

# Menos de 1% das emendas Pix aprovadas no Congresso identificam o destino dos recursos

Junho/2024

Dos R\$ 8,2 bilhões das 941 emendas Pix de 2024, 70% foram direcionados por parlamentares sem qualquer informação sobre destinatário, área ou finalidade.



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**

Junho/2024

### **DIREÇÃO EXECUTIVA**

Juliana Sakai

### **SUPERVISÃO E EDIÇÃO**

Marina Atoji

Talita Lôbo

### **ANÁLISES, PESQUISA E REDAÇÃO**

Cristiano Pavini

Raul Durlo

### **CLASSIFICAÇÃO DAS EMENDAS**

Cristiano Pavini

Marina Atoji

Nathália Mendes

Raul Durlo

Talita Lôbo

### **GRÁFICOS**

Raul Durlo

### **REVISÃO**

Marcelo Issa

Nathália Mendes

## Resumo executivo

Este estudo analisou cada uma das 941 emendas Pix apresentadas pelos parlamentares na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024, que somam **R\$ 8,2 bilhões** – montante recorde, que se soma aos **R\$ 13 bilhões** já consumidos entre 2020 e 2023. A Transparência Brasil verificou o nível de rastreabilidade dessas emendas em sua origem, ou seja, nos textos apresentados por deputados federais e senadores para aprovação pelo Congresso Nacional e incorporação na LOA.

Constatou-se que dos 537 parlamentares que utilizaram as transferências especiais em 2024 (467 deputados e 70 senadores), **78% apresentaram ao menos uma de suas emendas sem nenhum detalhamento sobre o destinatário (estado ou município) ou a finalidade dos recursos**. Com isso, o destino de **R\$ 5,9 bilhões** em emendas Pix é completamente opaco desde a apresentação para incorporação na LOA.

**Para apenas 0,9% dos recursos das emendas Pix de 2024 existe a identificação tanto do beneficiário quanto da ação pretendida com a emenda** (como, por exemplo, a identificação de uma obra a ser realizada).

**Esse cenário reforça a ausência de planejamento prévio** das políticas públicas associadas a cada emenda no ato de sua apresentação – e, caso existam, não são informadas. Assim, a LOA se tornou mero instrumento de formalização do quinhão de cada parlamentar no orçamento, com recursos distribuídos posteriormente sem que os critérios e as motivações sejam apresentados.

A situação é agravada pelo crescente uso das emendas Pix. O levantamento constatou que, em 2024:

- Apenas 57 dos 594 parlamentares não utilizaram emendas Pix;
- Um terço dos recursos de emendas individuais foi destinado às transferências especiais;
- 188 parlamentares destinaram mais de 45% de seus recursos de RP 6 (emendas individuais) para as emendas Pix, maior percentual dos últimos cinco anos;

- A bancada de dois partidos aportou 40% ou mais de seus recursos de RP 6 nas emendas Pix: MDB (40%) e AVANTE (47%);
- Apenas a bancada de três partidos aportou menos de um quarto de sua cota de RP 6 em emendas Pix: PT (23,1%), Novo (9,9%) e PSOL (0,4%).

**A falta de planejamento das emendas Pix evidenciada por este relatório indica que este instrumento piora a qualidade do gasto público, de forma que deveria ser extinto.** Considerando, no entanto, a sua manutenção no médio prazo, este estudo restringiu-se à redação elaborada pelos parlamentares, e, assim, recomenda que o Congresso Nacional, em especial a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, amplie a rastreabilidade das emendas Pix na origem, exigindo a inserção de informações sobre seus destinatários e finalidade.

# Sumário

<b>Resumo executivo.....</b>	<b>3</b>
<b>Introdução.....</b>	<b>6</b>
<b>Processo de formulação das emendas.....</b>	<b>8</b>
Definição do destino.....	8
Detalhamento da motivação do gasto.....	11
<b>Crescimento bilionário.....</b>	<b>13</b>
<b>Nível de completude.....</b>	<b>17</b>
Metodologia.....	17
Visão geral.....	19
Destinatário oculto.....	22
Sem área temática identificada.....	24
Objeto inexistente.....	25
<b>Conclusão.....</b>	<b>27</b>

# Introdução

Aprovada pelo Congresso em 2019, a [Emenda Constitucional \(EC\) nº 105](#) criou uma nova modalidade de emendas individuais impositivas<sup>1</sup>. Desde então, parlamentares podem utilizar a cota a que têm direito no orçamento da União de duas formas: definindo como o recurso será gasto (por meio de convênios dos beneficiários com o governo federal) ou pelo novo instrumento das **transferências especiais**, que desobriga as partes autoras (parlamentares) ou beneficiárias (estados ou municípios) de informarem a motivação e o detalhamento do gasto. O dinheiro é transferido dos cofres federais direto para a conta bancária dos entes subnacionais. T tamanha facilidade rendeu a essa modalidade o apelido de **emendas Pix**.

Nas emendas Pix não há formalização de convênio, e o ente federado torna-se detentor do recurso assim que o recebe. Em razão da ausência de contrapartidas, há entendimentos do Congresso de que essas emendas são caracterizadas como instrumento semelhante a uma “doação”<sup>2</sup> do governo federal. O Tribunal de Contas da União (TCU), por sua vez, classificou-as como “transferências voluntárias *sui generis*”<sup>3</sup>.

A EC 105 traz pouquíssimas condicionantes que devem ser observadas pelos parlamentares na elaboração das emendas e pelos beneficiários no seu uso:

- não podem ser utilizadas com despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos (incluindo pensionistas), tampouco com encargos referentes ao serviço da dívida;
- devem ser aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente beneficiado;
- pelo menos 70% deve ser aplicado em despesas de capital.

Sequer há entendimento consolidado sobre se a proporção mínima com despesas de capital deve considerar cada emenda unitariamente, o conjunto de

---

<sup>1</sup> As emendas individuais impositivas são cadastradas como Resultado Primário 6 (RP 6), e referem-se a cotas que cada senador e deputado tem do orçamento para destinação de recursos, que obrigatoriamente devem ser repassados pelo governo federal, salvo em caso de inobservância à legislação ou irregularidades de beneficiários.

<sup>2</sup> Entendimento expresso em [apresentação](#) na Comissão Mista de Orçamento de Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, consultor de orçamento do Senado, e no [Estudo Técnico nº 06/2023](#), na [Nota Técnica nº 17/2023](#) e [Nota Técnica 02/2021](#) da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara Federal.

<sup>3</sup> Conforme consta na conclusão do voto do ministro Vital do Rêgo, relator do [Acórdão 518/2023](#).

emendas de um parlamentar ou o total de recursos recebido por um ente. Mesmo se devidamente fiscalizadas, o que não ocorre no contexto atual, as condicionantes podem ser contornadas pelos beneficiários. Exemplificando: uma prefeitura aplica o recurso da transferência especial em um investimento já previsto em sua Lei Orçamentária Anual, e realoca a dotação original para as finalidades vedadas na EC 105, como despesas com recursos humanos.

A Transparência Brasil já tratou da opacidade e prejuízos à eficiência e probidade do uso de recursos públicos nas emendas Pix em dois relatórios, publicados em [maio](#) e [julho](#) de 2023. **Constatou-se que o instrumento foi turbinado logo após a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que considerou inconstitucionais as emendas do relator-geral do orçamento (RP 9), popularmente conhecidas como “orçamento secreto”.**

Verificou-se, nesses estudos, que as transferências especiais são direcionadas a municípios de menor porte, onde mecanismos internos e externos de controle são vulneráveis. Em 2023, prefeituras com até 10 mil habitantes foram contempladas com 25% dos empenhos realizados no primeiro semestre, embora representem apenas 6% da população dos municípios beneficiados.

