

Memoriais

Exma. Sra. Relatora das ADPFs 850, 851, 854 e 1.014,
Ministra Rosa Weber

A Associação Contas Abertas, a Transparência Brasil e a Transparência Internacional – Brasil dirigem-se respeitosamente a Vossa Excelência na condição de *amici curiae* na ADPF 854 para trazer a V. conhecimento elementos que configuram a persistência do descumprimento da decisão adotada por esta Eg. Corte no âmbito das referidas ações, assim como dos preceitos fundamentais que a embasaram.

São dois pontos na elaboração e na execução orçamentárias que perpetuam a violação dos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência e comprometem sobremaneira o planejamento orçamentário e a responsabilidade na gestão fiscal. E outro ponto relativo ao descumprimento da determinação desta Corte para a adoção de medidas de transparência relativas às emendas RP-9.

Considerando a fase atual do planejamento orçamentário para 2024 no Congresso Nacional, é seguro dizer que os aspectos mencionados a seguir tendem a se manter ou mesmo piorar, aprofundando ainda mais as violações à ordem constitucional e exigindo providências a curto prazo.

1. Uso indevido das emendas do relator-geral do Orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União

Ao autorizar que o relator-geral do Orçamento de 2023 apresentasse emendas para a **ampliação de dotações orçamentárias**, o art. 5º, § 1º, da Emenda Constitucional 126/2022, **afrontou a determinação** desta Suprema Corte para que as emendas do relator-geral do Orçamento da União se restringissem à **correção** de eventuais erros e omissões.

Na prática, a **execução das emendas** feitas pelo relator-geral à Lei Orçamentária de 2023 sob essa normativa **estabelece uma dinâmica similar à do chamado Orçamento Secreto** para a distribuição de **R\$ 9,85 bilhões** da União em 2023, com alguns aspectos ainda mais graves:

- Os efetivos requerentes dessas despesas ficam ocultos, **tal qual ocorria com as emendas classificadas como RP 9** até 2022, e com as emendas solicitadas por

“usuários externos”. As demandas são apresentadas ao relator, que então as incorpora (ou não) sob sua autoria, mantendo, portanto, a prática declarada violadora de preceito fundamental por essa E. Suprema Corte no âmbito das presentes ADPF’s.

- As **atuais emendas de relator não têm uma rubrica orçamentária única**, ao contrário das anteriores. São classificadas como RP 2 e, desta forma, misturam-se a outras despesas discricionárias que recebem a mesma classificação, o que dificulta a sua identificação e fiscalização.
- Embora não sejam impositivas, **as atuais emendas do relator não podem ser remanejadas pelo Executivo Federal** para outras dotações orçamentárias, mesmo que não sejam usadas¹. O governo perde poder de gerir o orçamento – a exemplo do observado no Orçamento Secreto.

2. Emendas individuais na modalidade transferência especial (emendas PIX): alta opacidade, baixo controle

Em 2023, após esta E. Suprema Corte julgar as emendas de relator violadoras de preceitos fundamentais, houve um notável salto na dotação orçamentária para as emendas individuais na modalidade transferência especial (conhecidas como “emendas PIX”) em comparação a 2022. Tais emendas também operam à margem dos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência em todo o seu ciclo:

- Na **fase da elaboração da peça orçamentária**, a maioria dos autores das emendas **não apontam a qual ente federativo destinarão os recursos**. Em 2023, apenas **20% das emendas identificavam o destinatário**. No restante dos casos, a informação só é publicizada na fase de empenho, imediatamente prévia à transferência – como ocorria com as RP 9.
- Elas recebem **o mesmo identificador de todas as emendas individuais** (RP 6). Para diferenciá-las, é necessário identificar a ação orçamentária à qual pertencem – o que exige conhecimento relativamente avançado do Orçamento.
- Ainda nessa etapa, **outra informação está ausente: a ação ou programa nos quais o recurso deve ser aplicado pelo ente federativo beneficiário**. Parte ínfima das

¹ [Portaria SOF/MPO nº 14, de 16 de fevereiro de 2023](#). Acesso em 04.09.2023.

emendas indica tal detalhe. Embora as “emendas PIX” dispensem a celebração de convênio com ou apresentação de projeto pelos entes federativos beneficiados, o instituto do planejamento orçamentário e da responsabilidade na gestão fiscal impõem que haja um mínimo de especificidade na aplicação de recursos públicos. **A omissão do objeto da emenda permanece durante a execução delas**, na maioria dos casos.

- **Não há obrigação de os entes federativos beneficiados pelas “emendas PIX” prestarem contas ao governo federal** de forma centralizada. O normativo do Executivo que regula a operacionalização da transferência² apenas faculta ao ente a apresentação de planos de trabalho e relatórios de atividades em uma plataforma digital. **Nos raros casos em que um ente chega a fornecer tal informação, ela não chega a ser útil** para o controle da despesa.
- O Tribunal de Contas da União, por sua vez, entende que não é competente para fiscalizar a execução das emendas, diante do disposto na EC 105/2019. Cabe, portanto, às instâncias locais de controle fazê-lo, o que não ocorre de forma sistemática.

