

B) ANÁLISE GERAL E ESTATÍSTICA DA DISTRIBUIÇÃO DAS EMENDAS PIX E COM FINALIDADE DEFINIDA

As emendas Pix começaram a ganhar maior notoriedade após o fim do orçamento secreto, a partir de 2023. Em 2020, logo após a aprovação dessa modalidade, o volume de recursos transferidos aos municípios totalizou R\$ 557.392.299,00. No ano seguinte, esse valor mais do que triplicou (aumento de 238,11%), chegando a R\$ 1.884.584.268,00. Em 2022, com um aumento de 65,19% em relação a 2021, o valor atingiu a marca de R\$ 3.113.098.021,00. Em 2023, esse valor dobrou em relação a 2022 (variando 110,30%), entretanto, representou, em termos absolutos, o maior aumento desde o seu advento, aumentando R\$ 3.433.624.003,00 em apenas um único ano; alcançando o total de R\$ 6.546.722.024,00. Já em 2024, com um aumento de 5,51% se comparado a 2023, o valor total das transferências especiais somaram R\$ 6.907.532.893,00. 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\$ 6.350.140.594,00; representando um crescimento de 1.139,26%, considerando os dados extraídos no mês de janeiro de 2025 no Painel de Emendas do Siga Brasil do Senado Federal (2025). Ao todo, em todo esse período foi destinado o montante de R\$ 19.009.329.505,00 aos municípios por emendas Pix.



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 emendas Pix. Em 2020, o volume de recursos transferidos aos municípios por emendas com finalidade definida totalizou R\$ 5.512.233.887,08; em 2021 esse volume caiu 7,91% (R\$ 5.076.204.786,82) e depois cresceu 4,43% em 2022 (R\$ 5.301.197.080,56), 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\$ 9.201.703.030,23, aumentando, em termos absolutos, R\$ 3.900.505.949,67 em um único ano. E em 2024, com aumento de 8,35% em relação ao ano anterior, o montante somou R\$ 9.969.866.161,04. 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, R\$ 4.457.632.273,96, representando um crescimento de 80,87%. Ao todo, em todo esse período foi destinado o montante de R\$ 35.061.204.945,73 aos municípios por emendas com finalidade definida.

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 emendas Pix aumentaram, em valores absolutos, R\$ 3.433.624.003,00, as emendas destinadas aos municípios mediante transferência com finalidade definida cresceram R\$ 3.900.505.949,67. Se somados, os valores atingem o montante de R\$ 7.334.129.952,67 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\$ 8.463.103.952,48.

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 da emendas de relator, o que tende a concordar com a literatura 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 direcionadas 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.



Além disso, alerta-se para o fato de que no mínimo 50% das emendas individuais impositivas devem atender ações e serviços públicos de saúde, e que, considerando o observado na literatura e nos normativos, por suas características, essa destinação somente é permitida na modalidade de transferências com finalidade definida. Sendo assim, o impacto do redirecionamento das emendas de relator, garantido pelo aumento das emendas individuais obrigatórias para 2% da RCL, não poderia ser exclusivo para as emendas por transferências especiais. Contudo, de forma proporcional, o aumento das emendas Pix de 2022 para 2023 foi de 110,30%, superior aos 73,58% observado nas transferências com finalidade definida via emendas individuais. E se analisar todo o período de 2020 a 2024 (quando surgiram as transferências especiais), vislumbra-se um aumento das transferências especiais de 1.139,26%, bem superior aos 80,87% da finalidade definida. Esses registros desproporcionais de destinação de recursos dos municípios entre as duas modalidades vão ao encontro do que foi na síntese analítica qualitativa do item A, no sentido de que a tendência das movimentações dos congressistas, após cumprir o mínimo de 50% para ações e serviços públicos de saúde, é de aumentar e direcionar os recursos para as transferências especiais, que se apresentam como uma forma de continuar com certa obscuridade na destinação do gasto como visto no orçamento secreto.

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. No mesmo período, 5.565 municípios foram favorecidos com alguma quantia de recursos via emendas parlamentares individuais na modalidade de transferências com finalidade definida.

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 emendas Pix 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 emendas Pix 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 emendas Pix 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 emenda Pix per capita de R\$ 2.429,02. Um grande descompasso e falta de critérios técnicos, reforçando o argumento do critério político visto na dissertação 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 consigam 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. **Isso vale para os recursos destinados por emendas parlamentares individuais.**

Nas emendas Pix, observa-se os extremos como o município de São Luiz (RR) que recebeu um montante de R\$ 92.424.718,00

(terceiro maior valor absoluto) no período de 2020 a 2024, e que com uma população de apenas 7.315 habitantes, registrou o maior valor per capita entre todos os municípios, totalizando R\$ 12.634,96 – mais que o dobro do segundo maior valor. O segundo maior valor per capita de transferências especiais (R\$ 5.884,53) é do município de Floresta do Piauí (PI), que com uma população de apenas 2.333 habitantes recebeu o montante de R\$ 13.728.597,00. No extremo oposto, o município de Macaé (RJ), com uma população de 246.391 habitantes – mais de 33 vezes a população de São Luiz-RR – recebeu apenas R\$ 100.000,00 no período de 2020 a 2024. Esse valor é mais de 924 vezes inferior ao recebido por São Luiz-RR, resultando em um valor per capita de R\$ 0,41, o menor valor entre os municípios analisados. O mesmo padrão se repete em cidades de grande porte, como Fortaleza-CE (2.428.708 habitantes) e São Paulo-SP (11.451.999 habitantes), que receberam R\$ 7.475.000,00 (per capita de R\$ 3,08) e R\$ 61.010.058,00 (per capita de R\$ 5,33) respectivamente.

Para verificar se esse descompasso está presente no resto dos municípios, analisou-se os extremos de duas amostras dos municípios que tiveram valores per capita acima de R\$ 1.000,00 e abaixo de R\$ 20,00 considerando os valores recebidos durante o período de 2020 a 2024.

Ao todo, 231 municípios receberam valores de transferências especiais acima de R\$ 1.000,00 per capita. Todos eles são municípios com uma população menor do que 42.000 habitantes. Do total dessa amostra, 94,37% são municípios com menos de 20.000 habitantes, e 80,95% têm populações menores que 10.000 habitantes. Embora os 231 municípios somem apenas 0,76% da população total dos beneficiados por emendas Pix, eles receberam 13,48% do montante total de recursos, evidenciando um grande desequilíbrio na distribuição dos repasses.



No outro extremo, 297 municípios receberam até R\$ 20,00 de emendas Pix per capita. Eles apresentam populações variadas que vão desde 2.692 até 11.451.999 habitantes. Municípios com populações acima de 50.000 habitantes representam 61,28% desta amostra, ao passo que se considerarmos os

municípios maiores do que 100.000 habitantes esse percentual alcança 43,43%. Além de mencionar que, dos 40 municípios brasileiros com populações maiores do que 500.000 habitantes, 31 deles estão nessa amostra de 297 municípios que receberam valores per capita abaixo de R\$20,00 de transferências especiais no período de 2020 a 2024. Somando toda a população desses 297 municípios, ela representa 39,11% de toda a população dos municípios que receberam emendas Pix. E, apesar da considerável parcela da população que eles representam, como contraponto receberam apenas 3,57% de todo o montante de emendas Pix do período de 2020 a 2024.