A opacidade das emendas Pix foi amenizada, ainda que em caráter insuficiente, pela [Instrução Normativa \(IN\) 93 do TCU](#), publicada em janeiro de 2024 e pela [Lei de Diretrizes Orçamentárias \(LDO\) de 2024](#). Esses dispositivos, se efetivamente implementados e cumpridos, permitirão um rol mínimo de informações em três etapas:

- **Imediatamente antes da liberação do recurso**, pela exigência do beneficiário informar o objeto de gasto no TransfereGov, o que ocorre na fase de cientificação e emissão das minutas de empenho, cerca de um mês antes dos pagamentos (art. 83, II, LDO 2024);
- **Logo após o recurso ser transferido pela União**, pela exigência do beneficiário informar no TransfereGov, em até 60 dias do recebimento do montante, a descrição do objeto a ser executado, metas a serem alcançadas e prazos de conclusão (art. 2º; §6º, IN TCU 93);
- **Após a utilização dos recursos**, com a obrigatoriedade do beneficiário cadastrar no TransfereGov o relatório de gestão comprovando como a emenda foi utilizada (art. 3º, IN TCU 93; e § 4º, art. 83, LDO 2024).

Ressalta-se que tais informações não são vinculantes, ou seja, não existe previsão legal do ente beneficiário executar o montante recebido no mesmo objeto que declarou nas duas primeiras etapas informativas, nem possibilidade de sanção caso não o faça. Além disso, a expressão “objeto de gasto” a que se refere a exigência na LDO 2024 não tem um significado definido, permitindo desde a interpretação de que está associado ao elemento de despesa até de que trata-se do detalhamento da utilização do recurso.

Verifica-se ainda que a primeira coleta de dados sobre a destinação dos recursos ocorre na fase de identificação dos beneficiários, realizada ao final do primeiro semestre, geralmente em maio. Antes disso, as informações sobre destinatários e finalidades dos gastos constam apenas na redação que parlamentares deram para as emendas, ou seja, como preencheram os campos do Lexor, sistema de informação utilizado pelo Congresso para formulação das emendas.

O presente estudo analisou a redação que os parlamentares deram a cada uma das 941 emendas Pix do exercício de 2024 para verificar se as mesmas dispõem de informações básicas relativas ao planejamento do uso desses recursos públicos.

## **Processo de formulação das emendas**

### **Definição do destino**

Os parlamentares cadastram as emendas individuais ao orçamento no Lexor, sistema eletrônico do Congresso Nacional. Abaixo há a reprodução de uma emenda, com os campos que devem ser preenchidos no momento do cadastro:

## Figura 1 - Espelho de uma emenda parlamentar

		Congresso Nacional Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização Lexor - Sistemas de Leis Orçamentárias PLN 32/2022 - Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2023	
<b>Avulso de Emendas</b>			
TIPO AUTOR	Individual	TIPO DE EMENDA APROPRIAÇÃO	<b>EMENDA 38950009</b>
EMENDA			
TRANSFERENCIAS ESPECIAIS - CORAÇÃO DE MARIA			
MODALIDADE DE EMENDA			
Individual			
ESFERA ORÇAMENTÁRIA			
10 - Orçamento Fiscal			
ÁREA DE GOVERNO			
35 - Ações de Transferência Especial			
MODALIDADE DE INTERVENÇÃO		TIPO DE REALIZAÇÃO	
889 - Transferências Especiais		889 - Transferências a Estados, DF e Municípios	
<b>ACRÉSCIMOS À PROGRAMAÇÃO</b>			
ÓRGÃO ORÇAMENTÁRIO		UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	
73000 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios		73101 - Recursos sob Supervisão do Ministério da Economia	
<b>FUNCIONAL PROGRAMÁTICA</b>		<b>28.845.0903.OEC2.</b>	
FUNÇÃO		SUBFUNÇÃO	
28 - Encargos Especiais		845 - Outras Transferências	
PROGRAMA			
0903 - Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica			
AÇÃO			
0EC2 - Transferências Especiais			
SUBTÍTULO			
- No Município de Coração de Maria - BA			
LOCALIDADE BENEFICIADA		COMPLEMENTO DA LOCALIDADE	
2908903 - Coração de Maria			
ESPECIFICAÇÃO DO PRODUTO / UNIDADE DE MEDIDA		META	QTD META A ALTERAR
GND		MODALIDADE DE APLICAÇÃO	RP
3 - Outras Despesas Correntes		40 - Transferências a Municípios	6
			<i>em R\$ 1,00</i>
			ACRÉSCIMO
			2.300.448
		<b>TOTAL:</b>	<b>2.300.448</b>
<b>CANCELAMENTOS COMPENSATÓRIOS</b>			
SEQUENCIAL	FONTE GND	MODALIDADE DE APLICAÇÃO	ID RP
000003301	1000 9 - Reserva de Contingência	99 - A Definir	0 2
			<i>em R\$ 1,00</i>
			CANCELAMENTO
			2.300.448
		<b>TOTAL:</b>	<b>2.300.448</b>
<b>JUSTIFICATIVA</b>			
A PRESENTE EMENDA TEM POR FINALIDADE A DESTINAÇÃO DE RECURSOS QUE TERÃO SUA APLICAÇÃO EM PROGRAMAÇÕES FINALÍSTICAS DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL, BUSCANDO ASSIM ATENDER A DEMANDA DA POPULAÇÃO POR SERVIÇOS PÚBLICOS DE QUALIDADE.			

No contexto das transferências especiais, além do valor do recurso, outros campos são fundamentais para monitoramento e controle social:

- **SUBTÍTULO e LOCALIDADE BENEFICIADA**, que indicam o nível geográfico mais restritivo para onde o recurso será enviado. O parlamentar pode sinalizar especificamente qual será o município que receberá a emenda, ou inserir um dado genérico, como o estado do município a ser beneficiado. Neste caso, o destinatário será especificado somente quando o deputado ou senador preencher o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), em uma etapa prévia à liberação dos recursos, meses

após a emenda ser elaborada. O [Manual de Emendas ao Orçamento da União](#), do Congresso, orienta os parlamentares a utilizarem delimitação geográfica genérica quando forem repartir uma emenda em várias localidades.

- **JUSTIFICATIVA**, campo de preenchimento obrigatório no qual o parlamentar deve *“redigir as razões que motivaram a apresentação da emenda e os resultados ou efeitos pretendidos, bem como apresentar os dados complementares julgados essenciais à apreciação da proposição”*, segundo consta no Manual de Emendas do Orçamento da União.

Quando o parlamentar especifica qual será o destinatário nos campos SUBTÍTULO ou LOCALIDADE, **há um maior nível de transparência sobre o envio do recurso**, pois essa informação é atrelada à LOA e replicada nos sistemas de execução orçamentária. Dessa forma, a emenda pode ser acompanhada em ferramentas como o [Portal de Transparência de Emendas](#) do governo federal, no [painel do orçamento federal do SIOF](#) e nos painéis ‘cidadão’, ‘especialista’ e ‘emendas’ do [SIGA Brasil](#).

Já quando o parlamentar cadastra um destino genérico, como um estado em uma emenda de modalidade de aplicação para municípios, não é possível localizar na programação orçamentária o destino final dos recursos. **Nestes casos, e se não houver detalhamento no campo JUSTIFICATIVA, tanto a sociedade quanto o governo federal só têm ciência de quem serão os beneficiários nas fases prévias à liberação dos recursos, quando o parlamentar já fez a sua indicação e o governo realizou o empenho da emenda em favor do beneficiário indicado.**

Nesse contexto, deve ser considerada a [Resolução nº 1, de 2006-CN](#), que trata da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso. Ela limita em 25 a quantidade de emendas parlamentares individuais, tanto de deputados quanto de senadores, para cada LOA. Essa limitação foi estabelecida originalmente em resposta ao escândalo dos “Anões do Orçamento”, como uma tentativa de impedir a proliferação de milhares de emendas parlamentares que dificultavam a tramitação das peças orçamentárias e abriam espaço para manipulações. Com este teto para o número de emendas, buscava-se inicialmente induzir os parlamentares a definirem prioridades na alocação de recursos. No entanto, como efeito colateral, a limitação termina incentivando a utilização de emendas genéricas no âmbito das transferências especiais, já que

deputados e senadores que quiserem contemplar um número maior de municípios com a fragmentação dos valores distribuídos não poderão individualizá-los em cada emenda, pois o número excederia o teto de 25. No exercício de 2023, a senadora em exercício Eliane Nogueira (PP-PI) foi quem destinou emendas Pix para mais localidades: 104 cidades. Todas partiram de uma única emenda, de R\$ 29,4 milhões, que foi repartida<sup>4</sup>.

