



SENADO FEDERAL  
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Paulo Sérgio Corrêa da Silva Júnior

**Rede de dependência e conexão orçamentária: um estudo de caso das transferências especiais no estado de São Paulo em 2020, 2021 e 2022.**

Brasília  
2022



Paulo Sérgio Corrêa da Silva Júnior

**Rede de dependência e conexão orçamentária: um estudo de caso das transferências especiais no estado de São Paulo em 2020, 2021 e 2022.**

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público.

**Orientador: Prof. Dr. João Henrique Pederiva**

Brasília  
2022



## Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

---

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais

CORRÊA, Paulo.

Título: Rede de dependência e conexão orçamentária  
/ Paulo Corrêa. – Brasília, 2022.

X p. : il.

Orientador (a): Professor João Henrique Pederiva.

Trabalho de conclusão de curso de pós-graduação *lato sensu* em Orçamento Público – Instituto Legislativo Brasileiro, 2022.

1. Orçamento governamental. 2. Redes de dependências. 3. Transferências especiais.

CDD XXX.XX



Paulo Sérgio Corrêa da Silva Júnior

**Rede de dependência e conexão orçamentária: um estudo de caso das transferências especiais no estado de São Paulo em 2020, 2021 e 2022.**

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público.

Aprovada em Brasília, em 30 de novembro de 2022, por:

**Banca Examinadora:**

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. João Henrique Pederiva  
Orientador

\_\_\_\_\_  
Prof(a) Dr(a) Roberta Simões Nascimento  
Advocacia do Senado Federal



## RESUMO

O estudo de caso tem como tema o instituto de emendas parlamentares individual, na modalidade de transferências especiais, em alternativa às emendas de transferências definidas, conforme a Emenda Constitucional N° 105, de 2019. A pesquisa responde à questão da existência de conexões relevantes entre as emendas sem destinação definidas e redes de dependências e tem como objetivos identificar dinâmicas e propor eventuais aperfeiçoamentos às transferências especiais. A hipótese verificada é de que transferências especiais contribuem para a consolidação e ampliação das redes de dependências. Além de pesquisas bibliográfica e documental, em cumprimento ao primeiro objetivo, o exame da estratégia alocativa dos congressistas do estado de São Paulo, entre 2020 e 2022, revelou tendências de aumentos das alocações pela nova modalidade de aplicação constitucionalizada, inclusive em período eleitoral, assim como tendências de ampliação da quantidade de autores e da concentração de tais transferências em determinadas localidades beneficiadas e crescentes dificuldades para identificação e fiscalização pela União dos objetos de gastos e das utilidades públicas pertinentes. As elevadas discricionariedades parlamentar e executiva, no uso de tais recursos governamentais, em eventual descompasso com os objetivos fundamentais da República Federativa, como a redução das desigualdades sociais e regionais por intermédio dos orçamentos governamentais, subsidia o cumprimento do segundo objetivo de indicações para aperfeiçoamento na conclusão, que inclui ainda indicação de desdobramentos da presente pesquisa.

**Palavras-chave:** 1. Orçamento governamental. 2. Redes de dependências. 3. Transferências especiais.



## ABSTRACT

The case study has as its theme the institute of individual parliamentary amendments, in the modality of special transfers, as an alternative to the amendments of transfers defined, according to Constitutional Amendment No. 105, 2019. The research answers the question of whether relevant connections exist between the amendments without defined destination and networks of dependencies and aims to identify dynamics and propose possible improvements to special transfers. The hypothesis verified is that special transfers contribute to the consolidation and expansion of dependency networks. In addition to bibliographic and documentary research, in compliance with the first objective, the examination of the allo-active strategy of congressmen from the state of São Paulo, between 2020 and 2022, revealed trends in increases in allocations by the new modality of constitutionalized application, including in the electoral period, as well as trends in the expansion of the number of authors and the concentration of such transfers in certain beneficiaries and increasing difficulties in identifying and supervision by the Union of the relevant spending and utilities. The high parliamentary and executive discretions in the use of such governmental resources, in possible misstep with the fundamental objectives of the Federative Republic, such as the reduction of social and regional inequalities through governmental budgets, subsidizes the fulfillment of the second objective of indications for improvement in conclusion, which also includes indications for new researches.

Keywords: 1. Government budget. 2. Dependency networks. 3. Special transfers.



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
1.1 Tema, problema e objetivos .....	11
1.2 Estrutura da monografia .....	15
<b>2 TRAJETÓRIAS E MARCOS DAS REDES DE DEPENDÊNCIAS.....</b>	<b>16</b>
3.1 Sesmarias.....	16
3.2 Patrimonialismo .....	17
3.3 Coronelismo .....	18
3.4 Patronagem.....	19
<b>3 REDES DE DEPENDÊNCIAS NO SÉCULO XXI.....</b>	<b>21</b>
3.1 Dependência constitucionalizada .....	21
3.2 Pontos chaves da rede de dependências .....	23
3.2.1 Descontinuidade .....	23
3.2.2 Impositividade .....	24
3.2.3 Subjetividade .....	24
3.2.4 Efetividade.....	25
<b>4 METODOLOGIA.....</b>	<b>26</b>
4.1 Restrições para coleta e processamento de dados .....	26
4.2 Roteiro de averiguações na Plataforma +Brasil e Portal da Transparência.....	28
4.2 Variável observada 1: quantidade de autores e materialidade de valores de emendas parlamentares sem destinação .....	30
4.3 Variável observada 2: concentração e dispersão das emendas sem destinação definida .....	30
4.4 Variável observada 3: aplicação das transferências especiais no estado ou nos municípios.....	30
4.5 Variável observada 4: parlamentares com maior adesão das transferências especiais ao longo do instituto e maior valor orçamentário .....	31
4.6 Variável observada 5: volume das distribuições alocativas para cidades .....	31
4.7 Variável observada 6: percepção da utilização das transferências especiais pelos entes beneficiários	31
4.8 Hipótese.....	32
<b>5 TRAJETÓRIA DAS EMENDAS INDIVIDUAIS DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA COM E SEM FINALIDADE DEFINIDA .....</b>	<b>33</b>
5.1 Incentivos para a impositividade de transferências financeiras sem prévia definição do objeto de gasto	34
5.2 Fluxos das transferências especiais .....	36
<b>6 RESULTADOS E INFERÊNCIAS DAS VARIÁVEIS OBSERVADAS.....</b>	<b>43</b>
6.1 Evidências sobre as dispersões das alocações .....	45
6.2 Concentração de emendas nos municípios ao invés do estado.....	49
6.3 Adoção gradativa do instituto .....	51
6.4 Apagão das transferências especiais.....	54
6.5 Municípios com maior transparência .....	56
6.6 Discussão, limitação de resultados e pesquisa .....	64
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>68</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>74</b>



**AGRADECIMENTO ..... 79**



## 1 INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional N° 105, de 12 de dezembro de 2019, nasce com o propósito de garantir a execução integral das emendas parlamentares, dar celeridade aos repasses de autoria dos congressistas e tornar a execução orçamentária uniforme. Essa foi a justificativa formal apresentada pelo relator, deputado Aécio Neves (PSDB-SP), no relatório da Proposta de Emenda a Constituição N° 48 de 2019.

O parlamentar apresentou estudo no qual se observa período de até cinco anos para se atingir um nível de execução financeira de 76% das emendas com destinação definida. O relator alega que o principal obstáculo para essas emendas destinadas a obras, como pavimentação de ruas, construção de hospitais, áreas de lazer e esporte, seriam as exigências burocráticas (convênios e marcos regulatórios) exigidas pela Caixa como instituição mandatária do governo federal. A dificuldade de execução integral de emendas de investimento gerou, cita o relator em seu texto, uma concentração “indesejada” de emendas no custeio.

A nova sistemática da transferência especial retirou a exigência de se estabelecer convênios ou instrumentos congêneres para emendas sem destinação definida. A proposta, sublinha o relator, refletia o pensamento majoritário dos membros do colegiado. Busca-se, outrossim, um equilíbrio na execução das emendas. O pagamento igualitário e pessoal das emendas parlamentares é uma determinação do parágrafo 11 do art. 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

De fato, a possibilidade de emendas individuais de congressistas ao orçamento federal tem assento no art. 166 da atual Constituição Federal (BRASIL, 1988) e em determinações regimentais do Congresso Nacional. Nesse sentido, até o processo orçamentário de 2014, sua proposição se confundia com o restante da programação orçamentária e sua execução dependia da discricionariedade executiva, pelo que estariam correlacionadas

Em análise das emendas individuais ao orçamento, verificamos que os deputados com base dominante de votação não só eram aqueles que representavam maior grau de congruência entre o alvo das emendas e as respectivas bases eleitorais, mas também se mostravam os mais exitosos no que se refere ao percentual de emendas executadas. (CARVALHO, 2003, p. 210)

Em 2013, as diretrizes orçamentárias da União para 2014 inovam ao criar as emendas individuais de execuções orçamentária e financeira obrigatórias, que estabeleceria uma nova correlação de forças no apoio político pela execução das emendas individuais e, como



mencionado em 2019, constitucionalizaram-se 2 espécies de emendas individuais. As transferências com finalidade definida seguiriam a modalidade tradicional de execução, enquanto as transferências especiais correspondem a transferências financeiras aos demais entes federativos beneficiários, sem vinculação direta e imediata com o objeto do gasto.

As emendas impositivas sem destinação definida foram constitucionalizadas em dezembro de 2019 com baixa adesão pelos parlamentares inicialmente, contudo, com maior adesão ao longo dos ciclos orçamentários como evidencia este estudo. No que tange ao debate público, as transferências especiais, ganharam maior notoriedade na imprensa nacional sendo conhecidas como emendas de ‘cheque em branco’ ou ‘emendas pix’ (ARRUDA, Romero. 2021). Outros artigos e textos acadêmicos refletiram, a partir da promulgação da emenda constitucional, sobre taxas de equitatividade de execuções das emendas e a agilidade do repasse em comparação às emendas impositivas com finalidade definida. (DE PAULA, Virgínia. 2021).

Cabe salientar que o RP 6 (Identificador de Resultado Primário) com destinação definida é aquela com aplicação do recurso de forma direta, ou seja, definida previamente por meio de programas publicados por órgãos concedentes da União. A nova modalidade de emendas sem destinação definida (transferências especiais) não cumpre nenhum rito do ponto de vista da programação e o parlamentar obtém a prerrogativa personalizada de indicar o uso em investimento ou em custeio. Desse montante, 50% são obrigatoriamente direcionados a gastos com saúde e a outra metade, 70% para investimentos e 30% para gastos com custeio, seguindo critérios da Emenda Constitucional Nº 105/2019.

Neste contexto, há quem avalie as emendas individuais como instrumentos voltados a práticas clientelistas e paroquialistas e instrumentos de drenagem de recursos de programas nacionais para projetos ineficientes e pulverizados (BAIÃO; COUTO; OLIVEIRA, 2019). Portanto, ao retirar a intermediação do Poder Executivo federal e eventualmente também do Poderes Executivos estaduais na aplicação dos recursos da União e ao estabelecer vínculos diretos entre parlamentares autores das emendas e bases políticas locais e regionais, tal inovação do processo legislativo orçamentário fortaleceria redes de dependências, ora entendidas como agrupamentos personalizados que compartilham e mobilizam recursos governamentais de forma diferenciada entre os agentes integrantes e em prejuízo dos agentes não integrantes.

Todavia enquanto avolumavam-se a especulação sobre os impactos da nova programação financeira ao OGU (Orçamento Geral da União), um artigo publicado no jornal Valor Econômico notou uma célere e silente ação articulada pelas assembleias e governos estaduais que também trariam novas repercussões associadas ao gasto público brasileiro (SILVA JÚNIOR, 2021).



O levantamento inédito revelou que ao menos 6 estados da federação constitucionalizaram uma ‘variante’ da modalidade de transferências especiais em suas constituições. A nova versão de emenda impositiva foi constitucionalizada no estado do Rio Grande do Norte cinco dias após os congressistas terem promulgando-a na Constituição Federal.

Os deputados estaduais de Minas Gerais (20 de Dezembro), Mato Grosso (6 de Abril), São Paulo (18 de Maio de 2021), Santa Catarina (1 de Julho) e Roraima (7 de Julho) reproduziram em suas Cartas constitucionais a integralidade das virtudes e também das incertezas trazidas pelas emenda parlamentar sem destinação definida.

O artigo sugere a hipótese relevante de que tais dispositivos concedem um protagonismo às elites legislativas nunca antes visto na história do processo legislativo orçamentário do país. Tendo em vista que a representação estadual e federal, poderão tomar decisões alocativas à revelia dos planejamentos orçamentários, em sintonia com a conexão eleitoral, oriundos da própria disputa por um bolo maior do orçamento existente nos corredores do Congresso Nacional, como uma das chaves para o entendimento do *modus operandi* do Legislativo Brasileiro (CARVALHO, 2003, p. 211).

Vale sublinhar o protagonismo das elites legislativas quanto ao ponto de vista do nosso sistema representativo já que existe sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder governamental e os chefes locais (LEAL, 1975).

## 1.1 Tema, problema e objetivos

A pesquisa tem como tema as transferências especiais. A questão a ser verificada é: há conexões relevantes entre transferências especiais e redes de dependências?

Vale sublinhar que as emendas se servem, justa e precipuamente, a viabilizar a transferência de recursos às esferas subnacionais como um mecanismo eficiente na promoção do bem-estar social (ALMEIDA, 2021). Esse instrumento tem um caráter essencial em um país com tantas restrições e sérios conflitos distributivos.

Entretanto, cabe avaliar a hipótese do papel das transferências especiais no recrudescimento das redes de dependências em seu espectro mais latente: a exploração de um bem público na arquitetura da manutenção ou ampliação do poder político das elites legislativas. Para fins dessa pesquisa, em um esforço de se estabelecer um esboço conceitual a despeito de redes de dependências como a capacidade dos congressistas com perfil localista de formar negociações com chefes do poder local, com fito de construir o poder político, por meio



da apropriação de recursos coletivos criando vantagens competitivas visando sua reeleição permanente (DOWNS, 1999). A sistemática consiste em operacionalizar uma teia de agentes com acesso privilegiado à estrutura, mão de obra e informações do Estado em vantagem em relação a outras facções delineando assim uma desigualdade na tomada de decisões orçamentárias e no montante alocado causando reflexos no cumprimento dos objetivos constitucionais da República, o qual seja, reduzir das desigualdades inter-regionais.

O êxito das redes de dependências, no contexto dessa investigação, consiste em exercer o manuseio particularista do orçamento federal, controlando desde elaboração das legislações orçamentárias (LDO e LOA), as indicações de emendas (emendas de bancada e individuais impositivas), gestão sobre velocidade da execução (transferências especiais dispensam contratos) e drenagens (discricionariedade na alocação). A operação dá azo a uma cadeia associativa de transmissão de poderes. Um sistema de cooperação no qual o líder do poder local, garante a promoção das ações do agente com maior acesso ao orçamento público (deputado federal ou senador) e, ambos, auferem dividendos individuais e para o grupo político nos municípios e nas regiões consolidando o poder político.

Os deputados recebem suporte com base em sua habilidade de fornecerem recursos para os municípios. Com o fim de receberem recursos federais, estabelecem conexões com ministros e chefes de agências federais (CARVALHO, 2003). O exercício dessa ação, de modo sistemático, solapa os princípios de equidade e impessoalidade no trato do orçamento público confeccionando uma organização com diferentes atores (lideranças comunitárias, vereadores, prefeitos e deputados estaduais) tomando posse de benefícios, creditando a si a realização das ações para a sociedade. Essa conduta sedimenta uma barreira para uma disputa igualitária como esperado regimes democráticos.

A oligarquização do orçamento público referenda elites políticas capazes de lançar uma rede apta à detenção dos bens coletivos alimentando apenas os autores e associados, relegando à sorte as demais classes. Para Bezerra (1995) este poder deriva, particularmente, do conhecimento do funcionamento dos órgãos governamentais e das relações formais e, sobretudo, informais mantidas com aqueles que são responsáveis pela sua operacionalização.

Trata-se, por assim dizer, de um mecanismo que se autoperpetua na medida em que cria as próprias condições de sua reprodução. Conceber estas redes de relações que operam no interior do Estado como uma espécie de "poder paralelo" ou, como sugere Boissevain (1966), ao referir-se ao sistema de patronagem, como



um "sistema de comunicação que é paralelo aos canais oficiais do governo" é algo comum. Este tipo de formulação, no entanto, traz um certo prejuízo ao entendimento do lugar destas relações no interior do Estado na medida em que sugere que elas têm uma existência que independe do Estado. Assim, tais formulações minimizam, por exemplo, a importância do contorno oficial que têm estas redes — o que garante que atuem com certa legitimidade —, o modo como elas estão integradas ao Estado e, inclusive, por assim dizer, como dele se nutrem e dependem. (BEZERRA, 1995)

As redes perpetuam uma dependência a partir de uma ação privatista sobre o bem coletivo utilizado para levar serviços e obras estruturantes ao cidadão. Esta abordagem está mais próxima a ideia de uma concessão e não como um direito constitucional. Quando municípios, adversários ou opositores se situam à margem da rede, não elegem representantes para Brasília ou não tem voz para clamar pela partilha equitativa do orçamento, observa-se um deserto distributivo<sup>1</sup> pela incapacidade de auferir receitas próprias. Neste caso, a urbanização, a reforma de postos de saúde, compra de equipamentos para segurança pública inexistem deixando à margem, ou como relatado, dependente de um agente político e da sua rede associativa. Em muitos casos, a rede dependência é constituída pelo poder familiar.

Vale lembrar o caso de uma deputada estadual questionada por uma emissora de rádio sobre o motivo pelo qual alocou emenda parlamentar para uma organização social do próprio advogado. “Todos os deputados têm milhões de reais para destinarem emendas. Eu não entrego emenda na mão de inimigo. Só pago emenda para amigo. Isso é praxe. E todos os deputados fazem isso” (LORRAN, 2022, n.p.). A declaração de autoria de uma deputada estadual da Assembleia Legislativa de Santa Catarina, endossa a inquietação sobre a atuação personalista sobre recursos coletivos consolidando, outrossim, redes de dependências nas demais esferas federativas, posto que a constitucionalização da matéria determinou modelo nacional a ser observado por toda a federação.

A declaração inusitada levou o Ministério Público a investigar se o episódio fere o princípio da imparcialidade do interesse público. Neste contexto, cabe registrar, que uma outra vertente da rede de dependência são as organizações familiares ocupantes de cargos eletivos. Um grupo com acesso privilegiado ao orçamento público federal ou estadual, financiando atividades de elevada taxa de discricionariedade em outras esferas federativas.

Aqui, é distinta a preferência das elites legislativas pelas transferências especiais. Uma outra reportagem evidencia esse comportamento (DEPUTADOS..., 2021). Em síntese, a

<sup>1</sup> DESERTO político: Como vivem R\$ 13 milhões de brasileiros esquecidos pelo congresso. Estado, Brasília, 18 set. 2022. Disponível em: A <https://www.estadao.com.br/politica/deserto-politico-como-vivem-13-milhoes-de-brasileiros-esquecidos-pelo-congresso/>. Acesso em: 27 dez. 2022.



deputada Clarissa Garotinho (PL-RJ) enviou R\$ 4,5 milhões para Campos de Goytacazes. A cidade é administrada pelo irmão, o prefeito Wladimir Garotinho. Por sua vez, o deputado Genecias Noronha (Solidariedade-CE) transferiu um total de R\$ 8 milhões para Parambu, onde o prefeito Rômulo Noronha é o seu sobrinho. São R\$ 27 milhões em repasses semelhantes, segundo levantamento da reportagem.

A materialização dos conflitos entre critérios para distribuição de recursos insuficientes para atender satisfatoriamente todas as demandas estão presentes no nascedouro do processo legislativo orçamentário: a troca de favores, apoios, votos e lealdades parlamentares à lideranças políticas locais e autoridades governamentais (BEZERRA, 1999). O fenômeno das redes de dependências pode afetar resultados do processo legislativo orçamentário em razão das preferências explicitadas pelas elites legislativas diante da priorização da conexão eleitoral em detrimento da imparcialidade das decisões alocativas.

Esse fenômeno está delineado na obra de Mayhew (1974) sobre o comportamento dos congressistas americanos visando estratégias eleitorais. Embora não seja o mesmo sistema político, utilizar a mesma lupa teórica sobre os deputados brasileiros ajuda a compreender as ações para manter ou ampliar a conexão eleitoral a partir da constitucionalização de dispositivos como as emendas de transferências especiais e sua exploração em períodos eleitorais. Neste ano de eleições gerais o governo federal autorizou o pagamento de emendas de transferências especiais no montante de R\$ 3,2 bilhões (WATERMAN, 2002). Esse fator concebe mais atributos aos incumbentes em relação aos adversários, principalmente pela propagação de suas ações nas bases (*credit claiming*) e ações em seus redutos eleitorais (*pork barrel*) com efeito localizado da política distributivista.

