foco recair sobre emendas parlamentares individuais. Sendo assim, para melhor entendimento das classificações, primeiro se fez necessário entender que a despesa pública é o conjunto de gastos (aplicação de recursos) em ações que visem a entrega de bens públicos, ou também o funcionamento de serviços públicos oferecidos à coletividade - além dos investimentos no desenvolvimento econômico do Estado, realizados por uma autoridade pública competente, de acordo com a autorização legislativa (Baleeiro, 2008; Brasil, 2023d).

Adiante, Core (2006) explica que as classificações da despesa pública mostram possibilidades de análises sobre a qualidade dessa aplicação de recursos públicos, o equilíbrio fiscal e, ainda, são essenciais para tornar mais transparentes as ações orçamentárias, por conseguinte, toda informação de despesa é estruturada em algum tipo de classificação. Ao encontro desse raciocínio, o FMI (2009) esclarece que é a partir da classificação orçamentária que se evidencia como o orçamento está registrado e apresentado, interferindo diretamente na tomada de decisão, na transparência e na prestação de contas.

O MTO (Brasil, 2024e) esclarece que esse sistema de classificação visa, também, fornecer informações para todos os grupos interessados nos gastos públicos, quais sejam os

poderes públicos, os órgãos de fiscalização e controle, as organizações públicas e privadas e a sociedade civil. Tais informações viabilizam “o exercício dos controles parlamentar, técnico e social” (Rodrigues, 2023, p. 180) do dispêndio de dinheiro público.

Conforme visto no item 2.2.3.1, crédito orçamentário basicamente é a autorização dada para a consecução de uma despesa, dotado de um valor (Moutinho, 2023). Diante disso, Giacomoni (2023, p. 280) elucida que “o crédito orçamentário é constituído pelo conjunto de categorias classificatórias e contas que especificam as ações e operações autorizadas pela lei orçamentária”. As principais classificações desses créditos estão previstas na Lei nº 4.320/64 e suas definições e códigos alfanuméricos estão estabelecidos em normas e manuais da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e da Secretaria do Tesouro Nacional (SETO). Na União, tem-se na LOA um conjunto classificatório que abrange órgão e unidade orçamentária; função e subfunção; categoria econômica, grupo da natureza da despesa e modalidade de aplicação; programa, ação e subtítulo; além dos identificadores de resultado de uso, de fonte de recursos e de resultado primário (Brasil, 2024e; Giacomoni, 2023; Rodrigues, 2023).

O Quadro 1 apresenta um exemplo de classificação de uma despesa retirado do MTO 2024 e mostra que as informações nela contida são de natureza qualitativa e quantitativa.

Quadro 1 - Exemplo de classificação de despesa pública orçamentária

CÓDIGO COMPLETO*		10.	39.	252.	26.	782.	2075.	7M64.	0043.	9999.	0.	100.	4490.	2
Q U A L I T A T I V A	<u>Esfera</u> : Orçamento Fiscal	10												
	<u>Órgão</u> : Ministério da Infraestrutura		39											
	<u>CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL</u> <u>Unidade Orçamentária</u> : Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT			252										
	<u>CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL</u> <u>Função</u> : Transporte				26									
	<u>Subfunção</u> : Transporte Rodoviário					782								
Q U A N T I T A T I V A	<u>PROGRAMA</u> : Transporte Terrestre						2075							
	<u>CLASSIFICAÇÃO PROGRAMÁTICA</u> <u>AÇÃO</u> : Construção de Trecho Rodoviário							7M32						
	<u>SUBTÍTULO</u> : Paraíba								0043					
Q U A N T I T A T I V A	<u>IDOC</u> : Outros recursos									9999				
	<u>IDUSO</u> : Recursos não destinados à contrapartida										0			
	<u>Fonte de Recursos</u> : Recursos do Tesouro - Exercício Corrente (1) Recursos Ordinários (00)											100		
	<u>Natureza da Despesa</u> : <u>Categoria Econômica</u> : Despesas de Capital (4); <u>Grupo de Natureza</u> : Investimentos (4); <u>Modalidade de Aplicação</u> : Aplicação Direta (90)													4490
	<u>Identificador de Resultado Primário</u> : Primária Discricionária													

Fonte: MTO 2024 (Brasil, 2024e, p. 37)

Cada categoria de classificação da despesa traz resposta a algum questionamento acerca do gasto e do ato de orçar (Brasil, 2024e). Respondendo à dúvida sobre qual orçamento

a despesa se refere, tem-se a classificação por esfera orçamentária, que registra se uma despesa faz parte do orçamento fiscal, da seguridade social ou de investimento das estatais (Brasil, 2024e). Já em relação à informação sobre quem (responsável) executará a despesa é dada pela classificação institucional. Nela é possível compreender que a alocação dos créditos orçamentários está estruturada no órgão e na unidade orçamentária (Brasil, 1964, arts. 13 e 14), sendo esta um agrupamento de serviços com dotações próprias e aquele a junção de algumas dessas unidades (Brasil, 2023d). No Quadro 1 observa-se que essa classificação é formada por um código de 5 dígitos, sendo que no exemplo o 39 trata-se do Ministério da Infraestrutura e o 252 remete ao DNIT.

A classificação funcional da despesa evidencia qual será a área que a ação governamental pretende atingir com determinado gasto, sendo estabelecida pela Portaria SOF/SETO/ME nº 42/1999 (Brasil, 1999) e atualizada pela Portaria SOF/ME nº 2.520/2022 (Brasil, 2022d). Essa categorização é subdividida em função, trata-se do nível mais alto de concatenação das despesas por área temática, já a subfunção, refere-se a cada área específica da aplicação de recursos (Brasil, 1999). Segundo o MTO e o MCASP, geralmente, a função guarda bastante relação com a finalidade do Ministério, como saúde, educação, segurança, transporte, entre outros (Brasil, 2023d, 2024e). No exemplo do Quadro 1 acima, tem-se um nível de agregação maior em uma despesa classificada na função de transporte e uma especificação do gasto na subfunção transporte rodoviário.

A classificação programática visa demonstrar o que se pretende conquistar com determinada política pública, a partir dos programas estabelecidos no PPA (Brasil, 2024e). Para Giacomoni (2023, p. 91), “a finalidade básica da classificação por programas é demonstrar as realizações do governo, o resultado final de seu trabalho em prol da sociedade”. Também está regulamentada pela Portaria SOF/SETO/ME nº 42/1999, prevendo que todos os entes deverão estabelecer “estruturas de programas, códigos e identificação” (Brasil, 1999, art. 3º). Além dos programas, nela também constam as ações orçamentárias que tem como produto bens e serviços públicos que contribuem no alcance dos objetivos dos programas e se subdividem em projetos limitados no tempo, atividades que ocorrem de maneira contínua e operações especiais que não resultam em nenhum produto (Brasil, 2023d, 2024e). Por fim, tem-se o subtítulo como integrante da classificação programática, incluída por intermédio das LDO's, que busca mostrar a localização física da ação, ou seja, onde (nação, região, estado ou município) será realizado determinado gasto, permitindo maior transparência e controle governamental e social (Brasil, 2023d, 2024e).

A classificação da despesa por natureza objetiva analisar os efeitos econômicos da aplicação dos recursos públicos (Giacomoni, 2023). Ela possui quatro informações essenciais, a primeira delas é a categoria econômica (primeiro dígito) que revela a contribuição da despesa para o PIB, sendo divididas em correntes (não contribui para a formação ou aquisição de um bem de capital) e as de capital. O grupo de natureza da despesa (GND - segundo dígito), reúne elementos das despesas com características similares (Brasil, 2023d, 2024e). A modalidade de aplicação (terceiro e quarto dígitos) visa evitar dupla contagem de recursos, pois revela se os recursos serão despendidos “por transferência financeira (...), ou diretamente para entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; ou, então, diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário” (Brasil, 2024e, p. 79). Já o elemento da despesa (quinto e sexto dígitos) evidencia o objeto do gasto, sendo um desdobramento do GND (Brasil, 2023d, 2024e).

Dentre os identificadores, destaca-se para a presente pesquisa, o de resultado primário, que busca demonstrar o impacto das despesas públicas sobre o cumprimento das metas de resultado primário, seguindo o estabelecido no art. 9º da LRF (Brasil, 2023d, 2024e). Esse identificador vem sendo inserido, desde 2001, por dispositivos nas LDO's, sendo que inicialmente foi previsto para diferenciar as despesas primárias das financeiras, e com o passar dos anos foi acrescentado a diferenciação de despesas de execução obrigatória das discricionárias dentre as despesas primárias (Brasil, 2024e; Giacomoni, 2023). Para o presente estudo, enfatiza-se os RP-6, RP-7 e RP-8, sendo que os dois primeiros são despesas primárias acrescidas por emendas individuais e de bancadas, respectivamente, de execução obrigatória; e o terceiro incluído por emendas de comissão permanente, porém, não há imposição em sua execução, conforme previsto na LDO-2024 (Brasil, 2023c, art. 7º, § 4º, inciso II, alínea d). Além disso, até a LDO-2023 (Brasil, 2022c, art. 7º, § 4º, inciso II, alínea c) era previsto o RP-9, identificador de despesas primárias acrescidas por emendas do relator-geral do PLOA, sem obrigatoriedade em sua execução.

#### *2.2.3.4 Princípios orçamentários*

Os princípios orçamentários buscam nortear e orientar a elaboração dos orçamentos como um referencial de regras básicas (Baldo, 2023). Eles objetivam explicar as características do orçamento público e de seu processo (Giacomoni, 2023) e possibilitam maior transparência e eficiência em todas as fases do ciclo orçamentário (Brasil, 2023d, 2024e). Sendo aplicados a todos os poderes e esferas, podem ser oriundos de normas e

preceitos constitucionais e legais, explícitos ou implícitos, além dos doutrinários (Brasil, 2023d, 2024e). A Figura 4 traz um esquema dos principais princípios orçamentários previstos pela legislação brasileira e pela doutrina.

Figura 4 - Resumo dos princípios orçamentários



Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

A Lei nº 4.320/1964 (Brasil, 1964, art. 2º e 6º) traz, de maneira expressa, três princípios, quais sejam a universalidade, a unidade e a anualidade, além dos princípios do orçamento bruto e da discriminação de receitas, de maneira implícita. A premissa da universalidade versa que todas as receitas e despesas, de todos os poderes, dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive seus fundos, devem constar no orçamento do ente (Brasil, 2023d, 2024e), princípio esse normatizado pela CF/88 (Brasil,

1988, art. 165, § 5º) na abrangência da LOA - orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais. Já o princípio do orçamento bruto complementa o da universalidade ao vedar que todas essas receitas e despesas sejam incluídas na lei do orçamento pelos seus valores líquidos, devendo constar pelos seus valores totais, sem quaisquer abatimentos (Brasil, 2023d, 2024e). Esses dois princípios permitem aos interessados conhecerem de maneira prévia todas as receitas e os dispêndios que o governo pretende executar, pelos seus valores totais, sem quaisquer deduções.

No que se refere ao princípio da unidade, entende-se que deve haver apenas um único documento de orçamento (LOA) para cada ente governamental. Mesmo que cada poder tenha autonomia para elaborar suas propostas de orçamentos, o Poder Executivo de cada esfera deve consolidá-las em uma única proposta de lei orçamentária anual (Brasil, 2023d, 2024e). O princípio da anualidade trata-se do fato de que a LOA é elaborada e autorizada para o período de um exercício financeiro (Brasil, 2023d, 2024e), que coincide com o ano civil (Brasil, 1964, art. 34). Tal princípio tem como exceção os créditos especiais e extraordinários, que se autorizados nos últimos quatro meses, podem ser reabertos em seus saldos no ano seguinte (Baldo, 2023).

O princípio da discriminação ou especialização, implícito na Lei nº 4.320/1964 (Brasil, 1964, art. 5º) e na LRF (Brasil, 2000, art. 5º, § 4º), tem como finalidade contribuir para o monitoramento e o controle tanto social quanto dos órgãos de fiscalização (Giacomoni, 2023). Isso porque define que as receitas e despesas devem ser especificadas de tal modo que fiquem claras a origem e a aplicação dos recursos (transparência nos gastos), vedada, portanto, as dotações globais, salvo os programas especiais de trabalho, como por exemplo a proteção à testemunha (Brasil, 1964, art. 20) e a reserva de contingência (Brasil, 2000, art. 5º, inciso III). De maneira complementar a esse princípio, tem-se a premissa da quantificação dos créditos orçamentários, ou seja, cada crédito precisa estar associado a um valor determinado, sendo proibido a utilização de créditos ilimitados (Brasil, 1988, art. 167, inciso VII).

O princípio constitucional da exclusividade (Brasil, 1988, art. 165, § 8º) determina que a LOA deve conter apenas matéria financeira com a previsão de receitas e a fixação de despesas, vedada qualquer matéria que seja diferente disso. Em razão da celeridade do processo legislativo da LOA, Giacomoni (2023) argumenta que esse princípio buscou evitar que matérias sem nenhuma ligação com o orçamento pudessem ser aprovadas. As exceções são os créditos adicionais suplementares e operações de crédito, inclusive por antecipação de receita orçamentária, que podem estar autorizados na LOA (Brasil, 1964, art. 7º).

O inciso IV do art. 167 da CF/88 (Brasil, 1988) traz o princípio da não afetação das receitas, que proíbe a “vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa”. Essa proibição, segundo Giacomoni (2023) visa dar maior autonomia no planejamento governamental e flexibilidade na alocação de recursos provenientes de impostos, porém, seu rol de exceções permitem a vinculação legal de uma grande parcela deles. As exceções (Brasil, 1988) são a repartição constitucional das receitas com os entes subnacionais, manutenção e desenvolvimento do ensino, garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta, implementação da saúde e a realização de atividades da administração tributária. O art. 8º da LRF (Brasil, 2000) determina que quando o recurso for legalmente vinculado, este deverá atender seu objeto de vinculação exclusivamente.

Além disso, tem-se o princípio da legalidade do orçamento previsto como premissa geral da Administração Pública (Brasil, 1988, art. 37) e também pelo fato da LOA seguir o devido processo legal (Brasil, 1988, art. 165). O orçamento também segue o princípio da publicidade previsto no art. 37 da Carta Magna (Brasil, 1988), sendo publicado nos diários oficiais tanto na sua elaboração e aprovação quanto na sua execução, condição para sua validade e eficácia (Giacomoni, 2023). A LRF traz a aplicação do princípio da transparência ao orçamento público (Brasil, 2023d), exigindo ampla divulgação de relatórios em meios eletrônicos, e também a disponibilização de informações sobre a arrecadação da receita e a execução da despesa a qualquer pessoa (Brasil, 2000, arts. 48, 48-A e 49).

Giacomoni (2023) destaca que mesmo com a volta da prerrogativa dos parlamentares de propor emendas ao PLOA com o advento da CF/88, o orçamento apresenta o caráter de ser autorizativo, pois cabe ao gestor decidir pela execução. Porém, segundo Lochagin (2016), como tais emendas de despesas são uma forma de atuar em suas bases eleitorais, os parlamentares começaram um caminho da impositividade orçamentária, tornando obrigatória a execução de emendas individuais e de bancadas estaduais com as aprovações das Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019. Na visão de Giacomoni (2023), fica ao menos a indagação de que talvez estaria sendo criado um princípio, o do orçamento impositivo.

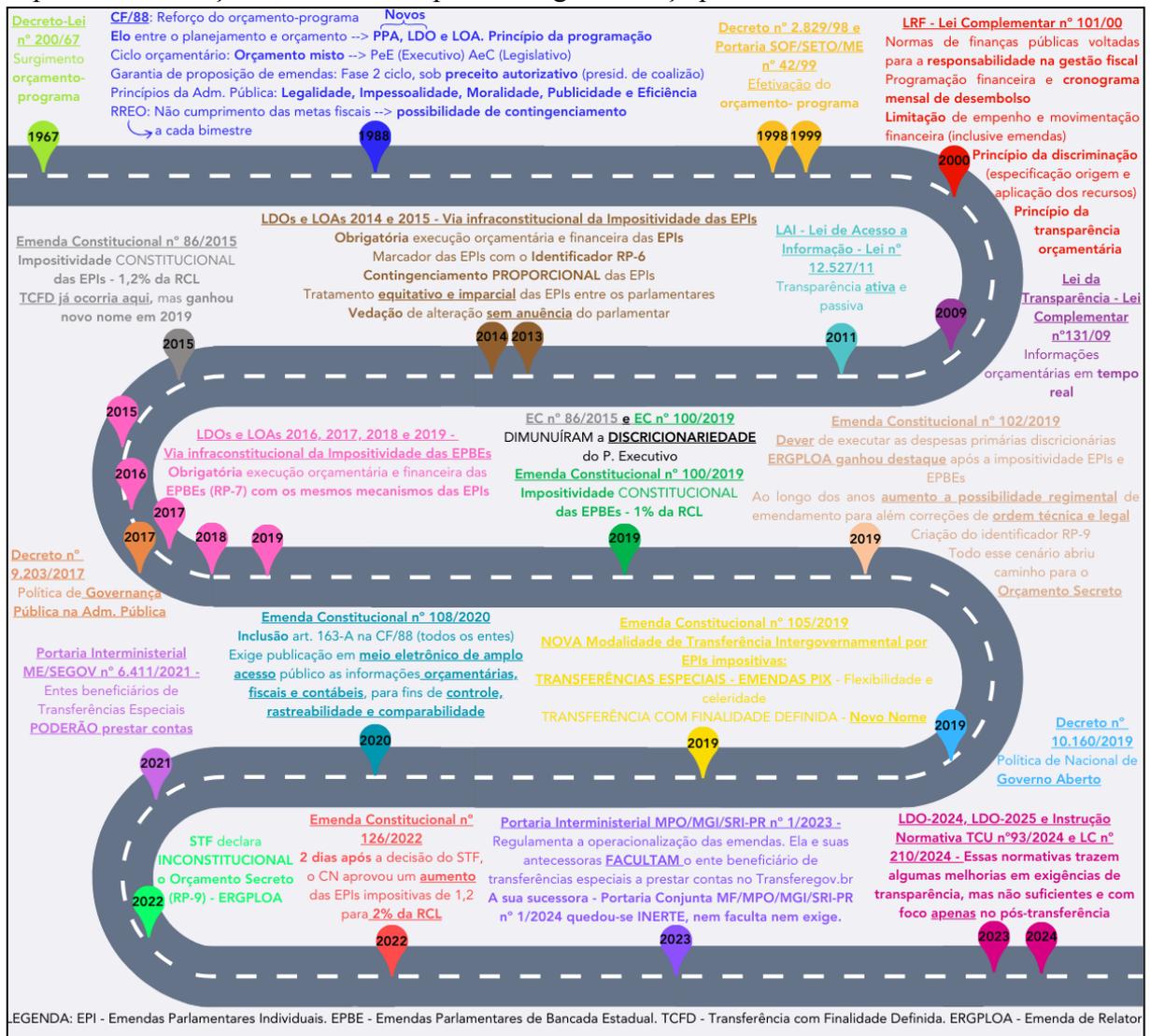
### 2.3 EMENDAS PARLAMENTARES ORÇAMENTÁRIAS

Neste item são abordados tópicos relacionados ao contexto geral das emendas, sua caracterização e tipos, a discricionariedade do Executivo no uso das emendas, o caminho da impositividade e o redesenho orçamentário.

### 2.3.1 Contexto geral das emendas parlamentares

Antes de adentrar no contexto, apresenta-se a Figura 5, uma linha do tempo que concentra os principais pontos e alterações do redesenho e da impositividade orçamentária após a CF/88, além de outros pontos importantes relacionados à governança pública que são detalhados a partir deste tópico.

Figura 5 - Linha do tempo com os principais pontos e alterações do redesenho, da impositividade orçamentária e de aspectos de governança pública



Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

Dentre os importantes avanços em matéria orçamentária alcançados pela promulgação da CF/88, Almeida e Bijos (2020) e Menezes (2021) realçam a retomada do direito dos deputados federais e senadores em propor modificações (via emendas) ao PLOA apresentado

pelo Executivo, recuperando o papel do Legislativo sobre o processo de destinação e alocação de recursos públicos. Considera-se uma importante conquista da CF/88 (Brasil, 1988, art. 166), pois conforme visto no item 2.1, a legislação que vigorava até então, não vedava, mas devido as suas enormes restrições, as emendas ficavam impossibilitadas (Giacomoni, 2023).

Entretanto, o resgate da prerrogativa de se propor emendas parlamentares ocorre sob o preceito autorizativo do orçamento público. Isso porque a doutrina majoritária sobre orçamento mostra que o governo pode executar apenas as despesas que estão autorizadas na LOA, mas pelos menos em relação a algumas despesas, não há a obrigatoriedade de execução do que fora aprovado, por isso a razão do orçamento sob o enfoque autorizativo (Almeida, 2022; Giacomoni, 2023), ao menos até o início da década de 2010.

Não poderia ser diferente, pois basta analisar o ciclo orçamentário visto no item 2.2.3.2. Conforme previsto no art. 165, inciso III da Carta Magna (Brasil, 1988), o Poder Executivo está incumbido de iniciar o processo orçamentário, estabelecendo as prioridades de seu plano de governo no PLOA, para então, submetê-lo à discussão, análise e aprovação do Congresso Nacional (Brasil, 1988, art. 166). Durante essa segunda fase do ciclo orçamentário, há debates sobre a proposta, como também é oportunizado aos congressistas apresentarem emendas, observando as restrições do art. 166, § 3º (Brasil, 1988).

Contudo, avançando para a terceira fase do ciclo após a publicação da LOA, a Nota Técnica 42/2019 (Brasil, 2019g) esclarece que a legislação orçamentária que vigorava após CF/88 e até o início da década anterior não compelia o governo federal a executar integralmente as despesas programadas, com exceção das despesas obrigatórias estabelecidas na constituição ou criadas por leis ordinárias. Sendo assim, o governo estaria autorizado a efetuar os dispêndios discricionários nos limites da LOA, utilizando da conveniência e oportunidade para determinar o que de fato seria realizado. Neste ponto, é válido ressaltar que cerca de 90% do orçamento é formado por despesas obrigatórias (Brasil, 2024f), que independem da decisão do Poder Executivo, ou seja, o caráter autorizativo do orçamento está para uma pequena parcela, incluindo as emendas parlamentares até então.

Mas afinal, o que são emendas parlamentares? Elas são garantias constitucionais (Brasil, 1988, art. 166) do Poder Legislativo para aprimorar e modificar os projetos de leis orçamentárias anuais e interferir na destinação dos recursos públicos (Brasil, 2006; Giacomoni, 2023). Para intervir na alocação, conforme argumenta Mascarenhas (2023, p. 11), “o parlamentar não aumenta as despesas previstas no orçamento, porquanto as emendas ao projeto de lei orçamentária não são propriamente despesas, mas sim instrumentos constitucionais para defini-las”. Esse raciocínio advém do fato de que a fonte de recursos das

emendas parlamentares são os cancelamentos em outras programações, em outras palavras, da anulação de outras despesas conforme estabelecido no inciso II, §3º do art. 166 da CF/88 (Brasil, 1988). Sendo assim, na visão de Mascarenhas (2023) ocorre uma substituição de despesas que haviam sido programadas pelo governo federal por despesas sugeridas pelos parlamentares, mas que até então estariam com a execução condicionada àquele. A CF/88 ainda traz outras regras e vedações às emendas (Brasil, 1988, art. 166). Essas são compiladas na Figura 6.

Figura 6 - Caracterização das emendas parlamentares



Fonte: Elaborado pelo autor (2025) com base na CF/88 (Brasil, 1988) e Resolução nº 1/2006-CN (Brasil, 2006)

Sendo assim, depreende-se da Constituição que as emendas parlamentares de despesas só podem ser aprovadas se houver indicação dos recursos, aceitos apenas os provenientes de anulações de despesas. Não poderão ser objetos desses cancelamentos as despesas referentes a gastos com pessoal e seus encargos, ao serviço da dívida e as transferências tributárias intergovernamentais provenientes do pacto federativo. As modificações sugeridas pelos

parlamentares devem estar de acordo com o que está estabelecido no PPA e na LDO (Brasil, 1988). Além disso, de forma a impedir o uso de reestimativa de receitas para ter mais recursos disponíveis para emendas, a LRF determinou que a “reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal” (Brasil, 2000, art. 12, § 1º).

Outras importantes questões sobre as emendas parlamentares foram regulamentadas pela Resolução nº 1 de 2006-CN (Brasil, 2006, art. 37 a 42). Inclusive, como forma de atender o dispositivo constitucional do § 2º do art. 166 (Brasil, 1988), tal Resolução regulamenta o trâmite das emendas parlamentares no Poder Legislativo e dispõe sobre a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO. Ela é composta por deputados e senadores, e que dentre outras atribuições orçamentárias, deverá analisar a admissibilidade das emendas apresentadas (Brasil, 2006, art. 15, inciso XI), emitir parecer, para depois serem apreciadas pelo Plenário das duas Casas Legislativas federais.

Entre os artigos 43 e 52, a Resolução nº 1 de 2006-CN (Brasil, 2006) estabelece quem tem legitimidade para propor as emendas no Congresso Nacional. Sendo assim, as emendas podem ser individuais (deputados ou senadores), de bancada de parlamentares do Estado ou do DF, de comissões permanentes ou comissões mistas permanentes, e de relator-geral do PLOA (Brasil, 2006). Ademais, Faria (2022a) destaca que ao longo dos anos do itinerário da impositividade orçamentária, essas emendas foram sendo marcadas pelos identificadores de resultado primário RP-6, RP-7, RP-8 e RP-9, respectivamente, como forma de poder acompanhar a execução orçamentária e financeira das mesmas. Resgata-se o item 2.2.3.3, no qual esclarece que, primeiramente, esse indicador foi estabelecido para diferenciar despesas primárias das financeiras, e depois o utilizaram para diferenciar as despesas de execução obrigatória das discricionárias dentre as despesas primárias (Brasil, 2024e; Giacomoni, 2023), no bojo das prerrogativas do orçamento impositivo que será debatido mais a frente.

### **2.3.2 A discricionabilidade do Executivo e o uso das emendas na coalizão governativa**

Apesar da possibilidade de proposição de emendas orçamentárias, a execução das mesmas dependia da discricionabilidade do chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, Conti (2022) alerta que, na verdade, o Congresso só conseguia influenciar a destinação de recursos da LOA a partir de uma limitada parcela negociada com o governo. Tal cenário se justifica nas normas constitucionais e infraconstitucionais sobre finanças públicas que concediam esse poder decisório de executar ou não as despesas discricionárias ao governo, ao passo que este

estava autorizado pelo parlamento, e não obrigado, podendo alterar a realização de parte do orçamento (Menezes; Pederiva, 2015; Oliveira; Milfont, 2014).

Após a aprovação e a respectiva publicação do orçamento público federal, já na fase da execução orçamentária, conforme visto no item 2.2.3.1, a LRF, em seu art. 8º estabelece que o Poder Executivo tem até trinta dias para definir a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, em consonância ao que dispuser a LDO (Brasil, 2000). Como forma de realizar o devido e necessário monitoramento dessa programação financeira, a Carta Magna determinou que Executivo deve publicar o relatório resumido de execução orçamentária (RREO) em até trinta dias após o término de cada bimestre, com vistas a verificar se o comportamento da arrecadação das receitas possibilitará o cumprimento da meta fiscal (Brasil, 1988, art. 165, § 3º). E se for constatada a possibilidade de descumprimento das metas de resultado primário ou nominal, a LRF, em seu art. 9º, prevê a oportunidade de contingenciamento de despesas, consoante a critérios definidos na LDO, como forma de se buscar o equilíbrio no fluxo de entradas e saída de recursos (Brasil, 2000). Ou seja, a execução das despesas depende necessariamente da arrecadação das receitas, que se não confirmarem, o governo pode bloquear as despesas programadas.

Assim sendo, com base nesses aparatos normativos, desconsiderando a enorme parte do orçamento que já era compulsória (as despesas obrigatórias) conforme esclarecido no item anterior (Brasil, 2024f), as demais despesas (as discricionárias) dotadas na LOA, inclusive as emendas parlamentares, estavam expostas ao artifício do contingenciamento na busca do alcance das metas fiscais (Faria, 2022a; Menezes; Pederiva, 2015). Essa possibilidade de bloqueio de despesas decorre do poder de discricionariedade que o governo tinha em definir o que seria executado (Oliveira; Milfont, 2014).

