



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Romero Oliveira Arruda

PIX Orçamentário.

A Emenda Constitucional 105/2019 e suas implicações nas emendas individuais impositivas.

Brasília

2022



Romero Oliveira Arruda

PIX Orçamentário.

A Emenda Constitucional 105/2019 e suas implicações nas emendas individuais impositivas.

Artigo científico apresentado 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: Rafael Silveira e Silva

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



Romero Oliveira Arruda

PIX Orçamentário.

A Emenda Constitucional 105/2019 e suas implicações nas emendas individuais impositivas.

Artigo científico apresentado 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.

Aprovado em Brasília, em 20 de outubro de 2022 por:

Banca Examinadora:

Prof. Dr Rafael Silveira e Silva
Senado Federal

Prof. Dr. Ricardo Sukanuma
Senado Federal



PIX Orçamentário.

Romero Oliveira Arruda

RESUMO

Aprovada pelo Congresso Nacional em 2019, a Emenda Constitucional (EC) nº 105/2019 está em vigor desde 1º de janeiro de 2020. A norma constitucional derivada acrescenta à Carta Magna o art.166-A, que autoriza a transferência direta a estados, municípios e ao Distrito Federal dos recursos de emendas parlamentares individuais ao Orçamento Geral da União (OGU). Compreender o processo de construção deste dispositivo é fundamental para avaliar a produção de efeitos e a aplicabilidade da referida norma. O presente trabalho contribui com o debate a respeito das recentes alterações do processo orçamentário brasileiro e algumas características observadas como: a burocracia e a morosidade destes processos, além de refletir sobre a importância de fatores como a economicidade, a eficiência, a efetividade do gasto público, o controle e a transparência.

Palavras-chave: Transferência Especial. PIX Orçamentário. Emendas Parlamentares. Emenda Constitucional 105. Emendas Individuais. Orçamento Geral da União.

ABSTRACT

Approved by the National Congress in 2019, the Constitutional Amendment (EC) N. 105/2019 has been in force since January 1, 2020. The derived constitutional norm adds to the Magna Carta the art.166-A, which authorizes the direct transfer to states, municipalities and the Federal District of the resources of individual parliamentary amendments to the General Budget of the Union (OGU). Understanding the construction process of this device is essential to analyze the production of effects and the applicability of the referred rule. The present work intends to contribute to the debate of some obstacles observed in the Brazilian budget process such as bureaucracy and the slowness of the processes and besides to reflect on the importance of factors such as economy, efficiency and effectiveness of public spending.

Data de submissão: 30/09/2022

Data de aprovação: 20/10/2022



1. INTRODUÇÃO

A Transferência Especial, diferente das demais, é um recurso que não tem finalidade definida. Ela poderá ser utilizada em diversos projetos, não há necessidade de que seja vinculada sua execução a instrumentos prévios, como contratos de repasse ou convênios. Esse recurso será aplicado em programas finalísticos das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado. Elas foram incluídas na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 105, de 2019 (EC nº 105, de 2019).

Por não haver vinculação aos programas orçamentários, estados e municípios beneficiários dos saldos repassados não são instados a apresentar propostas aos ministérios, restando somente a indicação parlamentar como fator determinante para o envio dos recursos federais para as localidades.

Os que defendem esse modelo de transferência de recursos, especialmente parlamentares e gestores municipais, se escoram na capacidade que as transferências especiais têm de dar celeridade ao financiamento de obras e serviços, por meio da redução dos processos burocráticos que compõem os convênios públicos e outros instrumentos de repasse.

Ocorre que a inovação descrita no texto constitucional limitou a sua existência dentro do universo das emendas individuais. Com o formato taxativo e o sucesso do mecanismo entre os defensores, logo apareceram novas ideias de ampliação do formato de repasse para outros tipos de emendas.

Ainda no campo das ideias, há quem defenda que qualquer tipo de emenda acrescida no corpo da lei orçamentária anual pelo Congresso Nacional deveria ter o mecanismo de transferência especial como opção. Na atual conjuntura, estamos dizendo que esta possibilidade poderia alcançar as emendas de bancadas, emendas das comissões temáticas da Câmara e do Senado Federal, além das emendas do Relator Geral do Orçamento.

No campo da prática, os parlamentares decidiram agir para estabelecer no campo legal as transferências especiais para emendas de bancada estadual, que usam o marcador de Resultado Primário 7 - RP7. Por serem também impositivas e já constarem também do texto constitucional, estas emendas tem um grau de consolidação na tramitação orçamentária semelhante à consolidação das emendas individuais e superior ao grau das emendas de comissão e das emendas de Relator. Talvez esse seja o vetor do raciocínio e da ação do parlamento.



No entanto, o movimento do Congresso Nacional para ampliar o alcance do PIX Orçamentário foi inserido em lei ordinária infraconstitucional, mais especificamente a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 - LDO. Para além do mérito da discussão se as transferências especiais deviam ou não serem ampliadas, criou-se aqui o questionamento da forma como a ampliação foi pretendida.

As emendas elaboradas como PIX¹, já com notoriedade pela ausência de mecanismos de controle orçamentário e de transparência na alocação de recursos, entravam agora na mira das emendas de bancada sem ter passado pelo processo de proposta de emenda à Constituição - PEC, como foi o caso das emendas individuais. O tema foi levado ao Supremo Tribunal Federal (STF) quando o partido NOVO, provocado por seu mandatário pelo estado de São Paulo, Deputado Federal Vinicius Poit, pediu a suspensão de trecho da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2021 a respeito do uso da transferência especial nas emendas de bancadas estaduais.

Segundo Khouri e Teles Filho (2021):

O que é pedido nesta ação direta de inconstitucionalidade?

A concessão de liminar para suspender o §1º do art. 76 da Lei 14.116, de 2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021), em razão da plausibilidade jurídica do pedido e dos riscos da permanência dessa norma no ordenamento jurídico.

No mérito, requer seja declarada a inconstitucionalidade do §1º do art. 76 da Lei 14.116/2020 por violação ao art. 166-A da Constituição Federal.

Por que deve ser declarada inconstitucional a norma impugnada?

Pelo dispositivo impugnado que se busca a inconstitucionalidade, as “emendas de bancada estadual” passam a poder seguir ou a modalidade das “transferências especiais” ou a das “transferências com finalidade específica”. Contudo, essa autorização, inserida pelo Congresso Nacional na LDO de 2021, viola o art. 166-A, que prevê essa alternativa de possibilidades apenas para as “emendas individuais”. Pelo art. 166-A da CF, as emendas individuais, e tão somente elas, poderão utilizar a alternativa da destinação de recursos do orçamento da União para Estados, Distrito Federal e Municípios por transferência especial, sem que seja necessário previamente apresentação de projetos ou convênios.

Vale destacar que o espírito legal das emendas de bancada estadual serve à lógica de que parlamentares eleitos naquela unidade da federação, de diferentes matrizes ideológicas, possuem a prerrogativa de coletivamente incluírem no texto do orçamento anual, despesas para realizações estruturantes, intervenções de caráter maior, relevantes para o desenvolvimento do estado. É a busca da unidade política para solução de problemas que estão acima das divergências partidárias. Esta premissa é oposta ao sentido das transferências

¹ Pix é o pagamento instantâneo brasileiro. O meio de pagamento criado pelo Banco Central (BC) em que os recursos são transferidos entre contas em poucos segundos, a qualquer hora ou dia. É prático, rápido e seguro. O Pix pode ser realizado a partir de uma conta corrente, conta poupança ou conta de pagamento pré-paga.



especiais, uma vez que sua liberdade e fragmentação são tamanhas que se pode presumir justamente que o interesse seja por ações paroquiais, menores, mais imediatistas.

Mesmo sem julgamento da ADI por parte da Suprema Corte, houve por parte dos congressistas o receio de que o julgamento do mérito, caso apontasse pela suspensão do trecho da referida lei, pudesse tornar as emendas elaboradas nas bancadas no formato PIX sem efeito ou de difícil reparação para sua execução. Assim sendo, embora constando das diretrizes para elaboração do orçamento de 2021, nenhum coordenador de bancada estadual elaborou emendas sem modalidade definida.