Já nas transferências com finalidade definida, também observa-se os extremos como o município de Almino Afonso (RN) que apresentou o maior valor per capita (R\$ 2.643,42) e recebeu um montante de R\$ 12.389.698,00 no período de 2020 a 2024, sendo apenas o quingentésimo vigésimo sexto maior valor absoluto (enquanto nas emendas Pix o município com o maior valor per capita foi o terceiro maior valor absoluto), com uma população de 4.687 habitantes. Na outra ponta, tem-se o município de Canaã dos Carajás (PA) que com uma população de 77.079 habitantes (mais de 16 vezes maior do que Almino Afonso-RN) recebeu um valor total de R\$ 400.000,00 (o de Almino Afonso-RN é mais de 30 vezes maior do que esse valor) para todo o período de 2020 a 2024, somando um valor per capita de R\$ 5,19 (menor valor). Além dessas diferenças menores se comparadas às emendas Pix, da mesma forma, pode-se citar o município de São Paulo-SP (11.451.999 habitantes), que recebeu no total R\$ 329.191.428,98 (per capita de R\$ 28,75), no qual se apresenta com um montante que é mais de 5 vezes maior do que na emendas Pix.

De pronto, antes de adentrar nos recortes de amostras de maiores e menores valores per capita das transferências com finalidade definida, observa-se uma grande diferença entre estas e as transferências especiais. Nas transferências com finalidade definida, mesmo o montante total ser 1,84 vezes maior do que o montante das emendas Pix no período de 2020 a 2024, o seu maior valor per capita foi de R\$ 2.643,42. **Ao passo que nas emendas Pix, 29 municípios receberam valores per capita superiores a este valor.**

Ao todo, 209 municípios receberam valores de transferências com finalidade definida acima de R\$ 1.000,00 per capita. Todos eles são municípios com uma população menor do que 36.000 habitantes. Do total dessa amostra, 97,12% são municípios com menos de 20.000 habitantes, e 86,60% têm populações menores que 10.000 habitantes. Somando toda a população desses 209 municípios, ela representa apenas 0,53% (valor relativo bem próximo ao das emendas Pix considerando o mesmo recorte) de toda a população dos

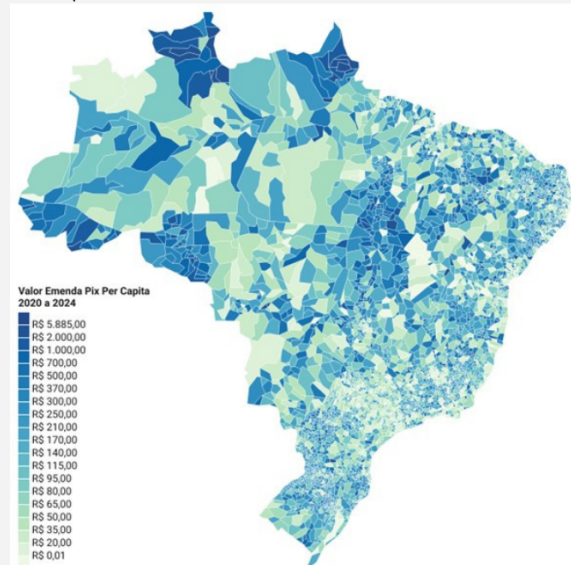
municípios que receberam transferências com finalidade definida. O somatório de recursos recebidos por eles representa apenas 3,91% de todo o montante de transferências com finalidade definida do período de 2020 a 2024, sendo que, considerando o mesmo recorte de valor per capita, nas emendas Pix esse valor relativo foi 3,44 vezes maior do que o apresentado nas transferências com finalidade definida.

Considerando o mesmo recorte feito para os municípios que receberam os menores valores per capita de transferências com finalidade definida, isto é, abaixo de R\$ 20,00, têm-se uma amostra de apenas 12 municípios, quantidade bem menor do que a apresentada nas emendas Pix. Como no mesmo delineamento para as emendas Pix tiveram 297 municípios, para as transferências com finalidade optou-se por considerar valores per capita menores do que R\$ 80,00, chegando a 312 municípios, número próximo do recorte das transferências especiais, apesar do valor limite ser 4 vezes maior do que no recorte destas. Dos 312 municípios, aproximadamente 67% têm populações superiores a 50.000 habitantes e 47,75%

acima de 100.000. Além de mencionar que, dos 40 municípios brasileiros com populações maiores do que 500.000 habitantes, 32 deles estão nessa amostra de 312 municípios que receberam valores per capita abaixo de R\$ 80,00 de transferências com finalidade definida no período de 2020 a 2024. Somando toda a população desses 312 municípios, ela representa 40,30% (valor relativo bem próximo ao das emendas Pix) de toda a população dos municípios que receberam transferências com finalidade definida. E receberam 10,46% de todo o montante dessa modalidade de transferências no período de 2020 a 2024, um valor desproporcional, mas um valor relativo quase três vezes maior do que nas emendas Pix com uma população relativa bem próxima.

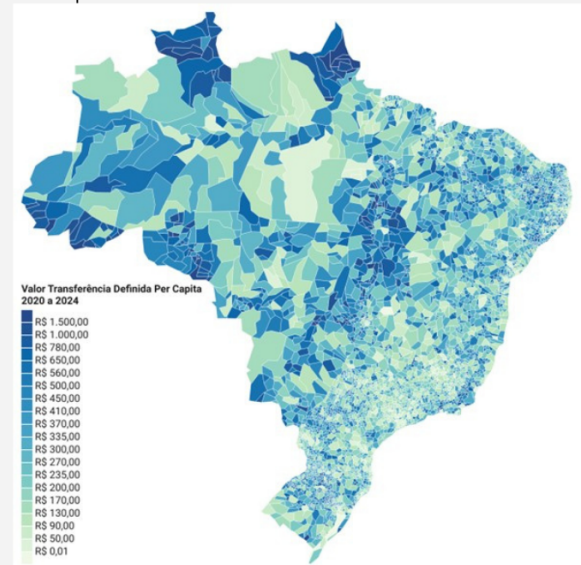
Para facilitar a visualização da desproporcionalidade da distribuição dos recursos aos municípios tanto nas transferências especiais per capita - EPPC quanto nas transferências com finalidade definida per capita - EFDPC, elaborou-se mapas de calor tanto da população quanto dos valores per capita por municípios, conforme Gráficos 1 e 2.

Gráfico 1 - Mapa de calor das EPPC (2020-2024) aos municípios



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

Gráfico 2 - Mapa de calor das EFDPC (2020-2024) aos municípios



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

Por fim, pelos dados analisados, a desproporcionalidade da distribuição de recursos aos municípios via emendas Pix é maior do que nas transferências com finalidade definida, mas esta, ainda assim, apresenta uma desproporção grande se levada em conta a questão dos problemas públicos mais complexos das cidades maiores. Tal fato reforça o argumento da literatura de que a escolha dos municípios que são favorecidos com mais ou menos recursos por emendas parlamentares seguem um critério político.

C) ASSOCIAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DAS EMENDAS PIX E COM FINALIDADE DEFINIDA COM GOVERNANÇA



Até aqui, analisou-se a distribuição e a proporcionalidade da relação dos valores de emendas parlamentares individuais recebidos pelos municípios com o tamanho de suas populações, associando à questão do nível de complexidade de políticas públicas e a quantidade de recursos que as cidades maiores demandam por ter problemas públicos maiores em grandes áreas como a segurança, a saúde, a educação, o transporte, a mobilidade urbana, a assistência social, entre outras. Para além dessa questão de complexidade de acordo com a população, relacionada à quantidade de dinheiro que foi destinado em relação às transferências especiais e transferências com finalidade definida, neste tópico é apresentada uma análise da questão da governança e dos resultados da gestão municipal.

