

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DOUTORADO ACADÊMICO EM DIREITO

HUMBERTO NUNES ALENCAR

**O PROBLEMA DA FALTA DE TRANSPARÊNCIA DAS “EMENDAS PIX” NO
ORÇAMENTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO**

BRASÍLIA

2024

HUMBERTO NUNES ALENCAR

**O PROBLEMA DA FALTA DE TRANSPARÊNCIA DAS “EMENDAS PIX” NO
ORÇAMENTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO**

Tese de Doutorado, desenvolvida sob a orientação da professora Dra. Mariana Barbosa Cirne, apresentada para obtenção do Título de Doutor em Direito.

Linha de Pesquisa: Processo e Jurisdição Constitucional.

BRASÍLIA

2024

HUMBERTO NUNES ALENCAR

**O PROBLEMA DA FALTA DE TRANSPARÊNCIA DAS “EMENDAS PIX” NO
ORÇAMENTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Constitucional do IDP, como requisito para obtenção do título de Doutor em Direito Constitucional

30 de agosto de 2024

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Mariana Barbosa Cirne
Profa. Orientadora
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Prof. João Trindade Cavalcanti Filho
Prof. Avaliador 1
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Prof. Doutor Cleucio Santos Nunes
Prof. Avaliador 2
Universidade Católica de Brasília

Prof. Dr. Marcio Camargo Cunha Filho
Prof. Avaliador 3
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

A todos familiares, amigos, professores e
colegas de trabalho que me motivaram a
pesquisar sobre este tema.

RESUMO:

Esta pesquisa buscou investigar a transparência na execução orçamentária e financeira das transferências especiais (“emendas PIX”), que é uma das formas de executar as emendas individuais dos parlamentares no orçamento. O mecanismo funciona como uma doação de recursos da União para estados e municípios a critérios de deputados federais e senadores. A pergunta levantada a partir da literatura sobre o tema é: as transferências especiais (“emendas PIX”) garantem adequadamente o princípio constitucional da transparência? Para investigar o tema foram utilizadas como fontes de pesquisa a bibliografia do direito financeiro, das finanças públicas e da administração pública, bem como as Resoluções sobre o funcionamento da Comissão Mista de Orçamento - CMO no âmbito do Congresso Nacional, os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias, as leis orçamentárias anuais e a Constituição Federal de 1988, além de dados de execução orçamentária e financeira. A pesquisa teve como objetivo explicar quais são os problemas já identificados pela literatura sobre a falta de transparência nas transferências especiais (“emendas PIX”), bem como propor alterações na execução orçamentária para melhorar a transparência fiscal dessas emendas. Do total de R\$ 20,5 bilhões de transferências realizadas nessas emendas, houve prestação de contas de apenas R\$ 933 milhões, o que corresponde a menos de 5%. Para piorar a questão, no primeiro ano (2000), apenas 6,4% das emendas individuais foram executadas por meio das transferências especiais, em 2023, o percentual saltou para 32,4%. Os dados investigados também mostram que os critérios de distribuição não são transparentes e equilibrados, no mesmo estado alguns municípios receberam mais de R\$ 4,5 mil per/capita de transferências especiais (“emendas PIX”), enquanto outros menos R\$ 1 per/capita, tudo sem justificativas adequadas pelos parlamentares. A pesquisa conclui que ajustes na formulação e/ou na execução das transferências especiais (“emendas PIX”) são apenas paliativos, tendo em vista que a falta de vinculação dessas emendas com o planejamento federal realizado pelo PPA a tornam incompatíveis com os ditames constitucionais de transparência, tendo em vista a autonomia que estados e municípios possuem sobre os recursos recebidos, e a consequente falta de vinculação com as políticas públicas votadas e aprovadas pelo Congresso Nacional.

Palavras-chave: transparência fiscal; orçamento público; emendas parlamentares; emendas PIX e transferências especiais

ABSTRACT:

This research sought to investigate transparency in the budgetary and financial execution of special transfers (“PIX amendments”), which is one of the ways to execute parliamentarians’ individual amendments to the budget. The mechanism works as a donation of resources from the Union to states and municipalities at the discretion of federal deputies and senators. The question raised from the literature on the subject is: do special transfers (“PIX amendments”) adequately guarantee the constitutional principle of transparency? To investigate the topic, the bibliography of financial law, public finances and public administration were used as research sources, as well as the Resolutions on the functioning of the Mixed Budget Commission - CMO within the scope of the National Congress, the multi-annual plans, the laws budget guidelines, annual budget laws and the 1988 Federal Constitution, in addition to budget and financial execution data. The research aimed to explain the problems already identified in the literature regarding the lack of transparency in special transfers (“PIX amendments”), as well as to propose changes in budget execution to improve the fiscal transparency of these amendments. Of the total of R\$20.5 billion in transfers made in these amendments, only R\$933 million was accounted for, which corresponds to less than 5%. To make matters worse, in the first year (2000), only 6.4% of individual amendments were executed through special transfers, in 2023, the percentage jumped to 32.4%. The data investigated also shows that the distribution criteria are not transparent and balanced, in the same state some municipalities received more than R\$4,500 per/capita from special transfers (“PIX amendments”), while others received less R\$1 per /capita, all without adequate justifications by parliamentarians. The research concludes that adjustments in the formulation and/or execution of special transfers (“PIX amendments”) are only palliative, considering that the lack of linkage of these amendments with the federal planning carried out by the PPA makes them incompatible with the constitutional dictates of transparency, given the autonomy that states and municipalities have over the resources received, and the consequent lack of connection with public policies voted on and approved by the National Congress.

Key words: fiscal transparency; public budget; parliamentary amendments; PIX amendments and special transfers

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL	13
1.1 – ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL APÓS A CF/88.....	13
1.2 – SEPARAÇÃO ENTRE OS PODERES NO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL	15
1.3 – ORÇAMENTO IMPOSITIVO E ORÇAMENTO AUTORIZATIVO	17
1.4 - NATUREZA JURÍDICA DO ORÇAMENTO	19
1.5 – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS	21
1.6 - PRINCÍPIOS DO DIREITO FINANCEIRO NO ORÇAMENTO PÚBLICO ...	23
1.7 - FEDERALISMO FISCAL NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO.....	25
1.8 - PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO	26
2 AS EMENDAS PARLAMENTARES NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO.....	29
2.1 – A INCLUSÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO NA LOA.....	29
2.2 – EMENDAS INDIVIDUAIS VERSUS EMENDAS COLETIVAS	37
2.3 - A EXECUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES POR MEIO DE TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS	41
2.4 - SURGIMENTO DAS EMENDAS DE RELATOR - RP 9 (“ORÇAMENTO SECRETO”).....	45
2.5 – ETAPAS DE EXECUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES E FISCALIZAÇÃO	50
2.6 – RESTRIÇÃO FISCAL E RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL.....	52
2.7 - REDUÇÃO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS DECIDIDOS PELO PODER EXECUTIVO FEDERAL	55
2.8 - TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (“EMENDAS PIX”) E AS ALTERAÇÕES DA EMENDAS CONSTITUCIONAL N° 126 (BRASIL, 2022c).....	58
2.9 – REGIME JURÍDICO E FISCALIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (“EMENDAS PIX”)	60

2.10 - EMENDAS PARLAMENTARES NUM CONTEXTO DE ORÇAMENTO REPUBLICANO	63
3 - O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA NAS CONTAS PÚBLICAS	66
3.1 - TRANSPARÊNCIA FISCAL NO BRASIL	66
3.2 - TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	69
3.3 - A IMPORTÂNCIA DA TRANSPARÊNCIA ENTRE AS INSTITUIÇÕES DO SETOR PÚBLICO	72
3.4 - O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL	75
3.5 - TRANSPARÊNCIA E COMBATE À CORRUPÇÃO.....	80
4 - A FALTA DE TRANSPARÊNCIA NA EXECUÇÃO DAS (“EMENDAS PIX”)	82
4.1 - TENDÊNCIA DE AUMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (“EMENDAS PIX”)	82
4.2 - FALTA DE TRANSPARÊNCIA NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	84
4.3 - CONTROVÉRSIAS NO PROCESSO LEGISLATIVO DA EC n° 105	87
4.4 – EXECUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (“EMENDAS PIX”) E FISCALIZAÇÃO	94
4.5 - TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (“EMENDAS PIX”) NO CONTEXTO POLÍTICO-ELEITORAL.....	99
4.6 - TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (“EMENDAS PIX”) E O DESPREZO PELO PLANEJAMENTO NO BRASIL.....	107
4.7 – COMPARAÇÃO NA FORMULAÇÃO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS: FINALIDADE DEFINIDA VERSUS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (“EMENDAS PIX”)	117
4.8 - DISTRIBUIÇÃO IRREGULAR DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (“EMENDAS PIX”) ENTRE OS MUNICÍPIOS.....	122
4.9 – PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (“EMENDAS PIX”).....	125
4.10 – ATUAÇÃO RECENTE DO STF SOBRE AS TRANSFERÊNCIA ESPECIAIS (“EMENDAS PIX”)	127
REFERÊNCIAS.....	139

INTRODUÇÃO

Esta tese tem como objeto de pesquisa as emendas parlamentares ao orçamento federal, e tem como foco a análise da transparência nas transferências especiais, criadas pela Emenda Constitucional n° 105 (Brasil, 2019b), que é um instrumento de execução utilizado pelas emendas individuais para enviar recursos do orçamento federal para estados e municípios.

Para facilitar e identificar melhor os termos nesta pesquisa, as emendas individuais que são executadas por meio das transferências especiais, serão referenciadas por “emendas PIX”, tendo em vista a debate público sobre o tema, bem como o uso desses termos pela imprensa e em pesquisas acadêmicos presentes na referência bibliográfica¹ deste trabalho. A importância do tema se dá pela ainda incipiente análise jurídica das emendas parlamentares ao orçamento público, bem como pela escassez de publicações², apesar de se tratar de um assunto de interesse social.

O modelo político brasileiro do presidencialismo de coalizão brasileiro pressupõe uma tensão entre o governo federal e o Congresso Nacional pelo controle do orçamento, e isso é especialmente refletido nas emendas parlamentares ao orçamento. Nessa disputa, o Poder Executivo começou a perder espaço com a criação das emendas individuais impositivas³ pela Emenda Constitucional - EC n° 86 (Brasil, 2015a). E foi agravado posteriormente com a EC n° 100 (Brasil, 2019a), que tornou também impositivas as emendas de bancada estadual, além de estabelecer que é dever da administração pública adotar todas as medidas necessárias para garantir a entrega de bens e serviços à sociedade. Outras iniciativas tiveram ainda a mesma tendência, como a criação das emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”), que vigorou em 2020, 2021 e 2022.

No final de 2022, o Supremo Tribunal Federal - STF declarou inconstitucionais as emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”), o que impossibilitou a continuidade desse tipo de emenda (Brasil, 2022a). A solução encontrada pelos membros do Congresso Nacional para manter o controle sobre o orçamento na época foi transferir para as emendas individuais -

¹ Diversas referências bibliográficas fazem menção ao termo “emendas PIX” para se referir ao mecanismo das “transferências especiais” tais como: Faria (2023); Tollini e Bijos (2021); Mascarenhas (2023); Abraham (2023); e Giacomoni (2023).

² Foi realizada uma busca entre artigos e periódicos nos sites: SciELO-Brasil, Periódicos da CAPES e Google Acadêmico, e foram encontradas apenas 9 referências que fazem uma análise jurídica das emendas parlamentares a partir da EC n° 86 (Brasil, 2015a). Além disso, foram encontrados 13 livros publicados sobre Direito Financeiro que contém alguma análise jurídica das emendas parlamentares após a EC n° 86, de 2015 (Brasil, 2015a).

³ A impositividade das emendas parlamentares pressupõe uma obrigação do Poder Executivo em executar as emendas parlamentares de acordo com as decisões dos membros do Congresso Nacional.

RP 6, parte do valor que antes estava alocado como emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”). Com as emendas individuais em um valor maior, houve um grande aumento também do uso das transferências especiais (“emendas PIX”), que semelhante ao orçamento secreto carecem de transparência.

No entanto, é preciso separar os aspectos de falta de transparência que existiam nas emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”) nos anos de sua existência (2020, 2021 e 2022), dos aspectos de falta de transparência que existem atualmente nas transferências especiais (“emendas PIX”). A falta de transparência apontada inclusive pelo STF para decidir pela inconstitucionalidade do orçamento secreto acontecia de maneira prévia à execução orçamentária. Não era clara a identidade dos parlamentares que indicavam quais eram os beneficiários e os valores na partilha desse quinhão do orçamento, conseqüentemente não era transparente quais eram os interesses envolvidos nas negociações (Brasil, 2022a).

Já a falta de transparência apontada nesta pesquisa sobre as transferências especiais (“emendas PIX”) se dá por outros aspectos, como a dificuldade de identificar como os recursos transferidos a estados e municípios são utilizados, isso porque por meio das transferências especiais (“emendas PIX”) os parlamentares podem transferir recursos da União para estados e municípios, sem que haja uma necessária prestação de contas do objeto do gasto aos órgãos de controle.

Nesse sentido, não é possível aferir se os recursos transferidos pelas transferências especiais (“emendas PIX”) contribuem ou não para os objetivos macro das políticas públicas, como a redução da pobreza, a melhora dos índices de educação e saúde ou a redução dos índices de criminalidade. São as perguntas da pesquisa: as transferências especiais (“emendas PIX”), que permitem a transferência de gestão dos recursos para estados e municípios, garantem adequadamente o princípio constitucional da transparência? Se não garantirem, o que pode ser alterado para que a execução dessas emendas seja mais transparente?

O objetivo principal desta tese é demonstrar que apesar da CF/88 dar respaldo às transferências especiais (“emendas PIX”), com a transferência de gestão dos recursos para estados e municípios, a execução orçamentária carece de transparência. Nesse sentido, é importante distinguir publicidade de transparência. Nem tudo que é público é necessariamente transparente ou bem entendido pela sociedade.

A transparência está mais presente na legislação infraconstitucional do que na CF/88, como na Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101 (Brasil, 2000a) e na Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011). Já o caput do Art. 37 da CF/88 (Brasil, 1988) estabelece

expressamente o dever da administração pública direta e indireta da União, estados e municípios em obedecer ao princípio da publicidade.

Os objetivos específicos da tese são: a) Explicar quais são os problemas já identificados pela literatura sobre a falta de transparência nas transferências especiais (“emendas PIX”); b) Analisar o processo legislativo da mudança constitucional que possibilitou a existência das transferências especiais (“emendas PIX”); e c) Propor alterações na execução das transferências especiais (“emendas PIX”) para que o princípio da transparência fiscal seja mais respeitado.

O estudo foi realizado com base em pesquisa bibliográfica e documental, utilizando-se da análise de dados, e de análise de questões jurídicas, políticas e econômicas. A linha de raciocínio buscou estabelecer parâmetros de transparência necessários para que as emendas parlamentares ao orçamento sejam consideradas constitucionais.

Trata-se de uma pesquisa do tipo aplicada de cunho qualitativo, que se vale de procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e documental, levantamento de dados, tendo como foco revisar a execução orçamentária das emendas PIX no orçamento federal, com o intuito de identificar alterações que permitam maior transparência nos valores gastos por estados e municípios.

As hipóteses de pesquisa levantadas a partir da literatura do tema foram: a) apesar da Constituição Federal de 1988 não tratar diretamente da transparência nas finanças públicas, esse é um princípio constitucional implícito; b) as emendas PIX não atendem aos critérios de transparência fiscal; e c) existem mecanismos que dariam mais transparência à execução orçamentária das emendas PIX.

A pesquisa está dividida em quatro capítulos. O capítulo I, tem o intuito de criar um alicerce teórico para as problematizações que irão ocorrer nos capítulos posteriores. Neste capítulo são abordados os principais aspectos conceituais do orçamento após a CF/88, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, da Lei Orçamentária Anual - LOA e do principal instrumento de planejamento, o Plano Plurianual. E também analisa o papel de cada um dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) nas questões orçamentárias no contexto do federalismo brasileiro.

O Capítulo II trata da legislação das emendas parlamentares e como isso foi sendo alterado ao longo do tempo, bem como as implicações dessas mudanças. Além disso, o capítulo trata dos motivos pelos quais o Supremo Tribunal Federal - STF considerou inconstitucionais as emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”), e como isso afeta atualmente a análise sobre a execução das transferências especiais (“emendas PIX”).

O Capítulo III trata do princípio da transparência nas finanças públicas sobre diversas perspectivas, com ênfase na importância do fortalecimento institucional do acompanhamento dos tribunais de contas. Além disso, é tratada a questão da accountability no setor público, e como isso pode influenciar o combate à corrupção na administração pública brasileira. Esse capítulo tem como perspectiva evidenciar a transparência como um princípio implícito da Constituição de 1988, em especial a transparência nas contas públicas, que deve ser seguida na execução das emendas parlamentares ao orçamento.

O Capítulo IV analisa a transparência das emendas individuais, com foco nas transferências especiais (“emendas PIX”). Os principais aspectos analisados se referem ao processo legislativo que criou as transferências especiais (“emendas PIX”); a dificuldade de se mapear as políticas públicas afetadas; as tendências dos parlamentares no uso desse tipo de emendas parlamentar em substituição à execução tradicional; e o desprezo pelo instrumento de planejamento federal, o Plano Plurianual, com um efeito colateral das transferências especiais (“emendas PIX”).

A contribuição dessa pesquisa está em mostrar que as transferências especiais (“emendas PIX”) são pouco transparentes sob diversos aspectos, e que os mecanismos criados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias - 2024 e pela Instrução Normativa 93 do TCU estão sendo pouco efetivos para minimizar esse problema. Além disso, a pesquisa expõe como os problemas desse tipo de transferência estão aumentando ao longo dos anos, dada a preferência dos parlamentares pelas transferências especiais (“emendas PIX”) e pelo incremento dado às emendas individuais após o fim das emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”).

1 ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

Neste capítulo serão desenvolvidos os seguintes aspectos sobre o orçamento público da União: o papel de cada um dos poderes na elaboração, aprovação e execução do orçamento anual; o caráter autorizativo e impositivo das programações orçamentárias; a natureza jurídica; o controle de constitucionalidade; os princípios do Direito Financeiro; o federalismo fiscal; e processo legislativo. Essa parte mais conceitual e descritiva do orçamento será importante para a problematização da transparência nas emendas PIX que se dará nos capítulos III e IV.

1.1 – ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL APÓS A CF/88

Após um período de ditadura militar e forte centralização das decisões pelo poder executivo federal, com a CF/88 (Brasil, 1988) houve uma constitucionalização da matéria orçamentária e financeira que ampliou bastante a influência do Congresso Nacional nessas leis, além da criação de diversos mecanismos de controle e transparência das despesas públicas. Com o passar dos anos, principalmente a partir de 2014, houve uma mudança no domínio das despesas discricionárias, que passou a ser exercido principalmente pelo parlamento por meio das emendas parlamentares ao orçamento.

As regras de tramitação das leis orçamentárias eram concentradas nas resoluções internas do Congresso Nacional antes da CF/88. Com a nova Constituição o Poder Legislativo passou a ter cada vez mais protagonismo. No entanto, apesar dos avanços em termos de participação do Congresso nas matérias orçamentárias, ainda persistem diversos problemas no processo decisório que precisam ser aperfeiçoados, em um contexto normativo de maior rigidez formal e complexidade (Greggianin et al.,2023).

A CF/88(Brasil, 1988) estabeleceu uma abordagem abrangente e detalhada para o planejamento e as diretrizes do orçamento público no Brasil, o que busca garantir a eficiência, a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos (Silva, 2002). Isso foi feito por meio da criação de três instrumentos fundamentais: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. Cada um desses instrumentos desempenha um papel específico na definição das metas, prioridades e limites para a alocação de recursos.

Esses instrumentos estão expressos entre os artigos 165 e 169 da CF/88 (Brasil, 1988) na seguinte perspectiva:

a) Plano Plurianual (PPA) - o PPA é um plano de médio prazo que estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas do governo para um período de quatro anos. O propósito é orientar a atuação do governo para priorizar áreas estratégicas e estabelecer projetos e programas que promovam o desenvolvimento e o bem-estar da população. O PPA define políticas e ações para áreas como saúde, educação, infraestrutura, segurança e meio ambiente (Silva, 2002).

b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO tem a função de orientar a elaboração do orçamento anual, estabelece as metas fiscais e as diretrizes para a execução dos gastos públicos, além de definir limites para as despesas e para o endividamento do governo, e orientar a alocação dos recursos em consonância com as prioridades estabelecidas no PPA. A LDO também define regras para a realização de operações de crédito e para a concessão de incentivos fiscais (Silva, 2002).

c) Lei Orçamentária Anual (LOA)

A LOA é o instrumento que detalha de forma específica como os recursos públicos serão utilizados no ano seguinte. Essa Lei estabelece os valores destinados a cada órgão, programa e ação do governo, de acordo com as prioridades definidas no PPA e nas diretrizes da LDO. A LOA contempla os orçamentos fiscal, de investimento das estatais e da seguridade social, e é aprovada anualmente pelo Poder Legislativo (Silva, 2002).

Nota-se que as peças orçamentárias existentes antes da CF/88 (Brasil, 1988) tinham semelhanças com o PPA, a LDO e a LOA. No entanto, nas constituições anteriores o papel do Poder Legislativo era de mero ratificador da construção do orçamento pelo Poder Executivo. Além disso, houve uma evolução na questão da transparência, na integração do planejamento com a execução orçamentária, e quanto à busca pelo equilíbrio fiscal.

É preciso detalhar alguns termos que foram construídos pelas leis orçamentárias:

Transferências voluntárias - o termo não significa o mesmo que despesas discricionárias. As transferências voluntárias são um tipo de descentralização fiscal que se opõem às transferências obrigatórias, e que se utilizam de convênios ou instrumentos congêneres com base no artigo 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF/2000 (Brasil, 2000a).

Transferências Obrigatórias - essas transferências acontecem de forma automática em geral da União para estados e municípios, tendo em vista o cumprimento do ordenamento jurídico. Não é o mesmo que despesas obrigatórias. Nesse contexto estão as transferências constitucionais previstas nos artigos 157 a 159 da CF/88 (Brasil, 1988), como o Fundo de

Participação de Estados - FPE e o Fundo de Participação dos Municípios - FPM (Mascarenhas e Ribas, 2021).

Despesas Discricionárias - são aquelas que dependem da vontade do gestor público para que ocorra, e isso podem incluir, por exemplo, as transferências voluntárias, mas outras despesas que não necessariamente são executadas por meio de convênios ou instrumentos congêneres. Podem ser despesas executadas diretamente pela União como os gastos em universidades federais. (Brasil, 2022b).

Despesas Obrigatórias - são aquelas que a legislação determina que sejam executadas independente da vontade do gestor público. São, por exemplo, as despesas de pessoal ativo e inativo, o pagamento de juros da dívida pública e as transferências obrigatórias da União aos entes subnacionais (Mascarenhas, 2023).

Despesas Impositivas - são aquelas previstas nos §§ 9º e 12 do artigo 166 da CF/88 (Brasil, 1988), que fazem uma coerção ao Poder Executivo em relação às emendas individuais e de bancada estadual para que sejam executadas, independentemente da posição política e proximidade dos parlamentares em relação ao governo federal. No entanto, essas emendas podem ser contingenciadas⁴ por se tratar de despesas discricionárias, desde que na mesma proporção das demais despesas discricionárias (Mascarenhas, 2021)

A diferença entre as despesas impositivas e as despesas obrigatórias está justamente nessa questão do contingenciamento. As despesas obrigatórias precisam ser executadas, independente da arrecadação tributária. Caso seja necessário o Poder Executivo se financia por meio da dívida pública para esse tipo de despesa. Estão entre essas despesas, por exemplo, o pagamento das aposentadorias e do salário dos servidores públicos.

Esses conceitos são necessários para se analisar as questões que envolvem o orçamento público no Brasil e que serão desenvolvidas nos próximos capítulos, em especial a análise da execução das transferências especiais (“emendas PIX”).

1.2 – SEPARAÇÃO ENTRE OS PODERES NO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL

O exercício das funções do Estado é organizado principalmente por meio do orçamento público. Existem quatro grandes etapas do ciclo orçamentário brasileiro: elaboração da

⁴ O contingenciamento é a limitação de se executar despesas fixadas nas LOA(s), para o Poder Executivo de como controlar a execução orçamentária e financeira, de acordo com a arrecadação de tributos e a disponibilidade de receitas. Está previsto na LOA de cada ano, como, por exemplo, o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira nº 11.621, de 28/07/2023 (Brasil, 2023b)

proposta de LOA; aprovação da LOA; execução da LOA; e controle da execução orçamentária. As competências de cada uma dessas etapas são divididas entre Poder Executivo e Poder Legislativo pela CF/88 (Brasil, 1988).

A ideia de ter um orçamento de iniciativa do Poder Legislativo na elaboração da CF/88 teve seus princípios atacados pela ideia da falta de expertise relacionada às atividades financeiras do Estado, tendo em vista o parlamento ser controlado por chefes de partidos políticos e por interesses locais em detrimento do interesse nacional. Então ganhou força a ideia de se ter um orçamento elaborado pelo Poder Executivo, que é enviado ao Congresso Nacional por meio de um projeto de lei apenas para ajustes. (Conti, 2016).

Colabora no Brasil para essa perspectiva o modelo político de presidencialismo de coalizão que tem algumas especificidades que fazem o Executivo ser organizado com base em grandes coalizões, tendo em vista um sistema político que combina proporcionalidade, multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”. Para impor uma agenda que precise de aprovação do Congresso Nacional, o presidente precisa negociar cargos e liberar recursos para as emendas parlamentares (Abranches, 1988, 2021).

A separação de poderes na questão orçamentária é uma linha tênue, ao mesmo tempo em que há a necessidade de o Congresso aprovar a LOA, o STF no âmbito da ADPF n° 854 (Brasil, 2022a) definiu que as alterações do Congresso no Projeto de LOA enviado pelo Poder Executivo devem se restringir a corrigir erros e omissões. Ou seja, em regra as programações orçamentárias enviadas pelo Poder Executivo devem ser mantidas pelo Congresso Nacional.

Por outro lado, desde 2015 o Congresso Nacional passou a ter mais controle na liberação das emendas individuais impositivas. As duas questões mais polêmicas dos últimos anos ficaram a cargo das emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”), que o STF extinguiu em 2022 por inconstitucionalidade, e das transferências especiais (“emendas PIX”), que ainda precisam de mais transparência fiscal.

Um modelo de orçamento totalmente impositivo esbarra na necessidade de um rearranjo institucional do modelo político e eleitoral (Gomes, 2022). A emenda constitucional n° 97 (Brasil, 2017), tem como consequência a redução no número de partidos políticos, entre outros, por meio da restrição do recebimento de recursos públicos, caso esses partidos não tenham parâmetros mínimos de votação nas eleições. Com isso há uma tendência de melhorar a governabilidade e facilitar a negociação do Poder Executivo com o Congresso Nacional, mas há um longo caminho pela frente (Gomes, 2022).

1.3 – ORÇAMENTO IMPOSITIVO E ORÇAMENTO AUTORIZATIVO

O orçamento público é uma peça fundamental para a gestão financeira de um país, e sua elaboração e execução levantam importantes questões jurídicas e políticas. No contexto brasileiro, dois termos frequentemente discutidos são o "orçamento impositivo" e o "orçamento autorizativo".

O orçamento autorizativo é um modelo tradicional em que o Poder Executivo possui maior flexibilidade para gerir os recursos alocados no orçamento pelo Legislativo. Nesse sistema, o Congresso Nacional autoriza o governo federal a gastar até um determinado limite, mas os detalhes da alocação e execução são em grande parte decididos pelo Poder Executivo, que pode mesmo ignorar as dotações orçamentárias e não executar todas as programações, tendo em vista que se trata de uma autorização, e não de uma obrigação. Isso permite flexibilidade para o governo ajustar os gastos de acordo com as necessidades (Abraham, 2021).

Já o orçamento impositivo é um modelo em que o parlamento decide quais serão as programações orçamentárias e valores que devem ser executados pelo Poder Executivo. A LDO de 2015 (Brasil, 2015b) abriu um espaço para uma revisão conceitual do orçamento como uma peça legal autorizativa. O art. 52 dessa LDO previa que as emendas parlamentares individuais deveriam ser executadas obrigatoriamente pelo Poder Executivo. Em 2015, essa regra foi incorporada à CF/88 (Brasil, 1988) por meio da EC 86 (Brasil, 2015a), com a restrição de que metade das emendas individuais deveriam ser executadas em ações e serviços públicos de saúde. Com isso houve uma redução na vantagem de negociação do Poder Executivo em relação aos membros do Congresso Nacional (Piscitelli, 2023).

Mesmo após a criação das emendas individuais impositivas, a doutrina e a jurisprudência compreendiam o orçamento público federal como autorizativo. No entanto, essa perspectiva foi alterada, após a inclusão do §10 no Art. 165 da Constituição Federal realizado pela EC n° 100 (Brasil, 2019a). Com o dispositivo a Administração passou a ter o dever de executar todas programações orçamentárias, e precisa adotar as medidas necessárias para a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (Piscitelli, 2023).

Tendo em vista uma gradativa transformação no orçamento de autorizativo para impositivo, há uma diferença no posicionamento entre os autores sobre o tema, a depender da perspectiva temporal de análise. Para Medina (2019) o orçamento aprovado não pode ser visto meramente como autorizativo pela ordem constitucional. Isso porque deve haver: a) segurança

jurídica quanto aos gastos que serão realizados em saúde, educação etc. b) transparência dos gastos públicos e c) sempre que possível o orçamento deve propiciar a participação do cidadão.

No mesmo sentido, o Ministro Luiz Fux do Supremo Tribunal Federal - STF manifestou em voto proferido no julgamento da ADI 4.663 (Brasil, 2014), no sentido de analisar o processo orçamentário brasileiro por meio do convívio entre o PPA, a LDO e a LOA. E nesse sentido há uma importância no cumprimento do que foi planejado para os quatro anos de vigência do PPA, bem como das metas e prioridades estabelecidas na LDO de cada ano. Nesse sentido, o constituinte traz uma impositividade no processo orçamentário e deixa de lado a ideia de um orçamento que apenas autoriza os gastos.

Na mesma linha, Abraham (2021) descreve que as leis orçamentárias não podem ser realizadas por escolhas dos Poderes Executivo e Legislativo de maneira discricionária. E que se deve observar os ditames constitucionais sobre os gastos fundamentais que o Estado brasileiro deve fazer. Nesse sentido, entra uma outra questão que será abordada no próximo tópico que é o controle de constitucionalidade da lei orçamentária.

A interpretação do orçamento autorizativo atenta contra os princípios da legalidade orçamentária e do equilíbrio entre os poderes, ao dar ao gestor público do Poder Executivo uma suposta capacidade mais elaborada de entender quais despesas são prioritárias, e com isso realizar contingenciamentos no orçamento de acordo com sua vontade. Essa tendência tem um viés autoritário tendo em vista que a vontade do povo, bem como a legitimidade, está presente nos membros do Poder Legislativo (Abraham, 2021).

Santos e Gasparini (2020) argumentam que o regramento brasileiro atual não permite classificar o orçamento em autorizativo ou impositivo, tendo em vista que há elementos de ambos os modelos no atual sistema. E que a discussão dual para classificar o orçamento em impositivo ou autorizativo é uma involução, e não um aprimoramento sobre o papel entre os poderes em sistema de freios e contrapesos.

Nesse sentido, apesar da divergência dos autores, este trabalho considerará que o orçamento público no Brasil atual tem como característica a impositividade. E que cabe ao Poder Executivo, executar todo o orçamento aprovado, com exceção apenas de casos em que a norma legal impeça, como por exemplo, os impedimentos de ordem técnica⁵ em relação a

⁵ Os impedimentos de ordem técnica à Execução de Emendas Individuais são casos em que a execução orçamentária se torna impossível, tais como: incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária; omissão ou erro na indicação de beneficiário pelo autor da emenda; e ausência de pertinência temática entre o objeto proposto e a finalidade institucional da entidade beneficiária (Brasil, 2022).

emendas parlamentares individuais, previstos no inciso II do § 11 do art. 165 e no § 13 do art. 166 da CF/88 Brasil (1988), e detalhados na LDO de cada ano.

Tendo em vista o caráter impositivo do orçamento, é importante que as emendas parlamentares, que são de fato a contribuição dos parlamentares na LOA, tenham critérios transparentes e sigam parâmetros de políticas públicas nacionais presentes no PPA, afinal esse é o instrumento constitucional de planejamento previsto na CF/88. As transferências especiais (“emendas PIX”), ao repassarem recursos do orçamento federal para estados e municípios usarem livremente, atrapalham o planejamento nacional, como será visto nos capítulos seguintes.

1.4 - NATUREZA JURÍDICA DO ORÇAMENTO

Há um debate controverso sobre a natureza jurídica do orçamento, se é mero ato administrativo revestido de lei, ou se de fato é uma lei material, com conteúdo de direito e regra inovadora. Para Canotilho et al (2013), esse é um problema relevante, tendo em vista que outras questões como a obrigatoriedade do Executivo de realizar despesas previstas e a criação de direitos subjetivos para terceiros decorrem desse ponto.

É comum o orçamento ser chamado de “lei de meios”, no sentido de ser mero instrumento para que o Estado cumpra suas funções. No entanto, o orçamento público difere das outras leis por algumas circunstâncias como: a) prazos para que o Poder Executivo envie um projeto de lei orçamentária ao Congresso; b) o Presidente da República poderá ser responsabilizado caso a LOA seja descumprida; c) A tramitação difere das demais leis. Nesse sentido, não se trata de uma lei comum. E pode ser ainda vista como lei material em relação às receitas, já que há uma constante possibilidade de cobranças em relação aos tributos e às receitas originárias (Oliveira, 2023).

A teoria do orçamento como lei formal formulada pelo jurista alemão Paul Laband, entendia o instrumento como um ato de natureza administrativa. Nesse sentido o orçamento deveria ser visto como um plano de gestão, tendo em vista que não contém regras jurídicas, ordens ou proibições, e a doutrina germânica continua a adotar a teoria da natureza formal do orçamento. Já a teoria do orçamento como lei material teve repercussão em diversos países da Europa, mas foi na Espanha contemporânea que essa perspectiva ganhou mais força, com a Constituição de 1978, que passou a autorizar que a lei orçamentária modificasse questões tributárias, desde que prevista na lei tributária substantiva (Canotilho et al, 2013).

A importância de debater a natureza jurídica está, entre outros pontos, nas questões relacionadas a: obrigatoriedade da realização de despesas previstas no orçamento pelo Poder Executivo; a obrigatoriedade de que as prioridades constitucionais constem no conteúdo da Lei Orçamentária Anual; o surgimento de direitos subjetivos ao cidadão, que pode judicializar diversas questões em defesa dos direitos fundamentais e sociais; e a possibilidade do controle do orçamento pelo Poder Judiciário, o que inclui o controle concentrado de constitucionalidade pelo STF (Abraham, 2021).

Além das interpretações do orçamento como lei material e lei formal, havia também quem tratasse o orçamento como uma “lei especial” diferente de todas as demais. Ou mero “ato administrativo”. Ou ainda, manifestações intermediárias que englobam entendimentos distintos, ou uma natureza mista, de ato administrativo no conteúdo e lei formal no aspecto externo (Abraham, 2021).

A visão de Laband sobre o orçamento influenciou autores franceses e italianos, sendo a interpretação de que o orçamento é uma lei formal, que prevê receitas públicas e autoriza despesas, mas não cria direitos subjetivos e nem modifica leis tributárias ou financeiras, é a que melhor se adapta ao direito constitucional brasileiro (Canotilho et al. 2013).

No entanto, para Domingues (2013) Laband e outros teóricos que pensaram inicialmente o orçamento como lei formal tinham a ideia da não paralisia estatal, caso o parlamento não aprovasse o orçamento público. E assim o papel do legislativo deveria ser meramente formal nesse processo. Ou seja, a tese do orçamento como lei formal traz consigo uma ideia de preponderância do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo no âmbito das finanças públicas.

No Brasil a visão do orçamento como lei formal ganhou força por conta da tradição autoritária que teve ápice na ditadura militar a partir de 1964. E assim funcionou com chancela do STF a interpretação à época de que a Lei Orçamentária Anual deveria ser considerada aprovada caso o parlamento não devolvesse para a sanção. Ou seja, não havia nenhuma deliberação de fato sobre o orçamento pelo Poder Legislativo durante a ditadura, mas um mero “carimbo” (Domingues, 2013).

No entanto, antes da ditadura militar no Brasil, a interpretação do orçamento como lei formal baseado na doutrina de Laband não tinha fundamentos lógicos, históricos e constitucionais. E os corolários de sua análise, pressupostos fundamentais para entender os fenômenos jurídicos, não eram baseados nas realidades de ordem valorativa e normativa, em particular no plano constitucional (Campos, 1963). Assim, o entendimento correto é:

O orçamento, ao contrário da assertiva dogmática de Laband, contém, portanto, um preceito jurídico de ordem geral, endereçado não somente à administração, como à generalidade dos indivíduos ou à coletividade humana, de cujos recursos o Estado absorve uma cota destinada às despesas de interesse comum. O preceito em questão é não somente uma regra jurídica, como contém, por igual, ordem, autorização e proibição, todos os elementos, em suma, cuja presença caracteriza, segundo Laband, a lei propriamente dita, ou a lei em sentido material (Campos, 1963)

A teoria da lei formal ficou mais fraca ao longo do tempo diante de fatos como o da vinculação de receitas a despesas e fundos específicos, da perda de substância do princípio da não afetação e da vinculação de recursos trazida na Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/2000 (Brasil, 2000a), segundo Canotilho et al. (2013).

Essa discussão é importante por trazer efeitos práticos, não mero exercício teórico, tais como: a) a obrigatoriedade ou não de cumprir as despesas fixadas; b) o surgimento de direitos subjetivos para o cidadão, que podem judicializar direitos previstos na CF/88; c) possibilidade de controle concentrado de constitucionalidade (Abraham, 2023).

É preciso superar a teoria do orçamento como lei formal, tendo em vista que o processo democrático no Brasil alcançou um patamar que não teria sentido deixar as decisões sobre o orçamento totalmente na mão do Poder Executivo, e os outros poderes apenas como meros coadjuvantes nesse processo.

No entanto, o maior complicador para essa posição é que os parlamentares no Brasil tendem a focar apenas nas questões eleitorais para decidir a destinação das emendas parlamentares, como a proximidade de prefeitos e vereadores, o que pode prejudicar as políticas públicas e o planejamento de longo prazo para o país. É necessário que regras de destinação de recursos para estados e municípios persigam os objetivos planejados pelo PPA.

Esse é um problema complexo que envolve também a repartição de receitas tributárias entre os entes da federação. Então, na prática, os representantes de cada estado no parlamento acabam tendo como missão trazer recursos para os municípios que compõem a sua base eleitoral. O problema é que esse processo não é coordenado, assim alguns municípios podem receber mais recursos ou menos a depender de critérios subjetivos de cunho eleitoral. Chegar num equilíbrio é o desafio.

1.5 – CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Desde 1998 o STF havia entendido que não seria possível o controle constitucional de leis orçamentárias na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1640 (Brasil, 1998). Por essa posição, as leis orçamentárias seriam atos administrativos, e assim não passíveis de controle

concentrado de constitucionalidade. As Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADIs 2057, 2100 e 2484 (Brasil, 2001b, 2023c, 2023d) também possuem elementos para essa conclusão (Piscitelli, 2023).

No entanto, em 2003, houve uma mudança de perspectiva por meio do julgamento da ADI 2925 (Brasil, 2005), que discutia a constitucionalidade da desvinculação de parte das receitas arrecadadas pela CIDE-Combustíveis pela Lei Orçamentária Anual - 2003. Nesse caso, houve provimento da ação pelo STF, tendo em vista que a regra de distribuição de recursos desse tributo estava prevista na CF/88 (Brasil, 1988) e não poderia ser alterada pelo orçamento (Piscitelli, 2023).

As políticas públicas se inserem no campo das decisões políticas, ou seja, cabe aos Poderes Executivo e Legislativo decidirem por conveniência e oportunidade inserir ou não essas políticas nas leis orçamentárias. No entanto, os mandamentos constitucionais prevêm uma série de direitos fundamentais que precisam estar presentes nas leis orçamentárias. Então, se os gestores e políticos de alguma forma não contemplarem o que está presente na Constituição, caberá ao Poder Judiciário interferir no processo orçamentário (Souza, 2021).

Existem vários argumentos contrários à interferência do Poder Judiciário no processo orçamentário como: a teoria da reserva do possível; o princípio da separação entre os poderes; e a impossibilidade de revisão judicial da discricionariedade administrativa. No entanto, nenhum dos argumentos pode ser utilizado como impeditivo da revisão judicial na efetivação das políticas públicas (Souza, 2021).

A Teoria da Reserva do Possível seria o efetivo poder do Estado de se afastar das obrigações constitucionalmente impostas por limitações financeiras. Nesse sentido cabe olhar a razoabilidade da questão para ver se efetivamente o Estado teria ou não condições de arcar com a pretendida demanda social. E no Brasil, a aplicação da teoria está intimamente vinculada a restrições na capacidade financeira do Estado em prestar direitos fundamentais. (Silva, 2018).

O Supremo Tribunal Federal - STF recentemente tem acolhido a possibilidade de controle concentrado de constitucionalidade de leis orçamentárias, o que reforça a interpretação de materialidade da lei em seu conteúdo. Nesse sentido, essas leis devem ser encaradas como normas jurídicas com o objetivo de realizar os preceitos constitucionais, em específico a materialização dos direitos sociais e fundamentais (Abraham, 2021).

Foi em 2008, por meio do julgamento do *leading case* ADI/MC nº 4.048 – DF (Brasil, 2008), que houve uma alteração de entendimento do STF sobre casos de ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei Orçamentária. Nesse julgado, cujo relator foi o Ministro

Gilmar Mendes, a ementa descreve que o STF deve exercer sua função de fiscalizar as leis e normas orçamentárias quanto à sua constitucionalidade, sempre que houver alguma controvérsia (Oliveira, 2023).

O STF não se posiciona sobre a natureza formal ou material da LOA diretamente, mas mostra que há uma tendência de se permitir o controle de constitucionalidade sobre questões orçamentárias, o que é bastante válido. O mais importante a ser observado é que há o fator temporal da LOA e da LDO, que valem apenas por um ano, um problema prático no controle de constitucionalidade. E também pelo cuidado que o STF deve ter na interferência no conteúdo político expresso no orçamento pelo governo federal e Congresso Nacional.