Nesses casos, o campo JUSTIFICATIVA poderia ser utilizado para identificar quais cidades destinatárias do recurso, já que o mesmo é de livre preenchimento e sem limitação de caracteres. A senadora apenas escreveu na emenda em questão que o dinheiro irá *“apoiar ações de infraestrutura no estado do Piauí”*. Trata-se de regra, e não exceção, conforme será apresentado na sequência.

## Detalhamento da motivação do gasto

Além de identificar os destinatários, o campo JUSTIFICATIVA serve para que o parlamentar possa mostrar quais políticas públicas pretende atender com a emenda. Ainda que os recursos sejam transferidos em caráter similar a uma doação, e, portanto, os entes beneficiários poderiam utilizá-lo segundo suas conveniências, sabe-se que na prática existem acordos políticos previamente estabelecidos para que gestores locais exaltem os parlamentares que apadrinharam os recursos.

O detalhamento no campo JUSTIFICATIVA é a única forma de identificar, antes da fase de execução dos recursos, qual será a finalidade do dinheiro. Um exemplo positivo de preenchimento para o orçamento de 2024 é o da emenda 36910008, do deputado federal João Daniel (PT-SE), no valor de R\$ 300 mil:

*“ESTA EMENDA VISA APORTAR RECURSOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA QUADRA POLIESPORTIVA NO POVOADO AREIA NO MUNICÍPIO DE POÇO REDONDO”.*

Há também preenchimentos mais detalhados, como o da emenda 37750012, do deputado Vicentinho Júnior (PP-TO), também no valor de R\$ 300 mil no exercício de 2024:

*“ESSA EMENDA VISA MONITORAR DIVERSAS CIDADES AO LONGO DO RIO ARAGUAIA, POR MEIO DA SECRETARIA ESTADUAL DA PESCA E AQUICULTURA DO ESTADO DO TOCANTINS, BENEFICIANDO AS COLÔNIAS DE PESCADORES VINCULADAS À FEDERAÇÃO TOCANTINENSE DE PESCADORES - FETOPESCA. O*

---

<sup>4</sup> Análise feita pela Transparência Brasil a partir de dados do TransfereGov.

MONITORAMENTO BUSCA APOIAR ATIVIDADES DE PRODUÇÃO E INICIATIVAS RELACIONADAS AO TURISMO SUSTENTÁVEL, ALÉM DE APRIMORAR A COORDENAÇÃO DAS ATIVIDADES DE PESCA. DESTACA-SE UM TRABALHO PRELIMINAR EM ANDAMENTO EM PARCERIA COM A EMBRAPA, LÍDER NAS INICIATIVAS DE MONITORAMENTO. A INTENÇÃO É EXPANDIR ESSE TRABALHO PARA INCLUIR AS CIDADES DO ESTADO DO TOCANTINS QUE AINDA NÃO FORAM CONTEMPLADAS NO PROJETO. A COLABORAÇÃO ENTRE A EMBRAPA E O FINANCIAMENTO PROVENIENTE DESTA EMENDA VISA ABRANGER PRATICAMENTE TODA A EXTENSÃO DO RIO ARAGUAIA”.

Na análise das emendas Pix de 2024, a Transparência Brasil verificou que **apenas 61 das 941 emendas (6,5%) trazem detalhes no campo JUSTIFICATIVA** que permitam identificar, minimamente, qual será o objeto do recurso, conforme será exposto na sequência. **Elas correspondem a apenas 0,9% dos recursos.**

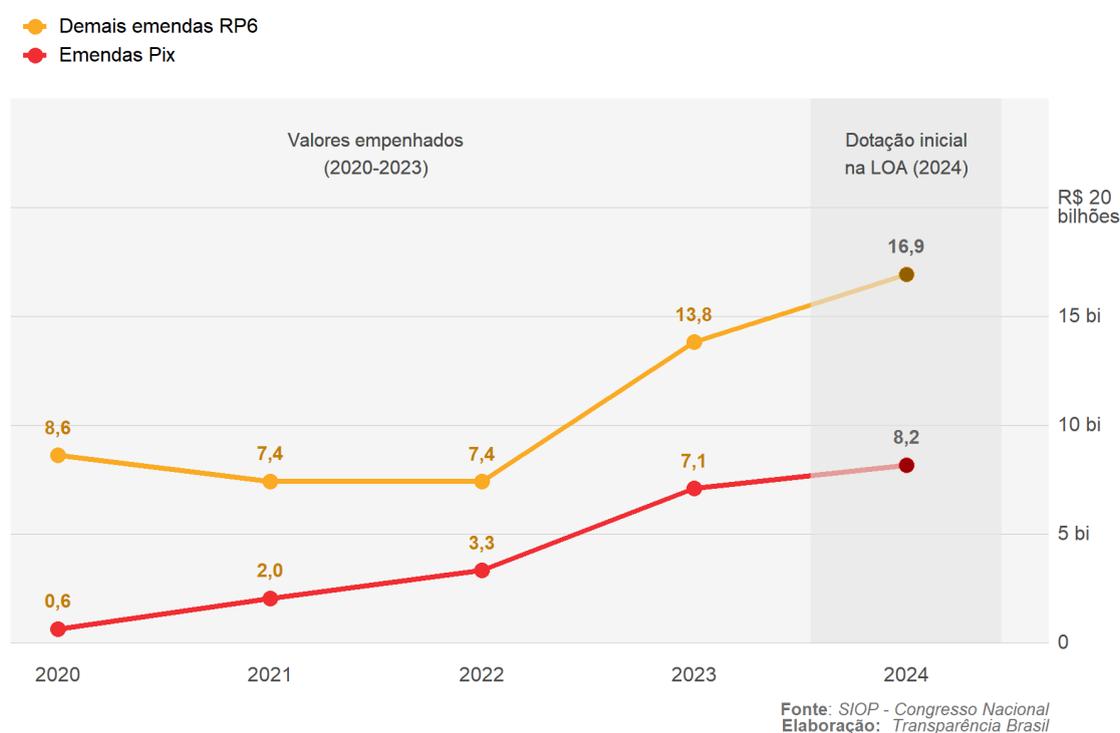
A ausência de detalhes pode ocorrer por duas principais razões, nas quais o parlamentar: 1) deliberadamente opta por não promover transparência; 2) na fase de elaboração da emenda ainda não havia planejado como os valores poderiam ser aplicados. Ambas as situações são danosas, abrindo brechas à malversação do uso dos recursos originados da União.

Ressalta-se que tem ocorrido a crescente interferência do Legislativo na execução orçamentária do governo federal, principalmente por meio das emendas individuais, de comissão e de bancada, além daquelas de autoria do relator-geral do orçamento, consideradas inconstitucionais pelo STF em 2022. Essa prerrogativa na destinação dos recursos públicos, sem prejuízo da autonomia do Congresso, deveria estar vinculada a políticas públicas estruturantes, definidas com critérios objetivos em nível nacional para a alocação de recursos entre finalidades e beneficiários, visando o aprimoramento de serviços para plena garantia de direitos da população e redução de desigualdades. Quando a finalidade das emendas não está identificada, a LOA não reflete, em termos de alocação de recursos, nenhuma política pública nacional, e é rebaixada a uma mera oficialização do quinhão da União a que cada parlamentar tem direito, agravando seu uso para fins particulares e desvinculados dos objetivos das peças orçamentárias.

## Crescimento bilionário

Entre 2020 e 2023, a União transferiu R\$ 13 bilhões relativos a emendas Pix para entes subnacionais. Em 2024, outros R\$ 8,2 bilhões foram inseridos na LOA. Nestes cinco anos desde a sua implementação, o instrumento consumirá **R\$ 21,2 bilhões**, com crescimento anual expressivo.