Isso em razão de que aspectos importantes foram vistos no referencial teórico e normativo da dissertação, no tocante à governança que envolve a boa gestão, arranjos, mecanismos e princípios como transparência, controle e responsabilização. O mesmo referencial apontou que municípios menores tendem a ter menores níveis de governança e transparência, ao passo que recebem maiores valores per capita de emendas Pix. Outro ponto, refere-se aos mecanismos de gestão e governança dos municípios direcionados para um desenvolvimento mais equilibrado voltado para o futuro, avaliado pelo distanciamento de seus resultados em diversas áreas quanto aos dezessete ODS que foram estabelecidos na Agenda 2030.

Por esse motivo, faz-se necessário avaliar a gestão dos entes que receberam mais recursos via emendas parlamentares individuais. Se são entes que têm uma maior capacidade de governança para gerirem de maneira mais apropriada, eficiente, efetiva e transparente ou não os recursos públicos. Tanto em questões mais atuais no tocante à boa governança, capacidade de gestão baseada nos seus princípios; quanto de uma perspectiva de arranjos de gestão voltados para os resultados de um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável no futuro. Sendo assim, como forma de medir e avaliar esses aspectos com o recebimento de emendas parlamentares individuais, seja na modalidade de transferências especiais ou com finalidade definida, primeiramente levantou os dados de três variáveis: valores das transferências por emendas individuais per capita dos municípios no período de 2020 a 2024; o índice de governança municipal (IGM-CFA) de 2024 que avalia a governança e a boa gestão dos municípios de um modo geral e mais atual; e o índice de desenvolvimento sustentável das cidades - Brasil (IDSC-BR) de 2024 que avalia os mecanismos de gestão direcionados para os resultados da gestão

municipal e a maneira que se administra para o futuro, buscando um desenvolvimento local mais equilibrado dos dezessete ODS.

A partir disso, buscou-se fazer uma clusterização com essas três variáveis por meio do algoritmo *k-means*, que faz agrupamentos dos dados a partir das médias (centróides) destas três variáveis por critérios de similaridade em cada classe e dissimilaridades entre elas. Tudo isso para tentar identificar se tem distinção na maneira de administrar atual da boa governança e na maneira que se administra e apresenta resultados voltados para o futuro entre a distribuição das transferências especiais e das transferências com finalidade definida (valores per capita) via emendas parlamentares individuais.

Considerando que há um grande número de municípios com populações parecidas e que poderiam influenciar negativamente a formação clara dos clusters, e que o mais importante (chama mais atenção) é entender as características dos municípios que receberam grande volume de recursos via emendas parlamentares individuais e que representam pequena parcela da população favorecida, optou-se por formar clusters com uma amostra dos municípios favorecidos. Para isso, baseando-se no princípio de Pareto, utilizou-se um filtro de uma amostra 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 com finalidade definida, 8,75% (487) de todos os municípios que foram beneficiários dessa transferência.

Com o uso do software *Knime Analytics Platform*, a técnica de aprendizado não supervisionado de máquina de clusterização com o algoritmo *k-means* foi aplicada na base de dados que contém as 3 variáveis: as emendas Pix per capita e a associação com as variáveis do IGM-CFA e do IDSC-BR.

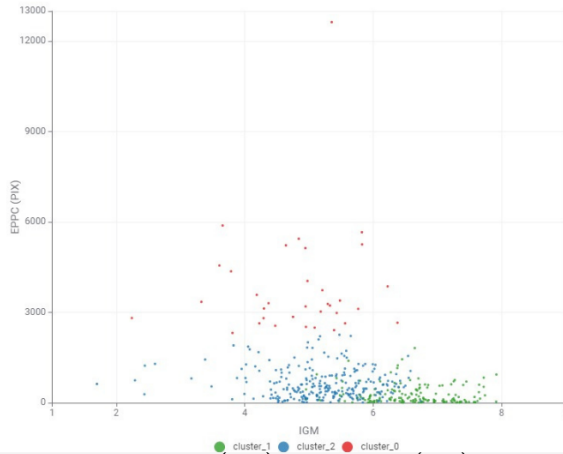
Os resultados apresentaram a formação de três clusters ($k=3$) por critérios de similaridade entre os 450 municípios que receberam os maiores volumes absolutos de emendas Pix. O cluster 0 (vermelho) ficou com 34 municípios em sua composição, o cluster 1 (verde) com 163 e o cluster 2 (azul) com 253. Com base na formação dos clusters pelo modelo algorítmico *k-means*, elaborou-se gráficos de dispersão com todos os municípios analisados da amostra (450), comparando e demonstrando as associações das variáveis de governança e capacidade de gestão atual (IGM-CFA) e de resultados e gestão voltada para o futuro (IDSC-BR) em relação à variável dependente de emendas Pix per capita (EPPC).

O Gráfico 3 apresenta a disposição dos *clusters* sobre a relação entre a governança e gestão atual do IGM-CFA e os valores das emendas Pix per capita (EPPC).

Observa-se que o cluster 0 (vermelho) está bem definido e é composto por municípios que receberam os maiores valores per capita, acima de R\$ 2.318,00 no período de 2020 a 2024, sendo que não há nenhum outro município dos demais clusters que recebeu acima desse valor. Ao mesmo tempo, eles apresentam o indicador IGM de médio para ruim, além de serem municípios que têm baixa população, todos abaixo de 18.100 habitantes, e mais de 76% deles têm população abaixo de 10.000. Para esse cluster, observa-se que mais de 82% dele apresentou um IGM abaixo de 5,5.

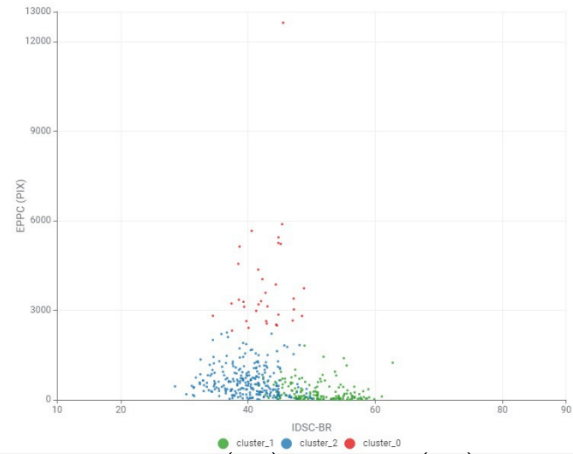
O Gráfico 3 também mostra que para valores de EPPC abaixo de R\$ 1.500,00, os valores do IGM são bastante dispersos e não há uma distinção bem definida entre os clusters 1 (verde) e 2 (azul), sendo que o primeiro tem a grande maioria com valores de IGM superiores a 5,5 e o segundo com boa parte dos municípios abaixo desse valor de IGM. Destaca-se o cluster 1, que concentra a maior proporção de municípios com populações maiores que 100.000 habitantes, tem a maior concentração de municípios que receberam os menores valores per capita, e que apresenta mais de 94% de sua totalidade com valores de IGM superiores a 5,5.