E como os congressistas trabalhavam no aperfeiçoamento do orçamento e indicavam a destinação de recursos junto às suas bases eleitorais, o não cumprimento (limitação de empenho das emendas) de acordos prévios costurados pelas lideranças partidárias gerava “insatisfação nos parlamentares devido à mudança das prioridades de gastos e à não execução daquilo que foi acrescentado pelo Congresso Nacional por meio das emendas” (Menezes; Pederiva, 2015, p. 178). O problema maior desse descontentamento do Legislativo em relação ao elevado poder decisório do Executivo pairava sobre a inexistência de normas, critérios, motivos e limites da prática de contingenciamento, em que este se utilizava da conveniência e oportunidade na definição das prioridades da execução, relegando as emendas parlamentares (Greggianin *et al.*, 2011; Santos, 2016; Volpe, 2019).

Greggianin *et al.* (2011) alertam que, para aumentar ainda mais a sua arbitrariedade, o Poder Executivo adotava o ato de superestimar as receitas no PLOA. Isso permitia ampla margem para contingenciamentos preventivos, dado que na execução orçamentária o comportamento da arrecadação, por óbvio, não suportava o alcance das metas fiscais, sendo as emendas parlamentares um dos principais alvos do bloqueio. Oliveira (2013) e Volpe (2019) destacam que como a liberação dos empenhos das emendas bloqueadas (nem todas) só poderia ocorrer após o cumprimento das metas fiscais, a consequência era um grande volume de empenhos nos meses finais do exercício financeiro. O resultado disso era perda de convênios por falta de tempo hábil para os entes subnacionais seguirem os ritos legais de contratação, ou quando se conseguia era de forma ineficiente e irracional pelo pouco prazo.

Contudo, nem todas as emendas com limitação de empenho eram desbloqueadas quando do alcance das metas. Isso porque elas eram usadas como moedas de trocas na mesa de negociação do Poder Executivo com o Legislativo (Graton; Bonacim; Sakurai, 2020; Guimarães; Perlin; Maia, 2019; Limongi; Figueiredo, 1998), ocorrida nas transações do presidencialismo de coalizão (Conti, 2022). Antes de prosseguir, faz-se necessário abrir um parêntese sobre o presidencialismo de coalizão, para então associá-lo melhor com as emendas parlamentares.

Por motivos institucionais históricos, o Presidente da República precisa se relacionar com os diversos atores do Congresso Nacional em busca de alianças e do apoio necessário para implementar seu plano de governo em consonância com a pauta legislativa (Turgeon; Cavalcante, 2014), sob o contexto de presidencialismo de coalizão.

Essa necessária capacidade de negociação demandada do chefe do Poder Executivo decorre muito da engrenagem institucional histórica de uma trinca de fatores: sistema presidencialista, sistema de voto proporcional em lista aberta em distrito de média (estados menos populosos) e alta magnitude (estados mais populosos) para eleição de representantes parlamentares e o sistema multipartidário brasileiro, que é bastante diversificado em vários aspectos (Abranches, 1988; Santos, 2002; Schier, 2016). Esses dois últimos fatores tendem a constituir uma representação parlamentar no CN muito fragmentada, cercada de interesses e relações conflituosas, que podem inviabilizar a governabilidade do país (Schier, 2016).

Tal cenário induz o Poder Executivo a formar coalizões no Legislativo com o objetivo de reduzir esses conflitos e de conseguir um apoio suficiente e que garanta sua governabilidade, a partir da aprovação da agenda legislativa e implementação de políticas públicas (Abranches, 1988; Santos, 2002; Schier, 2016). Para Menezes e Pederiva (2015), isso exige costura de acordos para a formação de uma coalizão parlamentar (base) que seja

maioria. Faria (2022b) complementa que é diante do cenário do presidencialismo de coalizão que o Executivo deve buscar a base de sustentação parlamentar do governo para obter sucesso nas votações legislativas prioritárias.

E, para lograr êxito nessas alianças, o Executivo utiliza de mecanismos institucionais como a distribuição de cargos em ministérios e agências estatais para figuras-chave de partidos, os recursos orçamentários e seu poder decisório sobre a execução dos mesmos (Pereira; Power; Raile, 2010; Santos, 2002). Na visão de Schier (2016, p. 286), o “acesso aos cargos garante poder de agenda, gestão de recursos, capacidade de negociação, visibilidade política e, enfim, outros benefícios que podem redundar, futuramente, em maior capacidade de obtenção de votos”. Para além desses incentivos institucionais, Limongi e Figueiredo (1998) destacam como bases para o presidencialismo de coalizão a força legislativa do Executivo (forte e bem equipado) na influência da agenda e na proposição de políticas públicas, projetos de leis, medidas provisórias e urgência de tramitação; e a força de lideranças partidárias e comissões no exercício do controle da ação parlamentar no tocante à influência da pauta e do voto.

Schier (2016, p. 253) destaca que “o presidencialismo de coalizão brasileiro não foi uma escolha acidental mas, antes, decorreu de opções impulsionadas por fatores históricos e é constantemente estimulado pelo arranjo institucional”. Isto é, o autor esclarece que as transações que ocorrem no presidencialismo de coalizão são decorrentes de um institucionalismo histórico que gera dependência e restringe mudanças. Não se trata de uma associação a partido político A ou B, característica desse ou daquele governo, mas um imperativo de decisões institucionais históricas. Ao passo que a não adesão pode tornar extremamente dificultosa a governabilidade, até mesmo sua descontinuidade (Schier, 2016).

Nesse contexto, as emendas parlamentares estão bastante associadas ao gerenciamento da coalizão governativa, pois, conforme ensina Conti (2022), elas não estão inseridas apenas na legalidade e efetividade orçamentária, mais do que isso, são largamente utilizadas na disputa de forças entre o Executivo e o Legislativo (Graton; Bonacim; Sakurai, 2020; Guimarães; Perlin; Maia, 2019; Limongi; Figueiredo, 1998).

Para Tollini (2008), nessa disputa havia interesses em ambas as partes, estando de um lado o desbloqueio e a efetiva execução das emendas parlamentares, com destinação de recursos federais para as bases eleitorais dos congressistas. Do outro, está o Poder Executivo que condicionava a liberação de tais emendas mediante a aprovação de matérias legislativas de grande relevância para a garantia de sua governabilidade, sob a prerrogativa do caráter autorizativo da LOA e do presidencialismo de coalizão. Seguindo esse raciocínio de utilização

de emendas em aprovações de projetos de lei, Volpe (2019) constatou uma correlação no sentido de que em momentos de votações importantes no Congresso Nacional há um aumento da liberação de empenhos provenientes de emendas parlamentares.

Nessa direção, Power (2015) coloca as emendas parlamentares e a elevada discricionariedade do Executivo como umas das mais importantes ferramentas utilizadas para gerar a “cola política” da coalizão do governo (clientelismo orçamentário), em busca de apoio legislativo às iniciativas do Presidente da República. Isso graças ao ponto de desequilíbrio dessa relação de poder em favor do governo (Santos, 2016), tendo o controle dos dispêndios de recursos via emendas parlamentares como elemento essencial da caixa de ferramentas do Executivo (Pereira; Power; Raile, 2010).

O governo federal gozava de extrema discricionariedade, flexibilidade e arbitrariedade na escolha de quais emendas seriam executadas. Sendo assim, ele as utilizava estrategicamente como instrumento de barganha na negociação de apoio político dos congressistas, de maneira a liberar o empenho daquelas como forma de recompensar os deputados e senadores que votassem favoravelmente os projetos de iniciativa do Poder Executivo (Pereira; Mueller, 2002), mesmo aqueles sendo de coligações diferentes do governo (Graton; Bonacim; Sakurai, 2020).

Ou seja, os parlamentares que queriam ver suas bases eleitorais atendidas com recursos de suas emendas, votavam com o governo. Aqueles que não votassem, não teriam suas emendas perpassando pelas três fases da execução orçamentária e financeira. Somado a essa questão, Limongi e Figueiredo (2005) e Baião, Couto e Jucá (2018), de maneiras diferentes, identificaram em seus estudos que o pertencimento político partidário do parlamentar propositor da emenda influencia tanto a execução orçamentária desta, como o comportamento dos congressistas no plenário do Congresso Nacional.

Parece haver um consenso na literatura sobre o uso da execução das emendas parlamentares pelo Poder Executivo como um dos elementos centrais para a costura da coalizão governativa no Congresso Nacional. Um caminho possível e legal dado que tais emendas são incentivos institucionais, e o governo utilizava de maneira estratégica esse instrumento, considerando o marco regulatório que vigorava até então (Menezes; Pederiva, 2015; Oliveira; Milfont, 2014). Aplicava-se a liberdade e a conveniência para garantir apoio político a partir do mecanismo de recompensa - execução da emenda devido ao alinhamento partidário e/ou votação favorável - ou “punição” do comportamento parlamentar - não execução da emenda devido ao desalinhamento partidário e/ou votação desfavorável (Pereira; Mueller, 2002), a um custo relativamente baixo.

Entretanto, essa parcialidade no tratamento dado aos parlamentares em questões de emendas orçamentárias, começou a instigar um movimento no Poder Legislativo que buscou diminuir a discricionariedade do Poder Executivo, a saber: as emendas parlamentares impositivas ou o orçamento impositivo (Faria, 2022a). Para melhor compreensão desse movimento, tem-se a visão de Praça (2013, p. 213) na qual “quanto menos o orçamento autorizativo se traduzir em uma razoável execução de emendas orçamentárias individuais, menos incentivos os parlamentares terão para apoiar esta instituição”. Guimarães, Perlin e Maia (2019) mostram que, por volta do ano 2010, houve um crescimento de dotações de emendas parlamentares na LOA, porém acompanhada com uma queda da efetiva execução.

E como, de fato, a execução de emendas parlamentares não se concretizava de maneira satisfatória sob o preceito autorizativo do orçamento, o período pós CF/88 de grande subserviência do Legislativo para com o Executivo, começou a se modificar a partir da década de 2010.

### **2.3.3 O redesenho orçamentário e o caminho da impositividade**

O processo de disputa de forças entre os Poderes Executivo e Legislativo na definição da alocação de despesas discricionárias na LOA foi consideravelmente modificado na última década (Faria, 2022b; Guimarães; Perlin; Maia, 2019). Essa mudança advém das alterações nas normas infraconstitucionais e constitucionais que retirou parte do poder arbitrário do Executivo em algumas despesas primárias discricionárias, tornando obrigatória a execução orçamentária e financeira de suas modificações provenientes de emendas parlamentares, movimento que ficou conhecido como a “marcha da impositividade” (Almeida, 2022).

Por volta do início dos anos 2010, Menezes e Pederiva (2015, p. 179) afirmam que havia “um problema (a referida discricionariedade do Poder Executivo), uma solução (orçamento impositivo) e um ambiente político favorável à adoção dessa solução”, visão compartilhada por Guimarães, Perlin e Maia (2019). O problema e a solução estão intrinsecamente associados dado que são ação e reação política.

A busca pela impositividade das emendas parlamentares é uma resposta (solução, reação à frustração) ao elevado nível discricionariedade do Poder Executivo na execução orçamentária e financeira (problema), na disputa de poder político com o Legislativo (Faria, 2022b; Guimarães; Perlin; Maia, 2019; Mascarenhas, 2023; Menezes; Pederiva, 2015). Essa disputa e justificativa da impositividade orçamentária está relacionada com a autonomia de um ente político na definição da alocação de despesas, com vistas à destinação de recursos

públicos às suas bases eleitorais (Faria, 2022a) para obtenção de crédito político (Mascarenhas, 2023).

Havia um sentimento de descontentamento e frustração dos congressistas com essa discricionariedade na execução das emendas pelo Executivo (Guimarães; Perlin; Maia, 2019). Esta estava associada com o uso mecanismos de contingenciamento sem critérios, limites e transparência (Greggianin *et al.*, 2011; Volpe, 2019) e um tratamento desigual com o Legislativo nas solicitações de recursos pelos parlamentares via emendas (Faria, 2022b), por haver uma diferenciação no atendimento destas conforme a adesão ao governo e o comportamento em votações de projetos prioritários para este (Baião; Couto; Jucá, 2018; Limongi; Figueiredo, 2005; Pereira; Mueller, 2002).

Todo esse cenário fermentou um itinerário impositivo de emendas parlamentares, configurando um redesenho do processo orçamentário por alterações em normas regimentais, infraconstitucionais e constitucionais, que fortaleceu o papel do Poder Legislativo e impactou a ordem política no contexto do presidencialismo de coalizão (Faria, 2022a). Somado a esse contexto, no período de 2013 a 2021 formou-se um ambiente político que era favorável a essas mudanças como apontam Menezes e Pederiva (2015), pois na presidência da Câmara dos Deputados (CD) assumiram pessoas que além de terem o controle da pauta das votações, tinham a intenção política na impositividade das emendas parlamentares (Faria, 2022b).

Contudo, essa intencionalidade e ambiente político favorável não se resume apenas nas figuras dos presidentes da CD, mais do que isso, Guimarães, Perlin e Maia (2019) destacam diversas alterações que modificaram a lógica do presidencialismo de coalizão para o de ocasião, durante o governo do período de 2011 a 2016. Os autores destacam que, nesse período, o Executivo tornou-se mais centralizador e não compartilhava com seus aliados a formulação de políticas públicas; distribuiu de maneira desigual cargos e verbas orçamentárias, o que enfraqueceu a coesão da base aliada e as lideranças partidárias; os dois pontos anteriores levaram à perda dos poderes de agenda e negocial devido aos conflitos com o Legislativo; forte oposição na presidência da CD e confrontos de pontos e agendas legislativas; ampliação da fragmentação partidária, entre outros. Diante disso, o Legislativo aproveitou da fragilidade da coalizão do Executivo e assumiu a agenda legislativa com a imposição de pautas tendentes a dificultar a governabilidade (Guimarães; Perlin; Maia, 2019).

Diante o exposto, ocorreram diversas alterações na legislação orçamentária. Faria (2022b) argumenta que quando o jogo político não favorecia alterações em sede constitucional, começaram a introduzir mudanças infraconstitucionais por leis ordinárias específicas (LDOs e LOAs), pavimentando o caminho de futuras modificações

constitucionais. É importante ressaltar que um dos papéis constitucionais da LDO é orientar a elaboração da lei orçamentária anual (Brasil, 1988, art. 165, § 2º), e por isso começaram a prever dispositivos combinados na LDO e LOA que tornassem obrigatória a execução de emendas parlamentares.

### 2.3.3.1 A via infraconstitucional do orçamento impositivo

Os congressistas aprovaram uma série de normativos infraconstitucionais para regularem a impositividade de emendas parlamentares, visando reequilibrar as forças entre os Poderes, Legislativo e Executivo, na execução de verbas orçamentárias. A Figura 7 compila diversos elementos regulamentadores dessa temática, que serão detalhados a seguir.

Figura 7 - Emendas parlamentares e a pavimentação infraconstitucional

 <b>Emendas Parlamentares</b>  <b>"Alterações Legais"</b>		
Ano	Normativo Individual Bancada	Temática Regulamentada
Dezembro 2013	LDO 2014 (LEI Nº 12.919)	Obrigatória: <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Execução Orçamentária e Financeira de "Programações incluídas pelas Emendas Parlamentares Individuais (EPs).</li> <li>→ Distribuição equitativa do valor previsto nas Emendas entre os congressistas.</li> <li>→ Marcação das Emendas Parlamentares Individuais com Resultado Primário 6 (RP6).</li> <li>→ Possibilidade de redução das EPs proporcional ao redimensionamento/limitação necessário de despesas discricionárias primárias para cumprir metas fiscais definidas na LDO.</li> </ul>
Janeiro 2014	LOA 2014 (LEI Nº 12.952)	Proibição do Poder Executivo: <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Realizar cancelamento de quaisquer valores das Emendas Parlamentares Individuais sem autorização dos autores.</li> </ul>
Janeiro 2015	LDO 2015 (LEI Nº 13.080)	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ A LDO 2015 e a LOA 2015 mantiveram os parâmetros da LDO e da LOA do ano anterior.</li> </ul>
Abril 2015	LOA 2015 (LEI Nº 13.115)	
Dezembro 2015	LDO 2016 (LEI Nº 13.242)	Obrigatória: <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Execução Orçamentária e Financeira de "Programações incluídas pelas Emendas Parlamentares de Bancada (EPBs).</li> <li>→ Distribuição equitativa do valor previsto nas Emendas entre os congressistas.</li> </ul>
Janeiro 2016	LOA 2016 (LEI Nº 13.255)	Proibição do Poder Executivo: <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Realizar cancelamento de quaisquer valores das Emendas Parlamentares INDIVIDUAIS e DE BANCADA sem autorização dos autores, parlamentar ou bancada estadual.</li> <li>→ Alterações se mantiveram nas LOA's dos anos de 2017, 2018 e 2019.</li> </ul>
Dezembro 2016	LDO 2017 (LEI Nº 13.408)	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Marcação das Emendas Parlamentares de Bancada com Resultado Primário 7 (RP7).</li> <li>→ Possibilidade de redução das EPBs proporcional ao redimensionamento/limitação necessário de despesas discricionárias primárias para cumprir metas fiscais definidas na LDO.</li> <li>→ Alterações da LDO's 2016 e 2017 se mantiveram nas LDO's de 2018 e 2019.</li> </ul>

Fonte: Elaborado pelo autor (2025) com fundamento em Brasil (2013, 2014, 2015b, 2015c, 2015d, 2016a, 2016b, 2017b, 2017c, 2018a, 2018b, 2019f)

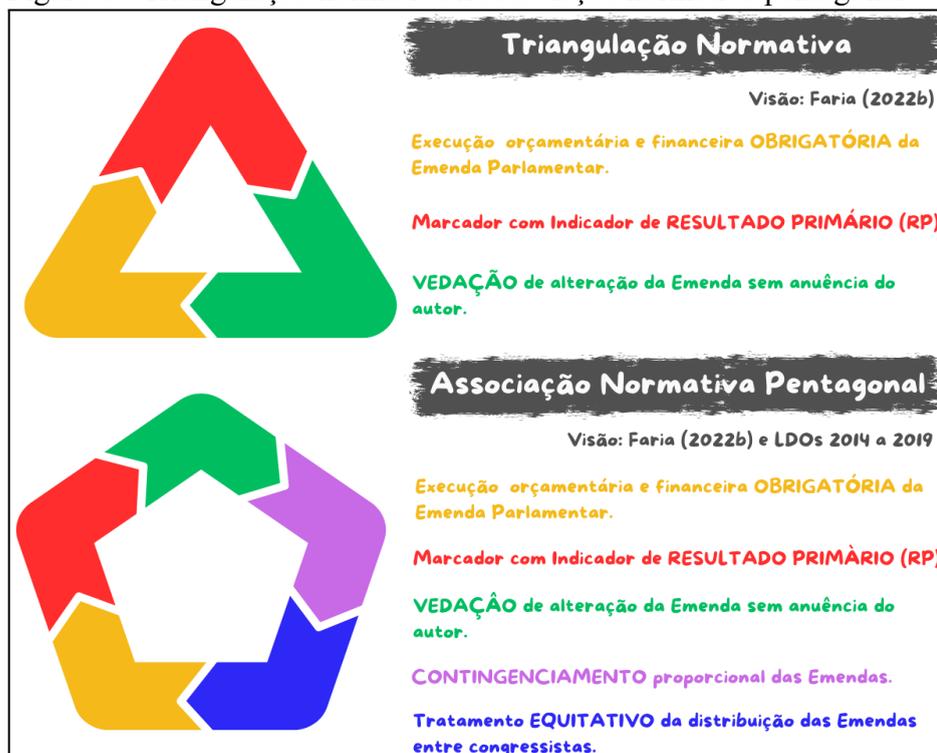
Na aprovação da LDO-2014, Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, por meio do dispositivo do art. 52, incluiu-se a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira de emendas parlamentares individuais, de maneira equitativa, isto é, que “atenda de forma igualitária e impessoal as emendas apresentadas, independentemente da autoria” (Brasil, 2013, art. 52, *caput* e § 7º). Além disso, estabeleceu-se a marcação das mesmas com o identificador de resultado primário 6 (RP-6) e do contingenciamento proporcional de tais emendas à mesma limitação recaída sobre o total das despesas primárias discricionárias, em caso de não cumprimento da meta de resultado fiscal (Brasil, 2013, art. 52, *caput* e § 5º). Logo em seguida e de forma combinada, foi introduzido na LOA-2014, Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014 (Brasil, 2014, art. 4º), a proibição do cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos por emendas parlamentares individuais sem concordância dos autores. Mantiveram-se as mesmas regras na LDO-2015, Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (Brasil, 2015b, art. 7º, § 4º, inciso II, alínea "d", e art. 54, 56 e 62), e na LOA-2015, Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015 (Brasil, 2015c, art. 4º, *caput*, e § 5º, inciso I).

O mesmo percurso impositivo infraconstitucional foi feito para as emendas parlamentares de bancada estadual ou do Distrito Federal. Na LDO-2016, Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015, por meio do dispositivo do art. 68 foi inserida a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira de programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual (Brasil, 2015d). Trouxe também o trato equitativo, dado que na Subseção I da Seção X do Capítulo III que trata das normas gerais aplicada ao regime de execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas parlamentares, em seu art. 58 definiu que “é obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, das programações decorrentes de emendas de que trata esta Seção”, ou seja, aplica-se tanto às emendas individuais quanto às de bancada estadual (Brasil, 2015d). A LOA-2016, Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016, trouxe a vedação do cancelamento de programações incluídas ou acrescidas tanto por emendas individuais quanto por emendas de bancada sem a respectiva anuência da bancada autora (Brasil, 2016a, art. 4º), sendo mantida nas LOA's dos anos de 2017, 2018 e 2019 (Brasil, 2017b, art. 4º, § 7º; 2018, art. 4º, § 6º; 2019e, art. 4º, § 6º). Na LDO-2017, Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016, além de manter as normas da LDO-2016 mencionadas, estabeleceu a marcação das referidas emendas com o identificador de resultado primário 7 (RP-7) e do bloqueio proporcional de tais emendas à mesma limitação recaída sobre o total das despesas primárias discricionárias, em caso de não cumprimento da meta de resultado fiscal (Brasil, 2016a, art. 7º, § 4º, inciso II, alínea "e", e art. 58, § 1º). Nos

exercícios de 2018 e 2019 mantiveram-se nas LDOs as mesmas regras (Brasil, 2017b, art. 6º, § 4º, inciso II, alínea "e", e arts. 58, 59; 2018, art. 6º, § 4º, inciso II, alínea "e", e arts. 61, 62).

Faria (2022b) defende que a intangibilidade das emendas parlamentares impositivas e a reestruturação orçamentária decorreu de uma triangulação normativa, na combinação das normas de execução orçamentária e financeira obrigatória, na marcação de programações orçamentárias com o identificador de resultado primário (RP) e na vedação de cancelamentos ou alterações de emendas sem a respectiva anuência do parlamentar ou bancada proponente. Na visão do autor, a obrigatoriedade de execução acabaria com a discricionariedade do Executivo, a marcação com o RP possibilitava o acompanhamento e controle dos parlamentares na execução das emendas, e a vedação de cancelamentos trazia a imunidade de alterações por créditos adicionais. As três regras, de fato, foram importantíssimas, porém, há outras duas que foram tão fundamentais quanto. Depreende-se da análise das LDO's e LOA's supramencionadas que o problema da discricionariedade foi superado também com outras duas normas: a possibilidade de contingenciamento proporcional das emendas à mesma limitação sobre o conjunto das despesas primárias discricionárias e o atendimento equitativo das emendas independente do autor, formando assim, uma associação normativa pentagonal conforme Figura 8.

Figura 8 - Triangulação normativa x associação normativa pentagonal



Fonte: Elaborado pelo autor (2025) com base em Brasil (2013, 2014, 2015b, 2015c, 2015d, 2016a, 2016b, 2017b, 2017c, 2018a, 2018b, 2019f) e Faria (2022b)

Isso porque, não adiantaria tornar obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais e de bancada e deixar a arbitrariedade com o Executivo em definir o que deveria ou não ser bloqueado, o que poderia recair de maneira total sobre as emendas, mesmo que preventivo (dado que a execução agora seria obrigatória). Por isso, o dispositivo do contingenciamento proporcional foi importante para impedir o que Volpe (2019) destacou em relação à liberação de grande volume das emendas apenas no final do exercício financeiro após o alcance das metas fiscais.

Além disso, umas das críticas ao elevado poder de discricionariedade do executivo era o tratamento conferido aos congressistas durante as negociações de liberação de execução de emendas (Baião; Couto; Jucá, 2018; Limongi; Figueiredo, 2005; Pereira; Mueller, 2002), sendo assim o mecanismo do atendimento igualitário e impessoal (equitativo) também foi essencial ao que os parlamentares buscavam com a impositividade das emendas.

### *2.3.3.2 Alterações na moldura constitucional*

Para além das alterações infraconstitucionais, senadores e deputados federais também, como decorrência lógica, normatizaram diversos instrumentos de impositividade diretamente na Carta Magna de 1988. Concentrou-se uma sinopse da pacificação constitucional da temática relacionada à regulamentação das emendas parlamentares impositivas na Figura 9.

O final do caminho infraconstitucional da impositividade orçamentária das emendas individuais e de bancada foi a transposição de tais normas para a moldura constitucional, com vistas a garantir a estabilidade das regras até então conquistadas por leis ordinárias (Faria, 2022b). O movimento constitucional começou com a alteração no art. 166 da CF/88, por meio da EC nº 86, de 17 de março 2015, que tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira de programações incluídas por emendas parlamentares individuais, de maneira equitativa, no limite de 1,2% da receita corrente líquida, além de fixar o contingenciamento proporcional das mesmas (Brasil, 2015a). Somente em casos de impedimentos de ordem técnica que tais emendas não serão de execução obrigatória (Brasil, 2015a).

Com isso, a partir da referida EC as “emendas individuais passaram a ser impositivas, isto é, de execução obrigatória – superando a interpretação prevalente de que, em um orçamento autorizativo, as despesas previstas não são mandatórias” (Almeida, 2022, p. 6). No mesmo sentido, Santos (2016, p. 63) afirma que “não pode mais aceitar que o caráter do orçamento brasileiro seja considerado estritamente autorizativo, o que não é verdade”. Santos

e Gasparini (2020) acreditam que o regramento brasileiro possibilita visualizar a presença tanto do modelo autorizativo quanto do impositivo.

Figura 9 - Emendas parlamentares e a pacificação constitucional

 <b>Emendas Parlamentares</b> <b>"Alterações Constitucionais"</b> 		
Ano	Normativo Individual Bancada	Temática Regulamentada
Março 2015	Emenda Constitucional EC Nº 86	<p>Obrigatória:            → Execução Orçamentária e Financeira de "Programações incluídas pelas Emendas Parlamentares Individuais.</p> <p>Limite das <b>Emendas Parlamentares Individuais - EPI</b>:            → Aprovação em 1.2% da Receita Corrente Líquida (RCL) PREVISTA.            Execução em 1.2% da Receita Corrente Líquida - (RCL) REALIZADA.</p> <p>→ Metade do limite previsto (1.2% RCL) para Emendas Parlamentares Individuais irá para ações e serviços de saúde.</p> <p>→ Definição de critérios para distribuição equitativa do valor previsto entre os congressistas.</p> <p>→ Não obrigatoriedade de execução da <b>EPI</b> em caso: Impedimento de Ordem Técnica.</p> <p>As <b>EPis transferindo recursos aos Entes</b> independe de adimplência destes com a União.</p> <p>→ Os recursos transferidos via EPI da União para os demais Entes não integram a base de cálculo da RCL para aferir cumprimento de limites de despesas de pessoal.</p> <p>→ Possibilidade de redução das EPis <b>proporcional</b> ao redimensionamento/limitação necessária para cumprir metas fiscais definidas na LDO pela reestimativa de receitas e de despesas.</p> <p>→ Limite das <b>Emendas Parlamentares de Bancada - EPB</b>:            Execução obrigatória de <b>1% da Receita Corrente Líquida EXERCÍCIO ANTERIOR</b></p> <p>→ Não obrigatoriedade de execução da <b>EPB</b> em caso: Impedimento de Ordem Técnica.</p> <p>As <b>EPBs transferindo recursos aos Entes</b> independe de adimplência destes com a União.</p> <p>→ Os recursos transferidos via EPB da União para os demais Entes não integram a base de cálculo da RCL para aferir cumprimento de limites de despesas de pessoal</p> <p>→ Possibilidade de redução das EPBs <b>proporcional</b> ao redimensionamento/limitação necessária para cumprir metas fiscais definidas na LDO pela reestimativa de receitas e de despesas.</p>
Dezembro 2019	Emenda Constitucional EC Nº 100	<p>Limite das <b>Emendas Parlamentares Individuais</b>:            → Aprovação em <b>2 %</b> da RCL do <b>EXERCÍCIO ANTERIOR</b>            Sendo <b>1,55% RCL</b> para DEPUTADOS e <b>0,45% RCL</b> para SENADORES.            Execução em <b>2% da RCL EXERCÍCIO ANTERIOR</b></p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2025) com fundamento na CF/88 (Brasil, 1988)

Em 2022, o percentual das emendas parlamentares individuais foi majorado para 2% da receita corrente líquida (RCL) do exercício anterior ao encaminhamento do PLOA, com a aprovação da EC nº 126 (Brasil, 2022b). A RCL reúne o somatório das receitas correntes (tributária, contribuição, patrimonial, agropecuária, industrial, serviços, transferência corrente e outras receitas), sob a perspectiva classificatória da natureza da receita, do mês referencial e dos 11 meses anteriores, desconsiderando receitas que deverão ser repassadas a outros entes nacionais por determinação legal e constitucional, que pertencem a determinadas classes de contribuições e que estão sob determinadas condições. Sendo assim, a RCL busca, basicamente, encontrar as receitas correntes que efetivamente estão disponíveis, separando-as das receitas que o governo não tem autonomia para gerenciar (Brasil, 2000).