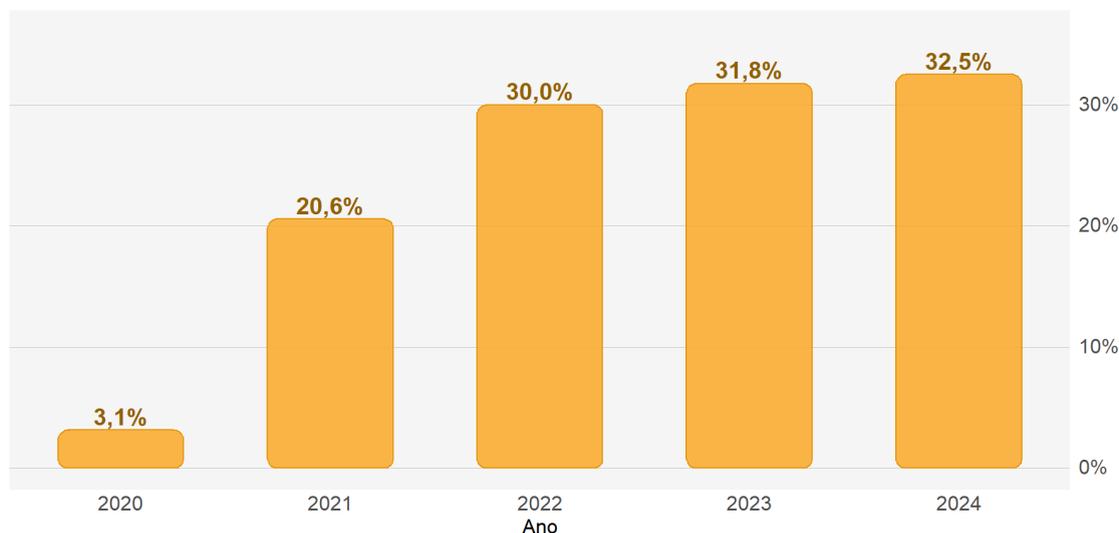
**Gráfico 1 - Emendas individuais empenhadas em cada ano (2020 a 2023), e aprovadas na LOA 2024**



Verifica-se que as emendas Pix são cada vez mais utilizadas pelos parlamentares, tanto em números absolutos quanto proporcionais. Em 2020, ano em que teve início, apenas 3% do valor de todas as emendas individuais apresentadas na LOA foram na modalidade “transferência especial”. Quatro anos depois, elas representam um terço dos recursos. Na somatória de 2020 a 2023, o governo federal transferiu R\$ 13 bilhões em emendas Pix.

## Gráfico 2 - Proporção das emendas Pix sobre o total das RP 6 na aprovação da LOA (considerando a dotação inicial, e não os empenhos).

% de emendas Pix sobre o total de emendas individuais (RP6)



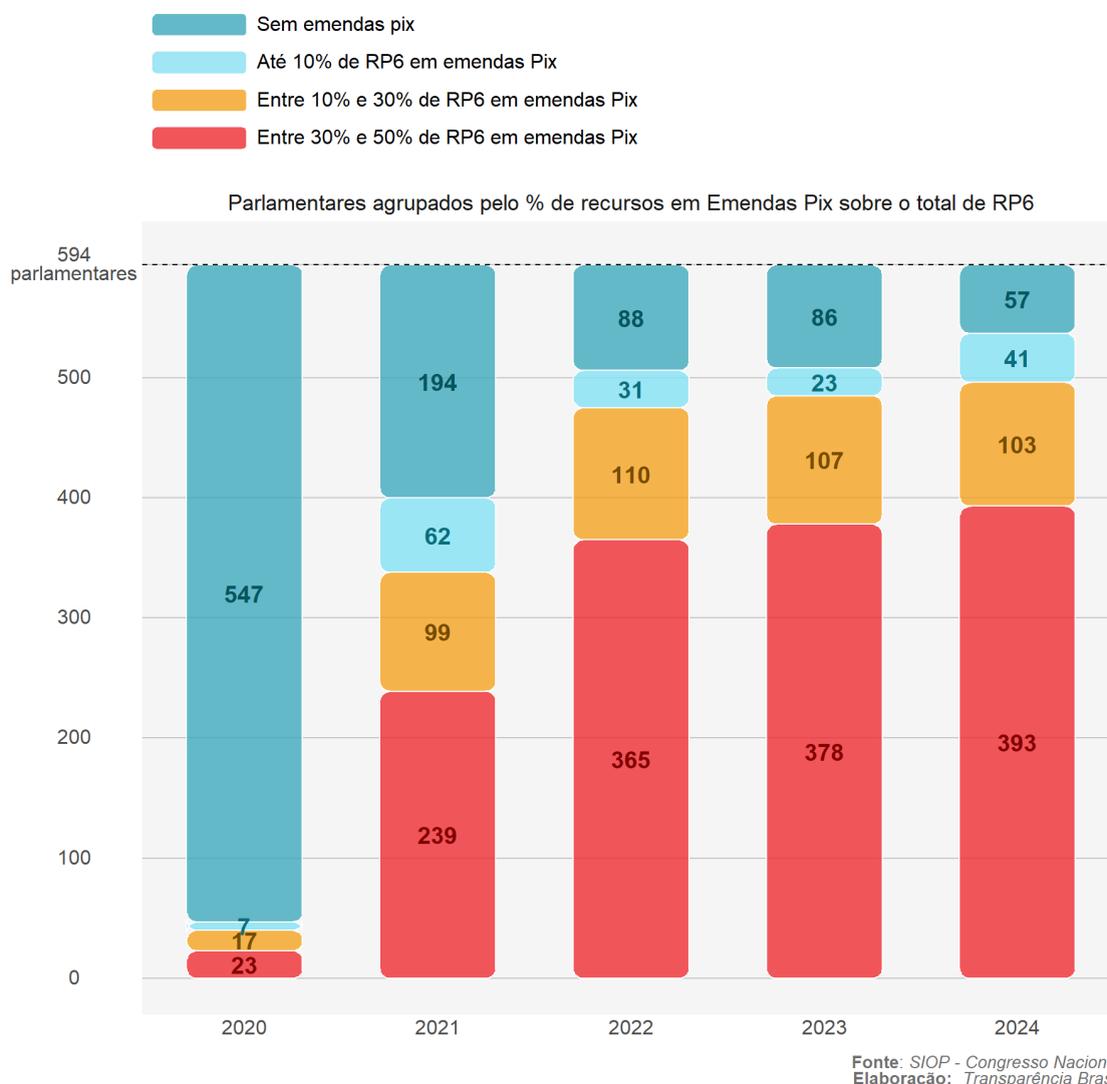
Fonte: SIOF - Congresso Nacional  
Elaboração: Transparência Brasil

Ao longo dos anos, as emendas Pix popularizaram-se no Congresso Nacional. Dos 594 parlamentares (513 deputados federais e 81 senadores), apenas 47 utilizaram a emenda Pix em 2020. Na LOA de 2024, somente 57 não utilizaram o instrumento.

A EC 105 não trouxe limitação de valores para as transferências especiais. A [EC n. 86](#), que inseriu na Constituição as emendas impositivas, exige que metade dos recursos das emendas individuais seja destinada para a saúde. Como os parlamentares não têm controle sobre como os entes beneficiários das transferências especiais utilizarão os montantes recebidos, já que ocorre em caráter similar à doação, a metade não contemplada com saúde pode ser utilizada com emenda Pix.

Em 2024, 188 parlamentares destinaram mais de 45% do montante de suas emendas individuais para transferências especiais – destes, 59 dedicaram 50% à modalidade.