Nesse contexto, a pesquisa propõe os seguintes objetivos:

1. Identificar tendências das alocações destinadas pelo conjunto de autores das emendas parlamentares individuais (RP 6 - identificador de resultado primário) na modalidade de transferências especiais, autorizadas pela Emenda Constitucional Nº 105, de 2019, em comparação com as transferências com finalidade definida tanto para os municípios como para o estado de São Paulo, objeto de recorte deste estudo.
2. Oferecer indicações de aperfeiçoamentos aos institutos das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, especialmente as transferências especiais sob a lente teórica das redes de dependências. Tais apontamentos estão inseridos na conclusão deste trabalho.



## 1.2 Estrutura da monografia

Nesta Introdução, apresentamos tema, questão e objetivos da pesquisa, que está estruturada da seguinte forma.

O Capítulo 2 detalha a lente teórica das redes de dependência, utilizada para entender quem, como e por que da apropriação de recursos governamentais na forma das transferências especiais. Dessa maneira, apropriações assimétricas podem ser engendradas no arcabouço de redes de dependências criadas, sedimentadas e constitucionalizadas no sistema político brasileiro.

O Capítulo 3 almeja situar a atualidade da temática, realçando a constitucionalização de privilégios concedidos à elite em exercício das funções legislativas, produzindo impactos orçamentários e do ponto de vista democrático na República brasileira.

O Capítulo 4 apresenta o detalhamento da metodologia para produção e análise dos dados coletados e dos resultados obtidos e respectivas inferências pertinentes à resposta à questão de pesquisa, ao cumprimento dos objetivos enunciados e à verificação da hipótese apresentada neste capítulo.

O Capítulo 5 realça a temática, apresenta o problema e estabelece os objetivos da investigação em tela, bem como faz uma síntese da relevância da discussão e do seu ineditismo no âmbito acadêmico.

O Capítulo 6 destina-se à apresentação dos resultados encontrados e das respectivas inferências.

E o Capítulo 7 remete às conclusões relativas à resposta da questão de pesquisa, à verificação do cumprimento do objetivo e à verificação da hipótese e às indicações de desdobramentos da pesquisa.



## 2 TRAJETÓRIAS E MARCOS DAS REDES DE DEPENDÊNCIAS

Com um breve encadeamento histórico e conceitual, amparado em historiógrafos citados ao longo do artigo, pretende-se conectar a ideia de que a Emenda Constitucional nº 105, de 2019, é uma espécie de sofisticação, constitucionalizada, de sistemas de redes de dependências assimétricas já sedimentadas ao longo da história.

Transposto na atualidade para um modelo sustentado por relações e instituições formais e informais de trocas assimétricas entre o eleitor cidadão consumidoras necessitado de utilidades governamentais e a elite legislativa que ‘concede’ tais utilidades, em troca de fidelização clientelista e reconhecimento eleitoral (BEZERRA, 1999). Essa dinâmica também é explicada pela “Teoria da Conexão Eleitoral” proposta por Mayhew (1974), segundo a qual o comportamento parlamentar dos congressistas nos Estados Unidos é impulsionado pelo desejo de reeleição permanente.

Embora o design institucional da Carta remeta a um enfrentamento normativo ao patrimonialismo, coronelismo, mandonismo, patronagem e outras formas de redes de dependências é preciso sublinhar que tal anomalia nas estruturas dos sistemas de governo no Brasil se consolidou ao longo dos séculos.

As redes de dependências herdadas das capitanias e transmutadas para o Brasil contemporâneo se desdobram em várias vertentes ao longo da nossa história. A sociologia, a ciência política e outras ciências buscam nitidez conceitual e interlocuções, relações e conexões formais e informais entre comunidades de liderança política e a apropriação dos recursos coletivos ao longo da nossa história. É oportuno balizar o período colonial e monárquico: formalmente, tudo pertencia à Coroa e o ideal patricio sempre fora gozar a fortuna amealhada na Pátria Mãe europeia em lugar de constituir novas raízes e construir uma unidade local.

Tal esforço de conceituação está ao largo da ambição deste ensaio. Assim, concatenamos o recorte temporal e as formulações convergentes com o propósito deste artigo. A premissa maior recai sobre a conexão dos subjetivismos por parte de quem, historicamente, detém o poder e o seu impacto atual a partir do manejo privatizante do orçamento público.

### 3.1 Sesmarias

A debilidade organizacional do Brasil colonial deu azo a um sistema funcional de trocas de proveitos e barganhas pessoais, fomentado pela Coroa portuguesa, como um meio de ascensão social requerido pelos desbravadores. As sesmarias, conforme Faoro (2012),



estimulavam a transição de senhor de engenho a fidalgo. A grosso modo, o papel do colono era manter, a qualquer custo, o cordão umbilical com a administração real de além mar, viabilizando o lucro rápido dos colonizadores e minando núcleos de autoridades locais. Em troca obtinham o status do título e poder sem limites sobre as concessões recebidas. Adornado, segundo o autor, pelo luxo mórbido, incompleto, doentio e o excesso de dívidas dos senhores (FAORO, 2012).

É fascinante traçar um paralelo do conceito de riqueza e prestígio no período colonial associado ao tempo da Velha República. Leal (2012) utiliza a expressão ‘riqueza de boca’ para descrever a bonança do coronel, já que dispõe de leite, ovos, galinha, carne de porco e sobremesa. “O roceiro vê o coronel como um homem rico em comparação a sua pobreza sem remédio”, escreveu. Entretanto, prossegue o autor, esse proprietário rural está afundado em dívidas com o gado sob penhor e as terras hipotecadas. Tanto o coronel quanto o senhor de engenho miravam o poder político (não ser o governo, mas fazer parte dele) tendo como principal patrimônio a manutenção da miserabilidade do roceiro e outro um hediondo sistema escravagista, estabelecendo assim condições políticas para renegociar condições vantajosas e novos acessos ao capital financeiro.

### 3.2 Patrimonialismo

A assimilação desse modelo de organização da vida social se alastrou como fenômeno intrínseco à vida nacional também no Brasil monárquico - um prolongamento do Estado português (FAORO, 2012). O sustento do patrimonialismo se deu à custa de homens e mulheres sequestrados de países da costa atlântica do continente africano, quando os indígenas já não mais se prestavam à obrigação. Os escravizados, produziam riquezas, enquanto o Rei colocava o seu amigo acima da pátria e dos acordos realizados; pagava o ócio da nobreza e sustentava o clero perdulário com capitais de terceiros enquanto acumulava o capital próprio (HOLANDA, 1995).

O recrudescimento das assimetrias das redes de dependências, como traço indolente daqueles que mobilizam recursos coletivos, para fortalecer o poder pessoal, tem seu tônus a partir daí. São resultantes dessa disfunção o filhotismo que convoca muitos agregados, para os quadros municipais, e o mandonismo que se manifesta no uso do poder de polícia, oriundo do poder político, para perseguir adversários ou inimigos e anulá-los (LEAL, 1986). Embora fossem desprezados pelas elites políticas, por não terem recursos de poder equiparáveis aos seus, os chefes locais detinham o domínio de alguns recursos e serviços coletivos.



Cabe registrar que a organização das finanças do Reino Unido do Brasil foi iniciada em 1808, com a criação do Erário Público, a partir da fuga de D. João. Entretanto, data do dia de 14 de janeiro de 1827 a primeira lei orçamentária que explicitou os gastos do reino para o próximo ano (BRASIL, 1827). O atributo decorativo da peça era notório, fato que facilitava os desmandos nas terras do reinado, terreno propício para o florescimento de chefias locais

[...] identificado no mando do fazendeiro, do senhor de engenho e nos coronéis. Num estágio inicial, o domínio patrimonial, desta forma constituído pelo estamento, apropria as oportunidades econômicas de desfrute de bens, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o setor público e o privado, que, com o aperfeiçoamento da estrutura, se extrema em competências fixas, com divisão de poderes, separando-se o setor fiscal do setor pessoal. (FAORO, 2012, p. 823).

Assim o patrimonialismo pessoal se converte em patrimonialismo estatal. Essa prática, alegadamente, adotou o mercantilismo como técnica para operar a economia. Nesse diapasão, a atividade estatal arregimenta e promove o poder político chave para apropriação privada dos recursos coletivos.

### 3.3 Coronelismo

O poder privado na ordem pública na República Velha, como já registrado aqui, reproduziu uma estrutura social assimétrica, pervertendo assim o então novo sistema de representação política que projetava uma relação impessoal, universal e racional na organização do Estado brasileiro (LEAL, 2002).

A mecânica funcionava da seguinte maneira: o coronel controlava um lote considerável de votos, fato que lhe emprestava prestígio político e demonstrava sua situação econômica e social privilegiada de dono de terras e gentes. Conforme a anatomia dessa elite política,

Sua mentalidade estreita, confinada ao município [distrito ou abrangência territorial], onde os interesses de sua facção se sobrepõe aos da pátria, seu descaso pelas qualidades ou defeitos dos candidatos às eleições estaduais e federais, tudo isso incute no espírito dos derrotados amarga descrença nas possibilidades do regime democrático em nosso país. (LEAL, 1986, p. 37).

A instituição de normas antiparticularistas, para uma sociedade de lideranças individualistas acostumadas ao predomínio de vontades minoritárias desafia as crenças nas instituições democráticas contemporâneas.



O querer particular, sobre a vontade geral, é característica da nossa civilização. Fato que levou Holanda (1995) a escrever que um princípio jamais significou, no Brasil, mais do que um triunfo de um personalismo sobre o outro. Uma ignomínia resguardada, ainda segundo ele, por meio de uma tradição respeitável ou que não foi questionada; velada por lemas da democracia liberal e sem raízes profundas na realidade (HOLANDA, 1995).

### 3.4 Patronagem

Do ponto de vista da ciência política, é o estudo de como os líderes políticos buscam canalizar para os seus próprios fins as instituições e os recursos públicos, e de como favores de vários tipos são permutados por votos (BAHIA, 2003).<sup>2</sup> Essa definição se aproxima do escopo desta reflexão.

Ao longo dos regimes ditatoriais os chefes militares sufocaram a autonomia das atividades dos parlamentares. Ora fechando as Casas Legislativas, ora vedando o acesso ao Orçamento Geral da União. No entanto, os líderes militares, no comando do Executivo, criaram espaços controlados, para apoiadores e simpatizantes mobilizarem recursos e serviços do Estado, a fim de atender suas bases, numa trajetória de dependência de coalizão de apoio ao regime.

Tal incentivo seletivo individual baseado em subjetividades pessoais e não em critérios objetivos amplamente discutidos e reconhecidos buscava manter o controle das agremiações partidárias e lideranças políticas próximas ao poder militar.

Desde a década de 40 existia uma aparente divisão de trabalho no interior do sistema político brasileiro. Os partidos políticos controlavam governos estaduais, ministérios e o orçamento federal. A patronagem era responsável por milhares de nomeações na burocracia estatal tradicional e tornou impossível qualquer reforma administrativa no âmbito do funcionalismo, o que levou à caracterização do Estado brasileiro como um “Estado cartorial” (NUNES, 2017, p. 113).

É conveniente citar que essa relação de poder continua sendo lugar comum no sistema político representativo atual. Pode ser caracterizada, quando um prefeito ou vereador assume compromissos eleitorais, com governadores, senadores ou deputados federais, de entregar votos em determinadas regiões em troca da concessão de benesses públicas intermediadas

---

<sup>2</sup> Bahia (2003) cita ainda que para antropologia a patronagem assume uma dimensão ‘dual’; uma relação duradoura com característica de relação social. Cf. BAHIA, Luiz Henrique Nunes. **O poder do clientelismo: Raízes e fundamentos da troca política**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.



futuramente pelo eleito ou ainda no presente por autoridade no exercício do mandato governamental.



### 3 REDES DE DEPENDÊNCIAS NO SÉCULO XXI

A prerrogativa político-jurídica de confeccionar a peça orçamentária garante à elite legislativa estabelecer e ampliar redes de dependências constitucionalizadas refletindo trocas políticas assimétricas.

A troca política, que se caracteriza por ser sempre assimétrica, constitui processo no qual as recompensas do jogo de um só lance ou lances repetidos variam, mas sempre com ganhos diferenciados sistemáticos em favor de alguns dos jogadores em relação aos demais (BAHIA, 2013, p. 32). Questiona-se, portanto, se tais relações entre autoridades governamentais estariam em desconformidade com o texto constitucional. A Carta preconiza moralidade, impessoalidade e publicidade como alguns dos princípios a serem observados pelas administrações governamentais, a exemplo da execução equitativa do orçamento que tenha, entre outras finalidades, a redução de desigualdades inter-regionais (BRASIL, 1988).

Porém é observável uma sistemática de promoção de interesses comuns de grupos e de indivíduos – em especial elites legislativas – em busca de prêmios puramente pessoais por meio do domínio da técnica legislativa orçamentária e do acesso privilegiado aos processos decisórios governamentais. A alegoria a seguir serve de exemplo para esta reflexão.

Se o empreendedor sente que o resultado será mais eficiente se cada membro do grupo pagar uma parcela do custo marginal das unidades adicionais do benefício coletivo iguais à sua parcela dos ganhos com cada unidade adicional, e os outros não acham isso, o líder estará em posição de acertos que podem deixar todos os membros do grupo em melhor situação. (OLSON, 2015, p.19).

Tal mecânica institucional remete ao modelo contemporâneo de barganha constituído para fabricação de apoio às lideranças nacionais e regionais. Como líder, este agente conduz ‘acertos’ individuais a fim de proporcionar uma melhor situação ao grupo de integrantes das redes de dependências, especialmente a si mesmo.

Portanto, o presidencialismo de coalizão sedimentou a governabilidade – ou ganhanha das elites à custa dos cidadãos – na correlação de forças entre o Congresso Nacional e o Palácio, após a redemocratização. Assim aportamos ao ponto nevrálgico do nosso tema.

#### 3.1 Dependência constitucionalizada



A sociedade assistiu a escalada do regime de impositividade do orçamento a partir da aprovação da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) de 2014. Essa lei temporária sedimentou o caminho para a Emenda Constitucional nº 86, de 2015, que previu a obrigatoriedade de execução de emendas individuais (BIJOS, 2021). Dessa maneira, amplia-se – hipótese ensejada nesta proposta – a elevação das redes de dependências a partir do manejo privilegiado do OGU garantido por emendas à Constituição confeccionadas pela elite legislativa. Tal iniciativa parlamentar silente sobre o controle fiscal a ponto do Judiciário ser provocado a se manifestar diante do volume mobilizado pelo Legislativo federal, leia-se, a elite legislativa como consequência do momento político da conflagração da LDO de 2014 e do status do presidencialismo de coalizão naquele período.

O debate sobre o identificador de RP 9, conhecido na sociedade como “Orçamento Secreto”, também mobilizou o público pelo seu caráter discricionário. Característica intrínseca às emendas de transferências especiais, tema de estudo desta proposta. A respeito, o ministro Gilmar Mendes destacou (MENDES, 2022)

Na sistemática do texto constitucional aplicável às emendas individuais, os parlamentares individualmente tornam-se verdadeiros senhores soberanos da quota-ideal que lhes é atribuída de forma equitativa e igualitária (art. 166, § 19, da CF). Após a edição da Emenda Constitucional 105/2019, conferiu-se ainda mais poder a essas emendas individuais, prevendo-se que elas podem ser alocadas, por decisão individual do parlamentar, a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de transferência especial ou de transferência de finalidade definida (art. 166-A, incisos I e II, da CF). A recente emenda constitucional chegou a prever que os recursos transferidos sob a programação das emendas individuais poderiam, sob o regime de transferência especial, ser repassados diretamente aos entes federados, independentemente da celebração de convênio ou de instrumento congênere (art. 166-A, § 2º, inciso I, da CF).

A “soberania” relatada pelo ministro está assentada na sequência de reformas nos artigos dedicados à elaboração e execução de planos e orçamentos no texto constitucional, mais especificamente 164-A, 165-A e 166-A. As alterações induzem a ideia de uma institucionalização das redes de dependências por meio de troca políticas<sup>3</sup>.

Esse movimento, coordenado pelos congressistas, pode ser delineado a partir da segunda década dos anos 2000. A mais recente alteração corresponde à Emenda Constitucional Nº 105, de 2019. A inovação constitucional autorizou parlamentares a incluir programações orçamentárias sem finalidade definida no OGU.

---

<sup>3</sup> Bahia (2003) relata que a troca política é caracterizada sempre por ser assimétrica e constitui um processo no qual as recompensas no jogo de um só lance, ou em jogos repetidos, mas sempre com ganhos diferenciados para um dos jogadores (BAHIA, 2003).



As emendas individuais na modalidade de transferências especiais são repassadas diretamente aos cofres municipais ou estaduais. Tal condição se assemelha a doação e causa na sociedade incertezas sobre a eficiência da alocação, transparência e pessoalidade na gestão do instrumento das emendas parlamentares.

À guisa dessa contradição convém refletir se as elites legislativas estão se apropriando de recursos coletivos, induzindo um personalismo patrimonialista, em conflito com a *função* cidadã do orçamento-programa instituído pela Constituição de 1988. Antes de adentrar nas controvérsias do tema, convém explicitar sobre a adoção dos termos-chave do universo das despesas da União a partir do Glossário de Termos Orçamentários.

Os significados de termos orçamentários e classificações (GLOSSÁRIO..., 2020) seguem a lógica do que se almeja neste trabalho, sem abarcar o fluxo de outras dimensões orçamentárias. Interessa aqui compreender sua aplicabilidade e complexidade, exclusivamente, no ângulo das transferências especiais.

### 3.2 Pontos chaves da rede de dependências

A Emenda Constitucional Nº 105, de 2019, estabeleceu uma modalidade de emenda que está sob o guarda-chuva das transferências voluntárias (RIBEIRO, 2010). Por definição normativa as transferências voluntárias são entregas 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, nos termos do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2015).

Ao situar o campo de ação das emendas de transferências especiais consideramos pontos chaves indutores das redes de dependência e sua conexão orçamentária: a descontinuidade, a impositividade, a subjetividade e efetividade. Vejamos a seguir.

#### 3.2.1 Descontinuidade

A primeira abordagem diz respeito aos recursos da União transferidos aos municípios ou estados de forma descontinuada. Logo, o problema está estabelecido em razão da notória corrosão da programação orçamentária. A desconexão entre previsibilidade orçamentária e a volatilidade da alocação de recursos da União, pelo exercício do amplo poder de discricionariedade dos parlamentares, causa efeitos contraproducentes sobre a previsibilidade e



a eficiência social das alocações, mencionados pelo art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Portanto, essa é uma variável chave na sedimentação das redes de dependências.

### 3.2.2 Impositividade

Por sua vez, outra variável determinante às transferências especiais é a programação orçamentária proveniente de emendas parlamentares classificadas como impositivas. Esse movimento histórico do Parlamento está cotejado nas emendas constitucionais Nº 85, de 2015, e Nºs 100 e 102, de 2019, que resultaram na criação de despesas obrigatórias com controle de fluxo financeiro do Poder Executivo, em contraponto às despesas obrigatórias sem tal controle do Poder Legislativo. Tais alterações são lidas como a assunção dos congressistas sob uma governabilidade extenuada do Executivo. A partir da segunda metade dos anos 2000, o Parlamento ampliou o seu poder sobre o Orçamento Geral da União (LIRA..., 2022).

Neste afã, consolidou as emendas parlamentares no status da impositividade, sem conferir outros instrumentos de mobilização e alinhamento da base parlamentar, visando à constituição e manutenção de maiorias consistentes. Dessa maneira, as ações governamentais são cada vez mais contingentes e focalizadas em fluxos de caixas temporários em lugar de planejamentos de médio e longo prazos e posições patrimoniais mais abrangentes, referidos no parágrafo anterior. Condicionalidade indutora da rede de dependência em virtude das características das transferências especiais.

### 3.2.3 Subjetividade

O terceiro ponto chave, sobre o novo instituto do ciclo orçamentário, recai sobre o inciso III do § 2º do art. 166-A. O design forjado pelos constituintes derivados situou as transferências especiais (BRASIL, 2019b) no cabedal das programações orçamentárias finalísticas dos Poderes Executivos dos demais entes da federação. Dessa forma, as transferências especiais promovem aparente repactuação do federalismo fiscal, ao compartilharem receitas da União com os demais entes federados, sem quaisquer compromissos prévios com prestações de utilidades públicas. Logo, as aplicações desses recursos dependem mais do voluntarismo de personalismos circunstanciais em exercício governamental nos entes beneficiários do que de agendas de prioridades sustentáveis definidas de forma prévia, coletiva e democrática. Mais um fator de contribuição para o fortalecimento de rede de dependência bancado pelas elites legislativas.