Gráfico 3 - *Clustering k-means* das emendas (transferências) parlamentares individuais especiais (Pix): IGM x EPPC



Fonte: Elaborado pelo autor (2025) a partir de CFA (2024), Instituto Cidades Sustentáveis (2024) e Senado Federal (2025)

Gráfico 4 - *Clustering k-means* das emendas (transferências) parlamentares individuais especiais (Pix): IDSC-BR x EPPC



Fonte: Elaborado pelo autor (2025) a partir de CFA (2024), Instituto Cidades Sustentáveis (2024) e Senado Federal (2025)

Já o Gráfico 4 apresenta a disposição dos *clusters* sobre a relação entre os resultados municipais e a gestão voltada para o futuro do IDSC-BR e os valores das emendas Pix per capita (EPPC). Nota-se que os municípios que compõem o cluster 0 (vermelho) também apresentam o indicador IDSC-BR de médio para ruim, sendo que mais de 82% deles apresentaram um IDSC-BR menor do que 45,5.

O Gráfico 4 também mostra que para valores de EPPC abaixo de R\$ 1.500,00, os valores do IDSC-BR estão mais dispersos e parte dos clusters 1 (verde) e 2 (azul) se misturam, sendo que o primeiro tem a grande maioria com valores de IDSC-BR superiores a 45,5 e o segundo com a grande maioria dos municípios abaixo desse valor de IDSC-BR. Destaca-se o cluster 1, que apresenta mecanismos de gestão e resultados municipais voltados para o desenvolvimento local sustentável e equilibrado de médio a bons, em que mais de 85% dos municípios que o compõem apresentam valores de IDSC-BR superiores a 45,5.

Os 34 municípios do cluster 0 representam apenas 0,11% (229.506 habitantes) de toda a população dos municípios que foram beneficiados com transferências especiais no período de 2020 a 2024, e receberam um montante de R\$ 841.205.820,00, que representa 4,43% de todos os recursos das emendas Pix destinadas aos municípios no referido período. Isto é, um grande volume de recursos é destinado para uma pequena quantidade de municípios, com baixa população, em que o repasse é feito de maneira imediata, incondicionada a qualquer instrumento contratual, para ser gasto com elevada discricionariedade do gestor local e fora do contexto do planejamento federal, em um cenário de pouca transparência e baixa rastreabilidade e controle do gasto, e que ainda apresentam uma gestão e governança municipal de mediana a ruim, demonstrada pelo índice de governança municipal. Esse exposto tende a prejudicar a eficiência, eficácia e efetividade da aplicação do dinheiro público por políticas públicas de qualidade. Os resultados dos esforços municipais que visam o desenvolvimento sustentável e equilibrado voltado para o futuro do IDSC-BR deste cluster mostraram-se medianos a ruins e tendem a reafirmar a possibilidade supramencionada.

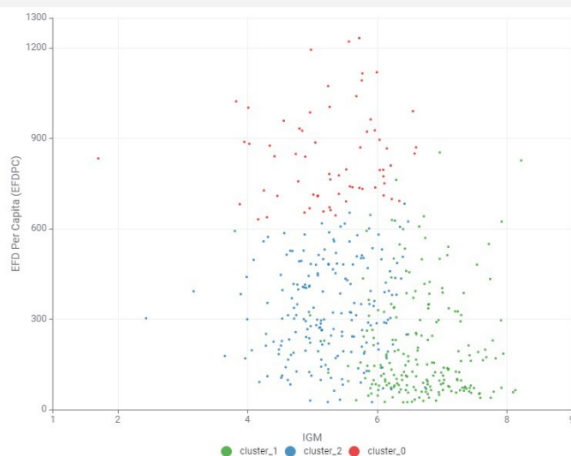
Do outro lado, os 163 municípios do *cluster 1*, apesar de ter as mesmas condições de repasse e gasto, representam 28,47% (56.130.957 habitantes) de toda a população dos municípios que foram beneficiados com transferências especiais no período de 2020 a 2024, e receberam um montante de R\$ 2.746.474.884,00, que representa apenas 14,45% de todos os recursos das emendas Pix destinadas aos municípios no referido período, além de apresentarem os melhores valores do IGM, indicando uma boa gestão e governança municipal. Nessa situação, a possibilidade do gasto público ser mais efetivo é maior. Os resultados municipais que visam o desenvolvimento sustentável e equilibrado voltado para o futuro do IDSC-BR deste *cluster* são os melhores e tendem a reafirmar a possibilidade supramencionada.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, com o uso do software *Knime Analytics Platform*, a técnica de aprendizado não supervisionado de máquina da clusterização com o algoritmo *k-means* foi aplicada na base de dados que contém as 3 variáveis: as emendas com finalidade definida per capita e a associação com as variáveis do IGM-CFA e do IDSC-BR. Os resultados apresentaram a formação de três *clusters* ($k=3$) por critérios de similaridade entre os 487 municípios que receberam os maiores volumes absolutos de transferências com finalidade definida. O *cluster 0* (vermelho) ficou com 80 municípios em sua composição, o *cluster 1* (verde) com 208 e o *cluster 2* (azul) com 199. De pronto, nota-se que a distribuição da quantidade de municípios entre os grupos ficou mais equilibrada se comparada ao que fora observado nas emendas Pix.

O Gráfico 5 mostra a disposição dos *clusters* sobre a relação entre a governança e gestão atual do IGM-CFA e os valores das emendas com finalidade definida per capita (EFDPC).

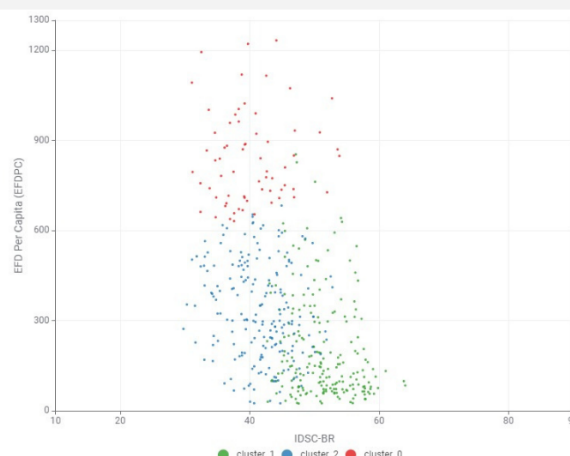
Observa-se que o *cluster 0* (vermelho) está bem definido (não se mistura quase nada com os demais grupos) e concentra o maior percentual dos municípios que receberam os maiores valores per capita, acima de R\$ 631,60 (limite bem inferior ao observado nas emendas Pix) no período de 2020 a 2024. Junto com esses municípios que receberam acima deste valor estão quatro do *cluster 1* (inclusive um deles foi o que apresentou o maior valor de IGM entre todos os 487 municípios) e três do *cluster 2*, o que não foi observado no cenário das emendas Pix. Ao mesmo tempo, observa-se uma certa distribuição dos valores de IGM, em que 58,75% dos municípios do *cluster 0* apresentam o indicador IGM abaixo do valor de 5,5, enquanto que nas emendas Pix esse percentual foi acima de 82%. Da mesma forma, na transferência com finalidade definida, 16,25% dos municípios do *cluster 0* apresentaram um IGM acima de 6,0, enquanto que nas emendas Pix apenas 5,88% ultrapassaram essa marca. A distância do tamanho da população do menor e maior municípios desse grupo é maior, variando de 7.315 a 91.888 habitantes, e apenas 3,75% (três municípios) dos municípios têm população menor do que 10.000 habitantes.

