

Com fiscalização e transparência falhas, emendas PIX somam R\$ 13 bi em quatro anos

Maio/2023

Recursos das transferências especiais caem diretamente nos caixas das prefeituras, inclusive das inadimplentes com o governo federal, sem necessidade de projetos e prestação de contas



Este trabalho está sob a licença [CC BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Mediante atribuição de crédito à organização autora, pode ser copiado e redistribuído em qualquer suporte ou formato; remixado e adaptado para qualquer fim, inclusive comercial (nestes casos, as alterações feitas devem ser indicadas).

FICHA TÉCNICA

Maio/2023

DIREÇÃO EXECUTIVA

Juliana Sakai

EDIÇÃO E SUPERVISÃO

Marina Atoji

PESQUISA E REDAÇÃO

Cristiano Pavini

Jonas Coelho

Raul Durlo

REVISÃO

Talita Lôbo

Introdução

Os recursos distribuídos mediante emendas parlamentares representam um dos principais ativos de deputados federais e senadores junto a suas bases eleitorais. Em razão disso, o Congresso Nacional reiteradamente aprova dispositivos para aumentar seus poderes sobre os cofres da União. Um dos principais foi a instituição em 2015 do orçamento impositivo ([Emenda Constitucional nº 86](#)) para as emendas individuais, ampliado nos anos seguintes para as emendas de bancada estadual, de comissões e as de relator-geral (que originaram o popularmente conhecido “orçamento secreto”, considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em 2022).

Nesse contexto, o Congresso 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 o instrumento foi apelidado de “**Emenda PIX**”.

À época da aprovação, parlamentares justificaram que as transferências especiais beneficiam municípios por não estarem atreladas a “burocracias”¹. Em 2020, no ano de estreia, elas somaram **R\$ 620 milhões**. O montante subiu exponencialmente, até chegar a **R\$ 6,75 bilhões** reservados no orçamento de 2023, compondo um terço das emendas individuais.

O volume e facilidade são inversamente proporcionais à transparência: **entre 2020 e 2023, R\$ 10,4 bilhões em emendas PIX não têm o destinatário final especificado** na Lei Orçamentária Anual (LOA). Ou seja: estados e prefeituras beneficiados são conhecidos pela sociedade apenas na fase de empenho (reserva) dos recursos pelo governo federal, etapa prévia à liberação.

¹ [Promulgada PEC que permite transferência direta de verbas de emendas a estados e municípios \(Agência Câmara de Notícias\)](#).

E o uso da verba não é fiscalizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que em março de 2023 decidiu que o acompanhamento cabe aos “sistemas de controle locais”², ou seja: dos estados e municípios. O ministro recém-empossado **Jhonatan de Jesus**, parlamentar que mais teve recursos de emendas PIX empenhados entre 2020 e 2022, foi um dos integrantes do TCU que seguiu esse entendimento.

Apesar de impositivas, o governo federal pode ditar o ritmo da liberação das emendas, concentrando poderes na Secretaria de Relações Institucionais para utilizá-las como margem de manobra política junto ao Congresso³.

Ao analisar o comportamento das Emendas PIX, a Transparência Brasil verificou que o mecanismo abre portas à malversação do uso de recursos públicos por ser:

- opaco nos dados disponibilizados mediante transparência ativa;
- direcionado a municípios de menor porte, onde mecanismos internos e externos de controle são vulneráveis;
- utilizado mesmo por prefeituras que estão com irregularidades junto ao Cadastro Único de Convênios (Cauc), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e Cadin (Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal);
- desobrigado de prestação de contas pelos beneficiários.

Os achados mais relevantes estão expostos a seguir.

Ampliação das emendas “PIX” vem após inconstitucionalidade do orçamento secreto

A Emenda Constitucional nº 105 incluiu na Constituição Federal o art. 166-A, que cria o instrumento das transferências especiais. Trata-se de recursos de emendas parlamentares “repassados diretamente ao ente federado

² [Processo TC 032.080/2021-2.](#)

³ [Portaria Interministerial Ministério do Planejamento/Ministério da Gestão/Secretaria de Relações Institucionais nº 1/2023, art. 43.](#)

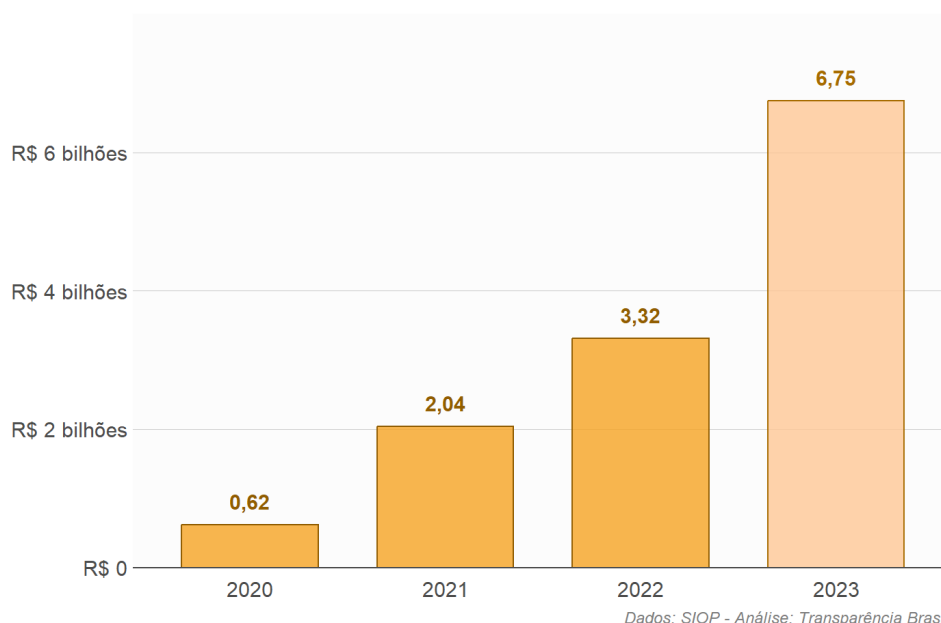
beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congêneres”. Existem apenas as seguintes condicionantes:

- 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.