Esse debate sobre o controle de constitucionalidade do orçamento se tornou ainda mais importante após a decisão do STF que proibiu a existência das emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”), que nos anos de 2020, 2021 e 2022, foi uma das iniciativas dos parlamentares para controlar o Orçamento Geral da União. Há ainda algumas discussões sobre a constitucionalidade na execução das transferências especiais (“emendas PIX”), tendo em vista que os entes subnacionais têm discricionariedade na prestação de contas dos recursos recebidos de acordo com a Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411/2021 (Brasil, 2021e).

1.6 - PRINCÍPIOS DO DIREITO FINANCEIRO NO ORÇAMENTO PÚBLICO

Os mais importantes princípios que dizem respeito à atividade financeira do Estado são: legalidade, economicidade, responsabilidade fiscal e a transparência. O princípio da transparência no âmbito desta tese será fundamental, especialmente no capítulo III, cujo objetivo é analisar como a transparência das finanças públicas no âmbito do Direito Financeiro se faz necessária para o cumprimento do que estabelece a Constituição Federal de 1988 (Piscitelli, 2023).

O corolário do Estado Democrático de Direito está expresso no artigo 5º, inciso II, da CF/88 (Brasil, 1988). Nesse ponto é assegurado que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei. No âmbito do direito financeiro, existem dois aspectos a serem analisados quanto à legalidade: a formal e a material. A formal define que as atividades financeiras do Estado devem constar em instrumento adequado, enquanto a material será avaliada sobre os aspectos das despesas e receitas públicas (Piscitelli, 2023).

O objetivo do princípio da legalidade é assegurar que despesas estatais só poderão ser feitas após autorização legislativa, tendo em vista o cumprimento do processo democrático e

representativo do país. Cabe destacar que um dos motivos oficiais do crime de responsabilidade atribuídos à ex-presidente Dilma Rousseff para o processo de impeachment, em 2016, se deu pela falta de autorização legal específica para edição de decretos de créditos suplementares ao orçamento (Piscitelli, 2023).

Já o princípio da economicidade busca defender que as necessidades públicas devem ser realizadas ao menor custo possível e está previsto no caput do Art. 70 da CF/88 (Brasil, 1988). O objetivo é que se realize as políticas públicas de forma eficiente. Isso vale tanto para a elaboração da Lei Orçamentária Anual, quanto para o processo de execução das despesas.

O princípio da responsabilidade na gestão fiscal é o que norteia a administração pública, e tem na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF⁶ (Brasil, 2000a) sua maior expressão. O objetivo é que o gasto público seja feito em consonância com as receitas disponíveis e não haja um endividamento do Estado de forma descontrolada (Piscitelli, 2023).

O princípio da transparência será tratado com especial atenção no Capítulo III, cuja existência é basilar num Estado Democrático de Direito, pois permite o controle dos gastos públicos pelos cidadãos, que são os responsáveis pela existência dos recursos públicos (Piscitelli, 2023). A CF/88 (Brasil, 1988) prevê no seu artigo 74, § 2º, a legitimidade de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato para fazer denúncias ao Tribunal de Contas da União - TCU. A LRF (Brasil, 2000) prevê também mecanismos de controle pela transparência nos artigos 48, 48 - A e 49.

O artigo 48 da LRF (Brasil, 2000) assegura que devem ser publicadas as leis orçamentárias em versões completa e simplificada, bem como as prestações de contas e relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal. E a Lei Complementar - LC nº 156/2016 assegura a ampla divulgação de dados orçamentários e fiscais por estados e municípios, caso não haja obediência desta lei os entes subnacionais poderão ficar proibidos de receber transferências voluntárias da União e de contratar operações de crédito.

A Lei 12.527/2011 (Brasil, 2011), conhecida como Lei de Acesso à Informação, veio para criar ainda mais mecanismos de acesso às informações públicas. Além dessa, a LC 178/2021 instituiu o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal, cujo objetivo é dar mais transparência fiscal aos entes da federação e compatibilizar as políticas fiscais dos entes subnacionais com a União.

⁶ De acordo com o site do Tesouro Nacional: “A Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Brasil, 2000a) é um importante marco das finanças públicas brasileiras. Em linhas gerais, ela determina formas de prevenção e correção de situações que comprometem o equilíbrio das contas públicas.”

Em conjunto essas leis formam a base para a construção de uma gestão financeira pública responsável, eficiente e transparente. A observância de seus princípios não apenas promove a legalidade e a eficiência, mas também fortalece a relação de confiança entre o Estado e a sociedade. Só assim é possível a participação ativa da sociedade na discussão e no acompanhamento do orçamento, o que é essencial para garantir que os recursos públicos sejam geridos de maneira eficaz e em conformidade com os interesses coletivos.

1.7 - FEDERALISMO FISCAL NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

A CF/88 (Brasil, 1988) propõe um sistema federativo cooperativo entre os entes da federação (União, estados, DF e municípios). Nesse sentido, há um entrelaçamento de competências e atribuições governamentais entre os entes, bem como uma partilha de recursos financeiros. A atribuição de rendas próprias a cada unidade federada gera uma autonomia dentro de uma esfera de competências de cada ente.

A carga tributária no Brasil é arrecadada principalmente pela União, que repassa aos entes subnacionais (estados, Distrito Federal e municípios). E não existe hierarquia entre os entes da federação, mas as atribuições de cada ente precisam ser claras e transparentes, para que não haja omissão ou ainda conflito de competência nas atividades estatais. É a autonomia financeira que sustenta o sistema federativo, em especial quando se analisa a independência dos entes subnacionais em relação à União (Conti, 2019).

As transferências intergovernamentais presentes na CF/88 (Brasil, 1988), como o Fundo de Participação de Estados - FPE e o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, possuem critérios claros como a renda e o tamanho da população. Apesar disso, o atual modelo não é suficiente para o projeto constitucional de federalismo cooperativo de equilíbrio e dirigismo transformador (Torres, 2014).

No entanto, a forma como a execução das emendas PIX se dá atualmente gera uma discussão sobre a questão do federalismo fiscal, tendo em vista que nesse caso os recursos da Lei Orçamentária Anual são repassados a estados e municípios que usam livremente de acordo com interesses locais. Tudo isso, sem diretrizes, objetivos ou metas nacionais. Há ainda a questão da falta de transparência em relação ao que está presente como execução no OGU e que não é acompanhado no detalhe pelos órgãos de controle, em especial, pelo Tribunal de Contas da União - TCU.

1.8 - PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO

De acordo com a CF/88 (Brasil, 1988), cabe ao Congresso Nacional aprovar o orçamento fiscal e da seguridade social, além do orçamento das empresas estatais. De acordo com Conti (2016), a CF/88 (Brasil, 1988) estabelece também uma organização do processo legislativo orçamentário por meio de sessão conjunta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como forma de evitar a aprovação de propostas diferentes.

O art. 165 da CF/88 (Brasil, 1988) prevê que as leis orçamentárias são de iniciativa do Poder Executivo. Sendo assim, os membros do Congresso Nacional e do Judiciário podem apenas enviar ao Poder Executivo as suas propostas de orçamento para o ano seguinte referentes às suas atividades, mas cabe ao Executivo, na figura do Presidente da República, o envio ao Congresso Nacional dos projetos de PPA, LDO e LOA.

Em âmbito federal, cabe à Secretaria de Orçamento Federal organizar as regras gerais e coordenar o sistema orçamentário da União, em conjunto com os demais órgãos dos três poderes. O Projeto de Lei Orçamentária é então elaborado com base na LDO. Com o Projeto, o Presidente da República deve também encaminhar informações sobre a situação econômica e financeira do país, bem como demonstrativos sobre a dívida pública (Abraham, 2023).

É importante ressaltar que a iniciativa para propor leis orçamentárias, restritas ao Poder Executivo, não pode ser encarada como uma faculdade conferida a seu titular, mas uma obrigação e com prazos: PPA, até 31 de agosto do primeiro exercício de mandato presidencial; LDO, até 15 de abril de cada exercício financeiro; e LOA, até 31 de agosto de cada exercício financeiro. Após o envio do Projeto de LOA o Poder Executivo poderá enviar mensagens ao Congresso Nacional solicitando modificações no projeto (Brasil, 1988).

Depois dessa etapa, caberá ao Poder Legislativo a concretização da participação popular por meio de seus representantes eleitos. A apreciação das propostas fica a cargo da Comissão Mista de Deputados e Senadores - CMO, prevista no § 1º do Art. 166 da CF/88 (Brasil, 1988) que é normatizada na Resolução nº 1/2006 (Brasil, 2006) do Congresso Nacional que estabelece uma composição de 40 membros titulares, sendo 30 deputados e 10 senadores, com igual número de suplentes. Durante a apreciação dos projetos, os parlamentares podem apresentar emendas aos projetos de lei orçamentárias que serão apresentadas à CMO, que sobre essas emitirá parecer e serão apreciadas na forma regimental pelo plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (Brasil, 2006).

A CF/88 (Brasil, 1988), no “Capítulo II”, “Das Finanças Públicas”; na “Seção II”,

“Dos Orçamentos”, define os seguintes aspectos do processo legislativo orçamentário:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I – examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e o Distrito Federal; ou

I

d) – sejam relacionadas:

I - com a correção de erros ou omissões; ou

II - com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta Seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa. (BRASIL, 1988)

Ou seja, pelo art. 166 da CF/88, o PPA, a LDO e a LOA deverão ser tratados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, de acordo com o Regimento Comum das duas casas. E que uma Comissão Mista formada de senadores e deputados irá deliberar sobre essas leis, sendo que no caso se trata da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO. Algumas regras gerais já estão estabelecidas no próprio Art. 166, como a necessidade de compatibilizar as emendas ao projeto de LOA com as diretrizes orçamentárias e com o Plano Plurianual.

Então, pelo art. 166 as emendas parlamentares devem ser compatíveis com o Plano Plurianual, isso inclui as emendas individuais, por consequência as transferências

especiais (“emendas PIX”). No entanto, como será visto no capítulo IV, as transferências especiais fazem parte de um programa que não integra o PPA, por consequência não é possível afirmar que essas emendas parlamentares estão obedecendo a CF/88 nessa questão de compatibilidade.

A influência do Congresso Nacional foi ampliada sobre a LOA ao longo dos anos, após a CF/88. Em um primeiro momento a intervenção era limitada a atender demandas específicas dos municípios por meio das emendas individuais. Em um segundo momento foram criadas as emendas coletivas que são duas: as emendas de bancada estadual, cuja gestão é feita pelos deputados e senadores de cada estado; e as emendas de comissão, cuja gestão é realizada por meio dos parlamentares que integram cada uma das comissões temáticas.

No âmbito do Congresso Nacional as normas regimentais de apreciação dos projetos de lei orçamentárias (PPA, LDO e LOA) estão consolidadas na Resolução nº 1-2006/CN vigente. O conjunto de regras e procedimentos internos que regulam o processo de elaboração do orçamento, como as resoluções do Congresso Nacional, tem como objetivo regular o processo de elaboração do orçamento da União de forma que haja participação de diversos atores em um contexto democrático: Poderes Executivo e Legislativo (partidos, parlamentares, bancadas, comissões etc.), além dos representantes de entes da federação e outros (Greggianin et al. ,2023).

O Processo Legislativo Orçamentário é dividido em quatro etapas fundamentais: elaboração, aprovação, execução e controle. A primeira etapa de elaboração é realizada pelo Poder Executivo com base nos parâmetros aprovados na LDO de cada ano. A aprovação fica por conta do Congresso Nacional, e é nessa etapa que são incluídas as emendas parlamentares (individuais, de bancada estadual ou de comissão). A execução passa a ser novamente uma atribuição do Poder Executivo. E por último é realizado o controle, que tem como um dos protagonistas o Tribunal de Contas da União, uma instituição auxiliar do Poder Legislativo (Araújo e Souza, 2019).

Este capítulo descreveu o contexto jurídico do orçamento público federal, bem como seus principais aspectos e desafios. No próximo capítulo serão exploradas as principais questões que envolvem as emendas parlamentares ao orçamento federal, principalmente a partir da mudança ocorrida com a EC nº 86 (Brasil, 2015a), que tornou as emendas individuais impositivas.

2 AS EMENDAS PARLAMENTARES NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

Neste capítulo serão analisados vários aspectos das emendas parlamentares ao orçamento público federal como: o processo legislativo; o surgimento das emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”) e das transferências especiais (“emendas PIX”); as etapas de execução orçamentária; o controle e a fiscalização das emendas; o papel das emendas na perspectiva de orçamento republicano; a execução das emendas num contexto de restrição fiscal e rigidez orçamentária; o papel das emendas parlamentares nos investimentos públicos; e o regime jurídico das emendas PIX.

2.1 – A INCLUSÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES AO ORÇAMENTO NA LOA

De acordo com o artigo 166, § 2º, da CF/88 (Brasil, 1988), os parlamentares poderão oferecer emendas à Comissão Mista de Orçamento - CMO que emitirá parecer a ser apreciado pelo plenário do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. O Quadro I mostra os tipos de emendas parlamentares existentes no orçamento geral da União, com base no Manual Técnico de Orçamento - MTO (Brasil, 2022b).

Quadro I - Tipos de emendas parlamentares (BRASIL, 2022b)

Identificador de resultado primário ⁷	DESCRIÇÃO DA DESPESA
6	Emendas individuais, de execução impositiva
7	Emendas de bancada estadual de execução impositiva
8	Emendas de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional
9	Emendas de relator-geral do PLOA (2020, 2021 e 2022)

Fonte: elaborado pelo autor com base no Manual Técnico do Orçamento (Brasil, 2022b)

⁷ De acordo com o Manual Técnico de Orçamento MTO - 2022 (Brasil, 2022b) o identificador de resultado primário divide as despesas em financeiras (juros e amortização da dívida) e primárias (demais), e busca facilitar o cálculo das metas fiscais da LOA e da LDO.

Com base no Quadro I, o primeiro tipo de emenda parlamentar são as emendas individuais, cuja classificação é o Identificador de resultado primário - 6, ou RP - 6. Essas emendas se tornaram impositivas em 2015 de maneira definitiva por meio da Emenda Constitucional - EC n° 86 (Brasil, 2015a). É nesse tipo de emenda parlamentar que é possível a utilização das transferências especiais (“emendas PIX”).

O segundo tipo de emenda parlamentar com base no Quadro I são as emendas de bancada estadual, cuja classificação é o Identificador de resultado primário - 7, ou RP - 7. Essas emendas também se tornaram impositivas com a EC n° 100/2019 (Brasil, 2019a). É por meio dessas emendas parlamentares que os deputados federais e senadores de cada estado podem realizar projetos de grande vulto, que não seriam possíveis por meio de emendas individuais.

De acordo com o Quadro I, o terceiro tipo de emenda parlamentar são as emendas de comissão, cuja classificação é o Identificador de resultado primário - 8, ou RP - 8. Essas emendas parlamentares são decididas pelas comissões temáticas: saúde, educação, agricultura etc. O objetivo das emendas de comissão é dar a oportunidade para os parlamentares mais afetos a determinados temas e participantes das comissões temáticas, de influenciar nas políticas públicas por meio das emendas parlamentares.

E por último, com base no Quadro I, estão as emendas de relator, cuja classificação é o Identificador de resultado primário - 9, ou RP - 9. Essas emendas existiram no orçamento nos anos de 2020, 2021 e 2022. No final de 2022 o Supremo Tribunal Federal considerou esse tipo de emenda parlamentar inconstitucional por não ser transparente. Esse tipo de emenda ficou conhecido também como “orçamento secreto”.

Há ainda outro tipo de classificação, com base no Manual Técnico de Orçamento - MTO do exercício de 2025 (Brasil, 2024c): 1) emendas impositivas (individuais e de bancada estadual) e 2) emendas não impositivas (comissões). Em regra, com base na Resolução n° 1/2006 (Brasil, 2006), as emendas parlamentares só podem afetar as despesas discricionárias, com exceção das emendas que atuam nas questões relacionadas a erros e omissões na estimativa das despesas obrigatórias.

É importante ressaltar a diferença do processo de decisão entre as emendas individuais e as coletivas (de bancada estadual e de comissão). As primeiras são decididas individualmente por cada parlamentar, enquanto as coletivas precisam ser deliberadas e muitas vezes votadas em cada um dos colegiados.

As intervenções do Congresso Nacional na LOA realizadas por meio das emendas podem incluir novas programações orçamentárias ou alterar valores daquelas programações que

já constam no projeto encaminhado pelo Poder Executivo. As emendas parlamentares ao orçamento por estarem classificadas como despesas discricionárias precisam atender diversas condições tais como a compatibilidade com o PPA e a LDO, bem como as regras fiscais que delimitam a elaboração e a execução da LOA (Greggianin et al., 2023).

Na tramitação da LOA, existe a figura do relator-geral e dos relatores setoriais (saúde, educação etc.). As emendas impositivas possuem montantes definidos, então são acolhidas pelos relatores desde que estejam dentro dos limites. Já para as demais emendas, fica a cargo dos relatores setoriais e geral a atribuição de apreciar e consolidar tudo em um substitutivo do PLOA a ser apreciado pela Comissão Mista de Orçamento - CMO, e posteriormente pelo plenário do Congresso Nacional.

Até 2015, o Poder Executivo controlava totalmente o orçamento segundo seus interesses, sendo esse é um dos instrumentos usados pelo Presidente da República para conseguir apoio do Congresso Nacional (Abranches, 1998, 2021). O mecanismo funciona da seguinte forma: para restringir e retardar determinadas despesas de interesse dos parlamentares, o Executivo contingencia as dotações orçamentárias e retém os recursos no caixa do Tesouro Nacional. Quando o apoio dos parlamentares acontece, o governo federal libera a execução das emendas. (Oliveira, 2022).

Existem basicamente quatro caminhos essenciais para que o parlamento dê apoio ao Presidente: a força do voto, a liderança política, a distribuição de cargos e o orçamento público. Com a EC n° 86 (Brasil, 2015a), o Executivo passou a ter que executar as emendas individuais de todos os parlamentares independente de apoio ao governo. Ou seja, um dos mecanismos que são usados pelo Presidente da República para impor uma agenda que necessite de aprovação do Congresso Nacional foi perdido (Abranches, 2021). Coincidência ou não, logo em seguida ocorreu o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff.

Em 2019, houve mais algumas alterações que deram ainda mais poder aos membros do Congresso Nacional sobre o orçamento federal. A EC n° 100/2019 (Brasil, 2019a) tornou as emendas de bancada estadual também impositivas, além de estabelecer que o Executivo deveria adotar todos os meios para executar as programações orçamentárias aprovadas.

Outra alteração foi a inclusão do artigo 166-A na CF/88 (Brasil, 1988) que criou as transferências especiais (“emendas PIX”), e possibilitou aos parlamentares destinar 50% das suas emendas individuais para estados e municípios por meio desse mecanismo. Com essas transferências, estados e municípios podem executar os recursos livremente. As únicas

exceções é que os recursos não podem ser usados para despesas de pessoal e serviço da dívida. E com a regra de que pelo menos 70% sejam usados com despesas de capital.⁸

É importante ressaltar a diferença entre “obrigatoriedade” e “impositividade”. A primeira é típica das despesas obrigatórias, como o Fundo de Participação dos Estados - FPE e o Fundo de Participação dos Municípios - FPM. É uma distinção válida para as questões do pacto federativo, como as que tratam da titularidade dos recursos públicos (Brasil, 1988). O oposto das despesas obrigatórias são as despesas discricionárias. E todas emendas parlamentares são consideradas despesas discricionárias.

Já a “impositividade” está associada às emendas parlamentares individuais e emendas de bancada estadual, ou seja, o Poder Executivo tem a obrigação de executar as emendas individuais de todos parlamentares e de executar as emendas de bancada de todos os estados. No entanto, mesmo sendo impositivas, as emendas são despesas discricionárias e podem ser contingenciadas em caso de problemas de ordem fiscal, ao contrário das despesas obrigatórias como as transferências de recursos constitucionais (FPM e FPE), o salário dos servidores públicos etc.

Outro ponto importante é que o gestor é obrigado a adotar todas as medidas necessárias à efetiva execução orçamentária das emendas, o que não significa a reserva de recursos orçamentários para tal. São poucas situações que retiram a obrigação do Poder Executivo de executar as emendas parlamentares, como o não cumprimento de formalidades da LOA (Bassi, 2019).

O quadro II mostra um histórico de alterações das legislações que tratam das emendas parlamentares ao orçamento. É possível notar nos últimos dez anos um avanço no controle do orçamento pelo Poder Legislativo a partir da criação das emendas individuais impositivas.

Quadro II - Alterações na legislação orçamentária sobre as emendas parlamentares após a CF/88

Ano de Alteração	Legislação	O que mudou?
2013	LDO/2014 e LOA/2014	As emendas individuais passaram a ser impositivas.

⁸ De acordo com o Manual Técnico de Orçamento de 2022 (Brasil, 2022b) são despesas de capital as que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Ou seja, são despesas com compras de equipamentos, obras, máquinas etc.

2014	LDO/2015 e LOA/2015	As emendas individuais continuaram a ser impositivas.
2015	CF/88	Com a Emenda Constitucional nº 86/2015, as emendas individuais passaram a ser impositivas na CF/88
2015	LDO/2016 e LOA/2016	As emendas de bancada estadual passaram também a ser impositivas.
2016	LDO/2017 e LOA/2017	As emendas de bancada estadual continuaram a ser impositivas.
2017	LDO/2018 e LOA/2018	As emendas de bancada estadual continuaram a ser impositivas.
2018	LDO/2019 e LOA/2019	As emendas de bancada estadual continuaram a ser impositivas.
2019	LDO/2020 e LOA/2020	As emendas de bancada estadual continuaram a ser impositivas.
2019	CF/88	Com a Emenda Constitucional nº 100/2019, as emendas de bancada estadual passaram a ser impositivas na CF/88.
2019	CF/88	Com a Emenda Constitucional nº 105/2019, foi criada as transferências especiais (“emendas PIX”)
2019	LDO/2020	Foi criada as emendas de Relator - RP 9 (“orçamento secreto”)
2020	LDO/2021	Permaneceram as emendas de Relator - RP 9 (“orçamento secreto”)
2021	LDO/2022	Permaneceram as emendas de Relator - RP 9 (“orçamento secreto”)

Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base nas LDOs, LOAs e Emendas Constitucionais citadas.

O Quadro II mostra que a iniciativa dos parlamentares para tornar as emendas individuais impositivas começou na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO de 2014 e 2015, bem como na Lei Orçamentária Anual - LOA de 2014 e 2015. Após isso, os parlamentares

aprovaram a Emenda Constitucional - EC nº 86 (Brasil, 2015a) que tornou definitivamente as emendas individuais impositivas. Da mesma forma, a iniciativa de tornar as emendas de bancada estadual impositivas começou na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO (2017, 2018 e 2019) e na Lei Orçamentária Anual - LOA (2017, 2018 e 2019). Após isso, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 100/2019 que tornou as emendas de bancada estadual também impositivas de maneira definitiva, assim como as emendas individuais.

Outra alteração importante na CF/88, objeto desta pesquisa, foi a aprovação da EC nº 105 (Brasil, 2019b) que criou as transferências especiais (“emendas PIX”). Porém, dessa vez a alteração na CF/88 não começou na LDO. Caso isso tivesse ocorrido é provável que muitos dos problemas na formulação e execução desse tipo de transferência poderiam ter sido evitados. A escolha de criar a figura das transferências especiais (“emendas PIX”) diretamente na CF/88, sem um “teste”, como foi realizado com as emendas individuais e de bancada foi um erro.

Uma das alternativas que os parlamentares poderiam ter feito era criar na LDO alguma forma de execução orçamentária semelhante às transferências especiais (“emendas PIX”) para tentar validar o processo. No entanto, como essas transferências foram criadas diretamente na CF/88, os problemas de formulação e execução não são fáceis de resolver, e muitos são insanáveis. Essa é a tese que será demonstrada ao longo desta pesquisa.

O quadro II mostra que em 2020 foram criadas as emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”) que foram incluídas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO de 2020, 2021 e 2022. E semelhante ao que aconteceu com as emendas individuais e de bancada estadual, que começaram na LDO antes de serem incluídas como impositivas na CF/88, poderia ter ocorrido a iniciativa de levar as emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”) para a CF/88. No entanto, antes disso ocorrer, o STF julgou que essas emendas eram inconstitucionais por falta de transparência.

Ou seja, por analogia, caso as transferências especiais (“emendas PIX”) tivessem sido criadas por uma legislação infraconstitucional com a previsão na LDO, seria mais fácil corrigir alguns problemas que existem hoje como o total distanciamento dessas emendas do Plano Plurianual e a falta de transparência da execução dos recursos realizadas por estados e municípios. Ou ainda, se concluir de forma mais célere que essas transferências realizadas por meio das emendas individuais são também inconstitucionais e não deveriam existir.

Após a aprovação da EC nº 86 (Brasil, 2015a) que tornaram as emendas individuais impositivas, houve importantes alterações no processo legislativo dessas emendas. Antes da EC nº 86 (Brasil, 2015a), a Resolução nº 1, de 2006-CN fazia uma série de exigências para as

emendas individuais que não foram mantidas com Resolução nº 3, de 2015-CN conforme aponta o Quadro III abaixo.

Quadro III - Alterações nas exigências normativas para admissão das emendas individuais na Comissão Mista de Orçamento e Fiscalização - CMO.

Resolução nº 1, de 2006 do Congresso Nacional	Resolução nº 3, de 2015, do Congresso Nacional
Art. 50. As emendas individuais:	Art. 50. As emendas individuais deverão:
I - que destinarem recursos a entidades de direito público, deverão observar a programação passível de ser objeto de emendas, definida pelo Parecer Preliminar;	I - Atender às disposições contidas na lei de diretrizes orçamentárias e na legislação aplicável;
II - que destinarem recursos a entidades privadas, deverão observar a programação passível de ser objeto de emendas, definida no Parecer Preliminar e, cumulativamente:	I - no caso de projetos, resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere;
a) atender às disposições contidas na lei de diretrizes orçamentárias;	
b) estipular as metas que a entidade beneficiária deverá cumprir, demonstrando a sua compatibilidade com o valor da emenda;	
c) identificar a entidade beneficiada, seu endereço e o nome dos responsáveis pela direção;	
III - deverão, no caso de projetos, resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere.	
Parágrafo único. O Parecer Preliminar especificará os elementos que deverão constar da justificativa das emendas individuais.	

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas Resoluções da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO do Congresso Nacional.

De acordo com o Quadro III, houve uma grande alteração no detalhamento para a admissão das emendas individuais. Pela Resolução nº 1, de 2006 do Congresso Nacional, para uma emenda parlamentar ser admitida era necessário que fossem respeitados diversos critérios estabelecidos no Parecer Preliminar da Lei Orçamentária Anual - LOA. Ou seja, o relator estabelecia certos parâmetros que deveriam ser seguidos por todos os parlamentares. Havia ainda a previsão de que a dotação orçamentária de emendas dos parlamentares destinada aos projetos deveria ser suficiente para a conclusão de uma obra ou de uma etapa do cronograma de execução da obra.

Com a aprovação da Resolução nº 3, de 2015, a ideia de se ter regras detalhadas no Parecer Preliminar da LOA para a admissão das emendas individuais foi extinta. Com essa Resolução,

as emendas individuais passaram a ser uma cota dos parlamentares desvinculada do restante do orçamento. Essa lógica iniciou uma forte etapa de distanciamento entre as emendas parlamentares individuais, e cada parlamentar passou a agir sem um direcionamento comum estabelecido antes no Parecer Preliminar da LOA.

Sobre o quadro III, é importante salientar um ponto sobre as alterações entre as Resoluções. Como o parecer preliminar tem a função justamente de estabelecer diretrizes para as alterações que serão realizadas pela LOA, a Resolução nº 3, foi um enfraquecimento na necessidade de justificar as emendas parlamentares individuais, como era previsto no parágrafo único do Art. 50 da Resolução nº 1.

Ou seja, no mesmo contexto de criação das emendas individuais impositivas por meio da Emenda Constitucional nº 86/2015, houve um afrouxamento na justificativa que os parlamentares devem dar a suas emendas individuais. E se agravou ainda mais após a criação das transferências especiais (“emendas PIX”), tendo em vista que a autonomia para a execução dos recursos dessas emendas é de estados e municípios beneficiados.

Com isso, o arcabouço legal existente atualmente não exige uma justificativa para os parlamentares no momento de elaboração e aprovação das emendas individuais, o que permite que até 50% dos recursos provenientes das emendas de cada parlamentar seja repassado para estados e municípios, sem a descrição das intenções por parte de deputados e senadores.

2.2 – EMENDAS INDIVIDUAIS VERSUS EMENDAS COLETIVAS

Em um primeiro momento após a vigência da Constituição de 1988, as emendas parlamentares se limitavam a atender demandas pontuais dos municípios por meio das emendas individuais. Após se verificar a necessidade de iniciativas de caráter nacional, com estratégias de médio e longo prazo, foram criadas as emendas coletivas (bancada e comissão) pela Resolução nº 2/1995 do Congresso Nacional (Brasil, 1995). Com base nessa regulamentação, as emendas de bancada estadual ficaram responsáveis por atender os projetos estruturantes de caráter estadual e as emendas de comissão por atender políticas públicas nacionais e setoriais.

As emendas de bancada estadual foram criadas com a publicação da Resolução nº 01/1993 do Congresso Nacional (Brasil, 1993) que estabeleceu a capacidade de colegiados fazerem parte diretamente do processo orçamentário. Essas emendas poderiam ser apresentadas por bancadas estaduais ou pelas comissões temáticas, como é atualmente, ou por agremiações

partidárias. E ao contrário das emendas individuais, não tinham limite em um momento inicial, como pode ser observado a seguir:

RESOLUÇÃO Nº 1, DE 1993-CN

Altera a Resolução nº 1, de 1991 - CN, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Resolução nº 1, de 1991 - CN passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 3º A Comissão compõe-se de 84 (oitenta e quatro) membros titulares, sendo 63 (sessenta e três) Deputados e 21 (vinte e um) Senadores.

§ 1º Os suplentes serão em número de 28 (vinte e oito), sendo 21 (vinte e um) Deputados e 7 (sete) Senadores.

§ 2º Com exceção do Presidente, cada membro titular da Comissão será membro efetivo de duas das subcomissões temáticas de que trata o art. 21 desta Resolução, excluída a subcomissão referida no seu § 5º.

.....
Art. 5º

§ 2º O mandato da Comissão se encerrará com a instalação da Comissão subsequente.

.....
Art. 15. Cada Parlamentar poderá apresentar, a qualquer título, até 50 (cinquenta) emendas, excluídas as previstas no inciso II do art. 16.

Art. 16.

§ 3º O parecer preliminar será apresentado pelo Relator-Geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual até o quinto dia do prazo final estabelecido para apresentação de emendas e votado, na Comissão, nos cinco dias que se seguirem.

.....
Art. 18.

I -

II -

a)

b) até dez dias para apresentação do parecer preliminar, perante a Comissão, a partir do recebimento;

c) até cinco dias para votação do parecer preliminar pela Comissão, a partir da sua apresentação;

d) vinte dias para a apresentação de emendas perante a Comissão, a contar da distribuição de avulsos;

e) até dez dias para a publicação e distribuição de avulsos das emendas, a partir do encerramento do prazo para sua apresentação;

f) até quarenta dias para conclusão da votação dos pareceres parciais, setoriais e final pela Comissão;

g) até vinte dias para a sistematização do parecer final sobre o projeto e as emendas, e encaminhamento do parecer final consolidado à Mesa do Congresso Nacional.

Art. 2º Acrescente-se um artigo, a ser numerado como 16 renumerando-se os demais, com a seguinte redação:

"Art. 16. Poderão ser também apresentadas Emendas Coletivas, cuja iniciativa caberá:

I - às Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados,

relativas às matérias que lhes sejam pertinentes regimentalmente, devidamente acompanhadas da Ata da reunião em que as mesmas foram deliberadas, até o limite de 3 (três) emendas por Comissão Permanente;

II - aos Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional, que serão encabeçadas por seus líderes e assinadas pela maioria absoluta das respectivas bancadas, na proporção de 1 (uma) emenda para grupo de 10 (dez) Parlamentares ou fração, garantido o mínimo de 1 (uma) emenda por Partido;

III - a Parlamentares que representem um terço da bancada do respectivo Estado no Congresso Nacional e totalizem no mínimo 5 (cinco) subscritores, sobre projetos de interesse estadual, podendo cada Parlamentar encabeçar até 3 (três) emendas."

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, em 3 de junho de 1993.

Pela Resolução nº 1, de 1993-CN, foi estabelecido um limite de até 50 (cinquenta) emendas individuais que poderiam ser apresentadas ao projeto de LOA, o que não significa que seriam acatadas. E foi criada a figura das emendas coletivas, que poderiam ser das comissões permanentes, dos partidos políticos ou de agremiações de parlamentares que representassem um terço da bancada do estado e pelo menos 5 subscritores.

Em seguida, a Resolução nº 2, de 1995-CN consolidou o caráter coletivo das emendas de bancada estadual ao estabelecer que as emendas deveriam ser obrigatoriamente aprovadas por todos os membros da bancada. Com essa Resolução foi extinta a figura das emendas partidárias e criada as emendas de bancada regional, e as emendas coletivas foram consideradas prioritárias em relação às emendas individuais como pode ser observado a seguir:

RESOLUÇÃO Nº 2, DE 1995-CN

Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.

Art. 14. As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias e ao projeto de lei do plano plurianual somente serão apreciadas quando não contrariarem as normas previamente aprovadas pela Comissão.

Parágrafo único. As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias somente serão, ainda, apreciadas, quando compatíveis com o plano plurianual.
[...]

Art. 20. Poderão ser apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual emendas coletivas cuja iniciativa caberá:

I - às comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, relativas às matérias que lhes sejam afetas regimentalmente, acompanhadas da ata da reunião em que as mesmas foram deliberadas, até o limite de cinco emendas por Comissão Permanente;

II - às bancadas estaduais no Congresso Nacional, até o limite de dez emendas

de interesse de cada Estado ou Distrito Federal, aprovadas por três quartos dos deputados e senadores que compõem a respectiva unidade da Federação, acompanhadas da ata da reunião da bancada;

III - às bancadas regionais do Congresso Nacional, até o limite de cinco emendas, de interesse de cada região macroeconômica definida pelo IBGE, por votação da maioria absoluta dos deputados e senadores que compõem a respectiva região, devendo cada Estado ou Distrito Federal estar representado por no mínimo vinte por cento de sua bancada.

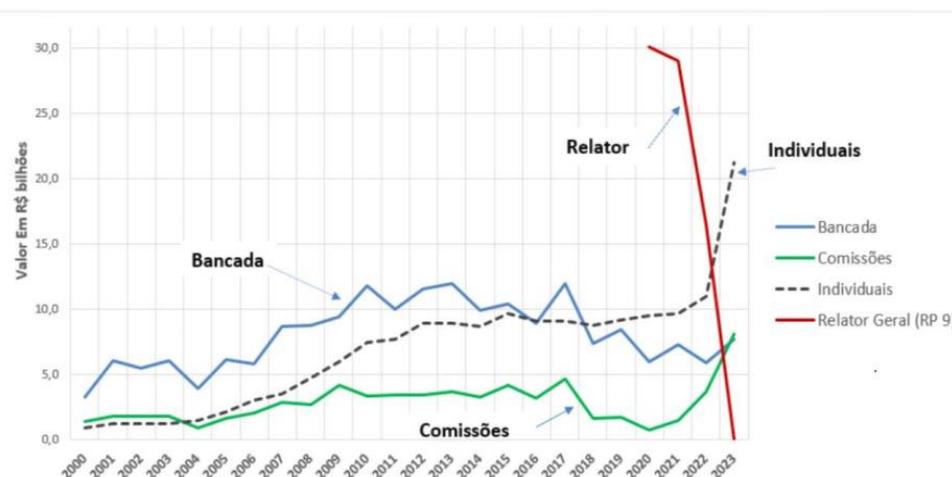
Parágrafo único. A emenda coletiva e prioritária incluirá na sua justificação elementos necessários para subsidiar a avaliação da ação por ela proposta, apresentando informações sobre a viabilidade econômico-social e a relação custo-benefício, esclarecendo sobre o estágio de execução dos investimentos já realizados e a realizar, com a definição das demais fontes de financiamento e eventuais contrapartidas, quando houver, e definindo o cronograma de execução, além de outros dados relevantes para sua análise.

Art. 21. Na apreciação do projeto de lei orçamentária anual, as emendas serão votadas em grupo, conforme tenham parecer favorável ou contrário do relator, ressalvados os destaques.

Parágrafo único. Terão preferência na votação, pela ordem, as emendas destinadas a alterar o texto do projeto de lei, as emendas que proponham cancelamento parcial ou total e as emendas coletivas.

A figura 1 mostra a preferência histórica dos parlamentares pelas emendas individuais, principalmente após a EC n° 86 (Brasil, 2015) que deu caráter de impositividade a essas emendas. A premissa seria que repasses financeiros para os redutos eleitorais é algo fundamental para os parlamentares se manterem no poder.

Figura 1 - Evolução dos montantes por tipo de emenda parlamentar



Fonte: Estudo Técnico n° 6/2023 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Greggianin et al., 2023)

Pela figura 1, nota-se um crescimento das emendas individuais após se tornarem impositivas, de cerca de R\$ 10 bilhões em 2015 para mais de R\$ 20 bilhões em 2023. Já as emendas de bancada estadual se mantiveram estáveis após se tornarem impositivas em

2019 até 2023, com um valor total menor que R\$ 10 bilhões. Essa questão é um pouco preocupante tendo em vista que são justamente as emendas de bancada estadual que possuem um caráter estruturante do ponto de vista dos investimentos públicos.

A figura 1 também mostra que as emendas de comissão tiveram um decréscimo a partir de 2017, mas voltaram a crescer para atingir um valor de mais de R\$ 5 bilhões em 2023, no entanto é importante salientar que como essas emendas não são impositivas, boa parte dos valores não são executados. E a figura mostra também as emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”) que existiram entre 2020 e 2023, e correspondiam à maior parte das emendas parlamentares.

A literatura sobre o sistema político brasileiro é marcada pela ideia de que há um intenso incentivo pessoal no processo de eleição de deputados federais e senadores, por conta do modelo eleitoral de lista aberta e magnitude distrital elevada. Sendo que a reputação pessoal seria construída por políticas de *pork barrel*⁹, sendo as emendas parlamentares individuais a principal delas. De acordo com o autor, pesquisas aplicadas junto a eleitores e parlamentares reforçam a tese de que recursos enviados às bases eleitorais é algo valorizado (Baião, 2017).

No entanto, apesar da mídia e a academia desenvolverem análises que partem dessa premissa, nem sempre as evidências dos estudos comprovam essa correlação entre recursos transferidos e sucesso eleitoral, sendo que há “tanto trabalhos que encontraram efeito positivo (Ames, 1995a; Pereira e Rennó, 2007; Firpo, Ponczek e Sanfelice, 2015) quanto estudos que identificaram efeito nulo (Samuels, 2002) ou até mesmo efeito negativo (Mesquita, 2008)”, segundo Baião (2017, pág 714).

Essa é uma perspectiva importante tendo em vista que foi essa a grande motivação política da aprovação da EC n° 86 (Brasil, 2015) que tornaram as emendas individuais impositivas. E da EC n° 105 (Brasil, 2019b) que criou as transferências especiais (“emendas PIX”), com a finalidade de dar uma maior agilidade na execução das emendas individuais.

2.3 - A EXECUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES POR MEIO DE TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS

De acordo com a tabela I, a preferência entre os parlamentares após a criação das

⁹ De acordo com Lowi (1964) são políticas de *pork barrel* aquelas cujos parlamentares utilizam das prerrogativas de distribuir recursos com um olhar particular de interesses locais, em detrimento de interesses estaduais, regionais ou nacionais.

emendas individuais impositivas é a de transferir recursos diretamente aos municípios. Em 2016 era de 68%, primeiro ano em que as emendas parlamentares se tornaram impositivas, e subiu para próximo de 80% nos anos seguintes, no estilo das políticas de *pork barrel*.

A tabela I estabelece o percentual histórico da forma como as emendas individuais foram executadas entre 2016 e 2023. Para isso, a execução é dividida entre modalidades de aplicação: transferências a municípios; transferências a estados e DF; transferências a instituições privadas sem fins lucrativos e demais formas de aplicação.

No grupo dos demais na tabela I estão, a aplicação direta, que é quando a própria União executa as emendas parlamentares, as transferências a instituições multigovernamentais nacionais, as transferências a consórcios públicos mediante contrato de rateio e as transferências ao exterior.

Tabela I - Histórico do percentual de execução¹⁰ das emendas individuais por modalidade de aplicação¹¹.

Modalidade de aplicação	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Transferências a Municípios	68,1 %	80,3 %	79,8 %	78,6 %	71,4 %	77,7 %	82,1 %	79,2 %
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	13,9 %	8,5 %	6,0 %	8,3 %	13,2 %	8,5 %	6,6 %	9,7 %
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	9,7 %	5,6 %	4,8 %	4,8 %	6,6 %	6,4 %	5,7 %	6,8 %
Demais (aplicações diretas e outras)	8,3 %	5,6 %	9,5 %	8,3 %	8,8 %	7,5 %	5,7 %	4,3 %
TOTAL	100%							

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos do SIOP¹², disponível em: www.siop.planejamento.gov.br
Acesso em 12/08/24.

De acordo com a tabela I é possível verificar historicamente a preferência de

¹⁰ A execução considerou as despesas empenhadas em cada um dos exercícios.

¹¹ A modalidade de aplicação é um marcador que permite separar a execução orçamentária de acordo com a forma como houve a execução: se por meio de uma transferência de recursos a estados e municípios, se por meio de uma transferência para uma entidade sem fins lucrativos, se como uma aplicação direta de um Ministério do Poder Executivo etc.

¹² Os dados foram extraídos do SIOP, com senha de servidor público, mas são também acessíveis por meio do portal da transparência. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>, acesso em 16/08/2024

execução das emendas individuais por meio de transferências a municípios, após a Emenda Constitucional - EC nº 86 (Brasil, 2015a), que tornaram essas emendas impositivas.