Da mesma forma, a EC nº 100, de 26 de junho de 2019 inseriu a obrigatoriedade de execução das programações de emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do DF na Constituição, de maneira igualitária, no limite de 1% da RCL, além de garanti-las o contingenciamento proporcional tal qual as emendas parlamentares individuais (Brasil, 2019c). Também somente em casos de impedimentos de ordem técnica que tais emendas não serão de execução obrigatória (Brasil, 2019c).

O instituto do orçamento impositivo - entendido como obrigatoriedade de execução de emendas individuais e de bancada estadual - estava alçado na moldura constitucional após as EC's nº 86/2015, nº 100/2019 e nº 126/2022 (Brasil, 1988, art. 166, §§ 9º, 9º-A, 10, 11, 12, 13, 18 e 19).

As modificações orçamentárias constitucionais no processo alocativo mediante a introdução de emendas impositivas gerou impactos significativos na relação entre os poderes Executivo e Legislativo (Faria, 2022b). Essas alterações retiraram do governo federal “a capacidade de manejar discricionariamente parte relevante do orçamento, nivelando por baixo a execução e tirando capacidade gerencial e política dessa ferramenta” (Guimarães; Perlin; Maia, 2019, p. 34). Não somente isso, os mesmos autores destacam que as lideranças partidárias perderam a capacidade de influenciar as bancadas, perdendo, assim, certa governabilidade.

Na mesma linha, Almeida (2022) e Conti (2022) argumentam que essa impositividade retira poder e atribuições de planejamento na definição de alocação de recursos do governo. Isso devido ao fato de que a livre escolha deste em definir o que seria ou não executado (despesas discricionárias), fazendo uso da conveniência e oportunidade, foi praticamente eliminada com a execução obrigatória das emendas, e as moedas de troca orçamentárias perderam seu valor com a execução igualitária e com o contingenciamento proporcional de todas as programações discricionárias (Faria, 2022a). Porém, Bonfim e Sandes-Freitas (2019) afirmam que com alguns mecanismos, o governo ainda consegue controlar o *timing* de liberação. Tanto é verdade que a Secretaria de Relações Institucionais, mediante art. 41 da Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR nº 1/2024 (Brasil, 2024h), consegue dosar a liberação das emendas impositivas.

Sendo assim, com a imposição constitucional das emendas individuais e de bancada estadual, o Poder Executivo ficou sem um de seus importantes instrumentos para conseguir apoio político no presidencialismo de coalizão. De maneira contrária, fortaleceu o Poder Legislativo na alocação e definição de despesas discricionárias (Barbosa, 2021; Menezes; Pederiva, 2015; Volpe, 2019). Esse fortalecimento advém da imposição de uma emenda

(despesa) do Legislativo em substituição de uma despesa primária discricionária prevista pelo Executivo passível de anulação (Mascarenhas, 2023). Além disso, a execução de maneira equitativa suprimiu o tratamento parcial dado aos congressistas no apoio em votações de proposições legislativas do governo, como mostra o relatório do TCU, que verificou uma execução igualitária das emendas individuais impositivas, independente da autoria (Brasil, 2019j).

### *2.3.3.3 A discricionariedade do relator-geral e a inconstitucionalidade do orçamento*

#### *secreto*

Como visto, dos quatro tipos de emendas parlamentares, apenas as de iniciativa individual e de bancada estadual, conforme §§ 9º, 11 e 12 do art. 166 da Constituição, podem ser consideradas formalmente impositivas, com limites e critérios equitativos de alocação (Brasil, 1988). Porém, a aprovação da EC nº 102, de 26 de setembro de 2019 (Brasil, 2019d) incluiu o § 11 na CF/88 e complementou o disposto no § 10 do art. 165 (inserido pela EC nº 100/2019), impondo à administração o dever de executar as despesas primárias discricionárias, o que incluem as emendas de iniciativa de comissões e do relator-geral do PLOA. E por esse motivo, Mascarenhas (2023) alerta para a dificuldade em dizer que estas emendas sem critérios de execução, sem limites e resultado da negociação política entre o governo e o Parlamento, também não seriam impositivas.

Tal fato somado às questões de que agora as moedas de troca e negociação do governo haviam diminuído; o grande poder concentrado na figura do relator-geral do PLOA; o aumento das possibilidades regimentais de emendamento parlamentar para além das daquelas hipóteses de correções de ordem técnica e legal previstas na CF/88 ao longo dos anos e a criação do identificador de resultado primário RP-9 (emendas de relator), propiciaram o cenário perfeito para o elevado aumento das emendas de relator a partir de 2019 (Faria, 2023). Tais emendas apropriaram-se do vácuo deixado pela depreciação das emendas parlamentares individuais e de bancadas como institutos de trocas entre os Poderes Legislativo e Executivo, que influenciaram as bases do presidencialismo de coalizão nas últimas três décadas. Isto aconteceu pelo caráter equitativo destas emendas impositivas entre os todos os parlamentares. As emendas do relator-geral possibilitaram que o governo as utilizasse como moeda de troca para estabelecer uma base de apoio no Congresso (Faria, 2022a).

Sendo assim, Faria (2022a) ainda destaca que como consequência do orçamento impositivo, a discricionariedade do Executivo passou para as mãos do relator-geral do PLOA,

implicando em uma relação de dependência. Isso porque é este ator que faz a negociação política e define o que será atendido nas emendas de relator, pois conforme destaca Greggianin *et al.* (2011, p. 150) estas são utilizadas para “descaracterizar a autoria de determinadas proposições”, ou seja, não há como identificar publicamente qual o verdadeiro parlamentar que faz a indicação, saindo em nome da figura do relator-geral do PLOA. Para Mascarenhas (2023, p. 11) “esta margem de abertura para a negociação política foi o que criou o ‘Orçamento Secreto’, prática que utilizava as emendas de relator-geral (RP-9) como instrumento de alocação de recursos sem transparência e *accountability*” tanto na origem (não sabia quem havia proposto) quanto no destino (como e onde os recursos foram aplicados).

Devido a esta falta de transparência e aos questionamentos sobre os volumosos recursos que estavam sendo empregados nestas emendas - apontados pelo TCU, por exemplo (Brasil, 2021e), no final do ano de 2022, o STF, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.014/DF, declarou inconstitucional a prática do orçamento secreto (Brasil, 2022a). Daí em diante, os parlamentares voltaram os olhares para uma nova modalidade das emendas individuais impositivas que já havia sido aprovada pela EC nº 105 em 2019 - redirecionando as emendas RP-9 para as emendas RP-6, mais do que dobrando de 2022 para 2023 os recursos das transferências especiais (Transparência Brasil, 2023a). Além disso, é importante ressaltar os esforços empregados na aprovação da EC nº 126/2022 (Brasil, 2022b) que majorou o percentual das emendas individuais para 2% RCL, como já mencionado.

## 2.4 TRANSFERÊNCIAS PARA OS ENTES SUBNACIONAIS

As emendas parlamentares orçamentárias são bastante utilizadas na modalidade de aplicação de transferências intergovernamentais pelos deputados e senadores. Estes as utilizam como instrumentos de barganha, junto às suas bases eleitorais, ao destinarem recursos aos Estados e Municípios, com o objetivo de obter crédito político para uso futuro (Conti, 2022; Faria, 2022a; Lochagin, 2016; Mascarenhas, 2023; Tollini, 2008; Transparência Brasil, 2023b), apesar do fato de ocorrer emendas para cidades que não fazem parte do domicílio eleitoral de alguns parlamentares (Transparência Brasil, 2023b).

Tal crédito político pode propiciar a reeleição dos parlamentares, tendo mais chance de sucesso quando ocorre transferências de recursos aos municípios com prefeitos aliados, isto é, do mesmo partido do proponente da emenda, segundo os estudos de Baião e Couto (2017). Sendo assim, faz-se necessário diferenciar primeiro as transferências intergovernamentais e quais já existiam antes de adentrar nas novidades que a EC nº 105/2019 trouxe.

Primeiro, conforme esclarece o Manual de Emendas (Brasil, 2023e), o destino das emendas não se restringe às transferências intergovernamentais que se encontram nas modalidades de aplicação 30 - transferências a Estados e ao Distrito Federal; 31 - transferências a Estados e ao Distrito Federal - fundo a fundo; 40 - transferências a Municípios e 41 - transferências a Municípios - fundo a fundo. As emendas também podem destinar recursos para instituições privadas sem fins lucrativos (modalidade de aplicação 50) ou até mesmo para unidades orçamentárias integrantes da mesma estrutura por aplicação direta (modalidade de aplicação 90), a exemplo de uma emenda direcionada à uma Universidade Federal para construção ou reforma de suas instalações (Brasil, 2023e).

Tratando-se especificamente das transferências intergovernamentais é importante salientar que as emendas parlamentares não podem anular despesas referentes às transferências tributárias constitucionais para os entes subnacionais (Brasil, 1988, arts. 166, § 3º, inciso II, alínea "c"). Além disso, é vedado o contingenciamento dessas despesas obrigatórias oriundas de disposições constitucionais ou legais (Brasil, 1988, art. 160, 2000, art. 9º, § 2º). Portanto, chega-se no tipo de transferências intergovernamentais obrigatórias em virtude do federalismo fiscal.

Se essas transferências obrigatórias apresentam coercitividade de execução, busca-se entender o que as diferenciam da impositividade das transferências do art. 166-A incluído na CF/88 pela EC nº 105/2019. De início, tem-se que por serem obrigações fiscais estabelecidas por dispositivos constitucionais ou legais, não são emendas parlamentares (Brasil, 1988). Adiante, Mascarenhas (2023) esclarece que a coercitividade aqui decorre da autonomia federativa dos estados e dos municípios, que são os verdadeiros titulares de percentuais dos tributos arrecadados pelo órgão central, que deve repassá-los quando do recebimento (Brasil, 1988, art. 157 a 160), seguindo critérios técnicos quanto às condições e valores das transferências e aos respectivos beneficiários (Mascarenhas; Ribas, 2021), e marcado pela regularidade dos repasses (Mascarenhas, 2023).

Tem-se, também, as transferências discricionárias voluntárias que são os repasses de recursos federais aos entes subnacionais dependentes da vontade ou do poder de decisão da autoridade, sem envolver emendas parlamentares (Brasil, 1988; Mascarenhas, 2023). Consoante ao previsto no art. 25 da LRF, a transferência voluntária é definida como uma “entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde” (Brasil, 2000).

Há uma série de condicionantes para realização de transferências voluntárias. Dentre eles, a necessidade de seguir o regramento estabelecido pelas LDOs vigentes; de se obter dotação específica; de não utilizar recursos para pagamento de despesas de pessoal ativo, inativo ou pensionista. Também, é crucial que a parte beneficiária demonstre que presta contas dos recursos recebidos; que paga ao ente transferidor de recursos orçamentários os tributos, empréstimos e financiamentos em dia; que cumpre os limites definidos pela CF/88 para destinação de recursos para saúde e para educação; que cumpre os limites definidos para as diferentes vertentes da dívida, para operações de crédito, para inscrições em restos a pagar e para despesas com a folha de pagamento; e, por fim, que o ente recebedor cumpra determinada contrapartida. Tudo isto, sem alterar a finalidade previamente pactuada entre os entes (Brasil, 2000).

Diferentemente, a transferência fundo a fundo é um procedimento estabelecido em “leis específicas que se caracteriza pelo repasse direto de recursos provenientes de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios” (Brasil, 2020b, p. 91), como o Fundo Nacional de Saúde. Mascarenhas (2023) destaca que essas transferências são fiscalizadas pelos tribunais de contas e conselhos gestores, e que estão voltadas mais para atender despesa obrigatória de caráter continuado, que se refere a uma “despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios” (Brasil, 2000, art. 17).

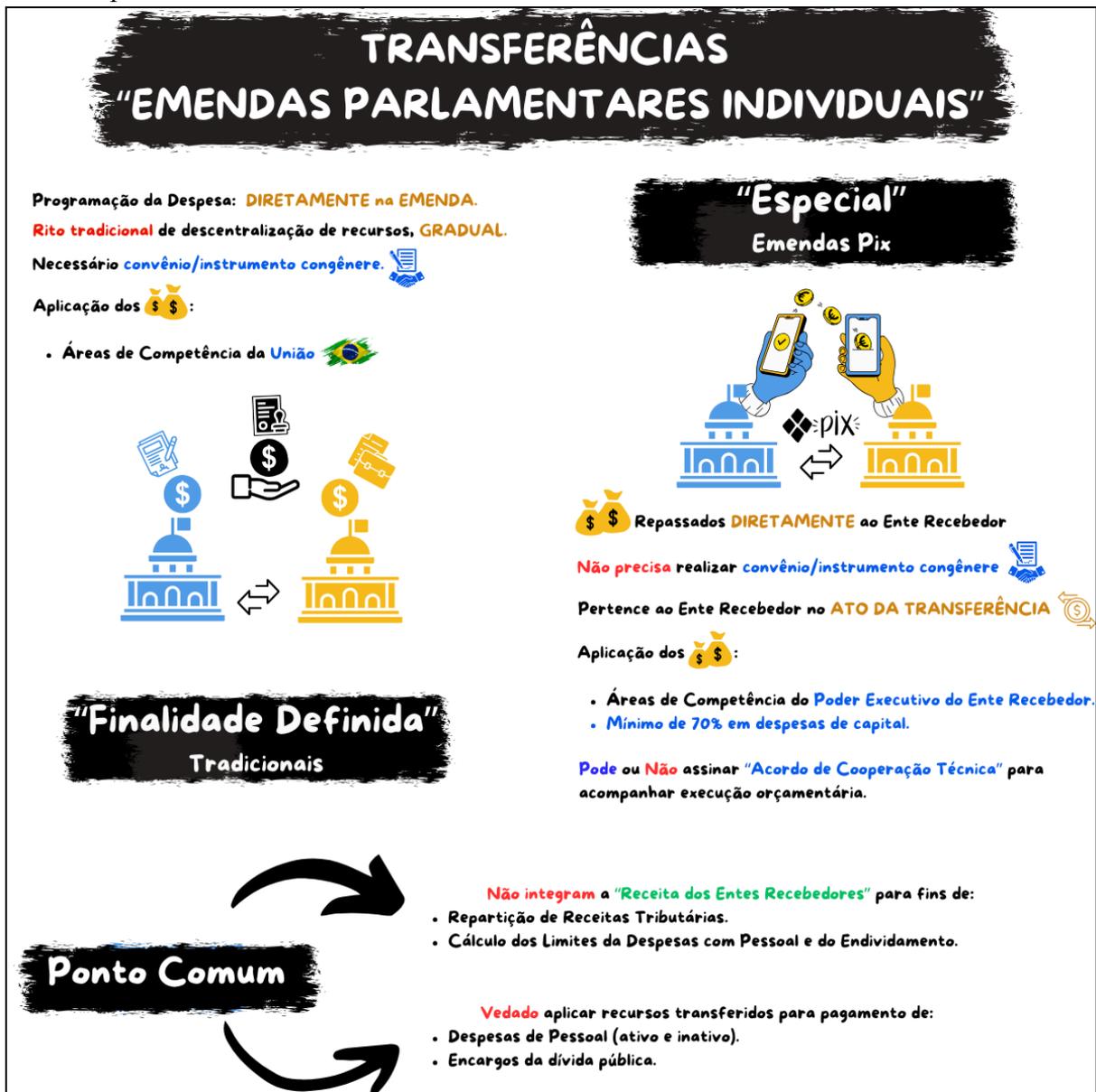
#### **2.4.1 Transferências intergovernamentais impositivas**

A Emenda Constitucional nº 105 de 2019 (Brasil, 2019e) estabeleceu duas categorias ou modalidades de descentralização de recursos para entes subnacionais advindas de emendas parlamentares individuais, a saber a transferência especial e a transferência com finalidade definida, conforme incisos I e II do art. 166-A da CF/88 (Brasil, 1988). A síntese esquematizada das principais características destas modalidades de transferência via emendas parlamentares individuais está demonstrada na Figura 10.

As transferências de recursos aos entes subnacionais previstas no art. 166-A da Carta Magna são decorrentes de emendas parlamentares individuais impositivas (Brasil, 1988, art. 166, § 11 e art. 166-A). Dessa maneira, são transferências de execução obrigatória, devendo ser repassados aos Estados, Distrito Federal e Municípios independentemente da vontade do Poder Executivo federal (Mascarenhas; Ribas, 2021). Entretanto, a Secretaria de Relações

Institucionais, conforme poderes a ela concedidos no art. 43 da Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 1/2023 (Brasil, 2023f), mantidos no art. 41 da Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR nº 1/2024 (Brasil, 2024h), consegue dosar a liberação das emendas impositivas. Isso fica claro no relatório do Transparência Brasil (2023a), que mostra um empenho de R\$ 6,3 bilhões de transferências especiais em apenas dois dias de junho de 2023, quando ocorreram votações importantes no Congresso Nacional como a Reforma Tributária.

Figura 10 - Síntese esquematizada das modalidades de transferências intergovernamentais via emendas parlamentares individuais



Fonte: Elaborado pelo autor (2025) com fundamento na CF/88 (Brasil, 1988)

Ademais, vale ressaltar que os montantes, as circunstâncias e a escolha dos entes federativos beneficiados pelos parlamentares estão condicionadas a critérios políticos

(Mascarenhas, 2023). E qual seja a modalidade de transferência escolhida, o art. 166-A deixou claro que os recursos repassados não podem compor a receita dos entes subnacionais para fins de repartição e de cálculo dos limites de despesa com pessoal e de endividamento, além de ser vedado o seu uso para pagamento de despesas com pessoal, encargos sociais e os referentes ao serviço da dívida (Brasil, 1988). Por fim, diferentemente das transferências voluntárias, as duas transferências provenientes de emendas individuais impositivas independem da adimplência do ente federativo beneficiário (Brasil, 1988, arts. 166, § 16).

#### *2.4.1.1 Transferências com finalidade definida: apenas um novo nome*

Antes da EC nº 105/2019 já eram feitos repasses de recursos via emendas parlamentares individuais impositivas nos moldes das transferências com finalidade definida por meio da EC nº 86/2015, porém agora foi dado a elas um nome para diferenciar-se da novidade trazida por aquela alteração constitucional. É o que mostra o Parecer da Comissão do Senado Federal que analisou essa proposta de EC, ressaltando que a nova forma de transferência, a especial, poderia ser aprovada “sem prejuízo de opção pela forma como atualmente ocorre, ou seja, mediante transferência com finalidade definida” (Brasil, 2019i, p. 11). Essa conclusão é ratificada por Mascarenhas (2023) ao defender que as transferências com finalidade definida já eram previstas antes da EC nº 105/2019, como um regramento amplo e geral que regulamentou tanto as emendas individuais, quanto as de bancada estadual.

Na mesma linha, as Portarias que regulam a operacionalização das emendas individuais, estabelecem que a “indicação de emenda parlamentar, cujo beneficiário seja consórcio público, serviço social autônomo ou organização da sociedade civil, deve se dar na modalidade transferência com finalidade definida” (Brasil, 2023f, art. 7º, § 8º, 2024h, art. 7º, § 7º). A partir disso, pode-se concluir que se fosse uma novidade, as transferências com finalidade definida estariam restritas aos entes subnacionais, não tendo a possibilidade de destinação de recursos para organizações da sociedade civil, por exemplo.

Posto isto, a transferência com finalidade definida é um regime tradicional de descentralização de recursos via emendas individuais impositivas. Ela segue alguns ritos mais formais de repasse, em que a “despesa é decidida previamente e especificada no orçamento, exigindo maior rigidez procedimental e, conseqüentemente, um maior controle pelo ente que repassa os recursos” (Mascarenhas, 2023, p. 3). É notório essa maior rigidez no § 4º do art. 166-A da CF/88, que estabelece que os recursos precisam ser aplicados conforme a programação previamente estabelecida pelo parlamentar e aplicados em áreas de competência

constitucional na União (Brasil, 1988). Exatamente por isso, tende a aumentar a probabilidade de eficiência e de efetividade na aplicação dos recursos (Paula, 2021).

A EC nº 105/2019 silencia quanto à necessidade ou não de utilização de convênios ou instrumentos congêneres para as transferências com finalidade definida (Brasil, 2019e). Sendo assim, com base nas destinações previstas para as emendas individuais impositivas nas Portarias que as regulam (Brasil, 2023f, 2024h), tais como entes subnacionais, consórcio público, serviço social autônomo, entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, organização da sociedade civil, fundos estaduais, distritais ou municipais ou por aplicação direta; e na visão de Mascarenhas (2023), as transferências com finalidade definida seguem, basicamente, os ritos legais das transferências voluntárias, das transferências fundo a fundo (repasses diretos entre fundos de entes federados) ou da aplicação direta (essa não é intergovernamental). Estas duas últimas são basicamente da forma explicitada no item 2.4.

No rito das transferências voluntárias, salienta-se que as transferências com finalidade definida apenas seguem os mesmos procedimentos específicos, formais e tradicionais de liberação de recursos, mas são diferentes daquelas em alguns pontos já esclarecidos no item 2.4. Pois, para se obter transferências voluntárias “há uma miríade de regras e procedimentos que requerem dos municípios um elevado grau de eficiência administrativa, sobretudo no trato das finanças públicas e das relações intergovernamentais” (Bijos, 2018, p. 322).

Nesse rito, a transferência de recursos com finalidade definida é formalizada por convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou outros instrumentos congêneres para financiar despesas de capital, na maioria das vezes (Mascarenhas, 2023). Em todos esses instrumentos, tem-se a formalização de um plano de trabalho com definição de metas, cronogramas e contrapartidas, havendo a liberação de recursos de maneira gradual na medida que se atinge as etapas de execução do plano e os requisitos contratuais, em consonância com os trâmites e procedimentos de licitações e contratos públicos (Brasil, 2000, 2016d; Olkowski, 2019). Com todas essas regras e procedimentos, o ente transferidor (União) consegue monitorar, controlar e fiscalizar a aplicação dos recursos por repassá-los de maneira gradativa, em que a mudança de titularidade só se concretiza com a entrega dos bens ou serviços pactuados (Mascarenhas, 2023).

Em síntese, a modalidade de transferência com finalidade definida se caracteriza por ser um processo de descentralização de recursos mais moroso, principalmente na liquidação da despesa. Entretanto, entrega como contrapartida uma garantia maior da aplicação do dinheiro público no objeto da despesa estabelecido pelo parlamentar na proposição da emenda, favorece um maior acompanhamento e controle tanto para o ente transferidor quanto

para os órgãos de fiscalização e para o parlamentar, e por isso, exige-se maior transparência e prestação de contas do ente beneficiado (Almeida, 2022; Brasil, 1988, art. 166-A).

É oportuno mencionar que no mínimo 50% das emendas parlamentares individuais impositivas devem ser destinadas a ações e serviços públicos de saúde, conforme dispositivo do § 10, art. 166 da Constituição (Brasil, 1988). E para essa finalidade, as emendas individuais somente são permitidas na modalidade de transferências com finalidade definida (Brasil, 2021c, 2023e). Portanto, ao menos metade das emendas individuais impositivas se concretizam na modalidade de transferência com finalidade definida com repasse de recursos para a área da saúde.

#### *2.4.1.2 Transferências especiais: a nova modalidade das emendas individuais*

A garantia de execução das emendas individuais do orçamento impositivo por si só não agradava completamente os congressistas que queriam disponibilizar os recursos para suas bases eleitorais de forma mais célere. Entendia-se que as transferências intergovernamentais via emendas parlamentares individuais estavam atreladas a um processo burocrático, complexo e moroso (Arruda, 2021; Brasil, 2019i).

Por si só, a obrigatoriedade da execução das emendas não resultava na transferência tempestiva de recursos aos entes subnacionais. Isso porque, tais emendas estavam vinculadas ao rito das transferências voluntárias, perpassando por uma rigorosa liquidação de despesa (estágio da despesa conforme visto no item 2.2.3.1) e controle, dificultando investimentos, principalmente nos municípios (Brasil, 2019i). Apesar de que a lentidão na efetiva entrega de recursos decorre de falhas e irregularidades dos municípios em convênios e contratos de repasse durante todas as suas fases, por dificuldades dos mesmos no planejamento e na qualificação do quadro de pessoal, na maioria dos casos (Brasil, 2019h; Olkowski, 2019).

Mesmo assim, apoiando-se nessas justificativas, os congressistas aprovaram a EC nº 105/2019 que criou uma nova modalidade de emendas parlamentares individuais: as transferências especiais (Brasil, 2019e). De forma a representar a verdadeira inovação do art. 166-A da CF/88 (Barbosa, 2021; Mascarenhas, 2023), essa nova modalidade flexibilizou a descentralização de recursos aos entes subnacionais via emendas individuais (Transparência Brasil, 2023b). Ou seja, desburocratizou a transferência sem vincular a uma finalidade específica, para uso livre dos Estados, Distrito Federal e Municípios sob certas condições (Arruda, 2021; Barbosa, 2021; Brasil, 2021c). Esses entes federados são os únicos possíveis

destinatários das transferências especiais, e estas só podem advir de emendas impositivas individuais (Brasil, 1988, art. 166-A, 2021b).

A transferência especial possibilita a descentralização fiscal da esfera federal para o caixa dos entes subnacionais de maneira direta. Isto é, ocorre uma instantânea mudança de titularidade dos recursos, e a partir daí os governos locais têm ampla liberdade em definir como serão aplicados (Brasil, 1988, art. 166-A, § 2º, 2023d). Essa repentina transmissão de haveres, segundo Mascarenhas (2023), advém do fato dessa transferência ser uma modalidade de repasse incondicionado, possibilitando os parlamentares proverem recursos aos governos estaduais, distrital ou municipais sem nenhuma finalidade específica ou definição do objeto da despesa (Brasil, 2021c), sem exigência de celebração de convênio ou qualquer outro instrumento congênere (Brasil, 1988, art. 166-A, §2º, inciso I), sem a necessidade de apresentação de estudos, projetos e políticas públicas previamente (Arruda, 2021; Paula, 2021), e também sem anuência do Poder Executivo federal (Transparência Brasil, 2023b).

Desta forma, as transferências especiais apresentam um procedimento simplificado e célere, pois não há estipulação de plano de trabalho, metas, cronogramas e contrapartida. Isso torna a liquidação e o pagamento (repasse) da despesa mais breve (Almeida, 2022; Arruda, 2021; Mascarenhas, 2023; Paula, 2021). Em sentido contrário, os mesmos autores destacam que há um menor controle por parte do ente transferidor, justamente pelo fato do ente beneficiário ser livre para definir em que será gasto o recurso recebido, exigindo-se apenas que seja em suas programações finalísticas, geralmente oriundas do PPA do executivo local (Brasil, 1988, art. 166-A, § 2º, inciso III, 2021b). Além disso, exige-se a aplicação de no mínimo 70% em despesas de capital, e a execução está sujeita às vedações (mencionadas no item 2.5.1) incidentes sobre quaisquer repasses aos governos subnacionais mediante emendas impositivas individuais nesta modalidade (Brasil, 1988, art. 166-A, §§ 1º e 5º).

Sob a ótica de Conti (2022) e Mascarenhas (2023), as transferências especiais são um grande avanço para os deputados e senadores, que não só queriam a garantia de execução de suas emendas individuais, como também fazer chegar de forma mais rápida os recursos em suas bases eleitorais, representando um verdadeiro ganho tanto na flexibilização das condições de gasto quanto no tempo de recebimento dos recursos pelos entes subnacionais. Devido a tamanha velocidade e facilidade com que os haveres chegam aos cofres dos entes federativos beneficiados, essa modalidade de emendas individuais impositivas foi apelidada de ‘emendas Pix’, fazendo referência ao sistema de pagamento eletrônico instantâneo em real implementado pelo Banco Central do Brasil no ano de 2020 (Transparência Brasil, 2023b).