A possibilidade de aportar recursos diretamente no caixa de estados e, principalmente, municípios caiu no gosto dos parlamentares.

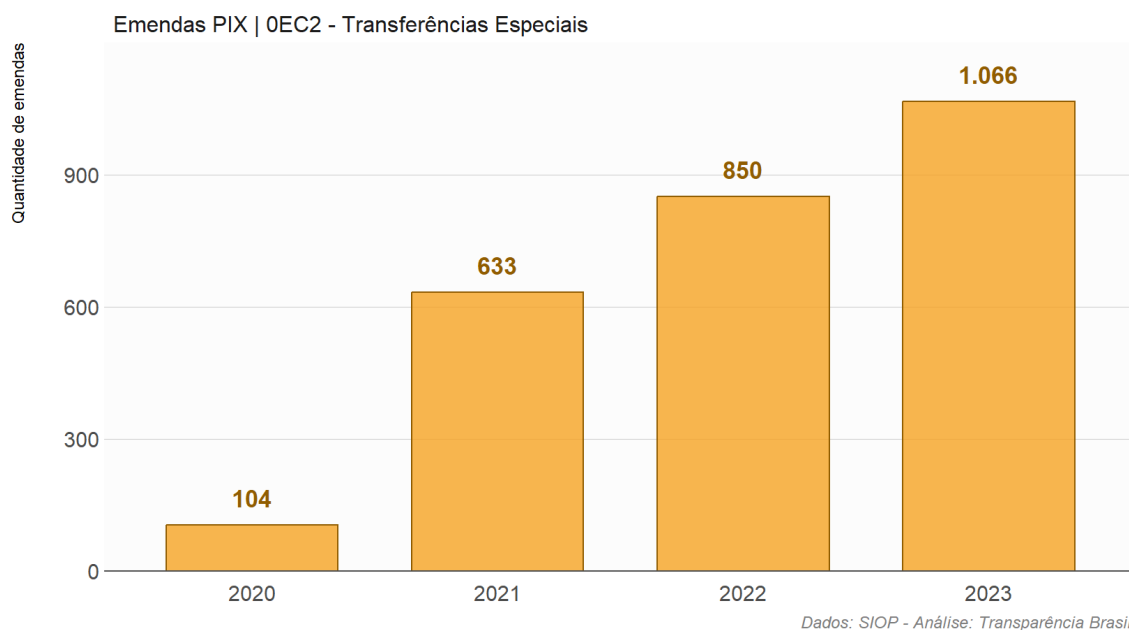
No final de 2022, após o STF declarar a inconstitucionalidade do “orçamento secreto”, operacionalizado via emendas de relator-geral do orçamento (RP 9), os recursos antes destinados às RP 9 foram redirecionados para as emendas individuais (RP 6), nas quais estão inseridas as de modalidade PIX. Como resultado, elas foram turbinadas: em 2023, terão mais que o dobro dos recursos de 2022.

Gráfico 1. Emendas na modalidade “transferência especial”. Valores em bilhões de reais empenhados (2020-2022) e previstos na LOA (2023)



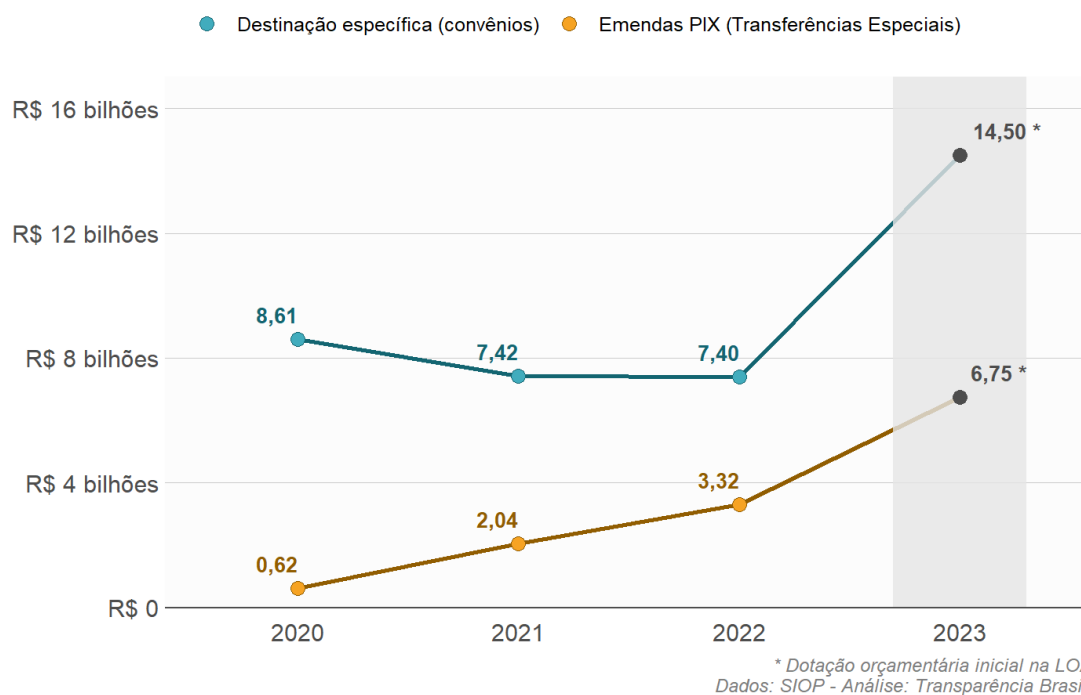
O montante total de emendas PIX em 2023 deverá ser maior que o previsto na LOA, já que os parlamentares podem remanejar recursos de outras emendas para as transferências especiais. Na peça orçamentária estão reservados R\$ 6,75 bilhões, mas dados consultados no Sistema Integrado de Planejamento Orçamentário (SIOP) em 16 de maio apontam que as emendas na modalidade PIX tinham dotação atualizada de R\$ 7 bilhões, com **acréscimo de R\$ 266,4 milhões** ao inicialmente previsto. Nenhum valor havia sido empenhado até esta data.