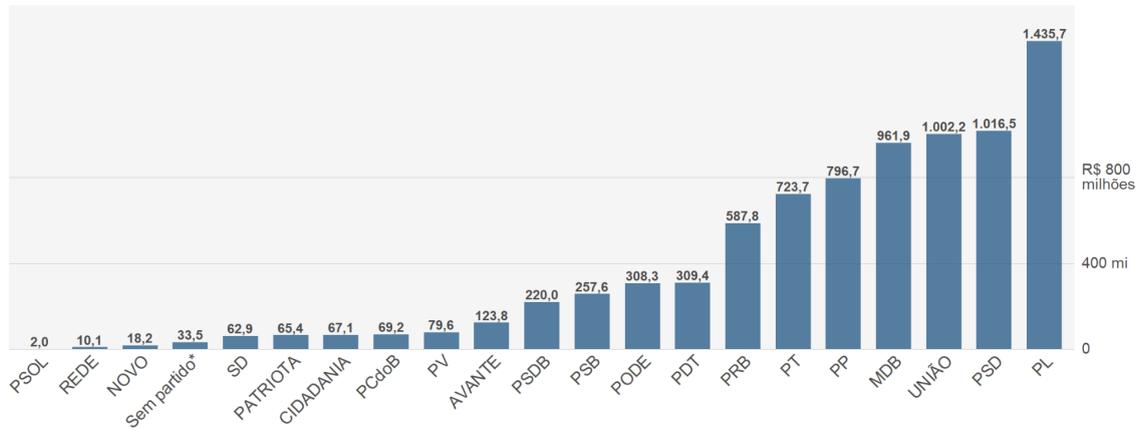
**Gráfico 3 - Distribuição de parlamentares por percentual de emenda Pix dentre as RP6 (2020-2024)**



O Avante teve o maior percentual de emendas Pix em relação ao total de emendas individuais de seus integrantes, com 47% dos recursos direcionados a transferências especiais. Em seguida, estão MDB (40%), PSD (38%) e União Brasil (37%). Por ser a legenda com maior bancada, na somatória de deputados e senadores, o PL foi o campeão de emendas Pix em 2024, com R\$ 1,4 bilhão, o que representa 32% de suas RP 6. Apenas três partidos destinaram menos de um quarto de suas emendas individuais em transferências especiais: PT (23%), Novo (10%) e PSOL (0,4%).

## Gráfico 4 - Distribuição de montantes em emendas Pix por bancada partidária na LOA 2024

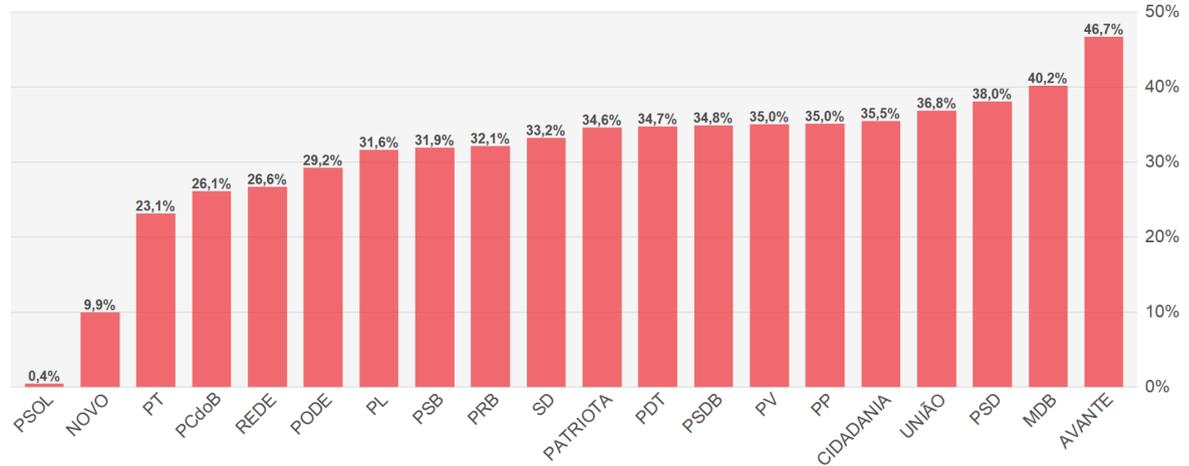
Emendas PIX por partido em 2024 - em milhões de reais



Fonte: SIOP - Congresso Nacional  
Elaboração: Transparência Brasil  
\*O Senador Randolfe Rodrigues está sem partido desde maio/2023

## Gráfico 5 - Percentual de emendas Pix sobre o total de RP6 por partido na LOA 2024

% de emendas Pix sobre valor total das emendas individuais (RP6) - por partido



Fonte: SIOP - Congresso Nacional  
Elaboração: Transparência Brasil

# Nível de completude

## Metodologia

A Transparência Brasil obteve os dados de cada emenda parlamentar na LOA 2024 por meio de [pedido de Lei de Acesso a Informação](#) direcionado à Câmara. As informações foram extraídas do sistema Lexor. Todos os campos de informação preenchidos foram disponibilizados em formato tabular. As transferências especiais foram filtradas a partir da Ação Orçamentária “0EC2”, resultando em 941 emendas com identificadores únicos nessa modalidade.

Em seguida foram avaliados três aspectos de cada uma:

- **Destinatário:** se é possível identificar quem será o ente subnacional destinatário final dos recursos, a partir dos campos SUBTÍTULO ou JUSTIFICATIVA;
- **Área:** se é possível identificar ao menos uma área geral do setor público (saúde, educação, infraestrutura etc.) de aplicação do gasto, a partir do campo JUSTIFICATIVA;
- **Objeto:** se foi indicada a finalidade específica em que os recursos serão utilizados, como a construção de um abrigo para idosos, pavimentação das ruas de um bairro ou construção de uma escola, por exemplo; a partir do campo JUSTIFICATIVA.

A avaliação da transparência do destinatário a partir do SUBTÍTULO foi realizada em processo automatizado, considerando três cenários:

- Nome do município é informado: transparência máxima nesse quesito;
- Nome de um estado é informado, e modalidade de aplicação refere-se a repasses a estados (código 30): transparência máxima nesse quesito;
- Nome de um estado é informado, e modalidade de aplicação refere-se a repasses a municípios (código 40) ou está indefinido (código 99): sem transparência nessa etapa, necessidade de verificar se há detalhamento no campo JUSTIFICATIVA.

Em seguida, o campo JUSTIFICATIVA de cada uma das 941 emendas foi analisado por dois integrantes da Transparência Brasil, em um processo de checagem e

recheagem. Essa análise verificou se havia identificação do beneficiário (caso o mesmo não estivesse listado no campo SUBTÍTULO), bem como se há elementos que permitam identificar a área e o objeto pretendidos pelo parlamentar.

A partir disso, as emendas foram classificadas em seis níveis de rastreabilidade:

**Tabela 1 - Classificações de completude, conforme metodologia da Transparência Brasil**

Nível de completude	Destinatário	Área	Objeto
<i>Muito alta</i>	Informado no SUBTÍTULO	Informado na JUSTIFICATIVA	Informado na JUSTIFICATIVA
<i>Alta</i>	Informado na JUSTIFICATIVA	Informado na JUSTIFICATIVA	Informado na JUSTIFICATIVA
<i>Regular</i>	Informado no SUBTÍTULO	Indiferente (informada ou não informada)	Não informado
<i>Pouca</i>	Informado na JUSTIFICATIVA	Indiferente (informada ou não informada)	Não informado
<i>Mínima</i>	Não informado	Informado na JUSTIFICATIVA	Não informado
<i>Nenhuma</i>	Não informado	Não informada	Não informado

Apenas nas categorias “muito alta” e “alta” é possível identificar o destinatário, a área e o objeto da emenda, o que torna a emenda, nos termos aprovados pelo parlamentar, minimamente vinculada a uma política pública.

Já a categoria “nenhuma” traz apenas textos genéricos na JUSTIFICATIVA e sem especificação do destinatário no campo SUBTÍTULO. Exemplos dessas emendas para o exercício de 2024:

“ESSA EMENDA TEM POR FINALIDADE O ATENDIMENTO DOS MUNICÍPIOS DA MINHA BASE ELEITORAL, PARA ATENDER AS DEMANDAS DOS NOSSOS PREFEITOS, NA INFRAESTRUTURA DOS SEUS MUNICÍPIOS, A SEREM DEFINIDOS POSTERIORMENTE JUNTO AO SIOP”

Emenda 41000001, deputada Greyce Elias (Avante - MG), no valor de R\$ 17,9 milhões.