Apesar do percentual transferido a municípios permanecer em torno de 80%, o valor praticamente dobrou de 2022 para 2023 conforme a tabela II. Isso porque com o fim das emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”), após o STF declarar que eram inconstitucionais, o Congresso Nacional ampliou os valores destinados às emendas individuais impositivas, tema que será debatido nos próximos itens deste capítulo.

Tabela II - Histórico da execução das emendas individuais por modalidade de aplicação

R\$ bilhões

Modalidade de aplicação ¹³	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Transferências a Municípios	4,9	5,7	6,7	6,6	6,5	7,3	8,7	16,4
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	1,0	0,6	0,5	0,7	1,2	0,8	0,8	2,1
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	0,7	0,4	0,4	0,4	0,6	0,6	0,6	1,4
Demais (aplicações diretas e outras)	0,6	0,4	0,8	0,7	0,8	0,7	0,6	0,9
TOTAL	7,2	7,1	8,4	8,4	9,2	9,4	10,7	20,8

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos do SIOP, disponível em: www.siop.planejamento.gov.br

Acesso em 12/08/24.

Um dos destaques da tabela II fica por conta do aumento das emendas individuais de R\$ 7,2 bilhões em 2016 para R\$ 20,8 bilhões em 2023, ou seja, o valor mais que triplicou nesse período. Como as emendas parlamentares individuais são um fator importante da relação dos congressistas com os eleitores, isso pode ser um fator importante no processo de reeleição e pode dificultar a renovação de quadros novos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

A tabela III, abaixo, mostra o percentual de execução por modalidade de aplicação de todas as emendas parlamentares, ou seja, das emendas individuais - RP 6, de bancada estadual - RP 7, de comissão - RP 8 e de relator - RP 9 (2020, 2021 e 2022). O que se observa é que no primeiro ano de emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”) em 2020 houve um aumento substancial das emendas parlamentares executadas por aplicação direta pelos ministérios do Poder Executivo, cerca de 32%. No entanto, logo em 2021, segundo ano da existência dessas emendas, houve um grande aumento da execução por meio das transferências a municípios.

¹³ A modalidade de aplicação é o classificador orçamentário que permite saber como foram executadas as dotações orçamentárias: diretamente pelo poder executivo federal; por meio dos municípios; por meio dos estados; por meio de instituições privadas sem fins lucrativos etc.

Tabela III - Histórico do percentual de execução das emendas parlamentares (individuais, de bancada estadual, de comissão e de relator) por modalidade de aplicação

R\$ bilhões

Modalidade de aplicação	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Transferências a Municípios	68%	60%	65%	60%	47%	71%	76%	69%
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	14%	25%	16%	25%	18%	13%	11%	16%
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	10%	4%	4%	4%	3%	3%	3%	5%
Demais (aplicações diretas e outras)	8%	11%	16%	12%	32%	13%	10%	10%
TOTAL	100%							

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos do SIOP, disponível em: www.siop.planejamento.gov.br

Acesso em 12/08/24.

Nota-se pela tabela III uma clara preferência também por executar as emendas tendo como beneficiários principais os municípios. O único ano em que isso foi levemente alterado foi no ano de criação das emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”), que inicialmente eram executadas por meio da aplicação direta dos ministérios do Poder Executivo.

A tabela IV já mostra os valores que foram executados por todas emendas parlamentares entre 2016 e 2023, por modalidade de aplicação, que é o agrupamento que descreve a forma como foram executadas as emendas. A primeira forma é por meio de transferências a municípios, nessa modalidade de execução a política pública é realizada por cada um dos municípios beneficiados, como a educação básica e as estruturas do Sistema Único de Saúde - SUS locais.

Tabela IV - Histórico da execução do total das emendas parlamentares¹⁴ por modalidade de aplicação (2016 - 2023)

R\$ bilhões

Modalidade de aplicação	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Transferências a Municípios	4,9	6,4	7,3	7,8	17,1	23,7	19,5	24,5
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	1,0	2,7	1,8	3,1	6,3	4,4	2,7	5,5
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	0,7	0,4	0,4	0,5	0,8	0,9	0,8	1,6
Demais (aplicações diretas e outras)	0,6	1,2	1,8	1,5	11,6	4,4	2,5	3,7
TOTAL	7,2	10,7	11,3	13,0	37,1	33,4	25,5	35,4

¹⁴ Emendas Parlamentares - inclui as emendas individuais (RP-6), as emendas de bancada estadual (RP-7), as emendas de comissão (RP-8) e as emendas de relator (RP-9).

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos do SIOP, disponível em: www.siop.planejamento.gov.br
Acesso em 12/08/24.

A tabela IV, mostra o grande aumento do valor das emendas parlamentares executados por meio das transferências a municípios, de R\$ 4,9 bilhões em 2016 para R\$ 24,5 bilhões, o que demanda uma maior necessidade de articulação entre os tribunais de contas estaduais e municipais com o Tribunal de Contas da União, como será debatido nos próximos capítulos.

Já a execução de emendas parlamentares por meio de transferências a estados e ao Distrito Federal saltou de R\$ 1,1 bilhão, em 2016, para R\$ 5,5 bilhões, em 2023. Sendo a segunda modalidade de aplicação preferida quando se trata das emendas parlamentares. Enquanto a transferência a instituições privadas sem fins lucrativos como forma de execução das emendas parlamentares subiu de R\$ 0,7 bilhão, em 2016, para R\$ 1,6 bilhão em 2023.

2.4 - SURGIMENTO DAS EMENDAS DE RELATOR - RP 9 (“ORÇAMENTO SECRETO”)

Nos anos de 2020, 2021 e 2022 existiram as emendas parlamentares de relator RP-9, apelidadas de “orçamento secreto”. Basicamente, a lógica de execução dessas emendas era alterar o Projeto de LOA, e classificar as alterações como emendas de relator - RP 9. Essa dinâmica foi alterada pelo STF no âmbito da ADPF 854 (Brasil, 2022a) que passou a permitir que as alterações no Projeto de Lei Orçamentária, além das inclusões das emendas parlamentares individuais, coletivas e de comissão, deveriam se ater apenas a corrigir erros e omissões do Poder Executivo.

O mecanismo era completado ao longo da execução da LOA. Tendo em vista que cabe ao autor de toda emenda indicar os estados e municípios beneficiados, no caso o autor das emendas de relator - RP 9 era o próprio relator da LOA. Com isso ele tinha na mão bilhões para distribuir sem critérios transparentes. Por isso o apelido: “orçamento secreto”.

O quadro IV mostra quem foi o responsável por escolher os beneficiários de acordo com cada tipo de emenda parlamentar, bem como os valores que foram indicados em cada uma dessas emendas. A base foi a LOA - 2022 por conta de ser um dos anos em que existiam as emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”).

Quadro IV – Autores das emendas parlamentares e valores indicados na LOA – 2022¹⁵

Tipo de emendas parlamentar	Quem indica os beneficiários?	Valores indicados ¹⁶
Emendas Individuais - RP 6, sendo que até 50% pode ser executado por meio das transferências especiais (“emendas PIX”)	Cada parlamentar individualmente	R\$ 18,4 milhões
Emendas de Bancada Estadual - RP 7	Coordenador da bancada estadual ¹⁷	R\$ 217 milhões
Emendas de Comissão - RP 8	Presidente da Comissão	Depende da Comissão, a maior (CCJ) ¹⁸ foi R\$ 1,7 bilhão
Emendas de Relator - RP 9 / orçamento secreto	Relator da LOA	R\$ 16,5 bilhões

Fonte: elaborado pelo autor com base na LDO - 2022 e na LOA - 2022

De acordo com o Quadro IV, o destaque está no valor indicado pelo relator da LOA, nas chamadas emendas de relator RP - 9 (“orçamento secreto”), cerca de R\$ 16,5 bilhões, que corresponde a quase cem vezes o valor indicado individualmente por cada parlamentar nas emendas individuais. Isso foi um dos motivos que chamou a atenção do STF no julgamento da inconstitucionalidade desse tipo de emenda parlamentar.

Já o quadro V mostra quanto o relator da LOA poderia usar de emendas de relator RP - 9 (“orçamento secreto”). A cada ano um deputado ou senador, de maneira intercalada, fica responsável por ser o relator da LOA. Nesse contexto, cada um desses parlamentares, após a aprovação da LOA, era o autor das emendas de relator - RP 9. E assim, como nas demais emendas, tinham a prerrogativa de informar aos ministérios do Poder Executivo quais seriam os valores e beneficiários contemplados.

Quadro V – Relatores das três últimas LOA(s)¹⁹

¹⁵ Cabe ao autor indicar formalmente os beneficiários e os valores das respectivas emendas parlamentares. Os tipos de emendas parlamentares estão descritos no Manual Técnico de Orçamento (Brasil,2022b)

¹⁶ Dados extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal - SIOP com base no orçamento de 2022.

¹⁷ O coordenador representa a bancada estadual, se não indicar o que for decidido pela maioria, os parlamentares podem substituí-lo.

¹⁸ CCJ- Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

¹⁹ A lista de relatores da LOA a cada ano pode ser consultada no site da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo>
Acesso em 30/08/2023

LOA	Relator-geral da LOA	Valor indicado ²⁰
2020	Deputado Domingos Neto - PSD/CE	R\$ 21,8 bilhões
2021	Senador Márcio Bittar - MDB/AC	R\$ 16,8 bilhões
2022	Deputado Hugo Leal - PSD/RJ	R\$ 16,5 bilhões

Fonte: elaborado pelo autor (2023)

De acordo com o Quadro V, houve uma redução no valor das emendas de relator RP - 9 (“orçamento secreto”) de R\$ 21,6 bilhões, em 2020, para R\$ 16,5 bilhões, em 2022. No entanto, chama à atenção o fato de apenas um parlamentar ter tido o controle sobre a indicação de todos beneficiários e valores de execução no âmbito dessas emendas.

Oliveira (2022, p. 678) faz alguns questionamentos pertinentes a respeito do poder dos parlamentares indicarem os beneficiários nas emendas de relator (“orçamento secreto”):

As emendas parlamentares apresentadas pelos parlamentares seriam inconstitucionais por beneficiarem a eles diretamente? Estaria rompido o princípio da igualdade de todos perante a lei? Ademais, se o orçamento é ato realizado pelo Poder Executivo e a ele cabendo sua livre execução (respeitadas as vinculações) não estaria o Legislativo se imiscuindo em esfera própria de outro poder? Estaria rompido o princípio da tripartição?

Como os parlamentares tendem a se candidatar para outros cargos, ou mesmo para reeleição, que atualmente é ilimitada para membros do Congresso Nacional, há uma desigualdade na disputa entre os detentores de mandato e o cidadão comum que não dispõe dos mesmos mecanismos das emendas parlamentares para abastecer correligionários, prefeitos, deputados estaduais e vereadores com recursos para obras, serviços ou festas locais. O orçamento secreto amplificou ainda mais esse problema (Oliveira, 2022).

Na medida cautelar da ADPF n° 854 (Brasil, 2021d), o STF suspendeu a execução das emendas de relator (RP - 9) com seguinte justificativa:

O Congresso Nacional institucionalizou uma duplicidade de regimes de execução das emendas parlamentares: o regime transparente próprio às emendas individuais e de bancada e o sistema anônimo de execução das despesas decorrentes de emendas do relator. Isso porque, enquanto as emendas individuais e de bancada vinculam o autor da emenda ao beneficiário das despesas, tornando claras e verificáveis a origem e a destinação do dinheiro gasto, as emendas do relator operam com base na lógica da ocultação dos efetivos requerentes da despesa, por meio da utilização de rubrica orçamentária única (RP 9), na qual todas as despesas previstas são atribuídas, indiscriminadamente, à pessoa do relator geral do orçamento, que atua como figura interposta entre parlamentares incógnitos e o orçamento público federal (Brasil, 2022a).

²⁰ Dados extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal - SIOF com base no orçamento de 2022

Em dezembro de 2022, o STF decidiu que as emendas de relator - (RP-9) eram inconstitucionais. E a corte fixou que as emendas de relator da Lei Orçamentária Anual deveriam se destinar exclusivamente para corrigir os erros e as omissões do Poder Executivo no projeto de lei orçamentária anual enviado ao Congresso Nacional, sendo vedado a criação de novas despesas. (Brasil, 2022a)

Após isso, a solução encontrada pelos parlamentares foi realocar parte dos valores do orçamento secreto para as emendas individuais dos deputados e senadores, como forma de manter a influência na LOA. Para isso, também foi necessário alterar a CF/88 (Brasil, 1988) por meio do EC - 126 (Brasil, 2022c) que aumentou o limite das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária para 2% (dois por cento) da Receita Corrente Líquida - RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do PLOA (Giacomoni, 2023).

Como essa alteração, ganhou força as emendas PIX que permitem aos parlamentares enviar os recursos de suas emendas individuais para que sejam utilizados livremente por estados e municípios. No entanto, em diversos aspectos as transferências especiais (“emendas PIX”) são piores do que as emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”), como o quadro VI mostra.

Quadro VI - Comparação entre transferências especiais (“emendas PIX”) versus emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”) quanto a critérios de transparência.

Qual é mais transparente ?	Transferências especiais (“emendas PIX”)	Emendas de relator (“orçamento secreto”)
Identificar qual parlamentar indicou	X	
Identificar como os recursos foram gastos		X
Prestação de contas mais adequadas		X
Vinculação com o PPA		X

Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base na LDO (2020, 2021 e 2022) e na CF/88.

Ou seja, de acordo com o Quadro VI, sobre três aspectos, as emendas de relator - RP 9, que existiram nos anos de 2020, 2021 e 2022, foram consideradas mais transparentes do que as transferências especiais (“emendas PIX”). Apesar de formalmente o autor da emenda de relator - RP 9 (“orçamento secreto”) ser apenas 1 parlamentar, que é o relator da LOA a cada ano, nos anos de existência desse tipo de emenda, a prática era a de diversos parlamentares repassarem suas demandas ao relator, e esse enviar formalmente ao Poder Executivo. Ou seja, o relator funcionava como um “laranja” dos outros parlamentares para indicar os beneficiários e valores a serem atendidos pelas emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”).

Quanto a comparação sobre a identificação dos recursos gastos, como as transferências especiais (“emendas PIX”) enviam os mesmos para serem usados livremente por estados e municípios, é mais difícil identificar como foram gastos sem uma prestação de contas rigorosa. Enquanto as emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”), eram integradas nas políticas públicas dos Ministérios e por isso é extremamente fácil identificar como foram gastos os recursos dessas emendas.

Quanto à comparação entre a prestação de contas, como as transferências especiais (“emendas PIX”) precisam de informações rigorosas de estados e municípios sobre os recursos transferidos, bem como sobre a utilização desses recursos, com os anos se observa uma deficiência grande na prestação de contas desse tipo de emenda, algo que será discutido no capítulo IV.

E por último é a comparação quanto à integração das emendas com o PPA, como um dos critérios de transparência. Enquanto as emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”) faziam parte dos programas que integravam o PPA, as transferências especiais (emendas PIX) não constavam no PPA, por serem uma operação de repasse de recursos para estados e municípios, desvinculadas das políticas públicas do planejamento federal.

Ou seja, sobre três critérios de quatro, a comparação entre as emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”), que foram consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal por serem pouco transparentes, e transferências especiais (“emendas PIX”) tendem a favorecer as primeiras emendas. Esse ponto será retomado no capítulo IV.

2.5 – ETAPAS DE EXECUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES E FISCALIZAÇÃO

Existem três etapas de execução das despesas: empenho; liquidação; e pagamento. Quando as despesas não são pagas em um ano há a inscrição dos valores a serem pagos nos anos seguintes em uma conta chamada Restos a Pagar. Esses conceitos foram importantes para entender melhor nos capítulos posteriores qual era intenção dos parlamentares com a criação das transferências especiais (“Emendas PIX”), cujo principal intuito de criação foi acelerar a execução orçamentária e financeira das emendas individuais.

O empenho é a primeira etapa de execução da despesa. Nessa etapa será gerado um documento chamado “nota de empenho” que indica as principais informações como o nome do credor, o objeto do gasto e o valor da despesa. Existem basicamente três modalidades de empenho: ordinário, global ou por estimativa (Brasil, 1964).

O empenho ordinário ocorre quando o montante da despesa é previamente conhecido, neste caso o pagamento é realizado em uma só etapa. Esse é o caso das emendas individuais quando são executadas por meio das transferências especiais (“emendas PIX”). Nesse caso os parlamentares escolhem os estados e/ou municípios para receberem recursos das emendas e é realizado um empenho ordinário de pagamento único da União para os entes subnacionais. O empenho global ocorre quando a despesa for previamente conhecida e o pagamento necessitar ser realizado em parcelas tais como os contratos, aluguéis, folhas de pagamentos etc. Já o empenho por estimativa ocorre nos casos em que a despesa não pode ser definida de maneira prévia, tais como as diversas contas de despesas administrativas dos órgãos públicos: energia, água, telefone etc. (Brasil, 1964).

A segunda etapa da execução da despesa é a liquidação que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, que acontece após uma entrega de um produto ou de uma prestação de serviço. Para isso são usados títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (Brasil, 1964).

Já a terceira e última etapa de execução da despesa é o pagamento que ocorre apenas após a liquidação. O despacho que determina que a despesa seja paga é a ordem de pagamento é exarada pela autoridade competente (Brasil, 1964).

Ao final do exercício, todas as despesas que foram empenhadas e não foram pagas serão inscritas numa conta chamada Restos a Pagar, que serão distintos entre Restos a Pagar processados (que já foram liquidados) ou Restos a Pagar não Processados (que não foram liquidados).

As atividades do Estado geram uma preocupação, principalmente as que envolvem recursos públicos. Nesse sentido, a transparência é fundamental para o acompanhamento, a fiscalização e o controle da execução orçamentária. A CF/88 (Brasil, 1988) nos arts. 70 a 75 e a LRF (Brasil, 2000) nos arts. 43 a 49 trazem um conjunto de dispositivos sobre o processo de fiscalização e controle orçamentário, que se apl

Após a execução das emendas surge a necessidade de se fiscalizar. A atividade de controle envolve: aplicação ampla do princípio da publicidade nos atos de controle; definição para os administradores das repercussões da função de controle nas atividades do Estado; estabelecimento de mecanismos para que o cidadão comum possa acionar o Estado em busca de efetivar seu poder de controle; e o acesso fácil aos mecanismos de controle (Castro, 2008).

Existem aspectos inerentes ao cumprimento de normas orçamentárias, mas também em relação ao direito financeiro que visa o interesse público como: a legalidade que é o atendimento formal das legislação financeira, especialmente sobre as receitas e despesas; a legitimidade, sendo a demonstração dos atos e fins que se busca atingir por meio dos atos administrativos-financeiros, tendo como parâmetro as necessidades públicas; a economicidade, sendo a busca por atingir a máxima eficiência na atividade financeira; e o controle das desonerações, renúncias e subvenções econômicas.

O controle orçamentário é dividido em dois: o interno dentro de cada estrutura de poder; e o externo exercido pelo Poder Legislativo de cada ente, com apoio do respectivo tribunal de contas. Em se tratando da LOA federal, a CF/88 define que cabe ao Congresso Nacional, com apoio do TCU, realizar o controle externo, que de acordo com Meirelles (1993) visa comprovar a probidade da administração pública, o emprego correto dos recursos

públicos, bem como da legalidade contábil e financeira.

O tribunal de contas de cada ente da federação exerce um papel fundamental para a democracia por meio do controle externo da administração pública, sendo os guardiões da responsabilidade fiscal, da probidade e da eficiência administrativa. E devem atuar como impulsionadores da transparência na gestão pública, da qualidade na execução de políticas públicas e do aperfeiçoamento dos meios tecnológicos e de informação para uma maior participação do controle social (Lima, 2018).

É essencial que se encontrem mecanismos de controle pelos tribunais de contas sobre os recursos das transferências especiais (“emendas PIX”). Para isso é importante que os estados e municípios ao receber os recursos tenham compromissos de execução com determinados parâmetros e objetivos presentes nos instrumentos de planejamento nacional e local.

2.6 – RESTRIÇÃO FISCAL E RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL

Existem alguns tipos de controles fiscais que podem ser implementados num país: a) Relação Dívida/Produto Interno Bruto - PIB: com foco na sustentabilidade da dívida pública; b) Meta fiscal (receitas menos despesas): que tem como objetivo a construção de uma sustentabilidade fiscal em determinado período; c) Receitas Públicas: quando se busca otimizar a obtenção de recursos, por meio de tetos e pisos para a arrecadação de tributos; e d) Limites de Despesas/PIB: que são limites de gastos correntes em relação com o PIB (Myriyagalla et al.,2010).

As regras fiscais de controle de despesa estabelecem de alguma forma o “tamanho do Estado”, ao inserir limitações à ação pública. E ainda podem ser utilizados como instrumentos de política fiscal para um estímulo à criação de poupança, além de serem de fácil percepção pública do ponto de vista do controle. Já o controle da dívida/PIB ou de déficit público são conceitos mais complexos e abstratos (Anderson, 2006).

A CF/88 foi o grande marco da consolidação das contas públicas no Brasil, e a partir disso várias outras medidas surgiram com o objetivo de criar uma gestão fiscal mais eficiente, como o teto para gastos de pessoal (Brasil, 1988, 2000a), o Anexo de Metas Fiscais (Brasil, 2000a) e os limites da dívida pública (Brasil, 1988, 2000a).

Quanto às matérias orçamentárias, o princípio da separação de poderes impõe uma divisão para sistema de freio e contrapesos entre as instituições (Conti, 2011). As fases do

processo orçamentário em termos constitucionais, de elaboração da proposta de Lei Orçamentária pelo Poder Executivo, apreciação pelo Poder Legislativo com a inclusão de emendas, execução orçamentária pelo Executivo e controle pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União - TCU, fazem com que haja um equilíbrio institucional entre o processo orçamentário (Gradwohl, 2017).

Um dos maiores problemas após o avanço do orçamento impositivo no orçamento federal a partir de 2015 foi que isso passou a ocorrer num contexto de forte restrição fiscal. E com isso houve inúmeras consequências. No ano seguinte à aprovação da EC n° 86 (Brasil, 2015a), que criou as emendas individuais impositivas, foi aprovada também a EC n° 95/2016, que criou um “Teto de Gastos” para toda a União. Com isso houve uma combinação entre orçamento impositivo e um contexto de forte restrição fiscal. Ou seja, com menos espaço de decisões discricionárias no orçamento público federal.

O Teto de Gastos é resultado da aprovação de uma Proposta de Emenda Constitucional de autoria do Poder Executivo (PEC n. 55/2016, no Senado Federal e PEC n. 241/2016, na Câmara dos Deputados) cuja Exposição de Motivos (EMI n. 00083/2016 MF MPDG), expõe a importância do novo Regime para “reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal” (Brasil, 2016).

Uma das críticas ao Teto de Gastos foi que na prática são as despesas discricionárias que acabam sendo cortadas pelo limite de gastos, enquanto despesas obrigatórias podem continuar crescendo livremente. No entanto, quando há uma preocupação com outro parâmetro, que é a relação Dívida Pública como proporção do PIB, a contenção excessiva das despesas discricionárias, em especial dos investimentos públicos, acaba afetando o crescimento econômico e a arrecadação tributária (Afonso et al., 2016).

Em 2022, a Emenda Constitucional n° 126 (Brasil, 2022c) abriu a possibilidade de se revogar o Teto de Gastos por meio de uma lei infraconstitucional que instituiu um novo marco fiscal. Assim, a Lei Complementar n° 200, de 30 de agosto de 2023 (Brasil, 2023e) substituiu o Teto de Gastos, que previa que as despesas públicas da União seriam corrigidas apenas pela inflação. Com a nova Lei passou a ser permitido um aumento das despesas que podem variar entre 0,6% e 2,5% acima da inflação.

Um dos argumentos principais a favor do uso de regras fiscais é a de que se não houvesse, as decisões orçamentárias seriam ruins, já o Poder Executivo e Legislativo não compartilha do mesmo nível de informação, nem dos mesmos incentivos para não

extrapolarem as reais condições das contas públicas. A literatura destaca que é necessário definir limites para a decisão orçamentária, não só para evitar abuso de poder, mas também para gerar resultados satisfatórios em termos de gestão dos recursos públicos (Lochagin, 2022).

Quanto à rigidez orçamentária, as duas formas mais comuns são a vinculação de receitas e a obrigatoriedade da execução de despesas. Esses conceitos são importantes e muitas vezes utilizados de uma maneira imprecisa. É também preciso entender que no mecanismo de rigidez orçamentária, as despesas obrigatórias são dominantes em relação às receitas vinculadas, tendo em vista que a obrigação do gasto continua existindo mesmo quando há uma desafetação da receita.

A vinculação de receitas é uma prática recorrente da administração pública no Brasil. De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal seria uma maneira de deixar determinadas receitas, principalmente no momento da aprovação legislativa de determinados tributos, como exclusivas para determinadas despesas, conforme o parágrafo único do art. 8 “Os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. (Brasil, 2000)”²¹

No entanto, um problema da vinculação é que certas receitas só podem ser usadas para determinadas despesas, justamente com a ideia de proteger certos os gastos por escolha do legislador. Entretanto, como não há uma obrigação de se gastar os recursos vinculados em determinado ano, na prática o que ocorre é um represamento desses recursos para que sejam contabilizados como superávits financeiros (Reis, 2008).

A LRF/2000 disciplinou as chamadas despesas “obrigatórias”, em contraposição às despesas “discricionárias”, como sendo aquelas que não se sujeitam a limites de empenho, que é a primeira etapa da execução orçamentária, e devem constar na LDO de cada ano. De acordo com o Art. 9º da Lei:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (...)

§ 2º Não serão objeto de limitação às despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL,

²¹ Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm, acesso em 11/11/2023.

2000, grifo nosso).

Existem mecanismos de desvinculação de receitas que reduzem a rigidez orçamentária, tal como a Desvinculação de Recursos da União - DRU, normatizada pela Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016 (Brasil, 2016). Já as despesas obrigatórias de acordo com Greggianin (2018) estabelecem questões antes mesmo da aprovação da LOA, em termos de relação obrigacional. Isso tudo sem uma segurança fiscal para que haja a execução orçamentária, o que é bastante questionável.

Nesse contexto paralelo ao “Teto de Gastos” constitucional, foi aprovada a EC - nº 86 (Brasil, 2015a) que tornaram impositivas as emendas individuais, logo em seguida foi aprovada também a EC nº 100 (Brasil, 2019a), que tornou também as emendas de bancada estadual impositivas, e estabeleceu o dever da administração pública de “executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”.

Esse contexto combinado de forte restrição fiscal após o “Teto de Gastos”, com um orçamento impositivo após as alterações constitucionais, fez com que o Poder Executivo perdesse boa parte da sua discricionariedade nas escolhas da aplicação dos recursos. Uma das questões a se debater é se a realidade política brasileira do “eixo partidário-eleitoral” conforme descreve Abranches (2021), combinado com um modelo de orçamento cada vez mais impositivo, de fato atendem a necessidade do cidadão na ponta.

Para que haja dados para analisar adequadamente a eficácia do orçamento público é necessário que haja mais transparência na execução das emendas parlamentares, em especial das emendas PIX, que se trata de transferência de recursos da União para estados e municípios, sem um acompanhamento adequado de como esses valores serão gastos.

2.7 - REDUÇÃO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS DECIDIDOS PELO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Existem 6 grupos de despesa no orçamento público federal, sendo que 3 são despesas obrigatórias que serão executadas independente da vontade de quem está no comando por determinação legal: as despesas com pessoal ativo e inativo, bem como as despesas com juros e amortização da dívida pública. Os outros 3 grupos de despesas restantes têm um caráter discricionário e podem passar por um processo decisório: investimentos, inversões financeiras e outras despesas correntes, que basicamente é o “custeio da máquina pública” (Brasil, 2022b).

O custeio da máquina do Estado não pode simplesmente ser deixado de lado pelo gestor na hora do contingenciamento. Há uma pressão natural para que essas despesas não sejam descontinuadas, então gastos como aquisição de medicamentos hospitalares, material escolar, combustível para ambulâncias entre outros, mesmo sendo discricionários, funcionam como gastos obrigatórios na prática, dada a prioridade que possuem. Por exclusão, sobram os investimentos para de fato serem o grande objeto de deliberação, tendo em vista que as inversões financeiras representam um percentual muito pequeno do orçamento, além de se tratar na prática mais de uma operação contábil.

Os investimentos, por sua vez, são todas as obras, reformas, equipamentos, instalações e afins. Ou seja, isso inclui por exemplo a construção de creches, hospitais, escolas, rodovias etc. É aqui que está o olho dos políticos eleitos, tanto do Poder Legislativo quanto do Poder Executivo. E isso vale para União, estados e municípios. É nesse ponto em que se concentra energia dos políticos eleitos para apresentar aos eleitores ações novas como: uma nova quadra de esportes, um trecho de asfalto, uma câmera de monitoramento para mais segurança pública etc.

Há uma divergência entre as principais escolas econômicas sobre o papel do gasto público no desenvolvimento econômico de um país. No entanto, há um consenso razoável sobre o papel estratégico que os investimentos públicos possuem na economia, principalmente quando se trata da área de infraestrutura (rodovias, ferrovias etc.) que no geral não são ofertadas de forma adequada pela iniciativa privada (Orair e Siqueira, 2018).

Além disso, os investimentos públicos são essenciais para o cumprimento dos objetivos e direitos fundamentais da CF/88. É nesse grupo de despesa que são construídos hospitais, creches, escolas e infraestruturas diversas. O desenho institucional que combina restrição fiscal e emendas impositivas, reduziu o espaço de decisão sobre os investimentos públicos no âmbito do Poder Executivo (Queiroz, 2020).

A Tabela V compara o processo de decisão dos investimentos públicos da LOA entre Poder Executivo e Congresso Nacional na coluna “Quem decidiu?”. Foram considerados como decisão primordial do Congresso Nacional as dotações orçamentárias classificadas como emendas parlamentares a partir de 2015, ou seja, as que continham os Identificadores de Resultado Primário 6, 7, 8 e 9. As demais programações orçamentárias foram classificadas na Tabela V como de decisão do Poder Executivo essencialmente.

Tabela V - Investimentos Públicos no Orçamento Geral da União (2015 - 2023)

R\$ bilhões

Quem decidiu?	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Poder Executivo	33,7	31,9	36,6	35,1	33,1	24,1	25,1	41,5	22,3
Congresso Nacional	2,9	5,6	7,7	7,3	7,3	19,6	18,0	9,7	8,1
TOTAL	36,6	37,5	44,1	42,4	40,4	43,7	43,1	51,2	30,4

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos do SIOP.

A tabela V mostra que houve um crescimento na proporção de investimentos decididos pelo Congresso Nacional entre 2015 e 2021. Em 2022 e 2023 houve uma queda por conta do fim do orçamento secreto. A escolha temporal da tabela I a partir de 2015 se deu por conta da aprovação da EC nº 86 (Brasil, 2015a) que tornou as emendas individuais impositivas. Ou seja, com o Poder Executivo tendo que executar mais emendas parlamentares ao longo do tempo, passou a haver uma dependência das emendas para que os investimentos públicos se mantivessem no mesmo patamar.

O processo de decisão das emendas parlamentares envolve a escolha dos beneficiários (estados e municípios), os valores que serão destinados e as políticas públicas que serão executadas. No caso das emendas PIX, os estados e municípios recebem os recursos e são livres para executarem em políticas diversas, independente inclusive da vontade dos parlamentares. Eventuais combinações, por exemplo, entre parlamentares e prefeitos são realizadas de maneira informal. Nada impede que os prefeitos mudem o que foi combinado com o parlamentar.

Com base na Tabela V nota-se um aumento da dependência das emendas parlamentares no total dos investimentos públicos realizados pelo Orçamento Geral da União. Com base na ideia de que há uma forte discricionariedade na escolha dos beneficiários das emendas parlamentares, fica claro que os investimentos públicos federais passaram a depender do interesse dos parlamentares em realizá-los.

Em regra, os parlamentares possuem preocupações individualizadas e querem financiar despesas que lhes darão visibilidade. Há uma tendência de os parlamentares buscarem atender seu eleitorado em obras menores e específicas em detrimento de questões de maior relevância, isso porque os custos serão cobertos pela coletividade e o bônus da realização tende a ser individualizado pelos eleitores. (Correia, 2010)

Até mesmo nas emendas coletivas, como as de bancada estadual e de comissão, que existem justamente para financiar políticas públicas que não conseguiriam ser executadas por apenas um parlamentar individualmente, como as obras de grande vulto, há uma falta de interesse em se chegar a um consenso.

2.8 - TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (“EMENDAS PIX”) E AS ALTERAÇÕES DA EMENDAS CONSTITUCIONAL N° 126 (BRASIL, 2022C)

Como complemento do orçamento impositivo implementado pela EC n° 86 (Brasil, 2015), a EC n° 105 (Brasil, 2019b) trouxe a possibilidade de executar as emendas individuais por meio de transferência de recursos diretos para os governos estaduais e municipais. A alteração na CF/88 foi instituída pelo art. 166-A:

As emendas impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

I - Transferência especial; ou

II - Transferência com finalidade definida (Brasil, 1988).

A transferência com finalidade definida era a única forma de execução antes da EC n° 105 (Brasil, 2019b), e era realizada por meio dos ministérios do governo federal com todos os trâmites necessários para a execução orçamentária. Enquanto a transferência especial, chamada de emendas PIX, é a transferência de recursos da União para outro ente da federação que ficará livre para utilizar livremente (Oliveira, 2022).

A CF/88, Art. 166, § 9º, define que no mínimo 50% das emendas individuais devem ser alocadas para ações e serviços públicos de saúde, e essas só podem ser realizadas por meio de transferências com finalidade definida. Assim, os parlamentares devem executar metade de suas emendas individuais por transferência definida para saúde, e ficam livres para usarem a outra metade como desejarem, inclusive por meio das emendas PIX (Brasil, 1988).

Um ponto importante é que os recursos recebidos por estados, Distrito Federal e municípios não integram as receitas desses entes para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, de acordo com o Art. 166, § 13 da CF/88 Brasil (1988), e de endividamento do ente. E não poderão ser utilizados para o pagamento de despesas com pessoal e encargos referentes ao serviço da dívida.

É preciso ressaltar que essas transferências são destinadas apenas a estados, DF e municípios, enquanto a tradicional execução com finalidade definida pode ser dirigida para consórcios públicos, entidades sem fins lucrativos, serviço social autônomo, entidades filantrópicas, organização da sociedade civil, além dos fundos estatais, distritais e municipais (Mascarenhas, 2023).

As emendas individuais impositivas foram fragilizadas pela criação das transferências especiais (“emendas PIX”), já que os recursos da União são transferidos diretamente para os

entes subnacionais, sem qualquer vínculo com os objetivos programáticos da LOA, o que dificulta a fiscalização pelo TCU (Tollini e Bijos, 2021).

As emendas PIX provocam dois tipos de questionamentos, quanto aos limites da separação entre os poderes (executivo e legislativo), e quanto ao papel de cada ente da federação, já que essa forma de execução orçamentária ocorre não mais na esfera federal, mas principalmente, em âmbito municipal.

Até 2015, as emendas individuais dos parlamentares ao orçamento só eram executadas pelo Poder Executivo se houvesse um apoio desses ao governo no Congresso Nacional. E nessa perspectiva as alterações na CF/88 que tornaram impositivas tanto as emendas individuais, como as emendas de bancada estadual, deixaram os parlamentares mais independentes.

Uma alteração importante na CF/88, e que impactou as emendas individuais e consequentemente as transferências especiais (“emendas PIX”) foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 126 (Brasil, 2022c). O contexto dessa alteração na CF/88 misturou questões relacionadas com os três poderes da república. O STF tinha há pouco tempo declarado que as emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”) eram inconstitucionais, e consequentemente os parlamentares queriam um novo rearranjo para controlar o orçamento. Enquanto no âmbito do Poder Executivo, uma eleição tinha acabado de acontecer, e o novo presidente eleito e seu grupo político tinham fortes críticas ao modelo de restrição fiscal do “Teto de Gastos”, criado pela EC - 95 (Brasil, 2016).

Após a eleição de 2022, para que fosse possível atender as promessas de campanha feitas pelo Presidente Lula, foi negociado com o Congresso a aprovação da Emenda Constitucional nº 126 (Brasil, 2022c) que liberou cerca de R\$ 170 bilhões para serem gastos além do Teto de Gastos criado pela EC - 126 em 2022 (Brasil, 2022c). Nesse processo de negociação entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo eleito, foi incluído na EC - 126 em 2022 (Brasil, 2022c) um aumento de R\$ 9,6 bilhões nas emendas individuais.

Como as emendas individuais são impositivas, o Poder Executivo é obrigado a realizar toda a execução orçamentária e financeira dessas emendas, o domínio sobre o orçamento foi deslocado ainda mais para o Poder Legislativo. E com as transferências especiais (“emendas PIX”), que se tornaram a forma preferida de execução dos parlamentares, o Poder Executivo federal perdeu ainda mais força, tendo em vista que os recursos são simplesmente transferidos para estados e municípios executarem as políticas públicas.

Antes da EC - 126 (Brasil, 2022c), cada deputado federal teria R\$ 19,7 milhões para

executar de emendas individuais no orçamento de 2023, com a mudança o valor passou para cerca de R\$ 32,1 milhões por ano. Já para os senadores, o valor passou de R\$ 19,7 milhões para cerca de R\$ 59 milhões por ano. Com o aumento dessas emendas, o orçamento passou a ser ainda mais dominado pelo Congresso Nacional.

2.9 – REGIME JURÍDICO E FISCALIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (“EMENDAS PIX”)

Com a EC nº 105 (Brasil, 2019b), que incluiu o artigo 166 - A na CF/88, e deu origem às emendas PIX, a linha que separa o federalismo e separação de poderes ficou bastante próxima. As mudanças passaram a promover as transferências entre entes intergovernamentais (federalismo fiscal) decorrentes de emendas parlamentares individuais, num contexto de orçamento impositivo (separação de poderes). Isso porque os parlamentares ao optar pelas emendas PIX criam um repasse de recursos do orçamento da União para estados e municípios. (Brasil, 2019b)

Algumas questões devem ser levadas em consideração e serem objeto de análise a partir de então:

Qual seria o regime jurídico aplicável às transferências obrigatórias decorrentes das emendas parlamentares de orçamento impositivo (art. 166-A da CF)? Transferências obrigatórias para quem? Quem possui o dever de transferir: a pessoa jurídica ou o Poder Executivo? O que são transferências especiais? E as transferências com finalidade definida? Quais os limites? Qual o destino dos recursos? Quem é o titular dos recursos repassados? Onde se gasta e sob quais condições? Quem controla? Transferências especiais favorecem a corrupção? São inconstitucionais? (Mascarenhas, 2023)

O objetivo da pesquisa é ajudar a elucidar questões como essas, a começar pelo regime jurídico aplicado às emendas PIX. No orçamento impositivo, os membros do Congresso Nacional litigam contra o Poder Executivo a prerrogativa da decisão orçamentária, enquanto os entes subnacionais (estados e municípios) buscam receber a titularidade dos recursos arrecadados pela União (Mascarenhas, 2021)

Uma das características das emendas PIX é não poderem transferir recursos diretamente para entidades privadas, apenas para estados e municípios. No entanto, nada impede que o estado ou o município execute por meio de uma entidade privada. Há também o limite dos recursos não poderem ser usados para pagamento de pessoal e dívida pública, e terem que ser aplicados pelo menos 70% em despesas de capital. Apesar dessas regras há uma liberdade

grande de uso dos recursos, e não há qualquer vínculo com algum planejamento de melhoria dos serviços públicos locais. (Mascarenhas, 2021).

Houve durante a tramitação da PEC um dispositivo que previa como seria a fiscalização dos órgãos de controle interno dos estados, Distrito Federal e municípios, bem como pelos órgãos de controle externo deles. No entanto, a versão final da PEC não contemplou tal dispositivo e foi omissa nesta questão, o que criou questionamento a esse respeito (Mascarenhas, 2021).

Existem três elementos que são importantes para analisar quando se trata de abertura para casos de corrupção: monopólio, discricionariedade e accountability. Para o autor, a corrupção tende a aparecer quando há um monopólio sobre um bem ou serviço, e há uma discricionariedade individual sobre essa questão, exatamente como acontece com as emendas individuais (Klitgaard, 2011).

Com base nisso, de acordo com Brasil (2021a) existem críticas sobre as emendas PIX em quatro frentes:

- 1) A de que um modelo mais centralizado no âmbito da União seria mais eficiente no combate à corrupção, tanto no controle como no combate à corrupção;
- 2) A de que os recursos devem se concentrar em nível federal, tendo em vista a falta de estrutura dos órgãos de controle dos entes subnacionais; e
- 3) A lentidão nas políticas públicas é por culpa dos entes beneficiados e por isso os recursos devem ficar concentrados na União;
- 4) A pouca transparência em como foram usados os recursos transferidos por meio das emendas PIX.

A ideia de que os recursos na mão de um ente centralizador como a União seriam mais fáceis de fiscalizar não parece ter tanto apoio na literatura, tendo em vista que existem várias análises que contradizem essa questão. De acordo com Arikkan (2004), os índices de corrupção tendem a ser menores em países onde há uma maior descentralização fiscal. As estimativas de Fisman e Gatti (2002) sugerem que uma maior descentralização dos gastos governamentais está associada significativamente a uma menor taxa de corrupção.

Para existir ganhos efetivos com a descentralização fiscal é necessário uma accountability forte em âmbito local, a tendência é a de que os recursos na ponta são mais bem fiscalizados pela população local, do que aplicados por um ente nacional (Shah, 2006). Nesse sentido, é preciso uma análise do quadro dos tribunais de contas brasileiros para verificar se de fato há uma estrutura capaz de fiscalizar as transferências especiais (“emendas PIX”).

O segundo grupo de argumentos contra as emendas PIX se concentra em atacar a falta de estrutura dos tribunais de contas em âmbito local. As instituições de controle representam um papel não só de combater a corrupção, mas de evitar desperdícios, melhorar a governança democrática e atribuir responsabilidades a governos específicos. Nesse contexto, o controle da administração pública brasileiro após a CF/88 envolve uma série de controles: o parlamentar, o judicial, o social e os controles administrativos (Melo, 2009).

