

ARTIGO  
10/01/2025

## **AS “EMENDAS PIX” E OS MUNICÍPIOS PAULISTAS: UM DIAGNÓSTICO ATUAL**

*\*José Paulo Nardone*

*\* Dênis Cássio Gabriel*

As transferências voluntárias aos municípios por meio de emendas parlamentares são instrumentos importantes para a consecução de políticas públicas, uma vez que os recursos próprios são escassos face à imensa demanda por serviços pela sociedade.

A execução orçamentária envolvendo tais recursos era conduzida de forma discricionária por parte do Poder Executivo, até que, em 2015, num cenário conturbado da política nacional, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 86, que estabeleceu a impositividade das “Emendas Parlamentares Individuais” em âmbito federal. A partir daí, salvo impedimento de ordem técnica ou estimativa de descumprimento da meta de resultado fiscal, tornou-se obrigatória a execução de toda dotação consignada na lei orçamentária para essa finalidade, metodologia que se espalhou por constituições estaduais (EC. 45, de 2017 no Estado de São Paulo) e leis orgânicas de municípios.

Mais adiante, em 2019, por meio da Emenda Constitucional nº 105, foi instituída uma nova modalidade de repasse aos municípios pelos deputados federais e senadores. Denominada “Transferência Especial”, também de execução obrigatória, tornou-se instrumento de repasse corriqueiro, e o volume de recursos transferidos pela União aos municípios por essa sistemática vem aumentando ano após ano, não obstante as graves lacunas no que se refere ao planejamento e à transparência, indispensáveis no trato dos recursos públicos.

Por sua vez, o Estado de São Paulo seguiu os passos da União e, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 50/2021, foi inserida em sua Carta Constitucional a figura da Transferência Especial.

Popularmente conhecidas como “Emendas PIX”, as transferências especiais imputam aos parlamentares a prerrogativa de repassar recursos financeiros diretamente aos entes federados, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere, com poucas vedações e regramentos quanto à utilização dessas verbas pelos beneficiários, geralmente municípios, bem como sobre a obrigatoriedade da prestação de contas à sociedade acerca da destinação dessas emendas.

Os defensores dessa modalidade de transferência de recursos alegam que a sistemática é vantajosa, haja vista a desburocratização do processo, pois não há necessidade de elaboração de projeto, plano de trabalho ou assinatura de convênio, facilitando o repasse de recursos aos municípios, os quais são dotados de total autonomia para utilização dessas receitas.

**ARTIGO**  
**10/01/2025**

A afirmativa não deixa de ser verdadeira, porém, a sistemática representa um retrocesso aos preceitos constitucionais do planejamento, da transparência e da eficiência e, desde sua gênese, apresenta aspectos controversos, como em relação à titularidade da fiscalização, se seria do Tribunal de Contas da União (TCU) ou dos tribunais de contas locais, assim como no que se refere à obrigatoriedade de prestação de contas, em princípio facultativa.

Apesar dessas lacunas normativas, e da praticamente inviável utilização desses recursos em políticas públicas intergovernamentais, baseadas em dados estatísticos das necessidades locais, tal metodologia de repasse tem se tornado cada vez mais comum e as transferências se avolumam ano após ano.

No caso dos municípios paulistas não é diferente. Dados da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, indicam que entre 1º/01/2020 e 1º/11/2024, eles receberam 1,5 bilhão de reais dos parlamentares federais mediante as transferências especiais, atrás somente dos municípios mineiros (mais numerosos), beneficiados por 1,6 bilhão de reais:



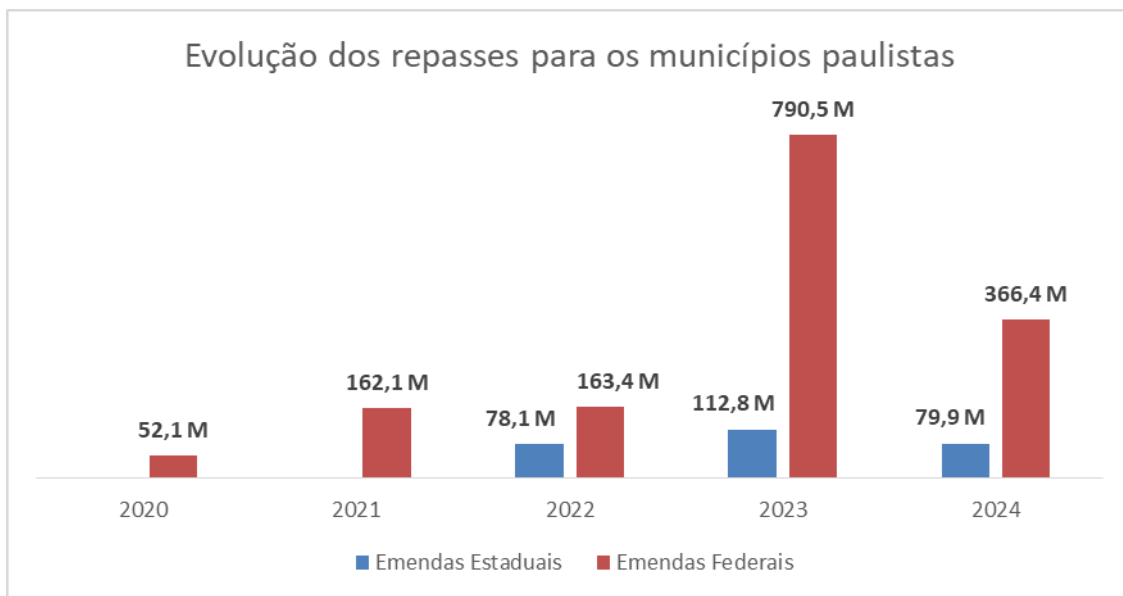
Fonte: elaborado pelos autores (dados da Secretaria do Tesouro Nacional, consulta em 02/11/2024).