“EMENDA DESTINADA PARA PROJETOS DE INFRAESTRUTURA E CUSTEIO EM DIVERSOS MUNICIPIOS DO ESTADO DA BAHIA”

Emenda 44700001, deputada Rogéria Santos (PRB-BA), no valor de R\$ 3 milhões

“A PRESENTE EMENDA TEM POR OBJETIVO A TRANSFERENCIA DE RECURSOS ESPECIAIS AO MUNICIPIOS (SIC) OU AO ESTADO DO MATO GROSSO”.

Emenda 23760008, senador Jayme Campos (União-MS), no valor de R\$ 34,3

milhões

“APOIAR AÇÕES DE INFRAESTRUTURA E DESPESAS CORRENTES NO ESTADO DO PIAUÍ”

Emenda 29000001, senador Ciro Nogueira (PP-PI), no valor de R\$ 34,2 milhões

COM A APROVAÇÃO E EXECUÇÃO DA EMENDA PROPOSTA, OS ESTADOS E MUNICÍPIOS TERÃO MAIS CONDIÇÕES E ESTRUTURA PARA UM MELHOR ATENDIMENTO À POPULAÇÃO, PRINCIPALMENTE OS MAIS VULNERÁVEIS.

Emenda 44090014, deputado Lucas Ramos (PSB-PE), no valor de R\$ 8 milhões

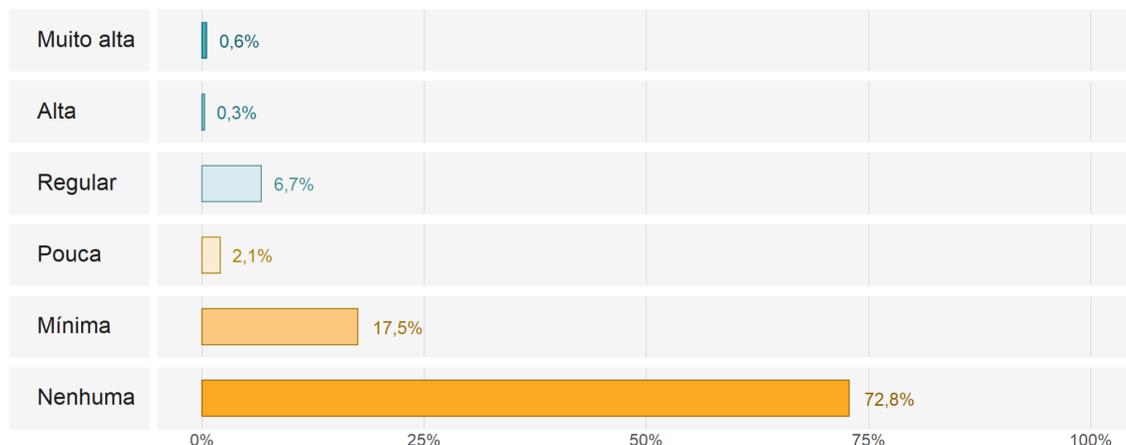
Para a análise, 13 emendas foram desmembradas e contabilizadas de forma duplicada, pois o parlamentar destinou o recurso para duas modalidades de aplicação, indicando tanto municípios quanto o estado. Como a identificação do destinatário é um critério de pontuação em transparência, a mesma emenda pode ter parcela transparente e outra opaca. Assim, nas análises relacionadas ao quantitativo de emendas, as 941 originais tornaram-se 954.

## Visão geral

Dos oito cenários possíveis em transparência das emendas, apenas dois permitem identificar qual o efetivo destino que o parlamentar pretendeu dar ao recurso. Eles representam apenas 0,9% do total de valores de transferências especiais em 2024:

## Gráfico 6 - Percentual de emendas Pix na LOA 2024, por classificação de completude

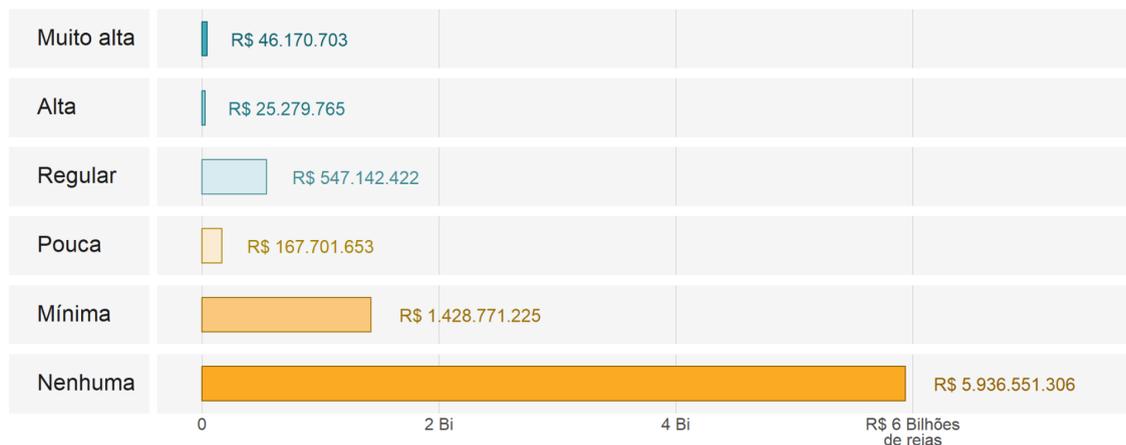
% do valor de emendas Pix por classificação de completude



Fonte: SIOP - Congresso Nacional e LEXOR - Câmara dos Deputados  
Elaboração: Transparência Brasil

## Gráfico 7 - Montantes absolutos de emendas Pix em 2024 por classificações de completude

Emendas Pix por classificação de completude



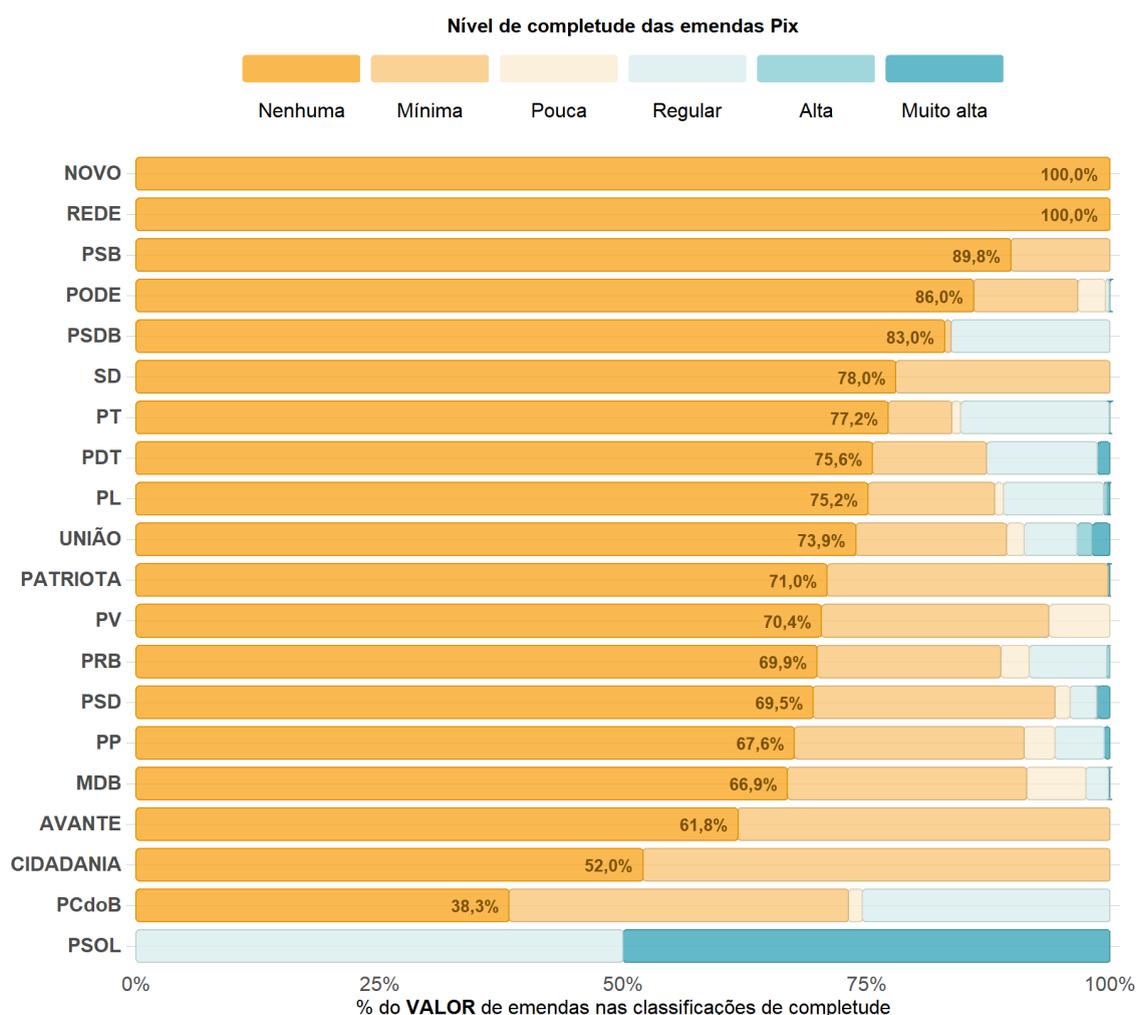
Fonte: SIOP - Congresso Nacional e LEXOR - Câmara dos Deputados  
Elaboração: Transparência Brasil