### 3.2.4 Efetividade

Na superfície do quarto elemento chave, no contexto das dimensões das transferências voluntárias, examinamos o dilema casuístico tratado no último parágrafo. Revela-se assim o caráter descontinuado das transferências especiais. Somado à desobrigação de estabelecer convênios ou instrumentos congêneres, emerge um dilema concatenado à efetividade da alocação orçamentária entrelaçada à mecânica da elite legislativa na sedimentação das redes de dependência.

Esses são pontos-chaves para compreender os desafios promovidos pela elite legislativa em exercício em dissonância com controle, planejamento orçamentário e impessoalidade na mobilização de recursos coletivos governamentais.



## 4 METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa da execução das emendas parlamentares individuais com e sem finalidade definida. Embora empregue análise numérica, não há tratamento estatístico das distribuições examinadas.

Como corpo das revisões bibliográfica e documental, foram analisados matérias jornalísticas, textos doutrinários e acadêmicos e decretos de programação orçamentária e financeira, publicados e divulgados, pelo Poder Executivo federal nos anos de 2020 a 2022, para obtenção de valores relativos a limites de movimentação e empenho e de pagamento de emendas individuais, e para identificar o momento das alterações nesses limites, para mais ou para menos.

Para mapeamento dos fluxos de transferências, houve necessidade de consultas e entrevistas não estruturadas a servidores federais a fim de compreender o funcionamento dos sistemas parlamentares e do executivo. As orientações recebidas ajudaram a construir o fluxo informacional das emendas sem destinação definida. Foram realizadas chamadas telefônicas e acessos mediante redes sociais à especialistas da área orçamentária, colegas do curso de pós-graduação e também a assessores de orçamento. As entrevistas não foram formalizadas como forma de preservar o sigilo das fontes, dada a elevada sensibilidade política do tema e do recorte da pesquisa.

### 4.1 Restrições para coleta e processamento de dados

O recorte do objeto de pesquisa lida com o caso das emendas individuais da modalidade transferências especiais de representantes do estado de São Paulo nas duas Casas Legislativas do Congresso Nacional: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Justificam-se o recorte espacial por se tratar da unidade da federação mais populosa e com maior número de representantes no Parlamento brasileiro, portanto, com mobilização orçamentária e diversidade de eventuais redes de dependências, também do ponto de vista da representação na Câmara Alta.

O marco temporal corresponderá aos ciclos orçamentários dos anos de 2020, 2021 e 2022. O recorte temporal acompanha a existência fática da instituição orçamentária em evidência.



Ao longo da investigação sobre se transferências especiais fortalecem ou não as redes de dependências, enfrentamos limitações relevantes eventualmente superáveis em novas pesquisas. O volume informacional a ser processado recomenda cruzamentos de coletas em múltiplas plataformas institucionais.

A possibilidade de produzir informações enviesadas ou conclusões em descompasso com o objeto específico da pesquisa poderia ocorrer em razão da interface contida nos sites e sua desincompatibilização com o ciclo orçamentário. Fato que estimulou a elaboração desta seção a fim de pontuar aperfeiçoamentos do monitoramento e controle das emendas sem destinação definida.

O direito de acesso às informações públicas de qualidade sedimenta o exercício racional da cidadania. Se tais desvios prejudicam objetivos fundamentais da República, há impacto na qualidade da democracia por impedimentos de responsividade (expectativas quanto ao futuro), transparência (visibilidade sincrônica das ações de governantes e governados) e *accountability* (julgamento do mandato exercido no passado) democráticas. Portanto, os sistemas governamentais deveriam facilitar a produção de informações que dessem transparência a sua formulação, implementação e avaliação, permitindo que os cidadãos pudessem, por si, fazer seus juízos de valor sobre a ação governamental futura, presente e pretérita (JUNIOR; JORDÃO; JÚNIOR, 2013).

O artigo 5º Lei de Acesso à Informação (LAI) estabelece como dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (BRASIL, 2011). No percurso dessa investigação foi necessário coletar dados de diversas fontes a fim de mapear a mobilização de recursos, analisar estratégia alocativa dos parlamentares ao longo do ciclo orçamentário, observar a localização e, por fim, analisar as conexões entre redes de dependências e as ações orçamentárias OEC2.

A junção desses bancos de dados, aparentemente, está desconectada dos princípios de agilidade e linguagem de fácil compreensão estabelecidos pela LAI. Mesmo um usuário hábil em navegar em plataformas, teria dificuldade de interpretar os dados disponíveis e poderia ser induzido a leituras equivocadas ou enganosas de resultados. Assim como servidores federais ou técnicos encontrariam obstáculos para ter respostas tempestivas. Esses embaraços na *accountability* das emendas de transferências especiais é análogo ao Sindorc (Sistema de Indicação Orçamentária), criado no primeiro semestre de 2022, para substituir os ofícios enviados pelos parlamentares e público externo, com solicitação de indicação para execução de emenda de Relator-Geral - RP9.



Criado no contexto das polêmicas das emendas bilionárias do relator geral do Orçamento, superiores ao orçamento de ministérios, o Sindorc está disponível para congressistas e também para indicação de pessoas físicas. Entretanto, investigar a listagem de emendas autorizadas exige conhecimentos específicos e que não estão em linguagem acessível ao público geral (INDICAÇÕES..., [2021]). O mesmo ocorre com as transferências especiais. Vejamos a seguir.

O alto custo transacional do processamento de informações é proibitivo, implicando em imprevisibilidade, distorções ou informações de má qualidade para análises *ex ante*, sincrônicas e *ex post* de interesse dos representados. A elite legislativa dotada de informações privilegiadas pode auferir lucros individuais a partir de bens coletivos (PONDÉ; FAGUNDES; POSSA, 1997), segundo a teoria dos custos de transação formulada por Oliver Williamson a partir dos anos 70. No caso em tela, a privatização do orçamento público visando a manutenção ou ampliação das redes de dependências está associada aos objetivos privados dos atores políticos tendo em vista que suas funções sociais são, em geral, os subprodutos da ação humana, e a realização das ambições privadas, seus fins (DOWNS, 2013).

#### **4.2 Roteiro de averiguações na Plataforma +Brasil e Portal da Transparência**

No caso das emendas de transferências especiais foi possível identificar na Plataforma + Brasil os dados das emendas disponibilizadas a partir da origem do instituto até o ano de 2022. Na página inicial é necessário clicar no campo de Transferências Especiais para chegar até a aba *Órgão*. O campo já está preenchido automaticamente identificando o órgão responsável (235876 - Ministério da Economia) pela gestão das transferências especiais.

Para dar prosseguimento a averiguação é indicado o Órgão Repassador (235876 - Ministério da Economia) e deve ser preenchido o item Programa. A página já oferece opções de investigação: 0903 para o ano de 2020, 090321 e 09032021-2 para o ano seguinte e 090322 para o ano vigente.

No campo Lista de Programa é necessário acionar a lupa na coluna Ações. Uma nova página é aberta e é necessário clicar no link Beneficiários. Para investigar quantas emendas na modalidade de transferências especiais foram propostas, o campo Emenda Parlamentar foi preenchido com os códigos de autor de emenda parlamentar.

A identificação do volume de emendas apresentadas pelos deputados federais foi feita por meio da página da Comissão Mista de Orçamentos (CMO), no link localizado no lado direito da página que trata da LOA (Lei Orçamentária Anual). Em seguida, selecionou-se o ano



da pesquisa (2020, 2021 e 2022). Na mesma página a aba emendas apresenta o campo de Redação Final - Autógrafo. O passo seguinte foi escolher o estado definido pelo recorte da pesquisa.

Ao longo da apuração foram localizadas divergência entre o número apurado de emendas apresentadas pelos parlamentares na página da CMO e os dados da Plataforma Mais Brasil. Em função de tal contraste, a investigação optou por levar em consideração as programações financeiras disponíveis no Portal da Transparência (DETALHAMENTO..., 2022) na aba de Detalhamento das Emendas Parlamentares. O principal motivo para a escolha é a possibilidade de verificação da localização geográfica por meio da identificação dos Subtítulos/Localizadores. Esse item informacional é relevante para os recortes espaciais e a hipótese relatada neste projeto. Outra razão é a possibilidade de cristalizar a modalidade de aplicação apresentada na emenda. A diferenciação da modalidade de aplicação – MA 30, para Estados, e 40 para municípios) pode ocorrer tanto na apresentação da emenda (durante elaboração da LOA – quanto, em momento posterior, ao se fazer a indicação do beneficiário. Principalmente quando são apresentadas a MA 99 (a definir). No Portal de Transparência essa opção já está consolidada.

Foram identificados no Manual Técnico de Orçamento de 2022 (MANUAL..., 2022) um total de 32 modalidades de aplicação (MA). Para dar cabo da proposta de pesquisa foram consideradas somente as seguintes modalidades:

#### Quadro 1 – Modalidades de Aplicação

MA 30	Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos Municípios aos Estados e ao Distrito Federal, inclusive para suas entidades da administração indireta.	Estadual
MA 40	Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos Estados aos Municípios, inclusive para suas entidades da administração indireta.	Municipal
MA 41	Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União, dos Estados ou do Distrito Federal aos Municípios por intermédio da modalidade fundo a fundo.	Municipal ou estadual
MA 99	Elemento transitório que deverá ser utilizado enquanto se aguarda a classificação em elemento específico, vedada a sua utilização na execução orçamentária.	Indefinido

Fonte: Elaborado pelo autor.

O portal Painel Parlamentar, do Ministério da Economia, foi uma ferramenta de verificação fundamental para a realização do estudo de caso. Por meio dele foi possível rastrear



emendas com finalidade definida e emendas sem finalidade definida. Além de verificar o montante de valor empenhado, valor liberado e pagamento efetuado.

Cabe salientar ainda que identificamos no âmbito do órgão 73000 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, a possibilidade de apresentação de emendas destinadas a transferências especiais em favor dos entes federados subnacionais, conforme previsto pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019. As emendas individuais estão sob supervisão do Ministério da Economia.

Interessa ao trabalho identificar na **variável 4.1** os autores, a quantidade das emendas impositivas, com ou sem definição, destinadas à unidade da Federação e aos municípios. Importante citar que foi utilizado o Manual de Técnico de Orçamento de 2022 (MANUAL..., 2022) para melhor compreensão dos dados e conceitos que são inalcançáveis para cidadãos comuns e pesquisadores desvinculados da área orçamentária.

#### **4.2 Variável observada 1: quantidade de autores e materialidade de valores de emendas parlamentares sem destinação**

Observar como ocorre a distribuição das transferências especiais ao longo da existência do instituto e sua adoção pela totalidade ou não dos parlamentares ajuda a perceber o nível de confiança dos congressistas diante de um dispositivo originado com a finalidade de acelerar o pagamento das emendas impositivas dedicadas a obras.

#### **4.3 Variável observada 2: concentração e dispersão das emendas sem destinação definida**

Uma variável relevante é observar a concentração das emendas transferências especiais ou sua dispersão, em tese, a difusão das emendas busca ampliar o *credit claim* dos autores sobre os entes beneficiários. A concentração, em tese, revelaria também uma atuação específica sobre a base eleitoral corroborando a lógica das redes de dependências; principalmente, nas proximidades do período eleitoral.

#### **4.4 Variável observada 3: aplicação das transferências especiais no estado ou nos municípios**



Verificar evolução das destinações se concentram no Estado definido no recorte ou nos municípios beneficiários em sua ligação com a estratégia eleitoral e a inserção do autor da emenda nas redes de dependências do governador ou dos munícipes em exercícios.

Em tese, as transferências ao estado permitiriam melhor coordenar as diferentes necessidades locais, enquanto transferências municipais reforçariam o caráter personalista dos vínculos entre o congressista e as redes de dependências a que pertence.

#### **4.5 Variável observada 4: parlamentares com maior adesão das transferências especiais ao longo do instituto e maior valor orçamentário**

A partir da promulgação da Emenda Constitucional Nº 105, de 2019, a mobilização de recursos orçamentários pelos parlamentares oferece alternativas de alocação das emendas. Cabe observar nesta apuração como se comportam os valores dedicados ao estado e aos municípios por meio das transferências especiais. Esta é uma sinalização das estratégias dos congressistas mirando maior eficiência da aplicação da emenda impositiva e ganho político-eleitoral.

#### **4.6 Variável observada 5: volume das distribuições alocativas para cidades**

A Constituição e as leis orçamentárias exigem que a distribuição dos repasses federais siga critérios socioeconômicos e não eleitorais. A partir desse comando é relevante considerar o quanto houve de mobilização das emendas para os municípios paulistas e se houve um tipo de equanimidade na ação distributiva dos parlamentares paulistas.

#### **4.7 Variável observada 6: percepção da utilização das transferências especiais pelos entes beneficiários**

O exercício da responsividade (expectativas de futuro), do *accountability* (julgamento do passado) e da transparência precisa ser cíclico e depende da qualidade das informações prestadas pelos entes. Embora não seja uma obrigatoriedade dos beneficiários estabelecida em lei, portaria do Ministério da Comunicação sugere a divulgação onde e como foram aplicadas as emendas de transferências especiais.



## 4.8 Hipótese

A Constituição de 1988 determina uma governança – da administração pública em geral e da governança orçamentária em especial – impessoal, eficiente e transparente no manejo do Orçamento Geral da União (OGU). Uma antítese à dinâmica de redes de dependências imbricadas na gênese do patrimonialismo brasileiro (SOUZA, 2017).

À guisa dessa contradição convém refletir sobre como as elites - as elites legislativas, para fins desta pesquisa - se apropriaram de recursos coletivos, induzindo personalismos patrimonialistas, em conflito com a *função* cidadã do orçamento-programa instituído pela Constituição de 1988. Supõe-se que tal anomalia é mais um obstáculo para honrarmos os princípios fundamentais da carta republicana federativa que nos constituiu como estado democrático de direito.

O eventual descompasso sistemático em relação aos pilares da Carta Magna pressupõe a necessidade de novos ajustamentos institucionais e incentivos na busca de mais eficiência e responsividade democráticas. Para dar cabo dessa potencial disfuncionalidade, objetivamos o aperfeiçoamento de instrumentos de *enforcement* capazes de avançar na transparência fiscal e orçamentária traçadas pelo Legislador original (PEDERIVA; RENNÓ, 2015).

A conexão orçamentária das redes privadas de dependências aparece desde a gênese da organização político-social brasileira (LEAL, 1985). Tais redes constituem empecilho secular para as melhorias democráticas, republicanas e federativas dos indicadores de transparência fiscal e orçamentária no País.

A partir dessa percepção consolida-se, portanto, a hipótese desta investigação: as transferências especiais contribuem para a consolidação e ampliação das redes de dependência. A apropriação privada dos recursos orçamentários e financeiros por meio da constitucionalização de vantagens produzidas por ações coletivas, privilegiando indivíduos ou grupos estabelecem relações assimétricas entre representantes e representados.



## **5 TRAJETÓRIA DAS EMENDAS INDIVIDUAIS DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA COM E SEM FINALIDADE DEFINIDA**

A pesquisa é relevante por contribuir para o debate científico em torno do papel das transferências especiais no recrudescimento das redes de dependências. As transferências especiais ainda carecem de referências, dada sua relativa novidade no campo de pesquisa de instituições orçamentárias e, diante de tal limitação, esse Capítulo procura construir subsídios, descrevendo fluxos de autorizações necessárias para aprovações e execuções orçamentárias e financeiras da Emenda Constitucional N° 105, de 2019.

A descrição sintética do fluxo de aprovação e execuções da emenda é uma contribuição adicional da presente investigação aos estudos de processo legislativo orçamentário. Como mencionado, a Lei de Diretrizes Orçamentária de 2014 (LDO) (BRASIL, 2013) trouxe, de modo inédito, a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das emendas individuais. Foi uma novidade no ciclo orçamentário brasileiro tendo em vista a característica autorizativa do OGU. A iniciativa atendeu aos interesses do “establishment” das lideranças congressuais de plantão. Logo a regra temporária tornou-se permanente a partir da constitucionalização da impositividade das emendas parlamentares individuais sobre o OGU.

No dia 17 de março de 2015, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional N° 86/2015 (BRASIL, 2015), que estabeleceu uma nova correlação de forças entre o Executivo e os parlamentares. O governo teve reduzida a sua margem de manobra para premiar parlamentares fiéis à pauta governamental.

Por sua vez, a Emenda Constitucional N° 100/2019 (BRASIL, 2019a), promulgada no dia 26 de junho de 2019, tornou obrigatória a execução das emendas apresentadas pelas bancadas estaduais ao Orçamento federal.

Já o Projeto de Lei do Congresso Nacional n° 51/19 (BRASIL, 2019c) foi aprovado no dia 10 de Dezembro de 2019, com nova alteração no art. 64-A. Dessa maneira, a LDO 2020 previu pela primeira vez a execução obrigatória das emendas de comissões permanentes do Senado Federal, da Câmara e de comissão permanente do Congresso, assim como as de relator-geral da proposta orçamentária (PLN 22/19).

Neste brevírio de apropriação do orçamento federal pelo Poder Legislativo, a temporalidade revela que, do ponto de vista do modelo constitucional nacional, as emendas individuais são impositivas desde 2015. As de bancada, desde 2019. A elite legislativa teve êxito na ampliação do poder de determinar a execução da despesa de seu interesse específico.



A manutenção ou ampliação das redes de dependências impõe custos de transação elevados para a sociedade por afetar progressivamente controles e a impessoalidade na alocação ótima do ponto de vista global em óbice à ação planejada e transparente que previne riscos e corrigem desvios das contas públicas (BRASIL, 2000).

A seguir foi construída uma tabela indicando as legislações temporárias e permanentes, indicando efeitos sobre o orçamento do ano de 2014 até 2020.

### Quadro 2 – Evolução da apropriação do orçamento

Ano	Legislação	Efeito sobre o orçamento
2014	Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) - Lei Nº 12.919/2013	Lei temporária consentiu obrigatoriedade da execução das emendas individuais
2015	Emenda Constitucional Nº 86	Execução obrigatória de emendas parlamentares individuais foi constitucionalizada
2019	Emenda Constitucional Nº 100	Execução obrigatória de emendas parlamentares de bancada estadual foi constitucionalizada
2019	Emenda Constitucional Nº 105/2019	Transferência direta de até 50% dos recursos de emendas individuais a entes federados sem vinculação a uma finalidade específica
2019	Projeto de Lei do Congresso Nacional Nº 51/19	Impositividade das emendas de comissões e relator-geral (RP9)
2020	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) - Lei Nº 14.116/2020	Lei temporária autoriza que emendas de bancadas sejam repassadas aos estados e municípios sem necessidade de convênios

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 5.1 Incentivos para a impositividade de transferências financeiras sem prévia definição do objeto de gasto

A ascensão do chamado regime da impositividade deu azo à flexibilização das regras de alocação das programações orçamentárias? A Emenda Constitucional Nº 105, de 2019 (BRASIL, 2019b), que acrescentou o art.166-A ao rito do ciclo orçamentário nacional, tem uma mecânica peculiar e instiga essa inquietação.

O dispositivo autoriza a transferência direta a estados, municípios e ao Distrito Federal, de recursos financeiros indicados por emendas parlamentares individuais ao orçamento sem obrigatoriedade de convênio. O conceito jurídico é similar ao de doação. Portanto, é inconteste a flexibilidade em relação às demais modalidades de emendamento ao orçamento federal. Para



crystalizar tais conceitos, optou-se pela adoção das terminologias condensadas no Glossário de Termos Orçamentários disponibilizado no site do Congresso Nacional (GLOSSÁRIO..., 2020).

### Quadro 3 – Conceituação dos dispositivos orçamentários

<p><b>Transferência com Finalidade Definida</b></p>	<p>Recursos advindos de emendas individuais impositivas transferidos a Estados, Distrito Federal ou Municípios, vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e aplicados nas áreas de competência constitucional da União.</p>
<p><b>Transferência Especial</b></p>	<p>Recursos advindos de emendas individuais impositivas transferidos a Estado, Distrito Federal ou Município, repassados diretamente ao ente federado beneficiado independentemente da celebração de convênio ou instrumento congênere, vedada a aplicação em despesas de pessoal e serviço ou amortização da dívida, devendo ao menos 70% ser aplicado em despesas de capital.</p>

Fonte: Glossário..., 2020.