Assim, **é praticamente impossível rastrear na totalidade como foram aplicados os recursos da União distribuídos por emendas PIX** (mais de R\$ 6 bilhões só em 2023), mesmo se cada ente federativo beneficiado cumprisse a rigor as exigências legais de transparência ativa e publicassem, em seus portais de transparência, dados detalhados sobre a aplicação das emendas (o que sequer é o caso).

3. Descumprimento da determinação de publicar informações relativas à autoria das emendas RP 9 e à sua aplicação

Verifica-se também o descumprimento sistemático da determinação deste Supremo Tribunal Federal para que o Executivo federal dê transparência às emendas RP 9, então declaradas inconstitucionais.

(...) determinar, a todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas, assim como a

² [Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 1, de 3 de março de 2023](#). Acesso em 01.09.2023.

Nenhum dos dez ministérios que manejaram emendas RP 9 em 2022 cumpriu integralmente as determinações acima, em verificação feita por meio de navegação nos principais menus nos sítios eletrônico de cada pasta³.

- **Seis não publicaram em seus sítios qualquer informação** sobre tais recursos (a pasta da Educação chega a fornecer o link para uma planilha que está vazia);
- **Quatro publicaram as informações apenas parcialmente** (um deles, o Ministério do Desenvolvimento Regional, publicou somente as comunicações com o relator-geral e os critérios para distribuição das emendas, sem oferecer dados sobre as compras ou contratações realizadas com os recursos)

4. Sobre a urgência da manifestação desse Supremo Tribunal Federal quanto ao descumprimento material de sua decisão anterior.

Até o momento, não há perspectiva de melhorias do cenário composto pelos dois aspectos pontuados anteriormente – especialmente considerando que o disposto na EC 126/2022 sobre emendas de relator aplicou-se apenas ao Orçamento de 2023. Ou seja, o Congresso Nacional deve buscar novas alternativas para manter a primazia sobre os recursos da União e sua margem de negociação com o Executivo federal. Este, por sua vez, tenderá a ceder para garantir sustentabilidade política.

Quanto às “emendas PIX”, **o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 como está não impõe aos parlamentares a necessidade de indicar os entes federativos beneficiários de transferências especiais já na fase de apresentação**. Apenas impõe aos Executivos dos entes beneficiários o dever de comunicação sobre o recebimento da emenda aos respectivos Legislativos (ou seja, já na fase de execução) e, a estes, o dever de dar “ampla publicidade” a respeito – em uma possível violação da autonomia federativa⁴.

Os malefícios provocados pelo contínuo descumprimento da decisão do Supremo Tribunal Federal não se restringem à afronta à legitimidade do Judiciário e à sua

³ Consulta realizada em 14.09.2023 no Portal de Transparência dos ministérios da [Educação](#), Minas e Energia, Saúde, Meio Ambiente, Defesa, Turismo, [Desenvolvimento Regional](#), [Agricultura e Pecuária](#), [Justiça e Segurança Pública](#) e [Desenvolvimento Social](#).

⁴ Art. 82, § 2º do texto inicial do [PLN 4/2023](#). Acesso em 01.09.2023.

Rubens Naves Santos Jr Advogados

competência para dirimir controvérsias constitucionais. São fartas as evidências que relacionam o esquema opaco de liberação de emendas parlamentares à corrupção. Mais recentemente, o próprio Supremo Tribunal Federal autorizou a realização da Operação Benesse, que investiga desvios e fraudes com recursos dessas emendas em prefeituras do Maranhão.⁵

De outro lado, avizinham-se as eleições municipais de 2024 e, com elas, aumentam os riscos de que recursos capturados do orçamento público sejam destinados para beneficiar candidaturas específicas apoiadas por parlamentares federais, violando o direito de livre escolha pelos eleitores e eleitoras. Já existem, afinal, evidências amplas de que o 'Orçamento Secreto' teve impacto significativo nas eleições de 2022, beneficiando parlamentares que tiveram a prerrogativa de destinar maiores valores às suas bases eleitorais.⁶

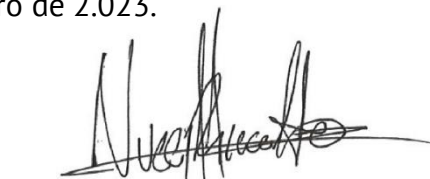
Registra-se, por fim, que, no anexo a esta manifestação, aprofundamos os aspectos supra mencionados para demonstrar como resultam na perpetuação da falta de transparência e da captura do orçamento público da União por interesses individuais, resultando no comprometimento do equilíbrio fiscal do país e evidenciando, assim, o direto descumprimento ao v. acórdão proferido por essa E. Suprema Corte, no âmbito das presente ADFP's, para a adoção de medidas de transparência relativas às emendas RP 9.

De São Paulo para Brasília, 14 de setembro de 2023.