O ponto central dos tribunais de contas é averiguar se o poder público atuou em conformidade com o orçamento público e a legislação, como os limites para gastos com pessoal e endividamento público, além do uso correto das vinculações de recursos a determinadas despesas etc. E o ponto central é que haja probidade administrativa e não haja gastos públicos infundados (Melo, 2009).

Os tribunais de contas constituem em um instrumento importante de *checks and balances* e grande influência na qualidade das políticas públicas. E que há uma correlação da capacidade de fiscalização dos tribunais locais com a qualidade das políticas públicas existentes. Na análise de Ferreira (2019) sobre os tribunais de contas no Brasil foram avaliadas três variáveis: orçamento, pessoal e contas julgadas irregulares. *E a conclusão é que há uma disparidade grande entre os tribunais, tanto em âmbito estadual como municipal* (grifo nosso).

Outro grupo de argumentos contra as transferências especiais (“emendas PIX”) é que a justificativa para sua criação não é válida. De acordo com as justificativas apresentadas pela Proposta de Emenda à Constituição²² que incluiu o Art - 166-A da CF/88, o objetivo da criação das emendas PIX era dar uma maior agilidade na transferência de recursos da União para os entes subnacionais.

No entanto, o Tribunal de Contas da União aponta inúmeras falhas nos contratos de repasse e convênios, e em sua grande maioria por culpa dos entes subnacionais, o que emperra o andamento de obras e projetos. Ou seja, uma das dificuldades que os municípios possuem para o recebimento de transferências voluntárias são justamente a sua própria falta de estrutura (Olkowski, 2019).

Os estudos empíricos tendem a mostrar que são muitas as vulnerabilidades dos municípios em termos administrativos, o que causa uma ineficiência na provisão de bens e serviços públicos. E a preocupação nesse contexto é que diversos programas federais têm sua gestão na esfera municipal e dependem da capacidade das prefeituras de fazer uma boa gestão dos recursos (Veloso, 2011).

²² PEC nº 061, de 2015/SF e PEC nº 48, de 2019/CD.

O último e principal grupo de críticas em relação às emendas PIX está na falta de transparência na execução orçamentária na ponta. De acordo com Brasil (2021b) o resultado da falta de transparência em relação às emendas PIX parece ser resultado de dois fatores:

I - Há dúvidas no âmbito do TCU sobre a natureza jurídica das emendas PIX, bem como de quais são as esferas responsáveis pela fiscalização desses recursos; e

II - Há uma omissão na prestação de contas pela faculdade que pode ser extraída do art. 18 da Portaria Interministerial ME/SEGOV n. 252/2020 (Brasil, 2020), que estabelece uma discricionariedade quanto ao registro da execução dos recursos da Plataforma + Brasil pelos entes que receberem recursos por meio das emendas PIX.

O art. 18 desta Portaria contraria o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Brasil, 2000a) que determina ampla transparência na gestão fiscal e nos dados de execução orçamentária. E ainda, que a discricionariedade na prestação de contas das emendas PIX pode ser considerada inconstitucional com base no Art. 163- A da CF/88 (Brasil, 1988) que estabelece:

Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público (Brasil, 1988).

Com a criação das emendas PIX se faz necessário uma maior sinergia entre o TCU, a CGU e os órgão de controle locais, na busca de se efetivar uma maior transparência do que é feito com os recursos dessas emendas. Com base no Art. 163 - A podem ser exploradas algumas soluções como a criação de centros de monitoramento pelos Tribunais de Contas dos entes subnacionais; um maior controle quando houver casos que envolvem dispensa de licitação; e um aprimoramento na capacidade burocrática dos órgãos de controle dos entes subnacionais. Esse tema será retomado no Capítulo III desta pesquisa, com o objetivo de analisar os dados que envolvem as emendas PIX desde a sua criação.

2.10 - EMENDAS PARLAMENTARES NUM CONTEXTO DE ORÇAMENTO REPUBLICANO

O orçamento público pode ser caracterizado como um dos instrumentos pelo qual os princípios republicanos presentes na CF/88 podem ser alcançados. Nesse sentido, o orçamento público tem como compromissos constitucionais a perseguição igualitária do bem comum, pautada pela legalidade para a concretização dos direitos fundamentais. Para construir uma

sociedade mais republicana, é preciso mais isonomia nas decisões tanto sobre a arrecadação de recursos, como sobre a decisão de despesas públicas, com o viés de concretizar a busca por liberdade igual para todos (Scaff, 2018).

Ou seja, os princípios republicanos afastam pretensões particularistas com a coisa pública, sendo vedado o uso do aparato estatal para beneficiar interesses pessoais, conforme descreve Agra (2018). Scaff (2018) usa o termo orçamento republicano para descrever uma situação ideal no qual há um processo de deliberação democrática sobre as decisões de como o Estado arrecada e gasta, numa efetivação do Estado Democrático de Direito, sendo o ponto central desse instrumento jurídico de direito financeiro a identificação clara de quem se arrecada e com quem se gasta.

A discricionariedade que os parlamentares possuem hoje por meio das emendas parlamentares para destinar recursos da União para determinados municípios e outros não, bem como a não necessidade de que haja uma perseguição de objetivos traçados no PPA, fazem com que a forma como as emendas parlamentares são executadas atualmente sejam questionáveis num contexto de orçamento republicano.

A ideia de orçamento republicano precisa estar intimamente ligada à ideia de justiça fiscal tanto pelo lado da arrecadação de recursos, quanto pelo lado das despesas públicas. No Brasil, há um desafio grande, principalmente porque os tributos no país são concentrados em impostos indiretos que atingem fortemente a população mais pobre (Alves, 2020).

Nesse sentido, o desafio do orçamento público no Brasil é compensar uma matriz tributária regressiva pelo lado das despesas. É preciso investigar em que medida as emendas parlamentares no modelo atual, podem de fato atender as necessidades de municípios e estados, e não serem apenas instrumentos dos parlamentares para construir apoio eleitoral na busca pela reeleição.

Uma das justificativas para tornar as emendas individuais e de bancada impositivas era que os parlamentares por serem representantes da população local saberiam melhor a necessidade de cada região, em comparação ao Poder Executivo, que tem um viés nacional. Além disso, antes da impositividade das emendas, os parlamentares só conseguiam executar de fato suas emendas parlamentares ao orçamento, quando tinham um alinhamento grande com o governo federal (Greggianin, 2018).

Como a distribuição de emendas parlamentares ao orçamento é uniforme entre os parlamentares e as bancadas estaduais, é possível argumentar que o princípio da isonomia está sendo obedecido. Antes da impositividade das emendas, um dos argumentos de crítica era a

concentração das decisões no Poder Executivo, o que seria um desequilíbrio entre os poderes na definição de políticas públicas (Ribeiro, 2022).

É preciso fazer um contraponto a esse argumento, tendo em vista que há uma discricionariedade grande entre os parlamentares na escolha dos estados e municípios que serão beneficiados com as emendas parlamentares, bem como de qual será a área escolhida, educação, segurança, saúde etc. E isso é realizado sem a necessária vinculação com as políticas públicas de caráter nacional vigentes (Ribeiro, 2022). Esse é um tema que será retomado com mais detalhes no Capítulo IV.

Fora a questão da liberdade dos estados e municípios em executar os recursos do Orçamento Geral da União, por meio das emendas PIX, totalmente desconectados de planos nacionais, ainda há a falta de controle da Controladoria Geral da União - CGU e do Tribunal de Contas da União - TCU.

O TCU, por meio do Acórdão 1758/2023 (Brasil, 2023a), sob a relatoria do ministro Vital do Rêgo, respondeu a uma solicitação do Congresso Nacional sobre a fiscalização das emendas PIX e firmou o seguinte entendimento: a fiscalização das emendas PIX deve ser dividida entre o TCU e os tribunais de contas dos entes beneficiários; e cabe ao TCU a verificação do cumprimento das condicionantes e aos demais tribunais a avaliação da regularidade das despesas quando os recursos forem aplicados.

No entanto, é difícil saber se os tribunais de contas dos entes beneficiados estão realmente fazendo alguma fiscalização a contento, não de meras formalidades, mas de avaliação de políticas públicas. Assim, é necessário melhorar a governança e controle das emendas PIX como forma de efetivar melhores serviços públicos.

3 - O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA NAS CONTAS PÚBLICAS

Este capítulo trata do princípio da transparência no setor público, com foco nas contas públicas. Para isso diversos aspectos são abordados como: a transparência fiscal no Brasil; a importância da transparência entre as instituições do setor público; accountability e combate à corrupção na administração pública; e o papel dos tribunais de contas no Brasil;

3.1 - TRANSPARÊNCIA FISCAL NO BRASIL

A transparência estatal se deriva de outros princípios estruturantes como a republicanismo e democrático, e tem um grau de densidade e abstração maior comparado ao princípio da publicidade, que é a mera divulgação de atos do poder público. Há duas formas pelas quais o dever de publicidade na Administração Pública ocorre: a publicação e a comunicação (intimação ou notificação). A publicação tem como característica informar uma pluralidade indeterminada de sujeitos (publicidade impessoal) e a comunicação visa o conhecimento do ato administrativo por algum interessado (publicidade pessoal), de acordo com Martins (2015).

Para se entender o princípio da publicidade, é preciso lembrar que a administração pública existe por razões externas à sua existência. O setor público não deve manejar direitos e poderes pessoais, que não sejam com o objetivo de atingir interesses públicos. Por isso, uma das questões importantes na transparência das contas públicas é a linguagem, tendo em vista o caráter técnico, contábil e jurídico dos atos administrativos. Cabe ao gestor no momento da divulgação a obrigação de decodificar as informações em algo a ser compreendido pelo cidadão (Cruz e Glock, 2003).

A transparência no setor público se justifica pela motivação em dar conhecimento das atividades administrativas do Estado, por meio de instrumentos de vigilância social e controles institucionais, para com isso garantir a participação social. Nesse sentido, é importante que a informação de como a Administração Pública planeja e executa suas atividades chegue ao conhecimento da sociedade.

No entanto, apenas tornar as informações públicas seria dar publicidade. Para que haja transparência de fato é preciso que as informações divulgadas sejam compreensíveis, bem como é necessário que o processo decisório se torne público. Já o princípio da transparência fiscal, de acordo com Torres (2001), é algo que não está explícito diretamente na Constituição

de 1988 (Brasil, 1988), mas se relaciona com todos os outros princípios constitucionais e se irradia também nas normas infraconstitucionais, e deve se desenvolver com clareza e simplicidade (Torres, 2001).

Na CF/88 (Brasil, 1988), existem diversos artigos que possibilitam maior visibilidade das atividades estatais como: o direito à informação como direito fundamental (art. 5º, XIV e XXXIII); o dever de disponibilizar as informações sobre as contas públicas para todos (art. 31, § 3º); a publicidade como princípio da Administração Pública (art. 37, caput); à garantia de acesso aos registros administrativos e a informações sobre os atos de governo (art. 37, § 3º, II); a obrigação de divulgar a arrecadação tributária e os recursos recebidos de transferências intergovernamentais (art. 162); e a necessidade de elaboração de leis orçamentárias e divulgação de relatórios de execução orçamentárias periódicos (art. 165) (Brasil, 1988).

O governo da democracia é o poder público sendo exercido de maneira pública, ou seja, aberto a que todos possam ver e entender os atos administrativos. Nesse contexto, como o povo é soberano, um dos eixos da democracia é fazer com que as decisões de quem está governando sejam amplamente conhecidas. O caráter público do poder é um dos pilares da democracia representativa, algo que torna o estado constitucional diferente do estado absolutista (Bobbio, 1997).

Os riscos fiscais típicos da atividade estatal para serem evitados precisam observar o princípio da transparência fiscal, o que se dá por meio da elaboração do orçamento público, do controle de renúncia de receitas, da gestão orçamentária responsável, da declaração de direitos do contribuinte e do combate à corrupção, de acordo com a CF/88 (Brasil, 1988). Apesar das emendas parlamentares ao orçamento serem uma forma dos representantes da população terem uma gestão direta sobre o orçamento, no contexto de uma democracia moderna, é esperado que essas emendas tenham um caráter transparente.

Nas contas públicas, a qualidade dos dados divulgados é mais importante do que a quantidade, quando se trata de transparência nas políticas públicas. O cidadão precisa ter informações suficientes para entender o processo de decisão e saber como os recursos públicos estão sendo aplicados. É a fiscalização da sociedade com o uso das novas tecnologias que dá mais velocidade e atualidade às informações sobre políticas públicas, e isso é o principal inibidor de ações irregulares pelos gestores públicos (Heald, 2012).

Nos últimos anos houve inovações legislativas no Brasil na busca por mais transparência das atividades estatais como a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Brasil, 2000 a); Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011); e o Marco Civil da Internet. A LRF consagrou o princípio

da transparência ao afirmar que este é pressuposto de uma gestão fiscal responsável. A Lei Complementar nº 131/2009 atualizou a LRF e determinou a obrigatoriedade da divulgação, em meios eletrônicos, de todas as informações públicas referentes à atividade financeira.

Em âmbito federal, um dos marcos da transparência das contas públicas foi a criação do Portal da Transparência²³ em 2004 pela Controladoria Geral da União - CGU, que possibilitou a qualquer cidadão o acesso a diversas informações atualizadas mensalmente, inclusive de dados orçamentários. Pelo site é possível obter informações sobre transferências de recursos da União para estados e municípios; operações de crédito feitas por instituições financeiras oficiais de fomento; operações de descentralização de recursos para pessoas físicas ou organizações não-governamentais; e sobre a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares.

De acordo também com a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Brasil, 2000) os entes da Federação devem disponibilizar os gastos, as despesas e as receitas públicas em plataforma digital para que os cidadãos possam acompanhar as políticas públicas realizadas. A LRF deve ser observada por estados, municípios e União no âmbito dos três Poderes: Executivo, Judiciário e Legislativo.

O princípio da transparência fiscal passou a fazer parte dos questionamentos sobre a execução das emendas parlamentares ao orçamento, principalmente após a criação das emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”) e das transferências especiais (“emendas PIX”). Nas emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”) havia uma falta de transparência sobre o processo de decisão das despesas executadas. E nas transferências especiais (“emendas PIX”), falhas na prestação de contas realizadas por estados e municípios do uso dos recursos enviados pela União.

As emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”) foram consideradas inconstitucionais pelo STF no âmbito da ADPF nº 854 (Brasil, 2022a) e deixaram de existir. No entanto, com o fim dessas emendas houve um aumento das emendas individuais, o que gerou também aumento do uso das transferências especiais (“emendas PIX”).

O Ministro do STF, Flávio Dino, em 18 de abril de 2024, com base na ADPF nº 854 (Brasil, 2022a) solicitou²⁴ esclarecimentos aos presidentes da República, do Senado e da

²³ O Portal da Transparência pode ser acessado pelo link: <https://portaldatransparencia.gov.br/>

²⁴ O ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal (STF), requereu que os presidentes da República, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados sobre suposto descumprimento da decisão da Corte, tomada na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854, que declarou a inconstitucionalidade do chamado orçamento secreto, por meio de Despacho que pode ser acessado pelo link a seguir:

Câmara dos Deputados, sobre o cumprimento da decisão do Supremo sobre a inconstitucionalidade na forma de execução das emendas parlamentares ao Orçamento Geral da União - OGU. De acordo com a solicitação (Brasil, 2024), a Associação Contas Abertas, a Transparência Brasil e a Transparência Internacional enxergaram a continuidade dos seguintes problemas já tratados pelo STF:

1) Novas inclusões de despesas e programações no Projeto de Lei Orçamentária Anual da União por meio das emendas de relator-geral durante a tramitação na Comissão Mista de Orçamento e Fiscalização do Congresso Nacional;

2) A execução opaca e com baixo controle das emendas individuais na modalidade transferência especial (“emendas PIX”); e

3) O não cumprimento da determinação de publicar informações sobre a autoria das emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”), bem como sua aplicação.

Nesse sentido, as emendas parlamentares ao Orçamento Geral da União - OGU passaram a ser um dos principais focos na análise da transparência das contas públicas brasileiras, principalmente no que tange a execução das emendas individuais realizadas por meio das transferências especiais (“emendas PIX”).

3.2 - TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A transparência é uma preocupação de relevância global e cada vez mais países se preocupam em ter suas decisões públicas divulgadas de forma clara. Em 1990 apenas 13 países tinham leis nacionais para garantir o direito à informação, enquanto em 2011 cerca de 90 países já apresentavam normativos com essa perspectiva (Mendel, 2009). No Brasil os grandes marcos dessa questão são:

1) Lei Complementar nº 131/2009 - acrescenta dispositivos na LRF para que sejam disponibilizadas em tempo real informações detalhadas da execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

2) Lei nº 12.527/2011/Lei de Acesso à Informação (LAI) - com a lei o acesso à informação sobre questões públicas passou a ser a regra, enquanto o sigilo passou a ser a exceção. A LAI vale para União, estados e municípios. Além disso, todos os entes devem

divulgar de forma proativa os dados financeiros e orçamentários para serem consultadas em tempo real.

Quando se trata de transparência um dos termos que surge naturalmente relacionado é a accountability. O termo accountability é de difícil tradução e não existe um termo consensual em português que explique adequadamente o significado, sendo a palavra “responsabilização” a mais utilizada como sinônimo (Pinho e Sacramento, 2009).

No âmbito do setor público o significado de accountability está atrelado à importância de divulgar e justificar comportamentos, tendo em vista a possibilidade de os gestores públicos enfrentarem sanções. O foco da accountability é forçar o gestor público a prestar contas sobre o que faz, como faz, o motivo de fazer, quanto é gasto, e todas outras informações necessárias para que haja transparência (Lopes e Freire, 2010)

A accountability é um conceito ainda não esgotado de significados, mas sintetizam como sendo “a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva”, segundo Pinho e Sacramento (2009, p.1358).

É uma das formas pelas quais os governantes são avaliados e responsabilizados por suas ações na administração pública, sendo algo essencial para que haja uma participação efetiva do cidadão e um controle social do poder. Um dos requisitos da accountability é um sistema que possibilite ao cidadão punir os comportamentos indevidos dos políticos por meio do processo eleitoral e pela prestação de contas à sociedade (Miguel, 2005).

Para que se tenha accountability é necessário analisar dois aspectos: a responsabilidade transferida de uma parte para outra em relação à gestão dos recursos; e a contrapartida do gestor em prestar contas do que foi realizado conforme os recursos que foram a ele confiados (Akutsu e Pinho, 2002).

No âmbito do setor público, a accountability surge da relação do Estado com a sociedade, tendo o cidadão como um agente ativo necessário na garantia dos seus direitos. Nesse contexto, dois atores são essenciais, a administração pública e o cidadão, sendo esse último o responsável pelo controle do primeiro. Para isso é necessário moldar a administração para que as informações possam ser controladas, avaliadas e monitoradas pelo cidadão em todos os aspectos.

O poder é centro do processo político, por conta disso há necessidade de controle social. Assim a accountability no âmbito da administração pública tem como fundamento a

preocupação em checar, acompanhar, supervisionar e restringir o exercício do poder. Dentro do contexto de accountability há duas perspectivas básicas: o *enforcement*, que seria a coação e o constrangimento das agências de fiscalização, e controle ao impor sanções aos que estão no poder; e a *answerability*, que é a obrigação das autoridades de dar publicidade e explicar os atos públicos. Esse conceito dual seria um esforço para que o exercício do poder seja regulado e guiado (Schedler, 1999).

A accountability tem duas vertentes: uma vertical e a outra horizontal. A vertical seriam as ações realizadas individualmente ou coletivamente por quem ocupa o poder de conduzir as instituições do Estado. Esse contexto inclui tanto aqueles representantes eleitos diretamente, como aqueles indicados por quem foi eleito. Os canais dessa accountability vertical seriam as manifestações livres, as eleições e a cobertura da imprensa. Já a accountability horizontal ocorre por meio de instituições estatais como os tribunais de contas que possuem o direito, bem como o dever legal de supervisionar e aplicar sanções contra as ações ou omissões da administração pública (O'Donnel, 1991).

Além da accountability vertical e horizontal, de acordo com Bastos, Gama e Maciel (2022), a teoria empírica da democracia deveria dar mais atenção à chamada accountability social, que é aquela exercida pelas instituições da sociedade civil organizada, principalmente, pela mídia. A principal justificativa é que esse tipo de controle está desvinculado dos mecanismos públicos que são controlados por governos e coalizões políticas, e pode mobilizar a sociedade para monitorar os poderes da república e pressionar para que as instituições funcionem de forma adequada.

Apesar da accountability social não permitir diretamente a aplicação de sanções, pode ocorrer uma punição indireta, tendo em vista que as denúncias ganham repercussão no Poder Judiciário (accountability horizontal) e podem influenciar o processo eleitoral. Nesse sentido a accountability social tem um papel fundamental de auxiliar a accountability vertical e a horizontal.

A accountability social tende a reduzir a corrupção, a melhorar a governança no âmbito do setor público, a aumentar a inclusão de grupos marginalizados da sociedade, a facilitar a conquista de direitos sociais e a melhorar o desenvolvimento local. A accountability social também funciona como um mecanismo para reduzir a assimetria de informações na sociedade, que tende a forçar o aparato estatal a se aperfeiçoar por meio de alterações legislativas, reformas institucionais, mudanças de políticas públicas etc. (Joshi, 2014).

Essa pesquisa tem como foco a busca por soluções no âmbito da accountability aplicada às emendas parlamentares na LOA. Nesse sentido, é preciso existir práticas de transparência pública que proporcionem instrumentos de fiscalização e monitoramento, o que liga os conceitos de transparência e accountability, ou seja, para ocorrer responsabilização é necessário que existam informações claras quanto a utilização dos recursos públicos e dos resultados das políticas públicas.

3.3 - A IMPORTÂNCIA DA TRANSPARÊNCIA ENTRE AS INSTITUIÇÕES DO SETOR PÚBLICO

A transparência externa do processo orçamentário é algo fundamental para que a LOA consiga ser um instrumento de satisfação do setor público com a sociedade, em especial, sobre o uso dos tributos que são pagos. No entanto há de acordo com Michener (2019) a transparência interna entre os órgãos do setor público dos diferentes entes da federação, que muitas vezes é negligenciada pela academia e pelos governantes.

A partir desse diagnóstico algumas iniciativas passaram a surgir como o Decreto nº 10.046/2019 (Brasil, 2019i) sobre a governança do compartilhamento de dados na administração pública federal. Foi instituído o Cadastro Base do Cidadão - CBC para unificar e agilizar o processo de identificação dos cidadãos junto aos órgãos públicos, o que gera mais segurança e integridade nas informações. E foi criado o Comitê Central de Governança de Dados, que é o responsável por decidir questões como a integridade, qualidade e consistência dos dados presentes no CBC (Brasil, 2019i).

Como a partilha de informações é um dos pré-requisitos para existir accountability entre diversos atores governamentais e colaboração entre os entes da federação, no caso das transferências especiais (“emendas PIX”), em que há uma transferência de recursos da União para estados e municípios, isso é especialmente necessário no momento da prestação de contas.

O Brasil tem como característica um federalismo que distribui o poder político entre a União, os estados e os municípios, mas centraliza os recursos no nível federal. De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Brasil, 2000a) e a Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2011), os governos estaduais e municipais devem enviar informações orçamentárias para o governo federal, além de dar publicidade a essas informações na Internet.

De acordo com Silva (2005), uma estrutura de transferências estável e transparente é um dos principais elementos da coordenação de um sistema federalista descentralizado como o

brasileiro. As transferências intergovernamentais no Brasil são divididas em: a) transferências constitucionais do tipo compulsória tais como o FPM (Fundo de Participação dos Municípios); b) transferências reguladas por leis específicas como os repasses fundo a fundo e transferências ao Sistema Único de Saúde - SUS; e c) transferências voluntárias da União, que são as transferências discricionárias ou negociadas.

Para entender as possibilidades de avanços na transparência das transferências especiais (“emendas PIX”), é importante entender as regras atuais das transferências voluntárias da União com estados e municípios, tendo em vista a necessária prestação de contas dos entes subnacionais com a União e tribunais de contas. De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Brasil, 2000), as transferências voluntárias são:

“...a 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).

Para que a transferência voluntária ocorra, cada prefeitura deve demonstrar sua saúde financeira. Devido à complexidade da verificação dos dados foi criado o Sistema Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias - CAUC com o objetivo de facilitar a prestação de contas dos entes subnacionais (Cruz, Michener e Andretti, 2021).

Apesar do CAUC, é rotineiro os atrasos que os municípios têm em reportar suas informações ou mesmo não fazerem qualquer divulgação. Essa é uma questão preocupante, tendo em vista que algumas soluções propostas para dar mais transparência às transferências especiais (“emendas PIX”) precisam de uma cooperação entre estados e municípios com órgãos do governo federal, como o Tribunal de Contas da União e o Ministério da Fazenda. Ou seja, é preciso aumentar o enforcement sobre os entes subnacionais para que haja prestação de contas adequada aos órgãos federais (Cruz, Michener e Andretti, 2021).

As informações sobre o volume de transferências voluntárias e o cumprimento de respostas aos requerimentos de transparência exigidos por lei foram analisadas por Cruz, Michener e Andretti (2021). A conclusão foi que os municípios que mais cumprem os requisitos legais tendem a receber volumes maiores de recursos. No entanto, os autores consideram que os incentivos de “curto prazo” são baixos para o cumprimento de normas legais sobre a prestação de informações. Na prática os municípios só cumprem os condicionantes quando há risco iminente de não receberem mais recursos federais. Já os “custos” de longo prazo para os gestores municipais são maiores por conta da reputação e da possibilidade de os prefeitos terem seus mandatos cassados.

A busca por se ter orçamentos transparentes é fundamental para se ter redução da corrupção na transferência de recursos, o que tende a gerar mais eficiência nos gastos públicos e políticas públicas de mais qualidade. No entanto, segundo Michener, Contreras e Niskier (2018) os governos podem ocultar frequentemente diversas informações orçamentárias, tendo em vista os custos políticos e monetários não serem altos o suficiente para incentivar a transparência das contas públicas (Renzio, 2017).

Após análise das transferências voluntárias, bem como da possibilidade de atraso ou bloqueio delas, a conclusão foi que um número grande de municípios estava inadimplente com pelo menos um dos itens obrigatórios para o recebimento de transferências voluntárias: - 86% das prefeituras não cumpriam pelo menos um dos 14 requisitos expostos no CAUC; - 63% não tinham enviado o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO; e - 17% não conseguiram demonstrar que gastaram o mínimo legalmente com despesas educacionais. Ou seja, os mecanismos de “curto prazo” não são suficientes para que os municípios sejam mais transparentes com suas contas (Cruz, Michener e Andretti, 2021).

Já os mecanismos de “longo prazo” são mais severos para os municípios brasileiros, apesar das consequências demoram em média dez anos. Nesse contexto, os prefeitos podem ser reeleitos e ficarem oito anos no poder, mesmo tendo problemas de transparência no início do primeiro mandato. Como há um excesso de morosidades para que haja alguma consequência real para os municípios, além da incerteza de que haverá alguma punição, não é claro que os mecanismos de “longo prazo” possam influenciar os gestores públicos a serem mais transparentes no “curto prazo” (Cruz, Michener e Andretti, 2021).

Como os mandatos são de quatro anos nos municípios brasileiros, é pouco provável que os gestores locais irão se preocupar em ser transparentes se não houver iminente risco do não recebimento de recursos da União. Além disso, a depender das informações divulgadas há um risco de redução de popularidade dos representantes eleitos por conta da accountability realizada principalmente pela mídia e órgãos não governamentais.

Nesse contexto é importante ressaltar o papel da imprensa²⁵ em iniciar a problematização da falta de transparência das emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”). E lembrar que alguns dos argumentos presentes no Despacho do Ministro Flávio Dino no

²⁵ Diversos veículos de notícias divulgaram notícias a partir de maio de 2021 quando o jornal O Estado de São Paulo publicou uma reportagem sobre as emendas de relator - RP 9, que foram apelidadas de “orçamento secreto” pela imprensa.

Exemplo: <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-nega-orcamento-secreto-e-diz-que-apanha-da-imprensa/>, acesso em 30/05/2024

âmbito da ADPF nº 834, sobre a continuidade da falta de transparência nas emendas parlamentares, se deram com base nas informações das instituições não-governamentais: Associação Contas Abertas, a Transparência Brasil e a Transparência Internacional.

A transparência interna não se trata de uma responsabilização perante a sociedade, os municípios ao enviarem informações ao governo federal estão realizando uma publicidade indireta, tendo em vista que os dados orçamentários públicos serão divulgados pela União. Nesse sentido, é importante criar amarras institucionais para restringir a transferência de recursos federais para os municípios, caso não haja uma colaboração na divulgação de informações que serão subsídio para os portais de transparência federais (Pinho e Sacramento, 2009).

O caso das transferências especiais (“emendas PIX”) trata justamente dessa questão. Uma pesquisa nos portais de orçamento federal mostra apenas:

- 1) o valor dos recursos transferidos;
- 2) os beneficiários (estados e municípios);
- 3) o autor da emenda parlamentar (deputado ou senador).

Ou seja, na perspectiva do orçamento federal a execução da transferência especial (“emendas PIX”) se encerra após o repasse do recurso para estados e municípios. Tendo em vista que existem mais de 5 mil municípios no Brasil, sem o fornecimento de informações à União, inclusive ao Tribunal de Contas da União - TCU, é impossível aos órgãos federais saberem o destino dos recursos federais transferidos.

No caso das transferências especiais (“emendas PIX”), por exemplo, uma emenda parlamentar pode ter 100% de execução orçamentária e financeira sob a óptica da LOA federal no exercício de 2021, e os recursos estarem parados na conta dos entes beneficiários sem nenhum destino no exercício de 2024, e pior, sem a sociedade saber dessa informação. Ou mesmo órgãos de controle como o TCU.

3.4 - O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

Uma das questões importantes para se analisar no contexto das transferências especiais (“emendas PIX”) é o papel formal que os tribunais de contas possuem de acordo com CF/88 *versus* a atuação de fato dos tribunais. No contexto das emendas parlamentares, com a aprovação da EC nº 105 (Brasil, 2019b) e a criação das transferências especiais (“emendas

PIX”), há uma controvérsia sobre a titularidade dos recursos transferidos, bem como sobre a responsabilidade de fiscalização desses recursos.

Os tribunais de contas são organizações responsáveis por realizar a fiscalização financeira governamental e tem como principal função avaliar as contas do Poder Executivo por meio de um parecer prévio que é submetido à apreciação do Poder Legislativo. No contexto brasileiro o Tribunal de Contas da União é o responsável por fiscalizar o governo federal, e os tribunais de contas regionais fiscalizam estados e municípios. (Hidalgo, Canello e Lima-de-Oliveira, 2016). O Quadro VII mostra a atual estrutura dos tribunais de contas no Brasil.

Quadro VII - Estrutura dos Tribunais de Contas no Brasil

Distribuição	Número de tribunais	Atribuições
Tribunal de Contas da União	1	É o órgão responsável por fiscalizar pessoas jurídicas e físicas que de alguma forma trate de valores públicos de responsabilidade da União.
Tribunais de Contas Estaduais e do DF	27	São órgãos estaduais responsáveis pela análise de contas dos estados e do DF, além de todos os municípios, com exceção do Rio de Janeiro e de São Paulo e dos municípios da BA, GO e PA.
Tribunal de Contas dos Municípios da BA, GO e PA	3	São órgãos estaduais com a incumbência de analisar as contas dos municípios dos respectivos estados
Tribunais de Contas dos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo	2	São órgãos municipais para análise de contas do respectivo município (após a CF/88 foi vedada a criação de novos tribunais municipais)

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Fernandes e Teixeira (2020)

De acordo com o Quadro VI, existem apenas 2 tribunais de contas de âmbito municipal, o do Rio de Janeiro e o de São Paulo. O que é um dos indícios da falta de fiscalização das emendas parlamentares, que como foi mostrado na tabela IV, tem sua forma de execução, principalmente, por meio de transferência a municípios. Além dos tribunais de contas dos municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro, existem 3 tribunais de contas para fiscalizar os municípios da Bahia, de Goiás e do Pará, que são órgãos estaduais.

Para fiscalizar os estados e o DF, existem os tribunais de contas estaduais, que também têm como atribuição fiscalizar os municípios do estado, com exceção dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, e dos municípios que ficam nos estados da Bahia, Goiás e do Pará. Sendo que ao todo são 27 tribunais de contas estaduais.

E para fiscalizar a execução orçamentária e financeira da LOA federal existe o Tribunal de Contas da União. Essa questão é importante, tendo em vista o debate sobre a propriedade dos recursos enviados por meio das transferências especiais (“emendas PIX”), e com isso o debate sobre quais órgãos de controle são de fato os responsáveis por fiscalizar a aplicação dos recursos dessas emendas em âmbito estadual e municipal. Isso será retomado no próximo capítulo.

Os membros que constituem os Tribunais são os auditores, responsáveis pela instrução processual, os conselheiros titulares e substitutos, que são o corpo deliberativo, além dos membros do Ministério Público - MP de Contas. Os conselheiros titulares são em regra indicados pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo, enquanto os demais entram na organização por meio dos concursos públicos (Loureiro et al., 2009; Paiva & Sakai, 2014)

Os rumos dos tribunais são decididos pelos conselheiros titulares, principalmente pelo presidente do tribunal, tendo em vista que as normas da casa conferem a eles o acesso às estratégias de poder que afetam todo o funcionamento interno do órgão, como a distribuição de cargos de confiança e funções gratificadas (Moreira e Vieira, 2003).

Existem duas lógicas institucionais dominantes nos tribunais de contas: a) técnica-profissional - busca a proteção do interesse público com base na otimização dos gastos público de uma forma impessoal e objetiva; e b) elite-patrimonialista - que usa as barganhas interpessoais para ganhos políticos, econômicos ou culturais (Lino, 2019). E a maior parte dos conselheiros dos tribunais de contas seguem a lógica elite-patrimonialista por conta do vínculo de indicação com os padrinhos políticos, segundo Loureiro et al. (2009) e Paiva e Sakai (2014).

Um dos principais problemas dos tribunais é não seguir os apontamentos do corpo técnico na análise das contas dos governos municipais. De acordo com os autores, o viés pela aprovação dessas contas tende a prevalecer mesmo quando há apontamentos de irregularidades graves, tendo em vista que os relatores são conselheiros escolhidos por critérios políticos (Azambuja, Teixeira, e Nossa, 2018).

A CF/88 prevê um grande rol de atribuições constitucionais ao Tribunal de Contas da União - TCU que engloba fiscalizar e julgar quem teve contato com recursos públicos da União. O dilema é se o TCU deve ser enxergado como um órgão técnico ou um órgão político. O quadro VIII abaixo mostra quais são os requisitos para os que os Ministros do Tribunal de Contas da União - TCU possam ser indicados pelo Congresso Nacional e pelo Presidente da República.

Um dos critérios para analisar se o TCU tem elementos mais técnicos ou políticos na sua atuação é analisar como são as indicações dos 9 Ministros da corte. Existem dois aspectos que devem ser analisados: como a CF/88 define os critérios formais de indicações e como as indicações ocorrem na prática (Cabral, 2020). O quadro VIII mostra como é feita a indicação dos Ministros do TCU.

Quadro VIII - Indicação dos Ministros do Tribunal de Contas da União - TCU

Quem indica?	Requisitos²⁶	Número de Ministros
Congresso Nacional	Indicação livre	6
Presidente da República	Indicação livre	1
Presidente da República	Audidores ou membros do Ministério Público junto ao Tribunal (alternadamente)	2

Autor: Elaborado pelo autor com base na CF/88

De acordo com o Quadro VIII, a maior parte dos indicados para ministros do TCU partem do Congresso Nacional, dois terços ou 6 ministros. E cabe ao Presidente da República indicar os outros 3 Ministros, sendo 2 devem ser Auditores ou membros do Ministério Público junto ao Tribunal (alternadamente). Além disso todos indicados devem ter respeitados os seguintes requisitos do Art. 73 da CF/88 (Brasil, 1988): ter mais de 35 anos e menos de 70 anos; idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; e mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

O TCU deve ser compreendido como “órgão técnico especializado, detentor de competências constitucionais específicas do órgão de fiscalização”. Ou seja, mesmo que haja nomeações políticas, a prevalência das decisões deve ser eminentemente técnica, segundo Almeida (2001, pág 18).

No entanto, os dados mostram que há no Tribunal de Contas da União - TCU um aumento gradativo do “ativismo de contas”, e que o TCU a pretexto de buscar concretizar

²⁶ Todos indicados precisam preencher os seguintes requisitos constitucionais: mais de trinta e cinco e menos de setenta anos de idade; idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; e mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

direitos fundamentais por meio do controle de políticas públicas, acaba por extrapolar o que é permitido num nível constitucional e infraconstitucional (Cabral, 2021).

O “ativismo de contas” seria a atividade dos tribunais de contas de interferir de forma mais severa nas atividades da Administração Pública por meio do controle externo, e podem ter três características, segundo Castro (2015):

- a) Imposição de sanções para que sejam cumpridas as determinações dos tribunais;
- b) A caracterização de uma ilegalidade pela deficiência na realização ou financiamento de uma política pública; e
- c) Busca do controle do desempenho das políticas públicas

A principal preocupação são os excessos que podem ser cometidos pelos tribunais, tendo em vista a perspectiva de usurpação de papéis constitucionais que devem ser exercidos pelo Poder Legislativo (Castro, 2015). O fato de o TCU não ser subordinado a nenhum dos três poderes pode ser um perigo para uma caracterização indevida do órgão como um “quarto poder”, e que o “ativismo de contas” deve ser encarado de forma negativa, assim como o ativismo judicial (Cabral, 2021).

A busca por uma interferência direta nas políticas públicas extrapola o papel do TCU por tentar substituir atribuições que são típicas dos poderes Executivo e Legislativo. Esse comportamento do TCU faz com que ocorram os seguintes atritos: o Executivo acusa o órgão de colocar óbice ao funcionamento da Administração Pública; o Judiciário costuma rever boa parte dos julgados sem prestar deferência aos aspectos apontados pelo TCU; e no Poder Legislativo há inúmeras iniciativas de Propostas de Emendas à Constituição com o objetivo de restringir o papel do TCU e até mesmo de extinguir o tribunal (Cabral, 2021)

No contexto do papel do TCU quanto à avaliação das transferências especiais (“emendas PIX”), o órgão decidiu por meio do Acórdão 1758/2023 (Brasil, 2023a) que a regularidade da execução dos recursos das transferências especiais (“emendas PIX”) deve ser realizada pelo sistema de controle local dos entes subnacionais (estados e municípios), enquanto cabe ao TCU apenas avaliar os requisitos macro, como o cumprimento do percentual de gastos com investimentos, além das vedações de gastos com pessoal e dívida pública.

Ou seja, caberia aos tribunais de contas locais avaliar como estão sendo executados os recursos por estados e municípios no caso das transferências especiais (“emendas PIX”). Nesse sentido, esta pesquisa discorda da posição do Tribunal de Contas da União - TCU de reduzir sua responsabilidade como fiscalizador dos recursos da União. Não é cabível que duas emendas individuais com o mesmo intuito tenham tratamento diferenciado pelo TCU. Por exemplo, um

deputado que tem a intenção de reformar uma escola e faz uma emenda dentro da programação orçamentária do Ministério da Educação sofrerá uma fiscalização pelo TCU. Enquanto recursos enviados a estados e municípios para realizar uma mesma reforma ficariam de fora do radar do TCU, apenas por terem usado as transferências especiais (“emendas PIX”).

3.5 - TRANSPARÊNCIA E COMBATE À CORRUPÇÃO

O conceito de corrupção relaciona o uso indevido do poder público para a obtenção de ganhos privados ou ainda políticos por parte de quem pratica. Apesar dessa definição, o conceito de corrupção é um paradigma que varia de acordo com a realidade de cada sociedade em função de princípios morais, legais e éticos. Ou seja, os atos de corrupção vão além da violação legal para obtenção de ganhos financeiros, e são ilícitos de difícil identificação e medição (Rose-Ackerman, 2005).

Há dois pontos importantes sobre o processo de corrupção: a proteção do interesse público como bem jurídico a ser tutelado e a violação legal, em caso de noção jurídica da corrupção. As práticas corruptas não dependem necessariamente de delitos penais, já que existem atos de corrupção que não integram o ordenamento jurídico. Nesse sentido, é preciso avaliar o risco moral na esfera pública em que os detentores do poder usam lacunas legais para agir em interesse próprio (Santano, 2015).

O cidadão precisa de informações para reivindicar sobre as políticas públicas, bem como sobre os processos decisórios dos detentores do poder. Sem transparência fiscal não há possibilidade de punição pelo cidadão no processo eleitoral, e não há um sistema de prestação de contas que evite atividades indevidas. Sem transparência fiscal os detentores do poder terão sempre mais estímulo para atos de corrupção (Brasil, 2010).

O descumprimento das obrigações de prestação de contas tende a ocorrer com mais frequência em âmbito municipal, o que demanda uma maior necessidade de acompanhamento do funcionamento dos mecanismos de accountability. E se não houver uma preocupação institucional de forçar os agentes públicos a prestarem contas, haverá naturalmente um ambiente mais propenso à corrupção (Pereira e Cordeiro, 2012),

Os governos locais, como os municípios com pequena população, em regra estão em um estágio inicial de desenvolvimento e isso se repercute na transparência que é dada às questões públicas. Isso ocorre não só no Brasil. Segundo Jorge, Pattaro e Lourenço (2011), após análise dos governos locais em Portugal e Itália, argumentam que a dificuldade dos governos

locais na questão da transparência está na falta de recursos técnicos e humanos para implementar soluções criadas pela tecnologia da informação.

Sanchez, Aceituno e Domínguez (2013), que analisaram os governos locais na Espanha, defendem a necessidade de políticas nacionais, leis ou recomendações aos governos locais para que haja uma divulgação de informações razoavelmente semelhante à esfera nacional, o que tende segundo os autores a evitar interferências políticas nessas pequenas cidades. O caso da transparência na execução das transferências especiais (“emendas PIX”) perpassa todas as questões ligadas à dificuldade de implementar regras mais homogêneas que possam ser seguidas por todos os municípios.

É preciso que o poder público seja obrigado a divulgar pelo menos as informações mais importantes de forma proativa (transparência ativa), e não apenas aquilo que por direito foi solicitado o acesso (transparência passiva). Isso é especialmente relevante quando se trata da transparência fiscal e da divulgação dos gastos públicos de cada ente da federação, tendo em vista que de forma geral as informações orçamentárias possuem tecnicidades que dificultam ao cidadão comum acompanhar as questões fiscais de cada governo (Mendel, 2009).