Gráfico 5 - *Clustering k-means* das emendas (transferências) parlamentares individuais com finalidade definida: IGM x EFDPC



Fonte: Elaborado pelo autor (2025) a partir de CFA (2024), Instituto Cidades Sustentáveis (2024) e Senado Federal (2025)

Gráfico 6 - *Clustering k-means* das emendas (transferências) parlamentares individuais com finalidade definida: IDSC-BR x EFDPC



Fonte: Elaborado pelo autor (2025) a partir de CFA (2024), Instituto Cidades Sustentáveis (2024) e Senado Federal (2025)

O Gráfico 5 também mostra que para valores de EFDPC abaixo de R\$ 631,60, os valores do IGM são bastante dispersos e em alguns pontos os *clusters 1* (verde) e *2* (azul) se misturam, sendo que o primeiro tem quase todos os municípios (apenas 3 que não) com valores de IGM superiores a 5,5 e o segundo com boa parte (64%) dos municípios abaixo desse valor de IGM. Destaca-se o *cluster 1*, que concentra a maior proporção de municípios com populações maiores que 100.000 habitantes, apenas 1,44% (3) dos 208 municípios que o compõem têm populações menores que 20.000 habitantes e 68,26% deles têm populações maiores que 100.000; ao passo que nas emendas Pix, do grupo de municípios do *cluster 1*, 11,65% têm

populações menores que 20.000 habitantes e 48,46% acima de 100.000, mesmo tendo uma quantidade menor de municípios (163) se comparado com a transferência com finalidade definida (208). Além disso, observa-se que há uma menor concentração de municípios desse cluster I entre os valores mais baixos de EFDPC em relação ao mesmo cluster dos valores mais baixos de EPPC.

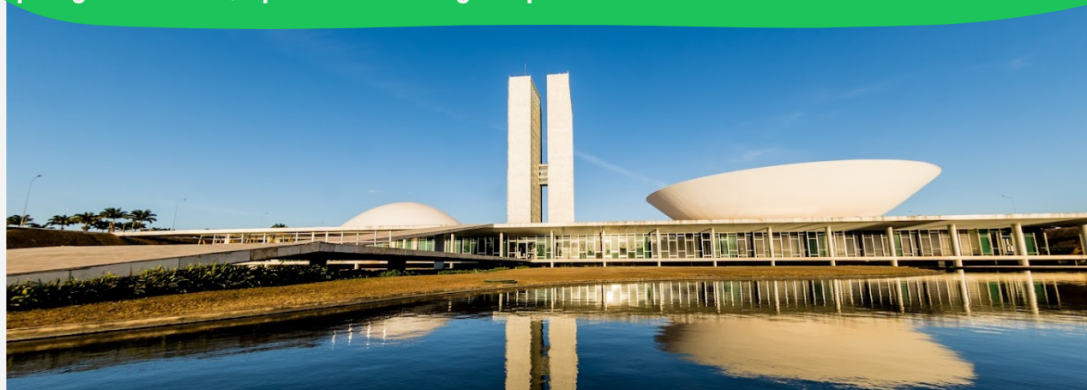
Já o Gráfico 6 apresenta a disposição dos clusters sobre a relação entre os resultados municipais e a gestão voltada para o futuro do IDSC-BR e os valores das emendas individuais (transferências) com finalidade definida per capita (EFDPC).

Ao analisar o *cluster 0* (vermelho), nota-se que não há grandes diferenças dos resultados de IDSC-BR se comparados com o mesmo *cluster* das emendas Pix. Na verdade, 85% dos municípios desse grupo das transferências com finalidade definida apresentam valores de IDSC-BR menores que 45,5; enquanto que nas emendas Pix esse percentual alcançou 82,35%. Em contrapartida, seis (7,5%) municípios das transferências com finalidade definida apresentaram valores de IDSC-BR acima de 50, o que nenhum dos 34 municípios do *cluster 0* das emendas Pix apresentou. Isto é, não há grandes diferenças, e apesar dos municípios desse grupo das transferências com finalidade definida terem populações maiores do que no grupo das emendas Pix, os resultados do indicador IDSC-BR também se mostram como medianos a ruins.

O Gráfico 6 também mostra que para valores de EFDPC abaixo de R\$ 631,60, os valores do IDSC-BR são bastante dispersos e parte dos *clusters 1* (verde) e 2 (azul) se misturam, sendo que o primeiro tem a grande maioria com valores de IDSC-BR superiores a 45,5 e o segundo com a grande maioria dos municípios abaixo desse valor de IDSC-BR. Destaca-se o *cluster 1*, que apresenta esforços de gestão e resultados municipais voltados para o desenvolvimento local sustentável e equilibrado de médio a bons, em que quase 90% dos municípios que o compõem apresentam valores de IDSC-BR superiores a 45,5, o que não difere muito do que foi observado para o mesmo *cluster* nas emendas Pix com 85,27% dos municípios com superiores ao mesmo valor de IDSC-BR.

Os 80 municípios do *cluster 0* representam 0,92% (1.854.368 habitantes) de toda a população dos municípios que foram beneficiados com transferências com finalidade definida no período de 2020 a 2024, e receberam um montante de R\$ 1.680.392.046,39 que representa 4,79% de todos os recursos dessas transferências destinadas aos municípios no referido período. Em termos relativos, a população beneficiada nessas transferências é 8,36 vezes superior do que a representatividade dos municípios do mesmo *cluster* (o zero, com maiores valores per capita) das emendas Pix, e representam praticamente o mesmo valor relativo de recursos recebidos se comparados com o montante total do referido período (4,79% para emendas com finalidade definida e 4,43% para emendas Pix), mesmo considerando que o valor total destinado a todos os municípios por transferências com finalidade definida serem 1,84 vezes superior ao valor das transferências especiais. Além disso, uma questão que chama atenção é que dos 28 municípios do *cluster 0* das emendas Pix (82,35% do grupo) não estão no grupo dos 487 municípios que mais receberam valores absolutos de transferências com finalidade definida (que representam cerca de 40% de todo o volume).

Do outro lado, os 208 municípios do *cluster 1* representam 38,95% (78.200.155 habitantes) de toda a população dos municípios que foram beneficiados com transferências com finalidade definida por emendas individuais no período de 2020 a 2024, e receberam um montante de R\$ 6.849.356.772,70 que representa apenas 19,53% de todo o montante desses recursos destinados aos municípios no referido período. Considerando que os resultados de IGM desse grupo são um pouco melhores do que os do mesmo grupo das emendas definidas, apresenta maior percentual de municípios com populações maiores e que as condições do gasto são aquelas mencionadas no parágrafo anterior, a possibilidade do gasto público ser mais efetivo tende a ser ainda maior.



D) PERCEPÇÃO E DIAGNÓSTICO

De uma forma macro, os dados empíricos tendem a não reafirmar aquilo que foi apontado pela análise qualitativa, de que a distribuição da emenda por finalidade definida seria uma melhor alternativa do que as emendas Pix, visto que aquela apresenta características mais equilibradas, viáveis, transparentes e controláveis.

Isto é, primeiro atestou-se que a distribuição das emendas parlamentares individuais, seja na modalidade de transferências especiais ou na modalidade de transferências com finalidade definida são desproporcionais, sendo a última menos do que a primeira. Também, de maneira geral e ampla, verificou-se que não houve grandes diferenças entre elas no que se refere à associação dessa distribuição em valores per capita com aspectos de governança (baseados em seus princípios), de gestão atual e a dos esforços de uma gestão direcionada para um desenvolvimento sustentável e equilibrado voltado para o futuro em pilares econômico, social e ambiental.