A baixa execução da emenda com finalidade definida em obras (BAIÃO; COUTO; OLIVEIRA, 2019) foi um dos principais argumentos para abrir caminho para as transferências especiais. A elite legislativa mirou na execução integral da programação financeira, posicionada sobre um discurso municipalista; e contou com o lobby e força de agenda dos prefeitos (chefes locais), além das mencionadas lideranças congressuais.

O porta-voz da Confederação Nacional dos Municípios, Glademir Aroldi, durante as audiências públicas da PEC N°48/19, afirmou que uma emenda parlamentar leva em média 46 meses, após o empenho pelo governo federal, para ser executada (COMISSÃO..., 2019). Por sua vez, o relator da proposta de emenda constitucional, deputado federal Aécio Neves, citou em Plenário uma demora de 5 anos para execução de apenas 75% da integralidade do instituto (CORRÊA, 2021). Esse quadro, ainda segundo o relator, aumentou a concentração em gastos com custeio, o qual, na lógica das redes de dependências, tem um aproveitamento menor pela invisibilidade das ações do que em obras (pavimentação, aquisição de veículos ou realização de eventos). A partir desse novo instituto esse cenário é alterado por reduzir os níveis de aferição de como, onde e quando serão aplicadas as verbas federais. Buscou-se registrar como se dá o passo a passo do nascimento das emendas de transferências especiais para, na avaliação dos dados, compreender também como elas vêm sendo gastas.



## 5.2 Fluxos das transferências especiais

A Portaria Interministerial nº 252, de 19 de Junho de 2020 (BRASIL, 2020), estabeleceu um rito de funcionamento singular para as emendas sem destinação definida.

1. O autor da emenda indica o beneficiário no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP);
2. O autor da emenda estabelece a ordem de prioridade dos beneficiários no SIOP;
3. A indicação do beneficiário de emenda será feita no CNPJ principal do estado, do Distrito Federal e do município;
4. A Plataforma +Brasil notificará o beneficiário da existência de recursos a serem repassados na modalidade transferência especial;
5. Compete ao beneficiário dar ciência da emenda e indicar o banco e a agência de relacionamento na Plataforma +Brasil para movimentação dos recursos a serem repassados;
6. O ente federativo 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.
7. O valor da emenda a ser transferido será calculado automaticamente pela Plataforma +Brasil segundo rateio proporcional dos valores empenhados, observada a ordem de prioridade definida pelo autor.
8. O rateio proporcional será a razão entre o saldo de valores empenhados do autor de emenda para transferência especial e o somatório atualizado do saldo de valores empenhados de todos os autores de emenda para essas transferências.
9. O valor do recurso disponibilizado para cada parlamentar é o produto do rateio de que trata o § 1º pelo valor total de recursos disponibilizados.
10. A Secretaria do Tesouro Nacional realizará as transferências especiais na última sexta-feira de cada mês ou no dia útil anterior, sempre que as condições previstas para o repasse estiverem satisfeitas.

A Portaria Interministerial ME/SEGOV n.º 6.411, de 15 de Junho de 2021 (BRASIL, 2021b), trouxe supressão de prazos e acréscimo de orientações em relação à determinação anterior. Destacam-se os seguintes itens:

1. Compete ao beneficiário dar ciência da emenda, indicar o banco e a agência de relacionamento para movimentação dos recursos a serem repassados e informar o e-



mail institucional da Câmara Municipal, Assembleia Legislativa ou Câmara Legislativa, conforme o ente federado, na Plataforma +Brasil. (item acrescido)

2. Compete à Secretaria de Governo da Presidência da República a solicitação de liberação de recursos financeiros ao órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal (SIAF vinculado à Secretaria do Tesouro Nacional) para pagamento de despesas de emendas parlamentares individuais de execução obrigatória na modalidade de transferência especial. (Cristaliza o poder da Secretaria de Governo sobre o pagamento das transferências especiais aos parlamentares)
3. A Plataforma +Brasil disponibilizará à Secretaria do Tesouro Nacional para encaminhamento ao SIAFI as minutas de documentos hábeis com os valores definidos nos termos do art. 13. (Flexibilizou, pois anteriormente haveria prazo de até 3 dias para encaminhamento de minuta)
4. A Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, havendo saldos de transferências especiais a pagar, dotação orçamentária e disponibilidade de recursos financeiros, estará habilitada a repassar os valores definidos no art. 13 aos entes federados beneficiários. (Retirada a orientação de periodicidade de pagamento a cada última sexta-feira do mês)
5. 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 nº 10.035, de 1º de outubro de 2019. (Acrescenta sugestão e possibilidade, mas não determinação nem garantia, de controle dos objetos adquiridos).
6. Art. 20. O ente federado beneficiário registrará a receita decorrente de transferência especial conforme classificação definida pelo órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, para fins de consolidação das contas públicas. (Acréscimo que indica uma preocupação com a rastreabilidade do recurso, sem garantir na esfera federal, que transfere os recursos, o conhecimento dos objetos de gastos).

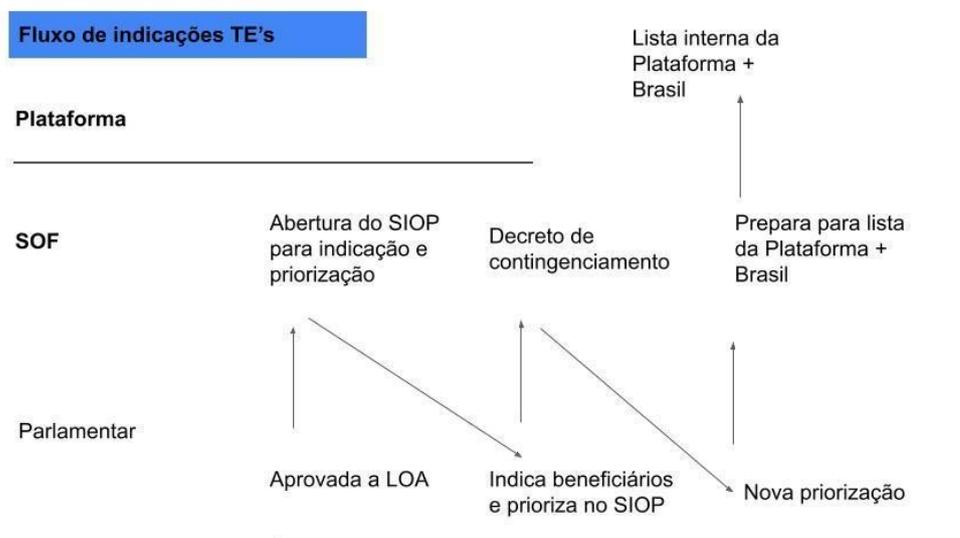
A partir da análise das duas portarias foi construído o seguinte fluxo de operações. O objetivo foi o de contribuir para novas investigações sobre o tema das emendas sem destinação definida. Para isso foram consultados no site da Plataforma Mais Brasil, portarias e decretos orientativos da emenda constitucional.

O fluxo de indicações das transferências especiais é o passo a passo da operação após a aprovação da LOA (Lei Orçamentária Anual) enquanto o Fluxo de Liberação do Empenho



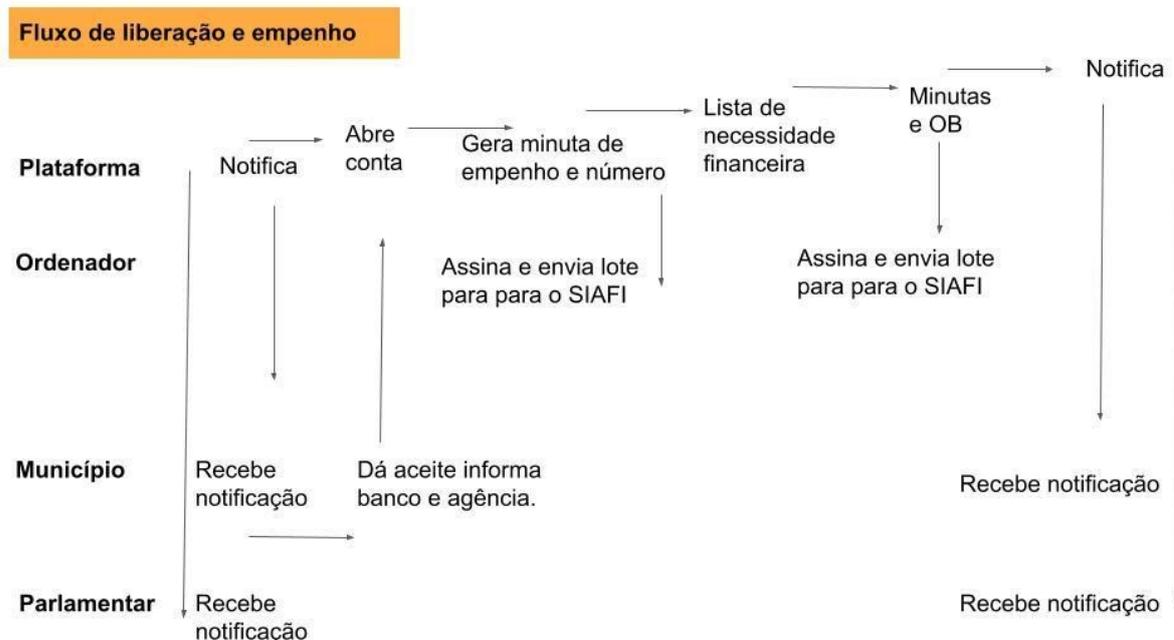
segue as ações da Plataforma Mais Brasil (Ministério da Economia), indicando etapas do processo tanto para o ente beneficiário como também para os autores da emenda parlamentar.

**Figura 1 – Fluxo de indicações TE's**



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no fluxo informado na Plataforma Mais Brasil (BRASIL, 2021<sup>a</sup>).

**Figura 2 – Fluxo de liberação e execuções orçamentária (empenho) e financeira (pagamento)**



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no fluxo informado na Plataforma Mais Brasil (BRASIL, 2021a).



**Quadro 4 – Definições do critério de rateio**

Critério estabelecido para empenhar o valor da transferência	Rateio proporcional aos valores empenhados, sendo observado a ordem de prioridade do autor.
Portaria busca avançar no controle da contabilidade pública	O ente federado beneficiário registrará a receita decorrente de transferência especial conforme classificação definida pelo órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, para fins de consolidação das contas públicas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A seguir foi elencado, a partir do estudo das portarias publicadas ao longo do instituto, comparativo entre as portarias publicadas pelo Ministério da Economia.

**Quadro 5 – Alterações identificadas em portarias divulgadas pelo Ministério da Economia**

Dimensão	TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS		
	Portaria n.º 252, de 19 de junho de 2020	Portaria n.º 6.411, de 15 de junho de 2021	Portaria n.º 1965, de 10 de março de 2022
Metodologia de pagamento no artigo	Art. 12 Calculado automaticamente pela Plataforma +Brasil segundo rateio proporcional dos valores empenhados, observada a ordem de prioridade definida pelo autor. O rateio proporcional será a razão entre o saldo de valores empenhados do autor de emenda para transferência especial e o somatório atualizado do saldo de valores empenhados de todos os autores de emenda para essas transferências. O valor do recurso disponibilizado para cada parlamentar é o produto do rateio em razão do valor total de recursos disponibilizados. A regra de rateio será aplicada a cada disponibilização de recursos, até que toda a necessidade de recurso seja suprida.	Sem alteração	Sem alteração
Registro da mobilização de recursos na contabilidade pública	Silente	Art. 20. O ente federado beneficiário registrará a receita decorrente de transferência especial conforme classificação	Sem alteração



		definida pelo órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, para fins de consolidação das contas públicas.	
Controle público da alocação da emenda parlamentar	Silente	Art. 20. O ente federado beneficiário registrará a receita decorrente de transferência especial conforme classificação definida pelo órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, para fins de consolidação das contas públicas. (Acréscimo que indica uma preocupação com a rastreabilidade do recurso).	Sem alteração

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações das portarias publicadas .

Essa fórmula de execução foi efetiva, nos anos de 2020 e 2021. No entanto, no ano de 2022, em virtude do volume de emendas na modalidade de transferências especiais e a expressiva mobilização de recursos, houve uma redução na velocidade do pagamento das transferências especiais. Pela primeira vez, foi acionado o sistema automático de rateio proporcional. A Portaria Interministerial nº 252, de 19 de Junho de 2020 (BRASIL, 2020), determina que esse mecanismo entra em ação cada vez que não haja dotação orçamentária suficiente do Tesouro para pagar todos os recursos empenhados.

### Figura 3 – Empenho e fracionamento de pagamentos – Exemplo 1

Dados do Plano de Ação

Permite a manutenção de Planos de Ação na Plataforma +Brasil

Situação do Plano de Ação: Ciente

Dados Básicos **Dados Orçamentários** Relatório Gestão

Lista de Empenhos

Minuta	Empenho	Tipo	Valor	Situação	Ações
2022NME000011588	2022NE000218	Empenho Original	R\$ 150.000,00	Enviado	🔍 🔄

< Anterior 1 Próxima >

Exibir: 5

Lista de Documentos Hábeis

Empenho	Minuta	Documento Hábil	Valor	Situação	Ordem de Pagamento	Ações
2022NE000218	2022MDH00005161	2022TF000350	R\$ 40.159,00	Enviado	2022OP000349	🔍 🔄
2022NE000218	2022MDH00013522		R\$ 109.841,00	Minuta de DH		🔍 🔄

< Anterior 1 Próxima >

Exibir: 5

Fonte: Plataforma +Brasil.

A figura 3 exemplifica o impacto do rateio na execução das emendas. Foram localizados pagamentos proporcionais das transferências especiais em situações no qual a liberação de 60%



de uma alocação corresponde a quase totalidade de programação orçamentária com menor priorização menor. A figura 3 indica a situação do deputado federal Aécio Neves, relator da Proposta de Emenda Constitucional Nº 48 de 2019, como um dos diversos parlamentares que sofreram o impacto da medida.

Chama atenção nessas liberações o atendimento à priorização estabelecida na Plataforma Mais Brasil pelo gabinete do parlamentar aos beneficiários. É possível averiguar na Ordem de Empenho 2022NE007340 com valor total de R\$ 200 mil de autoria da deputada federal policial Kátia Sastre no qual foram pagos no dia 26 de junho o valor de R\$ 120.091,00. A ordem de priorização informada para desbloqueio é de número 25.

## Figura 4 – Empenho e fracionamento de pagamentos – Exemplo 2

### Dados do Plano de Ação

Permite a manutenção de Planos de Ação na Plataforma +Brasil.

Situação do Plano de Ação Ciente

Dados Básicos **Dados Orçamentários** Relatório Gestão

Lista de Empenhos

Minuta	Empenho	Tipo	Valor	Situação	Ações
2022NME000016096	2022NE007340	Empenho Original	R\$ 200.000,00	Enviado	🔍 🔄

« Anterior 1 Próxima » Exibir 5

Lista de Documentos Hábéis

Empenho	Minuta	Documento Hábil	Valor	Situação	Ordem de Pagamento	Ações
2022NE007340	2022MDHO0012379	2022TF003782	R\$ 120.091,00	Enviado	2022OP003781	🔍 🔄
2022NE007340	2022MDHO0013654		R\$ 79.909,00	Minuta de DH		🔍 🔄

« Anterior 1 Próxima » Exibir 5

Fonte: Plataforma +Brasil.

Enquanto isso, a emenda, da mesma autora, para o município de Franco da Rocha, com nota empenhada 2022NE00734 emitida no dia 17 de maio de 2022, com a prioridade elencada como 27 para desbloqueio, não foi paga. O valor destinado é de R\$ 100 mil e, em tese, haveria um saldo de R\$ 20 mil a ser rateado pelo sistema da plataforma.



## Figura 5 – Empenho e fracionamento de pagamentos – Exemplo 3

### Detalhar Empenho

Detalhe do Empenho

#### Empenho

Número da Minuta 2022NME000016112	Número do Empenho 2022NE007204	Situação do Empenho Enviado
Tipo do Documento Empenho Original	Valor do Empenho R\$ 100.000,00	
UG Emitente COORD. ANALISE E INF TRANS FIN INTERGOV/STN		
Fonte de Recurso 0188000000	PTRES 207579	Natureza de Despesa 444041
		Subitem 45
Categoria de Despesa INVESTIMENTO		
Beneficiário 46.523.080/0001-60-MUNICIPIO DE FRANCO DA ROCHA		
Número do RO 2022RO007345	Data de Emissão 17/05/2022	Prioridade de Desbloqueio 27

Fonte: Plataforma +Brasil.

Diante da preferência gradativa dos parlamentares, ao menos observado no estado de São Paulo, pelas transferências especiais, a esperada agilidade no pagamento das emendas pode ser comprometida pela ausência de dotação autorizada pelo Tesouro. Cabe uma investigação mais profunda em outro estudo de caso sobre essa angulação.

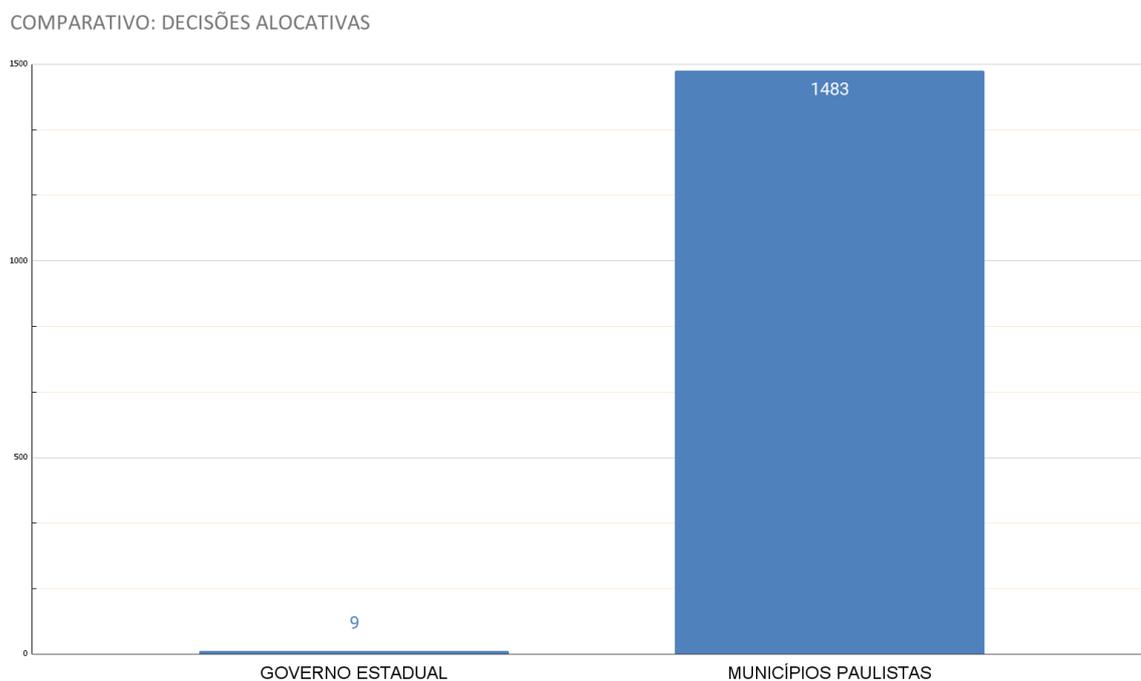
Entrementes, os dados tabelados que respaldam os resultados e as análises e inferências da presente pesquisa estão disponíveis aos interessados em: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1UHYbgacSKxbHZMkSJlml0NEcLFILgXfg/edit?usp=sharing&ouid=114313657854428768234&rtpof=true&sd=true>



## 6 RESULTADOS E INFERÊNCIAS DAS VARIÁVEIS OBSERVADAS

Ao analisar o novo instituto da emenda impositiva sem finalidade definida, desde a promulgação da Emenda Constitucional em dezembro de 2019 até setembro de 2022, encontramos evidências de dispersão das decisões alocativas. Esse fenômeno indica a falta de concentração das alocações. Uma dinâmica não compatível com a possibilidade dos entes subnacionais de programarem gastos contínuos tendo em vista que as transferências especiais destinadas pelos congressistas são discricionárias, isto é, cabe exclusivamente ao autor da emenda manter ou alterar a destinação sem empecilhos do ponto de vista dos interesses das comunidades beneficiadas ou prejudicadas. A seguir o quadro geral das emendas apresentadas pelos parlamentares.

**Figura 6 – Modalidade de aplicação das emendas sem finalidade definida: estado ou municípios?**



Fonte: Elaborado pelo autor.