Almeida (2022) mostra que há diferenças consideráveis entre a transferência com finalidade definida e a transferência especial. Na primeira se efetiva por um procedimento mais lento, complexo e burocrático, mas garante um maior monitoramento e controle pelo ente transferidor e órgãos de fiscalização. Enquanto que na segunda, vislumbra-se um processo mais simples, fácil e célere na disponibilização de recursos para o ente beneficiário final, porém apresenta um cenário de baixo controle daquele que transferiu e do parlamentar que emendou (este vive um *trade-off*). Outro fator que favorece ainda mais as emendas Pix, conforme destaca Almeida (2022), trata-se do número bem menor de razões que levam a impedimentos de ordem técnica destas se comparadas ao amplo rol de itens que podem obstar as transferências com finalidade definida (Brasil, 2021d, 2024h).

Apesar da facilidade, da imediata transferência sem que haja nenhum instrumento contratual e da discricionariedade do gestor local em aplicar os recursos recebidos, destaca-se, contudo, que o recebimento é imprevisível e irregular, pois está atrelado a negociações políticas entre os parlamentares e os governos locais (Mascarenhas, 2023). Deda e Kauchakje (2019) verificaram que municípios de estados que tinham maior representação no Congresso Nacional receberam mais transferências voluntárias discricionárias do que os com sub-representação. Já Almeida (2022, p. 24) verificou que quando o prefeito e o parlamentar são alinhados politicamente, “há maior probabilidade de recebimento de transferências especiais, uma vez que, conforme exposto, o parlamentar pode obter maior utilidade caso beneficie, em transferências especiais, municípios com prefeitos correligionários”.

Essa discricionariedade, embasada em critérios políticos na escolha do ente subnacional favorecido, acarreta em problemas de falta de equidade e de integração com o planejamento nacional. Isso posto que, em grande parte, a opção feita pelo parlamentar não tem qualquer relação com o PPA federal em prioridades como redução de desigualdades ou melhoria em índices socioeconômicos (Mascarenhas, 2023). A equidade existe apenas na execução das emendas (Brasil, 1988, art. 166, § 19), sem diferenciação no trato entre os congressistas que as propuseram. Porém, a escolha dos entes federados a serem beneficiados segue o critério político conforme apontam aqueles autores (Almeida, 2022; Deda; Kauchakje, 2019; Mascarenhas, 2023), o que para o Ministério Público Federal, atinge os princípios constitucionais da moralidade administrativa e da impessoalidade (Brasil, 2019h).

Ainda assim, quando do seu recebimento, estes devem observar o disposto na Lei de Licitações e Contratos Administrativos na execução descentralizada dos recursos (Brasil, 1988, art. 37, inciso XXI, 2021a). Na perspectiva de Paula (2021, p. 95):

As transferências especiais, na prática, apenas mudam a esfera responsável, pelos estados, visto que estados, municípios e DF não estão liberados da obrigatoriedade de licitar ou de justificar a dispensa/inexigibilidade de licitação. Assim, o tempo supostamente economizado, no repasse dos recursos, será gasto, pelo próprio ente, na elaboração de projetos, os quais não raro são de baixa qualidade.

A despeito de não haver nenhuma intervenção do ente transferidor (União), o § 3º do art. 166-A da CF/88 traz uma faculdade ao ente receptor de transferência especial de estabelecer contratos de cooperação técnica, com o intuito de auxiliar no acompanhamento da execução orçamentária e aplicação final dos recursos públicos (Brasil, 1988). Nessa cooperação de interesse mútuo, não existe nenhuma obrigação de transferência de pecúlio entre os participantes (Brasil, 2016c).

#### *2.4.1.3 Outros aspectos das emendas Pix e críticas quanto a transparência e uso inapropriado*

Até aqui, viu-se que as transferências especiais conseguiram suprir a lacuna temporal de transferência de recursos para os estados e municípios, tornando-a mais simples e menos burocrática ao não exigir nenhum instrumento contratual prévio para a liberação dos haveres, nem estipulação de uma finalidade. Porém, essa questão somada a discricionariedade conferida aos gestores locais na definição do gasto e outras características e críticas que envolvem as transferências especiais (abordadas adiante), torna o cenário preocupante em questões de governança pública como planejamento integrado, eficiência, efetividade, publicidade e transparência (principalmente sua face ativa), prestação de contas e uso inapropriado dos recursos.

Como visto no item 2.4.1, estar inadimplente não é condição que impeça um ente federativo de receber transferências de recursos via emendas parlamentares, inclusive as individuais impositivas na modalidade de transferências especiais (Brasil, 1988, arts. 166, § 16). Contudo, dívidas com a União e irregularidades na prestação de contas podem ser reflexos de uma gestão financeira e fiscal inadequada e ineficiente em municípios (Transparência Brasil, 2023b). Considerando o período de 2020 a 2022, 733 municípios beneficiários de emendas Pix somavam R\$ 212,87 bilhões em dívidas ativas cadastradas na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (Transparência Brasil, 2023b).

A partir de um dos principais aspectos das emendas Pix, a mudança de titularidade dos recursos na efetiva transferência financeira (Brasil, 1988, arts. 166-A, § 2º, inciso II), há uma mudança de competência de controle e fiscalização acerca da regularidade da aplicação dos

valores recebidos pelos entes beneficiados. Nesse caso, migra-se da Corte de Contas federal para as locais, conforme próprio entendimento do TCU no Acórdão nº 518/2023 (Brasil, 2023b). Nos incisos II e VI do art. 71 da CF/88 (Brasil, 1988) determinam que compete ao TCU julgar contas de responsáveis por dinheiros, bens e valores que compõem o erário federal, e “fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município”. Sendo assim, a competência de fiscalizar a regularidade da aplicação das emendas Pix é repassada ao sistema de controle local não somente por essas transferências não demandarem convênios ou instrumentos congêneres, mas também pelo fato dos recursos transferidos serem de titularidade dos entes subnacionais e não mais da União (Brasil, 1988).

Além disso, a EC 105/2019 trouxe alguns condicionantes (já mencionados) para a execução das transferências especiais (Brasil, 1988, art. 166-A, § 1º, § 2º, inciso III e § 5º). No mesmo Acórdão supramencionado (Brasil, 2023b), o TCU afirma ser sua a competência para fiscalizar esses condicionantes constitucionais por meio de informações inseridas no Transferegov.br<sup>2</sup> (antiga Plataforma +Brasil), mantida a competência das Cortes de Contas locais quanto à regularidade na aplicação dos recursos. Entretanto, Mascarenhas (2023, p. 26) acredita ter uma “impossibilidade operacional de cisão entre o controle das condicionalidades do artigo 166-A, de um lado, e a regularidade geral da execução orçamentária dessas verbas do outro, podendo haver conflito de interpretações entre diferentes cortes de contas”.

Essa dificuldade de controle foi alertada pelo Ministério Público Federal (MPF) ao afirmar que “a pulverização da fiscalização de recursos de natureza essencialmente federal entre órgãos de controle estaduais e municipais dificulta a identificação de fraudes sistêmicas” (Brasil, 2019h, p. 4). Sendo assim, tal limitação de controle, ao não aproveitar todo o *know-how* construído pelos órgãos federais de controle, tende a elevar o risco de ineficiência e desperdício, da malversação no uso e de desvios de recursos (Barbosa, 2021; Brasil, 2019h). Chaves (2020, p. 17) argumenta que essas questões “impedem a fiscalização pela União da aplicação de recursos que, verdadeiramente, são federais”, mas que o governo federal perdeu a capacidade gerencial sobre os mesmos.

Há alguns problemas que dificultam a fiscalização e o controle desses condicionantes e da regularidade de aplicação. O primeiro é que “sequer há entendimento consolidado sobre se a proporção mínima com despesas de capital deve considerar cada emenda unitariamente, o

---

<sup>2</sup> “O Transferegov.br constitui ferramenta integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União a órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital, municipal, direta ou indireta, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos” (Governo Federal, 2025, n.p.).

conjunto de emendas de um parlamentar ou o total de recursos recebido por um ente” (Transparência Brasil, 2024a, p. 6). Ademais, a Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411, de 15 de junho de 2021 (Brasil, 2021d, art. 19) dispõe que o ente subnacional recipiente “poderá registrar na Plataforma +Brasil, para fins de transparência e controle social das transferências especiais, os dados e informações referentes à execução dos recursos recebidos”, sendo essa ainda vigente e que suas antecessoras também traziam esse dispositivo. A Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 1, de 3 de março de 2023 (Brasil, 2023f, art. 27) também dispõe que “os entes federativos poderão registrar na plataforma Transferegov.br, para fins de transparência e controle social das transferências especiais, os dados e informações referentes à execução dos recursos”.

Essas normativas, que regulam a execução orçamentária e financeira, além da operacionalização das emendas, vão contra os princípios de transparência e controle orçamentários, pois a faculdade dada ao gestor local em realizar ou não a prestação de contas dificulta esse trabalho de fiscalização tanto pelo TCU (condicionantes constitucionais), quanto pelos tribunais de contas locais (regularidade), o controle pelo próprio parlamentar e, também, o controle social. Tanto é que em apuração feita pelo Transparência Brasil (2023b) em maio de 2023, apenas 5% do montante dos valores transferidos de 2020 a 2022 por emendas Pix haviam sido informados alguma coisa no Transferegov.br, e que devido a permissividade das normas, a grande maioria dos entes beneficiados não informam nada na plataforma. Para mais, não há transparência ativa quase nenhuma nos municípios, sendo “humanamente impossível levantar, junto a cada ente público, com o quê o recurso foi gasto e se essa ação estava vinculada a um plano de política pública específico” (Transparência Brasil, 2023a, p. 4), ou seja, é extremamente difícil saber como e em que área os entes subnacionais destinaram esses recursos recebidos, ao menos no período de 2020 a 2023.

As emendas de relator-geral (RP-9), consideradas inconstitucionais pelo STF, não tinham transparência nem *accountability* tanto na origem - não se conheciam os verdadeiros parlamentares proponentes, quanto no destino - não era possível rastrear as informações sobre como os recursos haviam sido aplicados (Cruvinel, 2021). Ainda que se conheça os autores das transferências especiais, elas mantêm um grau de obscuridade em relação à ausência de transparência e *accountability* observadas nas emendas do orçamento secreto (Mascarenhas, 2023; Transparência Brasil, 2023b), de maneira dupla: não se sabe na grande maioria como os recursos foram aplicados pelo ente beneficiário e não se conhece quem é o destinatário final na programação da LOA.

O primeiro já foi explicitado acima e decorre do caráter voluntário em se prestar contas dado aos governos estaduais e municipais nas normativas e da falta de transparência ativa dos mesmos, não sendo possível identificar em que se foi gasto 95% do montante empenhado no período de 2020 a 2022 (Transparência Brasil, 2023b).

O segundo aspecto de opacidade encontra-se na programação das emendas Pix na LOA com uma indefinição da área, da finalidade e do destino final dos recursos (Paula, 2021; Transparência Brasil, 2023b). Os deputados e senadores podem ou não definir qual será o ente beneficiário (destino) de suas emendas individuais por transferências especiais no PLOA, sendo que nos orçamentos aprovados no período de 2020 a 2023, 85% das transferências especiais programadas não informaram o destino exato dos recursos (Transparência Brasil, 2023b). Essa possibilidade advém de dois campos da classificação da despesa conforme visto no item 2.2.3.3 e previsto no MTO (Brasil, 2024e): o subtítulo (localizador geográfico da ação) da classificação programática e a modalidade de aplicação da classificação por natureza da despesa. A indefinição do ente destinatário é observada quando a modalidade de aplicação se refere a transferências a Municípios ou a definir e não há nenhuma especificação no subtítulo, indicando apenas que se trata de município de determinado estado ou região do país (Brasil, 2023e, 2024e).

É o que se observa no Quadro 2, que traz informações da programação da LOA-2024 no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP, a título de exemplificação. O mesmo raciocínio vale para a modalidade de aplicação de transferências a Estados e ao DF.

Quadro 2 - Programação das emendas Pix na LOA-2024 no SIOP

Ação	Localizador	Modalidade
0EC2 - Transferências Especiais	0022 - No Estado do Piauí	40 - Transferências para Municípios
0EC2 - Transferências Especiais	0029 - No Estado da Bahia	40 - Transferências para Municípios
0EC2 - Transferências Especiais	0025 - No Estado da Paraíba	40 - Transferências para Municípios
		99 - A DEFINIR
0EC2 - Transferências Especiais	0025 - No Estado da Paraíba	40 - Transferências para Municípios
0EC2 - Transferências Especiais	0025 - No Estado da Paraíba	40 - Transferências para Municípios
0EC2 - Transferências Especiais	1954 - No Município de Aratuípe - BA	40 - Transferências para Municípios

Fonte: SIOP (Brasil, 2024g).

O ente a ser beneficiado somente é conhecido no momento do empenho (reserva) desses recursos pela União (Brasil, 1964, art. 58), estágio obrigatório da despesa e prévio à efetiva transferência, sendo identificado neste momento o nome e o CNPJ daquele na nota de empenho (Brasil, 1964, art. 61). Essa ausência de especificação na programação da LOA, segundo a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, “impede que se conheça sua destinação no território brasileiro, reduzindo-se a possibilidade de se verificar o cumprimento do papel das transferências segundo o princípio federativo de redução de desigualdades regionais e sociais (art. 3º, III da CF)” (Brasil, 2021c, p. 11).

Estudos mostram que há uma crescente das transferências especiais, seja no número de emendas feitas, de parlamentares que passaram a utilizá-las ou dos montantes programados e empenhados (Transparência Brasil, 2023b). Essa elevação foi acompanhada com a destinação (visualizadas na grande maioria após o empenho) de emendas Pix para municípios de pequeno porte (até 10 mil habitantes), que se somados receberam 25% desses recursos mesmo representando em torno de 5% de toda a população favorecida (Transparência Brasil, 2023a), “afetando potencialmente o modelo federativo no que tange ao equilíbrio na distribuição de recursos e competências” (Brasil, 2021c, p. 11).

Essas cidades são apontadas como locais onde a transparência e os controles interno e externo são baixos, abrindo portas para o uso ineficiente ou inadequado (Barbosa, 2021; Transparência Brasil, 2023a). Quanto ao controle externo, Zuccolotto e Teixeira (2017, p. 407) apuraram que “muitos tribunais de contas não apresentam seus pareceres prévios para a sociedade, e quando o fazem, apresentam um relatório excessivamente técnico, ou seja, um relatório elaborado por uma burocracia especializada para atender a outra burocracia”. No mesmo sentido, Rocha, Zuccolotto e Teixeira (2020) analisaram os portais dos Tribunais de Contas brasileiros com vistas a verificar a permeabilidade dos mesmos à população, e observaram que no geral, eles são pouco transparentes, além de não favorecerem a responsabilização e a participação social, estando ainda muito isolados da sociedade.

A justificativa seria oportunizar cidades menores na ânsia de reduzir as desigualdades, mas a falta de programação, de planejamento adequado e de prestação de contas dificultam a verificação desse objetivo (Brasil, 2021c). Cidades que receberam volumosas transferências especiais, não aprimoraram indicadores de saneamento básico e acesso à água (locais que necessitam de melhorias nessas questões), pairando, no mínimo, a dúvida sobre a efetividade do gasto e a priorização dos gestores municipais (Paula, 2021; Transparência Brasil, 2023a).

Por todo esse contexto e aspectos das emendas Pix, algumas instituições e autores (Arruda, 2021; Brasil, 2019i, 2019h, 2022a; Menezes, 2021) apresentaram críticas quanto à

programação e planejamento; falta de equidade e impessoalidade na escolha dos entes favorecidos; dificuldades de fiscalização e responsabilização por ter baixa prestação de contas e transparência da execução dos recursos transferidos; ineficiência e propensão à prática de corrupção. As transferências especiais representam bem a velocidade de destinação de recursos aos entes subnacionais, todavia carregam consigo uma fraca capacidade de governança, devido a carência de transparência, de controle (inclusive o social) e de *accountability*, favorecendo um cenário de incerteza da aplicação, com possibilidade de estar longe dos anseios do parlamentar proponente, dos objetivos da União (ente transferidor) e principalmente da sociedade (Almeida, 2022; Brasil, 2021c; Mascarenhas, 2023). O MPF fez um alerta na análise da proposta de Emenda Constitucional das transferências especiais ao afirmar que “sob a ótica dos parlamentares, a PEC visa a desburocratização do uso das verbas públicas em prol dos anseios da população, porém, tal argumento não fundamenta a redução de controle, ainda que sustente a agilidade no repasse de verbas a estados, DF e município” (Brasil, 2019h).

Até a presente parte deste trabalho, foi feito um compilado do contexto do orçamento brasileiro relacionado às legislações e às teorias de distribuição e execução orçamentária. Quanto a elas, foram elucidados pontos do orçamento anteriores à CF/88; dos instrumentos de planejamento e orçamento - PPA, LDO e LOA; do ciclo orçamentário (planejamento, discussão e aprovação, execução e o controle), estágios e classificações da despesa e os princípios orçamentários; da caracterização das emendas parlamentares; da relação delas com a discricionariedade do Executivo no contexto do presidencialismo de coalizão e do preceito autorizativo do orçamento; do redesenho orçamentário e do caminho da impositividade (infra e constitucional); da diferenciação das transferências intergovernamentais; do entendimento emendas individuais impositivas nas modalidades com finalidade definida e de transferências especiais (emendas Pix), enfatizando maior detalhamento, características e críticas desta última.

Essas teorias mostram e sustentam um cenário preocupante de falta de planejamento integrado, eficiência, efetividade, prestação de contas e de transparência das emendas Pix, em que o destino mais observado é para municípios menores. As mesmas teorias indicam que estes são cercados por um contexto de baixa governança, transparência e controle. Mas não utilizam uma comprovação com números e associações com outras variáveis/índices como governança, *accountability*, transparência. Ou seja, se não há a comprovação e a teoria está apenas conjecturando essa hipótese, pode ser que haja uma possibilidade de que não exista a correlação que ela sustenta. Será que os números e as associações estatísticas mostram o

mesmo? Talvez seja uma das principais lacunas da literatura até aqui. Por isso se mostra importante relacionar e associar a distribuição das transferências especiais com outros índices que mensuram e avaliam aspectos de governança de maneira ampla dos entes municipais.

## 2.5 GOVERNANÇA, ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, TEORIAS E NORMATIVOS

Conforme o que foi destacado ao longo dos últimos tópicos, o cenário de (in) transparência e gestão dos recursos que envolvem a distribuição e execução orçamentária, mais especificamente as emendas Pix, despertam um olhar de preocupação com base nas teorias e normativas que foram destacadas. As informações sobre essas emendas são utilizadas no presente trabalho tanto sob a ótica da governança pública e seus princípios como a transparência, a responsabilização e o controle social quanto pela distribuição dos recursos aos municípios que as envolvem.

E essa posição faz todo sentido, pois durante anos houve um fortalecimento do aparato legal brasileiro que persegue a aplicação dos bons preceitos da governança na Administração Pública, com grande ênfase na promoção da transparência. Mas primeiro, faz-se necessário entender esses conceitos, para, então, adentrar em seus aspectos legais, até porque estes podem ser reflexos do que se discute sobre a governança no conhecimento científico.

O início da formação do conceito de governança advém da teoria da agência (Buta; Teixeira, 2020). Ela esclarece que com o expansionismo das organizações, a propriedade estava pulverizada em diversos acionistas, o que segregou e afastou a gestão - agentes, executivos, gerentes - da propriedade - principal, acionistas (Rossetti; Andrade, 2022). Os gerentes, dotados de poder de decisão na gestão dos recursos das empresas, delegado pelos proprietários, nem sempre optam por decisões que favorecem os interesses destes, segundo os preceitos dessa teoria (Jensen; Meckling, 1976).

Há, portanto, uma dissonância informacional em favor dos executivos, que detêm o controle das ações. E, como a ação dos agentes visa, em várias situações, o alcance de interesses próprios em detrimento dos objetivos dos acionistas, começam a surgir os conflitos de agência (Correia; Amaral, 2006). Esses conflitos criam vários problemas, sendo que a não congruência dos objetivos do agente e do principal desemboca em decisões que não contribuem em nada para a maximização do valor da organização (Fama; Jensen, 1983). Sendo assim, a teoria da agência busca estudar e analisar os custos de transação devido aos

conflitos de agência (e seus problemas) originados pela dissociação informacional e de interesses entre a propriedade e a gestão (Jensen; Meckling, 1976).

Bernardes e Brandão (2005) mostraram alguns estudos sobre a teoria de agência sob a perspectiva dos *stakeholders*, a qual explicita que existem várias partes interessadas na organização, não somente os acionistas. A partir disso, há diversos conflitos de interesses entre os agentes e esses interessados, que podem ser: acionistas, funcionários, fornecedores, clientes, sociedade, entre outros. Essa visão é compartilhada por Cadbury (1992), Kooiman (2003) e Rhodes (1996).

É possível transpor essa análise de conflitos de agência em organizações públicas. O problema de agência existente no setor público é complexo devido ao elevado número de principais e agentes (Kooiman, 2003; Martins; Jeremias Junior; Enciso, 2018; Rhodes, 1996). Neste caso, a sociedade civil e os cidadãos configuram o principal, pois especificamente no Brasil, conforme a CF/88 (Brasil, 1988), o poder emana do povo, e a figura do agente está representada pela burocracia estatal e seus servidores e representantes eleitos (delegados pelos cidadãos), que em tese deveriam decidir pelo bem do principal com a entrega de bens e serviços públicos de qualidade. Entretanto, em diversos momentos, agem em discrepância com os interesses da população (Martins; Jeremias Junior; Enciso, 2018).

Neste cenário, enxerga-se qualquer organização (pública ou privada) como um conjunto de relações contratuais difíceis e complexas, que envolvem um elevado número de atores e custos de transação decorrentes de elementos de incerteza, negociação, assimetria de informações, oportunismo e racionalidade limitada (Correia; Amaral, 2006; Williamson, 1988). Além dos diversos problemas causados, como baixo desempenho, escândalos corporativos, baixo retorno financeiro para os acionistas, crise de credibilidade, insegurança dos fornecedores de capital (Fama; Jensen, 1983), crimes de corrupção na Administração Pública, desvios de verbas públicas, ineficiência e baixa qualidade dos serviços públicos.

Desta forma, identificada tal situação nas relações contratuais, é preciso uma ação que mitigue estes riscos e custos decorrentes da assimetria de informações e de interesses conflitantes. Nesse sentido, “o ideal seria, então, um sistema de governança corporativa que minimizasse os custos de agência atuando em paralelo com um sistema de governança contratual que diminuísse os custos de transação” (Rabelo; Silveira, 1999). É diante dessas teorias que surge o tema da governança, corporativa e pública, além de outros conceitos correlatos e interligados. Vislumbra-se nela um conjunto de práticas que permita um sistema equilibrado de decisões (Rabelo; Silveira, 1999), com ações de controle, monitoramento e gerenciamento das atividades e decisões dos agentes.

A governança apresenta uma enorme e variada gama de conceitos, em diferentes abordagens teóricas (Buta; Teixeira, 2020). É um conceito multidimensional (Rose-Ackerman, 2017), com diversos significados e operacionalizações em normativos (Gisselquist, 2014), além de apresentar muitas definições principiológicas (Kissler; Heidemann, 2006). Isto é, não há uma definição única e certa para governança. Adiante segue alguns conceitos e definições, além de elementos correlatos importantes.

A governança corporativa seria a maneira como as organizações são administradas, controladas e direcionadas para equilibrar os interesses dos seus grupos de interessados: acionistas, gestão, clientes, fornecedores, credores, governo e sociedade (Cadbury, 1992). A governança corporativa, nada mais é do que a estrutura e os mecanismos organizacionais dispostos aos proprietários (investidores) para que monitorem e controlem as ações e operações de forma eficiente, com vistas a garantir o alinhamento das decisões dos gestores com o que aqueles almejam (Shleifer; Vishny, 1997).

Na mesma linha, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC (2015) enxerga a governança como a forma sistêmica que as instituições controlam, administram e direcionam os conflitos de agência entre proprietário, diretoria, conselho de administração e outros interessados, de modo a maximizar a credibilidade e o valor organizacional. Para Martins, Jeremias Junior e Enciso (2018, p. 2) a governança corporativa tem como um de seus objetivos, “acompanhar o relacionamento entre a administração (agentes) e os proprietários (principais) e reduzir as diferenças existentes entre eles, principalmente em relação a assimetria de informações”.

Antes de adentrar aos conceitos sobre governança pública é válido inserir no debate um conceito que surge tanto da teoria da agência como dessas definições de governança: *accountability*. Viu-se que uma das finalidades da governança é controlar e direcionar as ações dos agentes. Esse controle e monitoramento está intimamente associado com a *accountability*, que se apresenta como a responsabilidade de um ator ou organização diante de um resultado esperado (Mosher, 1968). O processo de *accountability*, então, envolve não somente a responsabilização como o ato de prestação de contas e justificativas por conta própria (virtude), que possibilita o monitoramento, a avaliação e o controle de decisões e ações. Abrange, também, os mecanismos e procedimentos institucionais pelos quais os agentes (públicos ou privados) são responsabilizados por seus atos (Bovens, 2010).

No tocante à *accountability* pública, Day e Klein (1987), Mulgan (2000) e Schedler (1999) esclarecem que a responsabilização compreende a exigência (não somente a vontade própria) que os gestores ou órgãos públicos têm de prestar contas e justificar suas próprias

decisões ou omissões à sociedade e outras partes interessadas; além dos mecanismos institucionais que possibilitem correções ou imposição de sanções em situações que estejam em desacordo com o interesse público ou com preceitos legais. Isto é, são duas faces de uma mesma moeda, o dever de prestação de contas e a possibilidade de responsabilização dos gestores públicos por sua atuação (Brasil, 2020c).

A *accountability* social (controle social) seria a responsabilização dos agentes públicos de maneira direta pelos cidadãos e pela sociedade civil, com vistas a assegurar que políticas e ações atendam aos seus interesses e direitos (Gaventa, 2006). Fung (2006) complementa que a participação social e a transparência são elementos cruciais para a efetividade dos mecanismos da *accountability*, sendo preciso que esta os promovam ao ponto de que os cidadãos sejam capazes de fiscalizar e influenciar as políticas públicas.

É neste rumo que Buta e Teixeira (2020, p. 385) afirma que “os aspectos de transparência e corrupção podem ser reduzidos e inseridos no ‘guarda-chuva’ da *accountability*, uma vez que se trata de aspectos altamente relacionados”. A falta de transparência, nessa ideia, pode fazer com que a política pública não seja *accountable*, no sentido de não se ter um controle e uma fiscalização sobre a mesma. Em condições de assimetria de informações, a exigência de transparência e prestação de contas pode possibilitar o efetivo exercício de cidadania (poder), induzindo a responsabilização e a ação dos atores públicos, além de atuar como elemento anticorrupção (Schedler, 1999).

Os conceitos de governança pública também são numerosos. Young e Wenhao (2012) a define como sendo a somatória dos procedimentos utilizados, pelos atores que cerceiam a organização pública, para administrar assuntos comuns. Gisselquist (2014) evidencia que é o uso do poder político na gestão e controle desses assuntos coletivos. Abordagens assim, buscam “valorizar aspectos relacionados ao monitoramento e controle da Administração Pública, bem como à promoção de transparência como forma de redução da assimetria de informações” (Buta; Teixeira, 2020, p. 380), considerando os conflitos e custos de agência.

Cruz e Marques (2013) apresenta a governança pública como a junção da transparência, prestação de contas, participação dos grupos de interesse e responsabilização das decisões dos gestores públicos. Mello e Slomski (2010) acreditam que ela seja o conjunto de mecanismos capazes de tornar o governo mais transparente e aberto à participação dos cidadãos no planejamento e nas decisões, além de ser mais eficiente, eficaz e responsivo na gestão de recursos e na implementação de políticas públicas. Ahmad (2005) a define como sendo a capacidade estatal em elaborar e implementar políticas públicas (entrega de bens e serviços públicos), sendo estas monitoradas, avaliadas e responsabilizadas.