Além das questões supracitadas, com este tipo de emenda compromete-se, também, a economicidade, a eficiência e a efetividade do gasto público, uma vez que elas impossibilitam medir os efeitos causados por esses recursos na localidade, tanto por falta de mecanismos de avaliação e controle, quanto pela ausência de políticas públicas estruturantes vinculadas a estas despesas.

Agrega-se ao exposto, a ausência de planejamento do Governo Federal em face da execução dos recursos destinados aos entes federativos por meio das Emendas Impositivas – Transferências Especiais (RP 6). Como estas não apresentam critérios técnicos que justifiquem a despesa e sequer exigem a apresentação da finalidade ou objeto da execução orçamentária, o Governo Federal não tem controle sobre as destinações de recursos federais para estados e municípios, não havendo assim, a capacidade de observar uma mudança na realidade do ente federativo a partir da execução daquela emenda.

Dessa forma, o Governo Federal perde a capacidade de realizar políticas estruturantes e grandes planos de investimentos na localidade e passa a ser um mero provedor de recursos para pequenas realizações, as quais nem ao menos consegue atestar a execução.

2. AS VÁRIAS PARTES DO ELEFANTE

2.1 JABOTI NA ÁRVORE

A promulgação da Emenda Constitucional nº 105 (EC nº 105, de 2019) trouxe para o debate do orçamento público brasileiro as Transferências Especiais, mas a criação da nova modalidade não está alheia a outros acontecimentos dentro do debate sobre orçamento público. Ao contrário, a novidade está contida no conjunto de movimentos patrocinados pelo Congresso Nacional e muito dizem sobre o momento atual da política brasileira no plano federal.



Não é demais afirmar que, desde a eleição presidencial de 2014, marcada pelo acirramento polarizado pela então Presidente Dilma Rousseff (PT) e o presidenciável Aécio Neves (PSDB), os congressistas de ambos os lados parecem ter percebido que tamanha disputa pela cadeira do Poder Executivo teria como efeito o momento ideal para que o parlamento tirasse do papel uma agenda de ações que tinha como objetivo a garantia de maiores prerrogativas na tramitação do orçamento brasileiro.

2.2 PONTO DE PARTIDA

Os parlamentares têm o poder de alocar recursos nos estados, Distrito Federal e municípios que julguem necessário, além disso, têm a prerrogativa de contribuir todos os anos com a elaboração da Lei Orçamentária Anual. No ano de 2015, essas prerrogativas se fundiram e ganharam contornos diferentes dos tradicionais. Uma primeira representação desse momento se configura na forma das emendas impositivas.

As emendas individuais, que são propostas de emenda ao orçamento público, de responsabilidade do parlamentar, e que tradicionalmente são destinadas para obras ou aquisição de bens de utilidade pública nas bases eleitorais de cada parlamentar, se tornaram impositivas em 2015, a partir da Emenda Constitucional nº 86 de 2015 (EC nº 86, de 2015), que alterou os artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal. O texto determina que o montante dessas emendas, que devem ser executadas de forma obrigatória, deve ser de 1,2% da Receita Corrente Líquida prevista na Lei Orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo, sendo que metade desses recursos deve ser destinado para a área da Saúde, conforme abaixo:

Art. 1º Os arts. 165, 166 e 198 da [Constituição Federal](#) passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 165.

.....

§ 9º.....

.....

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166."(NR)

"Art. 166.

.....

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do



inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o **caput** do art. 169.

§ 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

I - até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III - até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

IV - se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.

§ 15. Após o prazo previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias previstas no § 11 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 14.

§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria."(NR)

"Art. 198.

.....

§ 2º

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);

.....

§ 3º

I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º;

.....

IV - (revogado).

..... "(NR)

~~Art. 2º O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal será cumprido progressivamente, garantidos, no mínimo: (Revogado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)~~

~~I - 13,2% (treze inteiros e dois décimos por cento) da receita corrente líquida no primeiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; (Revogado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)~~



~~II – 13,7% (treze inteiros e sete décimos por cento) da receita corrente líquida no segundo exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; [\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016\)](#)~~

~~III – 14,1% (quatorze inteiros e um décimo por cento) da receita corrente líquida no terceiro exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; [\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016\)](#)~~

~~IV – 14,5% (quatorze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida no quarto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional; [\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016\)](#)~~

~~V – 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida no quinto exercício financeiro subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional. [\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016\)](#)~~

Art. 3º As despesas com ações e serviços públicos de saúde custeados com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, serão computadas para fins de cumprimento do disposto no [inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal](#).

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício de 2014.

Art. 5º Fica revogado o [inciso IV do § 3º do art. 198 da Constituição Federal](#).

Para além das emendas individuais e em relação ao Orçamento Geral da União, existem as Emendas de Bancada que, via de regra, expressam as prioridades de grupos de parlamentares para com os seus estados e que um dia já foram autorizativas, mas agora também trazem consigo o caráter de impositivas. Conforme estabelece a Emenda Constitucional nº 86 de 2015 (EC nº 86, de 2015):

Art. 1º Os arts. 165 e 166 da [Constituição Federal](#) passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 165.

§ 9º

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166.

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade." (NR)

"Art. 166.

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.

I - (revogado);

II - (revogado);

III - (revogado);

IV - (revogado).



§ 15. (Revogado)

§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o **caput** do art. 169.

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.

§ 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento." (NR)

Art. 2º O montante previsto no [§ 12 do art. 166 da Constituição Federal](#) será de 0,8% (oito décimos por cento) no exercício subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 3º A partir do 3º (terceiro) ano posterior à promulgação desta Emenda Constitucional até o último exercício de vigência do regime previsto na [Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016](#), a execução prevista no [§ 12 do art. 166 da Constituição Federal](#) corresponderá ao montante de execução obrigatória para o exercício anterior, corrigido na forma estabelecida no [inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#)

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício financeiro subsequente.

As emendas individuais com seu recorte percentual da receita corrente líquida – RCL e sua impositividade, cravadas no texto constitucional, representam a fronteira, a linha inaugural de vários capítulos que se desencadearam a partir do ano de 2015.

Desenhava-se ali um caminho para uma viagem só de ida e até o presente momento deste artigo, não se encontram grupos políticos no parlamento com força suficiente para a pavimentação do caminho de volta, ou seja, não há constrangimento na atuação do Congresso Nacional e sua criatividade para novas prerrogativas, novas ferramentas, tanto para as definições orçamentárias do país, bem como, para sua destinação final.

Em 2019, o diretor do Instituto Nacional de Orçamento Público, Renatho Melo², escreveu para o portal Congresso em Foco o artigo de opinião: Novo Congresso está criando o

² <https://congressoemfoco.uol.com.br/blogs-e-opinio/colunistas/o-poder-do-orcamento-coletivo/>



“parlamentarismo orçamentário”, chamando a atenção para a agenda das casas legislativas estarem voltadas para o movimento de ocupar maior espaço nas decisões finais do orçamento brasileiro. Nascia ali a expressão “parlamentarismo orçamentário”. Não muito depois, o assunto sobre o regime parlamentarista foi debatido e defendido formalmente por atores importantes na política brasileira.

2.3 PARCERIAS

A Emenda Constitucional nº 105/2019, que teve origem no legislativo e foi referendada pelo Congresso Nacional no dia 12 de dezembro, estabelece condições para o uso dos recursos destinados aos estados e municípios por meio das Emendas RP6 – Transferências Especiais.

A proposição começou a tramitar na Comissão de Constituição e Justiça e da Câmara dos Deputados na forma da Proposta de Emenda Constitucional nº 48 de 2019, apresentada pela Senadora Gleisi Hoffman do Partido dos Trabalhadores (PT) no dia 10 de abril daquele ano.