Gráfico 2. Quantidade de emendas na modalidade transferência especial com dotação na LOA de cada ano



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: praticamente um terço dos recursos das emendas individuais cairá diretamente na conta de estados e prefeituras, sem projetos prévios e fiscalização efetiva.

Gráfico 3. Valores anuais do total de emendas individuais (RP 6), separados pela modalidade PIX e por destinação específica. Valores empenhados (2020-2022) e dotação inicial (LOA 2023)



Orçamento secreto 2: a opacidade agora é outra

Ao redirecionar parte dos recursos antes destinados às emendas de relator que compunham o orçamento secreto para as emendas PIX, o Congresso e o governo federal mantêm um alto grau de opacidade sobre o orçamento da União. Essencialmente, permanece o aspecto que foi considerado inconstitucional pelo STF em dezembro de 2022. Embora os autores das emendas PIX sejam conhecidos, elas envolvem uma opacidade dupla: sobre o destinatário final e sobre como esse destinatário vai usar o recurso.

Nas consultas públicas dos principais painéis de execução orçamentária federal, o SIOF e o SIGA (Senado)⁴, **não é possível rastrear o destino exato de 85%** das emendas PIX aprovadas entre 2020 e 2023.

Isso ocorre porque, ao formalizarem suas emendas individuais (RP 6) no Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), os **parlamentares podem optar por definir ou não o destino** no campo “localizador” ou “subtítulo”, que é o “menor nível da categoria de programação orçamentária, que delimita a localização geográfica da ação orçamentária”, segundo o Ministério da Gestão e Inovação.

Ou seja: o autor da emenda pode determinar expressamente qual será a cidade beneficiada, indicar de forma genérica que o recurso irá para um determinado estado ou para uma região (como Nordeste). Em casos extremos, pode até indicar o localizador “Nacional”, que na prática pode ser direcionado para qualquer estado ou município brasileiro.

Ao não determinar o destino final da emenda incorporada à LOA, **cabará ao deputado ou senador indicar posteriormente o destinatário**. Segundo o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos⁵, os parlamentares “autores das emendas individuais indicam e atualizam os beneficiários de suas emendas e a ordem de prioridade no módulo Emendas Individuais do SIOF e não por expedientes oficiais”. Ou seja: **o direcionamento não se dá mediante ofícios, e sim diretamente no sistema informatizado, cujo acesso é restrito** apenas a “parlamentares, seus assessores devidamente cadastrados e servidores públicos federais integrantes do SPOF (Sistema de Planejamento e Orçamento Federal)”. O público não tem acesso a essas informações de forma atualizada.

Cada emenda genérica também pode ser desmembrada em repasses para diversos beneficiários (municípios ou estados).

⁴ Considerando as consultas do Painel Especialista, Painel Emendas e Painel Cidadão do Siga Brasil. Não considera o Siga Relatórios.

⁵ Em resposta a [pedido feito efetuado](#) pela Transparência Brasil pela Lei de Acesso à Informação.

Figura 1. Reprodução de tela do SIOP, mostrando como emendas na ação Transferências Especiais (PIX) podem apresentar ou não localizador especificando o destinatário

Ação	Localizador	Modalidade	Dotação Inicial Emenda
0EC2 - Transferências Especiais	0035 - No Estado de São Paulo	40 - Transferências a Municípios	11.493.904
0EC2 - Transferências Especiais	3439 - No Município de Birigui - SP	40 - Transferências a Municípios	651.683
0EC2 - Transferências Especiais	3967 - No Município de Tarabai - SP	40 - Transferências a Municípios	651.683
0EC2 - Transferências Especiais	0013 - No Estado do Amazonas	40 - Transferências a Municípios	2.280.893
0EC2 - Transferências Especiais	0013 - No Estado do Amazonas	40 - Transferências a Municípios	977.525
0EC2 - Transferências Especiais	0026 - No Estado de Pernambuco	40 - Transferências a Municípios	13.522.437

Em 2023, apenas 20% do valor total de emendas PIX estão com destinação especificada na LOA. Ou seja: a cada cinco reais que serão repassados, quatro não têm transparência do destino final – o que representa **R\$ 5,5 bilhões com beneficiário final oculto**.

A Transparência Brasil classificou como *destino não especificado* as emendas que:

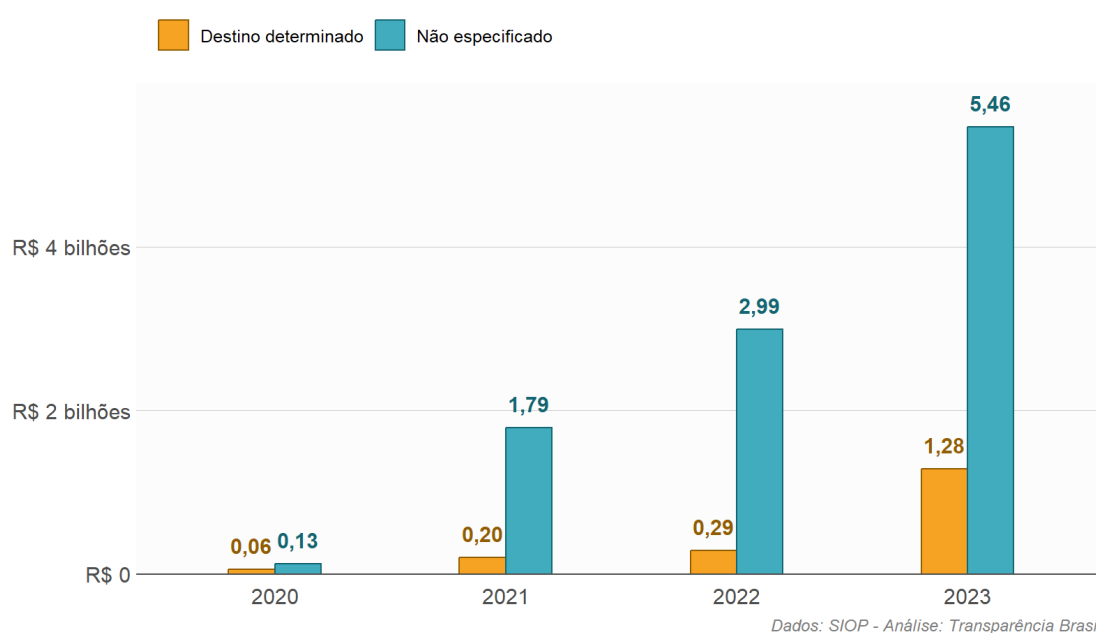
- i) não trazem nome da cidade no campo “localizador” e são na modalidade “transferência a municípios” ou “a definir”;
- ii) estão na modalidade “transferência a Estados e Distrito Federal” e não trazem sequer a definição do estado, apenas a região (como Sudeste ou Nordeste).

Essas terminologias são classificações que seguem o Manual Técnico de Orçamento⁶, e preenchidas pelos parlamentares no ato de protocolo das emendas. O “localizador” é o nível mais restritivo possível do destinatário. A

⁶ [Manual Técnico de Orçamento 2023](#)

“modalidade de aplicação” indica de que forma os recursos serão aplicados (se diretamente pelo governo federal ou mediante descentralização, como em repasses para municípios, estados ou entidades privadas).

Gráfico 4. Valores, em bilhões de reais, das emendas PIX, classificadas de acordo com a transparência ou não do destinatário final. Considerado o total previsto na LOA de cada ano



Com isso, pela LOA – e, conseqüentemente, pelos dois principais painéis de execução orçamentária federal, SIGA e SIOF – **não é possível rastrear os destinatários de R\$ 10,4 bilhões** em emendas PIX inseridas nos orçamentos de 2020 a 2023.

Nesses casos, a destinação só se torna pública a partir do empenho dos recursos, ou seja: na fase imediatamente prévia à transferência, quando o destinatário é identificado com nome e CNPJ.

Tanto no SIGA e SIOF quanto no Portal de Transparência do governo federal (módulo de [Documentos de Execução da Despesa Pública](#), onde é possível rastrear o destinatário final da emenda PIX após a fase de empenho), **não é**

possível saber como estados e municípios beneficiados utilizaram os recursos, nem sequer para qual área destinaram (como saúde e educação).

As normas de execução orçamentária e financeira da transferência especial são atualmente regidas pela [Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411/21](#), que em seu art. 19 diz 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”.

A [Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 1/2023](#), editada pelo governo Lula em março de 2023, que dispõe sobre os “procedimentos e prazos para operacionalização de emendas”, também reforça essa caráter voluntário em seu art. 27: “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, **as portarias vigentes tornam facultativa a prestação de contas**. A Plataforma +Brasil foi substituída pela [Transfere.gov](#) no final do ano passado. Embora o módulo específico de Transferências Especiais da Transfere.gov também permita consultar o destinatário final das emendas, após a definição pelo parlamentar autor, e traga um campo de consulta pública dos relatórios de gestão apresentados pelos beneficiários, não contém todas as informações e apresenta defasagem na atualização.

A plataforma informa que, até maio de 2023, apenas R\$ 306,2 milhões em transferências especiais foram pagas a estados e municípios entre 2020 e 2022. O montante corresponde a uma parcela ínfima da quantia real dispendida: no SIOF constam R\$ 4,2 bilhões para o total de pagamentos no mesmo período. Considerando os restos a pagar já pagos, o montante chega a R\$ 5,97 bilhões, conforme consulta no SIGA - ou seja, todo o montante empenhado foi transferido.

Alguns entes cadastraram no Transfere.gov documentos de prestação de contas, com relatórios e cópias de licitações. Mas a inexistência de regra que obrigue a transparência resulta em casos como o município de Lagarto (SE), que

recebeu R\$ 4,5 milhões em uma emenda PIX em 2021 e cadastrou o [seguinte relatório de gestão](#), sem qualquer informação adicional:

Figura 2. Reprodução de tela do Transfere.gov, relativa à prestação de contas da prefeitura de Lagarto (SE)

▼ Dados Gerais

Situação do Relatório de Gestão

Disponibilizado

Parecer do Relatório de Gestão

A prefeitura de Lagarto está ciente dos recursos das transferências especiais.

Caracteres restantes: 9922

Muitas prefeituras, amparadas pela permissividade da legislação, sequer cadastram no sistema Transfere.gov uma manifestação. É o caso de Bituruna (PR), cidade de 16 mil habitantes que recebeu a maior emenda PIX individual em 2021. Em setembro daquele ano, R\$ 8,1 milhões foram creditados na conta bancária do município⁷, provenientes do deputado federal Schiavinato (PR). Mesmo transcorridos dois anos e meio do recebimento, o governo biturunense não cadastrou nenhuma informação no Transfere.gov.