Kooiman (2003) debate que a governança pública envolve as decisões do governo e a suas interações com todos *stakeholders*, colaborando para o alcance de objetivos públicos. Esses *stakeholders*, a partir da participação, buscam interagir e compartilhar responsabilidades (Rhodes, 1996). Essas abordagens destacam a importância das partes interessadas nas ações do governo como mecanismos de governança pública, sendo crucial envolver e considerar suas opiniões no processo de tomada de decisões sobre problemas comuns, de modo que se ofereça bens e serviços públicos mais assertivos, efetivos e de maior qualidade (Freeman; Reed, 1983; Mayntz, 1998). Assim, seria ideal que a governança pública possibilitasse a participação desses atores não somente em processos de planejamento, como também de implementação, de prestação de contas e de avaliação das políticas públicas (Martínez, 2005).

Desse modo, não é suficiente que a governança pública seja usada na formulação de políticas e decisões técnicas avançadas. Mais do que isso, estas devem ser legitimadas e controladas pela sociedade, de maneira a garantir o atendimento dos interesses da mesma (Buta; Teixeira, 2020; Rose-Ackerman, 2017). Até porque, considerando a abordagem democrática de governança pública, no estado republicano, os gestores públicos são os representantes eleitos e legitimados pelo povo, que não somente devem prestar contas e serem responsáveis em seus atos, como também precisam que suas decisões sejam reflexos de grupos sociais (Almeida; Mello, 2011; Buta; Teixeira, 2020). Isso somente é possível com ações transparentes e a promoção da participação cidadã, meios essenciais para que a governança seja verdadeiramente democrática (Martínez, 2005).

Entretanto, é preciso que os pressupostos de governança forneçam e promovam as condições institucionais necessárias para a participação social (Mayntz, 1998). Essas condições antecedem a governança pública propriamente dita (Buta; Teixeira, 2020) e seriam a estabilidade e credibilidade política, igualdade, integridade, legalidade, ética, direitos, segurança, entre outros.

Com base nessas definições até aqui, visualiza-se que a governança pública apresenta variadas abordagens conceituais. Ao analisar vários conceitos e índices, Buta e Teixeira (2020) enxergaram diferentes enfoques da governança pública. Analisaram conceitos que focam no monitoramento e controle social da gestão pública; na participação social nas decisões do governo; outros que consideram a governança pública como uma coordenação interesses de diversos *stakeholders* na implementação de políticas públicas; definições que abordam a capacidade do governo em ser eficiente e efetivo; além de perspectivas conceituais que mostram as condições necessárias (princípios) para a boa governança. E, considerando os

conceitos e indicadores estudados e analisados, entendem que a governança pública envolve os “arranjos de natureza pública que permitem a participação de todos os interessados, sob a coordenação do Estado, na solução dos problemas comuns, possibilitando assim a entrega de serviços públicos de qualidade, bem como o controle social” (Buta; Teixeira, 2020, p. 389).

Segundo o Referencial Básico de Governança do TCU<sup>3</sup>, a governança pública é formada por “mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2020c, p. 36). Especificamente, a governança orçamentária busca todos esses mecanismos para melhoria da qualidade do gasto público (Bijos, 2014). Martins, Jeremias Junior e Enciso (2018) e Mello e Slomski (2010) argumentam que adoção de boas práticas de governança pública é capaz de tornar a gestão mais eficaz e efetiva, permitindo não só a qualidade, como também a perenidade dos serviços dispostos à sociedade.

A governança pública é norteada por seus princípios. E há uma diversidade de definições principiológicas (Kissler; Heidemann, 2006). Zorzal e Rodrigues (2015), ao analisarem publicações de vários órgãos nacionais e internacionais, encontraram como pontos congruentes, os princípios de transparência, *accountability*, integridade e conformidade, equidade e responsabilização. Oliveira e Pisa (2015) consideram que os gestores públicos devem se pautar pela ética, integridade, equidade, efetividade, conformidade legal, prestação de contas, transparência e *accountability* social. No Brasil, os princípios que regem a governança pública estão dispostos no Decreto nº 9.203/2017 (Brasil, 2017a), sendo a confiabilidade, a integridade, a capacidade de resposta, a melhoria regulatória, a transparência, a prestação de contas e a responsabilização.

Zorzal e Rodrigues (2015) destacam que deve haver uma inter-relação desses princípios, com uma posição destacada para a transparência, pois ela tem uma interferência direta no sucesso dos demais princípios e é capaz de reduzir a assimetria de informações entre a sociedade (e também órgãos de controle) e os gestores públicos. Isso porque, conforme aponta o TCU (Brasil, 2020c), a transparência busca fornecer informações claras, completas, objetivas e acessíveis para todos aqueles que por elas se interessarem.

A transparência pública, tomada como princípio da governança pública, é o direito de acesso às decisões e disponibilização de informações ao público, de modo que os cidadãos e as demais partes interessadas tenham a possibilidade de monitorar, analisar e responsabilizar as ações dos gestores públicos (Hood, 2006). Para Roberts (2006), a transparência pública vai

---

<sup>3</sup> Estabelece orientações para a prática governança pública nos órgãos públicos (Brasil, 2020c).

além de apenas divulgar dados e informações, ela deveria envolver um ambiente propício para que os cidadãos pudessem ser capazes de acessar, compreender e utilizar de maneira efetiva na função de controle social. Sendo assim, informações públicas acessíveis e compreensíveis de maneira rápida e assertiva podem ajudar a envolver e ampliar a participação dos cidadãos, influenciando na maneira que os gestores públicos decidem e agem.

Zuccolotto e Teixeira (2017, p. 390) afirmam que “a transparência é um princípio fundamental para a consolidação democrática” num cenário de descentralização. Isso acontece porque a transparência, dentro do contexto da governança orçamentária, dispõe as informações necessárias para reivindicar direitos; verificar a eficiência e a efetividade da aplicação de recursos públicos; favorecer o controle e a participação social; possibilitar condições para a responsabilização de gestores públicos e promover a integridade, legalidade e conformidade dos atos públicos (Silva; Nascimento, 2023). Na mesma direção, Hood (2006) afirma que a transparência é um instrumento que pode contribuir para a efetivação da *accountability*, ao passo que ela propicia acesso às informações das ações do governo.

O fortalecimento legal da transparência (inclusive a orçamentária) no Brasil começa na CF/88, que estabeleceu expressamente como princípios da Administração Pública a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (Brasil, 1988, art. 37). Para Martins, Jeremias Junior e Enciso (2018) esses princípios estão intimamente ligados à equidade, transparência, prestação de contas e responsabilização, todos princípios da governança pública. A partir daí, pode-se citar a Lei Complementar nº 101/2000 - LRF (Brasil, 2000) que trouxe a transparência e a responsabilidade na gestão fiscal, que posteriormente foi alterada pela Lei Complementar nº 131/2009 - Lei da Transparência (Brasil, 2009) e passou a exigir informações sobre a execução orçamentária e financeira, em tempo real e em meios eletrônicos de acesso público. Além disso, a LRF dispõe sobre o princípio da discriminação ou especialização, no qual estabelece que as despesas devem ser esmiuçadas para que fiquem claras a origem e a aplicação dos recursos, dando maior transparência e possibilitando o controle pela sociedade, conforme visto no item 2.2.3.4.

De forma a regulamentar o princípio constitucional da publicidade, aprovou-se a Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação - LAI (Brasil, 2011), estabelecendo a transparência como regra na Administração Pública, em suas duas faces, a passiva e a ativa (arts. 7º e 8º), além de informações claras e de fácil compreensão (art. 5º). O Decreto nº 9.203/2017 (Brasil, 2017a) estipulou a Política de Governança Pública da Administração Federal e seus princípios, incluindo a transparência. De maneira a guiar essa política, o TCU desenvolveu o Referencial Básico de Governança Pública, que já está em sua 3ª edição

(Brasil, 2020c). Ainda cita-se a Política Nacional de Governo Aberto, implementada pelo Decreto nº 10.160/2019 (Brasil, 2019b), que estabelece iniciativas, ações, projetos, programas e políticas públicas com vistas a amplificar a transparência e o acesso à informação.

É inegável a ascensão da governança e da promoção da transparência pública no Brasil diante desse arcabouço legal e normativo (e também o teórico), que propicia e incentiva um cenário de maior responsabilização e controle (inclusive o social). A vista de toda essa legislação e literatura, Santin e Frizon (2020, p. 1454) destacam que “há a necessidade de uma atuação mais transparente e democrática por parte dos gestores públicos, gerando, assim, novas possibilidades de governança, mais eficiente e afinada aos interesses da população”. Nesse cenário de importância da transparência, Oliveira e Milfont (2014, p. 6) afirmam que “não há dúvidas de que a peça orçamentária e todas as fases do processo orçamentário devem ser revestidas de clareza, publicidade e transparência para toda a população, para que seu conteúdo possa ser devidamente apreendido por quem tiver interesse”.

Considerando todos os aspectos legais, a “boa governança representa condições ideais de governança a serem perseguidas, condições estas que têm sido cada vez mais infladas, a ponto de se tornarem uma panaceia para diversos males sofridos ao redor do globo” (Buta; Teixeira, 2020, p. 371). Ao passo que problemas de governança é um termo que vem sendo utilizado como sinônimo de ingerência, incompetência, ineficiência e inefetividade, fraude e corrupção (Rose-Ackerman, 2017). E a transparência pública, pode atuar como indutora do aumento de responsabilidade e da redução da corrupção (Hood, 2006).

### **2.5.1 Relação das teorias e normativos de governança com as emendas**

Embora todo esse alicerce teórico e normativo que trata da aplicação de boas práticas de governança, especificamente quanto a *accountability* e transparência nas políticas públicas que favorecem o controle social, a CGU avalia que muitos governos locais brasileiros não efetivam completamente a transparência passiva nem ativa em suas gestões (Brasil, 2021b).

Nessa direção, Maciel (2020) e Herman, Marques e Miola (2022) destacam que ainda há extremos na promoção da transparência dos entes federativos locais. Zuccolotto e Teixeira (2017) e Batista, Rocha e Santos (2020) confirmam esse descompasso e para mais, verificaram que a transparência orçamentária ainda é incipiente e de baixa qualidade.

Ao analisar o acesso a dados abertos, Possamai e Souza (2020) constataram que há normas infralegais que ainda restringem a informação que é disponibilizada ao cidadão, dificultando o controle social, mesmo sob a vigência da LAI. Zuccolotto e Teixeira (2017)

observam que a transparência ainda é dependente da vontade política do gestor e de regras institucionais nacionais para sua implementação.

Sendo assim, há ausências ou falhas na transparência sob algumas perspectivas na gestão dos entes subnacionais. Esse parece ser o contexto das transferências especiais, pois como visto esse é marcado por falta de transparência e de prestação de contas, com abertura à ineficiência e à malversação do uso dos recursos, indo na contramão do que vem sendo construído sobre governança pública e os seus princípios como transparência e *accountability* (Barbosa, 2021). Isso porque, além da velocidade, facilidade e incondicionalidade das transferências especiais, os gestores dos entes beneficiados têm discricionariedade não somente na decisão do gasto, como também em ser transparente e prestar contas dos valores recebidos. Essa faculdade é possibilitada pelas Portarias Interministeriais ME/SEGOV nº 6.411/2021 e MPO/MGI/SRI-PR nº 1/2023 (Brasil, 2021d, 2023f).

Entretanto, as emendas Pix não estão isentas de todo esse constructo teórico e aparato normativo que promove os bons preceitos de governança e da transparência pública sob todos os ângulos. Pode-se dar mais ênfase nos arts. 3º e 8º da LAI, no art. 48 da LRF e no art. 163-A da Constituição Cidadã, introduzido pela EC nº 108/2020 (Brasil, 2020a), sendo que todos devem ser cumpridos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os arts. 3º e 8º da LAI estabelecem a transparência ativa, na qual os entes federativos devem disponibilizar, independentemente de solicitação, diversas informações de caráter geral e de interesse público em local de fácil acesso e amplo conhecimento (Brasil, 2011). O art. 48 da LRF determina que os planos, os orçamentos, a LDO, as prestações de contas, o RREO e o RGF devem ser instrumentos de ampla divulgação e de acesso público, com informações sobre a execução orçamentária e financeira disponíveis em tempo real (Brasil, 2000). E na moldura constitucional, o art. 163-A determinou a obrigatoriedade a todos os entes federativos de divulgar, em meio eletrônico de amplo acesso público, informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, como forma de resguardar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos mesmos. Por fim, o art. 166, § 3º, inciso I dispõe que as emendas parlamentares não podem ser aprovadas se forem incompatíveis com o PPA (Brasil, 1988).

Desse modo, na visão de Mascarenhas (2023) os arts. 19 e 27 das respectivas Portarias supramencionadas vão contra os preceitos de transparência e prestação de contas, além de serem ilegais e inconstitucionais, pois violam o art. 48 da LRF e o art. 163-A da Carta Magna. Em uma visão ampliada, infringem também os arts. 3º e 8º da LAI. Isso dado que as transferências especiais não são imunes às obrigações constitucionais de transparência e

*accountability* mediante divulgação de informações orçamentárias (inclusive a execução) e fiscais para fins de controle de órgãos de fiscalização e da sociedade (Brasil, 1988).

É importante salientar que a Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411/2021 ainda continua vigente, pois não consta no Diário Oficial da União nenhuma outra normativa que a tenha revogado (consulta realizada em janeiro de 2025). Já a Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 1/2023 foi revogada pela Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR nº 1, de 1º de abril de 2024 (Brasil, 2024h), que se quedou inerte quanto à transparência e à prestação de contas das transferências especiais, isto é, nem facultou, nem obrigou o gestor local beneficiado a procedê-las.

Apesar disso, outras normativas foram aprovadas com o intuito de reforçar a prestação de contas da execução das transferências especiais do orçamento de 2024. Na Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023 - LDO-2024 (Brasil, 2023c, art. 83) estabelece que na fase imediatamente anterior a transferências dos recursos (fase da nota de empenho e não da programação da emenda) o ente beneficiário deve informar o objeto de gasto. Além disso, o mesmo deve comprovar no Transferegov.br como foi aplicado o recurso transferido.

Somada a LDO-2024, o Tribunal de Contas da União publicou a Instrução Normativa - TCU nº 93, de 17 de janeiro de 2024, que regulamentou alguns procedimentos para fiscalização das transferências especiais. Um deles exige que o ente subnacional beneficiário informe a descrição do objeto do gasto em até 60 dias após recebimento dos recursos, além da necessidade de apresentar um relatório de gestão no Transferegov.br, com informações e documentos que comprovem a maneira que foi aplicado, como forma de se prestar contas, até o dia 30 de junho do ano subsequente (Brasil, 2024a, art. 2º e 3º). Contudo, o Transparência Brasil verificou que no exercício de 2024 os dispositivos acima apontados tanto da LDO-2024 quanto da normativa do TCU “não foram efetivados na plataforma Transferegov.br. Os recursos foram empenhados mesmo sem os entes beneficiários indicarem o objeto de aplicação das emendas, em desacordo com a LDO” (Transparência Brasil, 2024b, p. 4).

Em agosto de 2024, uma decisão do ministro Flávio Dino do STF abriu embates de forças e de desgastes entre os três poderes em torno de todas as emendas parlamentares, dentre elas as emendas Pix. Ele suspendeu e determinou que as transferências especiais só poderiam ser liberadas pelo Executivo se seguissem alguns critérios de publicidade, transparência e rastreabilidade. Além disso, na mesma decisão foi estabelecida a proibição de destinação de recursos a estados diferentes do que o parlamentar se elegeu e a fiscalização foi incumbida ao TCU e à CGU (Falcão; Rodrigues, 2024). No mesmo mês, o plenário do STF decidiu manter, por unanimidade, as restrições impostas por aquele ministro (Falcão, 2024).

Como resposta, o Congresso Nacional (na CMO) não aprovou uma recomposição do orçamento em 1,3 bilhão de reais para o Poder Judiciário (G1, 2024).

Pressionados, em novembro de 2024 os congressistas e os líderes do governo aprovaram a Lei Complementar nº 210/2024 como resposta às exigências e aos critérios impostos pelo STF. Esta lei dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na LOA (Brasil, 2024b), com vistas a atender aquilo que foi determinado pelo ministro Flávio Dino. Entretanto, o Transparência Brasil, o Transparência Internacional - Brasil e a Associação Contas Abertas (2024) entendem que esta lei não supre as exigências do Supremo em relação a vários pontos das emendas (individuais, bancadas e de comissões), abrindo brecha para o que denominam de “Orçamento Secreto 3.0”. Especificamente quanto às emendas Pix, a tendência é que irá continuar a falta de transparência na origem e destinação dos recursos, mesmo após a aprovação da referida lei:

O PLP determina apenas que os autores de emendas Pix devem indicar o objeto da transferência, sem estabelecer um grau mínimo de detalhamento para tal indicação do objeto. A tendência é que seja uma informação genérica, como já é observado atualmente. Ao contrário do que estabelece a decisão do Min. Dino, a Lei Complementar 210 não exige que os entes beneficiados por emendas Pix apresentem informações detalhadas sobre como pretendem executar os recursos antes de recebê-los. Pelo contrário, têm apenas que apresentar um ‘plano de trabalho’ e ‘cronograma de execução’ no prazo de trinta dias depois de receber os recursos (art. 8º). O ideal seria que fornecessem informações no grau de detalhamento estabelecido pelo TCU na Instrução Normativa nº 93/2024 (art. 2º, § 6º). Devem dar ‘ampla publicidade’ a estes documentos, mas não se especifica onde ou quando, nem se exige atualização dos mesmos. Não há obrigação de registro desses documentos no Transferegov (Transparência Brasil; Transparência Internacional - Brasil; Associação Contas Abertas, 2024, p. n.p.).

De maneira abrangente a todas as emendas, o Transparência Brasil, o Transparência Internacional - Brasil e a Associação Contas Abertas (2024) trazem outras importantes críticas que não foram asseguradas pela Lei Complementar nº 210/2024: a falta de critérios técnicos objetivos da distribuição impede que se verifique o papel das emendas na redução das desigualdades; não há qualquer impedimento de destinação de recursos a entes subnacionais que tenham como representantes (prefeitos, vereadores) parentes dos parlamentares propositores; não há nenhum incentivo na lei para que os municípios estabeleçam mecanismos de transparência e controle efetivos quantos às emendas recebidas; e por fim, a lei não trouxe nenhum impeditivo de emendas para estados diferentes do que o parlamentar foi eleito.

Após a publicação da Lei Complementar nº 210/2024, o ministro do STF Flávio Dino emitiu decisão, em dezembro de 2024, liberando a execução das emendas que haviam sido suspensas em agosto de 2024, desde que observados os trilhos constitucionais e legais no

tocante à publicidade, transparência e rastreabilidade. Além disso, especificamente para as emendas Pix, deliberou que as mesmas somente poderão ser executadas nos próximos anos (a partir de 2025) mediante a apresentação de um plano de trabalho aprovado previamente pelo ministério da área correspondente em que for o objeto de gasto da transferência, como, por exemplo, saúde, segurança ou educação (Bomfim *et al.*, 2024).

Na LDO-2025 (Brasil, 2024d) ficou estabelecido que o governo federal poderá deixar de executar (suspensão por impedimento de ordem técnica até a regularização) as transferências especiais em caso de não cumprimento das regras de liberação: apresentação de um plano de trabalho pormenorizando o uso da verba e as informações bancárias do destino.

A eficácia das inovações propostas por essas normativas (LDO-2024, LDO-2025, Instrução Normativa TCU nº 93/2024) ainda não pode ser verificada, pois ainda terão reflexos a partir de julho de 2025. Porém, se cumpridas, já serão um grande avanço. Mesmo assim, o Transparência Brasil (2024a) ainda as considera insuficientes, até por algumas críticas que já foram mencionadas. Primeiro porque os objetos de gasto informados na primeira etapa, não vinculam legalmente a efetiva execução. Segundo, o foco maior destas novas legislações estão na rastreabilidade dos recursos após a liberação dos mesmos aos entes subnacionais, o que dificulta o planejamento integrado. Por fim, este também é afetado por ainda permanecer a indefinição tanto do destinatário final (90%) quanto do objeto do gasto (99%) quando da programação das emendas na LOA, considerando a de 2024. Ou seja, não há nenhuma integração da proposição das emendas com o gasto efetivamente, sendo que primeiro o parlamentar garante um quinhão de recursos, e só depois, no empenho, ele define para quem destinar, e posteriormente define-se o objeto. Isso representa uma perda temporal e uma desvinculação com o planejamento de políticas públicas, sendo que:

Essa prerrogativa na destinação dos recursos públicos, sem prejuízo da autonomia do Congresso, deveria estar vinculada a políticas públicas estruturantes, definidas com critérios objetivos em nível nacional para a alocação de recursos entre finalidades e beneficiários, visando o aprimoramento de serviços para plena garantia de direitos da população e redução de desigualdades (Transparência Brasil, 2024a, p. 12).

Essa desvinculação entre planejamento e políticas públicas, discrepante dos preceitos do orçamento-programa e da integração desejada entre os instrumentos de planejamento e orçamento, pode ser vista nos estudos sobre os impactos no Ministério do Turismo (MTur) de Silva e Fonseca (2023). Os autores acreditam que as emendas suprimiram a capacidade do MTur de “planejar e executar investimentos pautados pela técnica, estudos e pesquisas. Nesse sentido, o MTur tornou-se um órgão quase sem ‘liberdade orçamentária’, ou seja, não tem condições técnicas de planejar, pois atende ao jogo e aos interesses dos parlamentares” (Silva;

Fonseca, 2023, p. 281). Essa intervenção dos congressistas desaguou em baixo retorno dos investimentos públicos que foram feitos no setor do turismo, com resultados inexpressivos dos programas dessa área, apontam os mesmos autores.

De maneira complementar, Ribeiro (2022) afirma que as emendas parlamentares em geral não são congruentes ao orçamento republicano, aquele que prima em ser transparente, isonômico e que visa a redução de desigualdades sociais. Silva Júnior (2022) observa esse descompasso nas transferências especiais. Os autores Oliveira e Ferreira (2017, p. 208) dizem que mesmo com as emendas parlamentares individuais impositivas “o orçamento continua a ser manejado como instrumento de governo e não como fundamental elemento democrático para a concretização das garantias fundamentais e consecução dos fins do Estado”.

O que se espera com a aplicação dos recursos públicos oriundos da sociedade e transferidos via emendas Pix (não somente essas) são benefícios para a coletividade (Oliveira; Milfont, 2014), como por exemplo, instalações e equipamentos para escolas e hospitais. Mas o cenário de falta de transparência que as envolvem até então, dificulta verificar se os gastos foram efetivos nesse sentido ou contra os anseios da sociedade. Esse contexto, por envolver liberdade na definição do gasto pelo gestor local, planejamento desconexo e baixa transparência e prestação de contas, pode favorecer um ambiente propício à ineficiência na aplicação dos recursos públicos e à malversação do uso, na pior das hipóteses (Transparência Brasil, 2023b). Há uma enorme assimetria de informações da aplicação dos recursos federais por meio do instrumento de emendas parlamentares, e também, há uma baixa efetividade das ações e dos serviços públicos ofertados pelos gestores e pelos municípios favorecidos.

Nesse sentido, Shah (2006) afirma que a descentralização (administrativa, fiscal e financeira) tende a romper o monopólio do Poder Executivo federal e diminuir desvios de finalidade, pois força uma aproximação das decisões dos gestores com a sociedade, e justamente por essa maior proximidade esta tem maiores condições de cobrar e exigir maior responsabilidade na atuação daqueles. Na mesma linha, Zuccolotto e Teixeira (2017) afirmam que a descentralização é crucial para a garantia de direitos fundamentais de uma sociedade democrática, desde que se tenha a presença da transparência como condição fundamental para sua consolidação. Isso porque a falta de informações, inclusive as orçamentárias, diminui o controle e a participação social, ocorrendo uma execução do orçamento sem um acompanhamento da sociedade (International Budget Partnership, 2012), além de dificultar o controle pelos órgãos de fiscalização.

É necessário elevar a transparência, a *accountability* e a participação das pessoas no planejamento e na execução das transferências especiais, pois conforme aponta Ferreira

(2019) isso aumenta o controle, e quando este está fortalecido, as políticas públicas oferecidas à sociedade tendem a ter uma qualidade maior.

Macedo e Valadares (2020) pontuam que nada adianta um aumento da transparência sem mecanismos de estímulos à participação associados, ou seja, faz-se necessário adotar medidas de incentivos ao acesso e ao uso das informações que são disponibilizadas, além de induzir os gestores a agirem com integridade. Bliacheriene, Teixeira e Azevedo (2015) e Amorim, Craveiro e Machado (2019) confirmam essa necessidade de se realizar capacitações para a formação de pessoas que realmente utilizem essas informações e exerçam o controle social. Além disso, ressalta-se que “o controle popular deve ocorrer na elaboração do orçamento, concomitantemente à execução orçamentária e também no momento subsequente de prestação de contas” (Bliacheriene; Teixeira; Azevedo, 2015, p. 124).

Consoante a essas visões, Felix Júnior *et al.* (2020) afirmam que não basta ser transparente para se garantir o envolvimento da sociedade, e por isso, identificaram um arcabouço com cinco variáveis que têm o potencial de fortalecer e amplificar a participação social no planejamento dos instrumentos orçamentários para gerar mais assertividade nas decisões e suprir as reais necessidades da população; tais variáveis são: educação para o controle social; desenvolvimento de lideranças comunitárias; orçamento aberto, transparente e participativo; mitigação de interesse político; e sociedade ativa e participativa. Menezes (2022, p. 1) afirma que o envolvimento da sociedade por meio da implementação do “orçamento participativo como regramento a ser observado pelo parlamentar na apresentação das emendas individuais impositivas ao Orçamento Geral da União é uma variável significativa e viável para o aumento da efetividade e eficácia dos gastos públicos”.

Nesse mesmo ponto, Pereira e Figueira (2021) observaram que as emendas participativas mudam o processo de tomada de decisão na definição e programação das alterações orçamentárias. A partir deste mecanismo é envolvido no debate e na votação das emendas orçamentárias os parlamentares, o executivo local e os cidadãos de maneira conectiva e com poder de voz no processo de tomada de decisão. Os mesmos autores destacam que esse instrumento cria uma interligação efetiva entre o planejamento e a execução das emendas, aumenta a qualidade das políticas públicas e possibilita um maior controle (social) de todo o ciclo orçamentário e uma maior responsabilização de todos os atores envolvidos (legislativo federal e executivo local) no processo. Nesse jogo, há uma ligação maior entre os representantes e seus representados, na qual todos têm interesses e todos saem ganhando, principalmente a sociedade que pode verificar a aplicação mais efetiva dos recursos que dela foram extraídos.

### 2.5.2 Governança e indicadores associativos

Viu-se que a governança pública envolve um conjunto de mecanismos de liderança, de estratégia e de controle que são utilizados com finalidade de conferir direção, avaliação e monitoramento das ações governamentais conduzidas pelos gestores públicos (Brasil, 2020c). Esses mecanismos, segundo Martins, Jeremias Junior e Enciso (2018) e Mello e Slomski (2010), estão diretamente associados a uma gestão mais eficaz e efetiva, capaz de transformar a realidade da sociedade, por meio de produtos e serviços públicos constituídos sob políticas públicas.

Buscando representar melhor esta relação entre os mecanismos e o direcionamento, a avaliação e o monitoramento das ações governamentais, levantou-se dois indicadores associativos de governança pública municipal, sob perspectivas diferentes: o Índice de Governança Municipal do Conselho Federal de Administração (IGM-CFA) e o Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC-BR). Estes dois indicadores possuem complementaridade, isto porque o IGM-CFA está relacionado à governança numa perspectiva atual e presente da capacidade e da administração estatal, já o IDSC-BR está correlacionado à governança num prisma voltado para o futuro, o quanto os mecanismos de gestão estão voltados para um desenvolvimento equilibrado e sustentável.

O IGM/CFA consiste em uma métrica da governança pública nos municípios brasileiros que visa avaliar a gestão pública, em que seja possível monitorar e acompanhar como os municípios aplicam seus recursos públicos, tendo como base ou não uma boa gestão e efetividade do gasto, com geração de valor público para a sociedade. Essa avaliação da gestão se baseia em três dimensões: finanças, gestão e desempenho. Esse índice de governança é composto por 29 variáveis, os quais compõem 13 indicadores, que por sua vez formam as 3 dimensões (CFA, 2024). Os indicadores que avaliam a parte fiscal, os investimentos per capita, o custo do legislativo e o equilíbrio previdenciário formam a dimensão finanças. Os indicadores de planejamento, de colaboradores e de transparência compõem a dimensão gestão. Por fim, os indicadores relacionados à saúde, à educação, à segurança, ao saneamento e à vulnerabilidade social formam a dimensão desempenho (CFA, 2024).