Designado como relator na Comissão de Constituição e Justiça, o Deputado Federal Silvio Costa Filho (PRB-PE) proferiu parecer pela admissibilidade da proposta. Uma vez aprovado o parecer, foi constituída a Comissão Especial da PEC 048/2019 – Transferência aos Estados e Municípios Emendas à LOA, na data de 10 de setembro de 2019. No dia posterior à constituição da Comissão Especial, formada por deputados de 4 blocos partidários distintos, foram eleitos para a presidência e relatoria:

- Deputado Eduardo Bismarck (PDT/CE) – Presidente;
- Deputado Herculano Passos (MDB/SP) – 1º Vice-Presidente;
- Deputado Delegado Pablo (PSL/AM) – 2º Vice-Presidente;
- Deputado Benes Leocádio (Republicanos/RN) – 3º Vice-Presidente;
- Deputado Aécio Neves (PSDB/MG) – Relator.

Foram estabelecidas como prazo máximo para apresentação de emendas à proposta de Emenda Constitucional, e realizadas, 10 sessões a partir da constituição da Comissão Especial. Neste período apenas uma emenda foi apresentada, pelo Deputado Vermelho (PSD/PR), que, porém, foi rejeitada pelo relator. No dia 11 de novembro de 2019 foi apresentado o parecer do relator, Deputado Federal Aécio Neves (PSDB/MG), pela aprovação da PEC nº 48/2019, de autoria do Senado Federal, pela senadora Gleisi Hoffmann (PT/PR).



No dia seguinte o parecer foi aprovado em reunião Deliberativa Ordinária. Após novos requerimentos, foi aprovado, em primeiro e segundo turno, o substitutivo que deu redação final à Emenda Constitucional nº105/2019.

Durante os debates dessa sessão foram realizadas defesas do texto que seria aprovado, devido às críticas dos parlamentares que se posicionavam contrários a aprovação e daqueles que se colocavam em obstrução, Tais defesas foram realizadas por parlamentares de diferentes espectros políticos partidários.

Nas palavras da Senadora Gleise Hoffmann (PT/PR):

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

O segundo esclarecimento, que acho muito importante e sobre o qual circulam mentiras nas redes, é que esta PEC não admitiria, ou dificultaria a fiscalização da execução dos recursos. Isso é mentira, porque o Fundo de Participação dos Municípios e o Fundo de Participação dos Estados têm fiscalização rigorosa, seja pelo Parlamento local, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, seja pelos órgãos de contas dos Estados e do Distrito Federal. E mais: não fogem à apreciação também da fiscalização do Tribunal de Contas da União, que sempre pode ser chamado a se manifestar sobre as contas dos entes federados³.

E nas palavras do Deputado Federal Aécio Neves (PSDB/MG):

Sr. O Presidente, Sras. e Srs. Parlamentares, na verdade, nós estamos hoje tendo a oportunidade - quando eu falo nós, refiro-me ao Congresso Nacional - de dar o primeiro passo concreto na direção de um efetivo pacto federativo no País. Essa proposta, que tem como primeiro signatário no Senado Federal a então Senadora Gleisi Hoffmann, hoje Deputada Federal, foi aprovada por ampla maioria de Senadores naquela ocasião.

Sras. e Srs. Parlamentares, eu chamo a atenção de cada um dos senhores: se essa PEC for hoje aprovada pelo Plenário, terá impacto na destinação das emendas deste ano - emendas, portanto, destinadas este ano pelos Srs. Parlamentares - que passarão a vigorar no Orçamento do ano que vem.

O que estamos fazendo? De um lado, mantemos hoje a sistemática atual, as transferências para finalidade definida, em que o Parlamentar indica a cidade destinatária das suas emendas, a ação destinatária das suas emendas - se for investimento, especificando-a; se for custeio, definindo a área. Isso continua a vigorar, essas emendas continuam a existir.

O que nós estamos fazendo, explicando de forma muito rápida aqui para as senhoras e para os senhores, é criando uma nova modalidade: as transferências especiais, que permite que metade das emendas individuais obrigatórias e impositivas - já que metade tem que ser para a saúde, como prevê a Constituição - podem ser transferidas



diretamente para o Município sem qualquer intermediação. Elas serão fiscalizadas como hoje é fiscalizado o Fundo de Participação, tanto dos Estados, quanto dos Municípios, mas nós estabelecemos algumas vedações à iniciativa do Senado.

Impossível não notar a defesa do tema realizada pela então Senadora Gleisi Hoffmann, autora da proposta, e depois a defesa do relator na Câmara Federal, Dep. Aécio Neves. Suas falas foram contundentes, trouxeram senso de urgência, acenos para o municipalismo e tornaram possível uma tabela entre uma figura importante no Partido dos Trabalhadores, presidente do partido, com atuação parlamentar forte e destacada na defesa da Presidente Dilma em seu processo de impedimento no ano de 2015 e 2016 e, do outro lado, o Dep. Aécio Neves, perdedor na disputa eleitoral pela cadeira de presidente do Brasil nas eleições de 2014 no pleito mais acirrado desde a redemocratização, com pedido de recontagem de votos, negação de resultados e promessa de oposição obstrutiva no parlamento para que a vencedora, Presidente Dilma fosse impedida de governar.

Seria de fato a população brasileira a maior beneficiária dessa parceria improvável?

3 EXPECTATIVA VERSUS REALIDADE

3.1 A EMENDA COMO ELA É

Após recordar o processo de construção da narrativa e do texto para inovação orçamentária, chegamos à aprovação da Emenda Constitucional nº 105, que traz uma nova característica às Emendas Parlamentares Individuais, além de impositivas, passam a ser de dois tipos:

- Transferências com finalidade definida, ou seja, uma emenda parlamentar que irá atender um ente federativo ou uma política pública de acordo com suas necessidades específicas, que é precedida de contrato ou convênio e que, no ato da apresentação da emenda, já se sabe a qual órgão e programa orçamentário que essa emenda está vinculada e a necessidade do ente federativo que essa deseja atender; e
- Transferências Especiais, aquelas que podem ser usadas em projetos diversos, sem a necessidade de vinculação a instrumentos prévios, sem a necessidade de apresentação de projeto e plano de trabalho correspondente, de maneira que para alguns se assemelha a realização de um PIX.

Como característica principal, as Transferências Especiais dispensam a assinatura de contratos prévios ou convênios para a realização do repasse. Quando transferidos, os recursos passam a ser do ente beneficiado pela indicação do parlamentar, porém, com o fato de que



esses recursos não devem ser considerados como receita do ente beneficiado para o cálculo do limite da dívida e de despesas de pessoal.

A Emenda Constitucional 105 dispõe, também, sobre a utilização dos recursos, vedando o pagamento de benefícios, despesas de pessoal, ou serviço da dívida e limitando que ao menos 70% do montante destinado devem ser dedicados às despesas de capital.

No Orçamento Geral da União, as Transferências Especiais estão alocadas na ação orçamentária "OEC 2 – Transferências Especiais" e as informações disponíveis são: a natureza da despesa (Custeio ou Capital) e o ente federativo que será beneficiário dos recursos, não havendo informações adicionais, como o objeto ou finalidade da despesa e nem ao menos a área (saúde, educação, segurança pública) para qual o recurso será destinado.

Outro ponto fundamental das Emendas Impositivas – Transferências Especiais (RP6) é a retirada da Caixa Econômica Federal como intermediário do repasse de recursos federais para os entes estaduais e municipais. Antes da Emenda Constitucional nº 105, a CEF era responsável por analisar e encaminhar parecer técnico de acordo com os documentos encaminhados pelo corpo técnico dos Estados e Municípios, atestando a viabilidade técnica e operacional para execução daquela despesa na localidade.

Essa intermediação foi alvo da EC 105/2019, que retirou essa responsabilidade da Caixa Econômica Federal, a pretexto de que fossem eliminados processos burocráticos que retardavam o envio dos recursos e que geravam mais custos de operação. Neste processo, a CEF cobrava pela prestação do serviço de consultoria, valores que podiam exceder o limite de 4,5% imposto por legislação.