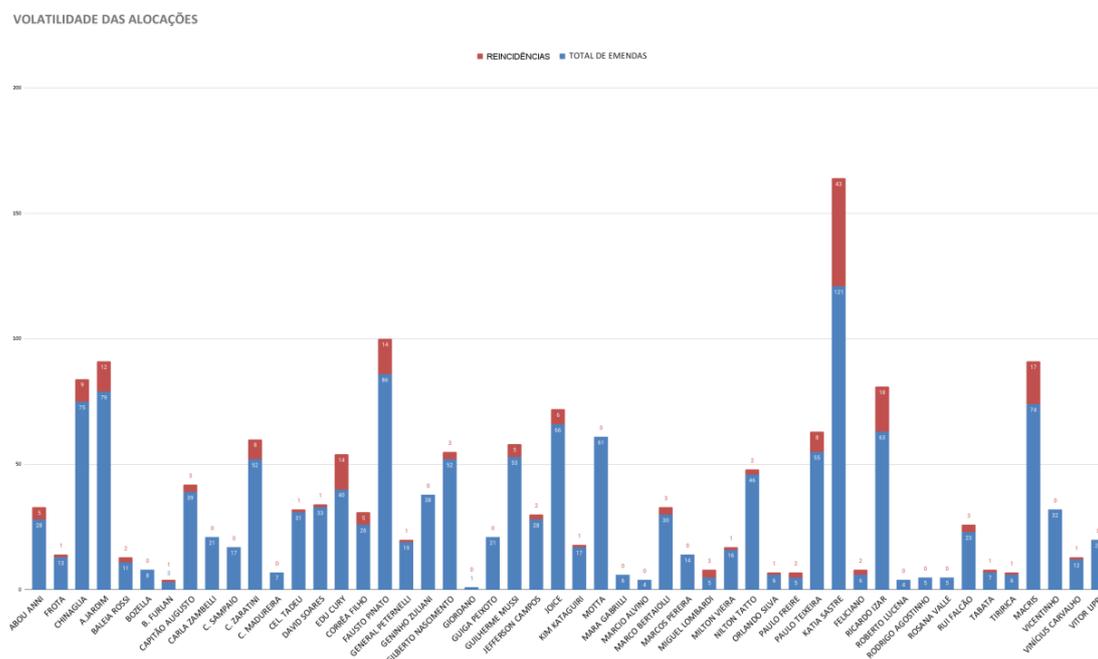
Os deputados e deputadas federais e senadores e senadoras da República apresentaram um total de 1492 emendas sem destinação definida ao longo do período apurado. Desse total 1.483 transferências especiais foram destinadas para prefeituras e um total de 9 para o governo estadual. O volume total mobilizado pelas emendas de autoria dos congressistas foi de R\$



496,9 milhões. Chama atenção o fato de apenas 9 transferências especiais terem sido dedicadas às políticas públicas promovida pelo governo do estado de São Paulo, enquanto a maioria, R\$ 488,6 milhões, foram aos municípios sem informações detalhadas sobre onde, como e em qual programação seriam utilizadas.

A alta volatilidade das alocações apuradas por este levantamento é um indicativo da imprevisibilidade orçamentária. Um ambiente conveniente para criar e consolidar uma rede de dependência a partir da prerrogativa dos parlamentares na indicação das transferências especiais. A dispersão das emendas pode ser verificada pelo baixo índice de reincidências das alocações observado desde 2020.

**Figura 7 – Previsibilidade das alocações das emendas sem finalidade definida?**



Fonte: Elaborado pelo autor.

O comparativo de valores absolutos de emendas alocadas pelos deputados e deputadas e senadores e senadoras aponta a deputada federal policial Kátia Sastre (PL) com prevalência nas indicações de transferências especiais no período analisado. Foram 121 emendas de modalidade sem destinação definida com 43 reincidências, enquanto o deputado Ricardo Izar (REP) apresentou 63 emendas sem destinação definida, reproduzindo as reinserções em 18 cidades. Em seguida aparece o deputado Vanderlei Macris (PSDB) com 74 emendas e 17 replicações. Já o deputado Eduardo Cury (PSDB) surge com um total de 40 transferências



especiais, das quais 14 delas foram destinadas para as mesmas cidades. Mesmo número de concentração feita pelo deputado Fausto Pinato (PP) com 84 emendas.

Este grupo de parlamentares, em termos absolutos, foi o que mais repetiu alocações a partir do surgimento do instituto. Esta percepção ajuda a entender a estratégia estabelecida pelos autores no atendimento às suas bases. A maioria, portanto, optou por dispersar suas alocações visando a maximização dos resultados.

### 6.1 Evidências sobre as dispersões das alocações

A partir desse levantamento foram criados 4 grupos na busca de compreender a dinâmica das alocações de forma individual, levando em consideração a quantidade total de emendas, suas reincidências e percentuais.

Integram o grupo 1 (G1) os deputados com mais de 10 emendas repetidas para municípios da sua base no período analisado, enquanto o grupo 2 (G2) reúne os autores com registros de 5 a 10 emendas. Já o grupo 3 (G3) agrega parlamentares com realocações no intervalo de 5 a 1 transferências especiais. Por último, o grupo 4 (G4) traz os deputados sem reincidências.

**Tabela 1 – Reincidências elevadas das emendas sem finalidade definida**

Ano			Grupo 1	Total de emendas	Reincidências	%
2020	2021	2022	Katia Sastre	124	43	34,68%
	2021	2022	Ricardo Izar	63	18	28,57%
2020	2021	2022	Macris	74	17	22,97%
2020	2021	2022	Eduardo Cury	40	14	35,00%
	2021	2022	Fausto Pinato	84	14	16,67%
2020	2021	2022	Arnaldo Jardim	79	12	15,19%

Fonte: Elaborado pelo autor.



**Tabela 2 – Reincidências médias das emendas sem finalidade definida**

Ano			Grupo 2	Total de emendas	Reincidências	%
2020	2021	2022	Chinaglia	72	9	12,50%
2020	2021	2022	Zaratini	52	8	15,38%
	2021	2022	Paulo Teixeira	56	8	14,29%
2020	2021	2022	Joice	68	6	8,82%
	2021	2022	Abou Anni	27	5	18,52%
	2021	2022	Eli Corrêa Filho	26	5	19,23%
	2021	2022	Guilherme Mussi	52	5	9,62%

Fonte: Elaborado pelo autor.

**Tabela 3 – Reincidências baixas das emendas sem finalidade definida**

Ano			Grupo 3	Total de emendas	Reincidências	%
	2021	2022	Capitão Nascimento	40	3	7,50%
2020	2021	2022	Gilberto Nascimento	52	3	5,77%
	2021	2022	Marco Bertaiolli	30	3	10,00%
2020	2021	2022	Miguel Lombardi	5	3	60,00%
	2021	2022	Rui Falcão	23	3	13,04%
	2021	2022	Baleia Rossi	11	2	18,18%
	2021	2022	Jefferson Campos	28	2	7,14%
	2021	2022	Nilton Tatto	46	2	4,35%
	2021	2022	Paulo Freite	5	2	40,00%
	2021	2022	Feliciano	6	2	33,33%
	2021	2022	Frota	13	1	7,69%
	2021	2022	Bruna Furlan	3	1	33,33%
	2021	2022	CEL. Tadeu	31	1	3,23%
	2021	2022	David Soares	33	1	3,03%
	2021	2022	General Peternelli	20	1	5,00%
		2022	Kim Kataguirí	17	1	5,88%
	2021	2022	Milton Vieira	16	1	6,25%
	2021	2022	Orlando Silva	6	1	16,67%
	2021	2022	Tabata	7	1	14,29%
		2022	Tiririca	6	1	16,67%
	2021	2022	Vinicius Carvalho	12	1	8,33%

Fonte: Elaborado pelo autor.



**Tabela 4 – Sem reincidências das emendas sem finalidade definida**

ANO		Grupo 3	Total de emendas	Reincidências	%
	2022	Bozella	8	0	0,00%
	2022	Carla Zambelli	21	0	0,00%
	2022	Carlos Sampaio	17	0	0,00%
2021	2022	Cezinha Madureira	7	0	0,00%
2021	2022	Geninho Zuliani	38	0	0,00%
2021	2022	Giordano	1	0	0,00%
	2022	Guiga Peixoto	21	0	0,00%
	2022	Motta	61	0	0,00%
	2022	Mara Gabrielli	6	0	0,00%
2021	2022	Márcio Alvino	4	0	0,00%
	2022	Marcos Pereira	14	0	0,00%
	2022	Roberto Lucena	4	0	0,00%
	2022	Rodrigo Agostinho	6	0	0,00%
	2022	Rosana Valle	5	0	0,00%
	2022	Vicentino	32	0	0,00%
	2022	Vitor Lippi	20	0	0,00%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os parlamentares do G1 apresentaram o maior número de emendas sem destinação definida com um total de 464, com uma taxa de reincidência de 25,43%. Dos 5 parlamentares, dois deles não utilizaram o dispositivo em seu primeiro ano. Mas a partir de 2021 apresentaram maior volume de repetições das alocações, o que possibilitou esse alto percentual de concentração.

Esse percentual figurou em 13,03% para o G2 no qual foram agrupados 7 autores com um total de 353 emendas e 46 realocações. Lembrando que o critério para segmentá-los se situa na quantidade transferências especiais repetidas para uma mesma localidade no período verificado. Neste agrupamento, 3 congressistas haviam testado a emenda em seu primeiro de validade.

No G3, com 21 membros, foram 410 emendas, com total de 11 replicações de transferências especiais e uma taxa de 2,68%. Nota-se neste segmento uma maior pulverização das alocações com grande quantidade de municípios contemplados pelas transferências especiais. Apenas dois deles haviam utilizado o instituto em 2020.

Já o G4, composto por 16 congressistas, apenas 4 deles já haviam utilizado o instituto em 2021, mas não replicaram as emendas sem destinação definida para a mesma localidade.





transferências especiais em 2022. Este montante corresponde a aproximadamente 26% do total das 25 emendas.

Tabela 5 – Parlamentares com indicações em 2022

Ano	Grupo 4	Total de emendas	Valores de emendas
2022	Bozella	8	R\$ 8.500.000,00
2022	Carla Zambelli	21	R\$ 5.139.369,00
2022	Carlos Sampaio	17	R\$ 6.020.000,00
2022	Guiga Peixoto	21	R\$ 6.365.000,00
2022	Motta	61	R\$ 8.819.682,00
2022	Mara Gabrilli	6	R\$ 1.000.000,00
2022	Marcos Pereira	14	R\$ 3.919.682,00
2022	Roberto Lucena	4	R\$ 1.150.000,00
2022	Rodrigo Agostinho	6	R\$ 2.000.000,00
2022	Rosana Valle	5	R\$ 1.950.000,00
2022	Vicentinho	32	R\$ 4.750.000,00
2022	Vitor Lippi	20	R\$ 7.000.000,00

**215**

**R\$ 56.613.733,00**

Fonte: Elaborado pelo autor.

## 6.2 Concentração de emendas nos municípios ao invés do estado

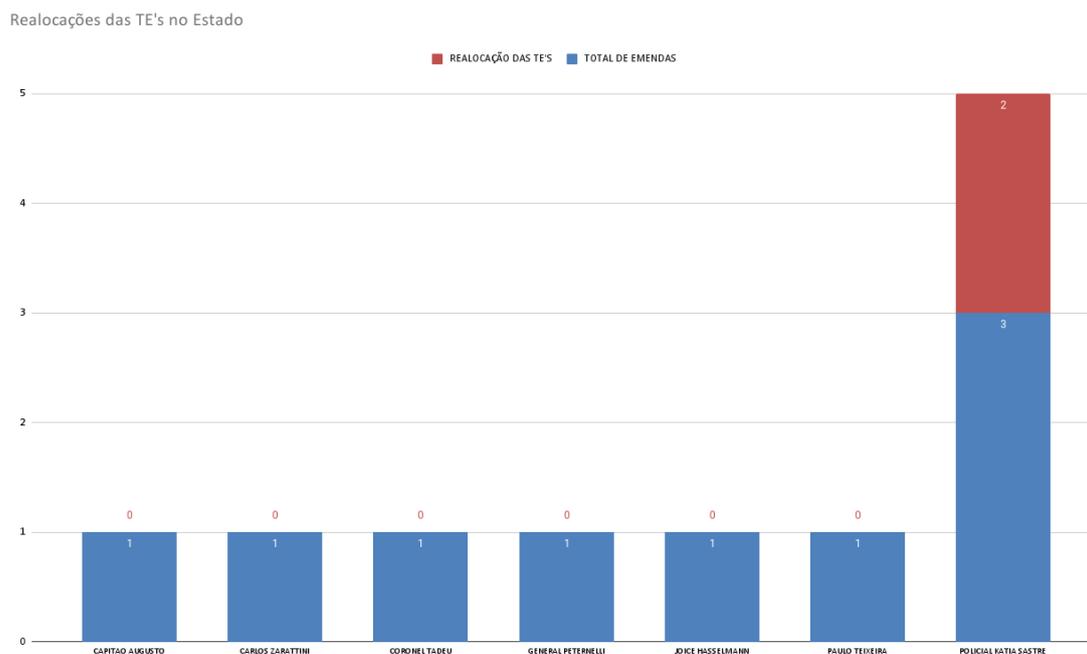
A média de realocações, considerando apenas os municípios, fixou-se em 11,42%. Foram localizadas 200 reincidências em conjunto de 1483 emendas de transferências especiais elaboradas desde o surgimento do instituto. Fato sinalizador da alta dispersão das alocações ao longo do período analisado. Poucos parlamentares concentraram as emendas pesquisadas em uma só localidade.

Com base nesse critério, foi possível compreender, em termos proporcionais, que o deputado federal Miguel Lombardi (PL) liderou realocações de emendas de transferências especiais com 60% (5) delas destinadas para a mesma localidade. Foram destinadas para a cidade transferências especiais em 2020, 2021 e 2022.

Neste cenário, o deputado pastor Paulo Freire (5), do PL, também repetiu 40% das suas alocações 2021 para 2022. O deputado Eduardo Cury (40), do PSDB, também decidiu realocar 35% das suas emendas para as mesmas cidades, seguido da deputada Policial Kátia Sastre (124), do mesmo partido, com 34,8% e o deputado Feliciano (6) vem logo em seguida com 33,3% no mesmo patamar da deputada tucana, Bruna Furlan (3).



## Figura 9 – Realocações de transferências especiais por Congressista



Fonte: Elaborado pelo autor.

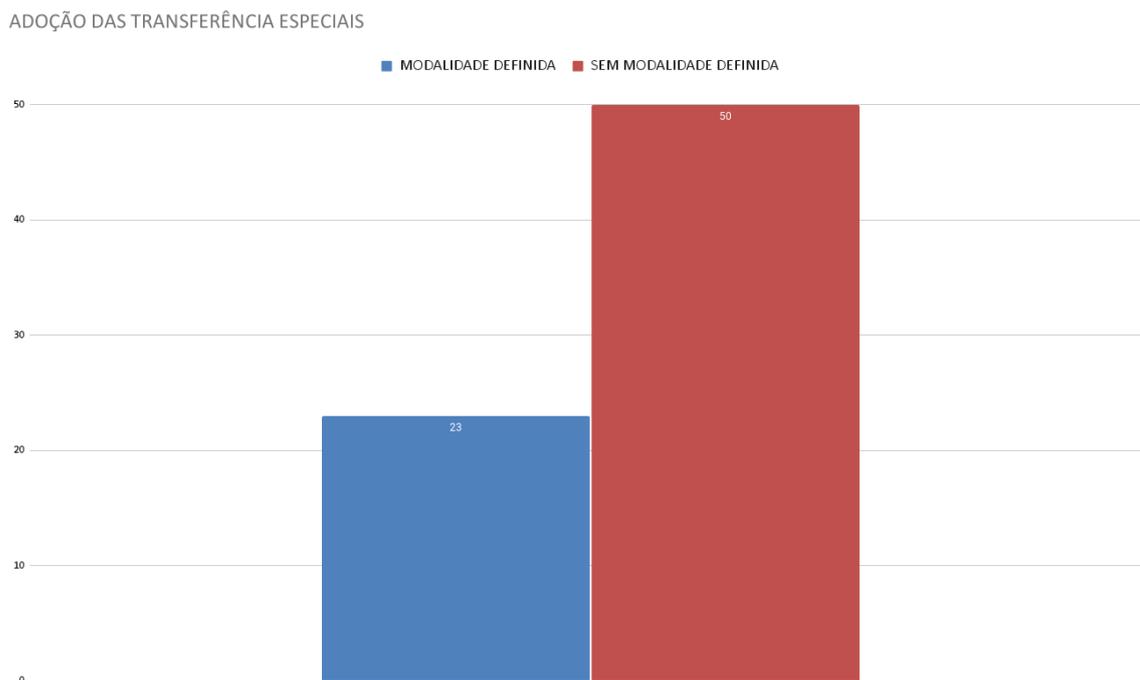
Acima foi apurado a quantidade de emendas de transferências especiais destinadas pelos parlamentares para o governo do estado de São Paulo. Esse valor é expressivamente menor quando comparado a estratégia alocativa dos congressistas em relação às suas bases eleitorais. Além disso, foi identificado um menor índice de reincidência das alocações. Apenas a deputada federal Kátia Sastre repetiu os recursos para o governo estadual. Os valores destinados se situam em R\$ 8,2 milhões empenhados e pagos efetivamente R\$ 8,1 milhões. Este recorte de descontinuidade é relevante por apontar uma mobilização de recursos da União transferidos aos municípios e para o estado de forma descontinuada. Logo, observa-se barreira para uma programação orçamentária. A desconexão entre previsibilidade orçamentária e a volatilidade da alocação de recursos da União, pelo exercício do amplo poder de discricionariedade dos parlamentares, causa reflexos sobre a eficiência das alocações, mencionados pelo art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Portanto, essa é uma variável chave na sedimentação da rede de dependências.



### 6.3 Adoção gradativa do instituto

Neste recorte é relevante analisar a mobilização de recursos realizada pelos 73 parlamentares paulistas, entre deputados e deputadas federais, senadores e senadoras. A maioria deles, um total de 50 congressistas, optaram por apresentar emendas na modalidade de transferências especiais ao longo do período analisado. Outros 23 congressistas seguiram com as programações orçamentárias com finalidade definida. Portanto, 31,5% dos congressistas evitaram a adoção do novo dispositivo até agora.

**Figura 10 – Emendas individuais com ou sem finalidade definida (quantidade)**



Fonte: Elaborado pelo autor.

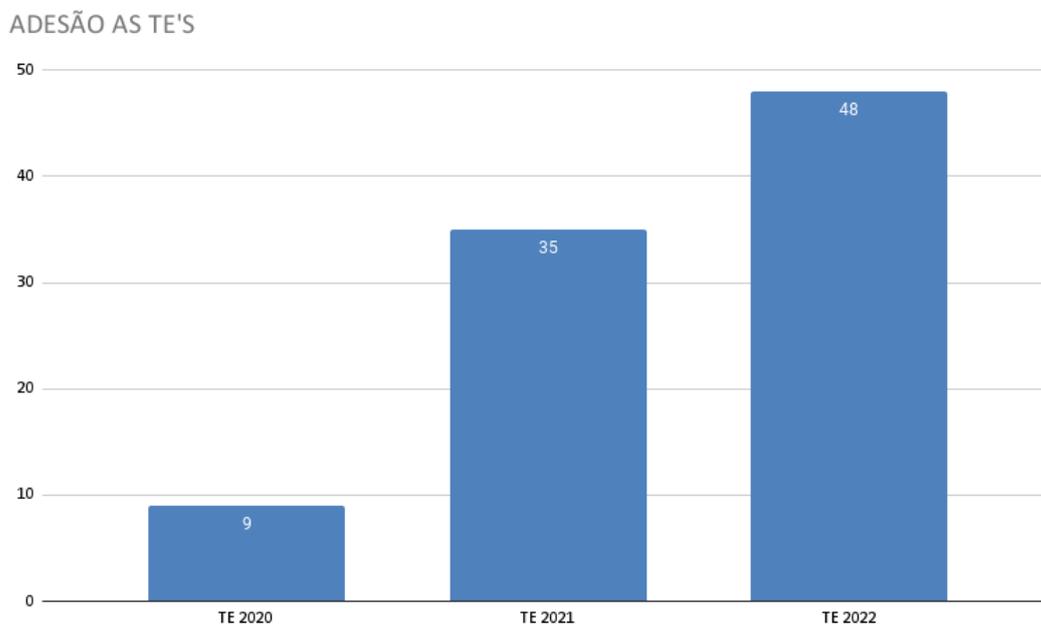
Este dado é muito relevante tendo em vista a percepção dos autores sobre a credibilidade, ou mesmo, a segurança jurídica proporcionada pelo dispositivo criado. As motivações pelas quais esse quadro ocorreu não são escopo deste estudo. Mas pode ser um desdobramento de uma nova investigação com questionários direcionados aos parlamentares.