Isto porque esperava-se que na distribuição das emendas com finalidade definida, os municípios que tivessem recebido mais recursos per capita fossem aqueles municípios que tivessem os melhores índices de governança e de uma gestão orientada para o futuro com melhores resultados, porém os dados não mostraram isso. Na verdade, os resultados analisados mostram que, de forma geral, independentemente de qual modalidade de transferências de recursos aos municípios por emendas individuais, os maiores valores per capita foram destinados aos municípios menores e com os piores valores tanto para o índice IGM-CFA (de médio a ruim) quanto para índice IDSC-BR.

A análise ampla dos dados tende a não reafirmar, porém não exclui a possibilidade de que as emendas com finalidade definida sejam mais equilibradas em vários aspectos e as que apresentam melhores condições para que o gasto seja mais efetivo conforme apontado na análise qualitativa. É importante fazer essa ressalva, até porque não foi avaliada a efetividade específica da aplicação dos recursos das transferências por emendas individuais (o que seria praticamente impossível pela falta de transparência e pouca rastreabilidade das emendas Pix, por exemplo), e sim uma avaliação da gestão municipal quanto aos aspectos de governança e seus princípios e os

mecanismos de gestão voltados para resultados que visam o desenvolvimento sustentável. Melhores resultados nesses pontos podem aumentar a possibilidade de maior qualidade do gasto de recursos das emendas parlamentares pelos municípios, de modo a dispor à sociedade bens e serviços públicos que resolvam os problemas por ela enfrentados.

Superada essa visão mais genérica e partindo para uma análise mais específica e alinhada ao que foi apontado pela literatura, no sentido de que os maiores volumes de recursos são destinados para pequenos municípios e que estes apresentam uma gestão e uma governança deficitária, com pouca transparência, controle e fiscalização; os resultados mostram que há algumas diferenças a serem consideradas entre as emendas Pix e as transferências com finalidade definida. Apesar de serem municípios também pequenos, os municípios do grupo que apresentou os maiores valores per capita das emendas com finalidade definida são maiores do que os municípios do mesmo grupo das transferências especiais, têm uma distribuição bem menos desproporcional e apresentaram índices um pouco melhores de governança, indicando uma gestão atual com condições melhores para que a aplicação dos recursos seja mais efetiva, considerando que tende a impactar na propensão de ter um pouco mais de transparência, controle e responsabilização, princípios da governança municipal. Se focalizar essas diferenças mais específicas, elas tendem a reafirmar a análise qualitativa.

Olhando especificamente só as emendas Pix e os municípios que mais receberam valores per capita, os resultados reafirmam não somente a literatura como também a análise qualitativa no sentido de que as transferências especiais tendem a ser piores e mais desequilibradas do que as transferências com finalidade definida. Os resultados empíricos mostram que naquele *cluster* onde se encontram os municípios que mais receberam transferências especiais per capita, não só tem indicadores (IGM e IDSC-BR) médios para ruins, como também, são na sua ampla maioria (76%) entes com uma população menor que dez mil habitantes. Ou seja, municípios muito pequenos que receberam um volume de recursos muito grande, com valores per capita elevados e bem distantes do que a grande maioria dos demais municípios presentes nos demais *clusters*. Indicando mesmo que as emendas Pix são mais destinadas para municípios pequenos



e que têm uma baixa capacidade de governança, podendo implicar em menor transparência e controle municipal.

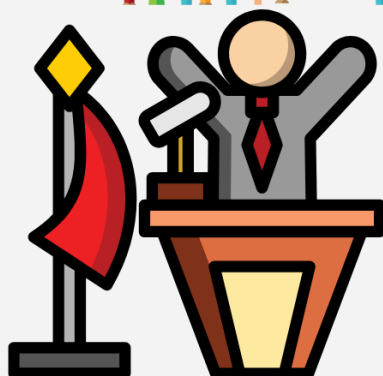
Tudo isso naquelas condições de repasse e de gasto mencionadas no item C, descompensado da questão do planejamento federal, da integração, da proporcionalidade dos recursos com base na complexidade dos problemas públicos das cidades, do modelo federativo de distribuição das receitas conforme a necessidade e competência de determinado ente para poder executar as necessárias políticas públicas. Porque a federação foi delineada pela constituição de modo a ter um equilíbrio na distribuição de recursos e de competências, em que cada ente deve ter sua responsabilidade na despesa. Então, se o dinheiro sai direto da União e é repassado para os Municípios sem integrar o planejamento e o orçamento, e na questão das emendas Pix sem transparência, sem controle e sem vincular as políticas públicas específicas federais, esse cenário tende a quebrar esse pacto federativo de distribuição de receitas e de competências.



Fica mais evidente que o cenário que envolve as emendas Pix é preocupante não somente pelas suas condições de repasse e de gasto como também pelo que acontece na prática, carecendo melhorias em diversos aspectos. Nada adianta destinar de forma desproporcional e às vezes até injustificada (pois pequenos municípios recebem enormes quantias e outros de mesmo tamanho não receberam nada, ou municípios grandes com maior necessidade, receberam bem menos recursos) grandes volumes de recursos para municípios pequenos de maneira rápida e com flexibilidade para aplicação, sendo que fica difícil a rastreabilidade e o controle dos mesmos não somente pelas condições e o contexto, como também pela baixa capacidade municipal de gerenciar adequadamente esses recursos conforme visto. Esse exposto tende a dificultar ainda mais a verificação no sentido de que se o recurso foi aplicado de maneira apropriada e mais efetiva, isto é, os recursos dessas emendas podem não estar associados ao desenho de políticas públicas que melhorem a vida do cidadão e resolvam problemas públicos.

Além disso, outro ponto que vai ao encontro dessa linha de raciocínio e que merece destaque refere-se ao fato de que do grupo de municípios (*cluster*) que mais receberam emendas Pix per capita, 28 deles (82,35%) não estão no grupo dos 487 municípios que mais receberam valores absolutos de transferências com finalidade definida (que representam cerca de 40% de todo o volume). Esse resultado pode suscitar a hipótese de que, talvez, por não terem boa capacidade gerencial e de governança, recebam volumosos recursos por transferências especiais pelo fato de não ter tanta necessidade de transparência, de controle, de prestação de contas e de responsabilização pela efetividade da aplicação dos recursos recebidos.





PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

A partir do diagnóstico e análise foi possível observar algumas evidências, seja no direcionamento qualitativo ou na análise quantitativa, de que as descentralizações de recursos federais aos municípios via emendas parlamentares individuais impositivas na modalidade de transferências com finalidade definida se aproxima de um modelo mais equilibrado em diversos aspectos se comparado às transferências especiais. Mas, que ainda não é perfeito e necessita de melhorias, assim como o mecanismo das emendas Pix, que deveria se aproximar, no mínimo, das características da finalidade definida.

As condições de gasto, pelas características e cenário que envolvem as emendas Pix não favorecem a governança da aplicação dos recursos sob diferentes perspectivas, observadas no diagnóstico qualitativo e quantitativo. A baixa capacidade de governança dos municípios que recebem desproporcionalmente elevados recursos, verificada na perspectiva quantitativa, tende a prejudicar a efetividade do gasto.

Em que se pese a distribuição mais equitativa considerando a população e o nível de complexidade dos problemas públicos a ela associados, o que se verificou

foi uma descentralização desproporcional de recursos para municípios com populações muito pequenas.