3.2 VEM PRA CAIXA VOCÊ TAMBÉM

A Caixa Econômica Federal é agente importante no processo de discussão que levou o Congresso a promulgar a E.C. 105/2019, uma vez que, para maioria dos Ministérios do planalto de Brasília, é ela, a CEF, que atua como mandatária, gestora, dos convênios e outros instrumentos congêneres que regulam o efetivo desembolso de recursos da União para estados e municípios e a aferição de resultados, medição de etapa de obra ou avaliação final.

Durante a tramitação da PEC sobre as Transferências Especiais, a Caixa foi diversas vezes, utilizada como razão para se criar uma alternativa de transferência mais ágil. Diziam que o serviço de gestão e avaliação dos projetos pela CEF era demasiadamente caro e moroso.



Que o corpo técnico de engenheiros era insuficiente para o tamanho da demanda dos municípios e que o atendimento era sempre um processo desgastante e divergente.

O público beneficiário da PEC, em especial as entidades de representação de prefeitos e prefeitas, parecia suplicar para se libertarem dos serviços da Caixa Econômica. Sem juízo de valor acerca da qualidade dos serviços e do atendimento prestados, o fato é que duração do ciclo de vida de um convênio cujo objeto é uma obra pode durar até cinco anos do seu início até o seu deslinde na prestação de contas.

O “PIX Orçamentário” foi instituído e com ele a transferência direta para conta de prefeituras e governos estaduais não dependem mais de avaliação ou vigília da CEF ou qualquer outra instituição bancária. No entanto, depois de deixar de ser presença obrigatória na gestão dos convênios, a Caixa passou a oferecer aos beneficiários das emendas especiais uma espécie de consultoria para acompanhamento da aplicação dos recursos.

Segue abaixo o modelo de e-mail enviado pela instituição bancária oferecendo seus serviços de auxílio com o manejo dos recursos deste tipo de emenda:

Imagem 1 – E-mail Caixa Econômica Federal



Observa-se aí mais um feito curioso gerado pela inovação do “PIX Orçamentário”, a Caixa Econômica, figura obrigatória para vários repasses com modalidade definida, foi utilizada como razão de discurso para criação do repasse direto e agora oferece serviços de consultoria para os mesmos gestores que antes reclamavam dos serviços.



A dificuldade técnica para lidar com os normativos federais certamente é um elemento que justifica o movimento de vender serviços de auxílio para os gestores, sobretudo dos municípios com menos de 50 mil habitantes, recorte que enquadra a maioria das cidades brasileiras. Os gestores municipais que tantos bradaram pela liberdade são agora vigiados por aqueles que entendem que a solidão na gestão dos recursos pode ser prejudicial para as cidades e para o CPF dos governantes.

3.3 TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

Em relação à fiscalização e controle da aplicação dos recursos destinados via Transferências Especiais, originalmente, na Proposta de Emenda Constitucional nº48 de 2019, que dá origem a EC 105/2019, estava estabelecido que caberia aos Tribunais de Contas regionais este papel:

§ 21. Os recursos referidos no § 19 terão sua aplicação fiscalizada:

I – quando repassados a título de doação:

a) pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e

b) pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

II – quando repassados com finalidade de despesa definida, pelos órgãos de controle interno federais e pelo Tribunal de Contas da União.

§ 22. A prestação de contas da aplicação dos recursos referidos no § 19 será feita em conformidade com os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas competentes quanto à apreciação dos atos de gestão no âmbito dos respectivos entes federados (NR)

No entanto, a redação final do texto do Deputado Federal Aécio Neves (PSDB/MG), em face da Comissão Especial da PEC 48/2019, que culminou na criação da Emenda Constitucional nº 105/2019, suprime este trecho, sendo aprovada no Congresso Nacional sem fazer referência aos mecanismos que garantam o monitoramento da execução desses recursos federais pelos entes subnacionais beneficiados.

Logo no ano inaugural da modalidade, 2020, foram beneficiários destas emendas mais de 1.300 entes federados, estados e municípios, com o valor aproximado de R\$ 690 milhões de reais.

Em decorrência da lacuna do texto em determinar o dever de fiscalização, os limites para atuação dos órgãos de controle na esfera local e qual participação ou não dos órgãos federais, o Dep. Federal Vinicius Poit – NOVO/SP, com investidora cidadã, provocou o Tribunal de Contas da União através de Representação em face dos estados e municípios beneficiários das emendas especiais.



A síntese do pedido foi à instauração de procedimento de tomada de conta especial para que cada beneficiário apresentasse a utilização das emendas. Mesmo sem julgamento final acerca desta representação, destaca-se a manifestação do então Ministro do Tribunal de Contas de União, Raimundo Carreiro acerca do tema:

Nessa linha, precisamos rememorar que, muito recentemente, fomos questionados acerca da instância competente para exercer o controle sobre as despesas executadas por meio das chamadas “transferências especiais”, novidade inserida no texto constitucional, juntamente com as transferências com finalidade definida, pela Emenda Constitucional 105/2019 (CF, art. 166-A).

Os recursos repassados por essa modalidade dispensam a celebração de convênio ou instrumento congênera e pertencem ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira, o que praticamente inviabiliza o controle pelo ente repassador (União) sobre esses recursos. Dessa forma, há um grande risco de que os recursos repassados por meio das emendas parlamentares individuais sejam alocados a estados, municípios e Distrito Federal por essa modalidade, risco esse que deve ser devidamente considerado e tratado por esta Corte⁴.

Uma forma possível de garantir algum nível de transparência sobre os recursos destinados por meio das transferências especiais é o preenchimento do Relatório de Gestão Anual – RAG, no site da plataforma Mais Brasil. Para que o ente federado beneficiário cadastre uma emenda na plataforma, é necessário relacioná-la a um Programa disponível na plataforma. No que diz respeito aos dados básicos do programa, constarão no cadastro o ano, a modalidade e o órgão repassador dos recursos, no caso das Transferências Especiais este órgão é o Ministério da Economia. Em relação aos beneficiários, pode se averiguar o nome e o CNPJ do beneficiário.

Cada programa terá uma lista de beneficiários (estados e municípios) e cada beneficiário terá um ou mais planos de ações que correspondem às emendas recebidas. Nos planos de ações, como dados básicos, devem constar, além das informações do programa, os dados bancários do beneficiário, o parlamentar que a apresentou a emenda e o valor desta, com especificação do Grupo de Natureza de Despesa (Investimento ou Custeio). Como dados orçamentários, você obterá o *status* da emenda no ciclo orçamentário, com o respectivo número do documento comprobatório. No caso de uma emenda já empenhada, por exemplo, lá constará o número da nota de empenho, com valor, minuta e situação.

⁴https://portal.tcu.gov.br/data/files/5B/62/2B/69/7C689710D5C6CE87F18818A8/MIN-RC%20-%20Acoes%20de%20controle%20que%20envolvam%20transferencias%20contenham%20origem%20do%20curso%20_1_.pdf



O Relatório de Gestão (RAG) é um elemento fundamental para, de um lado, demonstrar o esforço para criação de um espaço que pudesse receber informações acerca da aplicação dos recursos, mas, por outro lado, é justamente este espaço a base para hipótese deste trabalho de que o modelo das Transferências Especiais comprometeu a transparência e dificultou o controle sobre a utilização destas emendas.

O controle institucional e social sobre as emendas parlamentares do tipo transferências especiais deveria estar muito além das informações superficiais que são encontradas na plataforma mais Brasil. Longe de ser o suficiente, informações como a finalidade e o objeto da emenda podem ser descritas neste relatório, mas, principalmente, apenas neste espaço é possível anexar os documentos gerados na tramitação desse recurso, como ordens de fornecimento, notas fiscais, contratos e projetos básicos, no caso de investimentos.

Não fosse grave o bastante, é preciso narrar que o preenchimento das informações neste campo da Plataforma mais Brasil não é obrigatório para a execução da emenda parlamentar, na modalidade transferências especiais. Como seria possível adivinhar, mas também será demonstrado, o RAG tem baixíssima adesão por parte dos beneficiários. Com a possibilidade de não prestar informações que garantam transparência ao processo de destinação do recurso, os gestores beneficiários, mesmo cientes de suas obrigações enquanto representantes de seus estados ou municípios optam, de maneira geral, por não divulgar estas informações na plataforma.