A partir destes indicadores, extraídos de diferentes bases de dados pelo CFA, calcula-se uma nota padrão 0 a 10 para cada um dos indicadores, no final, apura-se estes valores padronizados nas 3 dimensões e depois é agregado de maneira macro no IGM/CFA. De maneira específica, o IGM/CFA não detalha a variação conceitual entre os níveis e os

graus apurados no indicador para ente municipal, esta análise é feita pelo presente autor dentro do contexto analisado (governança x emendas parlamentares individuais). A variação conceitual do IGM/CFA entre grau e nível apresentado pelo município é realizada num contexto geral que envolve PIB per capita e população do município e o próprio IGM/CFA (CFA, 2024).

Por outro lado, o IDSC-BR é um indicador que está integrado ao Programa de Cidades Sustentáveis (PCS), que “é uma agenda de sustentabilidade urbana que incorpora as dimensões social, ambiental, econômica, política e cultural no planejamento municipal” (Instituto Cidades Sustentáveis, 2024, p. n.p.). Andrade, Abreu e Valadão (2022) afirmam que o PCS busca desenvolver parâmetros capazes de ajudar na mobilização e no oferecimento de ferramentas de gestão aos governos municipais para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas voltadas a tornar as cidades mais sustentáveis. Este escopo está dentro dos objetivos e das metas da Agenda 2030 da ONU.

O IDSC-BR é uma métrica que visa mostrar o quão a gestão, os mecanismos e as estratégias do município estão distantes ou direcionadas para um desenvolvimento equilibrado futuro e estimular a evolução dos municípios brasileiros a alcançar os objetivos e metas da Agenda 2030 da ONU (ODS) (Instituto Cidades Sustentáveis, 2024). Pereira *et al.* (2021, p. 12) argumentam que o desempenho dos governos locais nos ODS tem grande relação com a participação do cidadão; e que os desafios “podem ser superados por meio de governança, transparência e participação social”. No mesmo rumo, Stefani *et al.* (2022, p. 3) esclarecem que quanto mais sustentáveis, mais as cidades devem utilizar (ou utilizam) “mecanismos de governança com possibilidades de transparência na gestão pública e acesso a informações confiáveis”. Ou seja, tratar dos três aspectos de sustentabilidade (sociais, ambientais e econômicos) exige grandes esforços de colaboração e de governança. Valencia *et al.* (2019) complementam que a complexidade dos ODS em contextos locais requer uma integração e uma governança que possibilite a criação de diálogos e parcerias entre os governos, os diferentes grupos da sociedade e atores do setor privado. Indo ao encontro desta ponderação, Bento *et al.* (2018) afirmam que cidades sustentáveis demandam ações de governança interna e externa a fim de integrar governo e cidadãos na busca de soluções de crescimento de forma sustentável.

Em suma, o IDSC-BR é um índice que realiza a localização da medição dos ODS. O IDSC-BR visa criar um movimento de mudanças significativas na administração municipal, objetivando direcionar movimentos políticos dos gestores públicos municipais, estabelecer parâmetros, referências e metas fundamentados em indicadores e, tornar acessível e mais fácil

o acompanhamento e o monitoramento dos ODS numa perspectiva local (Instituto Cidades Sustentáveis, 2024). Os 17 ODS estabelecidos na Agenda 2030 estão dispostos na Figura 11.

Figura 11 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS



Fonte: Nações Unidas Brasil (2015)

Esse índice é formado por 100 indicadores temáticos, sendo que cada um deles compõe determinadas variáveis representativas de grandes áreas de atuação da administração pública como saúde, educação, renda, moradia, assistência social, igualdade de cor e gênero, acesso à água e ao esgotamento sanitário, energia, segurança pública, emissões e diversas outras. Sendo que essas variáveis estão associadas e agrupadas em cada um dos 17 ODS. Esses objetivos, por sua vez, formam três dimensões que se pretendem desenvolver de maneira equilibrada: prosperidade econômica, o desenvolvimento social e a proteção ambiental (Instituto Cidades Sustentáveis, 2024).

A atribuição dos valores do IDSC se dá no intervalo entre 0 e 100, por uma porcentagem de alcance e direcionamento dos ODS, sendo que 100 representa uma porcentagem de desempenho ótimo. O que falta para atingir 100 representa o que ainda falta para os municípios alcançarem esse ponto ótimo. A diferença entre a pontuação obtida e 100 é, portanto, a distância em pontos percentuais que uma cidade precisa superar para atingir o desempenho ótimo. A modulação apresentada para o índice é muito alto para valores de 80 a 100, alto de 60 a 79,99, médio de 50 a 59,99, baixo de 40 a 49,99 e muito baixo de 0 a 39,99 (Instituto Cidades Sustentáveis, 2024).

### 2.5.3 Possibilidade de melhorias

Até aqui, viu-se de maneira implícita várias contribuições que podem aprimorar a governança, e como decorrência a transparência, a *accountability* e o controle das emendas Pix. Somado a isso, Mascarenhas (2023) traz algumas contribuições de melhoria para o cenário das transferências especiais de maneira expressa. A primeira seria impedir novas transferências para os entes beneficiados que não cumpriram os condicionantes dispostos no art. 166-A da CF/88. Poderiam também ser estabelecidos acordos de cooperação técnica entre TCU e CGU na criação de centros de monitoramento e controle dessas emendas nas Cortes de Contas locais. Outras com base no art. 163-A da CF/88 (Mascarenhas, 2023, p. 37) seria, aprimorar instrumentos e ferramentas de monitoramento, rastreabilidade, exame e controle da eficiência e efetividade da aplicação dos recursos federais repassados aos entes subnacionais; estabelecer um padrão de execução orçamentária e financeira seguindo os sistemas centralizados da União; fomentar a cooperação técnica e atuação conjunta entre os órgãos de controle externo e interno federais, estaduais e municipais; e investir em melhorias na capacidade de órgãos de controle locais.

O Transparência Brasil (2023b, 2023a, 2024a) também traz algumas recomendações de melhorias. Uma seria a revogação ou atualização da Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411/2021 ou de seu art. 19. Recomenda-se também a criação de um exigência legal permanente de prestação de contas dos favorecidos de transferências especiais; verificação e avaliação de conformidade legal e constitucional de quesitos orçamentários pelo TCU de aspectos relacionados à programação dessas emendas, à definição dos beneficiários e das áreas e finalidades do gasto tanto na fase do pré-empenho quanto após as transferências; estabelecimento de normativas que obriguem a definição do destino e da finalidade já na programação das emendas na LOA; e regulação da divisão e distribuição das emendas entre os entes favorecidos.

Além disso, em busca de combater a ausência de equidade e dificuldades de planejamento integrado elencadas por alguns autores (Arruda, 2021; Brasil, 2019i, 2019h, 2022a; Mascarenhas, 2023; Menezes, 2021), seria interessante vincular a escolha do ente federado beneficiado pelas transferências especiais à alguma prioridade definida no PPA do Executivo federal vigente.

### 3 MÉTODO DE PESQUISA

Neste tópico será realizada a caracterização da pesquisa, os procedimentos para coleta e análise de dados (percurso metodológico).

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

O presente trabalho caracteriza-se como uma pesquisa aplicada, pois buscou conhecer e estudar o fenômeno com vistas a buscar soluções e/ou sugestões de melhorias para determinado problema da sociedade, isto é, tem uma aplicação prática (Silva; Menezes, 2005).

Em relação aos procedimentos, o estudo utilizou uma pesquisa bibliográfica para buscar o conhecimento presente na literatura (livros, legislações e artigos) a respeito de orçamento público, princípios orçamentários, despesas públicas, orçamento impositivo, emendas parlamentares individuais impositivas, transferências com finalidade definida e especiais, governança pública e seus princípios, entre outros temas correlatos. Além disso, o estudo procedeu com pesquisa documental ao verificar tanto legislações quanto coletar dados secundários estruturados da execução orçamentária e financeira do governo federal no que compete às emendas parlamentares individuais mandatórias das modalidades de transferências de recursos aos municípios; à avaliação da governança municipal e da gestão voltada desenvolvimento sustentável municipal. Para Gil (2022), a pesquisa bibliográfica parte de um material já analisado, publicado e conhecido, enquanto a pesquisa documental busca materiais ou dados que não passaram por um procedimento analítico.

Quanto aos objetivos, o estudo refere-se a uma pesquisa descritiva, pois buscou-se conhecer, analisar e descrever as fases históricas principais das emendas parlamentares após a CF/88; a distribuição de recursos de instrumentos orçamentários específicos, identificando diferenças e/ou similitudes de características dos municípios beneficiários dos recursos; e a associação (relação) dessa distribuição em valores per capita com as questões de governança pública, sob duas perspectivas complementares, mediante técnica de clusterização. Para Gil (2022), a pesquisa descritiva objetiva identificar e pormenorizar as características e particularidades relacionadas a determinado fenômeno ou população, podendo até estabelecer relações entre variáveis e vislumbrar diferentes percepções do que fora proposto.

No que se refere à abordagem da pesquisa, este estudo classifica-se como quantitativo. Na pesquisa quantitativa, tudo “pode ser traduzido em números, opiniões e informações para

classificá-las e analisá-las. Requer o uso de recursos e de técnicas estatísticas (percentagem, média, moda, mediana, desvio-padrão, coeficiente de correlação, análise de regressão etc.)” (Matias-Pereira, 2019, p. 88).

E é exatamente o que o presente estudo realizou. Inicialmente, por uma pesquisa bibliográfica e documental não estruturada buscou-se levantar e identificar as principais fases históricas que regulamentam e envolvem as emendas parlamentares após a CF/88 e suas características com base na literatura e na legislação. A partir de conceitos, normativos, períodos, temas que foram focalizados, aspectos de governança e gestão, contextos políticos e institucionais, mecanismos institucionais utilizados, demandas dos congressistas e necessidades de melhorias observadas; identificou-se quatro principais fases históricas das emendas parlamentares no Brasil. Explorando o conhecimento dessas etapas identificadas, elaborou-se um *framework* teórico-normativo e por meio de uma síntese analítica não estruturada buscou-se evidências de uma fase mais equilibrada do que as emendas Pix e um instrumento orçamentário de descentralização de recursos aos municípios via emendas a ela associada.

Considerando esse apontamento analítico, na etapa quantitativa, com o uso da variável de distribuição das emendas de dois instrumentos orçamentários destinados aos municípios associados a duas fases identificadas e de indicadores representativos de gestão e governança municipal, sob duas perspectivas diferentes, coletou-se dados secundários dos municípios brasileiros que receberam recursos de emendas parlamentares individuais em determinado período. Por fim, analisou-se esses dados com o uso técnicas de estatística descritiva e de inteligência artificial (clusterização), buscando convergências ou divergências que formem evidências e percepções de melhorias.

Quanto à temporalidade, este estudo optou por um recorte transversal, analisando a distribuição de duas transferências de recursos aos municípios por emendas parlamentares no período de 2020 a 2024 e associando ao momento da gestão e governança dos mesmos em 2024. Isto é, um recorte acumulado de um período de cinco anos de distribuição de recursos avaliado (associado) com um momento específico da gestão e governança municipal em 2024 dos entes mais favorecidos. Cooper e Schindler (2016) esclarecem que a pesquisa transversal tem como foco uma determinada época ou período da história, ou seja, representa um retrato de um determinado momento. Para Sampieri, Collado e Lucio (2013, p. 170) “os desenhos de pesquisa transversal coletam dados em um só momento, em um único tempo. Seu propósito é descrever variáveis e analisar sua incidência e inter-relação em um momento determinado”.

### 3.2 MÉTODO DE PROCEDIMENTO PARA COLETA DE DADOS

Marconi e Lakatos (2021) elucidam que é nesta etapa que se busca levantar, reunir e organizar os dados, além de selecionar as informações importantes de acordo com o campo de interesse da pesquisa. O método de procedimento para a coleta de dados mostra de que maneira será feito esse levantamento.

O presente estudo emprega o método “de papel”, pois, conforme Andrade (2010) ensina, esse pode se efetivar por uma pesquisa bibliográfica ou pesquisa documental, com vistas a conhecer determinados fatos ou fenômenos. Sendo assim, com o uso de fontes “de papel” buscou-se conhecer e compreender aspectos importantes relacionados ao contexto das emendas parlamentares e governança pública, coletando, organizando e sintetizando dados e informações teóricas, normativas e numéricas secundárias relevantes para compreensão do objeto de estudo.

### 3.3 TÉCNICA DE COLETA DE DADOS

A técnica de coleta de dados de uma pesquisa mostra os procedimentos e os diferentes instrumentos de coleta de dados que serão utilizados para a concretização da análise dos resultados (Matias-Pereira, 2019).

Para a síntese analítica não estruturada do presente estudo, utilizou-se tanto a coleta de fontes secundárias (pesquisa bibliográfica) quanto fontes primárias (pesquisa documental). Na primeira, pela literatura busca-se compreender qual estágio de conhecimento se encontra determinado tema que já foi discutido e amplamente divulgado, para até vislumbrar novas formas de conhecimento e de pensar (Marconi; Lakatos, 2021). Na segunda, utiliza-se fontes que ainda não passaram por um trato analítico (legislação).

Sendo assim, com essa técnica, pesquisou-se informações teóricas e normativas sobre instrumentos orçamentários específicos e problemas relacionados, para identificar uma fase histórica (dentre todos após a CF/88) que apresenta melhores condições de superá-los se comparado à fase das emendas Pix (transferências especiais).

Já na etapa quantitativa, o estudo levantou dados secundários e estruturados de três variáveis em bases de dados diferentes.

### 3.4 ANÁLISE DE DADOS E O PERCURSO METODOLÓGICO

De início, com a pesquisa bibliográfica e documental, buscou-se tanto na literatura quanto na legislação conhecer e compreender aspectos importantes sobre orçamento público federal e suas modificações, instrumentos de planejamento e orçamento, ciclo orçamentário, despesas, execução orçamentária e financeira, princípios orçamentários, emendas parlamentares, orçamento impositivo, relação Executivo-Legislativo, transferências intergovernamentais, governança pública, transparência, responsabilização, controle, relação da governança com as emendas e com a gestão voltada para um desenvolvimento equilibrado, entre outros. Essas temáticas foram pesquisadas em livros, manuais, legislações, decisões judiciais e artigos científicos. A busca dos artigos científicos foi realizada nas bases do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação (CAPES), da *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), do Portal Brasileiro de Publicações e Dados Científicos em Acesso Aberto (Oasisbr), do *Sistema de información Científica Redalyc*, da *Scopus Elsevier*, da *Web of Science* e da *Science Direct*. Os principais descritores da pesquisa nestes portais foram orçamento público, emendas parlamentares, transferências intergovernamentais, governança e transparência na administração pública, e localização do desenvolvimento sustentável.

Com base nos aspectos que foram construídos no referencial teórico-normativo, tais como conceitos, percursos, alterações de normativos, períodos, temas que foram focalizados, contextos políticos e institucionais, mecanismos institucionais utilizados, demandas dos congressistas, problemas quanto à governança pública e seus princípios e necessidades de melhorias observadas; identificou-se quatro principais fases históricas (mudanças institucionais) que regulamentam as emendas parlamentares no Brasil após a CF/88. E, considerando as evidências na literatura e na legislação, foi possível elaborar um *framework* teórico-normativo que propôs condensar e sintetizar algumas ideias e compreensões dessas fases que estão destacadas na construção do referencial. A partir de então, concentrou-se em realizar uma síntese analítica não estruturada de todas as percepções e os indicativos de uma fase mais equilibrada do que as emendas Pix, ponderando vários parâmetros.

Nessa etapa analítica verificou-se uma forma de transferência de recursos aos municípios via emendas parlamentares individuais que apresenta aspectos melhores do que as transferências especiais considerando a relação entre Executivo e Legislativo, a integração com o planejamento, a capacidade gerencial do governo federal, a governança pública, a transparência e o controle. Pontos que podem aumentar a probabilidade de eficiência e efetividade (resultados melhores) na aplicação dos recursos públicos, a partir de políticas públicas mais alinhadas com os anseios da sociedade. Partindo desses apontamentos,

planejou-se a abordagem quantitativa da pesquisa, em que buscou evidências empíricas em dados numéricos secundários da realização e operacionalização dessas transferências (emendas), de modo a apontar diferenças ou similaridades que tendem ou não a reafirmar o que fora analisado na síntese não estruturada. Para isso, considerou nesta etapa quantitativa, associar dimensões/variáveis que podem medir pontos importantes observados na literatura como a distribuição das emendas em valores per capita, e a gestão municipal em uma abordagem de governança (que engloba princípios como transparência, controle, entre outros) e mecanismos de gestão direcionados para um desenvolvimento sustentável e equilibrado.

Sendo assim, primeiramente levantou-se os dados secundários estruturados e abertos sobre a execução orçamentária e financeira do governo federal no que se refere às emendas parlamentares individuais tanto na modalidade de transferências especiais quanto no outro instrumento identificado na síntese analítica não estruturada, também destinados aos municípios. Esses dados foram extraídos no mês de janeiro de 2025 do Painel de Emendas do Siga Brasil<sup>4</sup> do Senado Federal (2025), considerando os valores que foram programados, empenhados e pagos (transferidos pela União) do período de 2020 a 2024. Após o filtro nas bases de dados das duas transferências por “órgão público municipal” enquanto favorecidos do pagamento, em todo esse período tiveram 33.328 destinações diferentes de transferências especiais e 93.481 para a outra transferência, considerando que são vários anos, vários autores (senadores e deputados federais) e que uma emenda programada no PLOA é comumente particionada em várias destinações (municípios) diferentes. Ao todo, 5.407 municípios receberam recursos de emendas individuais via transferências especiais e 5.565 via outra transferência, no período informado.

Com o auxílio do *software Microsoft Excel* foi realizada a organização, o filtro e o somatório dos valores de todo o período analisado dessas transferências por municípios, estados e regiões. A mesma ferramenta foi utilizada para cálculos estatísticos descritivos (percentis, variação acumulada, valores relativos e comparativos, entre outros) das emendas das duas transferências. Inicialmente, esse procedimento objetivou realizar uma análise geral e estatística quanto à distribuição e a proporcionalidade da relação dos valores de emendas parlamentares individuais recebidas pelos municípios com o tamanho de suas populações. Para isso, integrou-se à base de dados do Senado Federal com informações da relação da

---

<sup>4</sup> “O SIGA Brasil é um sistema criado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle e pelo Prodasen para permitir acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos de maneira integrada. O acesso aos dados do SIGA Brasil é público, e pode ser realizado pelo SIGA Brasil Painéis ou pelo SIGA Brasil Relatórios” (Senado Federal, 2025, p. n.p.).

população dos municípios brasileiros em 2023 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2023) enviada para o TCU.

Para terminar essa análise geral e estatística, com o uso da ferramenta gratuita e online *Datawrapper* (utilizada para plotar gráficos, mapas e tabelas) elaborou-se mapas de calor (mapa coroplético) que visam demonstrar graficamente a distribuição (em valores per capita) das transferências de recursos aos municípios via emendas parlamentares individuais. Os tipos de mapas escolhidos na ferramenta foram o *Brazil-Municipalities*, *Brazil-States* e *Brazil-Regions* para os mapas de calor da população por municípios, estados e regiões; das emendas Pix per capita de 2020 a 2024 por municípios e os somatórios recebidos por eles agrupados por estados e regiões; e das outras transferências também de 2020 a 2024 por municípios e os somatórios recebidos por eles agrupados por estados e regiões. Nesses tipos de mapas são obrigatórias duas informações: CD\_GEOCMU e VALUES. Para o campo CD\_GEOCMU (que faz a delimitação geográfica) foram utilizados os códigos IBGE dos municípios, os estados brasileiros e o nome das regiões respectivamente para os mapas *Brazil-Municipalities*, *Brazil-States* e *Brazil-Regions*. Para o campo VALUES foram inseridos os valores da população (habitantes), das emendas Pix per capita e das outras transferências também per capita.

O contexto que envolve as emendas é preocupante, no tocante à governança que visa a boa gestão e os princípios como transparência, controle e responsabilização, conforme observado no referencial teórico e normativo. Este apontou que municípios menores tendem a ter menores níveis de governança e transparência, ao passo que recebem maiores valores per capita de transferências especiais, por exemplo. A presença de elevados níveis de governança visa mostrar a eficiência, eficácia e efetividade da gestão municipal. Sendo assim, em outro momento da análise quantitativa, buscou-se associar e avaliar a gestão dos entes que receberam mais recursos via emendas parlamentares individuais. Tanto em questões mais atuais no tocante à boa governança, baseada nos seus princípios e em uma gestão e capacidade atual; quanto de uma perspectiva de mecanismos de governança direcionados a resultados da gestão que almejam um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável.

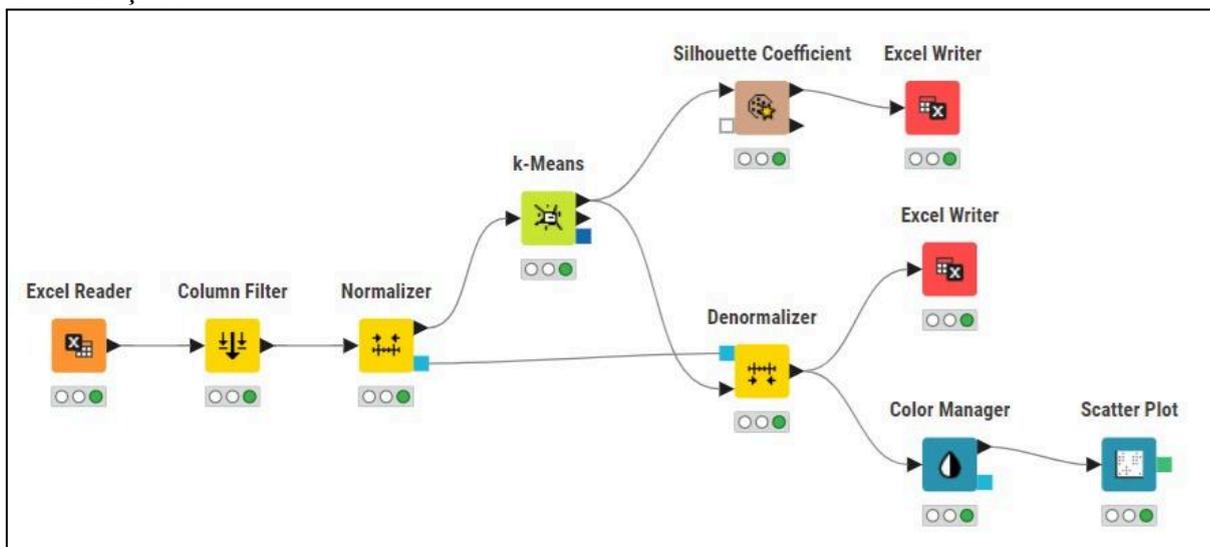
Como forma de medir e avaliar esses aspectos com o recebimento de emendas parlamentares individuais, nas modalidades avaliadas, primeiramente levantou-se os dados de três variáveis: valores das transferências por emendas individuais per capita aos municípios no período de 2020 a 2024; o IGM-CFA (CFA, 2024) de 2024 que avalia de maneira ampla a governança e a boa gestão dos municípios de um modo geral; e o IDSC-BR (Instituto Cidades Sustentáveis, 2024) de 2024 que avalia os resultados da gestão municipal (indicando

eficiência e efetividade) e a maneira que se administra para o futuro buscando um desenvolvimento local mais equilibrado em direção ao alcance dos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

Para fazer essa associação, buscou-se fazer uma clusterização com essas três variáveis para relacioná-las e identificar padrões entre elas. A clusterização é uma técnica de aprendizado de máquinas não supervisionado (subconjunto da inteligência artificial) que busca agrupar e associar dados em classes (*clusters*) que apresentam características similares dentro delas e dissimilaridades entre si, de acordo com algum critério de similaridade pré-definido e com a utilização de algum algoritmo de clusterização (International Business Machines Corporation - IBM, 2024). Segundo Lenz *et al.* (2020, p. 46), a clusterização “enquadra-se no aprendizado não supervisionado e consiste na divisão dos dados em grupos de características similares, ou seja, que compartilham valores próximos entre os atributos de entrada”.

Esses atributos de entrada são definidos pelo algoritmo escolhido. Os algoritmos particionais que buscam o melhor agrupamento pelo erro quadrático (somatório da variação que é calculada pela diferença euclidiana entre os valores das variáveis e o centróide) dentro dos grupos tendem a aumentar a efetividade do critério de agrupamento com várias iterações, sendo o *k-means* (k-médias) um dos mais conhecidos. Após a definição do número de *clusters*, o algoritmo *k-means* inicialmente divide os dados com base nos centróides (média) de cada *clusters*, e cada objeto do conjunto de dados é associado à classe que tem o centróide mais próximo a ele. E com diversas iterações (número predeterminado), os centróides são recalculados e dados se ajustam na busca de um ponto ideal, melhorando o valor do critério de agrupamento pelo erro quadrático (Faceli *et al.*, 2024). Este estudo empregou o uso do algoritmo de aprendizado não supervisionado *k-means*, com o número de três clusters pré-determinados ( $k = 3$ ), 1.000.000 de iterações com dados normalizados. Para isso, recorreu-se ao *software KNIME Analytics Platform*, sendo que a Figura 12 demonstra o procedimento de execução da clusterização pelo *k-means* no mesmo. Todo esse procedimento de clusterização tem como objetivo identificar se tem distinção na maneira de administrar atual pela boa governança e a maneira que se administra e apresenta resultados voltados para o desenvolvimento sustentável futuro em relação à distribuição das emendas parlamentares individuais entre duas modalidades de transferências (valores per capita) dos municípios que mais receberam.

Figura 12 - Procedimento de execução no KNIME: aprendizado não supervisionado - clusterização *k-means*



Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

Sendo assim, a base de dados de entrada para o procedimento de clusterização não representa todos os municípios que foram favorecidos pelas duas transferências no período de 2020 a 2024. Pois, o mais importante (considerando o direcionamento da literatura) é entender as características dos municípios que receberam um grande volume de recursos via emendas parlamentares individuais e que representam pequena parcela da população favorecida. Por conta disso optou-se por formar *clusters* com uma amostra dos municípios favorecidos. Para isso, baseando-se no princípio de Pareto, realizou-se um filtro de poucos municípios que receberam os maiores valores absolutos e representam cerca de 40% de todo o montante de recursos das emendas no período de 2020 a 2024, sendo que para as emendas Pix alcançou 8,32% (450) de todos os municípios que foram favorecidos e nas emendas da outra transferência identificada, 8,75% (487) de todos os municípios que foram beneficiários da mesma.

No que tange aos aspectos éticos, faz-se necessário destacar a prescindibilidade do registro e do exame pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP). Tal observação está ancorada na justificativa de que os dados utilizados na pesquisa são secundários, abertos e de acesso público, com a exploração de banco de dados que não envolvem pesquisas com seres humanos. Assim sendo, a pesquisa do presente projeto não envolveu dados obtidos diretamente com os participantes, sem possibilidade de identificação de informações pessoais, estando a dispensa do exame do CEP de acordo com os termos previstos no art. 1º da Resolução CEP nº 510/2016 (Brasil, 2016e) e no art. 31 da Lei nº 12.527/2011 (Brasil, 2011).

## 4 ANÁLISE DE RESULTADOS

Diante de todo o exposto na literatura e nos normativos, somado à coleta de dados quantitativos das emendas parlamentares individuais e ao desenho metodológico traçado, optou-se por subdividir a análise em síntese analítica não estruturada e quantitativa. Sendo assim, esse capítulo apresenta, primeiramente, uma síntese analítica não estruturada sobre as principais fases históricas que regulamentam as emendas parlamentares (e as mudanças institucionais que as envolvem) no Brasil após a CF/88 mediante a elaboração de um *framework* teórico-normativo, com vistas a apontar uma fase mais equilibrada considerando diferentes pontos. Posteriormente, com base em técnicas de estatística e de inteligência artificial (aprendizado de máquina não supervisionado), concentrou-se em verificar diferenças ou similitudes entre duas transferências intergovernamentais decorrentes de emendas parlamentares individuais. Para terminar, baseando-se nessas análises, e considerando o contexto das transferências especiais, propôs melhorias nesse mecanismo institucional flexível de descentralização de recursos aos municípios que podem equilibrar a agilidade com aspectos de boa governança, transparência, gestão, planejamento integrado, eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas.