Os valores repassados anualmente aos municípios do Estado de São Paulo, tanto de emendas de origem federal como estadual, apresentam expressiva tendência de crescimento.

As emendas transferidas pela União partiram de 52,1 milhões de reais em 2020, saltando para 790,5 milhões de reais em 2023. Já os repasses efetuados pelo Estado de São Paulo aumentaram de 78,1 milhões em 2022 para 112,8 milhões de reais em 2023.

ARTIGO  
10/01/2025

Para 2024 a expectativa é de redução dos valores repassados, haja vista as vedações do período eleitoral e, no caso da União, a decisão do Supremo Tribunal Federal, que suspendeu as transferências até que se aprimorem as regras de transparência e rastreabilidade desses recursos, exceto para os casos de obras em andamento e de calamidade pública reconhecida pela Defesa Civil e publicada em Diário Oficial (Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7688, 7695 e 7697).

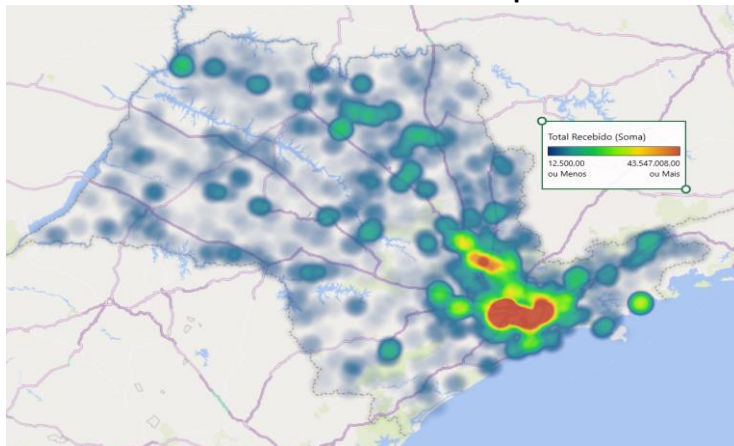


Fonte: elaborado pelos autores (dados da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo, consultas em 02/11/2024) – números de 2024 atualizados até 1º/11/2024 (transferências federais) e 02/11/2024 (transferências estaduais).

Nos mapas de calor a seguir, somados os repasses federais e estaduais desde a instituição de cada um deles, é possível observar que os maiores recebedores se concentram na região da grande São Paulo:

ARTIGO  
10/01/2025

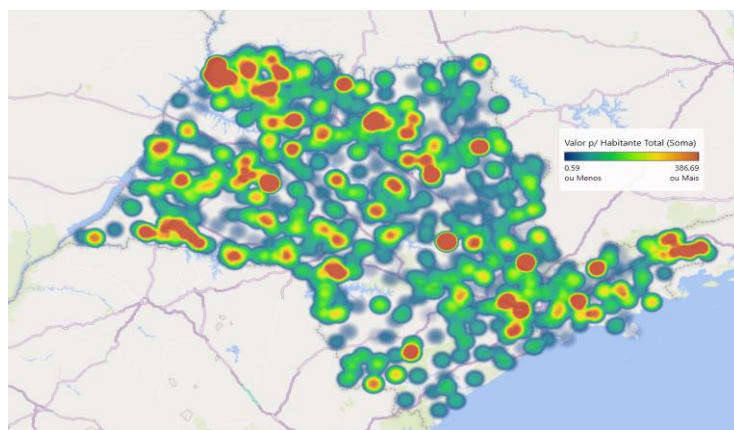
### Maiores recebedores – total repassado



Fonte: elaborado pelos autores (dados da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo, consultas em 02/11/2024).