Cabe registrar neste projeto, outrossim, a adesão gradual ao instrumento ao longo de três anos verificados. Em 2020, 9 parlamentares optaram por apresentar 182 emendas consideradas uma inovação no contexto orçamentário. No ano seguinte, um total de 35 congressistas identificados por este estudo elaboraram 396 transferências especiais, ao passo



que neste ano o total chegou a 48 deputados, deputadas, senadores e senadoras, a quantidade de emendas sem destinação definida evoluiu para 914.

**Figura 11 – Emendas individuais sem finalidade definida (valor)**



Fonte: Elaborado pelo autor.

O levantamento realizado por esta investigação aponta que 113 cidades paulistas não foram contempladas com transferências especiais pelos congressistas e outras 532 receberam o aporte nesse período. Este apontamento é altamente relevante tendo em vista as motivações para que as populações dessas cidades não tenham sido beneficiadas pelos parlamentares com verbas originárias da União.

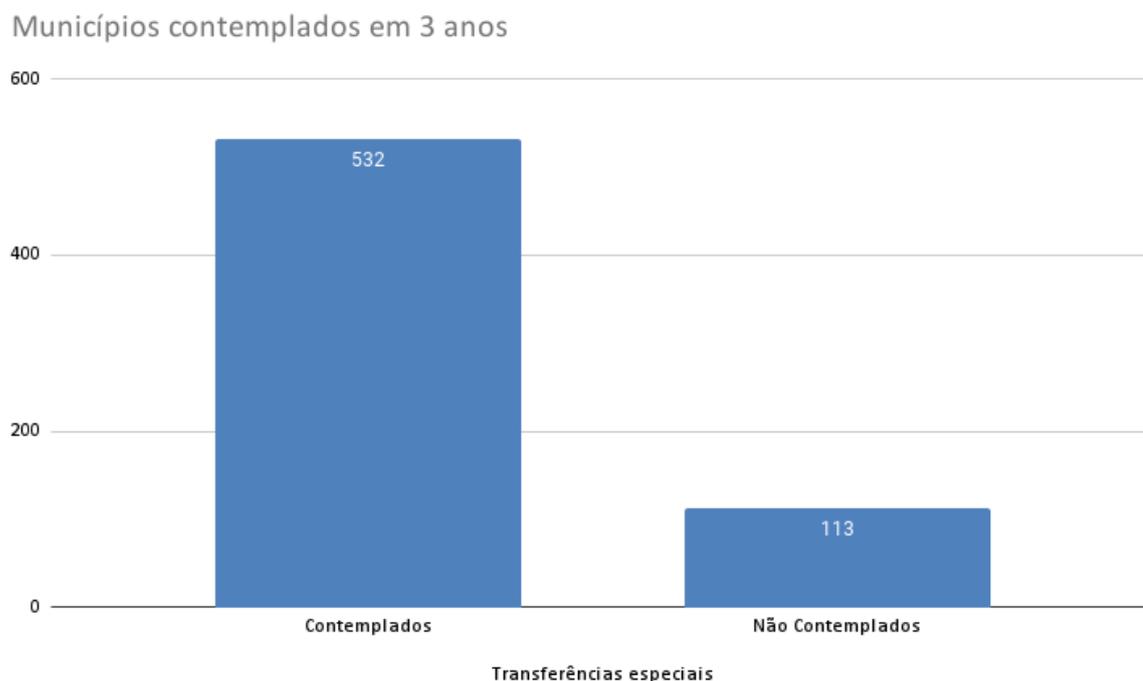
Por que as cidades de Adolfo, Águas de Santa Bárbara, Altair, Alto Alegre, Bento Abreu não receberam aportes e Carapicuíba bateu recorde de recebimento de transferências especiais? Os parlamentares indicaram 28 emendas sem destinação definida para a cidade. O montante corresponde a R\$ 64.849.046,00 milhões em recursos. Até agora em outubro foram efetivamente pagos R\$ 54.697.911,50 milhões. Taubaté surge em segundo lugar dos municípios que mais receberam emendas nesta modalidade com 14 transferências especiais. Barra Bonita, Limeira e a Capital aparecem com 13 emendas cada.

Não deixa de ser curioso o fato da Capital paulista, com 12,3 milhões de habitantes, ter recebido 13 emendas de transferências especiais no período. O valor empenhado para São Paulo foi de R\$ 16 milhões e liberados R\$ 13,6 milhões. Outra cidade importante do estado com 1.273.314 milhão de habitantes, Campinas, recebeu 8 emendas de transferências especiais com





**Figura 13 – Emendas individuais sem finalidade definida (quantidade de municípios beneficiados)**



Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 6.4 Apagão das transferências especiais

Um dado relevante localizado por este estudo por meio das apurações das aplicações das emendas de transferências especiais diz respeito ao que consideramos um ‘apagão’ ao longo do período analisado. É interessante verificar que no primeiro ano de criação do instituto houve uma maior publicidade das prefeituras sobre como foram gastos esses recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) para o caixa das administrações municipais.

No primeiro ano o valor indicado e o valor desembolsado chegou a 100%. Foram alocados R\$ 48.040.9085,00 para 183 beneficiários e entregues um total de 44 relatórios com detalhamento das alocações. Com um total de 29,6% dos relatórios entregues há uma ausência de como foram aplicados nos municípios R\$ 33.600.000,00 milhões das verbas federais destinadas para os municípios neste período. Este dado deve ser fornecido pelos beneficiários na Plataforma Mais Brasil.

No segundo ano do instituto a quantidade de beneficiários de emendas saltou para 406 enquanto que o valor empenhado foi de R\$ 148.000.000,00 milhões com 100% do volume mobilizado transferido para os municípios com 16 relatórios divulgados pelos beneficiários sobre o tipo de gastos realizados. Um apagão de mais de R\$ 151.043.885,00 milhões em verbas federais da qual não se tem paradeiro.



Neste ano o apagão ainda foi maior com apenas 4 relatórios divulgados para um total de 957 beneficiários contemplados, as indicações somam R\$ 293 milhões com um total de R\$ 287,2 milhões em valores desconhecidos. De modo geral houve uma queda expressiva na transparência da utilização das emendas sem destinação definida por parte dos beneficiários. Embora não seja obrigatório e haja uma recomendação do Ministério da Economia para as prefeituras e o governo estadual incluir o relatório de prestação de contas, observou-se uma atitude silente dos entes para com a publicidade dos dados quando averiguou-se que 94,88% dos valores são desconhecidos.

De fato há um vazio contido na Emenda Constitucional Nº 105, de 2019, a respeito do órgão de controle responsável pelo monitoramento das aplicações das transferências especiais. Nem mesmo as cidades de grande porte analisadas como, Campinas e São Paulo, prestaram informações da utilização dessas verbas de forma que seja possível verificar a eficiência alocativa das transferências especiais.

**Tabela 6 – Relatórios anuais por municípios beneficiários**

Ano da emenda	Nº de municípios beneficiários	Nº de relatórios divulgados
2020	183	44
2021	406	16
2022	957	4

Fonte: Elaborado pelo autor.

Mas o principal motivo dessa defasagem informacional é o vazio contido na Emenda Constitucional Nº 105/2019 a respeito do órgão de controle responsável pelo monitoramento das aplicações das transferências especiais. Esse dado ainda é mais obscuro para as transferências especiais destinadas para o governo estadual. Em nenhum dos casos houve publicidade sobre como as verbas da União foram utilizadas pelo Palácio dos Bandeirantes.

**Tabela 7 – Relatórios anuais do estado beneficiário**

Ano da emenda	Nº de emendas para o estado	Nº de relatórios divulgados
2020	1	0
2021	7	0
2022	2	0

Fonte: Elaborado pelo autor.



## 6.5 Municípios com maior transparência

Levantamento realizado por este estudo destaca os 127 municípios beneficiários de transferências especiais que apresentaram alguma informação sobre utilização do recurso federal. Essa investigação foi relevante para vislumbrarmos como as transferências especiais têm sido utilizadas pelos municípios ao longo dos ciclos. Cabe salientar, no entanto, o fato de apenas 99 dos beneficiários terem incluído documentações como nota fiscal, relatórios fotográficos da liquidação da obra e comprovante de pagamento, na Plataforma Mais Brasil.

**Figura 14 – Relação de beneficiários que prestaram contas das TE's**

1. Americana	46. Mauá
2. Américo brasileiro	47. Mendonça
3. Amparo	48. Mogi das cruces
4. Apiaí	49. Monte alto
5. Araraquara	50. Nova Canaã Paulista
6. Araras	51. Nova Independência
7. Arujá	52. Osvaldo cruz
8. Atibaia	53. Pederneiras
9. Avai	54. Pedro de Toledo
10. Avaré	55. Pirassununga
11. Barra bonita	56. Pitangueiras
12. Barretos	57. Porto Ferreira
13. Bauru	58. Praia grande
14. Birigui	59. Queluz
15. Bocaina	60. Registro
16. Caçapava	61. Ribeirão Corrente
17. Capela do alto	62. Ribeirão Grande
18. Capivari	63. Rincão
19. Caraguatatuba	64. Rio claro
20. Carapicuíba	65. Sales oliveira
21. Cardoso	66. Santa Bárbara d'oeste
22. Casa branca	67. Santa Isabel
23. Catanduva	68. Santa rosa de Viterbo
24. Colômbia	69. Santo André
25. Conchal	70. São José do barreiro
26. Cosmorama	71. São José dos campos
27. Cravinhos	72. São Sebastiao
28. Diadema	73. São Simão
29. Dobrada	74. Sertãozinho
30. Engenheiro coelho	75. Sete Barras
31. Fernandópolis	76. Socorro
32. Francisco Morato	77. Sorocaba
33. Guaratinguetá	78. Suzano
34. Guataparã	79. Taboão da serra
35. Hortolândia	80. Taquarituba
36. Ilha comprida	81. Tremembé
37. Itanhaém	82. Valentim gentil
38. Itapeperica da serra	83. Vargem grande do sul
39. Itapira	84. Votuporanga
40. Itaquaquecetuba	
41. Jacareí	
42. Jales	
43. Jandira	
44. Jundiaí	
45. Limeira	

Fonte: Elaborado pelo próprio autor



Trata-se de ineditismo, encontrado por esta investigação, o fato da plataforma considerar como prestação de contas apenas descrições aleatórias da execução do serviço sem, necessariamente, ater-se se houve ou não etapas de liquidação e pagamento do serviço ou aquisição realizada. Certamente é um ponto de melhoria para a Plataforma Mais Brasil.

Este trabalho também localizou uma não conformidade substancial ao apurar prestações de contas divulgadas na plataforma. O município de Fernandópolis incorporou à folha de pagamento da administração municipal no valor total de R\$ 200 mil oriundos do orçamento federal emendado pelo deputado federal Fausto Pinato.

**Figura 15 – Emenda destinada para Fernandópolis: folha de pagamento do município**

Prefeitura Munic. de Fernandópolis RUA PORTO ALEGRE, 350 SEDE 478425360001-03				NOTA DE EMPENHO 11099	
NOTA DE EMPENHO Nº	FICHA	DATA	PROCESSO	PEDIDO Nº	
11099	521	25/11/2021			
LOTAÇÃO: OUTRO NÃO APLICÁVEL		DOCUMENTO	INSCRIÇÃO: 09/12/2021		
NOME: FOLHA DE PAGAMENTO		DOCUMENTO	CÓDIGO: 7815		
NÚMERO	BARRIO	BANCO	DE	AGÊNCIA	
Forma de Pagamento: DESPESAS MATERIAIS E SERVIÇOS					
0 - Recursos não Destinados a Contas Especiais		INCORPORAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO - REF: 110261 - Folha Mensal		Líquido	
05 - TRANSFERÊNCIAS E CONVÊNIOS		010261		200.000,00	
06 - Recursos Ordinários				Descontos	
100 - GERAL TOTAL				0,00	
177 - Min. da Ed. - Causas Emenda 202					
DIR. Ordenado				SOMA	
				200.000,00	
CÓDIGO		CLASSIFICAÇÃO DE DESPESA - Empenho			
02		PODER EXECUTIVO			
02 04 01		SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA			
3.1.90.11.01		VENCIMENTOS E SALÁRIOS			
04 123.0007.2079.0000		MANUTENÇÃO DAS ATIVIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA			
DESCRIÇÃO		EMPENHO A SER PAGOS	INDEVIDOS A SER PAGOS	Saldo Anual	
		200.000,00	0,00	200.000,00	0,00
VALOR A SER PAGO R\$		200.000,00			
Substitua em reais: *****					
ASSINATURA					
TOTAL DE DESCONTOS					
0,00					
EMPENHO AUTORIZADO EM		PREFEITO MUNICIPAL: ANDRÉ GIOVANNI PESSUTO CÂNDIDO			
25/11/2021					
CONFIRMAÇÃO		CONVIDADO: DR. SP. DEBITADO: GILBERTO BRUNO BASTOS			
25/11/2021					
DESPESAS EM		RECEBO			
BANCO	CÓDIGO	CHEQUE	VALOR	RECEBEMOS O VALOR CORRESPONDENTE EMPENHO Nº	
TITULO		NOME			
FOLHA DE PAGAMENTO		CHAVE			
TITULO		NOME			
JÓÃO BATISTA GOMES		CHAVE			

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Emenda Constitucional Nº 105 de 2019 é clara ao determinar que as transferências especiais não poderão ser utilizadas para pagar despesas com pessoal e encargos sociais de ativos e inativos, e com pensionistas. A irregularidade foi encontrada na nota de empenho Nº 11099, ficha 521 do dia 25 de novembro de 2021. A descrição do campo de serviço informa a incorporação do valor à folha de pagamento do município assinada pelo prefeito André Giovanni Pessuto Cândido<sup>4</sup>.

A divulgação dos relatórios não significa necessariamente conformidade com a transparência na utilização das transferências especiais. Como citado no parágrafo anterior, a

<sup>4</sup> O acesso ao documento pode ser feito por meio do link a seguir: <https://especiais.plataformamaisbrasil.gov.br/maisbrasil-transferencia-especial-frontend/plano-acao/detalhe/10897/dados-basicos>.



Plataforma Mais Brasil parece validar como prestação de contas o preenchimento do campo Relatório de Gestão, sem necessariamente, ater-se se há comprovações de como o gasto foi realizado. Este, certamente, é um ponto de melhoria para a plataforma.

A seguir uma demonstração de como foi realizada a divulgação de prestação de contas pelo beneficiário de Fernandópolis. Nesta interface de Dados do Plano de Ação, basta clicar no botão direto Relatório de Gestão para verificar como as transferências têm sido utilizadas. Mas os campos não têm sido preenchidos com acuidade pelos beneficiários.

### Figura 16 – Plano de ação

Fonte: Plataforma Mais Brasil

### Figura 17 – Relatório (de) gestão

Fonte: Plataforma Mais Brasil

<https://especiais.plataformamaisbrasil.gov.br/maisbrasil-transferencia-especial-frontend/plano-acao/detalhe/10897/relatorio-gestao>

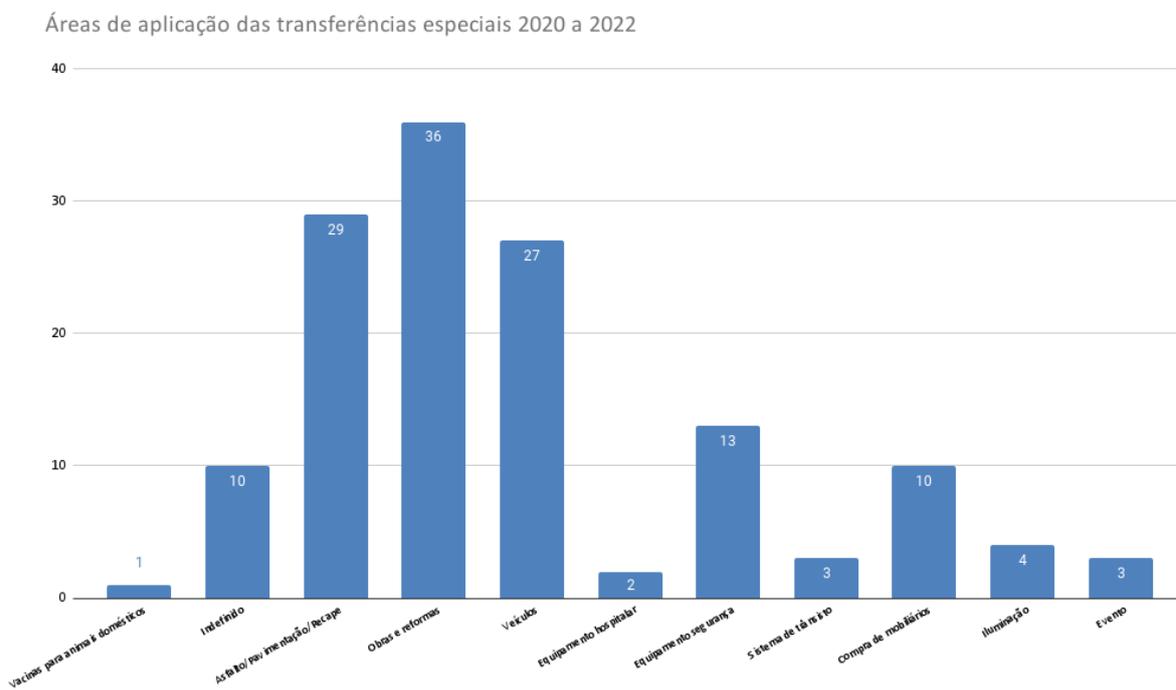
Após excluir 28 prestações de contas com baixa qualidade informacional, foram averiguados 99 relatórios considerados para fins dessa pesquisa. A pavimentação e recape lideraram os gastos com transferências especiais. Foram 36 declarações, seguida de 29 divulgações de pavimentação e recape e 27 compras de veículos comprovados com laudos. Em seguida, 13 relatórios apontam a aquisição de equipamentos de segurança para os municípios.

A compra de equipamentos de saúde foi localizada em apenas um dos casos e foi curioso notar que as transferências especiais foram utilizadas para realizações de eventos. As transferências especiais também foram utilizadas para a compra de vacinas de animais domésticos e algumas delas não foi possível identificar o seu uso. A quantia está expressa na tabela. É importante salientar que o valor global das transferências especiais, em diversos casos,



foi utilizado para a aquisição segmentada em diversos setores como iluminação e uma outra parte na pavimentação. Essa é a justificativa para diferenças numéricas em alguns casos.

### Figura 18 – Áreas de aplicação



Fonte: Elaborado pelo próprio autor

Sublinha-se que o recorte dessa pesquisa está concentrado no estado de São Paulo. As razões já foram explicitadas em campo apropriado dessa pesquisa, mas cabe incitar ainda o questionamento se esse comportamento ocorre nas demais unidades da federação. O direito de acesso às informações públicas de qualidade é um ponto chave para o exercício da cidadania e, certamente, são um ponto de indução de discussões sobre se o orçamento federal tem sido utilizado para criar, manter e ampliar redes de dependência. Principalmente, se tais desvios prejudicam objetivos fundamentais da República. O exercício da responsividade (expectativas de futuro), do *accountability* (julgamento do passado) e da transparência precisa ser cíclico e depende da qualidade das informações prestadas pelos entes.

Mas é preciso valorizar a função distributiva das emendas parlamentares, compreendendo sua essência em áreas finalísticas ou no custeio dos entes subnacionais, como entregas efetivas para regiões nas quais a União é morosa por concentrar esforços ou não ser tão eficiente e tempestiva na conclusão de projetos estruturantes. Em boa medida o emendamento ao orçamento federal é uma prerrogativa dos membros do Congresso Nacional e esse exercício tem o pendor de amenizar os conflitos distributivos e garantir entregas



substanciais de obras e serviços custeados pelo orçamento federal. Os mecanismos de controle da sociedade e do governo sobre as emendas parlamentares avançaram, mas sobre o mecanismo de emendas individuais ainda reside no ideário da sociedade como foco de malversação de dinheiro público.

Este exame não almeja responder a esse dilema, mas relembra o fato de a elite parlamentar justificar a constitucionalização das transferências especiais com intuito de ampliar a velocidade de repasses. Segundo relatos resgatados por este trabalho, os ritos a serem cumpridos pelas emendas individuais com finalidade definida, em sua maioria obras de grande porte, levam até cinco anos para se atingir um nível de execução financeira de 76% das emendas com destinação definida. Para driblar esse efeito, os deputados federais e senadores optaram por concentrar a maior parte das emendas no custeio de algumas prefeituras em detrimento das populações de outras municipalidades.