No acompanhamento das informações da administração pública há uma assimetria de informações entre o Estado e o cidadão. Apesar de existir uma delegação de competência para o gestor público administrar os recursos em função da coletividade, para que isso de fato ocorra, é preciso que esse gestor seja supervisionado, o que só é possível com maior transparência. Tendo em vista que a corrupção é um dos problemas estruturais na política brasileira, é preciso não só haver divulgação de informações fiscais para se ter uma gestão pública transparente, mas estender para as contas públicas a busca por uma adequada accountability (Pereira, 2002; Di Marco, 2019).

4 - A FALTA DE TRANSPARÊNCIA NA EXECUÇÃO DAS (“EMENDAS PIX”)

Este capítulo abordará a problemática da transparência fiscal na execução das transferências especiais (“emendas PIX”). Para isso serão abordados diversos aspectos que foram segmentados em 3 grupos de problemas estruturais:

1) Não há uma definição em que área de atuação do setor público (cultura, educação, saúde, defesa etc.) serão utilizados os recursos no momento que ocorre as transferências especiais (“emendas PIX”);

2) Após o recebimento dos recursos por estados e municípios, não é claro o que esses beneficiários fazem com os recursos. Não é possível sequer saber se os recursos transferidos foram ou não utilizados.

3) Falta uma melhor cooperação e definição de atribuições entre o Tribunal de Contas da União - TCU e os tribunais de contas estaduais e municipais na fiscalização das transferências especiais (“emendas PIX”).

Enquanto as emendas parlamentares coletivas, de bancada - RP 8 e de comissão - RP 7, possuem um caráter deliberativo e são decididas por um colegiado, as emendas individuais são decididas exclusivamente por cada um dos parlamentares. Dessa forma, as emendas individuais precisam naturalmente de um maior controle social em comparação às emendas coletivas. Ou seja, a transparência na execução das emendas individuais é fundamental.

Nesse contexto, a criação do mecanismo das emendas PIX pela Emenda Constitucional EC nº 105 (Brasil, 2019b), que possibilita a transferência de recursos para estados e municípios para serem usados livremente pelos beneficiários, dificultou o controle social das emendas individuais, tendo em vista que não é possível saber pelo acompanhamento da execução do Orçamento Geral da União como foram usados os recursos enviados aos entes subnacionais.

4.1 - TENDÊNCIA DE AUMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (“EMENDAS PIX”)

Pela CF/88, no mínimo 50% das emendas individuais devem ser destinadas a ações e serviços públicos de saúde. No entanto, os outros 50% podem ser utilizados livremente, inclusive por meio das transferências especiais (“emendas PIX”), algo que virou uma tendência ao longo do tempo, como mostram as tabelas VI e VII.

Tabela VI - Valores destinados às transferências especiais (“emendas PIX”) desde a sua criação.

	R\$ bilhões				
Parlamentares	2020	2021	2022	2023	2024
Deputados	0,5	1,8	2,9	5,5	6,3
Senadores	0,1	0,2	0,4	1,5	1,8
TOTAL	0,6	2,0	3,3	7,0	8,1

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos do SIOP, disponível em: www.siop.planejamento.gov.br

Acesso em 12/08/24.

Pela tabela VI, enquanto em 2020 foram executados apenas R\$ 0,6 bilhão por meio das emendas PIX para todos os parlamentares do Congresso, em 2024 o valor chegou a R\$ 8,1 bilhões. Já a tabela VII mostra o percentual que todos os deputados e senadores utilizaram de suas emendas individuais para transferirem para estados e municípios por meio das emendas PIX.

Tabela VII - Segue o percentual do uso das transferências especiais (“emendas PIX”) sobre o total das emendas individuais. ²⁷

Parlamentares	2020	2021	2022	2023	2024
Deputados	6,2%	21,6%	30,8%	33,5 %	32,4%
Senadores	7,7%	15,3%	27%	32%	32,1%
TOTAL	6,4%	20,8%	30,2%	33,2%	32,4 %

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos do SIOP, disponível em: www.siop.planejamento.gov.br

Acesso em 12/08/24.

As tabelas VI e VII mostram uma tendência geral de aumento do uso das transferências especiais (“emendas PIX”) ao longo do tempo. Tendo em vista que o percentual das transferências especiais (“emendas PIX”) só pode chegar a 50%, o valor alcançado de 33,2% em 2023 e 32,4% em 2024 se destacam em relação aos anos anteriores. Isso é um alerta ainda maior para a necessidade de mais transparência nessa execução orçamentária.

A tabela VII mostra também que em 2020, no primeiro ano de vigência das transferências especiais (“emendas PIX”), apenas 6,4% do total das emendas individuais

²⁷ Cada parlamentar pode executar até 50% de suas emendas individuais por meio das transferências especiais (“emendas PIX”). Nesse sentido, quanto mais próximo de 50%, maior a preferência pelo uso das transferências (“emendas PIX”) a cada ano.

foram executados por essa modalidade, provavelmente pelo fato dos parlamentares não terem ainda experimentado essa forma de execução orçamentária.

4.2 - FALTA DE TRANSPARÊNCIA NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

De acordo com o Manual Técnico de Orçamento (2024), o maior agregador orçamentário das diversas áreas de atuação do setor público é a função. São funções no orçamento: saúde, educação, segurança pública, defesa etc. É por meio desse agregador que é possível analisar do ponto de vista macroeconômico os principais grupos de gastos no Orçamento Geral da União - OGU.

No entanto, as transferências especiais (“emendas PIX”) estão alocadas em uma função chamada “encargos especiais” que tem como característica estar associado “a um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como dívidas, ressarcimentos, indenizações e outros afins, representando, portanto, uma “**agregação neutra**” (Brasil, 2022b, grifo nosso). Para detalhar melhor a função “encargos especiais” é utilizada as subfunções expostas no Quadro IX a seguir:

Quadro IX - Subfunções da função “encargos especiais”

FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
28- ENCARGOS ESPECIAIS	841 - Refinanciamento da Dívida Interna
	842 - Refinanciamento da Dívida Externa
	843 - Serviço da Dívida Interna
	844 - Serviço da Dívida Externa
	845 - Outras Transferências
	846 - Outros Encargos Especiais
	847 - Transferências para a Educação Básica

Fonte: Manual Técnico de Orçamento (Brasil, 2022b)

As transferências especiais (“emendas PIX”), por serem genéricas, acabam sendo classificadas na função “28 - encargos especiais” e na subfunção “ 846 - outros encargos especiais”, conforme o quadro IX. Como até 50% das emendas parlamentares individuais podem utilizar desse mecanismo de execução orçamentária, parte das suas emendas individuais ficam obscuras aos olhos da sociedade. Ou seja, não é possível pela execução do orçamento federal saber de fato quanto cada parlamentar destinou de suas emendas individuais para cada área (educação, saúde, segurança pública etc.) porque cada beneficiário fica livre para usar os recursos dessas emendas de maneira discricionária.

Para efeitos ilustrativos, é possível chegar a valores exatos para a seguinte questão, considerando a legislação vigente antes da EC nº 105 (Brasil, 2019b). A tabela VIII mostra quais deputados federais do Distrito Federal mais destinaram valores de suas emendas individuais para a função educação na legislatura que se iniciou em 2015 e terminou em 2019.

Tabela VIII- Quanto cada deputado federal do Distrito Federal destinou de suas emendas individuais para a função orçamentária “educação” entre (2015 e 2019)

R\$ milhões

Deputado Federal	Partido	Execução
Augusto Carvalho	SD - Solidariedade	11,8
Rogério Rosso	PSD - Partido Social Democrático	6,2
Erika Kokay	PT - Partido dos Trabalhadores	5,6
Alberto Fraga	DEM - Democratas	4,1
Roney Nemer	PP - Partido Progressista	3,4
Ronaldo Fonseca	Pros - Partido Republicano da Ordem Social	3,0
Izalci Lucas	PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira	2,4
Professor Pacco	PODE - Podemos	1,4

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos do SIOP, disponível em: www.siop.planejamento.gov.br

Acesso em 12/08/24.

Pela Tabela VIII, que mostra quanto cada deputado federal do Distrito Federal destinou de suas emendas parlamentares para educação durante a legislatura que se iniciou em 2015 e terminou em 2019. Por meio do comparativo é possível saber que o Deputado Augusto

Carvalho foi o que destinou o maior valor, R\$ 11,8 milhões, e o Deputado Professor Pacco, o que destinou o menor valor, R\$ 1,4 milhão.

Nesse sentido, um eleitor do Distrito Federal que dê mais importância à educação do que para outras áreas, pode se sentir contemplado. O mesmo vale para outras áreas como saúde, segurança, esporte etc. O fato é que esse modelo de execução das emendas individuais torna isso possível por conta da transparência na execução orçamentária.

Já a tabela IX mostra quais senadores do Distrito Federal mais destinaram valores de suas emendas individuais para a função educação na legislatura que se iniciou em 2015 e terminou em 2019.

Tabela IX - Quanto cada senador do Distrito Federal destinou de suas emendas individuais para a função orçamentária “educação” entre (2015 e 2019)

R\$ milhões

Senador	Partido	Execução
Reguffe	Sem Partido	11,6
Cristovam Buarque	PPS - Partido Popular Socialista	8,9
Hélio José	Pros - Partido Republicano da Ordem Social	1,7

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos do SIOP, disponível em: www.siop.planejamento.gov.br

Acesso em 12/08/24.

Pela tabela IX, os senadores do Distrito Federal, comparativamente, entre 2015 e 2019, tiveram um valor discrepante em relação a quanto destinaram de suas emendas parlamentares para a educação. Enquanto o Senador Reguffe destinou R\$ 11,6 milhões no período, o Senador Hélio José destinou um valor bem menor, R\$ 1,7 milhão.

Com a criação das transferências especiais (“emendas PIX”), um eleitor do Distrito Federal ou de outro estado que queira agora saber quais parlamentares gastaram mais ou menos em determinado tema, por meio das emendas individuais, não conseguirá mais obter essas informações numa pesquisa de execução da LOA.

Então mesmo com uma prestação de contas de estados e municípios do uso de recursos enviados por meio das transferências especiais (“emendas PIX”), não haveria como isso ser pesquisado pela LOA federal e para analisar melhor a questão, é importante entender o que o legislador pensou e previu durante a elaboração da EC nº 105 (Brasil, 2019b), o que será realizado no próximo tópico deste capítulo.

4.3 - CONTROVÉRSIAS NO PROCESSO LEGISLATIVO DA EC N° 105

A EC n° 105/2019 (Brasil, 2019b) teve origem na PEC n° 61/2015 (Brasil, 2015c) de autoria da Senadora Gleisi Hoffmann, e foi aprovada na forma do Substitutivo apresentado pelo Senador Rodrigo Pacheco por meio da Emenda n. ° 6 - PLEN - PEC 61/2015 (Brasil, 2019f). Em seguida, a PEC tramitou na Câmara dos Deputados na forma de outro substitutivo. Em todas as versões que tramitaram na Câmara e no Senado o objetivo era o de permitir que as emendas individuais destinassem recursos diretamente para estados e municípios (Brasil, 2015c).

É importante pontuar que a PEC n° 61/2015 (Brasil, 2015c) tinha como objetivo inicial autorizar que os parlamentares pudessem aumentar o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e o Fundo de Participação dos Municípios - FPM por meio de emendas à LOA. O problema é que os recursos do FPE são dos estados e do Distrito Federal e os do FPM são dos municípios, a União só faz o repasse por conta de uma logística de arrecadação.

A EC n° 105 (Brasil, 2019b) criou dois tipos de transferências: a “com finalidade definida”, para os casos em que o parlamentar escolhe qual área de políticas públicas serão usadas as emendas individuais (saúde, educação etc.); e a “especial”, no qual os recursos são repassados para estados e municípios usarem livremente.

No texto aprovado pelos senadores e remetido à Câmara dos Deputados para revisão, a atual “transferência especial” era caracterizada com uma “doação” da União para estados e municípios. Na tramitação da Câmara isso foi alterado. O termo doação saiu e entrou o termo “transferência especial”, mas foi mantido que os recursos seriam repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere (inciso I do § 2º do art. 166-A da CF/88); e que pertenceriam ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira (inciso II do § 2º do art. 166-A da CF/88). Esse último aspecto é de fundamental importância, tendo em vista a discussão sobre a responsabilidade de quem deve fiscalizar as transferências especiais (“emendas PIX”).

A primeira controvérsia da PEC é que a natureza do recurso deve determinar quem é o responsável pela fiscalização. Se os recursos são da União, cabe ao Tribunal de Contas da União - TCU, mesmo que esses recursos estejam a cargo sob gestão de estados, municípios ou uma organização social. Por isso foi necessário um dispositivo para esclarecer que os recursos enviados por meio das transferências especiais (“emendas PIX”) deixam de pertencer à União

(inciso II do § 2º do art. 166-A da CF/88) e passam a ser propriedade dos beneficiários (Chaves, 2020).

Um dos dispositivos que estava presente no Substitutivo aprovado inicialmente pelo Senado Federal era explícito quanto a fiscalização das transferências especiais (“emendas PIX”), que deveriam ser realizadas pelos: órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições (Brasil, 2019). No entanto, essa parte do texto foi retirada durante a tramitação da PEC na Câmara dos Deputados.

Uma controvérsia clara da PEC é que pelo inciso II do § 2º do art. 166-A da CF/88, os recursos das transferências especiais (“emendas PIX”) pertenceriam ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira. No entanto, ao mesmo tempo em que há essa mudança de propriedade do recurso, são estabelecidos limites de como esses recursos podem ser utilizados. Não podem ser utilizados com serviço da dívida ou despesas de pessoal do ente beneficiado. Ora, se os recursos são dos entes subnacionais (estados e municípios), como há restrições impostas a como podem usar os recursos? Esse é um dos contrassensos da PEC (Chaves, 2020).

Para se entender melhor a controversa EC nº 105 (Brasil, 2019b) que criou as transferências especiais (“emendas PIX”), e afetou o controle das contas públicas e a distribuição de competências fiscalizatórias entre os entes federados, é preciso analisar os objetivos iniciais da PEC nº 61/2015 (Brasil, 2015c):

1) permitir que as emendas parlamentares destinem recursos diretamente para estados e municípios por meio do Fundo de Participação dos Estados - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM.

2) alterar a propriedade dos recursos transferidos por meio das emendas individuais da União para estados e municípios, sem a necessidade se estabelecer convênios ou instrumentos congêneres.

O FPE e o FPM são recursos redistribuídos da União para estados e municípios por razão do pacto federativo e do sistema tributário brasileiro. Esses fundos são calculados em função da arrecadação do Imposto de Renda - IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI (Brasil, 2023f, 2023g). E devem ser fiscalizados pelos órgãos de controle interno e externo dos estados e DF, no caso do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), e dos municípios, no caso do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Como se trata de

recursos transferidos compulsoriamente pela União, esses recursos não ficam sujeitos à fiscalização dos órgãos federais.

Ou seja, a ideia inicial da PEC era que os recursos deveriam entrar para estados e municípios por meio do FPE e FPM de forma que os beneficiários passassem a ser os proprietários dos recursos, o que inclui também a discricionariedade de como seriam usados. No entanto, com a tramitação da PEC houve diversos ajustes no texto como a retirada da vinculação das transferências especiais (“emendas PIX”) aos FPE e ao FPM. Além das restrições impostas a que os beneficiários não poderem usar os recursos com pagamento de pessoal ou serviços da dívida pública. O quadro X, abaixo, mostra um comparativo entre as transferências especiais (“emendas PIX”) e os fundos constitucionais (FPE e FPM).

Quadro X - Transferências Especiais versus Fundos Constitucionais (FPM e FPE)

Característica	transferências especiais (“emendas PIX”)	Fundos Constitucionais (FPM e FPE)
Obrigatoriedade	A transferência é condicionada à opção dos parlamentares.	Não cabe à União optar por transferir recursos.
Critérios de Distribuição	Os parlamentares são livres para distribuir os recursos	Há critérios de distribuição entre estados e municípios
Caráter da Decisão	Juízo Político	Juízo Técnico
Ação Orçamentária ²⁸	0EC2 – Transferências Especiais	0044 - Transferência ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE (CF, Art.159) 0045 - Transferência ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM (CF, art.159)
Propriedade dos recursos	Passam a ser dos entes subnacionais que receberem os recursos	São de estados e municípios como direito previsto na CF/88
Regras para uso dos recursos	- Não podem ser utilizados com despesas de pessoal e dívida pública (art. 166-A, § 1º, da CF/88) - Pelo menos 70% devem ser utilizados com investimentos públicos (art. 166-A, § 5º, da CF/88)	Podem ser utilizados livremente a critérios dos beneficiários
Fiscalização ²⁹	Sobre a regularidade das despesas - > competência do sistema de controle local Sobre o cumprimento do percentual de	Competência do sistema de controle local

²⁸ Ações orçamentárias na LOA/2024

²⁹ Regra firmada pelo ACÓRDÃO 518/2023 - PLENÁRIO do Tribunal de Contas da União - TCU.

	gastos com investimentos e das vedações de gastos com pessoal e dívida pública - > competência federal incluindo o TCU	
--	--	--

Fonte: elaborado pelo próprio autor com base na CF/88 (Brasil, 1988), Lei Orçamentária Anual (Brasil, 2024) e ACÓRDÃO 518/2023 - PLENÁRIO do Tribunal de Contas da União - TCU.

O quadro X compara as transferências especiais (“emendas PIX”) com o Fundo de Participação dos Municípios - FPM e o Fundo de Participação dos Estados - FPE em relação a diversas características. Essa comparação é importante, tendo em vista que a intenção inicial da Proposta de Emenda à Constituição - PEC que criou as transferências especiais (“emendas PIX”) foi a de permitir que as emendas individuais pudessem ser direcionadas para Fundo de Participação dos Municípios - FPM e o Fundo de Participação dos Estados - FPE.

Enquanto o repasse de recursos por meio das transferências especiais (“emendas PIX”) ocorre de maneira discricionária pelos parlamentares, nos Fundos Constitucionais (FPM e FPE) há critérios de distribuição claros. No FPE, são usados critérios de renda e tamanho da população calculados pelo IBGE. E no FPM, critérios da população de cada município e da renda per capita de cada estado.

Outro ponto do texto inicial da PEC que foi mantido foi a possibilidade de que as transferências de recursos acontecessem sem a necessidade de convênios ou instrumentos congêneres no caso das transferências especiais (“emendas PIX”). O que é diferente da execução tradicional das emendas individuais na qual os parlamentares escolhem os beneficiários (estados, DF ou municípios) para que esses apresentem propostas de políticas públicas a serem feitas em conjunto com os ministérios do Poder Executivo, justamente por meio de convênios ou outros instrumentos congêneres.

Com a PEC, a execução tradicional foi mantida e chamada de “finalidade definida”. No entanto, essa modalidade passou a ser cada vez menos utilizada após transferências especiais (“emendas PIX”) com o argumento da lentidão para que os beneficiários recebam os recursos das emendas parlamentares. A execução tradicional (finalidade definida) é mais transparente, e são mais bem fiscalizados pelos órgãos de controle interno e externo da União, além disso, são mais fáceis de serem analisadas e acompanhadas pela sociedade civil.

O quadro XI mostra as regras de execução das emendas individuais de acordo com a preferência do parlamentar. Em regra, os parlamentares devem destinar no mínimo 50% para saúde por meio da modalidade “finalidade definida”, e ficam livres para escolher a forma de execução dos outros 50% das emendas individuais.

Quadro XI - Diferenças entre a execução das emendas individuais por meio das transferências com finalidade definida versus transferências especiais (“emendas PIX”).

Especificidades	Finalidade Definida	Emendas PIX
Instrumentos de execução	Convênios e instrumentos congêneres, transferências de fundo a fundo	Não precisa, apenas uma conta corrente validada para receber os recursos.
Detalhes	Plano de trabalho, cronograma, metas, contrapartidas etc.	Não é necessário.
Procedimentos	1 - Formalização de propostas pelos beneficiários; 2 - Aprovação das propostas pelo Ministério; 3 - Liberação de recursos de forma gradual à medida que houver cumprimento dos contratos.	Não é necessário.
Ordenamento jurídico	Diversas condições a serem cumpridas pelo ente recebedor de transferência voluntária. (LDO, LRF e CF/88)	Não há nada específico

Fonte: elaborado pelo autor com base em Mascarenhas (2023)

Pelo quadro XI fica claro que o trâmite formal de execução pelo processo tradicional, chamado de “finalidade definida” requer uma série de passos e documentos para que a execução de fato aconteça. Enquanto transferir para estados e municípios por meio das transferências especiais (“emendas PIX”) só requer um item: a conta do beneficiário. Esse é um indício do aumento de preferência desse mecanismo, exposto nas tabelas VI e VII.

Um dos pontos polêmicos da PEC é a discussão sobre a responsabilidade de fiscalização dos recursos das transferências especiais (“emendas PIX”). Na Câmara dos Deputados a PEC nº 61/2015 (Brasil, 2015c) tramitou como PEC nº 48/2019 (Brasil, 2019f) e foi criada uma Comissão Especial sobre a matéria, tendo como relator o deputado Aécio Neves. Na PEC estavam previstas as competências de fiscalização dos recursos, tanto na modalidade “Transferência Especial como na modalidade “Transferência com Modalidade Definida”, conforme segue:

§ 5º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, a aplicação dos recursos será fiscalizada pelos: I – órgãos de controle interno, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios; e II – tribunais de contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nos entes federados sob suas respectivas jurisdições.

§ 6º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste

artigo, a aplicação dos recursos será fiscalizada pelos órgãos de controle interno federal e pelo Tribunal de Contas da União. (Brasil, 2019f)

No entanto, no parecer da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal (Brasil, 2019 g), cujo relator era o então Senador Antônio Anastasia, foram acatadas emendas que tinham como objetivo suprimir os §§ 5º e 6º com a justificativa de que a PEC não era o melhor instrumento para inovar sobre as regras de controle e fiscalização orçamentária. E que a supressão dos dispositivos não atingia o mérito principal que era “autorizar a transferência de recursos federais a Estados, Municípios e ao Distrito Federal por emendas ao projeto de lei orçamentária anual”.

Então, apesar de constar em textos provisórios que tramitaram sobre a PEC nº 61/2015 (Brasil, 2015c) expressamente que a fiscalização das transferências especiais (“emendas PIX”) seria exercida pelos órgãos de controle interno e externo de cada ente recebedor, a EC nº 105 (Brasil, 2019b) aprovada foi omissa quanto a isso, o que gerou discussões posteriores sobre quais entes da federação seriam de fato responsáveis pela fiscalização.

O interessante da PEC nº 61/2015 (Brasil, 2015c) é que ela foi gestada com apoio de grupos políticos de diferentes espectros. Apesar das críticas de diversos parlamentares, seguem as defesas da autora da PEC, a então Senadora Gleisi Hoffmann (PT/PR):

Assim, o que nós pretendemos com esta PEC é agilizar o repasse dos recursos das emendas direto para o Fundo de Participação dos Municípios ou direto para o Fundo de Participação dos Estados, para facilitar sua execução. Isso não retira a indicação do que deve ser feito com os recursos, indicação essa sempre feita pelo parlamentar autor da emenda. Esse é um primeiro esclarecimento.

O segundo esclarecimento, que acho muito importante e sobre o qual circulam mentiras nas redes, é que esta PEC não admitiria, ou dificultaria a fiscalização da execução dos recursos. Isso é mentira, porque o Fundo de Participação dos Municípios e o Fundo de Participação dos Estados têm fiscalização rigorosa, seja pelo Parlamento local, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, seja pelos órgãos de contas dos Estados e do Distrito Federal. E mais: não fogem à apreciação também da fiscalização do Tribunal de Contas da União, que sempre pode ser chamado a se manifestar sobre as contas dos entes federados. (BRASIL, 2019h)

Já o relator da PEC, o Deputado Federal Aécio Neves (PSDB/MG), fez a seguinte defesa da Proposta:

Sr. O Presidente, Sras. e Srs. Parlamentares, na verdade, nós estamos hoje tendo a oportunidade - quando eu falo nós, refiro-me ao Congresso Nacional - de dar o primeiro passo concreto na direção de um efetivo pacto federativo no País. Essa proposta, que tem como primeiro signatário no Senado Federal a então Senadora Gleisi Hoffmann, hoje Deputada Federal, foi aprovada por ampla maioria de Senadores naquela ocasião. Sras. e Srs. Parlamentares, eu chamo a atenção de cada um dos senhores: se essa PEC for hoje aprovada pelo Plenário, terá impacto na destinação das emendas deste ano - emendas, portanto, destinadas este ano pelos Srs. Parlamentares - que passarão a vigorar no Orçamento do ano que vem.

O que estamos fazendo? De um lado, mantemos hoje a sistemática atual, as transferências para finalidade definida, em que o Parlamentar indica a cidade

destinatária das suas emendas, a ação destinatária das suas emendas - se for investimento, especificando-a; se for custeio, definindo a área. Isso continua a vigorar, essas emendas continuam a existir. O que nós estamos fazendo, explicando de forma muito rápida aqui para as senhoras e para os senhores, é criando uma nova modalidade: as transferências especiais, que permite que metade das emendas individuais obrigatórias e impositivas - já que metade tem que ser para a saúde, como prevê a Constituição - podem ser transferidas diretamente para o Município sem qualquer intermediação. Elas serão fiscalizadas como hoje é fiscalizado o Fundo de Participação, tanto dos Estados, quanto dos Municípios, mas nós estabelecemos algumas vedações à iniciativa do Senado.

Há hoje no Senado um consenso e, na próxima semana, essa matéria será lá aprovada. Dessa forma, reabriremos o prazo de emendamento em uma semana e poderemos, portanto, destinar ainda este ano os recursos nessa nova modalidade para os Srs. Prefeitos. No entanto, está vedada a transferência ou a utilização desses recursos para pagamento de pessoal, para serviço da dívida, para pagamento de inativos, porque não é o objetivo das emendas parlamentares. (BRASIL, 2019h)

Há uma questão de contexto político na tramitação da PEC em 2019, no mínimo inusitada na parceria pela aprovação da PEC entre a Senadora Gleisi Hoffmann (PT/PR) e o Deputado Federal Aécio Neves (PSDB/MG), tendo em vista que a Senadora era a presidente do Partido dos Trabalhadores - PT e o Deputado era um dos principais nomes do PSDB, partido que disputou no segundo turno as eleições presidenciais contra o PT em 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014.

A estranheza é maior ainda, ao se considerar que havia ocorrido um impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016, e que o candidato derrotado no segundo turno da eleição presidencial anterior era justamente o então Deputado Aécio Neves (PSDB/MG), um dos articuladores públicos no Congresso Nacional pelo impeachment da ex-presidente Rousseff.

Com isso, algumas perguntas ficaram no ar durante essa tramitação, principalmente sobre quais interesses a PEC pretendia atingir. Se fosse uma pauta meramente municipalista, porque não aumentar o Fundo de Participação de Estados - FPE e o Fundo de Participação dos Municípios - FPM como foi realizado em outras ocasiões?³⁰

Como a PEC só foi tramitar em 2019, parece que houve um interesse da classe política tradicional liderada pelos representantes das siglas que haviam dominado as eleições presidenciais anteriores de enfraquecer ainda mais o Poder do Executivo sobre a LOA. O presidente era Jair Bolsonaro e com as transferências especiais (“emendas PIX”) o poder de negociação do governo federal com os membros do Congresso Nacional passou a ficar ainda mais reduzido, dado o caráter automático dessa modalidade de transferência de recursos para

³⁰ O FPE e o FPM tiveram aumento em termos percentuais por diversas emendas constitucionais ao longo do tempo: EC - 17/1997; EC - 55/2007; EC - 84/2014; e EC - 112/2021

os redutos eleitorais dos parlamentares.

É preciso ressaltar que meses antes o Congresso Nacional havia aprovado a EC nº 100/2019 (Brasil, 2019a), que tornaram as emendas de bancada também impositivas, como as emendas individuais. E que logo em 2020, deputados e senadores criaram as emendas de relator (“orçamento secreto”) na LDO que tinham como objetivo transferir a discricionariedade das indicações dos valores e beneficiários do governo federal para a cúpula do Congresso Nacional. Ou seja, o cenário da criação das transferências especiais (“emendas PIX”) era o de uma captura do controle do orçamento pelos parlamentares. E aparentemente, sem muita resistência do Poder Executivo.

As reconfigurações da ordem orçamentária brasileira começaram a ocorrer com apoio maciço de toda classe política a partir da EC nº 86, um pouco antes do impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff:

A reconfiguração da ordem orçamentária brasileira contou com adesão maciça da classe política, associando indistintamente partidos de esquerda, centro e de direita, como comprovam as votações das emendas constitucionais nº 86, de 2015, e nº 100 e 102, de 2019. Difícil defender que os efeitos do conjunto de modificações não pudessem ser antecipados por políticos experientes que votaram favoravelmente a tais alterações. As instituições orçamentárias da Carta de 1988 foram amplamente redesenhadas, com impactos significativos para a dinâmica relacional entre Executivo e Legislativo. (Faria, 2023, pág. 331)

Houve uma alteração no modelo orçamentário de dominância do Poder Executivo após a EC nº 86/2015 (Brasil, 2015), para uma dominância orçamentária do Poder Legislativo. As alterações podem ser divididas em 2 fases, com intervalo para no governo Temer:

1) Fase 1 (Governo Dilma Rousseff) - EC nº 86/2015 (Brasil, 2015) - e a criação das emendas individuais impositivas; e

2) Fase 2 (Governo Bolsonaro) - EC nº 100/2019 (Brasil, 2019a), que criou as emendas de bancada impositivas, a EC nº 105 (Brasil, 2019b), que criou as transferências especiais (“emendas PIX”) e a criação das emendas de Relator - RP (“orçamento secreto”) na LDO/2020.

Isso alterou as relações entre Executivo e Legislativo, o que impacta o processo alocativo do orçamento, tendo em vista que os incentivos criados pelo modelo orçamentário atual privilegiam o individualismo na distribuição de recursos, o que é um avanço do Legislativo nas prerrogativas constitucionais do Executivo.

4.4 – EXECUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (“EMENDAS PIX”) E FISCALIZAÇÃO

Há regras específicas sobre a apresentação das transferências especiais (“emendas PIX”). De acordo com o manual³¹ das transferências especiais (“Emendas PIX) elaborado pela Consultoria da Câmara dos Deputados, as peculiaridades importantes na execução orçamentária das transferências especiais (“emendas PIX”) são:

- a) Os recursos podem ser enviados tanto para estados ou municípios a critério de cada parlamentar;
- b) Não é preciso indicar uma meta física, tendo em vista que as transferências especiais são classificadas como “operação de crédito” (Brasil, 2022b)
- c) Não é possível especificar o objeto de gastos nas etapas de execução da despesa (empenho, liquidação e pagamento) tendo em vista que a escolha de como será realizada a despesa será feita posteriormente por cada beneficiário. Ou seja, por uma pesquisa na LOA federal de cada ano é impossível saber como foram gastos os recursos enviados pelas transferências especiais (“emendas PIX”);
- d) Após a transferência o ente recebedor pode firmar parcerias com entidades do terceiro setor para a consecução do objeto da despesa, tendo em vista que a restrição está apenas nas transferências feitas pela União;
- e) A regra imposta pelo §5º do art. 166-A da CF/88, que estabelece um percentual mínimo de 70% das transferências especiais (“emendas PIX”) para investimentos públicos, vale para cada autor da emenda, ou seja, os beneficiários podem gastar livremente os recursos recebidos desde que cada parlamentar obedeça aos percentuais mínimos totais estabelecidos na hora da transferência.
- f) A prestação de contas será realizada por cada beneficiário por meio do controle interno e dos tribunais de contas locais, tendo em vista que os recursos das transferências especiais (“emendas PIX”) passam a pertencer a cada ente subnacional no ato da efetiva transferência.

A regulamentação da execução orçamentária e financeira das transferências especiais (“emendas PIX”) é feita pela Secretaria de Governo e pelo Ministério da Economia. Em 2020 a Portaria Interministerial SEGOV/ME nº 252/2020 (Brasil, 2020) estabeleceu as regras para operacionalização dos recursos, em 2021, as regras foram disciplinadas pela Portaria Interministerial SEGOV/ME nº 6.411/2021 (Brasil, 2021e) e assim por diante. Todas as

³¹ TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (Ação 0EC2) Perguntas frequentes. Disponível em: Acesso em: 17 de abril de 2024. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2022/faq.pdf> acesso em 15/04/2024

portarias remetem à Plataforma + Brasil como o sistema de gerenciamento de cadastro de transações e movimentações dos recursos.

Houve um avanço nas questões institucionais referentes à prestação de contas das transferências especiais (“emendas PIX”), apesar de ainda estar distante do controle que se tem comparado às demais emendas parlamentares que existem atualmente. O quadro XII, abaixo, mostra as alterações normativas sobre a fiscalização das transferências especiais (“emendas PIX”).

Quadro XII - Avanços Normativos sobre a fiscalização das transferências especiais (“emendas PIX”)

Legislação	Principais Dispositivos	Característica
Portaria Interministerial n° 252, de 19 de junho de 2020 (Brasil, 2020)	Art. 8º: O ente federado beneficiário 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, na forma do Decreto n° 10.035, de 1º de outubro de 201	A apresentação da prestação de contas é facultativa e não há um formato definido ou conteúdo mínimo a ser apresentado. E o relatório seria a forma de os beneficiários prestarem contas dos recursos para os órgãos de controle e a sociedade.
Portaria Interministerial ME/SEGOV n° 6.411 de 15 de junho de 2021 (Brasil,2021)	Art. 9º: O ente federado beneficiário 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, na forma do Decreto n° 10.035, de 1º de outubro de 201	Apesar da previsão, a apresentação da prestação de contas continua facultativa e não há um formato definido ou conteúdo mínimo a ser apresentado. E o relatório seria a forma de os beneficiários prestarem contas dos recursos para os órgãos de controle e a sociedade.
Decreto n° 11.271, de 5 de dezembro de 2022	Art. 1º Fica instituído o Sistema de Gestão de Parcerias da União - Sigpar, com vistas a organizar as atividades de planejamento, coordenação, orientação e gestão das parcerias para implementação de políticas públicas de forma descentralizada, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União; e Art. 7º Fica instituído o Transferegov.br, plataforma tecnológica integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à gestão, informatização e operacionalização das parcerias de que trata este Decreto.	Com o Decreto foi instituído o Sistema de Gestão de Parcerias da União - Sigpar formado pelos órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais. E fica criado Transferegov.br, que é uma plataforma que será importante, principalmente, com o dispositivo incluído na LDO/2024 que estabelece uma obrigatoriedade no envio de informações pelos beneficiários das emendas.
	Resposta à solicitação do Congresso	A fiscalização das transferências

<p>Acórdão 1758/2023 do Tribunal de Contas da União.</p>	<p>Nacional acerca da fiscalização das “transferências especiais”. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-fiscaliza-somente-as-condicionantes-das-transferencias-especiais.htm. Acesso em 18/04/2024</p>	<p>especiais deve ser dividida entre:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Tribunais de Contas dos entes beneficiários - regularidade das despesas na aplicação dos recursos; e b) TCU - condicionantes para as transferências.
<p>Lei de Diretrizes Orçamentária - 2024</p>	<p>Art. 83_ § 4º O ente beneficiário de transferência especial deverá comprovar a utilização dos recursos na execução do objeto previamente informado por meio do Transferegov.br até 31 de dezembro de 2024, sob pena de vedação a novas transferências especiais enquanto perdurar o descumprimento, sem prejuízo da responsabilização administrativa, cível e penal do gestor</p>	<p>Há uma inovação na LDO de 2024 que estabelece a obrigação dos entes subnacionais de prestarem contas dos recursos utilizados. E sanções caso as regras não sejam cumpridas.</p>

Fonte: Elaborado pelo próprio autor com informações das legislações citadas.

O quadro XII mostra um avanço lento nos normativos que estabelecem regras para a transparência, inicialmente a Portaria Interministerial nº 252, de 19 de junho de 2020 (Brasil, 2020) estabeleceu a prestação de contas é facultativa e não há um formato definido ou conteúdo mínimo a ser apresentado

Somente em 2023, após quatro anos de aprovação da mudança constitucional, o Tribunal de Contas da União se manifestou sobre o tema por meio do Acórdão 1758/2023 - Plenário. O TCU, por meio do Acórdão 1758/2023 (Brasil, 2023a), sob a relatoria do ministro Vital do Rêgo, respondeu a uma solicitação do Congresso Nacional sobre a fiscalização das transferências especiais (“emendas PIX”) e firmou o seguinte entendimento: a fiscalização das emendas deve ser dividida entre o TCU e os tribunais de contas dos entes beneficiários; e cabe ao TCU a verificação do cumprimento das condicionantes e aos demais tribunais a avaliação da regularidade das despesas quando os recursos forem aplicados.

A LDO - 2024 estabeleceu uma inovação sobre a prestação de contas no § 4º do Art. 82:

§ 4º O ente beneficiário de transferência especial deverá comprovar a utilização dos recursos na execução do objeto previamente informado por meio do Transferegov.br até 31 de dezembro de 2024, sob pena de vedação a novas transferências especiais enquanto perdurar o descumprimento, sem prejuízo da responsabilização administrativa, cível e penal do gestor. (Brasil, 2024b)

Em 2022, a Controladoria Geral da União publicou um relatório (Brasil, 2022e) como

resultado de uma auditoria sobre o processo de execução das transferências especiais (“emendas PIX”). De acordo com a CGU foram utilizadas informações presentes na Plataforma + Brasil e os relatórios de ações de controle realizados por três regionais do órgão (Minas Gerais, Pará e Paraná), e o foco da avaliação foi: a alocação de emendas; o empenho e a liberação dos recursos; a execução; e a prestação de contas.

De acordo com o relatório a escolha dos municípios ocorreu de acordo com “critérios objetivos de materialidade, objetivos de materialidade, estágio de execução dos recursos e disponibilidade operacional da CGU nos estados para a realização de uma auditoria piloto” e as conclusões foram as seguintes:

a) Cerca de 95% das emendas em execução e concluídas estavam em conformidade com o grupo de despesa programado pelo autor da emenda: custeio ou investimento. Ou seja, não foram usadas para outros grupos de despesas vedadas pela CF/88 como despesas de pessoal ou dívida pública;

b) Aproximadamente 5% da amostra foi utilizada para o pagamento de despesas de folha de pagamento e contribuição previdenciária dos servidores públicos locais;

c) 20% dos recursos não foram utilizados no mesmo ano da transferência especial;

d) 8% dos recursos ficaram pelo menos sete meses sem utilização;

De acordo com o relatório da CGU foram apresentados 239 relatórios na Plataforma + Brasil até 19/05/2022, referentes às transferências especiais (“emendas PIX”) do exercício de 2020. Desse total, a CGU analisou 23 relatórios.

A tabela X mostra o total de recursos transferidos por meio das transferências especiais em 2020, bem como qual foi o valor da prestação de contas referente a esses valores pela Plataforma + Brasil.

Tabela X - Total de recursos transferidos *versus* prestação de contas na Plataforma + Brasil.

R\$ milhões		
Valor das transferências especiais em 2020	Prestou contas	Não prestou contas
R\$ 621 milhões	R\$ 5,1 milhões	R\$ 615 milhões

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos do SIOP e do relatório de auditoria da CGU (Brasil, 2022e)

De acordo com a tabela X, foram transferidos R\$ 621 milhões a estados e municípios por meio das transferências especiais em 2020. Desse valor, de apenas R\$ 5,1 milhões houve a prestação de contas de acordo com o relatório de auditoria da Controladoria Geral da União -

CGU (Brasil, 2022e)

4.5 - TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (“EMENDAS PIX”) NO CONTEXTO POLÍTICO-ELEITORAL

Existe um grande retorno eleitoral à execução das emendas individuais ao orçamento, tendo em vista que os esforços individuais garantiriam “altos retornos eleitorais, pois quanto mais emendas individuais são executadas, maiores serão as chances de reeleição do parlamentar”. As emendas, portanto, permitem aos parlamentares estabelecer uma relação personalista e direta com seu eleitorado, e garantem votos em pleitos eleitorais (Pereira e Mueller (2002, p.274).

É preciso entender as características do sistema político-eleitoral para identificar os motivos pelos quais os parlamentares buscam cada vez mais utilizar as transferências especiais (“emendas PIX”) para executar suas emendas individuais, conforme o que foi exposto na Tabela VI e VII.

Os parlamentares buscam manter o poder por meio da reeleição. Então é importante para eles nas questões orçamentárias apoiar projetos que atendam a suas bases eleitorais geograficamente. Assim é formado o processo de ajuda mútua, no qual um parlamentar apoia projetos de outros políticos, como o envio de recursos por meio das transferências especiais (“emendas PIX”) para que sejam executados na ponta, por governadores e prefeitos, em troca de apoio eleitoral (Ames, 1986).

O sistema eleitoral brasileiro faz com que os candidatos evitem depender do partido político para se elegerem e encorajam a busca pelos votos pessoais. A legislação eleitoral brasileira tem como regra o sistema de lista aberta³² para cargos de deputados e senadores. Como em regra os parlamentares estão preocupados com o processo de reeleição, o incentivo dado pelo modelo é que os políticos busquem eleitores dispostos a votar no candidato independente de partido político ou coligação (Mainwaring, 1999).

Nesse sentido, as emendas parlamentares individuais ganham destaque, já que são a inteira personificação do parlamentar sobre o orçamento público. Até a LOA de 2013 às emendas individuais dos parlamentares não eram separadas do restante do orçamento, como

³² O sistema de lista aberta é uma variante do sistema de eleição proporcional em que as vagas conquistadas pelo partido ou coligação partidária são ocupadas pelos candidatos com maior número de votos, até o preenchimento do número de vagas destinadas à agremiação. Ou seja, a votação em cada candidato pelo eleitor determina sua posição na lista das preferências. Fonte: site do Senado Federal.

mostra o quadro XI, as aprovadas eram incorporadas ao orçamento como uma espécie de contribuição técnica por parte dos parlamentares. Apesar da difícil comprovação de autoria, havia uma busca por viabilizar recursos para os redutos eleitorais por meio das dotações orçamentárias que foram incluídas pelas emendas.