Ao decidir que a fiscalização do uso das emendas PIX não era de sua competência, o TCU determinou em março de 2023 que seu setor técnico elaborasse um anteprojeto de instrução normativa para obrigar os municípios a prestarem contas da emenda PIX na plataforma Transfere.gov⁸.

⁷ Consulta disponível no portal [Transfere.gov](https://www.transfere.gov)

⁸ Acórdão TCU 517/2023

Principais municípios destinatários de emendas PIX de 2020 a 2022

Entre 2020 e 2022, o governo federal **empenhou R\$ 5,97 bilhões em emendas PIX**. Analisando 15.450 empenhos emitidos nesse período, a Transparência Brasil conseguiu localizar todas as cidades beneficiárias. Essa consolidação completa não consta na Lei Orçamentária Anual (LOA), tampouco nos portais SIOF e SIGA.

Do total, 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.

Tabela 1. Agrupamento de cidades que receberam emendas PIX por número de habitantes e valor empenhado em milhões de reais (2020 a 2022)

Faixa populacional	Número de cidades	Valor empenhado (milhões de R\$)
Menor que 5 mil	1.018	605,6
Entre 5 mil e 10 mil	984	842,3
Entre 10 mil e 20 mil	1.112	1.228,9
Entre 20 mil e 50 mil	943	1.350,2
Entre 50 mil e 100 mil	322	604,1
Entre 100 mil e 500 mil	249	653,2
Acima de 500 mil	46	267

Prefeituras com **menos de 20 mil habitantes foram agraciadas com R\$ 2,68 bilhões**, correspondendo a praticamente metade do total empenhado para os municípios. Elas são, justamente, as que têm mecanismos de controle internos e externos mais frágeis, longe das fiscalizações da imprensa, dos tribunais de contas e do Ministério Público.

Dentro desse grupo estão 105 cidades que, segundo estimativa do IBGE 2021, têm menos de 2 mil habitantes. Juntas, elas receberam R\$ 43,8 milhões em emendas PIX entre 2020 e 2022. Araguinha (MT), com apenas 909 moradores, foi contemplada com R\$ 550 mil. A prefeitura não cadastrou, no Transfere.gov, prestação de contas do uso dos recursos.

Com aproximadamente 400 mil habitantes, a cidade de Carapicuíba, na região metropolitana de São Paulo, foi a campeã: R\$ 62,4 milhões empenhados, dos quais R\$ 51,2 milhões foram efetivamente transferidos até a data de publicação desta análise.

Em 1 de julho de 2022, de uma única vez, entraram R\$ 22,5 milhões no caixa da Prefeitura, conforme consta no extrato do saldo bancário do Portal de Transparência local. Para efeito de comparação, o montante recebido no ano passado via emenda PIX equivale ao total gasto pelo município com Assistência Social (R\$ 24,4 milhões).

Tabela 2. Dez cidades com maior valor PIX empenhado pelo governo federal (2020 - 2022).

CIDADE	POPULAÇÃO	PIX
CARAPICUÍBA (SP)	405.375	R\$ 62.429.364,00
MACAPÁ (AP)	522.357	R\$ 41.187.299,00
SÃO LUIZ (RR)	8.232	R\$ 36.537.682,00
RIO DE JANEIRO (RJ)	677.5561	R\$ 26.239.105,00
RORAINÓPOLIS (RR)	31.387	R\$ 20.952.675,00
EUCLIDES DA CUNHA (BA)	61.112	R\$ 20.439.993,00
BITURUNA (PR)	16.411	R\$ 20.370.946,00
IRACEMA (RR)	12.637	R\$ 19.475.136,00
SÃO PAULO (SP)	12.396.372	R\$ 17.979.621,00
MUCAJÁI (RR)	18.482	R\$ 17.679.900,00

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.

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.⁹

⁹ [Cidades sem saneamento, asfalto e emprego gastam milhões em shows pagos com 'emendas Pix'](#)

Com os cofres cheios, a Prefeitura não pretendia economizar na 24ª Vaquejada, tradicional festa típica local.

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 distribuição¹⁰), o município contratou sem licitação a empresa Balada Eventos e Produções¹¹ para realização de um show do cantor sertanejo Gustavo Lima por R\$ 800 mil. O evento foi cancelado pela Justiça, em razão de uma ação movida pelo Ministério Público Estadual¹². 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 imprensa¹³.

¹⁰ SNIS (Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento)
<http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/#>

¹¹ CNPJ Nº 21.363.253/0001-08

¹² Processo 0800549-09.2022.8.23.0060

¹³ [Obras para receber Gustavo Lima na menor cidade de RR devem custar 90% de todo orçamento anual da prefeitura](#)

Mapa 1. Distribuição das emendas PIX de acordo com a população (2020 - 2022).

Emendas PIX - per capita (2020 - 2022)
Valores empenhados das emendas PIX por habitante dos municípios