Dados levantados pelo Instituto Nacional do Orçamento Público e disponíveis na seção de anexos deste projeto, dão conta de que, desde a sua invenção, apenas 3% das transferências especiais cadastradas na Plataforma Mais Brasil apresentam Relatório de Gestão Anual correspondente. Outro anexo traz a lista de emendas parlamentares da modalidade transferências especiais cadastradas na plataforma.

Tabela 1 – Percentual de RAGs apresentados

Ano	Nº Emendas	Valor Emendas	Nº RAGs	% RAGs	Valor RAGs	% Valor RAGs
2020	1.629	621.218.088,00	249	15,29%	92.212.629,00	14,84%
2021	4.671	2.038.563.762,00	148	3,17%	58.105.529,00	2,85%
2022	7.780	3.159.195.739,00	43	0,55%	22.754.472,00	0,72%
TOTAL	14.080	5.818.977.589,00	440	3,13%	173.072.630,00	2,97%



3.4 PARA QUE SOMAR SE A GENTE PODE DIVIDIR?

O texto constitucional trazido pela Emenda Constitucional N. 105 determina, dentre outras coisas, que a Transferência Especial deverá ser aplicada obedecendo a um percentual mínimo de 70% do seu valor para investimento, GND 4 - Grupo de Natureza de Despesa, vedando assim, portanto, que despesas com custeios - GND 3, possam superar 30% do valor da emenda.

Há aqui que se interpretar o espírito do legislador para definição desses percentuais. Conforme demonstrado neste artigo, a ideia original do projeto era garantir celeridade na transferência dos recursos para os entes subnacionais, especialmente para investimentos, e o problema que se buscava combater era justamente o prazo entre a destinação da emenda, para construção de uma praça, por exemplo, até a sua efetiva entrega para a sociedade. O ciclo de vida de um convênio no referido exemplo, da sua assinatura até prestação de contas, considerando um cenário com o processo exitoso, costuma levar entre quatro e cinco anos. Ou seja, ultrapassa a duração do mandato parlamentar, que é de quatro anos.

No entanto, ao decorrer dos sucessivos exercícios fiscais, conseguimos aferir certa melhora no aspecto da celeridade do envio do recurso. Entretanto, não se consegue aferir parâmetros mínimos de monitoramento dos percentuais de recursos destinados, de acordo com a natureza da despesa e, muito menos, acompanhar a execução de obras e outros investimentos ou de aquisição de bens e serviços nos estados e municípios contemplados.

As transferências especiais inauguram sua presença no Orçamento Geral da União de 2020. Deputados (as) e Senadores (as) totalizam indicações no valor aproximado de R\$ 690.000,000,00 (seiscentos e noventa milhões de reais).

Neste mesmo ano, fora do debate do orçamento federal, mas muito presente no debate do dia a dia do brasileiro, foi lançado oficialmente no dia 5 de outubro, por meio da portaria N. 97.909 do BC de maio de 2018, o mecanismo de transferência de recursos entre contas bancárias denominado PIX, com início de funcionamento integral em 16 de novembro de 2020. A inovação oferecida pelo Banco Central que simplificou as transferências entre particulares e que zerou os custos deste tipo de transação, não demorou nada para cair na graça da população e, rapidamente, se tornou o meio de transferência financeira mais utilizada no Brasil.

Com a intenção de traduzir para o público menos familiarizado com os acontecimentos e alterações no orçamento brasileiro, escrevi artigo de opinião publicado no jornal Metrôpoles



de Brasília, com título “Nova jabuticaba brasileira cria espécie de “PIX orçamentário”, onde tracei paralelo entre as Transferências Especiais e o PIX do Banco Central, cravando o termo “PIX Orçamentário”, ou seja, emendas parlamentares individuais transferidas como PIX para contas de prefeituras e governos estaduais sem nenhuma indicação da política pública que será financiada.⁵

Do ponto de vista de simplificar o entendimento do público geral, pode se aferir que o termo “PIX Orçamentário” cumpriu bem o seu papel, uma vez que foi adotado por diversos veículos de comunicação⁶ no país e fora e foi citado por autoridades, assessores parlamentares⁷, palestrantes e trabalhos de estudantes. Em modo particular, motivo de orgulho e fomento para meu trabalho, uma vez que carregou esperança no desenvolvimento do Brasil a partir do envolvimento da sociedade nos temas que decidem as prioridades para nosso país.

Outros apelidos, certamente carregando a mesma missão, foram igualmente importantes e seguem sendo utilizados nos meios de comunicação, assim como PIX Orçamentários, quais sejam: Emendas Cheque em Branco e Emendas PIX.

3.5 DE PAI PRA FILHO

A inovação das transferências especiais reforçou o nível de interesse *versus* dependência dos entes federados em recursos federais. Dados do Ranking de Eficiência dos Municípios, do jornal Folha de São Paulo, ferramenta inédita lançada pela Folha em conjunto com o Datafolha, nas eleições de 2020, revelou que só 24% das cidades brasileiras podem ser consideradas eficientes. A pesquisa nacional do Datafolha mostrou ainda que só 26% dos brasileiros, em 2020, aprovaram a gestão de suas prefeituras⁸.

Já estudo divulgado pelo portal Poder 360⁹ revelou que a maior parte dos municípios do Brasil tem alta dependência das transferências de recursos da União e estados. Para 2.698

⁵ ARRUDA, Romero. “Nova jabuticaba brasileira cria espécie de “PIX orçamentário”. Metrôpoles, DF, 8 de julho, 2021.

⁶ <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pix-orcamentario-pode-facilitar-corrupcao-e-mau-uso-do-dinheiro-diz-especialista,70003780916>

⁷ <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/transferencias-especiais-se-multiplicam-nos-estados.ghtml>

⁸ <http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/ranking-inedito-revela-que-so-24-das-cidades-sao-eficientes.shtml>

⁹ <https://www.poder360.com.br/economia/quase-metade-das-cidades-brasileiras-dependem-90-ou-mais-de-repasses/#:~:text=Quase%20metade%20das%20cidades%20brasileiras%20dependem%2090%25%20ou%20mais%20de%20repasses,->



cidades, 90% ou mais da receita corrente de 2020 veio de repasses da União, de estados ou de outras instituições públicas. Ou seja, nesses municípios, a arrecadação própria de impostos como o IPTU e o ISS corresponde a menos de 10% do total da receita. Outras 1.642 cidades têm de 80% a 90% da receita oriunda de transferências de outros entes da federação. Na outra ponta, são poucos os municípios que se mantêm com recursos próprios. Só 42 arrecadam com impostos municipais (como IPTU e ISS) mais da metade de sua receita corrente.

Os dados reforçam a alta dependência das gestões, sobretudo municipais, na busca de recursos públicos da União. Durante o calendário de apresentação de emendas, o Congresso Nacional é tomado por uma romaria de prefeitos e prefeitas em busca dos cobiçados e valiosos recursos das Emendas Federais. Filas e mais filas se formam na entrada da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para um corpo-a-corpo e o pires na mão de prefeitos junto aos parlamentares.

Somente no Estado de Goiás, os municípios foram beneficiados com aproximadamente R\$ 870 milhões (oitocentos e setenta milhões de reais) em emendas dos Deputados Federais e Senadores do Estado no ano de 2021. Se considerar recursos destinados ao Governo do Estado, entidades sem fins lucrativos e organizações da sociedade civil, o valor chega a R\$ 919,9 milhões (novecentos e dezenove milhões e novecentos mil reais). O Estudo foi elaborado pelo Instituto Nacional de Orçamento Público – INOP e publicado em matéria jornalística pelo Jornal O Popular.¹⁰

Não é novidade o interesse na busca desses recursos, o fato novo são os cenários de maior controle parlamentar e o aumento substancial dos recursos “sob gestão” dos congressistas. Além das tradicionais emendas Individuais (RP6), Emendas de Bancada (RP7), mas recentemente também entraram para cesta de possibilidades as Emendas de Relator Geral (RP9) e as Emendas de Comissão (RP8).