Apesar disso, não se pode deixar de mencionar que muitas vezes é preciso tratar os desiguais de maneira desigual conforme suas diferenças. No sentido de que vários municípios brasileiros, por motivos históricos dentre eles a má administração, apresentam problemas graves e que se tornaram grandes ao longo do tempo (por exemplo, saneamento básico como a falta ou baixa coleta e tratamento de esgoto, a falta ou escassez de fornecimento de água potável, dentre outros), o que justificaria a necessidade de maiores recursos para saná-los. Entretanto, de nada adianta enviar volumosos recursos por emendas Pix, como em alguns casos, desproporcionalmente desproporcional quanto à sua população, se a maneira como os recursos são transferidos é permeada por falta de planejamento integrado, de prestação de contas, de governança e de transparência, aspectos que afetam diretamente a avaliação, o controle, a cobrança social e a responsabilização quanto à efetividade ou não da aplicação dos recursos recebidos pelos municípios, se foram ou não direcionados à mitigar esses problemas

graves existentes. Sendo assim, o intuito do presente trabalho não é apontar se esse ou aquele município deve receber ou não recursos via emendas Pix, mas alertar que é preciso melhorar alguns aspectos que objetivam melhorar a efetividade do gasto público, mediante associação de políticas públicas consistentes e a entrega de bens e serviços públicos de qualidade que resolvam, de fato, os problemas públicos enfrentados pelos cidadãos.

Considerando a conjuntura de que as emendas parlamentares individuais, principalmente as transferências especiais, carecem de melhorias em alguns aspectos, na qual começou a ser evidenciada na construção do *framework* teórico-normativo e foi esmiuçada nas análises qualitativa e quantitativa, concentrou-se em realizar um *brainwriting* (geração e levantamento de ideias) de ações que visam melhorar a governança da gestão de emendas

parlamentares individuais por transferências especiais, e no que couber, para as transferências com finalidade definida. Em cenários em que existem assimetria de informações, a governança, a exigência de transparência e a prestação de contas podem possibilitar o efetivo exercício de cidadania, induzindo a responsabilização e a ação dos gestores públicos. Por isso é preciso pensar ações, arranjos, estratégias e mecanismos de governança que possam planejar, direcionar, monitorar e avaliar a aplicação de recursos nos municípios provenientes de emendas parlamentares individuais em políticas públicas que sejam legitimadas e controladas pela sociedade, com vistas a solucionar problemas públicos comuns de maneira mais assertiva e efetiva (Brasil, 2020c; Buta; Teixeira, 2020; Rose-Ackerman, 2017). Sendo assim, a seguir são destacados alguns *insights* que podem contribuir para melhorias das emendas individuais em alguns aspectos:

1

Como 50% das emendas individuais impositivas devem ser para ações e serviços públicos de saúde, por transferência com finalidade definida, **SUGERE-SE** estabelecer que os demais 50% direcionados aos municípios sejam, no mínimo, metade por transferência com finalidade definida

2

Revogar e anular todos os mecanismos infralegais que facultam o ente municipal beneficiário a prestar contas da aplicação do recurso. **CRIAR** e **FORTALECER** mecanismos de obrigatoriedade de prestação de contas e de rastreabilidade orçamentária, com o estabelecimento de uma exigência normativa definitiva dos mesmos em normativos legais ou infralegais que regulam a descentralização de recursos aos municípios por emendas parlamentares individuais impositivas, regulamentando dispositivos que já estão garantidos na Constituição e em Leis (LAI e LRF, Lei da Transparência)

3

Estabelecer regulamentações que impeçam o direcionamento de novas transferências de emendas individuais impositivas para os entes beneficiados que não cumpriram os condicionantes dispostos no art. 166-A da CF/88 por, no mínimo, dois anos

4

Criar dispositivos normativos que estabeleçam a obrigatoriedade de definir o destino certo, a área e a finalidade da aplicação do recurso a ser transferido já na programação das emendas individuais na LOA, conforme as classificações orçamentárias das despesas, para permitir monitoramento e rastreabilidade. Essa ação se baseia no princípio orçamentário da discriminação ou especialização que determina que as receitas e despesas devem ser especificadas de tal modo que fiquem claras a origem e a aplicação dos recursos (transparência nos gastos), e contribua com o monitoramento e o controle

5

Estabelecer mecanismos e instrumentos efetivos de transparência desde a proposição das emendas individuais impositivas na LOA até a execução dos gastos pelos entes municipais, com prestação de contas, justificativas, controle e responsabilização. Tudo isso deve estar disponível à sociedade de maneira clara, completa, objetiva e amplamente acessível

- 6 Integrar o planejamento da União com o propósito final do município, de modo que as escolhas dos entes federados beneficiados pelas transferências de emendas individuais **considerem políticas públicas que estejam alinhadas à alguma prioridade definida no PPA do Executivo federal** vigente. É preciso que o gasto faça parte de políticas públicas federais mesmo que o recurso seja aplicado de maneira descentralizada
- 7 Definir e estabelecer critérios mais **equitativos, imparciais e equilibrados** na distribuição (descentralização) dos recursos das emendas individuais entre os todos os municípios a serem beneficiados, de modo a afastar o critério unicamente político e a discrepância enorme observada nos valores per capita. Pontos como **necessidade, competência e complexidade de problemas públicos** deveriam compor esse critério
- 8 Exigir, no mínimo, o **convênio** como instrumento contratual
- 9 Fomentar a **política de dados abertos** na administração pública **municipal** no tocante aos recursos recebidos por emendas parlamentares individuais impositivas;
- 10 Promover a **transparência ativa** nos entes municipais. Nesse aspecto, seguindo os princípios da administração pública, o parlamentar que destinou recursos aos municípios tem o dever de exigir transparência ativa dos gestores públicos municipais que foram por ele favorecidos por recursos federais
- 11 Estabelecer que o TCU verifique na programação, no empenho e após a transferência se as definições dos beneficiários, das áreas e das finalidades do gasto estão coerentes com as diretrizes e normas orçamentárias, principalmente as da Constituição
- 12 Estabelecer mecanismos e regulamentações de **controle externo integrado** entre o TCU e os Tribunais de Contas locais, além de acordos de **cooperação técnica** entre estes e os órgãos de **controle interno** como a CGU, com vistas a **criar centros de monitoramento e controle** dessas emendas individuais impositivas descentralizadas para os municípios. Isso não somente para verificar as condicionalidades do art. 166-A, como também a EFICIÊNCIA, EFICÁCIA e EFETIVIDADE da aplicação dos recursos descentralizados aos entes municipais, além de desvios de finalidade
- 13 Aperfeiçoar os instrumentos de **rastreabilidade, monitoramento, avaliação e controle da eficiência na alocação** de repasses federais por emendas individuais impositivas nos entes municipais, considerando o que está definido no art. 163-A da CF/88
- 14 Capacitar os gestores públicos municipais quanto aos aspectos primordiais da **governança na gestão dos recursos** provenientes de emendas individuais impositivas especiais, de modo a torná-los mais RESPONSIVOS e TRANSPARENTES no gasto desses recursos públicos
- 15 Desenvolver e estabelecer ferramentas efetivas de suporte ao controle social. **Instituir ferramentas e canais diretos de controle social** que permitam accountability e responsabilização efetiva dos agentes e gestores públicos