GUILHERME AMORIM CAMPOS DA SILVA

OAB/SP 130.183



ROBERTO NUCCI RICCETTO

OAB/SP 409.382



GUILHERME DE JESUS FRANCE

OAB/RJ 186.713

⁵ [PF mira irmã de ministro das Comunicações em operação sobre fraudes e desvios na Codevasf](#), acesso em 14.09.2023

⁶ [Centrão colhe os votos do orçamento secreto](#), acesso em 14.09.2023

ANEXO

1. Emendas do relator-geral na modalidade RP2 em 2023

No julgamento das ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, a Excelentíssima Relatora propôs a seguinte tese:

As emendas do Relator-Geral do orçamento destinam-se, exclusivamente, à correção de erros e omissões, nos termos do art. 166, § 3º, III, alínea 'a', da Constituição Federal, vedada a sua utilização indevida para o fim de criação de novas despesas ou de ampliação das programações previstas no projeto de lei orçamentária anual”,

Dois dias após a decisão do Plenário do STF aderindo, em sua maioria, à tese, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional nº 126, também chamada de PEC da Transição, com os seguintes dispositivos:

Art. 5º Para o exercício financeiro de 2023, a ampliação de dotações orçamentárias sujeitas ao limite previsto no inciso I do caput do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prevista nesta Emenda Constitucional poderá ser destinada ao atendimento de solicitações das comissões permanentes do Congresso Nacional ou de suas Casas.

§ 1º Fica o relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 autorizado a apresentar emendas para a ampliação de dotações orçamentárias referida no caput deste artigo.

§ 2º As emendas referidas no § 1º deste artigo:

I - não se sujeitam aos limites aplicáveis às emendas ao projeto de lei orçamentária;

II - devem ser classificadas de acordo com as alíneas a ou b do inciso II do § 4º do art. 7º da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022.

(...)

Art. 8º Fica o relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 autorizado a apresentar emendas para ações direcionadas à execução de políticas públicas até o valor de R\$ 9.850.000.000,00 (nove bilhões oitocentos e cinquenta milhões de reais), classificadas de acordo com a alínea b do inciso II do § 4º do art. 7º da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022. (...)

Observa-se que o relator-geral do orçamento ganhou prerrogativas para indicar até **R\$ 9,85 bilhões** para “ações direcionadas à execução de políticas” classificadas no Resultado Primário 2 (discricionárias).

Verifica-se que as emendas do relator-geral de 2023, ao serem cadastradas como RP 2, misturam-se a outras dotações discricionárias que recebem essa mesma classificação. Seu monitoramento, portanto, é ainda mais difícil do que as abolidas emendas RP 9 – que ao menos eram atreladas a um resultado primário próprio, facilitando a sua identificação e rastreamento. Não à toa, a imprensa classificou⁷ as emendas na modalidade RP 2 de “sucessoras do orçamento secreto”.

Foi necessário questionar o Executivo federal sobre uma maneira de identificar as emendas de relator à LOA 2023 nas plataformas de transparência orçamentária. Em resposta a pedido de acesso à informação (amparado pela Lei Federal 12.527/11) protocolado pela Transparência Brasil⁸, o Ministério do Planejamento e Orçamento inicialmente informou que “*na estrutura orçamentária atual **não há como identificar todas as emendas parlamentares classificadas com RP 2, pois essa identificação, conforme dispõe o §4º do art. 7º da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 - LDO-2023 (Lei Nº 14.436, de 09 de agosto de 2022) ocorre somente para aquelas classificadas com RPs 6, 7 e 8***”.

Após recurso contra a resposta fornecida, a pasta indicou um caminho – tortuoso para a maioria da sociedade, diga-se – para a verificação da execução das despesas via emendas do relator de 2023 (RP 2): por meio da classificação da despesa conforme o Plano Orçamentário. De acordo com as instruções do Ministério, deve-se consultar no SIOF (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento) os recursos identificados como “Dotações classificadas com RP 2, que não podem ser canceladas para fins de abertura de crédito suplementar autorizado na LOA-2023” (ou seja, a definição das atuais emendas de relator)⁹.

A consulta indicada pelo Ministério do Planejamento e Orçamento mostrou que os **R\$ 9,8 bilhões** reservados na peça orçamentária deste ano para emendas do relator-geral do orçamento estão distribuídos para os seguintes ministérios:

⁷ O Estado de S.Paulo: [Governo Lula usa modelo sem transparência para repasses indicados pelo Congresso](#). Brasília, 15.03.2023. Acesso em 04.09.2023. O Globo: [De RP9 a RP2: Entenda como governo Lula reciclou a prática do orçamento secreto](#). Brasília, 22.03.2023. Acesso em 04.09.2023.

⁸ Disponível na plataforma [Achados e Pedidos](#)

⁹ Planos orçamentários de código A400, A401 e A402

Ministério	Dotação na LOA 2023 das emendas do relator-geral amparadas pela EC 126
Saúde	R\$ 3.071.240.476
Cidades	R\$ 2.470.462.863
Integração e do Desenvolvimento Regional	R\$ 1.927.143.575
Desenvolv. e Assist. Social, Família e Combate à Fome	R\$ 1.547.143.048
Agricultura e Pecuária	R\$ 416.571.659
Esporte	R\$ 211.047.772
Educação	R\$ 179.390.607

Do total das emendas, R\$ 3,2 bilhões haviam sido empenhados até a presente data e R\$ 1,68 bilhões liquidados nesse cenário de opacidade e baixo controle.

Não bastasse serem uma afronta direta ao acórdão desta Corte e ao princípio da publicidade, as emendas do relator-geral à LOA 2023 não podem ser remanejadas para outras políticas públicas ao longo do ano. A Portaria SOF/MPO nº 14, de 16 de fevereiro de 2023, traz o seguinte dispositivo:

Art. 13. Na abertura de créditos suplementares autorizados na LOA-2023 somente poderão ser canceladas dotações incluídas ou acrescidas em decorrência da aprovação de emendas, sem prejuízo às disposições aplicáveis (...)