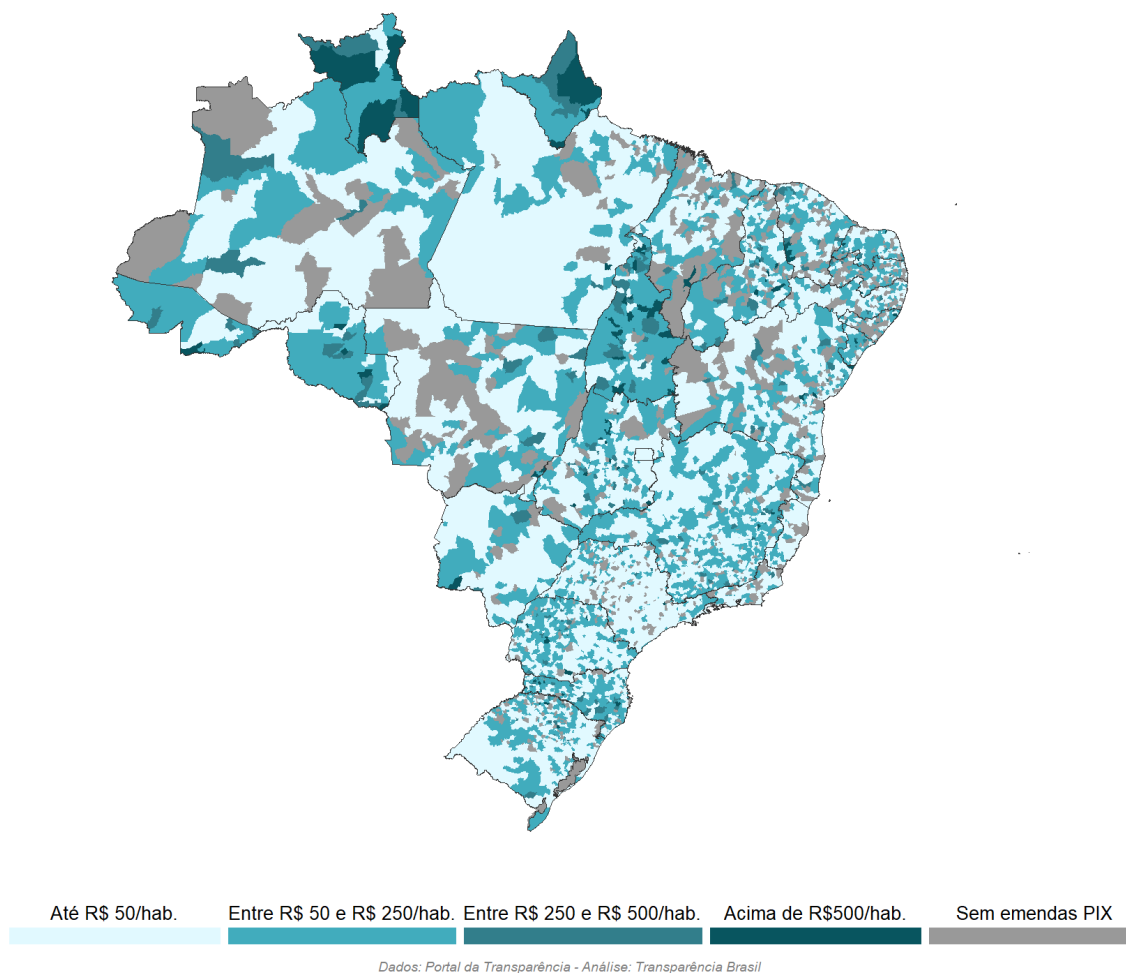


Tabela 3. Dez cidades com o maior PIX per capita, no agregado de 2020 a 2022. Valores de PIX empenhado, em milhões de reais

CIDADE	PIX (milhões de R\$)	POPULAÇÃO	PIX PER CAPITA (em R\$)
SÃO LUIZ (RR)	36,5	8.232	4.438
BARRA D'ALCANTARA (PI)	12,2	3.953	3.091
JUNDIA (AL)	8,4	4.119	2.029
ITAUBAL (AP)	10,2	5.730	1.780

IRACEMA (RR)	19,5	12.637	1.541
IPIRANGA DE GOIÁS (GO)	4,1	2.892	1.433
BITURUNA (PR)	20,4	16.411	1.241
NORMANDIA (RR)	14,2	11.772	1.210
PRACUUBA (AP)	6,4	5.370	1.198
CAMPOS VERDES (GO)	1,8	1.526	1.180

Lista de parlamentares com mais emendas PIX inclui atual ministro do TCU

Entre 2020 e 2022, 531 parlamentares, considerando deputados e senadores, tiveram emendas PIX empenhadas. O campeão em montante é **Jhonatan de Jesus**, deputado federal por Roraima que assumiu em março de 2023 uma vaga de ministro do Tribunal de Contas da União (TCU), indicado pela Câmara. A posse ocorreu a tempo de Jesus votar a favor do entendimento de que a fiscalização do uso dos recursos de emendas PIX não é papel da Corte de contas, seguindo o ministro-relator, Vital do Rêgo, em sessão realizada em 22 de março de 2023¹⁴.

Segundo a decisão do TCU, a Emenda Constitucional nº 105, que criou a emenda PIX, estabelece que os recursos “pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira”. Portanto, o dinheiro saído do orçamento da União via transferências especiais passa a pertencer ao município assim que é repassado (ao contrário das emendas que exigem convênios, em que os repasses da União são feitos parceladamente e mediante a execução dos projetos). A competência para fiscalizar esse dinheiro é, deste modo, dos Tribunais de Contas e outros órgãos de fiscalização locais.

¹⁴ Acórdão TCU 517/2023

Tabela 4. Dez parlamentares com maior montante de emendas PIX empenhadas entre 2020 e 2022, já excluindo as emendas anuladas. Partidos segundo dados mais atualizados¹⁵ cadastrados no portal da Câmara e Senado da legislatura passada.