O “PIX orçamentário” apelido dado às transferências especiais, é uma inovação orçamentária recente, que se aplica como nova regra exclusivamente nas Emendas Individuais (RP6) e ela possui um teto alocativo de 50% (cinquenta por cento) do total dos recursos desta prerrogativa parlamentar, isso porque a Constituição determina que metade das emendas individuais são alocadas exclusivamente na área da saúde, nas chamadas ações e serviços públicos de saúde - ASPS.

[2.698%20munic%C3%ADpios%20t%C3%AAm&text=A%20maior%20parte%20dos%20munic%C3%ADpios,ou%20de%20outras%20institui%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%BAblicas](https://opopular.com.br/noticias/politica/deputados-e-senadores-destinam-r-920-milh%C3%B5es-a-2.698%20munic%C3%ADpios%20t%C3%AAm&text=A%20maior%20parte%20dos%20munic%C3%ADpios,ou%20de%20outras%20institui%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%BAblicas)

¹⁰ <https://opopular.com.br/noticias/politica/deputados-e-senadores-destinam-r-920-milh%C3%B5es-a-goi%C3%AAs-1.2402377>



O novo modelo de transferência voluntária, estabeleceu uma desvinculação de área temática e de não vínculo com órgãos setoriais responsáveis pelo fomento e implementação das políticas públicas. Na prática, o recurso que chega via PIX aos cofres dos estados e municípios não estão carimbados, podem e são utilizados para praticamente tudo, com exceção das pontuais vedações constitucionais impostas pelo Art. 166-A.

A liquidez, facilidade alocativa, liberdade de execução do beneficiário e retirada de “intermediários” no processo, supervalorizam o “PIX orçamentário”, tornando-a moeda de troca valiosa no jogo de poder político, a novidade agradou gestores municipais que se viram diante da possibilidade de autogerir os recursos da união sem tutela, intermediários e principalmente do inconveniente papel de mandatária que a Caixa exerce no modelo tradicional de transferências voluntárias.

Como as emendas parlamentares impositivas, por força constitucional, tem um alto poder discricionário, o autor fica totalmente livre e à vontade para escolher os beneficiários como bem queira. A conta dos parentes que ocupam cargos e postos de mandatários, que podem se beneficiar deste contexto, sempre passa na frente das decisões dos destinos dos recursos federais alocados. No ambiente de decisão parlamentar a proximidade e confiança são elementos importantes nesta escolha, não só de quem receberá, mas dos valores que pode chegar. Muito embora não exista em nenhum manual de boas práticas da administração pública, a indicação de critério para alocação de recursos com base em parentesco ou relacionamento por amizade.

Dados referentes à eleição de 2014, publicados em matéria da BBC News Brasil¹¹, indicam que, para a Câmara, o sobrenome contou, e muito. Levantamento feito pelo Transparência Brasil, instituto voltado ao monitoramento de órgãos públicos, revelou que 49% dos deputados eleitos em 2014 eram filhos, netos, esposas ou maridos de políticos com mandato - um aumento de cinco pontos percentuais em relação aos eleitos em 2010. Entre os deputados federais com até 35 anos, 85% dos eleitos em 2014 são herdeiros de famílias políticas¹².

O sistema político-eleitoral brasileiro continuará a favorecer candidatos que tenham fortes ligações com lideranças partidárias, ainda que haja uma rejeição popular à política e a

¹¹ <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45409692>

¹² <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2018/09/12/mandato-de-pai-para-filho-por-que-sobrenome-ainda-deve-contar-nestas-eleicoes.htm>



políticos tradicionais. Três fatores contam particularmente a favor das candidaturas de parentes de políticos influentes: o fato de o nome ser mais facilmente lembrado pelos eleitores, o acesso a financiamento para a campanha e o controle da máquina partidária nos redutos eleitorais, com a mobilização de cabos eleitorais e da militância.

"Da mesma forma que para um parlamentar que já está no poder é mais fácil se reeleger, quem tem um parente na estrutura de poder consegue se eleger mais facilmente", afirmou à BBC News Brasil Juliana Sakai, diretora de operações do Transparência Brasil. "Além do próprio nome, que torna a pessoa mais conhecida do eleitorado, tem a questão de que o voto é totalmente ligado ao financiamento da campanha¹³."

Neste contexto, desde a sua promulgação constitucional, as Transferências Especiais e seu exercício orçamentário inaugural não produziram apenas fragilidades de transparência, controle e fiscalização, mas também, o modelo das escolhas dos beneficiários também se destaca neste processo.

Em 2021, mostra que 403 (quatrocentos e três) parlamentares utilizaram o "PIX Orçamentário" o que na soma totalizou R\$ 2 bilhões (dois bilhões de reais), dentre esses, seis casos se tornaram referência no envio de recursos nessa modalidade para os seus próprios parentes. Um deles é o Deputado Federal Valdir Rossoni (PSDB-PR), ele assumiu a vaga após o titular, o Deputado Federal José Carlos Schiavinato (Progressistas-PR), ser uma das vítimas fatais da COVID-19, em abril de 2021. Logo após a posse, o Deputado Federal Rossoni utilizou do "PIX Orçamentário" e destinou R\$ 8,1 milhões ao município de Bituruna (PR), onde seu filho, Rodrigo Rossoni, é prefeito.

O titular na época, Deputado Federal José Carlos Schiavinato (Progressistas-PR) declarou logo no início de 2021, que utilizaria a modalidade para "alocar recursos para diversos municípios do Paraná", porém morreu no dia 13 de abril e não teve seu pedido atendido. O pesquisador do INSPER e ex-chefe da Assessoria Especial do Ministério da Fazenda, o economista Marcos Mendes afirmou que "são valores muito elevados. As dinastias políticas se beneficiam disso".

¹³<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2018/09/12/mandato-de-pai-para-filho-por-que-sobrenome-ainda-deve-contar-nestas-eleicoes.htm>



3.6 PACTO FEDERATIVO

O Pacto Federativo consiste em um conjunto de orientações e regras elaboradas para que fossem divididas as responsabilidades e competências de cada ente federativo para o bom funcionamento do Estado brasileiro. Os artigos 21, 22, 23 e 24 da Constituição Federal.

Preservando o caráter isonômico das funções alocativas e distributivas do Estado brasileiro, o pacto federativo determina critério para destinação de recursos, de forma que municípios e estados com características distintas sejam tratados de forma diferente nessa situação.

Essa tentativa de isonomia fica debilitada com a implantação das Transferências Especiais, uma vez que permite, sem sinais robustos de controle e monitoramento, que municípios e estados sejam beneficiários de recursos sem a averiguação da real necessidade daqueles recursos e sem que sejam apresentados o objeto e a finalidade a que se destinam, ou seja, o problema que aquela emenda deseja solucionar.

Esse fato pode fazer com que municípios em melhores condições recebam recursos que poderiam ser melhor empregados para a melhoria da qualidade de vida dos moradores de outra cidade do país, visando atender necessidades que não são emergenciais em uma localidade, mas que são de extrema urgência em outra que não foi considerada, devido a ausência de critérios técnicos ou a prevalência de interesses políticos.

As Transferências Especiais, portanto, prejudicam o equilíbrio do pacto federativo, uma vez que destinam recursos federais para o custeio de obrigações que são de responsabilidade dos entes municipais e estaduais, sem que seja possível a fiscalização por meio do órgão de controle externo da União e sem que sejam implicados os Tribunais de Contas locais, de acordo com o ente beneficiado.

3.7 CONFLITO DISTRIBUTIVO

Há interesse nesse trabalho em demonstrar que a criação das Transferências Especiais não é foi um fato isolado, interessa também demonstrar que a que principal regra fiscal da economia brasileira, o teto de gastos, torna imperativo o que já era lógico, ou seja, o controle das contas públicas realizado sob a ótica da despesa torna a escolha das despesas um ato cirúrgico.