Com a LDO 2014 (Brasil, 2014) foi criado o marcador específico para as emendas individuais (RP - 6), como mostra a tabela VII. Aliado a isso, a aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2015 (Brasil, 2015a) tornou as emendas individuais impositivas o que reforçou o papel dessa parte do orçamento no processo de reeleição dos parlamentares.

A partir da EC nº 56/2015 foram seguidas as alterações nas emendas parlamentares, sempre em busca de dar mais controle aos parlamentares sobre o orçamento. A EC nº 100/2019 (Brasil, 2019a) tornou as emendas de bancada impositivas, a EC nº 105 (Brasil, 2019b) criou as transferências especiais (“emendas PIX”) e a LDO/2020 criou as emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”), consideradas inconstitucionais pelo STF no final de 2022.

Em linhas gerais, todas as formas de enviar recursos para as bases eleitorais tendem a dar algum bônus eleitoral para os parlamentares, mas as emendas individuais são aquelas que são mais fáceis de comprovar para o eleitor. A tabela XI abaixo mostra o movimento de criação e extinção de marcadores das emendas parlamentares no Brasil.

Tabela XI - Histórico da execução do orçamento por identificador de resultado primário

R\$ bilhões

Identificador de Resultado Primário	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
0 - Financeiras	787	1054	1042	1211	1068	1149	1116	1472	2045	1978	1998
1 - Obrigatórias	983	1098	1200	1313	1377	1455	1549	1721	1756	2094	2383
2 - Discricionárias	96	95	93	99	98,7	115	144	488	211	158	176
3 - Discricionárias PAC	63	53	42	29	28,4	25,4	24	0	0	0	0
6 - Emendas individuais³³	Não havia	6,1	3,4	7,2	7,1	8,4	8,5	9,2	9,4	10,7	20,8
7 - Emendas de bancada	Não havia	Não havia	Não havia	Não havia	3,5	2,8	4,4	5,8	7,2	5,7	7,6
8 - Emendas de comissão	Não havia	0,6	0	0,3	6,8						

³³ Até 50% das emendas individuais podem utilizar do mecanismo das transferências especiais (“emendas PIX”) para execução orçamentária e financeira.

9 - Emendas de relator (“orçamento secreto”)	Não havia	19,7	16,7	8,6	Não havia						
---	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	------	------	-----	-----------

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos do SIOP, disponível em: www.siop.planejamento.gov.br

Acesso em 12/08/24.

De acordo com a tabela XI, o marcador das emendas individuais surgiu no orçamento de 2014, o das emendas de bancada estadual no orçamento de 2017, o das emendas de comissão e das emendas de relator (“orçamento secreto”) no orçamento de 2020. Esses marcadores são importantes para identificar de maneira mais simples cada um dos tipos de emendas parlamentares. A ideia de criar marcadores para identificar melhor cada tipo de emenda parlamentar começou a acontecer com a criação das emendas individuais impositivas, e se tornou uma prática. O que é algo positivo para o orçamento, tendo em vista que antes de 2014, não havia marcadores orçamentários para as emendas parlamentares. Com isso era mais difícil saber exatamente quais eram as contribuições dos parlamentares na LOA.

Para as emendas individuais influenciarem de fato no processo de reeleição é necessário que a execução orçamentária e financeira ocorra antes das eleições. Como o processo orçamentário é anual, o parlamentar no primeiro ano do mandato só passa a usufruir dos benefícios eleitorais das emendas individuais no segundo ano de mandato. É o caso da execução orçamentária das emendas individuais, por exemplo, da Deputada Tábata Amaral (PSB/SP) e do Senador Flávio Bolsonaro (PL/RJ) ambos da 56^o legislatura, e em primeiro mandato, que se iniciou em 2019 e se encerrou em 2023, cujos valores estão expostos na tabela XII abaixo:

Tabela XII - Exemplos de execução de emendas individuais de parlamentares no primeiro mandato.

Emendas Individuais	R\$ milhões				
	2019	2020	2021	2022	2023
Deputada Tábata Amaral	0	12,1	15,8	16,3	30,9
Senador Flávio Bolsonaro	0	15,8	16,2	17,3	55,0

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos do SIOP.

A tabela XII mostra que aproximadamente 40% das emendas parlamentares individuais da deputada Tábata Amaral (PSB/SP) foram executadas só após a conclusão do primeiro

mandato, no início de 2023.

Há mais de vinte anos Pereira e Mueller (2002) já argumentavam que as emendas individuais no orçamento federal aumentam a chances da reeleição dos parlamentares. No entanto, é preciso entender se com as transferências especiais (“emendas PIX”), que aceleram o processo de execução total da emenda (empenho, liquidação e pagamento), o processo de reeleição foi favorecido.

Para o “bônus” político-eleitoral das emendas parlamentares de a LOA existir é preciso que todas as etapas da despesa aconteçam, de modo que o produto ou o serviço seja efetivamente entregue à sociedade, o que fará com o que os gastos públicos possam ser convertidos em votos para os políticos. Nesse sentido, um bom parâmetro para análise é a etapa do “pagamento” das despesas.

A tabela XIII mostra que o pagamento das emendas individuais no mesmo ano aumentou drasticamente após a criação das transferências especiais (“emendas PIX”), como era a intenção dos parlamentares durante a tramitação da EC n° 105 (Brasil, 2019b). Quando uma despesa não é paga no mesmo exercício, há uma inscrição numa conta chamada Restos a Pagar. Então antes das transferências especiais (“emendas PIX”), a maior parte das emendas parlamentares só eram pagas em anos subsequentes como mostra a tabela XIII.

Tabela XIII - Percentual de emendas individuais pagas em relação aos valores aprovados na LOA (Dotação) entre 2016 e 2023

Situação	Ano	Dotação (A)	Empenhado (B)	Pago (C)	% (C)/(A)
Antes das transferências especiais ("emendas PIX")	2016	9,1	7,2	1,9	20%
	2017	9,1	7,1	1,4	15%
	2018	8,7	8,4	4,0	45%
	2019	9,1	8,5	4,2	46%
Após as transferências especiais ("emendas PIX")	2020	9,4	9,2	5,4	57%
	2021	9,6	9,4	6,2	64%
	2022	10,9	10,7	6,8	62%
	2023	21,2	20,8	17,6	83%

Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos do SIOP, disponível em: www.siop.planejamento.gov.br

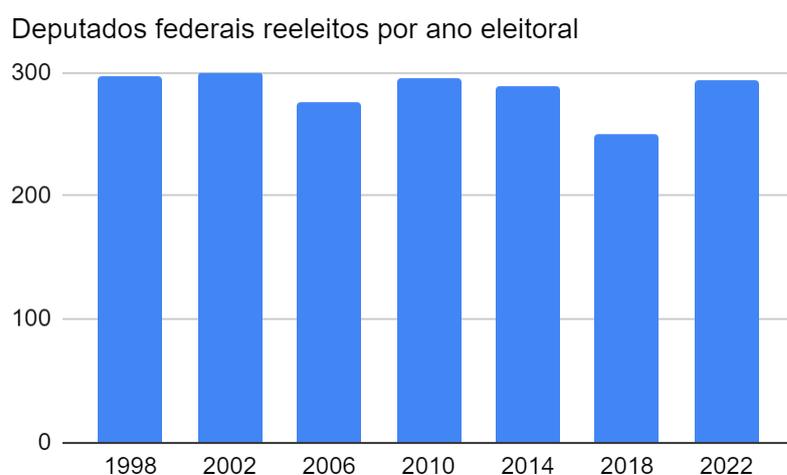
Acesso em 12/08/24.

Uma questão a se analisar é se essa alteração tem uma correlação positiva com o

processo de eleição. Se as emendas parlamentares passaram a ser pagas de forma mais célere, isso aumentou o percentual de parlamentares reeleitos?

A figura 1 mostra como foi a quantidade de deputados federais reeleitos ao longo das eleições de 1998 e 2022, e os dados demonstram que não houve uma grande alteração de deputados reeleitos ao longo do tempo, apesar do pagamento de emendas individuais ter se acelerado após as transferências especiais (“emendas PIX”).

Figura 1 - Número de deputados federais reeleitos a cada ano eleitoral entre 1998 e 2022³⁴



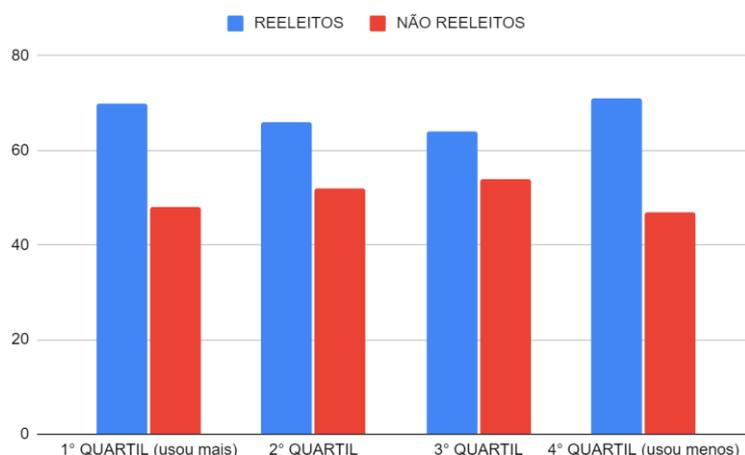
Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do site da Câmara dos Deputados.

Existem inúmeros fatores históricos e geracionais que podem influenciar o número de deputados e senadores reeleitos a cada eleição, como: a influência das redes sociais; processos de corrupção (Lava-Jato, Mensalão etc.); ou processos de impeachment. Ou seja, o uso das emendas parlamentares ao orçamento é apenas um dos fatores que pode influenciar o sucesso eleitoral de quem busca a reeleição.

A discussão dessa questão se faz importante porque a grande motivação para a criação das transferências especiais (“emendas PIX”) foi agilizar a execução das emendas individuais dentro do mandato dos parlamentares. No entanto, as figuras 2 e 3 mostram que o uso das transferências especiais (“emendas PIX”) não favoreceu de maneira clara o processo de reeleição, com base na análise sobre a Câmara dos Deputados na eleição de 2022 conforme as figuras 2,3,4 e 5.

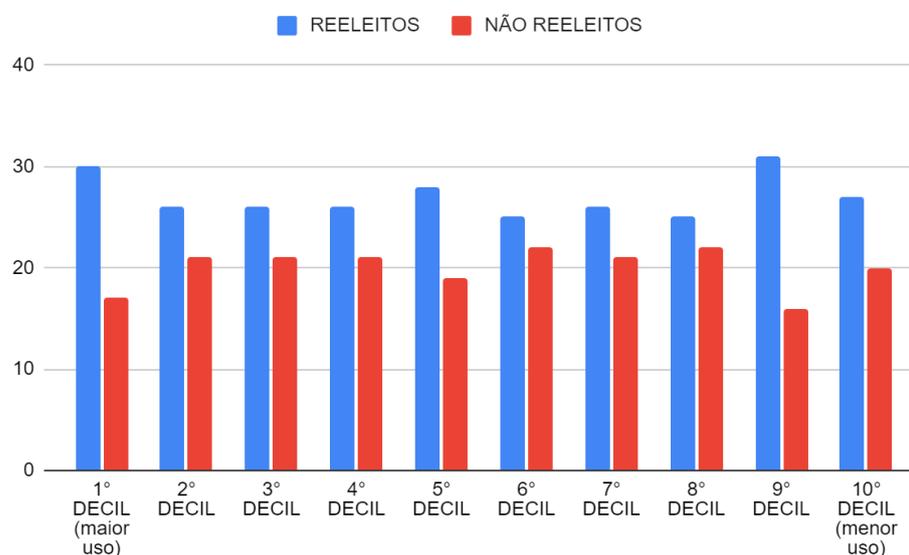
³⁴ Foram analisados apenas a reeleição de deputados federais, tendo em vista que a eleição para o Senado oscila entre 1 e 2 vagas a cada ano eleitoral.

Figura 2 - Distribuição de deputados federais reeleitos e não reeleitos na eleição de 2022 por quartis³⁵ em relação ao uso das transferências especiais (“emendas PIX”), do maior uso para o menor uso.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Sistema Integrado de Dados Orçamentários - SIOP e na lista de deputados reeleitos em 2022 do site da Câmara dos Deputados.

Figura 3 - Distribuição de deputados federais reeleitos e não reeleitos na eleição de 2022 por decis em relação ao uso das transferências especiais (“emendas PIX”), do maior uso para o menor uso.



Fonte: elaborado pelo autor com dados extraídos do SIOP e do site da Câmara dos Deputados³⁶.

³⁵ Os quartis são valores que dividem uma amostra de dados em quatro partes iguais e são usados para avaliar a dispersão e a tendência central de um conjunto de dados.

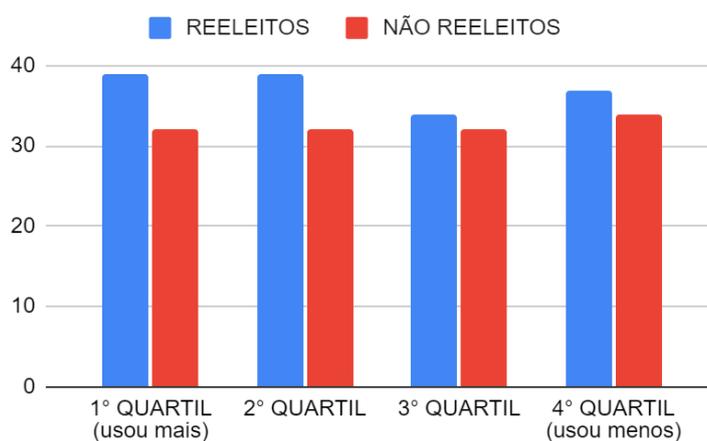
³⁶ O SIOP está disponível em: www.siop.planejamento.gov.br, acesso em 12/08/24. E as informações sobre a reeleição dos deputados federais na eleição de 2022 estão disponíveis pelo site da Câmara em: <https://www.camara.leg.br/noticias/912220-reeleicao-na-camara-alcanca-57-veja-quais-deputados-foram-reeleitos/> acesso em 12/08/24

As figuras 2 e 3 não evidenciam uma correlação positiva entre o uso das transferências especiais (“emendas PIX”) e o número de deputados federais reeleitos em 2022. Para produzir as informações das figuras foram excluídos os deputados que foram licenciados durante alguma parte do mandato, e não tiveram 100% de suas emendas individuais executadas em seu nome, pois tiveram que dividir parte das emendas com os suplentes. Com isso se chegou a um total de 475 deputados. Desses, 272 foram reeleitos e 203 não se reelegeram.

Com a EC n° 86/2015 e a impositividade das emendas individuais, todos os parlamentares passaram a ter direito à execução de suas emendas independente de apoio do governo. No entanto, isso não fez com que houvesse mais deputados federais reeleitos num primeiro momento, na eleição de 2018, mas pode ter influenciado na eleição de 2022, como mostram as figuras 2 e 3.

As figuras 4 e 5 mostram a relação entre o uso das transferências especiais (“emendas PIX”) *versus* o processo de reeleição dos deputados federais de primeiro mandato na eleição de 2022. Essa análise é importante porque a LOA é anual. Assim o parlamentar só passa a começar a ter emendas parlamentares executadas no segundo ano de mandato. Nesse sentido, quem foi eleito para o primeiro mandato em 2018, assumiu em 2019, e indicou emendas parlamentares apenas na LOA - 2020.

Figura 4 - Distribuição de deputados federais de primeiro mandato reeleitos e não reeleitos na eleição de 2022 por quartis em relação ao uso das transferências especiais (“Emendas PIX”), do maior uso para o menor uso.

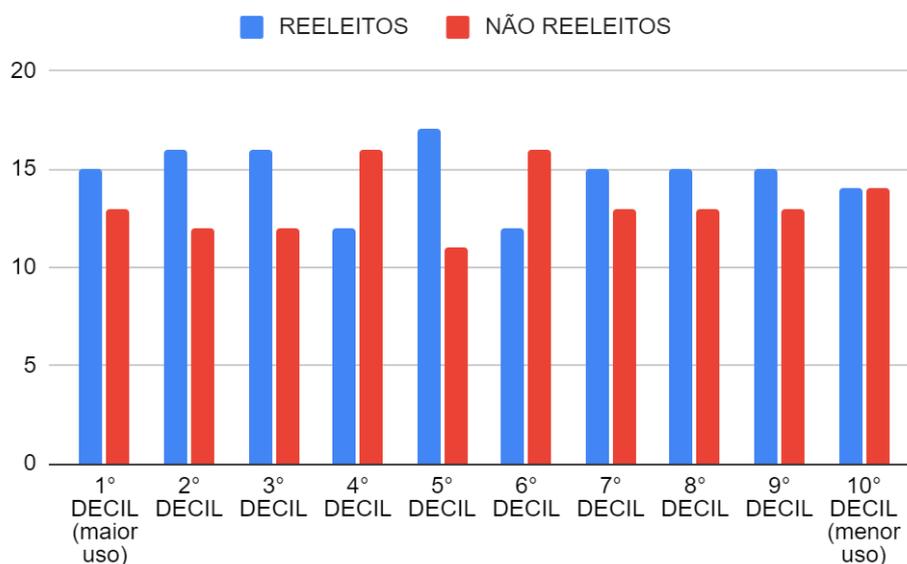


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Sistema Integrado de Dados Orçamentários - SIOP e na lista de deputados reeleitos em 2022 do site da Câmara dos Deputados.

Pela figura 4, o uso ou não das transferências especiais (“emendas PIX”) impactou pouco no processo de reeleição dos deputados federais na eleição de 2022. Tendo em vista que o envio de recursos para redutos eleitorais tende a gerar apoio aos parlamentares pelos prefeitos e pela população, era de se esperar uma correlação positiva e bem clara. Ou seja, quanto maior o uso das transferências especiais, maior a probabilidade de reeleição. No entanto, os dados expostos na figura 4 mostram mais uma neutralidade nessa questão.

De acordo com a figura 4, o uso das transferências especiais e a chance de reeleição para os deputados federais foi dividido por quartis, que é o total da amostra dividido em quatro partes iguais. No primeiro quartil de quem usou mais, o número de reeleitos foi maior do que o número de não reeleitos. No entanto, quando analisados os outros quartis, não houve uma redução abrupta na chance de reeleição, com base no processo eleitoral de 2022.

Figura 5 - Distribuição de deputados federais de primeiro mandato reeleitos e não reeleitos na eleição de 2022 por decis em relação ao uso das transferências especiais (“emendas PIX), do maior uso para o menor uso.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Sistema Integrado de Dados Orçamentários - SIOP e na lista de deputados reeleitos em 2022 do site da Câmara dos Deputados.

A figura 5, semelhante à figura 4, analisa a correlação entre o uso das transferências especiais (“emendas PIX”) e o processo de reeleição. Neste caso, a amostra dos deputados federais foi dividida em dez partes iguais. O resultado mostra que o uso das transferências especiais (“emendas PIX”) não aumentou a chance de deputados federais serem reeleitos. Ou seja, o impacto dessa escolha foi neutro.

Essa questão é importante, tendo em vista que um dos motivos pelos quais os parlamentares articularam a criação das transferências especiais (“emendas PIX”) era justamente ter um resultado mais positivo no processo de reeleição, tendo em vista que essas emendas facilitam com que os recursos cheguem nos municípios antes do fim do mandato dos parlamentares.

4.6 - TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (“EMENDAS PIX”) E O DESPREZO PELO PLANEJAMENTO NO BRASIL

O principal instrumento formal de planejamento de médio prazo instituído na CF/88 é o Plano Plurianual - PPA, apesar da institucionalização desse instrumento ser ainda insatisfatória, tendo em vista um distanciamento do planejamento governamental do cotidiano da gestão pública. Por diversos fatores, o PPA teve uma dificuldade desde a sua existência de ser reconhecido como instrumento de integração entre planejamento e execução das políticas públicas.

A intenção da CF/88 foi a de estabelecer a integração entre o plano e o orçamento por meio da interação entre PPA, LDO e LOA. Como o processo legislativo orçamentário é formado por quatro etapas, a elaboração, a aprovação, a execução e o controle, já na elaboração da LOA é preciso que sejam observados os objetivos e metas presentes no PPA e na LDO. No entanto, esse processo não acaba nesse passo inicial, a execução orçamentária e controle devem também se referenciar no PPA e na LDO (Araujo e Souza, 2019).

A iniciativa de projetos de lei que versem sobre orçamento público é privativa do chefe do Poder Executivo, de acordo com a CF/88 (Brasil, 1988). Então cabe ao Presidente da República enviar todo ano o projeto de LOA da União até 31 de agosto, e não há plena discricionariedade nessa elaboração. É preciso que o projeto de LOA ocorra com base no que foi aprovado pelo Congresso Nacional no PPA e na LDO (Araújo e Souza, 2019).

A literatura aponta que o PPA é um instrumento carregado de imprecisão conceitual, tendo em vista que a CF/88 não detalhou como deve ser realizado o planejamento governamental, e definiu que os detalhes deveriam ser tratados por meio de Lei Complementar. A falta de regulamentação constitucional fez com que o modelo e a gestão do PPA tenham diversas apropriações, interpretações e diferentes metodologias ao longo do tempo. (Arantes, 2010; Cardoso Jr., 2019; Couto, 2020).

O PPA logo após a CF/88 desviou da sua origem, que deveria ser a política estratégica de planejamento para apenas um enfoque técnico orçamentário, visto como um instrumento

meramente burocrático do governo federal e do Congresso Nacional. Os primeiros PPAs tiveram pouca vinculação com o orçamento por conta da inflação alta, e no PPA 1996-1999 o plano foi utilizado principalmente para reforçar a busca por melhorar o resultado fiscal do orçamento, um dos alicerces da estabilização da inflação (Plano Real), em vez de ser um instrumento de planejamento governamental (Arantes, 2010).

Outros desafios para o planejamento em um nível federal no Brasil são o sistema federativo com muitos municípios, a grande dimensão territorial do país e o singular sistema político de presidencialismo de coalizão (Abranches, 2018). Nesse sentido, para que o PPA seja um instrumento de planejamento governamental para o país é necessário a construção de uma coordenação intragovernamental, metas regionalizadas e uma integração com os demais planos regionais de planejamento.

Os primeiros PPAs (1991-1995 e 1996-1999) seguiram basicamente a previsão da Lei 4.320 (Brasil, 1964) com um orçamento plurianual de investimentos, sendo que a principal justificativa para a timidez era a inflação em níveis muito altos, o que limitava o planejamento público e o planejamento econômico do país. Em relação ao PPA anterior, o PPA 1996-1999 trouxe a primeira experiência de base territorial no planejamento após a CF/88 com o Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento e as unidades de planejamento territorial, que integravam políticas públicas em torno de um projeto de desenvolvimento regional. (Brasil, 2022) -> Reconstrução

A construção do PPA a partir de 2000 passou a ter na metodologia o programa como unidade de gestão e estruturação. Assim as ações orçamentárias passaram a compor um programa governamental (planejamento) com objetivos e metas a serem alcançadas de médio prazo, durante os quatro anos de vigência do PPA (Paulo, 2010). Nesse contexto, é importante destacar também que de acordo com a CF/88, o PPA deve ser um instrumento de políticas de Estado e não só de governo, tendo em vista que sua vigência se inicia no segundo ano de mandato presidencial e termina no primeiro ano do mandato presidencial subsequente.

O PPA tem o potencial de promover a integração entre diversos setores da economia, além de reforçar agendas Intersetoriais e políticas públicas variadas (Cardoso Jr., 2020). Ao longo dos ciclos de PPA, um dos aprendizados que vêm ocorrendo é justamente a consciência de que é necessário um plano com uma abordagem transversal, tendo em vista os problemas públicos complexos e com várias faces (Rodrigues, 2019)

Outro ponto importante num mundo cada vez mais globalizado é a necessária articulação do planejamento nacional com as diretrizes dos organismos internacionais como a

Organização das Nações Unidas - ONU e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE. Isso foi especialmente importante nos anos atípicos de 2020 e 2021, auge da pandemia do coronavírus em todo mundo, em que instrumentos de cooperação internacional passaram a ser necessários diretamente à sobrevivência da população mundial. Por isso é fundamental avançar em análises claras e multidimensionais das políticas públicas, o que passa por uma governança orçamentária efetiva (DOWNES, R. et al., 2017)

O PPA 2020-2023 foi elaborado num momento institucionalmente conturbado para o planejamento federal, tendo em vista que o Ministério do Planejamento havia sido extinto e suas atribuições distribuídas por diversas secretarias do então Ministério da Economia. A metodologia do PPA 2020-2023 foi simplificada para cumprir estritamente a CF/88, e ficou restrito à fixação de diretrizes, objetivos e metas (Brasil, 2019j). Outra característica foi a compatibilização do PPA com o espaço fiscal disponível, que era então restringido pelo “Teto de Gastos” criado pela Emenda Constitucional nº 95/2016 (Brasil, 2016)

Além das características já mencionadas, no PPA 2020-2023 havia referências à integração entre planejamento e avaliação, bem como na necessidade de se buscar dar um foco nos resultados. Para isso, cada programa finalístico do PPA passou a ter um objetivo e uma meta que representasse um resultado almejado. Na tentativa de simplificar houve um aumento da complexidade do plano, e foi necessário se criar indicadores compostos formados por produtos e resultados sem qualquer relação entre si para se chegar aos indicadores. Em alguns casos a meta era composta por muitas variáveis, o que gerava difícil compreensão e baixa utilidade para o acompanhamento dos resultados dos programas. (Brasil, 2019j).

O Tribunal de Contas da União - TCU apontou diversas falhas no projeto do PPA 2020-2023 enviado pelo Poder Executivo e fez diversas recomendações para corrigir a fragilidade do instrumento pelo Acórdão 2515/2019 do Tribunal de Contas da União - TCU (Brasil, 2019j) que foi editado antes da aprovação do PPA 2020-2023 pelo Congresso Nacional. De acordo com o TCU muitas dessas falhas estavam em desacordo com a CF/88 e a legislação vigente, como o baixo índice de regionalização das metas; a fragilidade no desenho dos programas finalísticos; a falta de coerência entre os atributos dos programas; e a presença de metas sem o real compromisso com os resultados.

Após a aprovação do PPA 2020-2023 (Brasil, 2019j), o Ministério da Economia por conta das recomendações do TCU criou um atributo gerencial chamado “resultado intermediário”, que se trata de um produto (bem ou serviço) ou resultado de uma ação governamental, que contribui para alcance do objetivo e meta do programa de forma relevante.

Com essa alteração o PPA retomou um nível maior de informação e transparência, além de trazer maior flexibilidade ao PPA.

Após anos de desprezo institucional, o PPA previsto no Art. 165, I, § 1º, da CF/88, chegou o mais perto da sua extinção quando o governo federal também em 2019 enviou uma Proposta de Emenda à Constituição - PEC para extinguir o plano. A proposta da PEC em contrapartida tinha como objetivo substituir a Lei Orçamentária Anual (LOA) pela Lei Orçamentária Plurianual, mas com a fixação das despesas para apenas um exercício (Paulo, 2020).

Ainda em 2019 foi aprovada a EC nº 105 (Brasil, 2019b) que criou as transferências especiais (“emendas PIX”), um ataque ao planejamento governamental federal que vai na contramão das iniciativas de integração e coordenação da União com estados e municípios em termos de políticas públicas. Isso porque as transferências especiais (“emenda PIX”) estão em um programa que não entra no PPA 2019-2023 (Brasil, 2019j), nem o PPA 2024-2027 (Brasil, 2024d).

Com a mudança de Presidente da República em janeiro de 2023 houve a recriação do Ministério do Planejamento que havia sido incorporado ao Ministério da Economia no governo anterior. Os processos que estavam então sob a gestão de Secretarias que não tinham o PPA como competências principais, como a Secretaria de Orçamento Federal e a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria, foram retomados pelo Ministério do Planejamento. Nesse contexto foi aprovado o novo PPA 2024-2027. (BRASIL, 2024d)

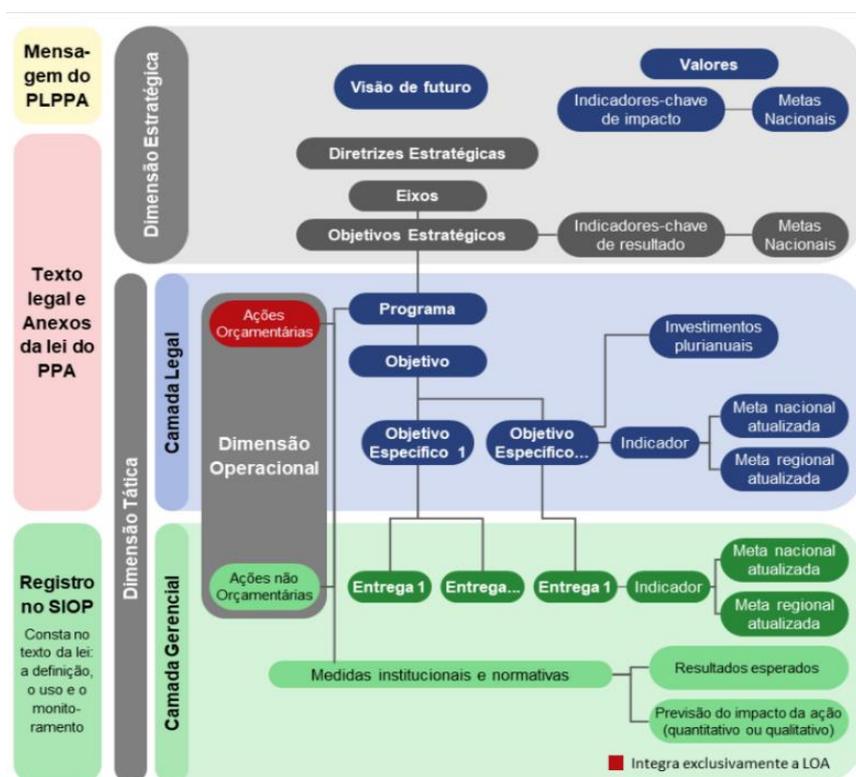
O PPA 2024-2027 define as diretrizes, os programas, os objetivos e as metas para a atuação do governo federal no quadriênio, e busca refletir as políticas públicas e planos já existentes e em processo de formulação. Os programas do PPA estão expressos na LOAs, bem como as vinculações entre ações orçamentárias e programas. A regra é que cada ação seja vinculada a apenas um programa, com exceção das ações padronizadas como a ação 2000 - Administração da Unidade (Brasil, 2024d).

O PPA 2024-2027 é estruturado em uma dimensão estratégica com diretrizes, objetivos e metas estratégicas para sua vigência. É uma dimensão tática que possui programas elaborados para minimizar e solucionar problemas sociais ou aproveitar oportunidades que podem impulsionar o desenvolvimento do país. A ideia expressa no plano é que os objetivos, metas e indicadores sejam apurados periodicamente e seus resultados sejam apresentados à sociedade e ao Congresso Nacional.

Os objetivos e metas buscam incorporar a dimensão territorial e recortes de públicos

vulneráveis. Ambas as dimensões, estratégica e tática, pertencem à camada legal do PPA, o que é inédito. Também são inéditos o nível e extensão da participação social, que permeou todo o processo de elaboração do PPA, e a primeira vez que se estabelecem transversalidades no texto da lei e que o Plano traz, dentre seus anexos, a dimensão estratégica, sumário de cenário macroeconômico e fiscal e a marcação (tagging) de prioridades e transversalidades. A figura 6 mostra uma visão geral da estrutura do PPA 2024-2027 (Brasil, 2024d).

Figura 6- Estrutura do PPA



Fonte: Manual Técnico de Orçamento 2025 (Brasil, 2024c)

O PPA 2024-2027 foi estruturado em programas, enquanto a LOA é estruturada em ações orçamentárias a cada ano. A vinculação entre os dois instrumentos se dá por meio das regras estabelecidas pela LDO. Cada programa abarca uma série de ações orçamentárias para que os objetivos e as metas do PPA sejam alcançados. A exceção está no programa 903 - Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica, formado por uma série de ações orçamentárias que basicamente transferem recursos em posse da União para estados e municípios, reais proprietários dos mesmos, e não integram o PPA (Brasil, 2024d).

Na fase de aprovação da LOA, as emendas parlamentares devem ser compatíveis com

o PPA 2024-2027, para isso a emenda tem que se enquadrar em algum programa do PPA. As emendas individuais, de bancada e de comissão também só podem ser alocadas em programação orçamentária de natureza discricionária de acordo com o Art. 78, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024, portanto não podem incidir sobre as despesas financeiras - RP 0 ou as despesas primárias obrigatórias - RP 1. O Quadro XII faz essa relação entre as transferências especiais (“emendas PIX”), os programas e o PPA.

Quadro XII - transferências especiais (“emendas PIX”) e relação com o PPA

Tipo de emenda parlamentar	Ação orçamentária utilizada	Programa	Programa que integra o PPA
Emendas individuais RP-6 executadas por transferências especiais (“emendas PIX”)	0EC2 - transferências especiais	903 - Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica	NÃO
Demais emendas parlamentares (individuais, de bancada estadual e de comissão)	Ações discricionárias	Programas finalísticos	SIM

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Portal da Transparência.

O quadro XII mostra que apenas as emendas individuais, quando executadas por meio das transferências especiais (“emendas PIX”), não possuem uma vinculação com o PPA. As emendas individuais, quando são executadas de forma tradicional, chamada de “finalidade definida”, bem como os outros tipos de emendas (bancada estadual e comissão) são executadas sempre em uma programação orçamentária vinculada ao PPA. Ou seja, as transferências especiais (“emendas PIX”) são menos transparentes e desvinculadas do planejamento federal de políticas públicas.

A partir da Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, houve a criação de uma nova realidade para as contas públicas no Brasil, com ênfase para quatro conceitos importantes e interligados: planejamento, transparência, controle e responsabilização. De acordo com a LRF, para uma gestão fiscal responsável são necessárias ações planejadas e transparentes por parte do setor público para garantir um equilíbrio orçamentário (Sales, 2014). A LRF instituiu a necessidade de ações planejadas e gestão compartilhada, o que exige transparência nas finanças do setor público. Com isso se evitam riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, tendo em vista a

necessidade de cumprimento de metas públicas de resultado das receitas e despesas de acordo com Pires (2002, p.105)

No entanto as transferências especiais (“emendas PIX”) vão na contramão da LRF. De acordo com o Art. 166 - A, incisos I e II, da CF/88 as emendas individuais apresentadas ao projeto de LOA poderão alocar recursos a estados e municípios por meio de: I - transferência especial; ou II - transferência com finalidade definida. Como 50% das emendas individuais devem ser destinadas obrigatoriamente a ações e serviços públicos de saúde, de acordo com Art. 166, § 9º, da CF/88, na prática os parlamentares acabam por ter também que destinar pelos menos 50% das emendas individuais por meio das transferências com finalidade definida. E a outra metade fica livre para ser usada ou não por meio das transferências especiais (“emendas PIX”).

Então, até metade das emendas individuais podem ser utilizadas a cada ano totalmente fora do planejamento da União, que é o PPA. Isso porque quando os parlamentares escolhem usar as transferências especiais (“emendas PIX”), isso é feito por meio de uma ação orçamentária classificada como operação especial que não integra o PPA. Ou seja, cerca de R\$ 12,5 bilhões podem ser alocados a cada ano pelos parlamentares totalmente fora do planejamento federal. O quadro XIII mostra os tipos de emendas parlamentares, bem como suas vinculações com o PPA.

Quadro XIII - Tipos de emendas parlamentar e a vinculação com o PPA

Tipo de emenda parlamentar	Vinculação com algum programa do PPA
Emendas individuais RP-6 executadas por transferências especiais (“emendas PIX”)	NÃO
Emendas individuais RP-6 executadas por finalidade definida	SIM
Emendas de bancada RP-7	SIM
Emendas de comissão RP-8	SIM
Emendas de relator RP-9 (2020, 2021 e 2022)	SIM

Fonte: Elaborado pelo autor com base na LDO - 2022 (Brasil, 2021c).

De acordo com o quadro XIII, de todas emendas parlamentares existentes, as emendas individuais executadas por meio das transferências especiais (“emendas PIX”) são as únicas que não tem uma vinculação com o Plano Plurianual - PPA. Então, mesmo as emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”), que existiram nos anos de 2020, 2021 e 2022, e foram

consideradas inconstitucionais pelo STF, tinham uma vinculação com os programas do PPA. Nesse sentido, as transferências especiais (“emendas PIX”) podem ser consideradas até menos transparentes do que as emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”).

A ação orçamentária das transferências especiais (“emendas PIX”) fica dentro do programa 0903 - Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica, que não faz parte do PPA. No entanto, cada uma das ações desse programa de transferência de recursos possui critérios claros e específicos, como mostra o quadro XIV, com exceção da ação 0EC2 - Transferências Especiais (“emendas PIX”).

Quadro XIV - Critérios de distribuição das ações orçamentárias que integram o programa 0903 - Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica

Ação Orçamentária	Critérios de Distribuição
0EC2 - Transferências Especiais	Com base no Art 166-A da CF/88: Não há critério de distribuição entre estados e municípios. Os parlamentares podem escolher livremente quanto querem enviar para os beneficiários. E não há nenhuma diretriz que coordene a distribuição. Assim alguns estados e municípios podem receber muitos recursos e outros não receberem nada.
0044 - Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE (CF, art.159)	Critérios de renda e tamanho da população calculados pelo IBGE ³⁷
0045 - Fundo de Participação dos Municípios - FPM (CF, art.159)	Critérios população de cada Município e da renda per capita de cada estado ³⁸
0046 - Transferência da cota-parte dos Estados e DF exportadores na arrecadação do IPI (CF, Art. 159)	Proporcional ao valor das exportações de cada estado e DF ³⁹
006M - Transferência do imposto territorial rural - ITR	O ITR é distribuído para o Município ou Distrito Federal na proporção de 50% da arrecadação do mesmo relativamente aos imóveis neles situados para os entes não conveniados, e 100% para os conveniados com a RFB no tocante à delegação das atribuições de fiscalização, lançamento de ofício e cobrança do

³⁷ De acordo com a cartilha sobre FPE da Secretaria do Tesouro Nacional, disponível em https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/28549_909191/anexos/6379_227182/Cartilha%20FPE.pdf?v=4489:inline acesso em 30/07/2024

³⁸ De acordo com a cartilha sobre FPM da Secretaria do Tesouro Nacional, disponível em: https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/28549_909191/anexos/6370_978491/Cartilha%20FPM.pdf?v=484. Acesso em 30/07/2024

³⁹ Com base na Lei Complementar n° 61 de 26 de dezembro de 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp61.htm, aceso em 30/07/2024

	imposto. ⁴⁰
Ações de transferências ao Distrito Federal como serviços de públicos de saúde, bombeiros, manutenção da polícia civil e militar entre outros	São repassados apenas ao Distrito Federal por conta do Artigo 21, XIV, da CF/88
00H6 - Transferência do imposto sobre operações financeiras Incidentes sobre o ouro - IOF Ouro	De acordo com o Art. 153, § 5º, da CF/88: A União entregará a arrecadação do IOF-Ouro integralmente ao DF (100%), ou 30 % aos Estados e 70% Municípios do valor do IOF incidente sobre o ouro.
00NY - Transferência de Recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002)	De acordo com a Lei 10.438/2002 os recursos são utilizados para subsidiar a conta de energia nos municípios com baixa infraestrutura de disponibilidade de energia elétrica por domicílio, com base nos dados do Censo 2000 do IBGE.
00PX - Transferência de Recursos Arrecadados por Taxa de Ocupação, Foro e Laudêmio	O artigo 27 da Lei 13.240/2015 estabelece que 20% das taxas recolhidas pelo governo federal sobre os imóveis de sua propriedade sejam repassados aos Municípios onde estão localizados
00SE - Transferência Temporária a Estados, Distrito Federal e Municípios nos termos da Lei Complementar nº 176/2020	De acordo com a Lei Complementar nº 176/2020, a União deverá repassar o total de R\$ 58 bilhões, até 2037, para estados e municípios, para compensar as perdas da Lei Kandir.
00UV - Implementação da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura	R\$3 bilhões desde 2023 distribuídos a estados, DF e municípios de acordo com a Portaria MINC nº 80/2023.
00WF - Apoio Financeiro aos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul com Estado de Calamidade Pública Reconhecido pelo Poder Executivo Federal	Ação temporário para financiar apoio financeiro ao estado do Rio Grande do Sul por conta das enchentes de 2024
0223 - Transferência de Cotas-Partes da Compensação Financeira - Tratado de ITAIPU (Lei nº 8.001, de 1990 - Art.1º)	De acordo com a Resolução Normativa da ANEEL nº 1.027, de 19 de julho de 2022 os municípios recebem uma compensação financeira quando afetados proporcionalmente por áreas inundadas.
0369 - Transferência das Quotas Estadual e Municipal do Salário-Educação	Repases na proporção das matrículas de cada rede de ensino e o total das matrículas da educação básica pública. ⁴¹
0546 - Transferências de Cotas-Partes da	Todos os meses, as concessionárias destinam à ANEEL 7% do valor da energia produzida a título de Compensação Financeira. Esses 7% são divididos na proporção de o correspondente a 0,75% para o

⁴⁰ De acordo com a cartilha sobre ITR da Secretaria do Tesouro Nacional, disponível em https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/28549_909191/anexos/6372_272933/Cartilha%20ITR.pdf?v=6836 acesso em 30/07/2024

⁴¹ De acordo com informações do site do Ministério da Educação disponíveis pelo link a seguir: <https://encurtador.com.br/hgIsB>

Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos para fins de Geração de Energia Elétrica (Lei nº 8.001, de 1990 - Art.1º)	Ministério do Meio Ambiente e 6,25% para União, estados, municípios e DF
0547 - Transferências de Cotas-Partes da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Lei nº 8.001, de 1990 - Art.2º)	A distribuição da Contribuição segue os seguintes critérios publicados em lei ⁴²
0999 - Transferência de repartição da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE Combustíveis	O critério de repartição entre os Estados e o DF é o seguinte: 40% proporcionalmente à extensão da malha viária federal e estadual pavimentada existente em cada UF; 20% proporcionalmente à população; · 10% distribuídos em parcelas iguais entre as UFs. Já o critério de repartição entre os Municípios:· 50% segundo o rateio do FPM; · 50% proporcionalmente à população.
09HB - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	Nesse caso os recursos não são distribuídos para estados e municípios, tendo em vista que se trata da previdência apenas de servidores públicos federais.
0A53 - Transferências das Participações pela Produção de Petróleo e Gás Natural (Lei nº 9.478, de 1997)	Os critérios de distribuição, no caso dos royalties, dependem se a produção é em mar ou terra ⁴³
0C03 - Transferência de Recursos Decorrentes de Concessões Florestais (Lei nº 11.284, de 2006 - Art. 39)	Distribuídos ao estados e municípios proporcionalmente à distribuição da floresta pública outorgada em suas respectivas jurisdições
0C33 - Transferência ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB	A distribuição é realizada com base no número de alunos da educação básica pública, de acordo com

⁴² 7% (sete por cento) para a entidade reguladora do setor de mineração; 1% (um por cento) para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT); 1,8% (um inteiro e oito décimos por cento) para o Centro de Tecnologia Mineral (Cetem); 0,2% (dois décimos por cento) para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); 15% (quinze por cento) para o Distrito Federal e os Estados onde ocorrer a produção; 60% (sessenta por cento) para o Distrito Federal e os Municípios onde ocorrer a produção; 15% (quinze por cento) para o Distrito Federal e os Municípios, quando afetados pela atividade de mineração e a produção não ocorrer em seus territórios

⁴³ ROYALTIES DE TERRA: Parcela de 5% - Estados e Municípios dividem os royalties de terra referentes à primeira parcela de 5%. Os Estados produtores recebem uma fatia de 70% dos royalties, mas precisam redistribuir um quarto disso (17,5%) entre seus Municípios, de acordo com a cota-parte do ICMS; Acima de 5% - diferentemente da parcela básica de 5%, a alíquota excedente de 5% é parcialmente destinada à União, e os Estados produtores não precisam repassar parte dos seus royalties aos Municípios. Ou seja, recebem royalties sobre a alíquota excedente apenas os Municípios produtores ou aqueles afetados por operações de embarque e desembarque de óleo e gás.