Dos 537 parlamentares que apresentaram emendas Pix em 2024 (467 deputados e 70 senadores), **421 (78%) tiveram ao menos uma de suas emendas classificadas como nenhuma completude. Verificou-se que 345 (64%) apresentaram todas as emendas sem qualquer informação**

**relacionada ao destinatário ou finalidade. Apenas 4 parlamentares apresentaram todas as suas emendas Pix com completude “muito alta” ou “alta”.**

Na análise do nível de transparência das bancadas de cada partido no Congresso, apenas 5 legendas deram algum tipo de detalhamento (qualquer classificação de completude diferente de “nenhuma”) em mais de 50% do número de emendas Pix apresentado na LOA 2024, e somente 2 (PSOL e PCdoB) em mais de 50% dos valores. Destaca-se que os dois extremos são compostos pelas siglas que menos usam essa modalidade de emenda, Novo e PSOL, conforme já exposto.

**Gráfico 8 - Nível de completude das emendas Pix pela bancada de cada partido**



Fonte: SIOP - Congresso Nacional e LEXOR - Câmara dos Deputados  
Elaboração: Transparência Brasil

## Destinatário oculto

Conforme já exposto, a identificação do destinatário dos recursos ocorre em dois campos: no SUBTÍTULO e/ou na JUSTIFICATIVA, sendo que apenas no primeiro caso o beneficiário é atrelado à LOA e a sua execução. **Em 2024, 90% do montante das emendas Pix não se enquadram nesses casos, ou seja, os parlamentares autores não informaram quem será o beneficiário,** resultando em emenda de destinação genérica, que provavelmente será repartida entre diversos entes na fase de execução.

**Tabela 2 - emendas Pix por declaração de destinatário final (localidade geográfica)**

Identificação do destinatário	Transparência	Quantidade de emendas	Valor
No campo SUBTÍTULO	Ideal	274	R\$ 593.313.125
No campo JUSTIFICATIVA	Insuficiente	54	R\$ 192.981.418
Localidade não declarada	Sem transparência	626	R\$ 7.365.322.531
<b>TOTAL</b>		<b>954</b>	<b>R\$ 8.151.617.074</b>

\*Classificou-se como transparência insuficiente em razão da identificação no campo JUSTIFICATIVA não vincular o beneficiário à LOA, com o parlamentar podendo indicar outros destinatários posteriormente

Verifica-se que as **emendas sem a identificação do destinatário na LOA (localidade não declarada ou apenas na JUSTIFICATIVA) representam R\$ 7,6 bilhões** no orçamento de 2024. Esses beneficiários serão definidos pelos parlamentares após a aprovação do orçamento, mediante inserção no SIOP, na fase prévia à liberação.

Essa prática é prejudicial não apenas ao monitoramento e controle, mas também ao planejamento de políticas públicas, pois nem mesmo o governo federal tem plena ciência de para quais entes subnacionais a LOA destinará recursos.

Há entendimentos, inclusive, de que essa prática de indicação dos beneficiários após a aprovação das emendas é inconstitucional, em razão de ser uma

apropriação dos recursos por cada parlamentar de forma unilateral, após a LOA, sem o crivo do Congresso. É o que conclui, por exemplo, um consultor legislativo do Senado Federal em um artigo<sup>5</sup> publicado na Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento:

Mesmo admitindo-se que o Congresso possa deliberar, coletivamente e pelo instrumento da lei orçamentária, sobre a destinação de recursos (inclusive determinando-lhes a individualização do beneficiário final), não pode, quando não o tiver feito no próprio texto da lei de meios, atribuir a seus membros ou a qualquer outro agente por ele escolhido a responsabilidade de decidir administrativamente a distribuição a beneficiários finais das alocações feitas no orçamento (mediante “indicações” ou outro subterfúgio semelhante). Isto decorre do fato de que esta atribuição já foi feita pela Constituição ao Poder Executivo: qualquer tentativa nesse sentido significaria usurpar uma responsabilidade constitucional exclusiva do Executivo, em afronta à cláusula pétreia da independência dos Poderes.

## Sem área temática identificada

A Transparência Brasil buscou identificar ao menos a grande área temática de cada emenda, a partir do preenchimento da JUSTIFICATIVA. No primeiro exemplo abaixo, o campo indica que se trata de investimento em infraestrutura, mas sem especificar o objeto. No segundo, o objeto é claramente identificado, consequentemente a área também se torna conhecida.

“A PRESENTE EMENDA INDIVIDUAL VISA GARANTIR RECURSOS DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO, TRANSFERIDOS PARA O MUNICÍPIO DE SANTO ANTONIO DE JESUS, NO ESTADO DA BAHIA, PARA CUSTEIO E REALIZAÇÃO DE OBRAS DE INFRAESTRUTURA URBANA E OUTROS INVESTIMENTOS”

Emenda 44620004, deputada Roberta Roma (PL - BA), no valor de R\$ 900 mil.

“ELETRIFICAÇÃO E PONTE NA VICINAL PARAISO, MUNICÍPIO DE AMAJARI - RR”

Emenda 44410007, deputado Pastor Diniz (União - RO), no valor de R\$ 6 milhões .