§ 12. As dotações incluídas ou acrescidas por emendas, classificadas com “RP 2”, que não apresentem as características relacionadas nos §§ 10 e 11, serão identificadas por meio de Plano Orçamentário cuja codificação inicie por “A4”, e não poderão ser canceladas por meio de crédito suplementar autorizado na LOA-2023.

Ou seja, **as RP 2 originadas do relator-geral do Orçamento** não são de execução obrigatória, mas também **não podem ser canceladas para a abertura de crédito suplementar para atender outras políticas públicas.**

O alto nível de interferência desse arranjo na execução orçamentária dos órgãos federais fica demonstrado, por exemplo, na portaria GM/MS nº 544/2023¹⁰. O texto “*institui procedimentos para execução de despesas em ações e serviços públicos de saúde autorizadas na Lei Orçamentária Anual de 2023 com base no art. 8º da Emenda Constitucional nº 126, de 2022*”, fazendo referência expressa ao dispositivo que dotou as emendas do relator-geral do Orçamento de quase R\$ 10 bilhões. Seus arts. 4º, 6º, 8º e 10 reforçam essa origem dos recursos aos quais se refere.

A referida portaria menciona, objetivamente, “*a necessidade de estabelecer critérios e procedimentos para a destinação desses recursos*”, provenientes das emendas do relator-geral. Ou seja, reconhece que elas têm impacto na execução orçamentária do órgão e, ao mesmo tempo, busca preencher uma lacuna inerente às emendas: a ausência de diretrizes objetivas para sua utilização.

O mesmo expediente é verificado na Portaria MCID nº 528/2023¹¹, que dispõe sobre “*a destinação e execução das dotações incluídas ou acrescidas por emendas, durante a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2023, classificadas com Identificador de Resultado primário 2 - RP 2, quando relacionadas às despesas de que tratam o inciso I do § 7º do art. 4º da Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023, e o **art. 8º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022***”.

O caráter político das emendas do relator-geral do orçamento é reforçado pela Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 1¹², na qual foi atribuída à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência a competência de estabelecer diretrizes e procedimentos aos órgãos setoriais para a execução, dentre outras, das previstas no art. 8º da EC nº 126 (§ 3º, art. 1º).

2. “Emendas PIX” ou transferências especiais

O Congresso Nacional aprovou em 2019 a Emenda Constitucional nº 105, que flexibilizou as condicionantes para liberação das emendas individuais ao criar uma nova modalidade: transferências especiais. Por meio delas, os parlamentares podem destinar recursos diretamente para o caixa de estados e municípios sem necessidade de formalização prévia de convênios, apresentação de projetos ou aval técnico do governo federal. A facilidade é tanta que foram apelidadas de “emendas PIX”.

¹⁰ Publicada no [DOU em 3 de maio de 2023](#). Acesso em 04.09.2023.

¹¹ Publicada no [DOU em 12 de maio de 2023](#). Acesso em 04.09.2023

¹² Publicada no [DOU em em 3 de março de 2023](#). Acesso em 04.09.2023

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 (...)

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

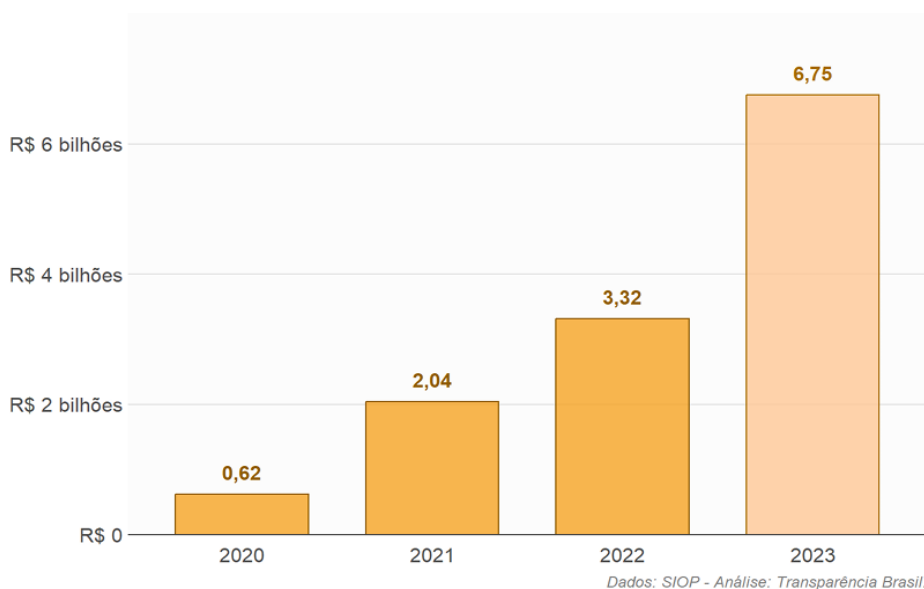
I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congêneres;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

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

De 2020 em diante, nota-se o aumento na aplicação de recursos da União por meio dessas emendas – especialmente de 2022 para 2023.