PARLAMENTAR	CARGO ELETIVO	VALOR EMPENHADO
Jhonatan de Jesus (Republicanos)	Dep. Federal (RR)	R\$ 24.929.902,00
Jayme Campos (União)	Senador (MT)	R\$ 24.929.675,00
Irajá (PSD)	Dep. Federal (TO)	R\$ 24.909.227,00
Ricardo Barros (PP)	Dep. Federal (PR)	R\$ 24.799.355,00
Osires Damase (PSC)	Dep. Federal (TO)	R\$ 24.779.675,00
Mecias de Jesus (Republicanos)	Senador (RR)	R\$ 24.679.675,00
Acácio Favacho (PROS)	Dep. Federal (AP)	R\$ 24.659.674,00
Rogério Peninha Mendonça (MDB)	Dep. Federal (SC)	R\$ 24.579.902,00
João Carlos Bacelar (PL)	Dep. Federal (BA)	R\$ 24.529.902,00
Toninho Wandscheer (PROS)	Dep. Federal (PR)	R\$ 24.429.902,00

Com 12 mil habitantes, Iracema (RR) foi a cidade preferida de Jhonatan: R\$ 7,2 milhões empenhados entre 2020 e 2022. A Transparência Brasil tentou acessar o portal de transparência da Prefeitura, mas o site estava indisponível entre abril e maio de 2023. Consulta no [CAUC](#) (Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais), serviço do Tesouro Nacional que informa a situação de cumprimento de requisitos fiscais para celebração de instrumentos para transferência de recursos federais, apontou que Iracema tem 14 pendências junto à União. Está, inclusive, inserida no CADIN (Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal), em razão de inadimplência com a Fazenda Nacional, Correios, Receita Federal e Inmetro.

Iracema também está inadimplente em dois convênios firmados junto ao Ministério da Agricultura. Em um deles, no valor total de R\$ 3,1 milhões para construção de uma Unidade de Beneficiamento Pós-Despesca, a prefeitura encontra-se em “atraso na prestação de contas”, que deveriam ter sido enviadas até abril de 2020.¹⁶

¹⁵ Dados referentes à 56ª Legislatura, extraídos dos portais da Câmara e Senado em maio de 2023.

¹⁶ Convênio nº 768890

Estar inadimplente ou apresentar irregularidades nas prestações de contas não são empecilhos: as emendas de bancada e individuais, inclusive as PIX, são executadas independentemente da “adimplência do ente federativo destinatário”, conforme dispõe a Emenda Constitucional nº 86¹⁷. Esta configuração é mais um elemento que aumenta o risco de ineficiência do gasto público por meio de transferências especiais.

Cenário em 2023

Conforme exposto, não é possível rastrear a totalidade dos destinatários de transferências especiais a partir da LOA; apenas após a emissão dos empenhos. Dos R\$ 6,75 bilhões reservados na peça orçamentária de 2023 para as emendas PIX, apenas R\$ 1,3 bilhão (19%) tem a destinação especificada. Esse montante rastreável está distribuído para 459 cidades, entre elas 159 prefeituras com menos de 11 mil habitantes que receberão R\$ 237 milhões no total. Os outros R\$ 5,5 bilhões estão alocados em emendas cujo rastreamento é inviável, pois não haviam sido empenhadas até a data de conclusão deste relatório.

Tabela 5. Dez principais destinatárias de emenda PIX em 2023, considerando apenas R\$ 1,3 bilhão com destino especificado. Valores em milhões de reais, dotação inicial na LOA

CIDADE	PIX 2023 (milhões de R\$)	POPULAÇÃO
Carapicuíba - SP	42,98	405.375
Senador Guimard - AC	29,51	23.446
São João de Meriti - RJ	19,07	473.385
Miguel Pereira - RJ	18,74	25.622
Campos dos Goytacazes - RJ	18,41	514.643
Novo Oriente - CE	17,11	28.737
Mucajaí - RR	16,05	18.482
Bituruna - PR	16,05	16.411
Paraipaba - CE	15,48	33.232
Campo Formoso - BA	14,91	71.754

¹⁷ [Manual de Emendas Orçamento da União 2022, Congresso Nacional](#)

Assim como nos anos anteriores, Carapicuíba novamente se destaca como campeã de transferências especiais. Em segundo lugar, entre as emendas rastreáveis, está Senador Guiomard (AC), município de 23 mil habitantes que receberá ao menos R\$ 29,5 milhões, provenientes de emenda do senador Márcio Bittar (União Brasil-AC). A prefeitura está inserida no Cadin desde outubro de 2022, em razão de débitos com a Receita Federal. O montante que a cidade receberá, somente nesta emenda, representa praticamente metade de toda a sua receita corrente em 2022 (R\$ 65,6 milhões).

Tabela 6. Dez cidades com maior PIX per capita em 2023, considerando apenas os R\$ 1,3 bilhão com destino especificado na LOA

CIDADE	PIX 2023 (em milhões de R\$)	POPULAÇÃO	PIX PER CAPITA (em R\$)
São Luiz - RR	13,44	8.232	1.633,26
Brasilândia do Tocantins - TO	3,26	2.221	1.467,10
Serra do Navio - AP	8,07	5.577	1.447,72
Senador Guiomard - AC	29,51	23.446	1.258,83
Ariranha do Ivaí - PR	2,44	2.026	1.206,23
Brejinho - PE	8,15	7.489	1.087,73
Aroazes - PI	5,99	5.819	1.029,61
Bituruna - PR	16,05	16.411	977,86
Mucajá - RR	16,05	18.482	868,50
Pimenteiras - PI	9,89	12.150	813,93

Emendas PIX forasteiras

Treze parlamentares destinaram emendas PIX, entre 2020 e 2022, para cidades de estados que não são seu domicílio eleitoral. Ao todo, R\$ 8 milhões foram empenhados nesse período para as emendas forasteiras.