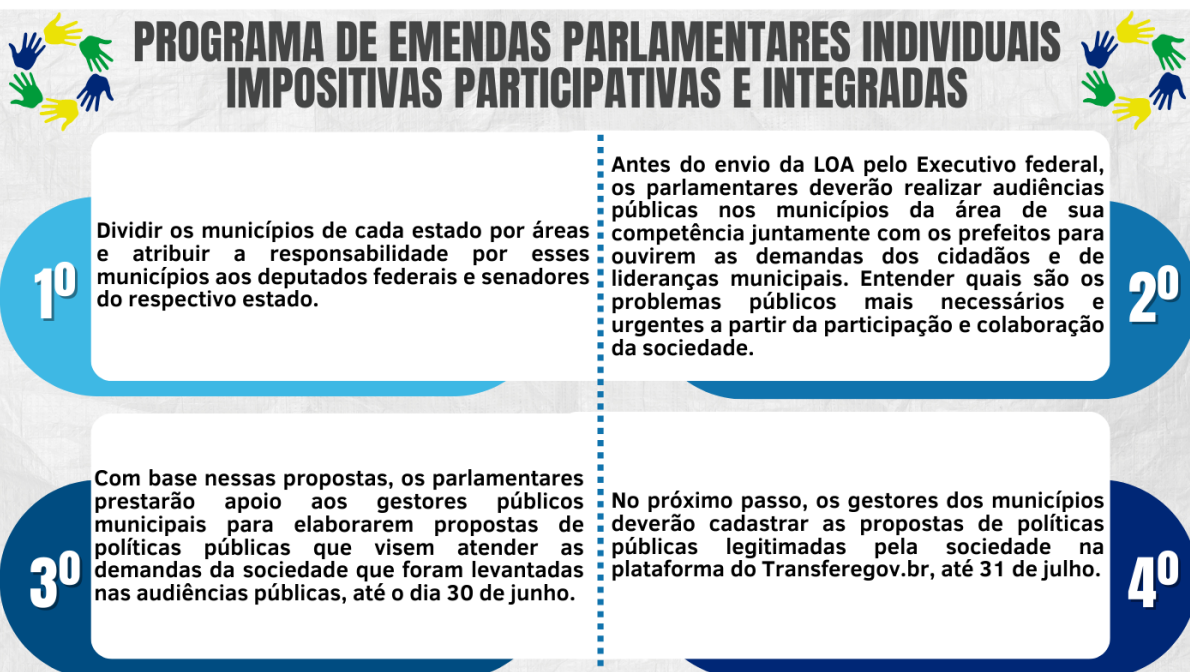
16 Fomentar a **participação social em todo o processo orçamentário e emendativo**, a partir de novos modelos de proposição e de escolha das políticas públicas que serão objeto de deliberação pelos parlamentares na programação das emendas parlamentares individuais no PLOA. Fortalecer e ampliar o **orçamento participativo** para todo o processo de proposição das emendas parlamentares individuais impositivas **pode aumentar a integração entre o planejamento federal, o planejamento local, a governança, a transparência, o controle, a responsabilização e a efetividade do gasto público**. É preciso criar mecanismos capazes de envolver no debate de planejamento de políticas públicas municipais e na programação das emendas orçamentárias tanto os **parlamentares, como o executivo federal, o executivo local e os cidadãos de MANEIRA CONECTIVA** e com poder de voz no processo de tomada de decisão

17 Estabelecer **regramento que exija que os recursos transferidos devem ser aplicados conforme a programação previamente estabelecida pelo parlamentar no PLOA, dado que o objeto já terá sido discutido e legitimado pelo ente municipal e por sua respectiva sociedade**

18 Fomentar a **formação de lideranças participativas e colaborativas** entre todos os atores envolvidos, governo federal, parlamentares, gestores públicos municipais e a sociedade

Com base em todas essas ações, sugere-se um plano de ação. Um plano inicialmente concebido por um *benchmarking* do Novo PAC do Governo federal, em que a ideia é estabelecer um Programa de Emendas Parlamentares Individuais Impositivas Participativas e Integradas (PEPIPI). Um programa que seja capaz de integrar a aplicação dos recursos públicos com o planejamento federal e com o planejamento local, com o uso da plataforma

Transferegov.br, que será usada para o gerenciamento de todo o ciclo/processo emendativo. E a elaboração de políticas públicas municipais que sejam destinos de transferências de recursos por emendas individuais impositivas envolva a participação dos cidadãos, de lideranças municipais, de gestores públicos municipais, de parlamentares e do Executivo federal, seguindo os passos a seguir:



RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO

28

5º

Na etapa seguinte, o Poder Executivo federal deverá verificar quais são as propostas que estão alinhadas e integradas com os programas e objetivos do PPA federal, até 31 de agosto. Essas propostas que passarem por esse crivo ficam aptas a serem objeto de emendas impositivas dos congressistas na apreciação e programação do PLOA.

A seleção das propostas/políticas públicas dos municípios pelos parlamentares deverão seguir critérios mais equitativos, proporcionais e imparciais, não considerando aspectos unicamente políticos, de modo a distribuir os recursos de maneira mais proporcional e equilibrada, etapa a ser realizada no Transferegov.br.

6º

7º

A partir disso, os congressistas fazem a programação das emendas individuais impositivas na LOA já com as informações do destino das transferências (município favorecido), área e finalidade do objeto do gasto.

Após o devido empenho e liquidação da despesa, o governo federal transfere os recursos para os municípios, com as informações sendo inseridas tudo dentro da plataforma do Transferegov.br.

8º

9º

Os municípios só podem efetuar o gasto de acordo com o que foi programado pelo parlamentar, devendo ser transparente do início ao fim (recebimento, execução e controle), prestando contas mediante relatórios, com informações e métricas de avaliação da aplicação do dinheiro público no tocante à eficiência, eficácia e efetividade, justificando metas não cumpridas. Essas informações devem ser inseridas no Transferegov.br.

Além disso, faz-se necessário criar mecanismos de controle social dentro da plataforma do Transferegov.br de maneira fácil, para que o cidadão possa verificar, monitorar e colaborar com informações para realimentar um novo ciclo ou para sugerir correções ou denúncias que possam contrariar as informações prestadas pelos gestores públicos

10º

11º

A plataforma do Transferegov.br deve ser integrada com SIOP e SIAFI, e sugere-se a criação da obrigatoriedade para que tantos os parlamentares proponentes das emendas como os municípios favorecidos por recursos de emendas individuais impositivas criem links em seus sites oficiais de amplo e fácil acesso que direcionem os cidadãos e demais interessados às informações das transferências recebidas que serão inseridas no Transferegov.br

Após a inserção da prestação de contas, o sistema Transferegov.br deve enviar as informações para os centros de controle (TCU, Tribunais locais e CGU) para que estes realizem o controle e a avaliação dos gastos

12º

Os municípios que não cumprirem os ritos legais e os condicionantes passam a responder pelos desvios apurados e ficam impedidos de submeterem propostas elegíveis a serem objetos de transferências por emendas individuais impositivas no Transferegov.br

13º

◀ A proposição de um programa de emendas individuais impositivas participativas e integradas visa mitigar os problemas de falta de integração entre os planejamento federal e o local, aumentar a capacidade gerencial do governo federal sobre os recursos que são transferidos pela União e aumentar a governança da gestão das emendas desde a concepção até o controle e avaliação, entregando mais condições para que os gastos de dinheiro público seja mais equilibrado, eficiente, efetivo e legitimado pela sociedade. ▶