Gráfico1. Emendas na modalidade “transferência especial”. Valores em bilhões de reais empenhados (2020-2022) e previstos na LOA (2023)



A proporção da modalidade PIX em relação ao total de emendas individuais (RP 6) vem aumentando anualmente. Saltou de 6,7% em 2020 para 31,8% em 2023. Ou seja, **um terço de todas as emendas individuais (RP 6) de 2023 são na modalidade transferência especial.**

O volume e facilidade são inversamente proporcionais à transparência: entre 2020 e 2023, **R\$ 10,4 bilhões** em emendas PIX não especificavam o destinatário final ao serem incorporados à Lei Orçamentária Anual (LOA). No presente ano, **80% do total de transferências especiais não especificam o ente federativo beneficiário**, que se torna conhecido pela sociedade apenas na fase de empenho dos recursos pelo governo federal¹³.

A maioria das emendas trazia apenas uma delimitação a nível de unidade da federação, no campo localizador¹⁴. Em alguns casos, o localizador é identificado como regional (região Sul, por exemplo) e, até “Nacional”, que na prática pode ser direcionado para qualquer ente subnacional.

O mecanismo é muito semelhante ao apresentado por V. Exa. em seu voto pela inconstitucionalidade das emendas RP 9:

*“Não apenas a identidade dos efetivos solicitadores, mas também **o próprio destino desses recursos acha-se recoberto por um manto de névoas.** Isso porque não há efetiva programação orçamentária. As dotações consignam elevadas quantias vinculadas a finalidades genéricas, vagas e ambíguas. **Somente no momento do empenho, às vésperas da liquidação e do pagamento, torna-se possível identificar quem será o beneficiário dos recursos e o objeto das despesas.** Desse modo, não é possível saber, com antecipação, quais Municípios ou Estados brasileiros serão contemplados, muito menos qual tipo de obra, serviço ou ação estatal será efetivada com tais recursos. Não há, realmente, oportunidade para o exercício do controle orçamentário preventivo” (ADPF 854 /DF - grifo nosso).*

Ou seja, a exemplo do que ocorria então, as emendas PIX aniquilam o exercício do controle orçamentário preventivo: a sociedade só tem ciência da destinação dos recursos no ato imediatamente prévio a sua transferência.

¹³ [Com fiscalização e transparência falhas, emendas PIX somam R\\$ 13 bi em quatro anos.](#)

Transparência Brasil. São Paulo, mai.2023. Acesso em 04.09.2023.

¹⁴ “Menor nível da categoria de programação orçamentária, que delimita a localização geográfica da ação orçamentária”, segundo o Ministério da Gestão e Inovação.

Entre 2020 e 2022, prefeituras com menos de 20 mil habitantes foram agraciadas com R\$ 2,68 bilhões em emendas PIX. Elas representam praticamente metade do total empenhado para os municípios nesse período. E são, justamente, as que têm mecanismos de controle internos e externos mais frágeis, longe dos olhos da imprensa, dos tribunais de contas e do Ministério Público.

Recordemos que a EC 105/2019 assegurou que os recursos “*serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congêneres*”.

Acessoriamente, a Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411/21¹⁵, que estabelece as normas de execução orçamentária e financeira da transferência especial, diz em seu art. 19 que “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”. Eximiu-se, assim, os entes subnacionais de qualquer obrigação de prestação de contas ao governo central.

A leniência é reforçada no art. 27 da Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 1/2023¹⁶, editada em março de 2023. que dispõe sobre os “procedimentos e prazos para operacionalização de emendas”: “os entes federativos **poderão** registrar na plataforma *Transferegov.br*, para fins de transparência e controle social das transferências especiais, os dados e informações referentes à execução dos recursos em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado”.

Portanto, a regulamentação vigente torna **facultativa** a prestação de contas. A plataforma *Transfere.gov*, que substituiu a +Brasil no final do ano passado, conta com um módulo específico de transferências especiais. A maioria das prefeituras, amparadas pela permissividade da legislação, sequer cadastram no sistema uma manifestação. É o caso de Bituruna (PR), cidade de 16 mil habitantes que recebeu a maior emenda PIX individual em 2021: **R\$ 8,1 milhões**. Até a presente data, o governo biturunense não cadastrou¹⁷ nenhuma informação no *Transfere.gov*. Em 2022, a maior emenda individual foi para Morungaba (SP), que não chega a 14 mil habitantes e recebeu R\$ 8,2 milhões em uma única emenda. Ela também não cadastrou, até o momento, prestação de contas¹⁸.

A inexistência de regra que obrigue a transparência também resulta em casos como o município de Lagarto (SE), que recebeu R\$ 4,5 milhões em uma emenda PIX em 2021 e

¹⁵ Publicada no [DOU de 16.06.2021](#). Acesso em 04.09.2023.

¹⁶ Disponível [no site Transfere.gov](#). Acesso em 04.09.2023.

¹⁷ Consulta na [plataforma TransfereGov](#) em 22/8/2023

¹⁸ Consulta na [plataforma TransfereGov](#) em 22/8/2023.

cadastrou um relatório de gestão¹⁹ informando, apenas, que “estava ciente” do recebimento dos recursos.

Nesse cenário, **é impossível saber como o total de R\$ 13 bilhões em emendas PIX (2020 - 2023) foi ou será utilizado pelos entes subnacionais**, em razão da ausência de um cadastro unificado com informações parametrizadas sobre seu uso e pelo sistemático descumprimento dos beneficiários, em especial prefeituras de pequeno porte, em cumprir os preceitos básicos de transparências previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), Lei da Transparência (LC 131/2009) e Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527/11).