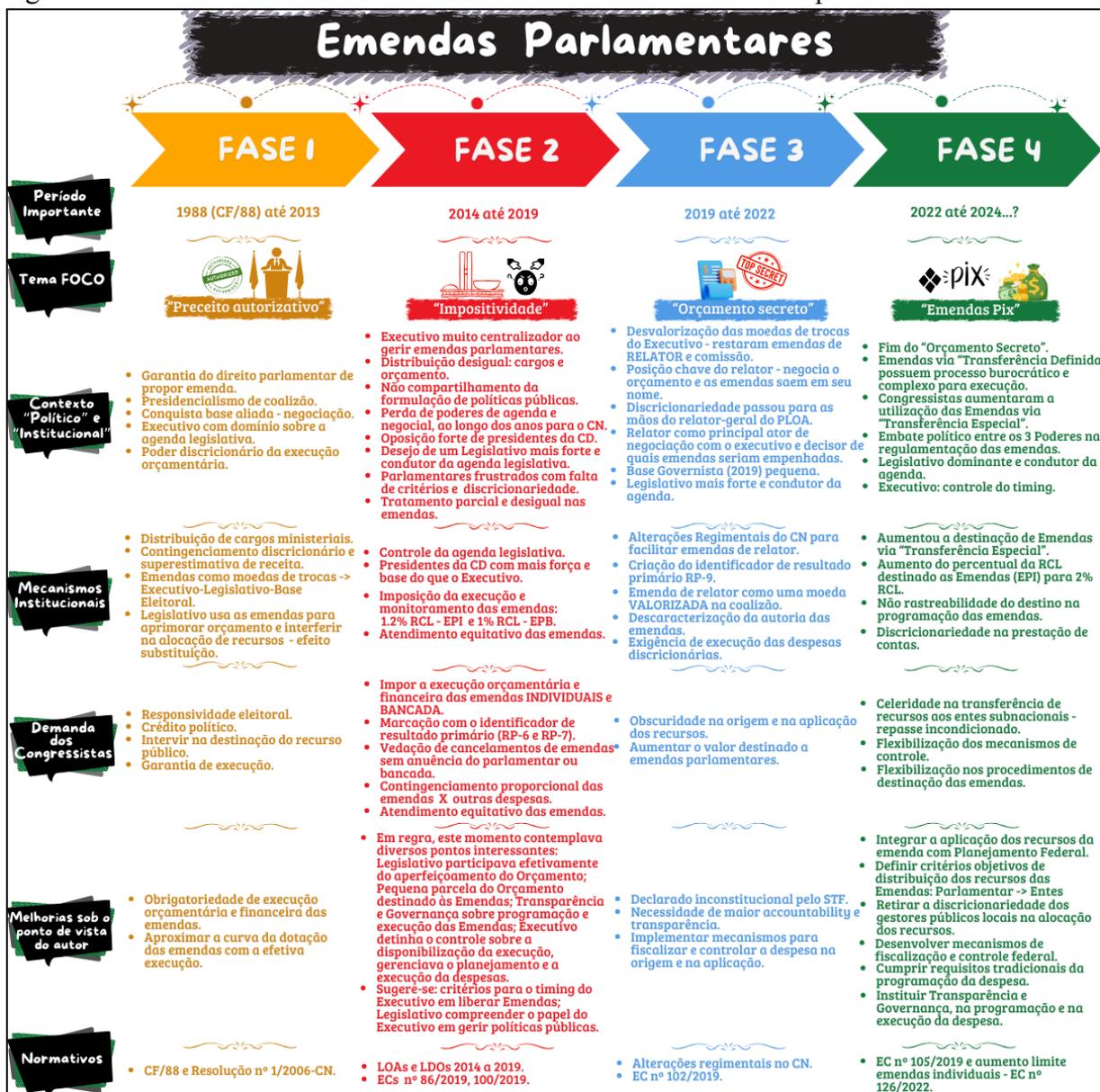
### 4.1 SÍNTESE ANALÍTICA NÃO ESTRUTURADA

As emendas parlamentares orçamentárias são importantes mecanismos institucionais que os congressistas utilizam tanto para aprimorar a LOA quanto para direcionar a destinação de recursos públicos da União às demandas locais de suas bases eleitorais. Após o período de redemocratização brasileiro, a Constituição Federal de 1988 passou a garantir, de maneira expressa, esse direito parlamentar de propor alterações no planejamento orçamentário via emendas. De lá para cá, ocorreram diversas modificações nesses instrumentos em diferentes contextos políticos e institucionais, caminhando do preceito autorizativo para o impositivo, com impactos relevantes na relação de forças entre Executivo e Legislativo, no número de recursos emendados, na capacidade gerencial do governo federal, na transparência do gasto e na efetividade de políticas públicas.

Considerando as evidências bibliográficas na literatura e na legislação, propôs sintetizar e analisar todas as percepções do presente autor em relação às emendas parlamentares no período pós CF/88. Para isso, elaborou-se um *framework* teórico-normativo que propõe condensar e sintetizar algumas ideias e compreensões, conforme demonstrado na

Figura 13. A partir de conceitos, normativos, períodos, temas que foram focalizados, contextos políticos e institucionais, mecanismos institucionais utilizados, demandas dos congressistas e necessidades de melhorias observadas; identificou-se quatro principais fases (etapas) históricas que regulamentam as emendas parlamentares no Brasil e as mudanças institucionais que as envolvem.

Figura 13 - *Framework* teórico-normativo sobre as fases das emendas parlamentares



Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

Esse *framework* teórico-normativo se apresenta como uma síntese de toda a análise teórica e normativa, em que foi possível identificar quatro principais e diferentes fases das emendas parlamentares. Para além da ótica de direcionamento da descentralização de recursos

aos entes subnacionais, as emendas se apresentam como ferramentas que podem reforçar a independência e harmonia entre os poderes na definição do gasto público, com vistas a aperfeiçoar o planejamento e a implementação de políticas públicas. Entretanto, faz-se necessário buscar um equilíbrio na relação de forças entre Executivo e Legislativo, e na eficiência, eficácia, efetividade, transparência e governança da aplicação dos recursos públicos. Por conseguinte, conhecer e compreender melhor as fases das emendas identificados na Figura 13, seu contexto, suas características e melhorias possíveis, podem contribuir para o debate e formulação de um modelo que vise buscar harmonia e moderação na relação Executivo-Legislativo, utilizando as emendas como mecanismos institucionais que de fato entreguem bens e serviços públicos de qualidade para a sociedade, pautados nos princípios orçamentários, legais, constitucionais e de governança.

Mas, antes de adentrar em cada etapa, destaca-se que as alterações entre as principais fases se estabeleceram em períodos cada vez mais curtos. A fase 1, com foco no preceito autorizativo das emendas, perdurou por praticamente vinte e cinco anos. A fase 2, caracterizada pela impositividade orçamentária, tem um enfoque maior por um período de cinco anos, em que ocorreram diversas alterações infra e constitucionais. Já na fase 3, com predomínio do orçamento secreto, as alterações que deram força a ela duraram praticamente três anos, sendo que a sua inconstitucionalidade determinada por uma decisão judicial abriu caminho para a ascensão da fase 4, as emendas Pix. Posto isso, nota-se que as movimentações do Poder Legislativo que buscaram alterações no modelo emendativo do orçamento aumentaram e aceleraram nos últimos dez anos, com vistas a obter e garantir uma maior fatia de recursos, de forma mais célere e flexível, deixando de lado, em muitas situações, os princípios mencionados no parágrafo anterior.

Da promulgação da CF/88 até 2013 (fase 1), o direito de proposição das emendas parlamentares estava garantido, porém sob a tutela da parcialidade e discricionariedade elevada do Poder Executivo. Isto é, considerando o preceito autorizativo em que a LOA estava submetida pelas legislações que vigoravam até então, a decisão de execução de todas as despesas discricionárias ficava nas mãos do chefe daquele poder. Nesse sentido, as emendas parlamentares, assim como outros mecanismos institucionais tais como distribuição de cargos ministeriais, influência sobre a agenda legislativa, superestimativa de receita e contingenciamento discricionário (não execução orçamentária); eram utilizadas como moedas de trocas e de negociação, no bojo do contexto político e institucional do presidencialismo de coalizão. Tudo isso, com o objetivo de garantir a governabilidade a partir da conquista de uma base aliada forte.

Nessa primeira etapa das emendas, havia um forte desequilíbrio em favor do governo frente ao Congresso Nacional. E isso era um problema. O Executivo utilizava desses mecanismos para compor uma base de coalizão governista forte, já o Legislativo tinha menos força de agenda e não conseguia efetivar e garantir uma influência maior no direcionamento de recursos orçamentários. Os congressistas, então, diante de sua responsividade eleitoral, passaram a demandar uma garantia maior na intervenção do direcionamento do gasto para as demandas locais e a consequente obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira das despesas emendadas, com vistas a aproximar a curva da dotação das emendas com a efetiva execução. Esses eram os pontos de melhorias mais latentes que a fase 1 aclamava para buscar um equilíbrio maior na relação de forças entre os dois poderes.

As demandas dos parlamentares observadas na fase 1, misturadas e interpretadas muitas vezes como frustrações dos mesmos, começaram a instigar uma reação que buscava equilibrar as forças. Vários aspectos do cenário político e institucional a partir do início da década de 2010 favoreceram esse movimento que desencadeou a fase 2 das emendas parlamentares, a impositividade. Além do descontentamento com a parcialidade e a falta de critérios do contingenciamento, podemos citar um Executivo muito centralizador e discricionário na gestão das emendas parlamentares, a distribuição desigual do orçamento e de cargos, a formulação de políticas públicas pelo governo sem o compartilhamento com as principais lideranças da base aliada, uma oposição forte dos presidentes da Câmara dos Deputados e a perda de poderes de agenda e de negociação, resultando em um Legislativo mais forte.

A partir disso, o Congresso Nacional utilizou-se do mecanismo de controle da agenda legislativa para aprovar diversos dispositivos em leis ordinárias (LOAs e LDOs) e a consequente alteração na moldura constitucional por EC's que tornou obrigatória a execução de uma parcela das emendas parlamentares individuais (EPI), e posteriormente as de bancada estadual (EPB). Essas alterações tiveram maior destaque de 2014 a 2019, porém os reflexos da impositividade orçamentária ainda continuam, sendo que apenas os holofotes foram direcionados para as fases 3 e 4 da Figura 13 ao longo dos anos. Os artifícios demandados pelos congressistas na fase 2 visavam garantir o cumprimento dessa obrigatoriedade de execução da parcela conquistada. Diante disso, os dispositivos legais e constitucionais como o contingenciamento proporcional das emendas em relação ao conjunto das demais despesas discricionárias, o atendimento equitativo e imparcial das emendas, a marcação com o identificador de resultado primário RP-6 e RP-7 para acompanhar a execução das mesmas e a vedação de cancelamentos sem anuência do proponente, garantiram a imposição da execução

orçamentária e financeira de uma parcela das emendas individuais e de bancada estaduais. Destaca-se que, nesse período, já ocorriam as transferências com finalidade definida aos entes subnacionais, provenientes de emendas parlamentares individuais impositivas.

Observa-se uma relação mais equilibrada entre os poderes nesta fase 2. O Legislativo conseguiu aperfeiçoar e garantir a execução (impositividade) de uma razoável parcela do orçamento federal para destinar recursos às suas bases eleitorais, mas tudo dentro do planejamento da União (devem estar atreladas às programações finalísticas definidas no Plano Plurianual), com maior transparência e controle dos gastos, visto que as transferências intergovernamentais com finalidade definida via emendas parlamentares precisam seguir um rito mais tradicional de descentralização de recursos. O Executivo, por sua vez, não havia perdido tanto poder político e nem gerencial, pois as emendas parlamentares estavam dentro do seu planejamento, conseguia-se controlar e fiscalizar a aplicação dos recursos (TCU controla de maneira centralizada). Tudo isso, pode levar a uma maior probabilidade de eficiência, eficácia e efetividade do gasto público. Apenas com alguns mecanismos a aperfeiçoar, como, por exemplo, melhorar o lapso temporal de execução das emendas parlamentares quando destinadas aos entes subnacionais.

Avançando para a fase 3, nota-se que a impositividade das emendas individuais e de bancada estadual diminuíram as moedas de trocas da caixa de ferramentas orçamentárias do Executivo. Restaram-se apenas as emendas de relator e de comissão como mecanismos de barganha da coalizão. A discricionariedade do Executivo passou para as mãos do relator-geral do PLOA, que tornou-se uma figura-chave como negociador do orçamento diretamente com o governo e decisor de quais emendas de todos os congressistas seriam programadas e empenhadas em seu nome. Tudo isso apequenou a base governista, fortalecendo ainda mais o Legislativo na condução da agenda de votações.

A partir de 2019, toda essa conjuntura política e institucional favoreceu alterações e a introdução de mecanismos que possibilitaram o advento do orçamento secreto. Dentre eles, pode-se citar as alterações regimentais do CN que ampliou o rol de possibilidades de emendas de relator, a criação do marcador de resultado primário RP-9, a valorização da emenda de relator como principal moeda de troca de apoio, o artifício para dificultar a não execução das despesas discricionárias programadas (dentre elas, as emendas de relator), a descaracterização da autoria das emendas e a falta de transparência e rastreabilidade da aplicação dos recursos públicos transferidos, tanto do destino quanto do objeto e da finalidade do gasto.

Pelo o que se observa, havia um desequilíbrio na relação de forças já favorável ao Poder Legislativo, que tinha como objetivo, nesta fase 3, aumentar o valor destinado às

emendas parlamentares e garantir uma obscuridade (intransparência, ingerência federal) na origem e na aplicação dos recursos, o que dificultava os mecanismos de controle e responsabilização. Perante este panorama, o STF declarou inconstitucional a prática do orçamento secreto em 2022. No final dessa etapa, as emendas parlamentares necessitavam melhorar a transparência e a *accountability*, carecendo de mecanismos de fiscalização e controle na origem e aplicação dos recursos públicos, de forma a reduzir a assimetria de informações entre os gestores públicos e os cidadãos.

Entretanto, não foi o caminho que as emendas parlamentares seguiram, chegando à fase 4, a das emendas Pix. Isso porque as ações do Parlamento saíram do secreto para o Pix, em busca de uma outra alternativa que possibilitasse a intransparência da aplicação do orçamento emendado, a partir de um mecanismo que já havia sido aprovado em 2019, a modalidade de transferências especiais decorrentes de EPIs. Com o fim do orçamento secreto, os congressistas aumentaram consideravelmente o volume de transferências especiais para destinar recursos aos entes subnacionais. Como o Legislativo estava mais dominante e controlava a agenda, quando se delineou essa nova modalidade de descentralização de recursos via emendas individuais, buscava-se mais celeridade e flexibilidade nos procedimentos de destinação de recursos públicos e nos mecanismos de transparência e controle. O objetivo era superar as dificuldades encontradas na modalidade que vigorava desde 2015, as transferências com finalidade definida, que apresenta um processo mais burocrático e complexo para a efetiva descentralização de haveres aos Estados e Municípios.

Além de aumentar o volume destinado a essas transferências especiais, os parlamentares conseguiram aumentar não somente o percentual obrigatório de execução das EPI's de 1,2% para 2% da RCL, como também orquestraram junto ao governo a faculdade de prestação de contas para os entes favorecidos. Destarte, considerando que o repasse é incondicionado (não precisa de contrato ou convênio) e imediato, a aplicação não é vinculada às programações finalísticas do governo federal, há pouca ou nenhuma transparência na programação e na execução das emendas quanto ao objeto da aplicação dos recursos, e a grande maioria dos entes beneficiários não presta contas dada a discricionariedade a eles concedidos, as transferências especiais (emendas Pix) começaram a ganhar os holofotes e olhares de preocupação da sociedade.

Nesse cenário, a fiscalização, o controle (que passa a ser local) e a responsabilização estão prejudicados, dificultando a verificação da efetividade do emprego de recursos, de políticas públicas vinculadas e o desenvolvimento local. Por esse motivo, as emendas Pix, de 2024 para cá, estão no centro do embate político entre os três Poderes na regulamentação das

emendas. As necessidades de melhorias são muitas, como, por exemplo, integrar a aplicação dos recursos das transferências especiais nos entes favorecidos com o planejamento federal; definir critérios objetivos de distribuição dos recursos dessas emendas entre os parlamentares e os entes; retirar parte da elevada discricionariedade dos gestores públicos locais na definição do gasto; desenvolver mecanismos de fiscalização e controle a nível federal; cumprir requisitos tradicionais da programação da despesa; instituir a transparência e a governança na programação e na execução da despesa. É fundamental implementar esses aperfeiçoamentos dado que a celeridade da descentralização não está isenta dos princípios de publicidade, transparência, governança e planejamento integrado, garantidos por dispositivos constitucionais e legais.

As emendas parlamentares são importantes mecanismos institucionais de destinação de recursos aos entes subnacionais dada a proximidade maior que os congressistas têm com as demandas locais se comparado ao governo federal. Por isso, deveriam buscar entregar bens e serviços públicos de qualidade para os cidadãos, mediante formulação de políticas públicas consistentes. Mas, para isso, faz-se necessário um modelo emendativo mais efetivo e equilibrado entre os poderes e os entes federativos, pautado nos princípios orçamentários e de governança, como a transparência, o controle e a *accountability*, que permita uma acurácia melhor sobre a efetividade do gasto público, diminuindo a assimetria de informações. Como observado na análise geral de cada etapa histórica da Figura 13, o presente autor acredita que a fase 2, a qual engloba as transferências com finalidade definida por EPIs, talvez seja o que mais se aproxima desse cenário. As outras fases apresentam vários problemas e desequilíbrio considerável de forças entre os poderes.

Isso porque, sobre o preceito autorizativo (fase 1), a relação de forças estava desequilibrada em favor do Executivo (alta discricionariedade, caixa de ferramentas ampla para negociação, controle maior da agenda legislativa), e o Legislativo pouco conseguia influenciar a destinação dos recursos públicos via emendas. Ademais, como as emendas parlamentares são prerrogativas constitucionais para aperfeiçoar o orçamento público, os congressistas dificilmente iriam abrir mão delas, e mais cedo ou mais tarde, buscariam alguma forma de garantir e impor a sua execução, ao menos de uma parcela. E nesse sentido, seria muito difícil manter o já superado preceito autorizativo integral sobre as despesas discricionárias.

No orçamento secreto (fase 3) e nas emendas Pix (fase 4), guardadas as devidas diferenças, o desequilíbrio de forças era em favor do Poder Legislativo. Este buscava, cada vez mais, uma maior parcela do orçamento federal, via emendas parlamentares, sem pautar

(pela grande parte delas) pelos princípios de publicidade, transparência e controle, retirando-se capacidade gerencial e de planejamento do governo sobre os recursos federais. Pode-se citar, também, que a falta de transparência e prestação de contas levam a uma rastreabilidade do gasto tendente a zero (praticamente impossível a sociedade realizá-la), o que dificulta a responsabilização por desvios ou uso inapropriado e ineficiente dos recursos públicos escassos pagos pela sociedade.

No orçamento secreto, não tinha informação sobre a origem (quem mandava o recurso, proponente da emenda), tampouco quanto à destinação do dinheiro público. Já nas emendas Pix, a transferência de haveres é incondicional, instantânea e direta para o caixa dos Estados e Municípios favorecidos, além de estar fora do planejamento do governo federal. E apesar de se conhecer quem propôs a emenda e, no momento do empenho, para onde foi destinado o recurso, a obscuridade do objeto em que foi realizada a despesa tende a favorecer e manter o cenário de falta de transparência e de controle observadas no orçamento secreto. As movimentações do Parlamento saíram de emendas secretas para as emendas Pix em busca de uma outra alternativa que possibilitasse a continuidade de condições de intransparência sobre o gasto final, chancelada pelo argumento de celeridade e flexibilidade. E por esse motivo, vem ganhando maior notoriedade em discussões na mídia, na sociedade e embates políticos entre os três poderes.

Entretanto, o orçamento público é de interesse público, e por questões básicas da boa governança e por garantias legais e constitucionais deve haver transparência, publicidade e oportunidade de fiscalização e controle (inclusive o social), o que não pode ser efetivamente observado nas fases 3 e 4 das emendas parlamentares. A lei orçamentária diz sobre a prestação de serviços públicos e a oferta de políticas públicas que afetam diretamente a vida dos brasileiros. E esses mecanismos de modificações orçamentárias, seja o orçamento secreto, seja as emendas Pix, depõem contra uma série de princípios, não só os orçamentários, como também éticos e os da administração pública, podendo fazer com que políticas públicas percam eficiência, eficácia e efetividade, além da possibilidade de malversação do uso de recursos públicos em decorrência da rastreabilidade baixa.

Então, com base em todo o exposto até aqui, que se embasa nas evidências bibliográficas e normativas levantadas, o entendimento é que a segunda fase das emendas parlamentares apresenta mais equilíbrio em diversos pontos. Caracterizado pelo início da impositividade, o Legislativo passa a ter a garantia de uma fatia do orçamento, de maneira equitativa e imparcial, para poder construir pontes junto às suas bases eleitorais mediante o aperfeiçoamento e direcionamento das dotações programadas na LOA. Da maneira como foi

formatada, as emendas individuais impositivas, incluindo as transferências com finalidade definida, conseguiram garantir 1,2% da RCL (agora 2% já incluso as transferências especiais), e possibilitam que os parlamentares atendam de maneira direta as demandas locais de seus representados com o provimento de recursos do orçamento da União.

Tudo dentro do contexto do planejamento do orçamento federal (PPA), e por isso, a destinação tem um fim maior, mais amplo e estratégico. Com esse fato, somado ao rito tradicional de descentralização de recursos por etapas e por intermédio de um instrumento contratual que confere maior transparência e prestação de contas, o Executivo federal consegue melhor monitorar, avaliar e controlar a aplicação dos recursos transferidos por EPIs. Isto é, não há tanta perda de capacidade gerencial para o governo federal se comparado com as transferências especiais. O Tribunal de Contas da União fiscaliza e controla de maneira centralizada. Essa conjuntura pode e tende a aumentar a probabilidade de eficiência e efetividade no gasto público, para produzir bens e serviços públicos de qualidade para os cidadãos e contribuir com o desenvolvimento local equilibrado, a partir da congruência dos objetivos do governo federal com os do governo local.

E ao mesmo tempo, o Legislativo equilibra um pouco mais as forças com o Executivo, participa mais e de maneira razoável no aperfeiçoamento do orçamento, conduz mais a parte da pauta legislativa. Esse equilíbrio pode melhorar as negociações e as proposições legislativas, para que estejam de acordo com o que o cidadão deseja de seus representantes. Tudo isso, somado aos mecanismos e dispositivos legais e constitucionais que garantiram a impositividade das emendas individuais, permitem uma participação maior do Legislativo e diminuem a discricionariedade e parcialidade do Poder Executivo na distribuição das emendas quanto à execução em si.

Desse modo, as transferências de recursos via emendas parlamentares individuais para os Municípios, na modalidade com finalidade definida (já acontecia nessa fase 2 de impositividade das emendas parlamentares), se mostra como a melhor e mais equilibrada, considerando aspectos da relação entre Executivo e Legislativo, de planejamento, da capacidade gerencial, de transparência e de controle, que dão condições melhores para a eficiência e efetividade na aplicação dos recursos públicos se comparado às demais etapas das emendas. O que pode favorecer a elaboração de políticas públicas mais alinhadas com os anseios da sociedade, e a consequente entrega de bens e serviços públicos de qualidade. Talvez, essa questão de controlar os critérios para definir o tempo melhor de execução das emendas pelos congressistas, diminuir um pouco o lapso temporal da entrega dos recursos ou

bens para os entes subnacionais, e controlar a sede dos parlamentares em querer avolumar cada vez mais recursos das emendas; seriam os pontos a serem aprimorados.

Afinal, é necessário entender que é o Poder Executivo que tem a incumbência de planejar e executar ações e programas de trabalho que visam construir políticas públicas para atender a população. Essa é a função dele, e cada um ter a sua função é essencial para manter o equilíbrio e a harmonia entre os poderes. O Legislativo deveria compreender que ele pode aperfeiçoar e ajudar a direcionar melhor a aplicação dos recursos devido a sua proximidade com as demandas locais, mas que tem um limite (e condições mínimas) e quem tem que planejar e executar é o poder Executivo. É este que tem que construir as políticas públicas e isso demanda recurso financeiro. Porque é no mínimo estranho o governo federal perder mais e mais discricionariedade orçamentária para os parlamentares (como vem acontecendo ao longo dos anos), de uma forma que tenha pouca transparência e nem esteja dentro dos objetivos do planejamento federal, e depois o mesmo ser cobrado e fiscalizado por um órgão legislativo (TCU realiza o controle externo para o Legislativo).

Portanto, partindo do pressuposto de que o preceito totalmente autorizativo já foi superado e que o orçamento secreto é inconstitucional, entende-se que a descentralização de recursos do orçamento da União para os Municípios, via emendas parlamentares individuais por transferências especiais (emendas Pix) deveriam se aproximar dos mecanismos das transferências com finalidade definida, que já ocorriam na etapa do advento da impositividade orçamentária das emendas parlamentares. Mas, as duas transferências, ainda assim, precisam de aperfeiçoamento para o gasto ser mais efetivo, mais ágil e possam mudar a vida da população de fato. Esse é o apontamento dessa síntese analítica não estruturada. Porém, será que existem diferenças ou semelhanças quanto à distribuição das mesmas (transferências com finalidade definida e especiais), considerando os municípios que mais receberam, a avaliação da boa gestão pública municipal e a avaliação do desenvolvimento municipal voltado para o futuro em aspectos financeiros, sociais e ambientais? A análise quantitativa do próximo tópico busca evidências que podem ou não reafirmar o direcionamento feito por esta síntese analítica não estruturada.

Observando o que foi visto na literatura, espera-se que nas transferências especiais os municípios menores e com os piores índices de governança e talvez até os piores índices de desenvolvimento municipal sejam os que receberam os maiores valores per capita. Já para as transferências com finalidade definida espera-se que municípios que tenham os melhores índices de governança e talvez até os melhores índices de desenvolvimento municipal sejam os que receberam os maiores valores per capita (ou talvez uma distribuição mais equilibrada),

pois a descentralização de recursos via EPIs nessa modalidade é permeada por maior controle, transparência, exigindo uma capacidade de governança maior dos entes favorecidos, o que tende a ser característico de municípios que são maiores e mais populosos.

## 4.2 RESULTADOS E ANÁLISE QUANTITATIVA

Este item apresenta uma análise quantitativa dos resultados observados das transferências especiais e transferências com finalidade definida (associadas a duas fases históricas específicas das emendas vistas no tópico anterior) decorrentes de emendas parlamentares individuais destinadas aos municípios, juntamente com aspectos que envolvem a avaliação da governança municipal atual e mecanismos de governança direcionados para os resultados de uma gestão voltada para o futuro e alicerçada por um desenvolvimento mais sustentável e equilibrado.

### 4.2.1 Análise geral

O foco principal desse item é realizar uma análise geral e estatística quanto à distribuição das emendas parlamentares individuais aos municípios por transferências com finalidade definida e por transferências especiais. Para isso utilizou-se os dados das emendas empenhadas e pagas (transferidas pela União) do período de 2020 a 2024.

Como visto na literatura, o volume das emendas Pix tiveram um crescimento considerável a partir de 2023. Em 2020, logo após a aprovação dessa modalidade, o volume de recursos transferidos totalizou um pouco mais de R\$ 557 milhões. No ano seguinte, esse valor mais do que triplicou (aumento de 238,11%), chegando a R\$ 1,884 bilhões. Em 2022, o valor chegou a R\$ 3,11 bilhões, um aumento de 65,19% em relação ao ano anterior. Em 2023, o valor dobrou em relação a 2022, com uma variação de 110,30%. Em termos absolutos, esse foi o maior aumento desde a criação da modalidade, aumentando R\$ 3,43 bilhões em apenas um ano e alcançando um total de R\$ 6,55 bilhões, aproximadamente. Já em 2024, com um aumento de 5,51% se comparado a 2023, o valor atingiu R\$ 6,9 bilhões. Sendo assim, o valor destinado aos municípios via emendas parlamentares individuais na modalidade de transferências especiais ao longo de 5 anos, comparando o ano inicial de 2020 com o final de 2024, cresceu, em termos absolutos, R\$ 6,35 bilhões; representando um crescimento de 1.139,26%, considerando os dados extraídos no mês de janeiro de 2025 do Painel de Emendas do Siga Brasil do Senado Federal (2025). Ao todo, durante esse período foi destinado o

montante superior a R\$ 19 bilhões aos municípios por transferências especiais. A Tabela 1 mostra os dados e variações da distribuição dessas transferências por ano e a Tabela 2, pelo período de 2020 a 2024.