Dentro do orçamento público brasileiro há um teto para despesas, para o ano de 2023, por exemplo, esse teto foi estimado em 1,8 trilhões de reais. Os gastos com previdência e



outros benefícios como BPC – Benefício de Prestação Continuada e Abono salarial dos trabalhadores de menor renda consomem praticamente metade desse valor estimado como teto.

Outro fator de grande relevância é quantidade de despesas no orçamento que são classificadas como obrigatória, ou seja, despesas em que não há uma necessariamente uma decisão do poder executivo. Ao cabo da questão, pode-se dizer que pode haver a decisão por uma política pública ou a decisão de aumentar uma despesa obrigatória, mas uma vez que a decisão se torna efetiva, ela passara a contar e se renovar anualmente no orçamento sem que outra decisão seja necessária para sua renovação. A revisão anual do salário-mínimo ou reajuste dos salários dos servidores públicos federais podem servir bem como exemplo para este parágrafo.

O orçamento da união está comprometido com um percentual de 94% de suas despesas classificadas como obrigatórias, ou seja, pouco mais de 5% estão disponíveis para tomadas de decisões novas. É um valor muito baixo para dimensão do país e dos seus problemas suas carências e sua expectativa de desenvolvimento.

E onde é que esta realidade nos provoca? Justamente na ideia de que o crescimento natural ou decisório de despesas obrigatórias comprime ainda mais o espaço para escolha das chamadas “despesas discricionárias”. É aí que o título dessa abordagem ganha seu destaque.

Estamos vivendo a era do conflito distributivo do orçamento público brasileiro. A limitação da despesa como regra final faz com as despesas para desenvolvimento de políticas públicas passem a disputar espaço debaixo do teto de gastos em um método grosseiro e pouco racional. Despesas se valem do grito e dos cotovelos apontados para ouvidos e costelas de outras despesas, de modo que a construção de uma estação para coleta seletiva de lixo, política finalística desenhada pelo Ministério do Meio Ambiente pode ocupar o espaço que estava reservado para aquisição de material tecnológico, como drone de segurança, para vigília de fronteiras, política finalística promovida pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública.

As duas despesas são meritórias e necessárias. As duas são importantes para proteção e desenvolvimento do país, no entanto, pela lógica da escassez dos recursos e o controle das despesas pelo teto de gastos, mesmo que a despesas sejam para investimento, somente uma, hipoteticamente, poderia ser escolhida pelo governo brasileiro e é justamente aí que novamente se faz necessária a indagação sobre a qualidade das escolhas.

Uma vez decidido que o Congresso Nacional fará gestão e indicação de beneficiários para um valor robusto que pode chegar a 40 bilhões de reais em 2023, é imprescindível



discutir quais são os problemas que serão resolvidos, quais as políticas públicas serão mantidas, fomentadas, com esse valor.

No recorte das emendas parlamentares individuais, onde estão reservadas as prerrogativas para indicação no formato de “PIX orçamentário”, a estimativa é que cada parlamentar, da Câmara e do Senado, terá direito a indicar cerca de 19 milhões reais no orçamento 2023. Por força de regra, pelo menos 50% desse valor precisa ser indicado em ações prioritárias de política de saúde. A parte disponível, mais de nove milhões de reais poderiam, no limite, ser indicadas como Transferências Especiais.

Não é exagero supor que muitos parlamentares farão uso de toda sua parte disponível, uma vez que este número é crescente e está demonstrado no raio-x das Transferências Especiais que é o arquivo anexo a este trabalho com detalhamento das escolhas do legislativo no uso desta prerrogativa nos orçamentos de 2020, 2021 e 2022. No ano vigente, 2022, 506 parlamentares fizeram uso absoluto da parte disponível de suas emendas individuais com a ação OEC2, Transferências Especiais.

Tabela 2 – Transferências Especiais por Ano

Ano	Valor	Custeio	Investimento	Nº Parlamentares	Nº Municípios
2020	621.218.088,00	57.038.725,00	564.179.363,00	137	1.342
2021	2.038.563.762,00	144.051.729,00	1.894.512.033,00	393	2.881
2022	3.159.195.739,00	270.759.171,00	2.888.436.568,00	506	3.925

Quando a prerrogativa do exercício parlamentar é utilizada para escolha de enviar um PIX para prefeitura ou governo do estado, muita embora possa servir para geração de resultado neste ente federado, é inegável que esta escolha, em face de tudo demonstrado no trabalho, abre uma nova e tentadora concorrência contra outras políticas finalísticas, seja a estação de coleta seletiva ou drone para vigiar nossas fronteiras.

Usando mais da lógica simples do que da matemática avançada, não é difícil perceber que a emenda constitucional 105/2019, que criou a modalidade das Transferências Especiais, trouxe para dentro da caixa apertada das despesas brasileiras mais uma possibilidade de escolha e, antes do julgamento de qualquer mérito, o “PIX orçamentário” é o avesso do avesso do avesso do que é meritório.



3.8 EMENDAS DE RELATOR

O ano de 2020 marca o ano inaugural do marcador de Resultado Primário – RP-9, como indicador das emendas de relator. As emendas de relator já existiam, no entanto, estas se reservavam a aparecer para correções no texto projeto de lei encaminhado pelo Executivo. Correções muitas vezes pedidas pelo próprio Poder Executivo.

A partir de 2020, o relator assume novas prerrogativas, recebe maiores poderes dos colegas parlamentares e passa a negociar espaço dentro das despesas discricionárias para carimbar recursos com seu marcador próprio e utilizar esse saldo para divisão com colegas da Câmara dos Deputados e Senado Federal. Esse movimento, em pouco tempo, ganhou todas as manchetes de jornais e ficou conhecido como “Orçamento Secreto”, apelido criado pelo Jornalista Breno Pires, que à época trabalhava para o jornal Estado de São Paulo, na reportagem de 08 de maio de 2021, "Orçamento secreto de Bolsonaro, entenda o passo a passo para o esquema”.

A falta de transparência na divisão das emendas de relator entre os parlamentares e na informação de qual parlamentar era o verdadeiro dono da indicação final renderam o apelido de "secreto", que naturalmente não é bem-vindo na utilização de recursos públicos. A julgar pela regra, todo parlamentar tem orgulho e gosta de contar para sua base eleitores a destinação de recursos fruto de sua atuação política, é a lógica de mostrar aos representados que o trabalho de representação está sendo bem-feito, gerando resultados concretos e entregas para desenvolvimento da região.

A qual interesse a ocultação de indicação parlamentares estaria servindo? Aos melhores? O contrassenso com lógica da atividade parlamentar faz pensar que não.

4 CONCLUSÃO

A Economia pode ser definida como a ciência social que estuda como o indivíduo e a sociedade decidem (escolhem) empregar recursos produtivos escassos, na produção de bens e serviços, de modo a distribuí-los entre as várias pessoas e grupos da sociedade, com a finalidade de satisfazer às necessidades humanas. (Vasconcellos, 2004). Com o orçamento público percebe-se profunda semelhança, e isso nos impõe a realidade de escolher, priorizar, tomar decisão para resolver um problema e adiar outro. Esse dilema com as escolhas, geralmente, fica a encargo dos gestores do Poder Executivo, no entanto, cada vez que o



parlamento brasileiro se arvora a determinar a execução de fatia do orçamento, é preciso lembrar que a prerrogativa traz, ou pelo menos deveria trazer, a responsabilidade destas escolhas.

É preciso cobrar a qualidade da alocação dos recursos decididos pelos Congressistas, bem como se cobra diariamente os prefeitos, governadores e Presidente da República. Ainda que a poder decisório do parlamento seja pulverizado, é preciso garantir, por meio de controle e transparência, que as instituições interessadas e a sociedade tenham acesso pleno à informação e dela possam fazer uso julgar, avaliar ou criticar.