A Escala Brasil Transparente, mensuração de transparência realizada pela Controladoria Geral da União com todos os entes subnacionais com mais de 50 mil habitantes, traz dados preocupantes: dos 692 entes avaliados, 256 tiveram nota inferior a 6.

Conforme já abordado, as prefeituras com menos de 20 mil habitantes - portanto, com maior fragilidade nos mecanismos de transparência ativa - correspondem à metade dos valores empenhados em transferências especiais para municípios entre 2020 e 2022. Recorrendo novamente ao voto da Excelentíssima Ministra na ADPF 854/DF:

*Conferindo densidade específica, no âmbito das finanças públicas, ao princípio da publicidade administrativa, o art. 163-A da Constituição da República determina a todos os entes federativos, sem excluir a União, a disponibilização de suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, de modo apto a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados. A tais dados, exige o preceito constitucional, há de ser dado amplo acesso público. **Toda decisão alocativa de recursos públicos há de estar registrada e disponível ao conhecimento público.** Como mandamentos de extração constitucional, a publicidade e a transparência impõem-se em todas as etapas da atividade financeira do Estado, abrangendo tanto a arrecadação como a despesa pública. Além dos princípios da máxima divulgação, da boa-fé, da transparência ativa e demais consectários do primado do direito à informação, positivados tanto na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Decreto nº 678/1992) quanto na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), a própria Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2001) adota parâmetros rigorosos de transparência com os gastos públicos (grifo nosso).*

¹⁹ Consulta na [plataforma TransfereGov](https://plataforma.transferegov.gov.br) em 22/8/2023.

Analisando 15.450 empenhos emitidos entre 2020 e 2022, a Transparência Brasil verificou que **4.674 municípios foram o destino de R\$ 5,55 bilhões, R\$ 410,2 milhões foram para os 26 estados e R\$ 11,4 milhões para o Distrito Federal.**

Entre os beneficiados neste período estão 105 cidades que, segundo estimativa do IBGE 2021, têm menos de 2 mil habitantes. Juntas, elas receberam R\$ 43,8 milhões. Araguainha (MT), com apenas 909 moradores, é a menor do grupo: foi contemplada com R\$ 550 mil. A prefeitura não cadastrou, no Transfere.gov, prestação de contas do uso dos recursos, tampouco traz em seu portal de transparência como foi utilizado.

A prefeitura com maior valor de emendas PIX per capita (divisão do valor de transferências especiais pela população) foi São Luiz (RR), menor município roraimense, com pouco mais de 8 mil habitantes. Entre 2020 e 2022 foram empenhados **R\$ 36,5 milhões**. Apenas R\$ 4,3 milhões são rastreáveis pela LOA; todo o restante se tornou identificável apenas após a fase de empenho, pois foi direcionado a partir das emendas genéricas já citadas.

São Luiz foi um dos muitos exemplos de prefeituras beneficiadas com transferências especiais que contrataram artistas sertanejos com cachês vultosos para festas locais, conforme revelado por veículos de comunicação.²⁰ Mesmo com sérios problemas de infraestrutura (apenas um em cada quatro habitantes é atendido com coleta regular de lixo doméstico e 80% da água potável captada se perde na distribuição²¹), o município contratou sem licitação em 2022 a empresa Balada Eventos e Produções²² para realização de um show do cantor sertanejo Gusttavo Lima por R\$ 800 mil.

O evento foi cancelado pela Justiça, em razão de uma ação movida pelo Ministério Público Estadual²³. Para a festa, a Prefeitura pretendia gastar até R\$ 40 milhões em obras de revitalização, entre elas um novo portal na entrada da cidade avaliado em R\$ 2 milhões - com arquitetura semelhante à residência do cantor sertanejo, segundo reportagens da imprensa²⁴.

Voltemos ao voto da Excelentíssima relatora da ADPF 854/DF:

²⁰ [Cidades sem saneamento, asfalto e emprego gastam milhões em shows pagos com 'emendas Pix'](#)

²¹ SNIS ([Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento](#))

²² CNPJ Nº 21.363.253/0001-08

²³ Processo 0800549-09.2022.8.23.0060

²⁴ [Obras para receber Gusttavo Lima na menor cidade de RR devem custar 90% de todo orçamento anual da prefeitura](#)

*Os aspectos relacionados à sinceridade, completude e precisão na fixação das estimativas e dos objetivos orçamentários enfatizam a seriedade na definição dos programas, objetivos e metas resultantes do planejamento orçamentário. O orçamento público exige implementação adequada. Não traduz mera autorização formal de despesa, inconsequente e desconectada da realidade. **Tampouco permite programações genéricas capazes de justificar, a posteriori, qualquer gasto leviano** (grifo nosso).*

No presente caso das transferências especiais, o planejamento orçamentário fica ainda mais desprezado do que nas emendas RP 9, pois os beneficiados sequer são obrigados a justificarem seus gastos.