Tabela 1 - Tabela estatística da distribuição das transferências especiais (Pix) por ano

Transferências Especiais (Emendas Pix) ano a no (2020 a 2024)												
Ano da emenda	Faixa de População (habitantes)	Qtde de Municípios Favorecidos	Variação (%) Qtde de Municípios Favorecidos em relação ano anterior	População Total	Percentual População por Faixa/População Total Favorecida	Variação (%) Acum.	Valor Total Transferido por ano	Percentual do Valor Total por Faixa/Valor Total	Variação (%) Acum.	Variação (%) do Total Transferido em relação ano anterior	Valor Total Transferido Per Capita	Variação (%) Valor Total Transferido Per Capita em relação ano anterior
2020	Até 5 mil	280	-	949.175	1,17%	1,17%	RS 75.729.022,00	13,59%	13,59%	-	RS 79,78	-
	5 a 10 mil	254	-	1.835.838	2,26%	3,42%	RS 88.519.286,00	15,88%	29,47%	-	RS 48,22	-
	10 a 20 mil	329	-	4.600.824	5,66%	9,08%	RS 134.064.913,00	24,05%	53,52%	-	RS 29,14	-
	20 a 50 mil	248	-	7.528.878	9,26%	18,34%	RS 114.137.594,00	20,48%	74,00%	-	RS 15,16	-
	50 a 100 mil	88	-	6.053.116	7,44%	25,78%	RS 55.810.952,00	10,01%	84,01%	-	RS 9,22	-
	100 a 300 mil	79	-	13.708.118	16,85%	42,63%	RS 43.931.253,00	7,88%	91,89%	-	RS 3,20	-
	300 a 500 mil	26	-	9.700.133	11,93%	54,56%	RS 24.879.241,00	4,46%	96,35%	-	RS 2,56	-
	> de 500 mil	21	-	36.965.565	45,44%	100,00%	RS 20.320.038,00	3,65%	100,00%	-	RS 0,55	-
<b>Total todas</b>	<b>1.325</b>	<b>-</b>	<b>81.341.647</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>RS 557.392.299,00</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>RS 6,85</b>	<b>-</b>	
2021	Até 5 mil	621	121,79%	2.114.968	1,49%	1,49%	RS 220.397.356,00	11,69%	11,69%	191,03%	RS 104,21	30,61%
	5 a 10 mil	594	133,86%	4.261.537	3,00%	4,49%	RS 276.815.059,00	14,69%	26,38%	212,72%	RS 64,96	34,72%
	10 a 20 mil	689	109,42%	9.685.052	6,81%	11,30%	RS 400.742.674,00	21,26%	47,65%	198,92%	RS 41,38	42,00%
	20 a 50 mil	570	129,84%	17.530.101	12,33%	23,63%	RS 451.203.127,00	23,94%	71,59%	295,32%	RS 25,74	69,78%
	50 a 100 mil	233	164,77%	16.111.635	11,33%	34,96%	RS 192.417.219,00	10,21%	81,80%	244,77%	RS 11,94	29,53%
	100 a 300 mil	144	82,28%	24.116.298	16,96%	51,93%	RS 163.831.302,00	8,69%	90,49%	272,93%	RS 6,79	111,98%
	300 a 500 mil	42	61,54%	16.455.847	11,58%	63,50%	RS 114.801.674,00	6,09%	96,58%	361,44%	RS 6,98	172,00%
	> de 500 mil	34	61,90%	51.883.709	36,50%	100,00%	RS 64.375.857,00	3,42%	100,00%	216,81%	RS 1,24	125,72%
<b>Total todas</b>	<b>2.927</b>	<b>120,91%</b>	<b>142.159.147</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>RS 1.884.584.268,00</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>238,11%</b>	<b>RS 13,26</b>	<b>93,46%</b>	
2022	Até 5 mil	893	43,80%	3.015.779	1,80%	1,80%	RS 368.653.996,00	11,84%	11,84%	67,27%	RS 122,24	17,31%
	5 a 10 mil	827	39,23%	5.880.255	3,50%	5,30%	RS 446.446.822,00	14,34%	26,18%	61,28%	RS 75,92	16,88%
	10 a 20 mil	1.002	45,43%	14.016.115	8,35%	13,65%	RS 728.861.962,00	23,41%	49,60%	81,88%	RS 52,00	25,68%
	20 a 50 mil	817	43,33%	24.901.002	14,84%	28,49%	RS 761.266.615,00	24,45%	74,05%	68,72%	RS 30,57	18,78%
	50 a 100 mil	273	17,17%	18.957.770	11,30%	39,79%	RS 312.241.764,00	10,03%	84,08%	62,27%	RS 16,47	37,91%
	100 a 300 mil	190	31,94%	31.057.201	18,51%	58,30%	RS 257.394.160,00	8,27%	92,35%	57,11%	RS 8,29	22,00%
	300 a 500 mil	46	9,52%	17.925.758	10,68%	68,98%	RS 127.221.651,00	4,09%	96,43%	10,82%	RS 7,10	1,73%
	> de 500 mil	34	0,00%	52.058.066	31,02%	100,00%	RS 111.011.051,00	3,57%	100,00%	72,44%	RS 2,13	71,86%
<b>Total todas</b>	<b>4.082</b>	<b>39,46%</b>	<b>167.811.946</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>RS 3.113.098.021,00</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>65,19%</b>	<b>RS 18,55</b>	<b>39,94%</b>	
2023	Até 5 mil	1.005	12,54%	3.395.242	2,04%	2,04%	RS 740.230.568,00	11,31%	11,31%	100,79%	RS 218,02	78,35%
	5 a 10 mil	896	8,34%	6.386.965	3,83%	5,87%	RS 940.062.116,00	14,36%	25,67%	110,57%	RS 147,18	93,86%
	10 a 20 mil	1.043	4,09%	14.682.486	8,81%	14,67%	RS 1.521.005.068,00	23,23%	48,90%	108,68%	RS 103,59	99,21%
	20 a 50 mil	819	0,24%	24.873.952	14,92%	29,59%	RS 1.608.069.127,00	24,56%	73,46%	111,24%	RS 64,65	111,47%
	50 a 100 mil	280	2,56%	19.373.897	11,62%	41,21%	RS 671.160.510,00	10,25%	83,71%	114,95%	RS 34,64	110,33%
	100 a 300 mil	173	-8,95%	28.828.404	17,29%	58,51%	RS 530.211.317,00	8,10%	91,81%	105,99%	RS 18,39	121,92%
	300 a 500 mil	46	0,00%	17.688.780	10,61%	69,12%	RS 312.887.998,00	4,78%	96,59%	145,94%	RS 17,69	149,23%
	> de 500 mil	36	5,88%	51.490.168	30,88%	100,00%	RS 223.095.320,00	3,41%	100,00%	100,97%	RS 4,33	103,18%
<b>Total todas</b>	<b>4.298</b>	<b>5,29%</b>	<b>166.719.894</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>RS 6.546.722.024,00</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>110,30%</b>	<b>RS 39,27</b>	<b>111,67%</b>	
2024	Até 5 mil	1.084	7,86%	3.648.881	2,09%	2,09%	RS 787.272.046,00	11,40%	11,40%	6,35%	RS 215,76	-1,04%
	5 a 10 mil	940	4,91%	6.656.659	3,82%	5,91%	RS 932.780.650,00	13,50%	24,90%	-0,77%	RS 140,13	-4,79%
	10 a 20 mil	1.111	6,52%	15.657.059	8,99%	14,90%	RS 1.590.757.516,00	23,03%	47,93%	4,59%	RS 101,60	-1,92%
	20 a 50 mil	861	5,13%	26.151.208	15,01%	29,91%	RS 1.678.251.552,00	24,30%	72,23%	4,36%	RS 64,17	-0,73%
	50 a 100 mil	291	3,93%	19.950.868	11,45%	41,36%	RS 753.372.703,00	10,91%	83,13%	12,25%	RS 37,76	9,00%
	100 a 300 mil	192	10,98%	30.942.597	17,76%	59,11%	RS 602.056.062,00	8,72%	91,85%	13,55%	RS 19,46	5,79%
	300 a 500 mil	49	6,52%	19.032.086	10,92%	70,03%	RS 381.072.072,00	5,52%	97,37%	21,79%	RS 20,02	13,20%

> de 500 mil	35	-2,78%	52.215.865	29,97%	100,00%	R\$ 181.970.292,00	2,63%	100,00%	-18,43%	R\$ 3,48	-19,57%
<b>Total todas</b>	<b>4.563</b>	<b>6,17%</b>	<b>174.255.223</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>R\$ 6.907.532.893,00</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>5,51%</b>	<b>R\$ 39,64</b>	<b>0,95%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2025) a partir de IBGE (2023) e Senado Federal (2025)

Tabela 2 - Tabela estatística da distribuição das transferências especiais (Pix) - somatório período de 2020 a 2024

Transferências Especiais (Emendas Pix) - somatório período de 2020 a 2024									
Ano da emenda	Faixa de População (habitantes)	Qtde de Municípios Favorecidos	População Total	Percentual População por Faixa/ População Total Favorecida	Variação (%) Acum.	Valor Total Transferido por ano	Percentual do Valor Total por Faixa/Valor Total	Variação (%) Acum.	Valor Total Transferido Per Capita
Período de 2020 a 2024	Até 5 mil	1.280	4.290.450	2,18%	2,18%	R\$ 2.192.282.988,00	11,53%	11,53%	R\$ 510,97
	5 a 10 mil	1.135	8.061.216	4,09%	6,26%	R\$ 2.684.623.933,00	14,12%	25,66%	R\$ 333,03
	10 a 20 mil	1.318	18.565.288	9,41%	15,68%	R\$ 4.375.432.133,00	23,02%	48,67%	R\$ 235,68
	20 a 50 mil	1.024	31.138.034	15,79%	31,47%	R\$ 4.612.928.015,00	24,27%	72,94%	R\$ 148,14
	50 a 100 mil	336	23.252.365	11,79%	43,26%	R\$ 1.985.003.148,00	10,44%	83,38%	R\$ 85,37
	100 a 300 mil	224	36.447.267	18,48%	61,74%	R\$ 1.597.424.094,00	8,40%	91,78%	R\$ 43,83
	300 a 500 mil	50	19.387.765	9,83%	71,58%	R\$ 960.862.636,00	5,05%	96,84%	R\$ 49,56
	> de 500 mil	40	56.047.379	28,42%	100,00%	R\$ 600.772.558,00	3,16%	100,00%	R\$ 10,72
<b>Total todas</b>	<b>5.407</b>	<b>197.189.764</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>R\$ 19.009.329.505,00</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>R\$ 96,40</b>	

Fonte: Elaborado pelo autor (2025) a partir de IBGE (2023) e Senado Federal (2025)

Em relação às transferências com finalidade definida, destaca-se que elas já ocorriam desde 2015, porém analisou-se apenas o recorte de 2020 a 2024 tal qual as transferências especiais. Em 2020, o volume de recursos transferidos aos municípios por emendas com finalidade definida totalizou R\$ 5,51 bilhões. Em 2021 esse volume caiu 7,91% (R\$ 5,07 bilhões) e depois cresceu 4,43% em 2022 (R\$ 5,30 bilhões), se comparado a 2021. Ou seja, nesse período de 3 anos (2020 a 2022) houve uma queda de 3,83%. Já em 2023, o valor cresceu 73,58% em relação a 2022, atingindo a marca de R\$ 9,20 bilhões, aumentando, em termos absolutos, R\$ 3,90 bilhões em um único ano. E em 2024, com aumento de 8,35% em relação ao ano anterior, o montante somou R\$ 9,97 bilhões, aproximadamente. Portanto, o valor destinado aos municípios via emendas parlamentares individuais na modalidade de transferências com finalidade definida ao longo de 5 anos, comparando o ano inicial de 2020 com o final de 2024, cresceu, em termos absolutos, algo próximo de R\$ 4,46 bilhões, representando um crescimento de 80,87%. Ao todo, durante esse período foi destinado o montante de R\$ 35,06 bilhões aos municípios por emendas com finalidade definida. A Tabela 3 mostra os dados e variações da distribuição dessas transferências por ano e a Tabela 4, pelo período de 2020 a 2024.

Tabela 3 - Tabela estatística da distribuição das transferências com finalidade definida por ano

Transferências com Finalidade Definida ano a ano (2020 a 2024)												
Ano da emenda	Faixa de População (habitantes)	Qtde de Municípios Favorecidos	Variação (%) Qtde de Municípios Favorecidos em relação ano anterior	População Total	Percentual População por Faixa/ População Total Favorecida	Variação (%) Acum.	Valor Total Transferido por ano	Percentual do Valor Total por Faixa/Valor Total	Variação (%) Acum.	Variação (%) do Total Transferido em relação ano anterior	Valor Total Transferido Per Capita	Variação (%) Valor Total Transferido Per Capita em relação ano anterior
2020	Até 5 mil	1.160	-	3.923.981	1,99%	1,99%	RS 442.178.346,94	8,02%	8,02%	-	RS 112,69	-
	5 a 10 mil	1.082	-	7.710.108	3,91%	5,90%	RS 589.384.123,49	10,69%	18,71%	-	RS 76,44	-
	10 a 20 mil	1.290	-	18.206.516	9,24%	15,14%	RS 1.100.266.814,81	19,96%	38,67%	-	RS 60,43	-
	20 a 50 mil	1.020	-	31.113.768	15,79%	30,93%	RS 1.294.499.110,47	23,48%	62,16%	-	RS 41,61	-
	50 a 100 mil	333	-	23.041.115	11,69%	42,62%	RS 631.335.880,91	11,45%	73,61%	-	RS 27,40	-
	100 a 300 mil	227	-	37.005.027	18,78%	61,40%	RS 667.892.720,59	12,12%	85,73%	-	RS 18,05	-
	300 a 500 mil	52	-	20.032.624	10,16%	71,56%	RS 357.595.786,00	6,49%	92,22%	-	RS 17,85	-
	> de 500 mil	40	-	56.047.379	28,44%	100,00%	RS 429.081.103,87	7,78%	100,00%	-	RS 7,66	-
	<b>Total todas</b>	<b>5.204</b>	<b>-</b>	<b>197.080.518</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>RS 5.512.233.887,08</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>RS 27,97</b>	<b>-</b>
2021	Até 5 mil	1.118	-3,62%	3.755.283	1,92%	1,92%	RS 427.547.881,69	8,42%	8,42%	-3,31%	RS 113,85	1,03%
	5 a 10 mil	1.034	-4,44%	7.399.346	3,78%	5,70%	RS 562.813.568,76	11,09%	19,51%	-4,51%	RS 76,06	-0,50%
	10 a 20 mil	1.292	0,16%	18.243.526	9,32%	15,02%	RS 1.101.561.750,01	21,70%	41,21%	0,12%	RS 60,38	-0,09%
	20 a 50 mil	1.014	-0,59%	30.860.454	15,77%	30,78%	RS 1.227.620.675,85	24,18%	65,39%	-5,17%	RS 39,78	-4,39%
	50 a 100 mil	334	0,30%	23.180.426	11,84%	42,62%	RS 561.268.254,96	11,06%	76,45%	-11,10%	RS 24,21	-11,63%
	100 a 300 mil	223	-1,76%	36.233.543	18,51%	61,13%	RS 596.686.309,85	11,75%	88,21%	-10,66%	RS 16,47	-8,76%
	300 a 500 mil	52	0,00%	20.032.624	10,23%	71,37%	RS 269.364.656,06	5,31%	93,51%	-24,67%	RS 13,45	-24,67%
	> de 500 mil	40	0,00%	56.047.379	28,63%	100,00%	RS 329.341.689,64	6,49%	100,00%	-23,24%	RS 5,88	-23,24%
	<b>Total todas</b>	<b>5.107</b>	<b>-1,86%</b>	<b>195.752.581</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>RS 5.076.204.786,82</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-7,91%</b>	<b>RS 25,93</b>	<b>-7,29%</b>
2022	Até 5 mil	1.155	3,31%	3.882.022	1,99%	1,99%	RS 469.822.990,87	8,86%	8,86%	9,89%	RS 121,03	6,30%
	5 a 10 mil	1.049	1,45%	7.501.442	3,85%	5,84%	RS 621.324.582,09	11,72%	20,58%	10,40%	RS 82,83	8,89%
	10 a 20 mil	1.259	-2,55%	17.742.636	9,11%	14,95%	RS 1.125.774.984,80	21,24%	41,82%	2,20%	RS 63,45	5,08%
	20 a 50 mil	999	-1,48%	30.477.791	15,65%	30,60%	RS 1.306.191.533,31	24,64%	66,46%	6,40%	RS 42,86	7,74%
	50 a 100 mil	328	-1,80%	22.624.205	11,62%	42,22%	RS 577.755.382,48	10,90%	77,36%	2,94%	RS 25,54	5,47%
	100 a 300 mil	225	0,90%	36.474.512	18,73%	60,94%	RS 629.175.467,44	11,87%	89,23%	5,44%	RS 17,25	4,75%
	300 a 500 mil	52	0,00%	20.032.624	10,28%	71,23%	RS 259.158.813,85	4,89%	94,11%	-3,79%	RS 12,94	-3,79%
	> de 500 mil	40	0,00%	56.047.379	28,77%	100,00%	RS 311.993.325,72	5,89%	100,00%	-5,27%	RS 5,57	-5,27%
	<b>Total todas</b>	<b>5.107</b>	<b>0,00%</b>	<b>194.782.611</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>RS 5.301.197.080,56</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>4,43%</b>	<b>RS 27,22</b>	<b>4,95%</b>
2023	Até 5 mil	1.165	0,87%	3.922.693	2,01%	2,01%	RS 618.595.722,56	6,72%	6,72%	31,67%	RS 157,70	30,30%
	5 a 10 mil	1.065	1,53%	7.603.382	3,89%	5,89%	RS 826.536.498,05	8,98%	15,71%	33,03%	RS 108,71	31,24%
	10 a 20 mil	1.274	1,19%	17.958.118	9,18%	15,07%	RS 1.697.289.635,66	18,45%	34,15%	50,77%	RS 94,51	48,96%
	20 a 50 mil	1.014	1,50%	30.869.399	15,78%	30,85%	RS 2.064.332.243,77	22,43%	56,58%	58,04%	RS 66,87	56,04%
	50 a 100 mil	332	1,22%	23.025.639	11,77%	42,62%	RS 1.105.264.156,27	12,01%	68,60%	91,30%	RS 48,00	87,97%
	100 a 300 mil	221	-1,78%	36.153.620	18,48%	61,11%	RS 1.289.778.013,47	14,02%	82,61%	104,99%	RS 35,67	106,81%
	300 a 500 mil	52	0,00%	20.032.624	10,24%	71,35%	RS 696.044.765,78	7,56%	90,18%	168,58%	RS 34,75	168,58%
	> de 500 mil	40	0,00%	56.047.379	28,65%	100,00%	RS 903.861.994,67	9,82%	100,00%	189,71%	RS 16,13	189,71%
	<b>Total todas</b>	<b>5.163</b>	<b>1,10%</b>	<b>195.612.854</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>RS 9.201.703.030,23</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>73,58%</b>	<b>RS 47,04</b>	<b>72,84%</b>
2024	Até 5 mil	1.206	3,52%	4.072.554	2,07%	2,07%	RS 676.609.446,87	6,79%	6,79%	9,38%	RS 166,14	5,35%
	5 a 10 mil	1.082	1,60%	7.740.199	3,93%	6,00%	RS 921.174.280,57	9,24%	16,03%	11,45%	RS 119,01	9,48%

	10 a 20 mil	1.303	2,28%	18.346.402	9,32%	15,33%	RS 1.839.743.208,36	18,45%	34,48%	8,39%	RS 100,28	6,10%
	20 a 50 mil	1.023	0,89%	31.141.490	15,82%	31,15%	RS 2.313.009.820,57	23,20%	57,68%	12,05%	RS 74,27	11,07%
	50 a 100 mil	330	-0,60%	22.786.653	11,58%	42,73%	RS 1.179.482.003,59	11,83%	69,51%	6,71%	RS 51,76	7,83%
	100 a 300 mil	225	1,81%	36.621.321	18,61%	61,34%	RS 1.358.062.407,21	13,62%	83,13%	5,29%	RS 37,08	3,95%
	300 a 500 mil	52	0,00%	20.032.624	10,18%	71,52%	RS 694.123.228,24	6,96%	90,09%	-0,28%	RS 34,65	-0,28%
	> de 500 mil	40	0,00%	56.047.379	28,48%	100,00%	RS 987.661.765,63	9,91%	100,00%	9,27%	RS 17,62	9,27%
	<b>Total todas</b>	<b>5.261</b>	<b>1,90%</b>	<b>196.788.622</b>	-	-	<b>RS 9.969.866.161,04</b>	-	-	<b>8,35%</b>	<b>RS 50,66</b>	<b>7,70%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2025) a partir de IBGE (2023) e Senado Federal (2025)

Tabela 4 - Tabela estatística da distribuição das transferências com finalidade definida - somatório período de 2020 a 2024

Transferências com Finalidade Definida									
Ano da emenda	Faixa de População (habitantes)	Qtde de Municípios Favorecidos	População Total	Percentual População por Faixa/População Total Favorecida	Varição (%) Acum.	Valor Total Transferido por ano	Percentual do Valor Total por Faixa/Valor Total	Varição (%) Acum.	Valor Total Transferido Per Capita
Período de 2020 a 2024	Até 5 mil	1.320	4.428.957	2,21%	2,21%	RS 2.634.754.388,93	7,51%	7,51%	RS 594,89
	5 a 10 mil	1.168	8.315.432	4,14%	6,35%	RS 3.521.233.052,96	10,04%	17,56%	RS 423,46
	10 a 20 mil	1.362	19.178.682	9,55%	15,90%	RS 6.864.636.393,64	19,58%	37,14%	RS 357,93
	20 a 50 mil	1.055	32.043.198	15,96%	31,87%	RS 8.205.653.383,97	23,40%	60,54%	RS 256,08
	50 a 100 mil	340	23.556.015	11,73%	43,60%	RS 4.055.105.678,21	11,57%	72,11%	RS 172,15
	100 a 300 mil	228	37.131.306	18,50%	62,10%	RS 4.541.594.918,56	12,95%	85,06%	RS 122,31
	300 a 500 mil	52	20.032.624	9,98%	72,08%	RS 2.276.287.249,93	6,49%	91,55%	RS 113,63
	> de 500 mil	40	56.047.379	27,92%	100,00%	RS 2.961.939.879,53	8,45%	100,00%	RS 52,85
	<b>Total todas</b>	<b>5.565</b>	<b>200.733.593</b>	-	-	<b>RS 35.061.204.945,73</b>	-	-	<b>RS 174,67</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2025) a partir de IBGE (2023) e Senado Federal (2025)

Nota-se que não somente as emendas Pix aumentaram muito os valores absolutos no ano de 2023 (em relação a 2022) como destacou a literatura. As emendas com finalidade definida também aumentaram consideravelmente. Enquanto as transferências especiais aumentaram, em valores absolutos, R\$ 3,43 bilhões, as emendas destinadas aos municípios mediante transferência com finalidade definida cresceram R\$ 3,90 bilhões. Se somados, os valores atingem o montante de R\$ 7,33 bilhões de aumento de 2022 para 2023. E se fizer o comparativo de 2024 com o ano de 2022, o aumento absoluto dos valores das duas transferências representa R\$ 8,46 bilhões.

Ao verificar o decréscimo dos valores das emendas de relator, comparando os anos de 2023 e 2024 com o ano de 2022, observou-se um decréscimo de aproximadamente 6,08 e 9,34 bilhões de reais, respectivamente; considerando não somente valores destinados a municípios, dado que essas emendas de relator não estão no escopo da pesquisa. Mas, os aumentos absolutos verificados nas transferências com finalidade definida e especiais destinados aos

municípios chegam bem próximos a esses valores de decréscimos das emendas de relator. Esse ponto tende a concordar com a literatura no sentido de que os olhares dos congressistas se voltaram para as emendas Pix, para além disso, voltaram-se também para as emendas com finalidade definida. Não pelo simples fato de o orçamento secreto ser declarado inconstitucional, até porque não se pode cravar que todos os valores das emendas de relator utilizadas no orçamento secreto foram direcionados às emendas individuais e direcionadas aos municípios. Mas, principalmente pela movimentação do CN, em que apenas dois dias após a decisão do STF (19/12/2022), conseguiram aprovar a EC nº 126 no dia 21 de dezembro de 2022, em que aumentou a parcela da obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares individuais de 1,2% para 2% da RCL.

Quanto à quantidade dos municípios que foram favorecidos por emendas Pix, observou-se um aumento em todos os anos, com um crescimento de 244,38% comparando-se o ano de 2020 (1.325 municípios beneficiados) com o ano de 2024 (4.563, ano com o maior número de municípios contemplados). Considerando que nem sempre são os mesmos municípios favorecidos em todos os anos, no período todo (2020 a 2024), 5.407 municípios foram favorecidos com alguma quantia de recursos via emendas parlamentares individuais na modalidade de transferências especiais.

O número de municípios que foram favorecidos por emendas individuais na modalidade de transferências com finalidade definida pouco variou ao longo do período de 2020 a 2024, observando uma pequena queda nos anos de 2021 e 2022, e um pequeno aumento nos anos de 2023 e 2024. Comparando-se o ano de 2020 (5.204) com o ano de 2024 (5.261, ano com maior número de municípios beneficiados no período), observa-se um crescimento de 1,10%. Considerando que nem sempre são os mesmos municípios favorecidos em todos os anos, no período todo (2020 a 2024), 5.565 municípios foram favorecidos com alguma quantia de recursos via emendas parlamentares individuais na modalidade de transferências com finalidade definida.

Sob a ótica de todo o período analisado, nota-se que a quantidade de municípios favorecidos apresenta pouca variação (158) entre as duas modalidades de transferências via emendas individuais. As transferências com finalidade definida alcançaram quase todos os municípios, 5.565 dos 5.568 (aqui desconsidera-se Brasília e Fernando de Noronha, pois os recursos das emendas não são direcionados diretamente a eles, mas aos governos do Distrito Federal e do Estado de Pernambuco, respectivamente). Já as emendas Pix, ainda não destinaram recursos para 161 municípios. Porém, analisando a quantidade de municípios beneficiados ano a ano, tem-se uma diferença considerável entre as duas modalidades.

Destacando o ano de 2024 (ano em que se teve o maior número de municípios em ambas as modalidades de transferências), as transferências especiais favoreceram 4.563 municípios, enquanto na finalidade definida alcançaram 5.261. Esse fato de ter mais municípios favorecidos pode estar atrelado ao fato de que as emendas com finalidade definida devem cumprir o mínimo de 50% com ações e serviços públicos de saúde.

Dos 1005 municípios que não receberam transferências especiais em 2024, 718 (71,44%) são municípios com menos de 20 mil habitantes, com uma população total que representa 23% de todos os municípios com menos de 20 mil habitantes que receberam tais transferências no mesmo ano. Isto é, uma parcela significativa não recebeu nada, e que provavelmente apresentam demandas de sua população, enquanto municípios da mesma faixa receberam um valor de emendas Pix per capita de R\$ 2.429,02. Um grande descompasso e falta de critérios técnicos, reforçando o argumento do critério político visto na literatura quanto à escolha dos municípios que são beneficiados pelos parlamentares.

Além de analisar essa perspectiva de quantos municípios receberam e o montante de recursos transferidos de forma isolada, faz-se necessário relacionar os valores recebidos pelos municípios com as respectivas populações, para analisar a proporcionalidade da destinação dos recursos. Tal posto que cidades com populações maiores demandam mais investimentos, mais execução de despesas, porque os seus problemas públicos são mais difíceis e complexos de se resolverem nas áreas da saúde, da segurança, da educação, da assistência social, do transporte, da mobilidade urbana, da infraestrutura, entre outras áreas. Como exemplo, nas cidades com populações maiores encontram-se os grandes centros médicos, que solucionam problemas de saúde de média e alta complexidade de várias cidades menores de seus entornos. Os problemas de segurança pública de grandes cidades não são os mesmos de pequenas cidades, sendo que em grandes centros urbanos existem graves problemas relacionados à corrupção, ao crime organizado, ao tráfico de drogas/armas/animais, ao sistema penitenciário e ao sistema de ressocialização, por exemplo. Também são nesses tipos de centros que estão as grandes universidades públicas e os grandes centros de ensino público. Assim, é possível dizer que se gasta mais para equacionar e solucionar os grandes problemas ligados às cidades maiores, por isto, espera-se que as cidades com populações maiores conseguissem angariar a maior parte dos recursos para que o gasto fosse mais efetivo, ao menos proporcionalmente mais equilibrado, conforme disposto no modelo federativo de competências e distribuição de recursos. E isso vale para os recursos destinados por emendas parlamentares individuais.