O dilema se estabelece pelo fato de a emenda individual impositiva ser uma transferência voluntária, logo, pode ser descontinuada de acordo com a prerrogativa exclusiva da discricionariedade do parlamentar. Essa ação requer maior agilidade na execução, a busca pela redução das desigualdades regionais e, nesse mesmo contexto, alocações minimamente alinhadas com diretrizes e planejamentos orçamentários municipais e estaduais. Contudo, como já foi observado, as aplicações desses recursos dependem mais da subjetividade e de quem está no exercício governamental, ou seja, as alocações são definidas sem se ater a um modelo sustentável, coletivo e transparente. Nesse sentido apresentamos uma proposta de emenda constitucional que visa ser uma contribuição ao debate público em torno das transferências especiais. A modalidade de emenda de transferência especial pode cumprir um papel relevante e, ainda assim, atender princípios relevantes de responsividade (expectativas de futuro) e *accountability* (julgamento do passado).

Como sugestão legislativa foi elaborado uma proposta que pode ser utilizada como aperfeiçoamento em contribuição ao debate público. A Figura 20 traz uma minuta como ponto de partida de uma discussão relevante de se estabelecer, de forma cristalina, os órgãos responsáveis pela fiscalização das transferências especiais.



**Figura 19 – Tabela dos valores, número de emendas e realocações**

AUTOR	VALORES DAS EMENDAS	Nº EMENDAS	REALOCAÇÕES
A.JARDIM	R\$ 21.319.902,00	79	12
C. ZARATINI	R\$ 20.623.675,00	52	8
GILBERTO NASCIMENTO	R\$ 20.199.351,00	52	3
KATIA SASTRE	R\$ 18.381.770,00	124	43
JOICE	R\$ 18.010.220,00	68	6
EDU CURY	R\$ 17.989.993,00	40	14
MACRIS	R\$ 17.889.348,00	74	17
CHINAGLIA	R\$ 16.584.000,00	72	9
ABOU ANNI	R\$ 16.000.000,00	27	5
MILTON VIEIRA	R\$ 15.869.682,00	16	1
ELI CORRÊA FILHO	R\$ 14.839.365,00	26	5
FROTA	R\$ 14.839.365,00	13	1
MARCO FELICIANO	R\$ 14.839.365,00	6	2
MARCO BERTAIOLLI	R\$ 14.319.682,00	30	3
NILTON TATTO	R\$ 13.769.993,00	46	2
FAUSTO PINATO	R\$ 13.585.186,00	84	14
VINÍCIUS CARVALHO	R\$ 13.019.365,00	12	1
GUILHERME MUSSI	R\$ 12.193.000,00	52	5
JEFFERSON CAMPOS	R\$ 11.719.682,00	28	2
RICARDO IZAR	R\$ 11.359.669,00	63	18
DAVID SOARES	R\$ 11.319.682,00	33	1
GENINHO ZULIANI	R\$ 11.180.000,00	38	0
C. MADUREIRA	R\$ 10.305.668,00	7	0
CAPITÃO AUGUSTO	R\$ 10.219.682,00	40	3
MIGUEL LOMBARDI	R\$ 8.969.000,00	5	3
RUI FALCÃO	R\$ 8.899.689,00	23	3
GIORDANO	R\$ 8.819.682,00	1	0
MOTTA	R\$ 8.819.682,00	61	0
BOZELLA	R\$ 8.500.000,00	8	0
PAULO TEIXEIRA	R\$ 7.429.000,00	56	8
KIM KATAGUIRI	R\$ 7.349.986,00	17	1
VITOR LIPPI	R\$ 7.000.000,00	20	0
GUIGA PEIXOTO	R\$ 6.365.000,00	21	0
C. SAMPAIO	R\$ 6.020.000,00	21	0
CEL. TADEU	R\$ 5.250.000,00	31	1
CARLA ZAMBELLI	R\$ 5.139.369,00	21	0
VICENTINHO	R\$ 4.750.000,00	32	0
MARCOS PEREIRA	R\$ 3.919.682,00	14	0
B. FURLAN	R\$ 3.500.000,00	3	1
BALEIA ROSSI	R\$ 3.300.000,00	11	2



GENERAL PETERNELLI	R\$	2.630.000,00	20	1
MARCIO ALVINO	R\$	2.500.000,00	4	0
ORLANDO SILVA	R\$	2.369.682,00	6	1
TIRIRICA	R\$	2.004.365,00	1	1
RODRIGO AGOSTINHO	R\$	2.000.000,00	6	0
TABATA	R\$	1.979.789,00	7	1
ROSANA VALLE	R\$	1.950.000,00	5	0
PAULO FREIRE	R\$	1.350.000,00	5	2
ROBERTO LUCENA	R\$	1.150.000,00	4	0
MARA GABRILLI	R\$	1.000.000,00	6	0

Fonte: elaborado pelo próprio autor.



**Figura 20 – Fac-símile da proposta de aperfeiçoamento constitucional**

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº. DE 2020**

Acrescenta o art. 166-B 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.

Art. 166-A. As emendas individuais 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.

§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:

- I – despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas;
- e II – encargos referentes ao serviço da dívida.

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:

- I – serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congêneres;
- II – pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira;

III – serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo e

**IV – A alocação deve ser direcionada aos programas ou ações contidas Lei de Diretrizes Orçamentárias do ente federado beneficiado.**

**V – Os recursos transferidos na forma do inciso I do caput deste artigo terão sua aplicação fiscalizada:**

**VI – Pelos órgãos de controle interno, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios e pelos tribunais de contas dos estados, Distrito Federal e dos municípios junto aos entes federados sob suas respectivas jurisdições.**

Fonte: elaborado pelo próprio autor



## 6.6 Discussão, limitação de resultados e pesquisa

“Potência” [Velocidade] sem controle não é nada” (PIRELLI, 2016). O slogan da campanha publicitária para pneus automotivos cabe como uma metáfora diante do fluxo estabelecido pelas emendas parlamentares na modalidade de transferências especiais. Embora o repasse seja ágil, a responsabilidade sobre quem fiscaliza o que e quando contribui para o aprofundamento do apagão das emendas individuais impositivas sem finalidade definida. Esse quadro contribui somente para ampliar as redes de dependências a partir da conexão orçamentária.

A ausência de informações sobre o paradeiro das transferências especiais impede de fazermos inferências sobre a eficácia do dispositivo diante da necessidade de cumprimento dos objetivos fundamentais da Carta magna da República, qual seja, reduzir as desigualdades inter-regionais. Embora os autores das emendas tenham obtido êxito em constitucionalizar um modelo tal qual um remédio para o empoçamento da execução orçamentária<sup>5</sup> é preciso ainda um estudo aprofundado sobre o impacto envolvendo a transparência dos recursos públicos e a qualidade do gasto efetivo das emendas na modalidade de transferências especiais.

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) influenciou ao longo do processo orçamentário para aprovação da PEC Nº 48, de 2019, com foco exclusivo na redução dos intermediários (ministérios e bancos públicos) para o efetivo pagamento da emenda. O órgão defendeu a essência municipalista das transferências especiais. “Quando as emendas parlamentares individuais não eram impositivas, o governo efetivava 22% delas. Quando viraram impositivas, caiu para 17%. E, quando efetiva, leva em média 36 meses para o processo ser concluído, em razão de várias dificuldades”, argumentou o presidente da CNM, Glademir Aroldi, durante audiência pública. Para ele as transferências fundo a fundo não têm dificuldade de fiscalização por seguirem um processo simplificado<sup>6</sup>.

Entretanto, esta apuração identificou obstáculos neste processo. Embora extrapole o objetivo da pesquisa, é necessário discuti-la, principalmente ao considerarmos a informação

---

<sup>5</sup> O deputado federal Aécio Neves (PSDB-MG) foi relator da PEC Nº 48, de 2019, que deu origem a Emenda Constitucional Nº 105, de 2019. O parlamentar argumentou, em consonância com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), uma morosidade de 3 anos, em média, para o pagamento das emendas individuais impositivas, principalmente na modalidade de investimento. Por esta razão, a estratégia criada pelos congressistas consistia em alocar as emendas em custeio e valor menor em investimentos (pavimentação, obras urbanas, aquisições de veículos). O relator classificou, em sua justificativa formalizada no relatório da PEC, que esse movimento produz uma “concentração indesejada” de emendas no custeio.

<sup>6</sup> PEC Nº48 é Defendida por parlamentares das frentes dos municípios do Pacto Federativo e dos Consórcios. PORTAL CNM. Disponível em: < <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/pec-48-2019-e-defendida-por-parlamentares-das-frentes-dos-municipios-do-pacto-federativo-e-dos-consorcios>>. Acesso em: 29 dez. 2022.



orçamentária como um bem público, cujo risco de captura e manipulação pode ser mais bem monitorado e gerenciado por indicadores de responsividade democrática (PEDERIVA; RENNÓ, 2015). Portanto, há um evidente constrangimento pelo vazio na emenda constitucional, sobre os órgãos responsáveis pelo controle da nova modalidade de emendamento ao orçamento público. Essa controvérsia entre os organismos responsáveis pela fiscalização recebeu um alerta por meio da Nota Técnica nº 01/2019 – 5ª CCR ainda durante a tramitação da propositura na Casa

Aparentemente, conforme o texto da PEC em apreço, a natureza do recurso restaria alterada, conforme a modalidade de transferência dos valores. Quando em “transferência com finalidade definida”, os recursos destinados por emenda parlamentar ao ente subnacional manteriam seu caráter federal, sendo passíveis de fiscalização por órgãos federais de controle. Quando em “transferência especial”, os recursos tornam-se estaduais/municipais, não mais sujeitos ao controle promovido por entes federais.

O dilema entre os organismos responsáveis pela fiscalização de um bem coletivo seria muito melhor azeitado, caso houvesse uma responsividade horizontalizada, no qual as autoridades eleitas, os conselhos locais, o poder Judiciário e outras organizações governamentais tivessem atribuições para o exercício da fiscalização sobre o bem coletivo do qual tratamos aqui, porém, e em paralelo uma dessas autoridades teria o poder de exercer sanções jurídicas e administrativas sobre a gestão da emenda.

Decorre essa análise a partir da leitura do texto “Transparência orçamentária e responsividade democrática na Espanha e no Brasil”. O texto analisa o apaziguamento em torno da duplicidade das atribuídas das instituições de controle criadas em regiões autônomas e o tribunal de contas nacionais. O tema foi pacificado

pelo Tribunal Constitucional (ESPAÑA, 1988). Nesses termos, a função fiscalizadora é competência indeclinável, mas não exclusiva, e comporta a intervenção de órgãos subnacionais, e a função judicante é exclusiva desse tribunal, sem prejuízo de eventuais delegações (PASCUA MATEO; MORET; RASTROLLO, [2016]). Tal supremacia é justificada pelo controle econômico e orçamentário das comunidades autônomas, que lhes foi outorgado pela Constituição, e pela necessidade de coordenação dos sistemas de controle nacional e regional (PASCUA MATEO; MORET; RASTROLLO, [2016]).(PEDERIVA, 2018)

Tais definições, frise-se aqui, extrapolam o recorte estabelecido por esta pesquisa.

Entrementes, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente. A transparência é o controle requerido por



dispositivos orçamentários e não se compadece de ritos burocráticos almejando apenas a agilidade sem o devido indicador de qualidade do gasto. Tal limitação é identificada no estudo de caso. Mas, neste contexto, há também um desafio em curso proporcionado pela nova modalidade ao orçamento público em torno dos critérios de alocações verificados ao longo dos 3 ciclos orçamentários examinados relativos às alocações de emendas individuais pertinentes no estado de São Paulo.

Ainda na seara jurídica, a qual passa ao largo dessa construção, é inevitável compreender do ponto vista da distribuição equitativa do orçamento federal esteja refém de uma discricionariedade geradora de um apagão de identificação dos correspondentes objetos de gastos e utilidades públicas, como se viu nesta investigação, para 133 municípios paulistas. Uma das sugestões de pesquisas registradas na conclusão do trabalho busca publicizar os principais incentivos dos autores de emendas em privilegiar municípios, enquanto noutras localidades percebemos um ‘deserto’ representativo. A imprensa identificou “desertos” de representatividade política, onde vivem 13 milhões de pessoas (SHALDERS; LAGO; CONCONI, 2022). Esse fenômeno está espalhado por todas as regiões, inclusive em Estados ricos do Sul e do Sudeste.

A reportagem do ESTADÃO cruzou dados de plataformas governamentais e mapeou municípios brasileiros que receberam repasses por meio de emendas parlamentares. As principais motivações delineadas são a ausência de representantes no Parlamento, o desinteresse do parlamentar pelo custo de transação envolvendo a alocação e cálculo do retorno política e a incapacidade estrutural de pequenos municípios de constituírem mecanismos de captação de investimentos. Considerada como uma pauta municipalista a PEC N°48, de 2019, que constitucionalizou as transferências especiais, pode não resistir ao rótulo.

Mesmo que se levasse a sério a tese de ‘orçamento municipalista’, ela não resistiria à evidência de que os municípios são tratados de forma desigual. Aquelas cidades que não tem padrinho no Congresso não recebem recurso nenhum, enquanto outras recebem verbas abundantes e acabam com serviços e infraestrutura excessivos e desnecessários.

Por tal razão, argumentou-se a despeito da assimetria produzida pelas redes de dependências potencializadas pelas transferências especiais como traço de uma sistemática patrimonialista daqueles que mobilizam recursos coletivos governamentais, para fortalecer o poder pessoal.

Anthony Downs, em “Uma Teoria Econômica da Democracia”, argumenta que a motivação privada move o agente na função pública: os homens realizam atividades



econômicas principalmente para promover seus próprios objetivos privados e apenas secundariamente para proporcionarem benefícios para a sociedade. A lógica da preferência pelas transferências especiais pode residir aí. Logo, infere-se, que nem mesmo o exercício do lobby por parte dos gestores de pequenas cidades, sobre grupos de parlamentares da mesma federação, alcançaria resultados esperados em virtude do baixo prêmio – reconhecimento eleitoral - estabelecido.

Na obra “Em Nome das Bases”, o autor elencou ação dos escritórios para liberação de recursos em Brasília e seus obstáculos legais e operacionais

Os escritórios instituem duas formas principais de remuneração. Primeiro, a "comissão". Nesse caso, o valor a ser pago é definido em função da aplicação de um percentual (5%, 10%, 15%) ao valor do recurso liberado nos ministérios. É um pagamento realizado, como se diz, "em cima do serviço resolvido". Segundo, o pró-labore mensal. Nesse caso, o cliente acerta com o escritório o pagamento de um valor mensal pela contratação de seus serviços. O pagamento na forma de comissões apresenta alguns inconvenientes para as prefeituras e os escritórios. O valor da comissão não pode ser pago com dinheiro repassado pelo governo federal uma vez que isso caracteriza, segundo o direito administrativo, "intermediação de verbas". Do ponto de vista do lobista, o pagamento por comissão é um risco. Como os contratos entre prefeituras e escritórios são contratos informais, não existem instrumentos legais que assegurem, em caso de calote, que o pagamento seja efetuado. E não são raras as reclamações em relação aos prefeitos. (BEZERRA, 1999. Pg. 228)

A assimetria decorre da incapacidade de tais municípios exercerem um poder de agenda ou lobby sobre congressistas, como se revelou na presente pesquisa, cujos resultados se espera sejam corroborados em novas pesquisas, conforme indicado na conclusão.



## CONCLUSÃO

A aprovação da Emenda Constitucional nº 105, de 2019, ocorreu no contexto da repactuação do federalismo fiscal e do balanço entre Poderes. A constitucionalização de uma nova sistemática de emendas parlamentares foi sedimentada no corolário da distribuição ágil e equitativa do orçamento federal para entes subnacionais. A engenharia legislativa foi exitosa. Mas a destreza do repasse, causou efeitos no manejo de recursos coletivos. Este estudo de caso, baseado na estratégia alocativa dos congressistas do estado de São Paulo, nos anos de 2020, 2021 e 2022, confirmou a hipótese de conexões relevantes entre transferências especiais e redes de dependências a partir da promulgação da emenda constitucional e, por conseguinte resposta afirmativa à questão de pesquisa.

O dilema da emenda individual impositiva sem finalidade definida é o fortalecimento do personalismo na discricionariedade da mobilização do recurso coletivo associada às imprevisibilidades do gasto público e incapacidade de mensurar o quanto a alocação contribuiu efetivamente para a redução das desigualdades inter-regionais ou sociais entre outros objetivos fundamentais do nosso Estado Democrático de Direito. Exatamente a antítese da finalidade original do instituto. A preferência exponencial pelas emendas na modalidade de transferências especiais, às vésperas da eleição proporcional, denota como elites legislativas auferem condição vantajosa para conceder benefícios, visando à construção, consolidação ou ampliação das redes de dependências.

O percentual crescente de 20% (2020), 36,25% (2021) e 71,43% (2022) de transferências especiais, no montante do total de emendas impositivas apresentadas nos ciclos orçamentários analisados, é uma variável relevante para atestar a hipótese desta investigação (**Variável N° 4.1**) de uma alocação caracterizada pelo predomínio do personalismo tendo em vista sua desvinculação com definições do prévio planejamento orçamentário municipal ou estadual em comparação com as transferências com destinação definida. As emendas individuais impositivas com finalidade definida são compatíveis com o planejamento orçamentários dos entes concedente e beneficiários e passíveis de controle com elevação dos níveis de transparência e eficiência das alocações.

Todavia, o que se percebe com as transferências especiais é uma troca assimétrica. Essa dinâmica fortalece as redes de dependência por meio do acesso predatório do orçamento público. Para compreensão dessa pesquisa, entende-se como rede de dependência uma sistemática que operacionaliza uma teia de agentes com acesso privilegiado a estrutura, mão de obra e informações e outros recursos governamentais em vantagem em relação a outras facções,



delineando-se assim uma desigualdade na tomada de decisões orçamentárias e nos montantes alocados e sinergias das execuções com reflexos deletérios no cumprimento dos objetivos constitucionais da República, entre eles, redução das desigualdades inter-regionais.

O êxito das redes de dependências, no contexto dessa investigação, consiste em exercer o manuseio particularista do orçamento federal, controlando, desde elaboração das legislações orçamentárias (LDO e LOA), as indicações de emendas (emendas de bancada e individuais impositivas), gestão sobre velocidade da execução (transferências especiais dispensam contratos) e drenagens (discricionabilidade na alocação). A operação dá azo a uma cadeia associativa de transmissão de poderes. Um sistema de cooperação, no qual o líder do poder local garante a promoção das ações do agente com maior acesso ao orçamento público (deputado federal ou senador) e ambos auferem dividendos individuais e para o grupo, nos municípios e nas regiões, consolidando-se o poder político com eventual prejuízo de alternativas de escolhas coletivas com maior justiça social.

Os deputados recebem suporte local com base em sua habilidade de fornecerem recursos para os municípios. Com o objetivo de receberem recursos federais, estabelecem conexões com ministros e chefes de agências federais (CARVALHO, 2003). O exercício dessa ação, de modo sistemático, solapa os princípios de equidade e impessoalidade no trato do orçamento público confeccionando uma organização com diferentes atores (lideranças comunitárias, vereadores, prefeitos e deputados estaduais) tomando posse de benefícios, creditando a si a realização das ações para a sociedade. Essa conduta sedimenta uma barreira para uma disputa igualitária com eventuais desafiantes sem acesso a tais recursos governamentais como esperado regimes em democráticos.

A oligarquização do orçamento público referenda elites políticas capazes de lançar uma rede apta à mobilização dos bens coletivos em proveito precípuo os autores e associados, relegando à sorte as demais pessoas que não integram as respectivas redes ou que delas participem em condições desvantajosas. Para Bezerra (1995) este poder deriva, particularmente, do capital social individual baseado no conhecimento do funcionamento dos órgãos governamentais e das relações formais e, sobretudo, informais mantidas com aqueles que são responsáveis pela sua operacionalização.

O déficit de alocações destinadas ao governo estadual com nove transferências especiais identificadas de um total de 1.492 emendas sem destinação definida é mais um sinalizador da preferência pelo reconhecimento do reduto eleitoral, na indicação preferencial aos municípios, em contraste com a observância da redução das desigualdades regionais e sociais. Por esta razão, cabe realçar a natureza institucional do governo do estado ao reunir condições intrínsecas



para coordenar investimentos em obras estruturantes ou de políticas financiadas com recursos federais com o fito de reduzir desigualdades regionais, como determina a Constituição brasileira.