Não se pretende neste trabalho o juízo de valor acerca da legitimidade ou não do Congresso Nacional em comandar parte do orçamento brasileiro. Embora possa ser permanente, esse debate foi superado e a tese vencedora está descrita nos normativos legais e na própria Constituição Federal, como é o caso das Transferências Especiais, resguardado o direito democrático de amadurecimento e revisão das nossas normas. O ponto em questão é que nenhuma tese que se defenda para o uso do dinheiro público deveria ofender pilares tão básicos já consolidados na administração pública brasileira e que foram conquistados com muito trabalho e dedicação de diversos atores da sociedade.

A celeridade na destinação de recursos para estados e municípios não pode colocar em risco os avanços e conquistas dos últimos anos, especialmente da Constituição de 1988 para os dias atuais.

O remédio para burocracia, para a morosidade dos processos ou para urgência dos entes subnacionais não pode ser combatido com o princípio ativo simples e isolado da celeridade na transferência. A solução para qualidade das transferências voluntárias e o resultado que se espera na vida da população certamente é uma solução mais longa e ampla do que a palavra PIX.

No refúgio seguro das artes, onde se encontram frases e ensinamentos que podem ser contextualizados para as mais diversas situações do cotidiano, tem-se a pérola perfeita para ilustração pretendida neste parágrafo. Assim escreveu o poeta: “... o remédio que cura também pode matar, como água demais mata a planta.” (Trecho da canção Minha Filosofia de Aluísio Machado)

Sendo o Brasil um país ainda em desenvolvimento e com tantos desafios para superar, tanto ainda por enfrentar, repleto de tudo por se fazer, é conclusivo dizer que “PIX Orçamentário” é coisa que não se faz.



REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional n° 105, de 12 de dezembro de 2019**. Brasília, DF, 2019.
- BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional n° 86, de 17 de março de 2015**. Brasília, DF, 2015.
- BRASIL. Ministério da Economia. **Plataforma +Brasil - Relatório de Gestão – Transferências Especiais**. Brasília, DF, 2021.
- KHOURI, P. R. R. A.; TELES FILHO, E. F. **NOVO ingressa com ação no STF para impedir farra com recursos das emendas de bancada**. Disponível em: < <https://novonacamara.com.br/comunicacao/noticias/novo-ingressa-com-acao-no-stf-para-impedir-farra-com-recursos-das-emendas-de-bancada/> >. Acesso em: 28 setembro 2022.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Normas de apresentação tabular**. 3. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1993.
- Fundamentos de economia / Marco Antonio Sandoval de Vasconcellos, Manuel Enriquez Garcia.5. ed. São Paulo : Saraiva, 2014.



GLOSSÁRIO

Balanço financeiro: demonstrativo contábil em que se confrontam num dado momento, as receitas e despesas orçamentárias, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte. A estrutura do Balanço Financeiro permite verificar, no confronto entre receita e despesa, o resultado financeiro do exercício, bem como o saldo em espécie que se transfere para o exercício seguinte, saldo esse que pode ser positivo (superávit) ou zero (equilíbrio).

Balanço orçamentário: demonstrativo contábil em que se confrontam, num dado momento, as receitas e despesas previstas na lei orçamentária com as realizadas. A partir da comparação entre o previsto e o realizado é possível constatar a ocorrência de superávit, déficit ou equilíbrio orçamentário.



ANEXO A – TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS POR UF

UF	Valor Custeio Emendas Especiais	Valor Investimento Emendas Especiais	Valor Emenda	Valor Empenhado	Valor Desembolsado	Relatório Divulgado	% RAG
AC	15.433.614,00	106.484.673,00	121.918.287,00	121.918.287,00	49.479.848,00	669.840,00	0,55%
AL	6.721.797,00	71.783.074,00	78.504.871,00	78.504.871,00	27.522.779,00	400.000,00	0,51%
AM	6.258.904,00	106.108.281,00	112.367.185,00	112.367.185,00	55.535.411,00	2.600.000,00	2,31%
AP	35.765.028,00	136.518.402,00	172.283.430,00	172.283.430,00	93.121.387,00	-	0,00%
BA	55.534.159,00	454.988.490,00	510.522.649,00	510.522.649,00	228.099.287,00	3.170.000,00	0,62%
CE	21.158.984,00	257.786.061,00	278.945.045,00	278.945.045,00	121.559.891,00	2.300.000,00	0,82%
DF	100.000,00	11.119.682,00	11.219.682,00	11.219.682,00	1.700.000,00	-	0,00%
ES	11.331.780,00	50.935.793,00	62.267.573,00	62.267.573,00	14.438.833,00	150.000,00	0,24%
GO	23.819.441,00	183.143.202,00	206.962.643,00	206.962.643,00	103.259.796,00	9.222.500,00	4,46%
MA	14.342.078,00	158.761.041,00	173.103.119,00	173.103.119,00	40.688.844,00	250.000,00	0,14%
MG	35.775.888,00	664.715.043,00	700.490.931,00	700.490.931,00	360.684.138,00	23.287.000,00	3,32%
MS	1.975.000,00	98.469.612,00	100.444.612,00	100.444.612,00	36.850.592,00	1.600.017,00	1,59%
MT	2.954.604,00	87.383.432,00	90.338.036,00	90.338.036,00	44.073.625,00	2.950.000,00	3,27%
PA	21.047.896,00	219.913.140,00	240.961.036,00	240.961.036,00	107.793.175,00	10.374.642,00	4,31%
PB	4.946.000,00	135.925.521,00	140.871.521,00	140.871.521,00	60.267.411,00	700.000,00	0,50%
PE	15.366.269,00	218.751.988,00	234.118.257,00	234.118.257,00	106.953.360,00	3.950.000,00	1,69%
PI	18.933.706,00	188.749.326,00	207.683.032,00	207.683.032,00	108.273.498,00	820.000,00	0,39%
PR	13.939.271,00	412.569.472,00	426.508.743,00	426.508.743,00	220.172.639,00	17.953.017,00	4,21%
RJ	20.282.184,00	145.096.220,00	165.378.404,00	165.378.404,00	61.743.104,00	19.923.350,00	12,05%
RN	4.929.986,00	115.598.735,00	120.528.721,00	120.528.721,00	61.571.293,00	1.500.038,00	1,24%
RO	12.841.559,00	118.210.474,00	131.052.033,00	131.052.033,00	55.019.978,00	4.786.997,00	3,65%
RR	21.222.896,00	157.411.502,00	178.634.398,00	178.634.398,00	102.916.942,00	2.000.000,00	1,12%
RS	9.289.000,00	261.811.297,00	271.100.297,00	271.100.297,00	99.445.018,00	15.084.675,00	5,56%
SC	15.126.222,00	241.933.141,00	257.059.363,00	257.059.363,00	130.435.500,00	18.085.258,00	7,04%
SE	24.433.358,00	101.492.988,00	125.926.346,00	125.926.346,00	60.923.388,00	8.410.388,00	6,68%
SP	44.186.224,00	493.797.012,00	537.983.236,00	537.983.236,00	226.367.694,00	21.404.908,00	3,98%
TO	14.133.777,00	147.670.362,00	161.804.139,00	161.804.139,00	80.884.419,00	1.480.000,00	0,91%
TOTAL	471.849.625,00	5.347.127.964,00	5.818.977.589,00	5.818.977.589,00	2.659.781.850,00	173.072.630,00	2,97%



AGRADECIMENTOS

Aos professores e coordenadores pela disposição de compartilhar o conhecimento e promover o desenvolvimento profissional e humano da nossa turma.

Ao Instituto Legislativo Brasileiro e ao Senado Federal pela oportunidade de formar com meus colegas tão nobres turma de aprendizes.

Aos colegas de curso com quem tanto aprendi e espero ao menos um pouco ter oferecido. Reservo-me o direito de reproduzir com orgulho a afirmação de ter compartilhado o curso com vocês.

Especialmente, aos amigos e colegas pelo suporte de sempre.

Carinhosamente, a minha família, companheira e filha pelo apoio emocional e compreensão das minhas ausências.