Outro estudo da Transparência Brasil, desta vez sobre os empenhos da LOA 2023, verificou que **1.805 cidades de até 10 mil habitantes foram destinatárias de R\$ 1,4 bilhão** em emendas PIX. O montante corresponde a 25% dos recursos empenhados a municípios pelo governo federal no presente ano.²⁵

Ao criar as transferências especiais, a EC 105/2019 criou apenas as seguintes condicionantes:

- proibição do uso para “despesas com pessoal e encargos sociais”;
- proibida a destinação para “encargos referentes ao serviço da dívida”;
- deverão ser aplicados em “programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo”;
- pelo menos 70% das transferências especiais deverão ser aplicadas em despesas de capital.

As emendas PIX já têm uma ampla permissividade do uso e desconsideram os preceitos de planejamento orçamentário. Peças como o Plano Plurianual, por exemplo, não são levadas em consideração. Mas mesmo essas regras básicas não são fiscalizadas pela ausência de transparência das informações.

No acórdão do TC 032.080/2021-2, publicado em março de 2023, originado de processo no qual o Tribunal de Contas da União foi consultado sobre sua prerrogativa para fiscalizar as transferências especiais, a corte considerou ser de sua alçada apenas a verificação “sobre o cumprimento, pelo ente beneficiário da transferência especial, das

²⁵ [Cidades de pequeno porte são as preferidas na distribuição das 'emendas PIX'](#)

condicionantes que a legitimam, previstas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, § 2º, inciso III, e § 5º.

Entretanto, a área técnica do TCU apontou que, com as informações prestadas atualmente pelos entes beneficiados no Transfere.gov, até mesmo essa verificação básica era **inviável**. Determinou-se, assim, a elaboração de uma instrução normativa para que os beneficiários cadastrassem dados mínimos na plataforma Transfere.gov, que até o presente momento não foi publicada.

Reforçamos: atualmente, sequer é possível verificar se as condicionantes expressas na EC 105/2019 estão sendo cumpridas.

Impossível, portanto, ir além: verificar se no ato do uso dos recursos os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência estão sendo observados pelos entes beneficiados.

No acórdão do TC 032.080/2021-2, o TCU lembrou que a EC 105/2009 determinou que os recursos das emendas PIX “*pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira*”, portanto “*a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos obtidos por meio de transferência especial pelo ente federado é de competência do sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas*”.

A Excelentíssima Ministra lembrou, entre outros, o retumbante caso da Máfia das Ambulâncias (Sanguessugas) no seu exemplar voto da ADPF 854/DP:

*As “sanguessugas” operavam, preferencialmente, em **Estados e Municípios onde o controle orçamentário era exercido por órgãos de Fiscalização estruturalmente frágeis** e suscetíveis ao poder das autoridades locais. As **emendas parlamentares eram utilizadas para garantir o fluxo contínuo de recursos orçamentários da União aos entes periféricos**. Por meio de transferências voluntárias, as emendas asseguravam que os gastos ocorressem em **regiões onde os órgãos de fiscalização federal tivessem maior dificuldade de atuação devido à baixa cooperação local**, seja pela debilidade das estruturas internas de controle seja em razão da corrupção das autoridades regionais (grifo nosso).*

As transferências especiais propiciam um cenário muito parecido com o que resultou na máfia das Sanguessugas e tantos outros escândalos conhecidos envolvendo a cooptação

do orçamento público pelo Legislativo. Mas com agravante: o superfaturamento das ambulâncias na década retrasada envolvia recursos da ordem de R\$ 100 milhões. Agora, tratamos de um dispositivo que direcionará quase **R\$ 13 bilhões** em quatro anos mediante as transferências especiais.

Necessário sublinhar que ao menos 733 prefeituras beneficiárias de emendas PIX entre 2020 e 2022 estão inseridas no cadastro de devedores da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em razão de débitos inscritos em dívida ativa da União e do FGTS que somam R\$ 12,87 bilhões. A inadimplência não é impedimento para o recebimento de emendas parlamentares individuais (EC 86/2015). Entretanto, é um indicativo da gestão financeira do município, aumentando o risco de ineficiência na aplicação do dinheiro público, ainda mais no cenário de ausência de accountability. Somadas, essas cidades inadimplentes receberam R\$ 1,3 bilhão em transferências especiais no período.

A Excelentíssima Ministra, em seu voto na ADPF 854/DP, já havia inclusive antecipado a preocupação com os fatos aqui trazidos:

*“A EC nº 105/2019 (pejorativamente apelidada pela imprensa de “Emenda PIX”) promoveu a desvinculação das emendas individuais, permitindo a transferência direta de recursos federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Uma vez transferidas, as verbas passam a “pertencer” aos entes federados beneficiados, cabendo lhes aplicá-las livremente em ações e programas locais. **A transferência da titularidade desses valores aos Estados e Municípios, realizada sem as condicionantes próprias aos convênios, sem vinculação a qualquer programa governamental, nem referibilidade a nenhuma meta ou objetivo, caracteriza verdadeiro cheque em branco, expondo esses recursos à manipulação política e às práticas de corrupção”.***