A concentração das emendas sem destinação definida nas cidades é um obstáculo para distribuição equitativa dos recursos coletivos. Esse desequilíbrio ainda é mais relevante ao evidenciarmos a ausência de repasses para 113 municípios paulistas em um espectro de 645. Carapicuíba recebeu 26 emendas na modalidade sem destinação definida no montante de R\$ 64,8 milhões enquanto a população de Arandu e Bento Abreu não foram contempladas com nenhum repasse na modalidade transferência especial. O dado inédito, localizado no decorrer da investigação, alerta para a necessidade de ser observar o princípio da equidade, na partilha do orçamento federal.

A investigação localizou o valor de R\$ 21.319.902,00 mobilizado do orçamento pelo deputado federal pelo deputado Arnaldo Jardim enquanto os deputados Carlos Zaratini e Gilberto Nascimento, R\$ 20.623.675,00 e R\$ 20.199.351,00, respectivamente, por meio de emendas de transferências especiais. Eles são os campeões quando observarmos os valores destinados no período analisado com 79 beneficiários elencados pelo deputado Arnaldo Jardim e 52 beneficiários destinados pelos deputados Carlos e Gilberto. Apesar dos valores individuais expressivos manejados, a distribuição das emendas por parte dos congressistas não contemplou 100% das cidades paulistas. **(Variável 4.2).**

A descoberta valida a suposição do trabalho, que conecta a concessão de um benefício (transferência especial) aos redutos (municípios) esperando uma compensação eleitoral (reeleição permanente), consoante a lente teórica da conexão eleitoral.

É sintomática a decisão dos parlamentares em alocar as transferências especiais, visando à maximização dos resultados eleitorais. Basta apontar para a média de realocações que, considerando apenas os municípios, fixou-se em 11,42%. Foram localizadas 200 reincidências em um conjunto de 1.483 emendas de transferências especiais elaboradas desde o surgimento do instituto. A precariedade e eventual descontinuidade nos repasses não garante previsibilidade orçamentária aos beneficiários, impedindo planejamento por parte do ente beneficiário de sustentabilidade de ofertas de utilidades financiadas com tais recursos. Frustram-se, assim, expectativas de investimentos sustentados e sustentáveis na melhora na qualidade de vida da sociedade e a realização do direito ao planejamento governamental determinante para o setor governamental.



Ao todo, 50 membros da bancada paulista apresentaram emendas de transferências especiais. Cabe salientar: 23 parlamentares optaram exclusivamente emendas com destinação definida no período analisado (**Variável 4.3**).

Os resultados apurados recomendam a ampliação de estudos similares para outras unidades da federação – estados, Distritos Federal e municípios – além do estado de São Paulo. Tais investigações ajudaria a demonstrar se esse comportamento tem caráter sistêmico e com potencial similar de cultivo e fidelização de clientelas.

A EC nº 105, de 2019, é silente, sobre os critérios de equidade na distribuição das transferências especiais e até mesmo sobre o órgão de controle responsável pela fiscalização e monitoramento da aplicação dos repasses federais para os cofres dos entes subnacionais. Fica evidente a necessidade do aperfeiçoamento da legislação neste quesito, considerando-se o fato alarmante do apagão, sobre 95,9% das verbas federais recebidas pelos beneficiários. São R\$ 472.005.018,00 com paradeiro incerto. Este dado foi apurado a partir do estudo de caso. Ausência dessas informações inviabiliza a análise da eficácia da alocação realizada já que o recurso não está em nenhuma programação orçamentária fruto de discussões em espaços democráticos e obedecendo regras federais.

É oportuno apontar (**Variável Nº 4.4**) o louvável atendimento aos preceitos constitucionais de transparência do gasto público por 84 municípios paulistas, dado que 15,7% dos beneficiários deram publicidade aos gastos públicos neste estudo de caso. A iniciativa deve ser destacada embora muitas das informações prestadas ainda requerem aperfeiçoamentos. Os resultados sugerem indicações de aperfeiçoamentos da Plataforma Mais Brasil concernente ao preenchimento do campo correspondente Relatório de Gestão.

Embora o Ministério da Economia recomende aos beneficiários o preenchimento, o ato não é obrigatório, o que compromete responsividade (expectativas quanto ao futuro), transparência (acompanhamento sincrônico) e *accountability* (julgamento do passado) democráticas governamentais. O vácuo de controle e fiscalização pode induz ao erro pelo simples fato do mero preenchimento do campo (Relatório de Gestão) ser contabilizado pela plataforma como uma efetiva prestação de contas. Em diversos casos verificados pelo estudo de caso, as alegações não acompanhavam documentos fiscais ou indicações comprobatórias dos gastos públicos

No primeiro ano das emendas de transferências especiais, dos 183 beneficiários, foram apresentaram 44 relatórios sobre os gastos realizados. Em 2021 o número de prestação de contas reduziu para 16, enquanto o número de beneficiários saltou para 406 e em 2022, ano eleitoral, o número de beneficiário saltou para 957 e somente 4 beneficiários prestaram contas de como



foram realizados os gastos. Tal ‘apagão’ é incompatível com função democrática do orçamento federal e a ausência da função social objetiva endossa vontade particular com bem coletivo, criando pontes para benefícios eleitorais e malversações de recursos governamentais.

O exame das alocações das transferências especiais para os municípios paulistas se encaixa na lente teórica do caráter personalista necessário para criar, manter e ampliar as redes dependências. A mobilização de recursos coletivos, visando à recompensa individual, é a essência da teoria da conexão eleitoral de Mayhew (1974).

A deputada federal policial Kátia Sastre (PL) liderou as indicações de transferências especiais no período analisado. Foram 121 emendas de modalidade sem destinação definida com 43 reincidências. Cabe salientar o fato de a parlamentar exercer o primeiro mandato e ter conduzido um esforço de alocação por meio do novo instituto.

Caberia um novo estudo de caso a respeito do tema a partir do recorte da tentativa de construção de redes de dependência por intermédio das transferências especiais entre autores veteranos e ou de primeiro mandato. O deputado Ricardo Izar (REP), em seu terceiro mandato, apresentou 63 emendas sem destinação definida, reproduzindo as alocações em 18 cidades. Em seguida aparece o deputado Vanderlei Macris, congressista experiente, com 74 beneficiários totais e 17 replicações. Já o deputado Eduardo Cury surge com um total de 40 transferências especiais, das quais 14 delas foram destinadas para as mesmas cidades. Mesmo número de concentração feita pelo deputado Fausto Pinato com 84 emendas (**Variável 4.5**).

O indicador acima também procurou medir a reincidência de emendas sem destinação definida para o estado. Os índices denotam o desinteresse dos membros da bancada paulista em destinar repasses federais para o governo estadual que, em tese, teria maior capacidade de articular ações orçamentárias para reduzir desigualdades regionais e equalizar a distribuição de repasses com base na população local. Cabe lembrar que, ao menos, 113 cidades paulistas foram alijadas de repasses, enquanto Carapicuíba foi beneficiada com 26 emendas de transferências especiais que somaram R\$ 64,8 milhões (**Variável 4.6**).

A melhoria na qualidade do gasto para concretizar garantias fundamentais por meio da percepção do uso eficiente recursos coletiva (Variável 4.7) ajudaria a compreender como o gasto federal sem destinação definida foi aplicado pelos beneficiários. As consultas realizadas em múltiplas plataformas governamentais constataram algumas aplicações dos repasses federais pelas prefeituras. Foram encontradas 35 menções para obras, 29 para pavimentação e recape, seguido de 27 citações para compra de veículos em redutos dos incumbentes, concomitantemente, ao processo eleitoral no qual são candidatos à reeleição. Outros gastos como compra de vacinas para animais domésticos (1), eventos culturais (3) e sistema de



iluminação (4) também apareceram em menor quantidade. Todos os relatórios de prestação de contas divulgados de 2020 até a conclusão da pesquisa foram examinados com intuito de trazer à luz a materialização das emendas parlamentares. Esse processamento é inédito e ajudar a compreender, minimamente, como os gestores têm aplicado as emendas sem destinação definida. Assim, na atual configuração das transferências especiais, o que deveria ser regra – pleno conhecimento dos objetos de gastos e respectivas eficácias sociais – parece virar exceção.

A Carta Constitucional preconiza moralidade, impessoalidade e publicidade como alguns dos princípios a serem observados no trato do orçamento público federal. A subjetividade como critério da estratégia alocativa de beneficiar redutos eleitorais ou da construção, consolidação ou ampliação de novos espaços assimétricos de poder político se desenha ao observarmos a evolução das redes de dependências. Em linha com as modelagens e lentes teóricas versadas, é observável uma sistemática de promoção de interesses comuns de redes de grupos e indivíduos – com especial destaque para elites legislativas que prestigiam o instituto na forma atual – em busca de prêmios personalizados mediante domínio da técnica legislativa e dos institutos orçamentários e do acesso privilegiado aos processos decisórios governamentais.

Nesse sentido, também se recomendam pesquisas adicionais sobre as conexões entre as transferências especiais ora examinadas e outros institutos orçamentários introduzidos ou alterados no ordenamento jurídico pátrio a exemplo das emendas de relator geral na esfera da União.



## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **O tempo dos governantes incidentais**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra de. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares, **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 34, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.34.239518>. Acesso em: 12 abr. 2022.

BAHIA, Luiz Henrique. **O poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BAIÃO, Alexandre Lima. COUTO, Cláudio Gonçalves. OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em Saúde no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 27, n. 71, 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782019000300204&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782019000300204&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 24 mar. 2022.

BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999. Disponível em [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/07/27/interna\\_politica,1290392/deputados-beneficiam-familiares-com-emendas.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/07/27/interna_politica,1290392/deputados-beneficiam-familiares-com-emendas.shtml). Acesso em: 18 mar. 2022.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Governança legislativa orçamentária: da fragmentação paroquialista à priorização estratégica**. Brasília: [s. n.], 2021. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/artigo-glo\\_2021-05-31\\_publicacao](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/artigo-glo_2021-05-31_publicacao). Acesso em: 24 jan. 2022.

BRASIL, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988/arquivos/Constituicao.%20ADCT%20de%201988\\_EC%20123.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988/arquivos/Constituicao.%20ADCT%20de%201988_EC%20123.pdf). Acesso em 20 mar.2022

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988/arquivos/Constituicao.%20ADCT%20de%201988\\_EC%20123.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988/arquivos/Constituicao.%20ADCT%20de%201988_EC%20123.pdf). Acesso em 20 mar.2022

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 100, de 26 de junho de 2019**. 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. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm). Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 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. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019b. Disponível em:



[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm). Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 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: Congresso Nacional, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm). Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Institui Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. **Lei de 14 de novembro de 1827**. Orça a receita e fixa a despesa do Tesouro Publico na Côrte e Provincia do Rio de Janeiro. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei\\_sn/1824-1899/lei-38430-14-novembro-1827-566756-publicacaooriginal-90254-pl.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38430-14-novembro-1827-566756-publicacaooriginal-90254-pl.html). Acesso em: 5 jan. 2021.

BRASIL. **Lei de responsabilidade fiscal: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e legislação correlata**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. 25 p.

BRASIL. **Lei n.º 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 7 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/lido/2014/tramitacao/redacao-final/copy2\\_of\\_redacao-final.html](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/lido/2014/tramitacao/redacao-final/copy2_of_redacao-final.html). Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Plataforma Mais Brasil – Relatório de Gestão – Transferências Especiais**. Brasília: Ministério da Economia, 31 maio 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/sobre-a-plataforma-mais-brasil/transferencias-especiais/manual/passo-a-passo-relatorio-de-gestao-transferencias-especiais>. Acesso em: 27 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria Interministerial n.º 252, de 19 de junho de 2020**. Estabelece normas de execução orçamentária e financeira da transferência especial a Estados, Distrito Federal e Municípios prevista no art. 166-A da Constituição, no exercício de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-252-de-19-de-junho-de-2020-262751603>. Acesso em: 27 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria Interministerial n.º 6.411, de 15 de junho de 2021**. Estabelece as normas de execução orçamentária e financeira da transferência especial



a estados, Distrito Federal e municípios de que trata o art. 166-A da Constituição. Brasília: Ministério da Economia, 15 jun. 2021b. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-me/segov-n-6.411-de-15-de-junho-de-2021-326070541>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei do Congresso Nacional n.º 51, de 2019**. Altera a Lei n.º 13.898, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019c. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/140045>. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Arguição de descumprimento de preceito fundamental n.º 854/DF**. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Execução orçamentária das despesas oriundas das emendas do relator (classificadas sob o indicador RP 9). [...] 6. Pedido acolhido, “ad referendum” do Plenário desta Corte, para afastar a suspensão determinada pelo item “c” da decisão cautelar anteriormente proferida, autorizando, dessa forma, a execução das despesas classificadas sob o indicador RP 9, com observância, no que couber, das regras do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal n.º 1, de 2021, e da Resolução n.º 2/2021-CN. 7. Medida cautelar referendada. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (P-SOL). Interessado: Presidente da República. Relatora: Min. Rosa Weber, 17 de dezembro de 2021c. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/1d9h-z\\_\\_pt2dax0E7z7ryQXriSX9jmNCb/view](https://drive.google.com/file/d/1d9h-z__pt2dax0E7z7ryQXriSX9jmNCb/view). Acesso em: 9 abr. 2022.

CARVALHO, Nelson Rojas de. E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. 1.º Ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

COMISSÃO especial aprova PEC 48/2019, da transferência direta de emendas parlamentares. **Confederação Nacional de Municípios**, Brasília, 13 nov. 2019. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/comissao-especial-aprova-pec-48-2019-da-transferencia-direta-de-emendas-parlamentares>. Acesso em: 26 mar. 2022.

CORRÊA, Paulo. Imprevisíveis, transferências especiais desafiam o planejamento orçamentário. **Fórum**, Porto Alegre, 21 jul. 2021. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/debates/2021/7/21/imprevisiveis-transferencias-especiais-desafiam-planejamento-oramentario-por-paulo-corra-100747.html>. Acesso em: 26 mar. 2022.

DEPUTADOS beneficiam familiares com emendas. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 27 jul. 2021. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/07/27/interna\\_politica,1290392/deputados-beneficiam-familiares-com-emendas.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/07/27/interna_politica,1290392/deputados-beneficiam-familiares-com-emendas.shtml). Acesso em: 18 mar. 2022.

DETALHAMENTO de Emendas Parlamentares. [2022?]. Disponível em: [https://www.portaltransparencia.gov.br/emendas/consulta?de=2020&ate=2020&ordenarPor=a\\_utor&direcao](https://www.portaltransparencia.gov.br/emendas/consulta?de=2020&ate=2020&ordenarPor=a_utor&direcao). Acesso em: 26 maio 2022.

DOWNS, Anthony. Uma teoria Econômica da Democracia / Antony Downs; tradução Sandra Guardini Teixeira Vasconcellos. – 1 Ed. 1 reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013. – (Classificos;15).



FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

GLOSSÁRIO de termos orçamentários. 1. ed. Brasília: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado, 2020. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/lista/T>. Acesso em: 24 mar. 2022.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INDICAÇÕES para execução orçamentária em RP9 - LOA 2021. [2021]. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/Indicacoes-para-execucao-orcamentaria-em-RP9\\_LOA-2021](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/Indicacoes-para-execucao-orcamentaria-em-RP9_LOA-2021). Acesso em: 6 jun. 2022.

JÚNIOR, Temístocles. JORDÃO, Claudia da Silva. JÚNIOR, Joel. 2013. **Planejamento Governamental e Acesso à Informação no Brasil: Lacunas, Complementariedade e Mudança Institucional**. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/download/rad.v18i1.15766/19434>. Acesso em: 10 abr. 2022.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 5ª ed, São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1986.

LIRA quer “descarimbar” orçamento e empoderar legislativo. **Congresso em foco**, Brasília, 21 fev. 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/lira-quer-descarimbar-orcamento-e-empoderar-legislativo/>. Acesso em: 4 mar. 2022.

LORRAN, Tácio. MPSC investiga concessão de emenda por deputada a entidade de advogado. **Metrópoles**, Brasília, 8 mar. 2022. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/justica/mpsc-investiga-concessao-de-emenda-por-deputada-a-entidade-de-advogado>. Acesso em: 18 mar. 2022.

MANUAL Técnico de Orçamento. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2022. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mtos>. Acesso em: 23 maio 2022.

MAYHEW, David. **Congress: The Electoral Connection**. Yale University Press: 1974. Disponível em <https://nowcomment.com/documents/62569>. Acesso em 01 mar. 2019.

MENDES, Gilmar. **Minuta de voto na Medida Cautelar na Arguição de descumprimento de preceito fundamental n.º 854/DF**. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/11/Voto-Gilmar-Mendes-Emendas-9-nov-2021.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2022.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 5. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.



OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e Uma Teoria dos Grupos Sociais* / Mancur Olson; tradução Fábio Fernandez. – 1.ed. 2. Reimp. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

PEDERIVA, João Henrique. *Transparência orçamentária e responsividade democrática na Espanha e no Brasil*. In: PIRES, Valdemir; SATHLER, André Rehbein (Org.). **Gestão Orçamentária Inovadora** - desafios e perspectivas no Brasil. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018. p. 302-345. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/553045/gestao\\_inovadora.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/553045/gestao_inovadora.pdf)>. Acesso em: 29 dez. 2022.

PEDERIVA, João Henrique. RENNÓ, Lúcio. **Responsividade Democrática no Brasil de Lula e na Argentina dos Kirchner**/ João Henrique Pederiva; Lúcio Rennó. Jundiaí, Paco Editorial: 2015.

PIRELLI. **Potência não é nada sem controle**. 2016. Disponível em: <https://www.pirelli.com/global/pt-br/life/potencia-nao-e-nada-sem-controle>. Acesso em: 2 dez. 2022.

PONDÉ, João Luiz. FAGUNDES, Jorge. POSSA, Mario. Custos de transação e política de defesa da concorrência. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 1, n. 2, jul./dez. 1997. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/19580>. Acesso em: 7 jun. 2022.

PROGRAMA. [2020?]. Disponível em <https://especiais.plataformamaisbrasil.gov.br/maisbrasil-transferencia-especial-frontend/programa/consulta>. Acesso em: 15 maio 2022.

PUPPO, Fábio. Guedes diz que emendas de relator são usadas para gerar apoio a governo e reformas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 30 nov. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/11/guedes-diz-que-emendas-de-relator-sao-usadas-para-gerar-apoio-a-governo-e-reformas.shtml>. Acesso em: 9 abr. 2022.

RIBEIRO, Romiro. Orçamento público semi-impositivo para transferências voluntárias: diagnóstico, perspectivas e proposta de mudanças. **E-legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, n.4, jan./jun., 2010. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2010/artigo01.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2022.

SHALDERS, André; LAGO, Cecília do; CONCONI, Augusto. 'DESERTOS' políticos: Como vivem 13 milhões de brasileiros esquecidos pelo Congresso. 16 set. 2022. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/deserto-politico-como-vivem-13-milhoes-de-brasileiros-esquecidos-pelo-congresso>>. Acesso em: 29 dez 2022.

SILVA JÚNIOR, Paulo Sérgio Correa da. Transferências especiais se multiplicam nos Estados. **Valor Econômico**, São Paulo, 13 ago. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/opinia/coluna/transferencias-especiais-se-multiplicam-nos-estados.ghtml>. Acesso em: 18 mar. 2022.



SOUZA, Jessé. A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato / Jessé Souza – Rio de Janeiro: Leya, 2017.

## AGRADECIMENTO

Há algum tempo tenho tentando concluir um estudo relevante para te homenagear. Engraçado que sempre pensei nisso como um mantra ao longo do tempo. Contudo, jamais saberia quão emocionado e atordoado estaria no momento de fazê-lo. Descrever a tua gentileza, humanidade e beneficência centrifugou vários sentimentos adormecidos. Eu realmente gostaria de fazer algo notável para engrandecê-la na medida da minha alegria de chegar até aqui como autor desse trabalho acadêmico. Embora esse trabalho careça de profundos aperfeiçoamentos, eu não estaria aqui sem a senhora ter pegado na minha mão naquele novembro de 2000. Pegastes na minha mão e não só me incentivou a seguir uma graduação como também ajudou a financiar meus estudos. Não contente, convenceu outros professores a te seguir. Este humilde mensagem é dedicada extremamente a ti, Maria de Lourdes Zaros Giraldeello, ex-diretora acadêmica do Colégio Técnico de Limeira (Cotil-Unicamp) e também a alegria da minha, meu filho Cauã.