ROYALTIES DE MAR - Parcela de 5% - a alíquota básica de royalties sobre a produção marítima é dividida entre a União, os Estados "confrontantes" com poços de petróleo e os Municípios, de acordo com distintos critérios a seguir discriminados. Os Estados confrontantes também devem repassar a seus Municípios 25% dos royalties que recebem de acordo com a cota-parte do ICMS; e Acima de 5% - os royalties decorrentes da alíquota excedente sobre a produção marítima são mais concentrados pela União, que fica com 40% do total, e a distribuição entre os Municípios é mais restrita do que na parcela básica.

	dados do último censo escolar ⁴⁴
--	---

Fonte: Elaborado pelo autor com base em informações da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Educação, Ministério do Meio Ambiente, Ministério de Minas e Energia e legislações diversas.

O quadro XIV mostra os critérios de distribuição de cada uma das ações orçamentárias que integram o programa 0903 - Operações Especiais com base na LOA/2024. Nota-se que, com exceção da ação 0EC2 - Transferências Especiais (“emendas PIX”), todas as outras ações orçamentárias possuem critérios objetivos de distribuição dos recursos, tais como: tamanho da população, renda per/capita, número de alunos da escola básica e tamanho da malha rodoviária.

Ou seja, além das 0EC2 - Transferências Especiais (“emendas PIX”) não fazerem parte do PPA, principal instrumento de planejamento institucional em nível federal, mesmo quando comparada a outras ações orçamentárias classificadas como operações especiais, nota-se uma total falta de transparência e clareza de como os recursos serão distribuídos entre os municípios e estados.

Tendo em vista que os investimentos públicos realizados pelo governo federal dependem cada vez mais das emendas parlamentares, em um contexto de forte restrição fiscal, é preciso rever essa questão da total discricionariedade que os parlamentares possuem no envio de recursos. Como também é preciso acompanhar com mais detalhes a execução desses recursos.

4.7 – COMPARAÇÃO NA FORMULAÇÃO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS: FINALIDADE DEFINIDA VERSUS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (“EMENDAS PIX”)

O processo de formulação das emendas parlamentares ao orçamento começa com a apresentação das emendas pelos parlamentares no sistema Lexor⁴⁵ do Congresso Nacional. Nesse sistema são apresentadas todas as emendas, sejam as individuais ou as coletivas (bancada estadual ou comissão). Quando se trata das emendas individuais, os parlamentares

⁴⁴ Informações do Ministério da Educação disponíveis pelo link: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article/128-perguntas-frequentes-911936531/fundeb-1960787641/146-como-e-feita-a-divisao-dos-recursos-distribuidos-pelo-fundeb> acesso em 30/7/2024

⁴⁵ O sistema Lexor é o sistema que permite aos deputados federais e senadores apresentarem suas emendas parlamentares durante a fase de tramitação da LOA no Congresso Nacional, conforme o site da Câmara: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2023/tramitacao/emendas-ao-projeto-de-lei-exceto-as-da-receita/Videoaula.html> acesso em 30/08/2024

devem escolher nesse momento se querem executar por meio das transferências especiais (“emendas PIX”), em que os municípios e estados passam a ter gestão total dos recursos enviados pela União, ou se a execução será realizada por meio da finalidade definida, em que é necessário detalhar o gasto já nessa etapa de formulação de emendas.

A figura 7 mostra um modelo de um espelho⁴⁶ de emenda parlamentar individual em que o parlamentar escolheu executar por meio da finalidade definida. O município beneficiário da emenda parlamentar é Irecê - BA. Nessa escolha o parlamentar já deve indicar uma série de informações sobre a real intenção de como deve ser executada a emenda, tendo em vista a finalidade final do gasto, que pode ser a construção de uma quadra esportiva, a reforma de hospital, a manutenção de uma escola municipal etc.

⁴⁶ O espelho das emendas parlamentares mostram quais emendas foram apresentadas

Figura 7 - Espelho de uma emenda parlamentar apresentada no exercício de 2023, alocada para o funcionamento e apoio a projetos esportivos.


 Congresso Nacional
 Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
 Lexor - Sistemas de Leis Orçamentárias
 PLN 32/2022 - Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2023

Avulso de Emendas

TIPO AUTOR	TIPO DE EMENDA	EMENDA
Individual	APROPRIAÇÃO	38950015
EMENTA		
ESPORTE - CUSTEIO FAZENDA NOVA CANAÃ		
MODALIDADE DE EMENDA		
Individual		
ESFERA ORÇAMENTÁRIA		
10 - Orçamento Fiscal		
ÁREA DE GOVERNO		
25 - Esporte		
MODALIDADE DE INTERVENÇÃO		TIPO DE REALIZAÇÃO
420 - Funcionamento e Apoio a Projetos		752 - Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer
ACRÉSCIMOS À PROGRAMAÇÃO		
ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO		UNIDADE ORÇAMENTÁRIA
55000 - Ministério da Cidadania		55101 - Ministério da Cidadania - Administração Direta
FUNCIONAL PROGRAMÁTICA 27.812.5026.20JP.		
FUNÇÃO		SUBFUNÇÃO
27 - Desporto e Lazer		812 - Desporto Comunitário
PROGRAMA		
5026 - Esporte		
AÇÃO		
20JP - Desenvolvimento de Atividades e Apoio a Projetos e Eventos de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social		
SUBTÍTULO		
- No Município de Irecê - BA		
LOCALIDADE BENEFICIADA		COMPLEMENTO DA LOCALIDADE
2914604 - Irecê		
ESPECIFICAÇÃO DO PRODUTO / UNIDADE DE MEDIDA		META
Pessoa beneficiada (unidade)		
		QTD META A ALTERAR
		10
GND		MODALIDADE DE APLICAÇÃO
3 - Outras Despesas Correntes		50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
		RP
		6
		em R\$ 1,00
		ACRÉSCIMO
		500.000
		TOTAL:
		500.000
CANCELAMENTOS COMPENSATÓRIOS		
SEQUENCIAL FONTE		GND
000003301		1000
		9 - Reserva de Contingência
		MODALIDADE DE APLICAÇÃO
		99 - A Definir
		ID
		0
		RP
		2
		em R\$ 1,00
		CANCELAMENTO
		500.000
		TOTAL:
		500.000
JUSTIFICATIVA		
<p>A apresentação dessa emenda visa atender crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos com a oferta de múltiplas vivências esportivas, atividades físicas, recreativas e de lazer com vistas ao desenvolvimento integral, com ênfase nas ações intersetoriais, priorizando população em áreas de vulnerabilidade social e beneficiando povos e comunidades tradicionais, financiando e capacitando gestores, professores, monitores e agentes sociais de esporte e lazer, adquirindo e distribuindo material didático, esportivo e equipamentos e outras ações, implantando uma política de acompanhamento e avaliação, fomentando a realização de eventos de lazer para difusão da cultura do lazer e apontando o esporte e lazer como direito social, fomentando e difundido a produção e gestão do conhecimento, por meio de pesquisas, eventos científicos, apoio a periódicos e publicações e a implantação de centros de desenvolvimento da pesquisa, bem como apoiar ações ligadas aos estudos, diálogos e práticas de esporte e lazer.</p>		

No caso da emenda acima, o nível de detalhes apresentado pelo parlamentar deixa claro a real intenção do gasto. No campo área de governo: 25 - esporte. No tipo de realização: Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer. Na função: esporte. Na subfunção: Desporto Comunitário. Na escolha da ação orçamentária: Desenvolvimento de atividade de apoio a projetos e eventos de esporte, educação, lazer e inclusão social. O grupo de despesa é o custeio. E a justificativa é bem detalhada, o que em conjunto com as informações anteriores

mostra que a intenção do parlamentar é contribuir com o custeio da estrutura esportiva em âmbito escolar.

A figura 8 é uma emenda também apresentada para o município de Irecê - BA, só que o parlamentar escolheu a execução por meio das transferências especiais (“emendas PIX”). Nesse caso específico poucos detalhes são necessários para que a emenda seja aprovada, tendo em vista que pela EC nº 105 (Brasil, 2019b) a gestão dos recursos será feita pelo estado ou município beneficiário.

Figura 8 - Espelho de uma emenda parlamentar apresentada no exercício de 2023, para ser executada por meio de transferências especiais

TIPO AUTOR		TIPO DE EMENDA		EMENDA
Individual		APROPRIAÇÃO		13310017
EMENTA				
Irecê - Transferência Especial - Calçamento				
MODALIDADE DE EMENDA				
Individual				
ESFERA ORÇAMENTÁRIA				
10 - Orçamento Fiscal				
ÁREA DE GOVERNO				
35 - Ações de Transferência Especial				
MODALIDADE DE INTERVENÇÃO				
889 - Transferências Especiais		TIPO DE REALIZAÇÃO		
		889 - Transferências a Estados, DF e Municípios		
ACRÉSCIMOS À PROGRAMAÇÃO				
ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO		UNIDADE ORÇAMENTÁRIA		
73000 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios		73101 - Recursos sob Supervisão do Ministério da Economia		
FUNCIONAL PROGRAMÁTICA		28.845.0903.0EC2.		
FUNÇÃO		SUBFUNÇÃO		
28 - Encargos Especiais		845 - Outras Transferências		
PROGRAMA				
0903 - Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica				
AÇÃO				
0EC2 - Transferências Especiais				
SUBTÍTULO				
- No Município de Irecê - BA				
LOCALIDADE BENEFICIADA		COMPLEMENTO DA LOCALIDADE		
2914604 - Irecê				
ESPECIFICAÇÃO DO PRODUTO / UNIDADE DE MEDIDA		META		QTD META A ALTERAR
GND		MODALIDADE DE APLICAÇÃO		em R\$ 1,00
4 Investimentos		40 Transferências a Municípios		ACRÉSCIMO
				6 1.450.000
TOTAL:				1.450.000
CANCELAMENTOS COMPENSATÓRIOS				
SEQUENCIAL FONTE		GND		em R\$ 1,00
000003301 1000		9 Reserva de Contingência		CANCELAMENTO
		99 A Definir		0 2 1.450.000
TOTAL:				1.450.000
JUSTIFICATIVA				
Esta emenda destina recursos do Orçamento da União para que a prefeitura municipal de Irecê possa realizar obras de interesse público no município.				

No caso da emenda apresentada na figura 8, os detalhes da emenda são vagos. Na área de governo: 35 - ações de transferência especial. Na modalidade de intervenção: 889 - transferências especiais. No tipo de realização: 889 - transferências a estados, DF e municípios. Na função: 28 - encargos especiais. Na subfunção: 845 - outras transferências. Na ação orçamentária: 0EC2 - Transferências especiais. E finalmente na justificativa, em que o parlamentar pode preencher livremente e explicar a intenção da emenda parlamentar junto a determinado estado e município, no modelo apresentado (figura 8) as informações são vagas: “para realizar obras de interesse público do município”.

De acordo com um relatório apresentado pela organização social Transparência Brasil apenas 0,9% do total de recursos enviados por meio das transferências especiais (“emendas PIX”) identificaram no momento da apresentação das emendas parlamentares os beneficiários e as ações pretendidas, como a construção de uma creche ou a manutenção de um hospital (Transparência Brasil, 2024)

Esse é um problema de origem, tendo em vista que de acordo com a EC nº 105 (Brasil, 2019b), os recursos enviados das emendas parlamentares individuais passam a ser geridos pelos beneficiários (estados e municípios). Ou seja, mesmo que os parlamentares divulguem a intenção na alocação feita pelas transferências especiais (“emendas PIX”), os estados e municípios possuem total autonomia para realizar algo totalmente diferente com os recursos recebidos.

Uma das sugestões realizadas pela organização Transparência Brasil é que seja ampliada a rastreabilidade das transferências especiais (“emendas PIX”) no momento da apresentação da apresentação das emendas individuais pelos parlamentares, que é realizada no Congresso Nacional no âmbito da Comissão Mista de Planos e Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO (Transparência, 2024).

No entanto, mesmo que regimentalmente o Congresso Nacional seguisse nessa linha, com ou sem alterações nas resoluções que normatizam o funcionamento da CMO, as transferências especiais (“emendas PIX”) não seriam mais transparentes. O que poderia ficar mais claro era a intenção do parlamentar ao destinar parte de suas emendas individuais para determinado estado ou município. E não como esses recursos foram aplicados.

Para haver mais transparência nos gastos enviados a estados e municípios é necessário que os entes beneficiados divulguem a execução dos recursos recebidos. Nesse sentido o artigo 83, § 4º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 (Brasil, 2024d) poderá cumprir melhor a função, tendo em vista que estabelece que os entes beneficiários das transferências especiais

(“emendas PIX”) deverão comprovar até 31 de dezembro de 2024 como foram utilizados os recursos na execução do objeto previamente informado por meio do site Transferegov.br sob pena de vedação a novas transferências especiais enquanto perdurar o descumprimento.

No entanto, segue outros problemas como o distanciamento das emendas parlamentares individuais, do que é estabelecido como planejamento no PPA federal. Esse é um problema de origem da criação das transferências especiais (“emendas PIX”). De acordo com o artigo 166, § 3º, as emendas parlamentares só poderão ser aprovadas caso sejam compatíveis com o PPA e a LDO.

O problema é que no caso das transferências especiais (“emendas PIX”) o processo decisório do que será feito com os recursos não fica mais na União, mas é transferido para estados e municípios. Então só é possível estabelecer uma relação com o planejamento dos beneficiários, e não com o PPA federal. Nesse sentido fica uma contradição entre o que foi aprovado na EC nº 105 (Brasil, 2019b) com o artigo 166, § 3º, da CF/88 que diz que as emendas ao projeto de LOA só podem ser aprovadas quando forem compatíveis com o PPA e com a LDO.

4.8 - DISTRIBUIÇÃO IRREGULAR DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (“EMENDAS PIX”) ENTRE OS MUNICÍPIOS

Um dos argumentos para atribuir aos parlamentares e não ao Poder Executivo, o papel de alocação das dotações orçamentárias em âmbito municipal é que em tese os parlamentares, por estarem mais próximos da população, saberiam melhor as necessidades da população de cada cidade. Por dedução, se os parlamentares representam o interesse da população de cada um dos estados pelos quais foram eleitos, o natural seria que as cidades com mais habitantes e votos, recebessem mais recursos. No entanto, a tabela XIV, que compara os municípios que per/capita mais receberam e menos receberam transferências especiais (“emendas PIX”) por estado entre 2020 e 2023, se verifica uma distribuição bem irregular.

Tabela XIV – Comparação entre municípios que per/capita mais receberam e menos receberam transferências especiais (“emendas PIX”) por estado entre (2020 – 2023)⁴⁷

UF	Classificação valor per/capita	Município	Total R\$	População	Valor per capita
Acre	Mais recebeu	Assis Brasil	11.495.485,0	8.100	1.419,2
	Menos recebeu	Rio Branco	19.030.556,0	364.756	52,2
Alagoas	Mais recebeu	Jundiá	18.500.000,0	4.093	4.534,4
	Menos recebeu	Maceió	4.116.380,0	957.916	4,3
Amazonas	Mais recebeu	Juruá	6.308.277,0	10.742	587,0
	Menos recebeu	Manaus	5.889.993,0	2.063.547	2,9
Amapá	Mais recebeu	Pracuúba	12.997.551,0	3.803	3.417,7
	Menos recebeu	Macapá	89.326.371,0	442.933	201,7
Bahia	Mais recebeu	Firmino Alves	9.365.358,0	4.873	1.921,9
	Menos recebeu	Salvador	700.000,0	2.418.005,0	0,3
Ceará	Mais recebeu	Quiterianópolis	15.840.414,0	20.213	783,7
	Menos recebeu	Fortaleza	7.175.000,0	2.428.678	3,0
Espírito Santo	Mais recebeu	Alegre	24.592.959,0	29.177	842,9
	Menos recebeu	Aracruz	450.000,0	94.765	4,7
Goiás	Mais recebeu	Davinópolis	5.732.625,0	1.902	3.014,0
	Menos recebeu	Rio Verde	380.000,0	225.696	1,7
Maranhão	Mais recebeu	Afonso Cunha	8.720.000,0	6.144	1.419,3
	Menos recebeu	São Luís	7.058.865,0	1.037.775	6,8
Minas Gerais	Mais recebeu	Mathias Lobato	5.123.322,0	3.038	1.686,4
	Menos recebeu	Ibirité	50.000,0	170.387	0,3
Mato Grosso do Sul	Mais recebeu	Caracol	3.400.000,0	5.036	675,1
	Menos recebeu	Dourados	5.851.750,0	243.368	24,0
Mato Grosso	Mais recebeu	Jangada	30.021.765,0	7.426	4.042,8
	Menos recebeu	Comodoro	50.000,0	18.238	2,7
Pará	Mais recebeu	Bannach	2.088.333,0	4.031	518,1
	Menos recebeu	Tucuruí	62.920,0	91.306	0,7
Paraíba	Mais recebeu	Coxixola	769.596,0	1.824	421,9
	Menos recebeu	João Pessoa	4.420.000,0	833.932	5,3

⁴⁷ Foram desconsiderados os municípios que não receberam nenhum recurso por meio de transferências especiais (“emendas PIX”)

Pernambuco	Mais recebeu	Brejinho	27.700.000,0	7.720	3.588,1
	Menos recebeu	Cabo de Santo Agostinho	479.000,0	203.216	2,4
Piauí	Mais recebeu	Barra D`Alcantara	18.771.382,0	3.995	4.698,7
	Menos recebeu	Teresina	2.311.646,0	866.300	2,7
Paraná	Mais recebeu	Bituruna	41.949.609,0	15.533	2.700,7
	Menos recebeu	Curitiba	4.396.837,0	1.773.733	2,5
Rio de Janeiro	Mais recebeu	Carapebus	5.499.993,0	13.847	397,2
	Menos recebeu	Macaé	100.000,0	246.391	0,4
Rio Grande do Norte	Mais recebeu	Timbaúba dos Batistas	3.171.350,0	2.348	1.350,7
	Menos recebeu	Natal	6.500.261,0	751.300	8,7
Rondônia	Mais recebeu	São Felipe D`Oeste	17.437.313,0	5.258	3.316,3
	Menos recebeu	Porto Velho	8.300.000,0	460.413	18,0
Roraima	Mais recebeu	São Luiz	97.407.718,0	7.315	13.316,2
	Menos recebeu	Boa Vista	6.940.000,0	413.486	16,8
Rio Grande do Sul	Mais recebeu	Selbach	800.000,0	5.107	156,6
	Menos recebeu	Passo Fundo	1.620.000,0	206.224	7,9
Santa Catarina	Mais recebeu	Sul Brasil	2.700.000,0	2.832	953,4
	Menos recebeu	Blumenau	875.000,0	361.261	2,4
Sergipe	Mais recebeu	Amparo do São Francisco	3.350.000,0	2.170	1.543,8
	Menos recebeu	Aracaju	500.000,0	602.757	0,8
São Paulo	Mais recebeu	Águas de São Pedro	2.950.000,0	2.780	1.061,2
	Menos recebeu	São Paulo	38.910.058,0	11.451.245	3,4
Tocantins	Mais recebeu	Luzinópolis	6.650.000,0	2.717	2.447,6
	Menos recebeu	Gurupi	2.600.000,0	85.126	30,5

Fonte: Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) em 30/06/2024

Conforme a tabela XIV há uma discrepância na distribuição per/capita dos recursos recebidos pelos municípios por meio das transferências especiais (“emendas PIX”), sendo bastante comum municípios de menos de 5 mil habitantes serem os mais beneficiados pelos parlamentares, o que é contraditório tanto por critérios técnicos, quanto por critérios políticos e eleitoral.

É preciso ressaltar que não entraram no comparativo da tabela XIV os municípios que não receberam nenhum recurso de transferências especiais (“emendas PIX”). E chama a

atenção a quantidade de recursos per/capita recebidos por municípios com a população menor que 5 mil habitantes, como Luzinópolis (TO) que recebeu R\$ 2.447 per/capita; Barra D`Alcantara (PI) que recebeu R\$ 4.698 per/capita; Pracuúba (AP) que recebeu R\$ 3.417 per/capita; e Jundiá (AL) que recebeu R\$ 4.534 per/capita.

Por outro lado, nota-se que municípios com muitos habitantes, ou seja, muitos votos em potencial para os parlamentares receberam um valor per/capita ínfimo, como as capitais: Aracaju que recebeu R\$ 0,8 per/capita e Salvador que recebeu R\$ 0,3 per/capita.

4.9 – PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (“EMENDAS PIX”)

Após anos de execução das transferências especiais (“emendas PIX”) se observa que poucos beneficiários (estados e municípios) entregaram um relatório de prestação de contas sobre o que foi realizado com os recursos recebidos. A LDO/2024 prevê um dispositivo para aumentar o número de relatórios entregues, de acordo com a Lei caso o ente beneficiário não comprove a utilização dos recursos na execução do objeto previamente informado por meio do Transferegov.br até 31 de dezembro de 2024, haverá uma pena de vedação a novas transferências especiais (“emendas PIX”).

A tabela XIV mostra o histórico das transferências especiais (“emendas PIX”) ao longo dos anos. Houve um crescimento gradativo tanto do número de transferências, como de valores totais delas. No entanto, a prestação de contas ainda permanece baixa. Resta saber se haverá um aumento substancial de relatórios de prestação de contas entregues, após a LDO/2024 criar um mecanismo de *enforcement* para a prestação de contas.

Tabela XIV - Dados das prestações de contas realizadas por estados municípios que receberam as transferências especiais (“emendas PIX”) entre (2020 - 2024)

Ano	Nº de transferências especiais (“emendas PIX”) (A)	Valor total (B)	Nº de relatórios entregues para prestação de contas (C)	% C/A (D)
2020	1.629	R\$ 621 milhões	276	17%
2021	4.672	R\$ 2 bilhões	761	17%
2022	8.221	R\$ 3,3 bilhões	666	8%
2023	8.925	R\$ 7,0 bilhões	321	4%
2024	10.771	R\$ 7,6 bilhões	82	0,8%
Total	34.218	R\$ 20,5 bilhões	2.106	6%

Fonte: elaborado pelo próprio autor com base em informações extraídas do TransfereGov até 12/07/24

Conforme exposto na Tabela XIV, apesar de haver uma aparente redução de relatórios entregues entre 2020 e 2024, isso não significa necessariamente uma redução na preocupação com a prestação de contas, tendo em vista a possibilidade de se prestar contas dos recursos no futuro. Ou seja, não tem prazo fixo. Referente ao ano de 2020, primeiro ano de vigência das transferências especiais, apenas 17% haviam prestado contas até 12/07/2024.

Com a LDO/2024 que inclui uma data limite (31/12/24) para a prestação de contas do uso dos recursos recebidos por estados e municípios, que se poderá se ter um panorama das prestações de contas das transferências especiais (“emendas PIX”) a cada ano. Essa inovação ainda está tendo uma discreta mudança, tendo em vista que até 12/07/2024, apenas 0,8% das transferências especiais haviam prestado contas.

A tabela XV mostra dados das prestações de contas de estados, DF e municípios de todas as transferências especiais (“emendas PIX”) de 2020 a 2024. Num primeiro olhar a intuição é que os municípios no geral prestam mais informações (6%) do que estados sobre a execução das transferências. No entanto, não é possível saber se a prestação de contas menor pelos estados se dá ou não por conta de uma lentidão maior na utilização dos recursos em comparação aos municípios.

Tabela XV - Dados das prestações de contas das transferências especiais (“emendas PIX”) realizadas entre (2020 - 2024) por grupo de entes da federação.

Entes da federação	Nº de transferências especiais (“emendas PIX”) (A)	Valor total (B)	Nº de relatórios entregues para prestação de contas (C)	% C/A (D)
Estados e DF	596	R\$ 1,7 bilhões	37	6,2%
Municípios	33.474	R\$ 18,8 bilhões	2.069	6,1%
Total	34.218	R\$ 20,5 bilhões	2.106	6,1%

Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base em informações extraídas do TransfereGov até 12/07/24

A tabela XV mostra que dos R\$ 20,5 bilhões de recursos de transferências especiais (“emendas PIX”), menos de R\$ 1 bilhão tiveram prestação de contas até o momento. Ou seja, é difícil saber como foram gastos cerca de R\$ 19,5 bilhões transferidos para estados e municípios, até mesmo saber se os recursos já foram ou não usados. E a proporção não muda entre municípios e estados, ambos tiveram cerca de 6,2% de relatórios entregues referente às prestações de contas

Já a tabela XVI mostra o valor total das transferências especiais (“emendas PIX”) para estados e municípios, o valor total das transferências com prestação de contas, e o percentual entre as duas informações citadas.

Tabela XVI - Dados do valor transferido com prestações de contas realizadas entre (2020 - 2024) por grupo de entes da federação

Entes da federação	Valor total (A)	Valor transferido com prestação de contas (B)	% B/A (C)
Estados e DF	R\$ 1,7 bilhões	R\$ 69 milhões	4%
Municípios	R\$ 18,8 bilhões	R\$ 864 milhões	4,1%
Total	R\$ 20,5 bilhões	R\$ 933 milhões	4,5

Fonte: Elaborado pelo próprio autor com base em informações extraídas do TransfereGov até 12/07/24

Pelos dados da tabela XVI, fica claro a falta de transparência das transferências especiais (“emendas PIX”) entre 2020 e 2024, tendo em vista que quase R\$ 20 bilhões dos valores executados não tiveram sua prestação de contas concluídas, o que representa cerca de 95%. Dos R\$ 1,7 bilhões transferidos a estados e Distrito Federal, cerca de R\$ 69 milhões tiveram a prestação de contas realizada, o que corresponde a apenas 4%. E em âmbito municipal, dos R\$ 18,8 bilhões transferidos, cerca de R\$ 864 milhões tiveram a prestação de contas realizada, o que corresponde a apenas 4%.

Ou seja, do total de R\$ 20,5 bilhões transferidos a entes subnacionais (estados, DF e municípios) por meio das transferências especiais (“emendas PIX”) entre 2020 e 2024, apenas R\$ 933 milhões tiveram sua prestação de contas realizada. O que corresponde a cerca de 4,5%. Com a alteração dada pela LDO/2024, que prevê a necessidade de prestação de contas para os beneficiários continuarem a receber recursos e considerando que isso irá ser incorporado a outras LDOs futuras

4.10 – ATUAÇÃO RECENTE DO STF SOBRE AS TRANSFERÊNCIA ESPECIAIS (“EMENDAS PIX”)

A partir de agosto de 2024, uma série de decisões do STF sobre as transferências especiais (“emendas PIX”) começaram a ocorrer, como mostra o quadro XV, abaixo.

Quadro XV - Cronologia das decisões recentes do STF sobre as transferências especiais (“emendas PIX”).

Data	Acontecimento
1 de agosto de 2024	O Ministro Flávio Dino no âmbito da ADI nº 7.688 DF decide diversas questões sobre as transferências especiais (“emendas PIX”) tais como: auditoria p/todos recursos transferidos, prestação de contas pelas OSC(s) (Brasil, 2024g)
6 de agosto de 2024	A Procuradoria Geral da República - PGR entrou com uma petição junto ao STF para pedir o fim das transferências especiais (“emendas PIX”) (Brasil, 2024h)
8 de agosto de 2024	Com base no pedido da PGR, o Ministro Flávio Dino suspendeu a execução das transferências especiais (“emendas PIX”), com exceção nos casos relacionados a calamidades públicas e obras em andamento (Brasil, 2024i)
14 de agosto de 2024	No dia 14 de agosto de 2024, o Ministro Flávio Dino suspendeu a execução das emendas impositivas após pedido de medida cautelar, ajuizadas pelo PSOL (Partido Socialismo e Liberdade) (Brasil, 2024j)
20 de agosto de 2024	Após reunião de representantes dos todos os poderes foi firmado um acordo de transparência, rastreabilidade e correção das com os seguintes detalhes: 1. Emendas individuais: a) Transferência especial (emendas pix): continuam impositivas com a necessidade de identificação antecipada do objeto, a concessão de prioridade para obras inacabadas e a prestação de contas ao TCU; b) demais: continuam impositivas, com regulação em dez dias dos critérios de impedimentos de ordem técnica após diálogo institucional entre Executivo e Legislativo. 2. Emendas de bancada estadual: serão destinadas a projetos estruturantes, vedada a individualização. 3. Emendas de comissão: serão destinadas a projetos de interesse nacional ou regional, definidos de comum acordo entre Legislativo e Executivo.

Fonte: elaborado pelo autor, com base na ordem das decisões do STF e da PGR, disponíveis em

Na ordem do Quadro XV, em 1º de agosto de 2024, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.688 Distrito Federal (Brasil, 2024g), o relator Ministro do STF Flávio Dino decidiu que:

a) as transferências especiais (“emendas PIX”) devem atender aos requisitos constitucionais da transparência e da rastreabilidade previstos no Art. 163 - A da CF/88;

b) os controles devem ser exercidos pelo TCU e pela CGU, inclusive quanto às transferências anteriores a esta decisão;

c) deve haver previamente ao recebimento dos recursos, a prestação de informações pelos beneficiários como: plano de trabalho, objeto a ser executado e o prazo da execução;

d) as transferências especiais (“emendas PIX”) para a área da saúde necessitam de parecer prévio das instâncias competentes de governança do SUS;

e) parlamentares só possam indicar essas emendas para estado ou município (integrante do estado) pelo qual foram eleitos;

f) a CGU deve realizar uma auditoria sobre as transferências especiais (“emendas PIX”), em execução em 2024

g) a CGU faça em 90 dias uma auditoria de todas transferências especiais (“emendas PIX”), realizados entre 2020 e 2024, em benefício de ONGs e demais entidades do terceiro setor; e

h) as ONGs e demais entidades do terceiro setor informem na internet, em até 90 dias, em que foram aplicados e convertidos os recursos recebidos pelas transferências especiais (“emendas PIX”);

i) os entes federados façam uma conta exclusiva para administrar os recursos das transferências especiais (“emendas PIX”), e com isso permitir mais transparência e a rastreabilidade (art. 163-A da Constituição), além de uma adequada fiscalização orçamentária.

Além das decisões listadas acima, o Ministro Flávio Dino, solicitou informações ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados com prazo de 30 dias sobre a execução das transferências especiais (“emendas PIX”).

No dia 6 de agosto de 2024, a Procuradoria Geral da República - PGR entrou com uma petição junto ao STF para pedir o fim das transferências especiais (“emendas PIX”). De acordo com a PGR, o art. 166-A, I e §§ 2º, 3º e 5º, da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional n. 105/2019, que criou as transferências especiais (“emendas PIX”) deve ser considerado inconstitucional em definitivo (Brasil, 2024h).

A PGR conclui que a EC nº 105 (Brasil, 2019b), prevê de maneira equivocada um repasse de recursos federais simplificado a entes subnacionais, com a transferência da titularidade da receita, dispensa de celebração de convênios ou instrumentos congêneres. E que a falta de vinculação das emendas parlamentares individuais impositivas a projetos ou atividades específicas ofendem o pacto federativo, a separação de poderes, os direitos e garantias individuais e os limites materiais de reforma da Constituição (art. 60, § 4º, I, III e IV).

Na petição da PGR são citados trechos expedidos pelos ministros do Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento conjunto das ADPF (s) n. 850, 851, 854 e 1.014/DF, que tornou as emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”) inconstitucionais por falta de transparência (Brasil, 2024h).

Na ocasião, a Ministra Rosa Weber ressaltou a importância de que todos entes federados disponibilizem informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, para garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados, com base no princípio da publicidade administrativa invocado pelo Art. 163-A da CF/88. E que é preciso dar amplo acesso público para as decisões alocativas dos recursos públicos, sendo que a publicidade e a transparência se impõem nas atividades financeiras do Estado, o que abrange tanto a arrecadação quanto as despesas públicas (Brasil, 2024h).

Esses argumentos utilizados pela Ministra, se encaixam também nas críticas realizadas às transferências especiais (“emendas PIX”), tendo em vista que um dos principais aspectos da falta de transparência é justamente não se saber com clareza como foram utilizados os recursos enviados a estados e municípios. Ou seja, o princípio da publicidade administrativa dado pela leitura do Art. 163 - A da CF/88, utilizado pela Ministra como argumento para a invocar a necessidade de estarem disponíveis dados fiscais que garantam a rastreabilidade dos recursos públicos, serviu tanto para defender a inconstitucionalidade das emendas de relator (“orçamento secreto”), quanto deve ser usado para criticar as transferências especiais (“emendas PIX”) no modelo atual.

O Ministro Nunes Marques havia destacado a importância de se ter informações auditáveis para que sejam assegurados o controle interno e externo das emendas parlamentares. E que por isso as emendas de relator - RP 9 (“orçamento secreto”) necessitavam de um aprimoramento em prol do princípio da publicidade. O Ministro destacou a questão da restrição orçamentária no Brasil no momento do julgamento (2022) da constitucionalidade dessas emendas, o que dificultava uma análise da eficiência dos recursos públicos pela sociedade civil (Brasil, 2024h).

Além das questões relacionadas à necessidade de se ter dados auditáveis no caso das emendas de relator (“orçamento secreto”), o Ministro Nunes Marques ressalta a questão da restrição orçamentária no Brasil, como um dos fatores a mais para que haja uma preocupação quanto à análise da eficiência na utilização dos recursos das emendas parlamentares. Tendo em vista que esta pesquisa mostrou uma dependência das emendas parlamentares para a manutenção dos investimentos públicos no Brasil, esse é mais um argumento que também deve ser utilizado como crítica às transferências especiais (“emendas PIX”).

O Ministro Alexandre de Moraes havia ressaltado que a falta de transparência provocou deturpações na execução das emendas de relator (“orçamento secreto”), e que é necessário haver prioridades, critérios razoáveis e proporcionais na destinação dos recursos públicos. O Ministro destacou também a importância do orçamento ser utilizado de forma eficiente, e que não justifica municípios com uma população pequena receberem milhões em emendas, enquanto outros com uma população de dois milhões de habitantes não receberem nada ou muito pouco (Brasil, 2024h).

Um dos argumentos do Ministro Alexandre de Moraes para criticar as emendas de relator (“orçamento secreto”) era sobre a falta de critérios na distribuição de recursos entre os municípios, o que permitia diversas distorções. Esse argumento serve também para criticar as transferências especiais (“emendas PIX”), que como mostrou esta pesquisa distribuíram os recursos entre estados e municípios sem nenhum critério objetivo, sem justificativas formais e de acordo apenas com os interesses obscuros dos parlamentares.

Já o Ministro Edson Fachin descreveu o princípio da transparência como um mecanismo necessário para que a atividade financeira do Estado possa ser avaliada por critérios como a economicidade, a legitimidade e a legalidade. O Ministro ressalta que parcela significativa do orçamento da União estava sendo distribuída de maneira arbitrária entre as coalizões políticas, de acordo com interesses pouco claros, e sem a observância de critérios objetivos destinados à concretização das políticas públicas. Ou seja, os argumentos servem tanto para criticar as emendas de relator (“orçamento secreto”) como as transferências especiais (“emendas PIX”) quanto a falta de transparência (Brasil, 2024h).

Por sua vez, o Ministro Gilmar Mendes, no julgamento da constitucionalidade das emendas de relator (“orçamento secreto”) já iguala essas emendas com as transferências especiais (“emendas PIX”) em termos de abusos, falta de controle social e accountability. De acordo com a manifestação do Ministro, nenhum dos dois modelos são transparentes e

controláveis, e também não são justificadas as decisões dos agentes políticos na hora de alocar os recursos escassos do orçamento (Brasil, 2024h).

No dia 08 de agosto de 2024, com base no pedido da PGR, o Ministro Flávio Dino suspendeu a execução das transferências especiais (“emendas PIX”), com exceção nos casos relacionados a calamidades públicas e obras em andamento. De acordo com o Ministro, a decisão poderia ser revista a depender de medidas adotadas pelo Poder Legislativo para corrigir os problemas citados pela PGR (Brasil, 2024i).

O pedido da PGR (Brasil, 2024h) tem como base a argumentação de que as emendas individuais impositivas, introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 86 (Brasil, 2015a) e nº 100 (Brasil, 2019a), provocaram um desarranjo na separação de poderes ao deslocar a gestão orçamentária do Poder Executivo para o Poder Legislativo, e que portanto deveriam ser consideradas inconstitucionais com base nos princípios da CF/88 de separação dos poderes (art. 60, §4º, III) e federativo (art. 60, §4º) e do princípio democrático (art. 60, §4º, II)

E tem também como o argumento a dificuldade de se fiscalizar a execução orçamentária devido a pulverização dos investimentos públicos nos estados e municípios, o que tem consequências negativas no controle interno (Art. 74, CF/88) e externo (art. 5º, XXV e 71, CF/88). E de acordo com os autores do pedido ao STF, as emendas impositivas criam um semipresidencialismo orçamentário incompatível com as cláusulas pétreas da CF/88, e a captura do orçamento vai contra o planejamento e a coordenação de políticas públicas, o que dificulta o equilíbrio das contas públicas e o ajuste fiscal (Brasil, 2024h).

Por último, o PSOL requereu medida cautelar com a finalidade de suspender a execução das emendas impositivas (Brasil, 2024i), com exceção daqueles que tenham sido empenhadas, liquidadas e pagas, até o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade. Ou seja, dos a suspensão de todos dispositivos constitucionais inseridos na CF/88 pelas Emendas Constitucionais nº 86 (Brasil, 2015), nº 100/2019 (Brasil, 2019a), nº 105/2019 (Brasil, 2019b) e nº 126/2022 (Brasil, 2022c).

No dia 14 de agosto de 2024, o Ministro Flávio Dino suspendeu a execução das emendas impositivas após pedido de medida cautelar (Brasil, 2024j), ajuizadas pelo PSOL (Partido Socialismo e Liberdade), com base na interpretação de dispositivos constitucionais introduzidos pelas Emendas Constitucionais nº 86 (Brasil, 2015a), nº 100 (Brasil, 2019x), nº 105 (Brasil, 2019b) e nº 126 (Brasil, 2022c).

No dia 20 de agosto de 2024, após reunião de representantes de todos os poderes foi firmado um acordo para melhorar a transparência e a rastreabilidade na execução das emendas parlamentares. Para as emendas individuais ficou acertado as seguintes diretrizes:

1. Emendas individuais:

a) Transferência especial (“emendas PIX”): continuam impositivas com a necessidade de identificação antecipada do objeto, a concessão de prioridade para obras inacabadas e a prestação de contas ao TCU; e

b) demais: continuam impositivas, com regulação de critérios de impedimentos de ordem técnica.

2. Emendas de bancada estadual: continuam impositivas e serão destinadas a projetos estruturantes, vedada a individualização.

3. Emendas de comissão: serão destinadas a projetos de interesse nacional ou regional, definidos de comum acordo entre Legislativo e Executivo.

Pelo acordo, a grande alteração nas emendas individuais se deu nas transferências especiais (“emendas PIX”) tendo em vista que para os recursos serem transferidos será necessário agora uma identificação antecipada do objeto. E nas emendas de bancada estadual, uma alteração importante é não permitir mais a pulverização dos recursos para atender de forma individual os interesses dos parlamentares, agora essas emendas deverão focar exclusivamente em projetos estruturantes.

Como as transferências especiais (“emendas PIX”) são um tema em que seus desdobramentos estão acontecendo a cada dia, este trabalho recomenda o acompanhamento dos efeitos das decisões tomadas pelo último acordo do dia 20 de agosto, bem como recomenda novas pesquisas que apontam uma melhoria sobre a transparência na execução das emendas parlamentares da LOA.

CONCLUSÕES

Com a Constituição Federal de 1988 - CF/88, os parlamentares em âmbito federal passaram a ter uma forte participação em todo ciclo orçamentário anual por meio das três principais leis orçamentárias: a Lei Orçamentária Anual - LOA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e o Plano Plurianual - PPA. As três leis são aprovadas pelo Congresso Nacional, e constitucionalmente precisam ser conectadas entre si para que os objetivos do setor público no nível federal sejam atingidos em um horizonte de quatro anos.

Nesse contexto, o PPA ficou sendo a lei responsável por carregar o plano do Estado brasileiro por quatro anos e não só as pretensões do governo de plantão. Para isso o horizonte temporal é muito específico, o Projeto de Lei do PPA é enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no primeiro ano de mandato presidencial, e a lei depois de aprovada vale do segundo ano de mandato presidencial até o primeiro ano do mandato presidencial seguinte. A ideia é justamente não criar uma interrupção abrupta nas políticas públicas por conta da mudança de presidente. Enquanto isso a LDO tem a pretensão de fazer a ponte entre o PPA e a LOA.