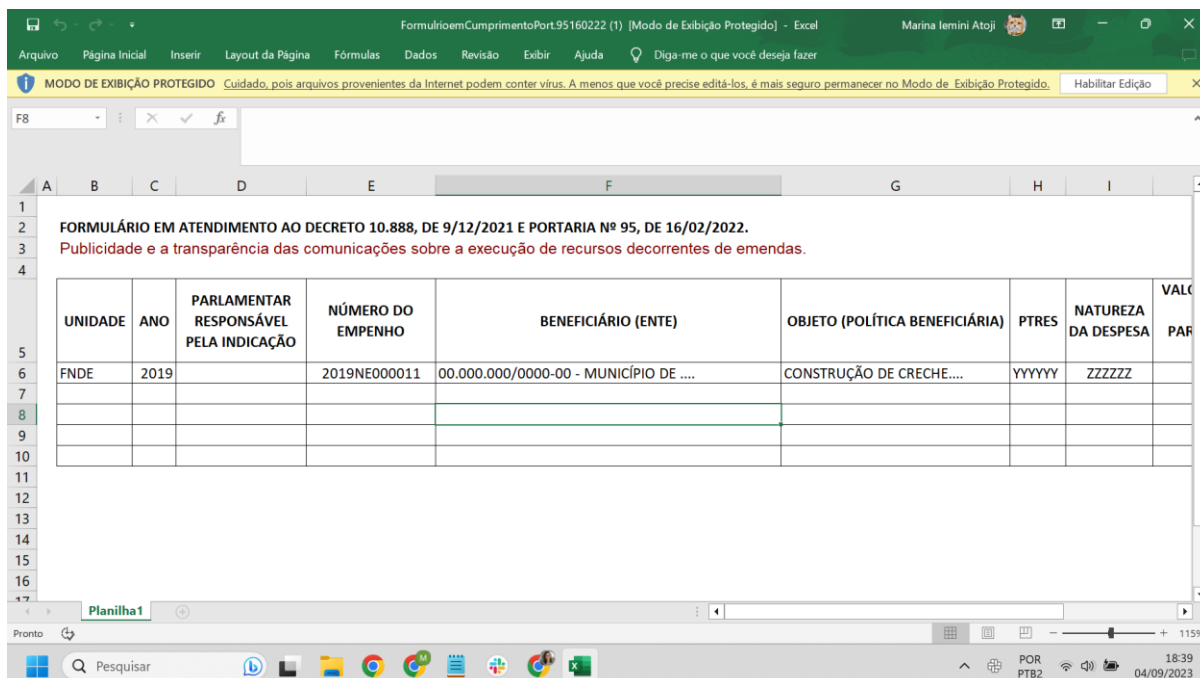
3. Descumprimento das determinações de transparência sobre as RP 9

Navegação em 4 de setembro de 2023 nos sites dos dez ministérios que manejam emendas RP 9 em 2022 dá indícios de baixo cumprimento das determinações de transparência emitidas pelo Supremo Tribunal Federal em relação a esses recursos.

Verificou-se primeiramente se havia item específico sobre as emendas RP 9 nos menus de navegação em cada sítio. Caso não houvesse, percorreu-se as páginas referentes a Receitas e Despesas, Convênios e Transferências de Recursos, Gestão Orçamentária e similares para verificar se as informações estavam publicadas ali.

Se o conteúdo exigido (“dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários”) não fosse encontrado em nenhuma das alternativas, considerou-se que o órgão descumpriu a determinação.

As pastas da **Educação, Minas e Energia, Saúde, Meio Ambiente, Defesa e Turismo não apresentam as informações**. No caso do MEC, há uma página específica²⁶, mas a planilha oferecida não está preenchida (figura 1).



FORMULÁRIO EM ATENDIMENTO AO DECRETO 10.888, DE 9/12/2021 E PORTARIA Nº 95, DE 16/02/2022.
Publicidade e a transparência das comunicações sobre a execução de recursos decorrentes de emendas.

UNIDADE	ANO	PARLAMENTAR RESPONSÁVEL PELA INDICAÇÃO	NÚMERO DO EMPENHO	BENEFICIÁRIO (ENTE)	OBJETO (POLÍTICA BENEFICIÁRIA)	PTRES	NATUREZA DA DESPESA	VALOR	PAR
FNDE	2019		2019NE000011	00.000.000/0000-00 - MUNICÍPIO DE ...	CONSTRUÇÃO DE CRECHE....	YYYYYY	ZZZZZZ		

Figura 1. Reprodução de planilha do MEC em que deveriam estar dados sobre a execução de emendas RP 9. Aberta em 04.09.2023.

O Ministério da Defesa²⁷ apenas dá instruções para acessar os dados no Portal da Transparência do governo federal, onde não são disponibilizadas as comunicações do relator-geral com a pasta, nem se identificam os reais autores das emendas.

Desenvolvimento Regional²⁸, Agricultura e Pecuária²⁹, Justiça e Segurança Pública³⁰ e Desenvolvimento Social³¹ cumprem apenas parcialmente as determinações. Este último

²⁶ Portal do [Ministério da Educação](#), acessado em 05.09.2023

²⁷ Portal do [Ministério da Defesa](#), acessado em 05.09.2023

²⁸ Portal do [Ministério do Desenvolvimento Regional](#), acessado em 05.09.2023

²⁹ Portal do [Ministério da Agricultura e Pecuária](#), acessado em 05.09.2023

³⁰ Portal do [Ministério da Justiça e Segurança Pública](#), acessado em 05.09.2023

³¹ Portal do [Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome](#), acessado em 05.09.2023

/ Rubens Naves Santos Jr Advogados

é o que mais se aproxima do cumprimento integral; peca apenas pelo fato de apresentar dados de execução em formato fechado (PDF, que não permite análises ou manuseio).