Tabela 7. Parlamentares com emendas PIX empenhadas para cidades em estados fora de seu domicílio eleitoral (2020-2022)

Parlamentar	Cargo / UF	Cidade destinatária da emenda PIX	Valor
-------------	------------	-----------------------------------	-------

Prof. Israel Batista	Dep. Federal - DF	Novo Gama - GO	R\$ 2.019.000,00
Prof. Israel Batista	Dep. Federal - DF	Valparaíso de Goiás - GO	R\$ 780.000,00
Prof. Israel Batista	Dep. Federal - DF	Afonso Cunha - MA	R\$ 120.000,00
Roberto de Lucena	Dep. Federal - SP	Morada Nova - CE	R\$ 1.000.000,00
Roberto de Lucena	Dep. Federal - SP	Pau D'Arco - PA	R\$ 800.000,00
Roberto de Lucena	Dep. Federal - SP	Milhã - CE	R\$ 500.000,00
Pedro Uczai	Dep. Federal - SC	Aratiba - RS	R\$ 500.000,00
Lúcio Mosquini	Dep. Federal - RO	Candeias - BA	R\$ 400.000,00
Vicentinho	Dep. Federal - SP	Adrianópolis - PR	R\$ 250.000,00
Vicentinho	Dep. Federal - SP	Datas - MG	R\$ 100.000,00
Kátia Abreu	Senador - TO	São Félix do Araguaia - MT	R\$ 300.000,00
João Daniel	Dep. Federal - SE	Jupia - SC	R\$ 250.000,00
Nereu Crispim	Dep. Federal - RS	Laguna - SC	R\$ 200.000,00
Tadeu Alencar	Dep. Federal - PE	Barbalha - CE	R\$ 200.000,00
Paulo Teixeira	Dep. Federal - SP	Recife - PE	R\$ 180.000,00
Airton Faleiro	Dep. Federal - PA	Cuiabá - MT	R\$ 150.000,00
Valmir Assunção	Dep. Federal - BA	Bom Jardim - PE	R\$ 150.000,00
Rui Falcão	Dep. Federal - SP	Eliseu Martins - PI	R\$ 100.000,00

O campeão de repasses forasteiros foi o deputado federal Israel Batista, eleito pelo Distrito Federal, que destinou R\$ 2,9 milhões em emendas empenhadas para cidades de Goiás e Maranhão.

Em seguida vem o deputado paulista Roberto de Lucena, que enviou R\$ 1,5 milhão para duas cidades do Ceará e R\$ 800 mil para uma do Pará entre 2021 e 2022. Lucena não se reelegeu para a Câmara e foi nomeado em janeiro deste ano Secretário de Turismo e Viagens do Estado de São Paulo. Na LOA de 2023, elaborada quando ainda detinha mandato, ele destinou emenda PIX de R\$ 2,4 milhões para o município paraense de Floresta do Araguaia, mais de 2 mil quilômetros distante da capital paulista.

Devedores da União recebem emendas PIX

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. Entretanto, é um indicativo da gestão financeira do município – que recebe os recursos das transferências especiais sem prestar contas e sem necessidade de projetos, aumentando o risco de ineficiência na aplicação do dinheiro público.

Somadas, essas cidades receberam R\$ 1,3 bilhão em emendas PIX no período. A campeã é a prefeitura de Cametá (PA), com aproximadamente 140 mil habitantes: recebeu R\$ 3,6 milhões em transferências especiais nos últimos três anos, e deve R\$ 405 milhões à União.

Tabela 8. Dez cidades que mais devem à União e valor empenhado para cada uma em emendas PIX (2020 a 2022), valores em milhões de reais

Cidade	Dívida com a União (em milhões de R\$)	Recursos PIX (em milhões de R\$)
CAMETA (PA)	404,9	3,6
MARITUBA (PA)	340,6	1,5
EUNAPOLIS (BA)	304,7	1,0
CABO FRIO (RJ)	298,0	5,0
PARINTINS (AM)	274,1	1,4
ALMEIRIM (PA)	241,3	0,7
CURITIBA (PR)	225,7	1,4
MOJU (PA)	180,8	1,0
ILHEUS (BA)	174,1	1,2
REMANSO (BA)	170,0	1,4

Recomendações

Constatado que o instrumento das transferências especiais é permissivo à, na melhor das hipóteses, ineficiência do gasto público e, na pior delas, à malversação do uso de recursos públicos, a Transparência Brasil recomenda que:

- As peças orçamentárias restrinjam a quantidade ou o montante de emendas genéricas (sem destinação específica) na modalidade transferências especiais, estabelecendo um percentual máximo de emendas cujo localizador não é o destinatário final (município ou estado), permitindo assim o rastreamento na LOA e em sua execução.
- O governo federal atualize¹⁸ a [Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411/21](#) e a [Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 1/2023](#) para estabelecer que os entes subnacionais beneficiados de transferências especiais têm como competência, além da indicação de seus dados bancários, a prestação de contas da aplicação do recurso na plataforma [Transfere.gov](#) informando, em prazo específico, ao menos a finalidade de utilização dos recursos e os contratos relativos a tal utilização. Sugerimos buscar recomendações da área técnica do TCU para incluir outros itens a serem exigidos e usar como parâmetro, entre outros, a prestação de contas do governo da Bahia na emenda parlamentar [nº 202027510007](#).
- Haja celeridade na celebração de acordo de cooperação técnica entre os tribunais de contas estaduais e dos municípios, a Controladoria-Geral da União e o TCU, nos moldes do proposto pelo TCU no Acórdão 517/2023, de modo a promover a adequada fiscalização do uso das emendas PIX.
- O Congresso Nacional aprimore o art. 82 do Projeto de Lei nº4/2023-CN, que trata da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2024, para obrigar maior transparência às prefeituras e aos governos estaduais na prestação de contas, recebimento de recursos e planos de trabalho relacionados às transferências especiais.
- O Congresso Nacional crie exigência legal para a permanente prestação de contas de beneficiários das transferências especiais.

¹⁸ Em resposta enviada por e-mail à Transparência Brasil, em 24 de maio de 2023, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos afirmou que “está elaborando novo normativo prevendo a obrigatoriedade para o beneficiário do preenchimento no Transferegov.br dos dados para fins de transparência e controle social das transferências especiais”.

Anexo 1 - Dados individualizados

A Transparência Brasil elencou [todas as cidades beneficiadas](#) com emendas PIX nos últimos três anos, bem como os valores relativos a [todos os parlamentares](#), em tabelas de consulta interativa.