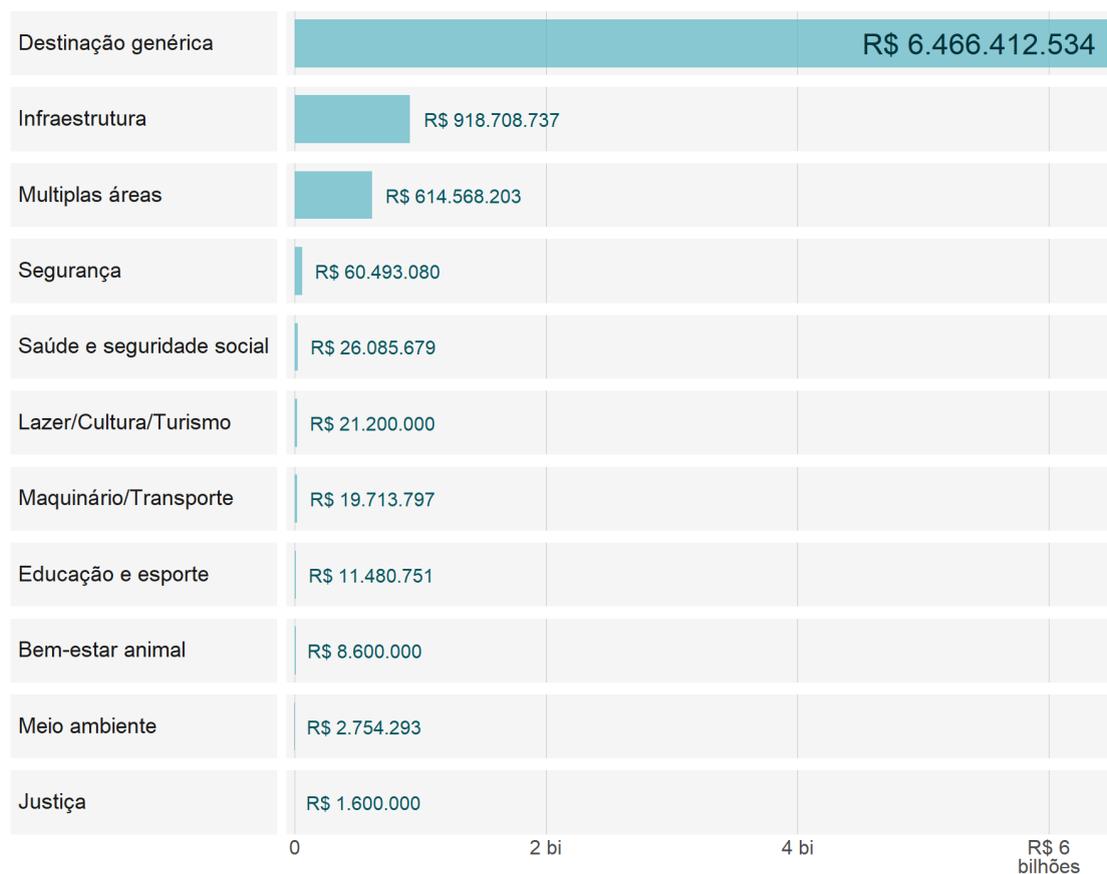
---

<sup>5</sup> Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt (2024): *Inconstitucionalidade das “Indicações Parlamentares” em Emendas ao Orçamento*, volume 12 da RBPO, disponível em: [https://assecor.org.br/wpfd\\_file/inconstitucionalidade-das-indicacoes-parlamentares-em-emendas-ao-orcamento/](https://assecor.org.br/wpfd_file/inconstitucionalidade-das-indicacoes-parlamentares-em-emendas-ao-orcamento/). Acessado em 17.jun.2024.

**Para 79% dos valores inseridos na LOA 2024 pelas emendas Pix, a justificativa da emenda não informa sequer a grande área temática.** Entre aquelas em que foi possível identificar a área, infraestrutura se destaca com R\$ 919 milhões. Na sequência estão múltiplas áreas, quando o parlamentar listou mais de um tema possível para a aplicação.

### Gráfico 9 - Distribuição dos recursos das emendas Pix em 2024 por área temática

Valor por área de aplicação determinada com base na justificativa da emenda declarada pelo parlamentar e analisada pela Transparência Brasil



Fonte: SIOP - Congresso Nacional e LEXOR - Câmara dos Deputados  
Elaboração: Transparência Brasil

Observa-se que neste quesito praticamente não há diferença entre deputados e senadores. Ambos os grupos de parlamentares alocam oito em cada dez reais sem especificar sequer qual a área de destino.

## Objeto inexistente

**A efetiva identificação da finalidade do recurso só está disponível em 61 emendas Pix de 2024, que somam R\$ 71,5 milhões (0,9% do valor total).**

Nelas, o objeto do gasto está transparente em JUSTIFICATIVA. Esse campo não fica atrelado à LOA, tampouco às plataformas de acompanhamento da execução orçamentária, como Siga e SIOP. Entretanto, o preenchimento detalhado é essencial para que, antes da fase de liberação do recurso, haja um mínimo de previsibilidade e transparência sobre como o mesmo será utilizado.

**Tabela 3 - emendas Pix por definição de objeto de acordo com a área temática**

Área	INFORMA O OBJETO		NÃO INFORMA O OBJETO	
	Emendas	Valor	Emendas	Valor
Não informada	-	-	690	R\$ 6.455.062.534
Segurança	10	R\$ 21.607.410	8	R\$ 38.885.670
Infraestrutura	11	R\$ 18.469.000	103	R\$ 900.239.737
Bem-estar animal	12	R\$ 8.600.000	-	-
Saúde e seguridade social	6	R\$ 7.800.000	2	R\$ 18.285.679
Educação e esporte	7	R\$ 6.580.751	5	R\$ 4.900.000
Múltiplas áreas	1	R\$ 2.599.000	59	R\$ 623.319.203
Lazer/Cultura/Turismo	7	R\$ 2.150.000	10	R\$ 19.050.000
Meio ambiente	3	R\$ 1.754.293	1	R\$ 1.000.000
Maquinário/Transporte	3	R\$ 1.290.014	1	R\$ 18.423.783
Justiça	1	R\$ 600.000	1	R\$ 1.000.000
Total	61	R\$ 71.450.468	880	R\$ 8.080.166.606

**A área temática de segurança é a que mais tem o objeto identificado pelos parlamentares, em emendas que, majoritariamente, versam sobre a aquisição**

de veículos para o Corpo de Bombeiros e Polícia Militar dos estados ou para a Guarda Civil dos municípios.

## Conclusão

A Emenda Constitucional 105 instituiu as transferências especiais com um elevado nível de opacidade e desvinculação de políticas públicas estruturantes, que é acentuado pelo *modus operandi* dos parlamentares no preenchimento dos formulários das emendas. Em 2024, 90% delas não identificam o ente beneficiário, 79% não sinalizam a área temática e 99% não expõem o objeto.

As recentes exigências do Tribunal de Contas da União na Instrução Normativa nº 93/2024, embora representativas e elogiáveis, **limitam-se à rastreabilidade após a liberação dos recursos pelo governo federal**. As informações inseridas no momento de solicitação das emendas, no entanto, são essenciais para conferir um mínimo de previsibilidade à utilização dessas verbas bilionárias.

Assim, além da opacidade, os resultados da análise revelam ausência de planejamento dos parlamentares na apresentação das emendas, tornando a LOA um instrumento que apenas garante o quinhão de cada deputado federal e senador no orçamento.

A Transparência Brasil entende que as transferências especiais afrontam os princípios constitucionais da eficiência e publicidade que devem reger a administração pública. Mas considerando que atualmente são acolhidas pelo ordenamento jurídico, e tendo como foco específico desta análise a ampliação do accountability no processo de formulação e aprovação das mesmas pelo Congresso Nacional, recomendamos que:

- **A Comissão Mista de Orçamento do Congresso:**
  - discipline requisitos obrigatórios para preenchimento do campo JUSTIFICATIVA nas transferências especiais, visando um mínimo de previsibilidade na utilização dos recursos;
  - discipline a divisão de emendas entre diversos beneficiários, de forma a impedir destinações genéricas e a dar transparência aos

beneficiários, com dispositivos que limitem a apresentação de emendas sem identificação do destinatário no campo SUBTÍTULO, e instituição de um teto para casos excepcionais em que essa destinação genérica seja necessária;

- limite a proporção das transferências especiais em relação ao total de RP 6, considerando que devido à ausência de regulamentação, cada parlamentar pode destinar até 50% de suas emendas individuais para transferências especiais, excluindo apenas aquelas relacionados à obrigação constitucional de aportes na Saúde.

- **Tribunal de Contas da União e Procuradoria-Geral da República:**

- verifique se a atual sistemática de elaboração e aprovação das emendas Pix, especialmente no que tange à definição dos beneficiários apenas após a aprovação e sanção da LOA, está condizente com as normas orçamentárias, inclusive dispostas na Constituição.