Todas essas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) estão previstas na CF/88 e são aprovadas pelo Congresso Nacional, portanto são legítimas e precisam ser seguidas. No entanto, essa pesquisa encontrou uma série de incompatibilidades entre essas leis e outro instrumento também previsto na CF/88, que é a participação dos parlamentares no orçamento público realizada legitimamente por meio das emendas parlamentares. Para verificar isso, a pesquisa focou em analisar as emendas individuais, que se utilizam das transferências especiais (“emendas PIX”) como forma de execução orçamentária.

Este trabalho defende a tese de que apesar das transferências especiais (“emendas PIX”) estarem previstas na CF/88, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 105/2019 (Brasil, 2019b), há uma incompatibilidade dessas emendas da elaboração à execução dos recursos por estados e municípios em relação a preceitos importantes da própria CF/88, como o princípio da transparência nas contas públicas, o que tende a refletir na falta de junção entre PPA, LDO e LOA.

A partir da Emenda Constitucional nº 86 (Brasil, 2015), que criou as emendas individuais impositivas, o orçamento público federal começou a ganhar contornos diferentes do caráter autorizativo até então vigente, e passou a ter, pelo menos em parte, um caráter impositivo. Ou seja, o Poder Executivo passou a ter que executar as emendas individuais

independente do apoio dado ao governo no Congresso. Tendo em vista que o modelo político brasileiro é um presidencialismo de coalizão, com a existência de inúmeros partidos com representantes no Congresso Nacional, tornar as emendas individuais impositivas reduziu a capacidade do governo federal de montar um apoio dos parlamentares no Congresso Nacional.

Os dados desta pesquisa mostram que após a Emenda Constitucional n° 86 (Brasil, 2015), os investimentos públicos, que são as reformas de hospitais, creches, estradas, escolas etc. Bem como a construção de novas estruturas para proporcionar a fluidez das políticas públicas, passaram cada vez mais a serem decididos pelo Congresso Nacional e menos pelo Poder Executivo federal. Nesse sentido, é importante que o Supremo Tribunal se debruce em algum momento para avaliar profundamente também a constitucionalidade das Emendas n° 86 (Brasil, 2015) e n° 100 (Brasil, 2019a) quanto a afetação do princípio da separação dos poderes resguardada pelo Art. 60, §4º, III, da CF/88.

Com a mudança de governo no início de 2019, houve uma redução do número de Ministérios e de cargos de alto escalão, fator importante para se montar uma base de apoio de parlamentares no Congresso Nacional. Para equalizar essa questão, o governo acabou abrindo mão de boa parte do domínio sobre o orçamento para conseguir montar uma base de apoio no Congresso. Nesse contexto, foram aprovadas as Emendas Constitucionais n° 100 (Brasil, 2019a) e n° 105 (Brasil, 2019b), a primeira criou as emendas de bancada impositivas e a segunda as transferências especiais (“emendas PIX”).

As emendas de bancada estadual impositivas reduziram do governo federal a capacidade de montar uma base aliada no Congresso Nacional para aprovar projetos prioritários, semelhante ao que já havia ocorrido com a transformação das emendas individuais em impositivas. Com as emendas de bancada estadual impositivas, os investimentos públicos que são despesas discricionárias passaram a depender ainda mais das emendas parlamentares para saírem do papel.

Esta tese buscou mostrar que os critérios das emendas parlamentares, tanto individuais como de bancada estadual, ao se tornarem impositivas, afetaram a separação de poderes na questão orçamentária. Como o orçamento federal é prioritariamente formado por despesas financeiras (juros e amortização da dívida pública) e despesas obrigatórias, a margem de decisão está em uma parcela muito pequena chamada despesas discricionárias. E dentre essas despesas discricionárias, estão as emendas parlamentares impositivas, o que significa que uma com o tempo a parcela decidida pelo Poder Executivo federal foi sendo reduzida.

Com a Emenda Constitucional n° 105 (Brasil, 2019b), que criou as transferências especiais (“emendas PIX”), o Poder Executivo perdeu ainda mais força, isso porque aos poucos os parlamentares foram preferindo executar suas emendas individuais por esse mecanismo. E por meio das transferências especiais (“emendas PIX”), não há políticas públicas sendo executadas pelos ministérios do Poder Executivo, mas sim apenas uma transferência de recursos para estados e municípios.

A influência das transferências especiais (“emendas PIX”) no total de gastos orçamentários ganhou um aspecto de grandiosidade por conta das emendas parlamentares individuais terem se tornado impositivas com a EC n° 86 (Brasil, 2015). Tendo em vista que o Poder Executivo tem que executar todas emendas individuais, com a preferência dos parlamentares em utilizar as transferências especiais (“emendas PIX”), aumentou com o tempo uma parte do orçamento que é pouco transparente.

O contexto político de criação das transferências especiais (“emendas PIX”) foi o de agilizar o recebimento dos recursos das emendas parlamentares por estados e municípios, tendo em vista que a execução orçamentária tradicional pode demorar anos para se completar, enquanto a transferência de recursos da União para estados e municípios pelas transferências especiais (“emendas PIX”) se completa em poucos meses. Essa agilidade tende a favorecer a construção de apoio eleitoral mútuo entre parlamentares e prefeitos.

No entanto, a pesquisa mostra que as transferências especiais (“emendas PIX”) não necessariamente agilizam a execução das políticas públicas para a sociedade realizadas por estados e municípios. E o resultado da execução orçamentária das transferências especiais (“emendas PIX”) na forma atual apenas pode servir para facilitar a troca de apoio eleitoral entre os parlamentares e os líderes locais, sem necessariamente influenciar o processo de reeleição, e tudo com um custo alto pela falta de transparência para os órgãos de controle e para a sociedade.

Esta tese defende que as emendas individuais que utilizaram a ação orçamentária das transferências especiais (“emendas PIX”) desde a LOA de 2020 foram aprovadas em desacordo com o disposto no art. 166, § 3º, I, da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre a necessidade de compatibilizar as emendas parlamentares ao orçamento com o Plano Plurianual - PPA, principal instrumento de planejamento da União. Isso ocorreu pela falta de detalhamento das informações nas emendas apresentadas sobre o destino e origem da aplicação dos recursos no momento de apresentação à Comissão Mista de Orçamento e Fiscalização - CMO, responsável por acolher as emendas de deputados e senadores à LOA.

Outro descumprimento legal é a desobediência do dispositivo criado pela Lei de Diretrizes Orçamentária - 2024 (Brasil, 2024b) e da instrução normativa n.º 93 do Tribunal de Contas da União - TCU (Brasil, 2024f), que prevê a necessidade de estados e municípios justificarem a utilização dos recursos recebidos das transferências especiais (“emendas PIX”) na plataforma Transferegov.br no momento do empenho orçamentário, com detalhes sobre o objeto de aplicação das emendas.

Em agosto de 2024 o Supremo Tribunal Federal, por meio do Ministro Flávio Dino, começou a atuar nas questões relacionadas à constitucionalidade das transferências especiais (“emendas PIX”). No âmbito da ADI n.º 7.688 - DF, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo - ABRAJI, contra o art. 1.º da Emenda Constitucional n.º 105 (Brasil, 2019b). O Ministro decidiu nesse contexto diversas questões como a necessidade de auditorias das transferências já realizadas e a necessidade de prestação de contas das Organizações sem fins lucrativos que foram beneficiadas com os recursos das emendas.

Poucos dias depois, o Ministro Flávio Dino atendeu parcialmente a petição da PGR para suspender a execução das transferências especiais (“emendas PIX”) por falta de transparência dessas emendas. De acordo com o pedido da PGR, as transferências especiais possuem características de falta de transparência semelhantes às emendas de relator (“orçamento secreto”), que já foram consideradas inconstitucionais pelo STF no âmbito das ADPFs n. 850, 851, 854 e 1.014/DF.

Os pedidos da PGR, corroborados por esta pesquisa, são da necessidade de se julgar a inconstitucionalidade do art. 166-A, I e §§ 2º, 3º e 5º, da CF/88, incluído pela Emenda Constitucional n. 105 (Brasil, 2019b). De acordo com a PGR há indícios da manutenção da falta de transparência existente nas emendas de relator (“orçamento secreto”) nas transferências especiais (“emendas PIX”). Esta tese vai além, por considerar que em diversos aspectos as transferências especiais (“emendas PIX”) são ainda piores que as emendas de relator (“orçamento secreto”), como pela dificuldade de rastreamentos do que foi realizado com os recursos oriundos das emendas.

Apesar da agilidade e conveniência para os agentes políticos, essa nova forma de execução entra em confronto com os princípios constitucionais da CF/88, em especial o da transparência, bem como afronta normas inconstitucionais como a Lei de Responsabilidade Fiscal, nas suas letras ou espíritos. Outra questão é o das transferências especiais (“emendas PIX”) como um sintoma da falta de importância dada aos instrumentos de planejamento

governamental, em especial o PPA.

A possibilidade do fim das transferências especiais (“emendas PIX”), por meio de uma nova PEC, com a justificativa de que esse tipo de emenda parlamentar fere princípios constitucionais, é pouco provável que ocorra por iniciativa do Congresso Nacional, tendo em vista que os parlamentares são os principais beneficiários das emendas. As soluções dadas, por exemplo, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias - 2024 com um *enforcement* para gestores estaduais e municipais prestarem contas dos recursos recebidos acabam sendo as opções viáveis politicamente para minimizar os problemas de transparência.

No entanto, o fim das transferências especiais (“emendas PIX”) seria o ideal, tendo em vista os problemas de origem desse mecanismo com a falta de vinculação com o planejamento governamental aprovado pelo Congresso Nacional por meio do PPA federal. E como as transferências são recursos que não fazem parte das receitas estaduais e municipais, acabam também não sendo incorporadas às finanças dos entes subnacionais.

Por fim, é razoável crer também que o Supremo Tribunal Federal irá em algum momento analisar a aderência das transferências especiais (“emendas PIX”) com a CF/88, numa perspectiva de falta de transparência fiscal e não vinculação dos recursos transferidos com o planejamento governamental do PPA. E nesse sentido concluir que apenas instrumentos de prestação de contas de como os recursos foram usados por estados e municípios são um paliativo insuficiente para justificar a existência desse tipo de emenda parlamentar.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. **Teoria dos Gastos Fundamentais: Orçamento Público Impositivo - da Elaboração à Execução**. Editora Almedina. (2021)
- ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Editora Forense. (2023)
- ABRANCHES, Sérgio Henrique. H. **Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro**. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, p. 5-38,1988. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/AbranchesSergio%281988%29_PresidencialismodeCoalizao.pdf Acesso em 08/10/2022
- ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil**. Revista Eurolatinoamericana de Análisis Social y Político , v. 2, n. 3, p. 67-79, 1 jun, 2021. Disponível em: <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/relasp/article/view/681> Acesso em: 08/10/2022.
- AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G.. **Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.5, p.723-745, 2009
- AFONSO, José Roberto; SALTO, Felipe; RIBEIRO, Leonardo. **A PEC do teto e o resto do mundo**. Revista Conjuntura Econômica. Macroeconomia. vol. 70. n. 10.São Paulo: FGV/IBRE. (2016)
- ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra de. **Transferências Especiais e Incentivos Parlamentares. XI Prêmio SOF de monografias**. Tema 2: Inovação e Orçamento Público. Brasília: ENAP, 2022. Disponível em : <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/6929/1/2.2.%20XI%20Pr%c3%aamio%20SO%20F.pdf> acesso em 23/09/2023.
- AMES, Barry. **O Congresso e a política orçamentária no Brasil durante o período pluripartidário**. DADOS - Revista de Ciências Sociais, vol. 29, nº 2, 1986. _____. Os entraves da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, (2018).
- ARIKAN, G. Gulsun. **“Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption?”**. International Tax and Public Finance, 11. 2004 Disponível <https://link.springer.com/article/10.1023/B:ITAX.0000011399.00053.a1> acesso em 23/11/2023.
- ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. **O princípio da Transparência no Direito Financeiro Brasileiro**. Tese de Doutorado na Universidade de São Paulo - USP, 2019. Disponível em:

https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-05032021-162811/publico/6914233_Tese_Original.pdf acesso em 27/02/2024

ÁVILA, Ana Paula Oliveira; BITENCOURT, Daniella. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o controle judicial do orçamento público e a proteção dos direitos humanos**. Revista Brasileira de Filosofia do Direito, 2017.

Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/210567705.pdf> , acesso em 13/11/2023.

ALVES, Carol. **Justiça fiscal: o combate à regressividade do Sistema Tributário Nacional**. Revista Tributária de Finanças Públicas.– RTrib, n. 144. (2020)

ANDERSON, Barry; MINARIK, Joseph J. **Design choices for fiscal policy rules**. OECD Journal on Budgeting . vol. 5. n. 4. (2006)

AZAMBUJA, P. A., TEIXEIRA, A., & Nossa, S. N. (2018). **Aprovação de contas municipais com irregularidades gravíssimas: quando a auditoria técnica não é suficiente**. Revista de Contabilidade e Organizações, 12, e149212

BAIÃO, Alexandre. Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves. **A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados**. Opinião Pública, [Online] v. 23, n. 3, p. 714-753, set/dez. 2017

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/op/a/HzvnHNHt8QbpFysfvLMCctC/abstract/?lang=pt>

acesso em 15/08/2024

BASSI, Camilo de Moraes. **Receitas Vinculadas e Despesas Obrigatórias: Explorando conceitos, métodos de atuação e determinantes à rigidez orçamentária**. Nota Técnica do IPEA de agosto de 2019.

Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9321/1/NT_56_Disoc_Receitas%20vinculadas%20e%20despesas%20obrigat%c3%b3rias.pdf acesso em 10/11/2023.

BASSI, Camillo de Moraes. Nota Técnica nº 01: **AS EMENDAS PARLAMENTARES E A APROPRIAÇÃO SOBRE O ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA DISCUSSÃO SOBRE O FALSO OU O VERDADEIRO**. Dides : Diretoria de Desenvolvimento Institucional, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, março de 2022. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11078/1/NT_01_Dides_As_Emendas_parlamenta.pdf Acesso em: 28 abril. 2024.

BASTOS, S. Q.; GAMA, F.; MACIEL, A. B. . **Media (social accountability) and corruption (transparency) in brazilian municipalities**. Research, Society and Development, [S. l.], v. 11, n. 7, p. e3811729571, 2022. DOI: 10.33448/rsd-v11i7.29571. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/29571>

Acesso em: 20 may. 2024.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Governança legislativa orçamentária: da fragmentação paroquialista à priorização estratégica**. Estudo Técnico nº 8/2021. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF) da Câmara dos Deputados, 2021.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 6.ed, São Paulo: Editora Paz e Terra, 1997. p. B3-87

BRASIL. **Lei 4.320 de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Presidência da República. Brasília - DF. (1964)

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm#:~:text=LEI%20No%204.320%2C%20DE%2017%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201964&text=Estatui%20Normas%20Gerais%20de%20Direito,Munic%C3%ADpios%20e%20do%20Distrito%20Federal.

acesso em 08/01/2024.

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

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm acesso em 13/11/2023

BRASIL. **Resolução nº 1, de 1993-CN**. Altera a Resolução nº 1, de 1991 - CN, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República. 1993. (1993)

BRASIL. **Resolução nº 2, de 1995-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, DF: Presidência da República. 1995.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1640**. Relator: Ministro Sydney Sanches. Publicado no D.J.U em 3.4.1998, (1998)

BRASIL. **Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2000.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em: 11 nov. 2023. (2000a)

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2057**. Relator: Ministro Sydney Sanches. Publicado no D.J.U em 31-03-2000. (2000b)

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2925** Relator: Ministra Ellen Gracie. Publicado no D.J.U em 14/03/2005. (2005)

BRASIL, **Resolução No 1, DE 2006-CN** . Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1o do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-actualizada-pl.html>. Acesso em: 08/10/2022. (2006)

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.048**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Publicado no D.J.U em 22/08/2008.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 dez. (2011)

BRASIL, **Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 - Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. Presidência da República - DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/112919.htm acesso em 05/06/2024 (2014)

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADI. 4.663.** 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7489933> (2014)

BRASIL, **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet).** Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. (2014). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/112965.htm acesso em 02/06/2024

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015.** Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília - DF (2015a). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm Acesso em: 31 dez. 2023.

BRASIL. **Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 - Lei nº 13.080, de 02 de janeiro de 2015.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. Presidência da República. Brasília - DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113080.htm acesso em 08/ de janeiro de 2024. (2015b)

BRASIL. **Lei Orçamentária Anual - Lei Nº 13.080, de 02 de janeiro de 2015..** Presidência da República. Brasília - DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113080.htm acesso em 08/ de janeiro de 2024. (2015c)

BRASIL. Proposta de **Emenda Constitucional nº 61 de 2015.** Altera o art. 166 da Constituição Federal, para autorizar a apresentação de emendas ao projeto de lei do orçamento anual diretamente ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121353> Acesso em: 30 jun. 2024. (2015d)

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95,** de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm
Acesso em: 10/7/2024 (2016)

BRASIL. Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição.

Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 2017 (2017)

BRASIL. Emenda Constitucional nº 100, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. EC - 86, Brasília, 2019.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm
Acesso em: 31 dez. 2023. (2019a)

BRASIL, Emenda Constitucional n. 105, de 12 de dezembro de 2019. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm
Acesso em: 13 nov. 2023 (2019b)

BRASIL, Parecer à Proposta de Emenda à Constituição n. 48-A, de 2019, do Senado Federal, que “Altera o art. 166 da Constituição para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao Projeto de Lei do Orçamento. Parecer do Relator, Dep. Aécio Neves (PSDB-MG), pela admissibilidade da Emenda nº 1/2019; e, no mérito, pela rejeição da Emenda nº 1/2019 e pela aprovação da PEC nº 48/2019, com substitutivo. Câmara dos Deputados, Brasília, 2019.

Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1833091&filename=PRL+1+PEC04819+%3D%3E+PEC+48/2019 Acesso em: 13 de nov 2023. (2019c).

BRASIL, Proposta de Emendas à Constituição nº 188/2019. Estabelece medidas de ajuste fiscal aplicáveis ao custeio da máquina pública; modifica a estrutura do orçamento federal; estende a proibição de vinculação de receitas de impostos a qualquer espécie de receitas públicas, ressalvadas as hipóteses que estabelece; permite a redução temporária da jornada de trabalho de servidores públicos como medida para reduzir despesas com pessoal; propõe mecanismos de estabilização e ajuste fiscal quando as operações de créditos excederem as despesas de capital, as despesas correntes superarem noventa e cinco por cento das receitas correntes ou a realização de receitas e despesas puder não comportar o cumprimento das metas fiscais do ente; e cria o Conselho Fiscal da República. Brasília. (2019d)

BRASIL, Senado Federal. Parecer nº 117, de 2019-PLen/SF, que conclui pela apresentação de Substitutivo - Emenda nº 6-PLen (texto consolidado) referente à Proposta de Emenda à Constituição nº 61, de 2015. Brasília. (2019e)

Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121353>
acesso em 30/06/2024

BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 48/2019, que altera o art. 166 da Constituição Federal para autorizar a transferência de recursos federais a Estados,

ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei do orçamento anual. Brasília (2019f)

BRASIL, Senado Federal. **PARECER (SF) Nº 164, DE 2019, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 48, de 2019**, que Acrescenta o art. 166-A na Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Relator: Senador Antônio Anastasia. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=8053057&ts=163043989956&disposition=inline>

Acesso em: 03/10/2022. (2019g)

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Notas Taquigráficas da 1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 56ª LEGISLATURA que aprovou a Emenda Constitucional n. 105, de 12 de dezembro de 2019**. Brasília (2019h)

Disponível em:

<https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/58737> acesso em 16 de abril de 2024.

BRASIL, Presidência da República. **Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019**, que dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados. Brasília. (2019i)

BRASIL, **Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/113971.htm acesso em 10/07/24 (2019j)

BRASIL, Ministério da Economia e Secretaria de Governo da Presidência da República. **Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 252, de 19 de julho de 2020**. Brasília - DF (2020)

<https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/portarias/portaria-interministerial-no-252-de-19-de-junho-de-2020>

BRASIL. **Lei de Diretrizes Orçamentárias 2020**. Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019.

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm

acesso em: 01/08/2024

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Nota Técnica 02/2021**. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Assunto: Transferência Especial da União aos demais Entes (art. 166 - A da CF). Modalidade restrita às emendas individuais. Câmara dos Deputados: Brasília. (2021a)

Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/nota-tecnica--transferencia-especial-art-166-a-modalidade-restrita-as-emendas-individuais-versao-15-fev-2021> acesso em 21/11/2023.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Despacho de Raimundo Carreiro**, Ministro do Tribunal de Contas da União, no Processo n. 032.080/2021-2 (6 de dezembro de 2021), oriundo

de uma representação. (2021b)

Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9317659>, acesso em 25/11/2023

BRASIL. **Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022**. Lei 14.194, de 20 de agosto de 2021 - Publicada no DOU de 23 .8.2021. (2021c)

Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2022/Lei_14194/Texto_Lei.pdf

acesso em: 08/10/2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854 Distrito Federal**. Brasília - DF (2021d)

Disponível em: https://static.poder360.com.br/2021/11/adpf854_liminar.pdf acesso em 08/01/2024

BRASIL, Ministério da Economia e Secretaria de Governo da Presidência da República. **Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411, de 15 de julho de 2021**. Brasília - DF (2021e)

Disponível em: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/portarias/portaria-interministerial-me-segov-no-6-411-de-15-de-junho-de-2021> acesso

25/02/2024

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854 DF. 2022**. Teor do Acórdão. (2022a)

Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357617080&ext=.pdf> acesso em 02/08/2023.

BRASIL, Ministério da Economia. **Manual Técnico de Orçamento - MTO 2022**, Brasília. (2022b)

Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2022:mto2022-Atual.pdf>

acesso em 30/08/2023.

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 126, 21 de dezembro de 2022**. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. (2022c)

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm
Acesso em: 13 mar. 2023.

BRASIL. **Emendas Constitucional nº 126 de 21 de dezembro de 2022**. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. (Brasil, 2022d)

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm
acesso em 08/01/2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO. Avaliação da execução e prestação de contas dos recursos de emendas individuais alocados em Transferências Especiais.** Secretaria de Gestão. Departamento de Transferências da União. Exercício 2022. Brasília, DF. 05 dez. 2022 (Brasil, 2022e)

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1758/2023 - Plenário.** Solicitação do Congresso Nacional acerca de informações e respostas a respeito de como devem ser fiscalizadas as “transferências especiais”, modalidade de repasse da União a estados, Distrito Federal e municípios instituída pelo art. 166-A da Constituição Federal, com o advento da EC 105/2019. (2023a)

Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-fiscaliza-somente-as-condicionantes-das-transferencias-especiais.htm> acesso em 08/01/2024

BRASIL, **Decreto nº 11.621, de 28/07/2023**, Dispõe sobre a execução orçamentária dos órgãos, dos fundos e das entidades do Poder Executivo federal até a publicação da Lei Orçamentária, e sobre a programação financeira. Brasília: Presidência da República. 2023. (2023b)

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/decreto/d11811.htm acesso em 4/1/2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2110.** Relator: Ministro Sydney Sanches. Publicado no D.J.U em 05-12-2003. (2023c)

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2484.** Relator: Ministro CARLOS VELLOSO. Publicado no D.J.U em 14/11/2003. (2023d)

BRASIL, **Lei Complementar nº 200 de 30 de agosto de 2023.** Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). (2023e)

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Despacho - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ADPF 854 / DF.** Procedência. Orçamento Secreto. Acórdão do Supremo Tribunal Federal. Amic Curiae. Notícia de Descumprimento da Decisão. Manifestação dos Interessados. Intimação Determinada. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15366294045&ext=.pdf> (2024)

BRASIL, **Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023/Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024.** Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/lei/114791.htm

acesso em 01/06/2004 (2024b)

BRASIL, Ministério do Planejamento e Orçamento. **Manual Técnico de Orçamento 2025** Disponível em:

<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2025:mto2025.pdf>

acesso em 06/06/2024. (2024c)

BRASIL, **Lei 14.802, de 10 de janeiro de 2024**, que instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual> acesso em 30/7/2024 (2024d)

BRASIL, Ministério do Planejamento e Orçamento. **A Reconstrução do planejamento nacional : inovações e desafios do PPA 2024-2027**. Leany Lemos, Daiane Menezes, Luciana Servo, organizadoras. -- Brasília : Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria Nacional de Planejamento, 2024. 213 p. : il. (2024e)

BRASIL, Tribunal de Contas da da União. **INSTRUÇÃO NORMATIVA - TCU Nº 93, DE 17 DE JANEIRO DE 2024**. Dispõe sobre a fiscalização, pelo Tribunal de Contas da União, de recursos alocados aos estados, Distrito Federal e municípios por meio de transferências especiais, conforme previsto no inciso I do art. 166-A da Constituição Federal.

Disponível em:

<https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas> acesso em 10/08/2024 (2024f)

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.688 DISTRITO FEDERAL**. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo - ABRAJI, contra o art. 1º da Emenda Constitucional nº 105/2019, especificamente em relação ao art. 166-A, inc. I, e seus parágrafos, incluído na Constituição, que instituiu as transferências especiais conhecidas como “emendas PIX”. Disponível em:

https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/08/01141937/ADI7688_assinado.pdf acesso 19/08/2024 (2024g)

BRASIL, Procuradoria Geral da República. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR** contra o art. 166-A, I e §§ 2º, 3º e 5º, da Constituição, dispositivos acrescidos ao seu corpo pela Emenda Constitucional n. 105, de 12.12.2019.

Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2024/08/peticao-inicial-pgr-emendas-pix.pdf> acesso em 19/08/2024. (2024h)

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da democracia**. 6.ed, São Paulo: Editora Paz e Terra, 1997. p. 83-87.

CABRAL, Flávio Garcia. **O Tribunal de Contas da União é um órgão político?** Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 7, n. 1, p. 237-284, jan./abr. 2020. DOI: 10.5380/rinc.v7i1.71868.

CABRAL, Flávio Garcia. **O ativismo de contas do Tribunal de Contas da União (TCU)**. Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance. n. 16. ano 5. p. 215-257. São Paulo: Ed. RT, jan./mar. 2021.

CAMPOS, Francisco. **Orçamento. Natureza Jurídica - Anualidade - Discriminação de rendas - Impostos de indústrias e profissões - Movimento econômico - Impôsto sobre vendas e consignações**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: FGV, n. 71 (1963). Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/24596/23365> acesso em 22/11/2023.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W. STRECK, Lenio I. (Coords). **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva/Amedina. (2013)

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de controle interno: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum. (2008)

CASTRO, José Ricardo Parreira. **Ativismo de contas – controle das políticas públicas pelos Tribunais de Contas**. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio, Rio de Janeiro, 2015

CAVALCANTE, Denise Lucena. **Dos tributos para as finanças públicas: ampliação do foco**. NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v.25, 2006, p.67-78.

CONTI, José Maurício Conti. (org.) **A execução do Orçamento Público**. Série: Direito Financeiro. Editora: Edgar Blucher. 2016.

Disponível em: https://www.blucher.com.br/a-execucao-do-orcamento-publico-flexibilidade-e-orcamento-impositivo_9788580392074. acesso em 13/11/2023.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, (2010).

CONTI, José Maurício Conti. **Levando o Direito Financeiro a sério**. São Paulo: Blucher. Disponível em: <https://openaccess.blucher.com.br/download-pdf/433> acesso em 13/11/2023. (2019)

CORREIA Neto, Celso de Barros. **Orçamento público: uma visão analítica**. In :BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Orçamento público: II Prêmio SOF de Monografias: Coletânea. Brasília: ESAF, 2010.

Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4675/1/tema-2-3o-lugar.pdf>, acesso em 13/11/2023.

CORREIA NETO, Celso de Barros. **Novo Regime Fiscal: Histórico e Controvérsias Constitucionais**. Vol. 10 No. 1 (2019): Economic Analysis of Law Review.

Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/10218> acesso em 10/11/2023.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **A Emenda Constitucional nº 105/2019 e suas controvérsias em relação à separação de poderes e ao princípio federativo**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, junho de 2020 (Texto para Discussão nº 280).

Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td280> acesso em 30/06/2024

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle interno nos municípios : orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas**. São Paulo: Atlas, 2003.

CRUZ, Tássia; MICHENER, Gregory; ANDRETTI, Bernardo. **Transparência interna: cumprimento e punição no processo orçamentário municipal brasileiro**. Revista de Administração Pública Rio de Janeiro 55(2): 357-377, mar. - abr. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190362> acesso em 10/05/2024

DI MARCO, C. A. F. Os portais de acesso à informação como meio de atender à Lei da Transparência e promover a accountability nos municípios. (2019). 182 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2019.

DOMINGUES, José Marcos. **O desvio de finalidade das contribuições e o seu controle tributário e orçamentário no direito brasileiro.** Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário. 2012. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rdiet/article/view/4485> acesso em 13/11/2023.

DOWNES, R.; VON TRAPP, L.; NICOL, S. **Gender budgeting in OECD countries.** 2017. OECD Journal on Budgeting, Vol. 2016/3. OECD. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/topics/policy-issues/gender-equality.html> acesso em 30/07/2024

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Emendas Parlamentares e Processo Orçamentário no Presidencialismo de Coalizão.** Tese de Doutorado na Universidade de São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-05092023-155622/publico/5805128DIO.pdf>, acesso em 17/02/2024

FERNANDES, Antônio Sergio Araújo; E SOUZA, Thiago Silva. **Ciclo orçamentário brasileiro: Coleção Gestão Pública. Escola Nacional de Administração Pública: [s. n.], 2019.** Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4280/1/4_Livro_Ciclo%20orc%cc%a7amenta%cc%81rio%20brasileiro.pdf Acesso em: 28 nov. 2023.

FERREIRA, Thiago de Oliveira Marinho. **Vale o quanto custa? Um Estudo sobre a Relação entre a Capacidade Institucional dos Tribunais de Contas Subnacionais Brasileiros e a Qualidade das Políticas Públicas de seus Respectivos Estados.** REVISTA CHILENA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA JUNIO 2019, E-ISSN 0719-2150 • VOL. 10 • Nº 1. PÁGS 196-226. Disponível em: <https://revistaelectronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/340/269> acesso em 23/11/2023.

FILHO, Carlos Alberto de Moraes Ramos. **Curso de Direito Financeiro.** Editora Saraiva. (2012)

FISMAN, Raymond; GATTI, Roberta. 2002. “**Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries,**” Journal of Public Economics, 83, pp. 325–345. Disponível em <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272700001584> acesso em 23/11/2023.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** Editora: Atlas. (2023)

GOMES, Antônio Carlos. **Cláusula de Barreira no Sistema Político Brasileiro: Impactos ao Estado Democrático de Direito.** Dissertação de mestrado stricto sensu da Universidade Presbiteriana Mackenzie. 2022
Disponível em: <https://adelpa-api.mackenzie.br/server/api/core/bitstreams/b769d941-c6bd-4ad1-af37-ad7a06a7ce6c/content> acesso em 16/09/2023.

GREGGIANIN, E.; MENDES, G.; VOLPE, R. **Vínculo obrigacional e grau de rigidez das despesas orçamentárias.** Brasília: Câmara Federal, ago. 2018. (Estudo Técnico, n. 13/2018).

Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/et13-2018-vinculo-obrigacional-e-grau-de-rigidez-das-despesas-orcamentarias> Acesso em: 11 nov. (2018)

GREGGIANIN, Eugênio; REGO, Helio; MACEDO, Marcelo; SOUZA, Mário. **Transferência Especial da União aos demais Entes (art. 166-A da CF). Modalidade restrita às emendas individuais.** Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Nota Técnica nº 02/2021. Brasília, fev. 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/nota-tecnica--transferencia-especial-art-166-a-modalidade-restrita-as-emendas-individuais-versao-15-fev-2021> Acesso em: 17 fev. 2024. (2021)

GREGGIANIN, Eugênio., ALMEIDA, Dayson.;GURGEL, Mário.; ALMEIDA, Tiago. **Emendas Orçamentárias e Políticas Públicas.** Estudo Técnico nº 6/2023 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/estudo-conof_cd--no-06-2023--emendas-orcamentarias-e-politicas-publicas acesso em 06/06/2024 (2023)

HEALD, D. **Why is transparency about public expenditure so elusive?** International Review of Administrative Sciences, Sage, n. 78, p. 30-49, 22 mar. 2012.

PINHO; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.43, n.6, p. 1343- 1368, nov./dez. 2009.

HIDALGO, F. D., CANELLO, J., & Lima-de-Oliveira, R. (2016). **Can politicians police themselves? Natural experimental evidence from Brazil's audit courts.** Comparative Political Studies, 49(13), 1739-1773.

JORGE, S.; SÁ, P. M.; PATTARO, A. F.; LOURENÇO, R. P. **Local Government financial transparency in Portugal and Italy: a comparative exploratory study on its determinants.** Biennial CIGAR Conference, 13, Bélgica: 2011.

JOSHI (2014), A. **Reading the local context: a causal chain approach to social accountability.** ID S Bulletin 455), 23- 35.

LINO, A. F. (2019). **As lógicas conflitantes no tribunal de contas e o enfraquecimento de sua relevância social (Tese de Doutorado).** Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP.

LOWI, T. J. "American business, public policy, case-studies, and political theory". World Politics, vol. 16, nº 4, p. 677-715, 1964

KLITGAARD, Robert. **Fighting corruption.** CESifo DICE Report , v. 9, n. 2, (2011)

LIMA, Luiz Henrique. **O controle da Responsabilidade Fiscal e os Desafios para os Tribunais de Contas em Tempos de Crise.** In: Lima, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder de;

LOUREIRO, M. R., TEIXEIRA, M. A. C., & Prado, O. (2008). **Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas.** Organizações & Sociedade, 15(47), 107-119.

CAMARGO, João Batista (Coord). *Contas Governamentais e Responsabilidade Fiscal: desafios para o controle externo*. Belo Horizonte: Fórum, p.107, (2018)

MACHADO JÚNIOR, E. V.; CARVALHO, C. R. R. **Democracia, transparência e accountability: modelagem de avaliação de portais de transparência**. *Revista Brasileira de Administração Científica*, v.11, n.1, p.127-144, 2020.

Disponível em: <http://doi.org/10.6008/CBPC2179-684X.2020.001.0010> acesso em 15/03/2024.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva; ZANELLA DI PIETRO, Maria Sylvia. **Tratado de Direito Administrativo**. Editora Revista dos Tribunais Ltda. São Paulo. (2015)

MASCARENHAS, Caio Gama; RIBAS, Lídia Maria. **Transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado: o federalismo fiscal da Nova Administração Pública**. *Revista de Direito Administrativo*. (2021)

MASCARENHAS, C. G. **Orçamento impositivo e as transferências do artigo 166-A da Constituição: notas sobre regime jurídico, accountability e corrupção**. *Revista Eletrônica Da PGE-RJ*, 6(1). (2023)

Disponível: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/340> acesso em 19/09/2023.

MENDEL, T. **Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado**. 2.ed. Brasília : Unesco, 2009.

MICHENER, G. (2019). **Gauging the Impact of Transparency Policies**. *Public Administration Review*, 79(1), 136-139. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/puar.13011>

MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. S. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 969.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 6. ed. São Paulo:Malheiros, (1993)

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral: **“Political and Institutional Checks on Corruption: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions”**. En *Comparative Political Studies*, Ano 42, Nº 9, Michigan, Set. (2009)

MIRIYAGALLA, Danura et al. **Fiscal rules to reduce U.S. federal debt: lessons from Chile, Brazil, Germany, Sweden, Switzerland**. Washington, D.C.: National Academy of Sciences and National Academy of Public Administration, novembro. (2010)

MOREIRA, E. D. A., & VIEIRA, M. M. F. (2003). **Estruturas de poder e instituições como determinantes da efetividade do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**. *Organizações & Sociedade*, 10(26), 119-138

MULGAN, R. **The Processes of Public Accountability**. *Australian Journal of Public Administration*, Austrália, n. 56, p. 25-36, mar. 1997

O'DONNELL, G.. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, São Paulo, n.44, p.27-52, 1998.

OLKOWSKI, Gustavo Ferreira. **Planejamento da Licitação de Obras Públicas de Edificação e Saneamento**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum. (2019)

OLIVEIRA, Regis Fernandes de Oliveira. **Curso de Direito Financeiro**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, (2022)

PAIVA, N.; e SAKAI, J. (2014). **Quem são os conselheiros dos tribunais de contas**. São Paulo, SP: Transparência Brasil.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica**. Revista do Serviço Público - RSP, v. 61, n. 2, p. 171-187. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) - Revista do Serviço Público (RSP). (2010)

PEREIRA, J. M. (2002). **Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil**. Apresentado em VII Congresso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública. 7., Brasília. Anais [...]. Lisboa, Portugal. p. 1-22

PINHO, J. A. G.; e SACRAMENTO, A. R. S. (2009). **Accountability: Já podemos traduzi-la para o português?**. Revista de Administração Pública, 43(6), 1343-1368. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/qtXjdgTZcXTL9DvvrVc68mK/?format=pdf&lang=pt> acesso em 10/05/2024.

PISCITELLI, Tathiane . **Direito Financeiro**. Editora: Atlas. (2023)

PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flávio da; ROLIM ENSSLIN, Sandra; ENSSLIN, Leonardo **Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira**. Contabilidade Vista & Revista, vol. 18, núm. 1, enero-marzo, 2007, pp. 75-94 Universidade Federal de Minas Gerais Minas Gerais, Brasil Disponível em <https://www.redalyc.org/pdf/1970/197014728005.pdf> acesso em 18/03/2024

QUEIROZ, Rholden Botelho. SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. **O controle da execução orçamentária e a promoção dos direitos fundamentais e dos objetivos da República**. Tese (doutorado). Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza. (2020)

REIS, H. **O superávit financeiro nas finanças governamentais**. Revista de Administração Municipal, n. 268, dez. 2008. Disponível em: . Acesso em: 11 nov. 2023. (2008)

REZENDE, F. **Reforma fiscal e equidade social**, Editora Fundação Getúlio Vargas, 2012

RIBEIRO, Ana Carolina Cardoso Lobo. **O orçamento republicano e as emendas parlamentares**. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*. 2022. Disponível em: <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/494/223>, acesso em 16/09/2023.

RIBEIRO, C. P. P.; ZUCCOLOTTO, R. **Identificação dos fatores determinantes da transparência na gestão pública dos municípios brasileiros.** Concurso Nacional de Monografias Conselheiro Henrique Santillo. 1º Lugar. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. 2012.

SALES, Tainah Simões. **Acesso à informação, controle social das finanças públicas e democracia: análise dos portais da transparência dos Estados brasileiros antes e após o advento da lei nº 12.527/2011.** Porto Alegre, IOB; IDP, ano 9, n. 48, p.28-48, nov.dez/ 2012. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/1566> acesso em 15/03/2024

SANCHEZ, I. M. G.; ACEITUNO, J. V. F. ; DOMÍNGUEZ, L. R. **Determinants of corporate social disclosure in Spanish Local governments.** Journal of Cleaner Production, n. 39, p.60-72, 2013.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; e GASPARINI, Carlos Eduardo. **Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil.** Revista Brasileira de Ciência Política nº 31. 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/31491/26114>, acesso em 13/11/2023.

SANTIN, J. R. ; FRISON, L. (2020). **Administração consensual , accountability e transparência na administração pública brasileira / Consensual administration, accountability and transparency in the brazilian public administration.** Revista De Direito Da Cidade, 12(2), 1435–1458. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2020.48608> acesso em 13/3/2024

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual.** Belo Horizonte: Editora Fórum. (2018)

SCHEDLER, A.. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F.. The self-restraining state. Power and accountability in new democracies. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999

SCHICK, A. (2002), "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?", OECD Journal on Budgeting, vol. 1/3. (2002)
Disponível em: <https://doi.org/10.1787/budget-v1-art15-en>, acesso em 18/11/2023.

SHAH, Anwar. **Corruption and decentralized public governance.** World Bank Policy Research Working Paper 3824. World Bank: Washington, D.C., 2006, p. 1-30.
Disponível em: <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/56404/1/7.pdf#page=487> acesso em 23/11/2023.

SHAH, Anwar. **Corruption and decentralized public governance.** World Bank Policy Research Working Paper 3824. World Bank: Washington, D.C., 2006, p. 1-30. Disponível em: <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/56404/1/7.pdf#page=487> acesso em 23/11/2023

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19ª ed. Malheiros. 2005. Disponível em: <https://estudeidireito.files.wordpress.com/2016/03/josc3a9-afonso-da-silva-curso-de-direito-constitucional-positivo-2005.pdf>. acesso em 13/11/2023. (2005)

SILVA, Isis de Almeida e BENACCHIO, Marcelo. **A conceituação da Teoria da Reserva do Possível e do Mínimo Existencial: Reflexões para a Concretização da Desjudicialização**. Revista de Direito Revista Mackenzie. 2018 | v. 12 | n. 2 | p. 1-14 | ISSN 2317-2622. Disponível em: <https://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/12460/7542> acesso em 02/01/2024

SOUZA, W. A. de; e BRITO, J. D. (2021). **Controle Judicial do Orçamento Público: Instrumento para efetivação de Políticas Públicas na Educação**. REI - Revista de Estudos Institucionais, 7(3), 1103–1126. <https://doi.org/10.21783/rei.v7i3.632>, acesso em 13/11/2023.

VELOSO, João Francisco Alves et al. **Uma visão inicial dos subsistemas da gestão pública municipal**. In: VELOSO João Francisco Alves. et al. (org.). *Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. 1. ed. Brasília: Ipea, (2011)

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Cidades de pequenos portes são as preferidas na distribuição das ‘emendas PIX’**. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/relatorioemendapixempenhos2023.pdf> acesso 12/8/2024

TOLLINI, Hélio; e BIJOS, Paulo. **Por um novo modelo de emendas ao Orçamento**. Estudo Técnico nº 22/2021 da Consultoria da Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/Est22_2021.pdf acesso em 2/08/2023.

TORRES, Heleno Tavares. **Direito Constitucional Financeiro - Teoria da Constituição Financeira**. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2014. p.294.

TORRES, Ricardo Lobo. **O princípio da transparência no direito financeiro**. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro, v. 8, p. 133-156, 2001. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/28916-28934-1-PB.pdf> acesso em 01/01/2024

Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. C. (2014). **As Causas da Transparência Fiscal: Evidências nos Estados Brasileiros**. Revista Contabilidade & Finanças, 25(66), 242-254. <https://doi.org/10.1590/1808-057x201410820>