Porém, quando levamos em conta o valor por habitante, prepondera o interior paulista:

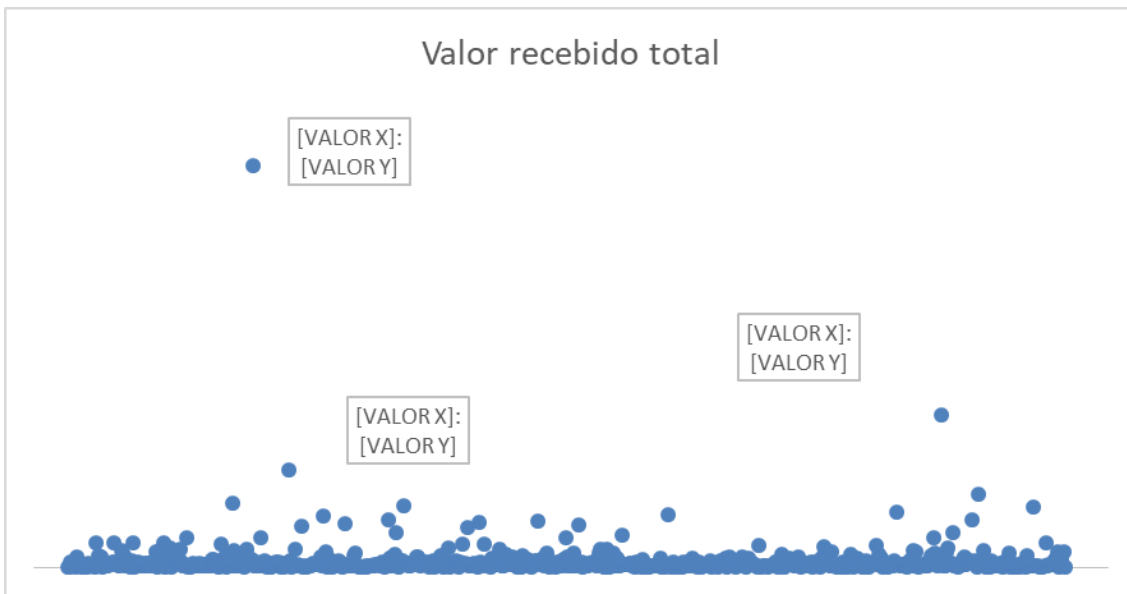
### Maiores recebedores – valor por habitante



Fonte: elaborado pelos autores (dados da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo, consultas em 02/11/2024).

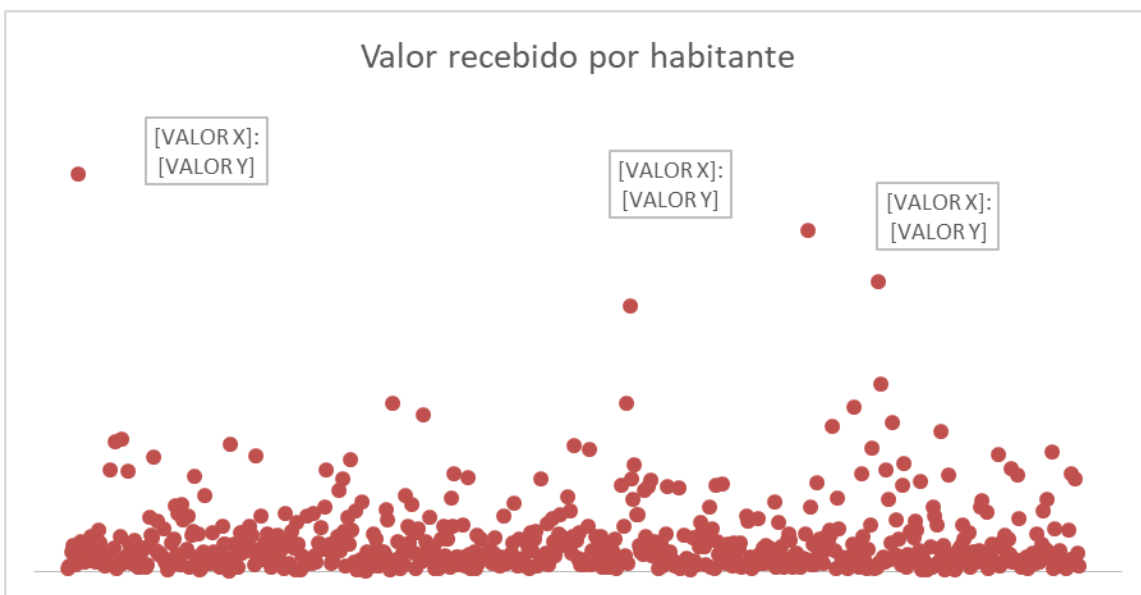
O município de Carapicuíba foi o que recebeu o maior valor em transferências especiais, seguido pela Capital e por Cotia.

ARTIGO  
10/01/2025



Fonte: elaborado pelos autores (dados da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo, consultas em 02/11/2024).

Se levarmos em conta o valor por habitante, os três maiores recebedores são Águas de São Pedro, Queiroz e Salta Clara d'Oeste:



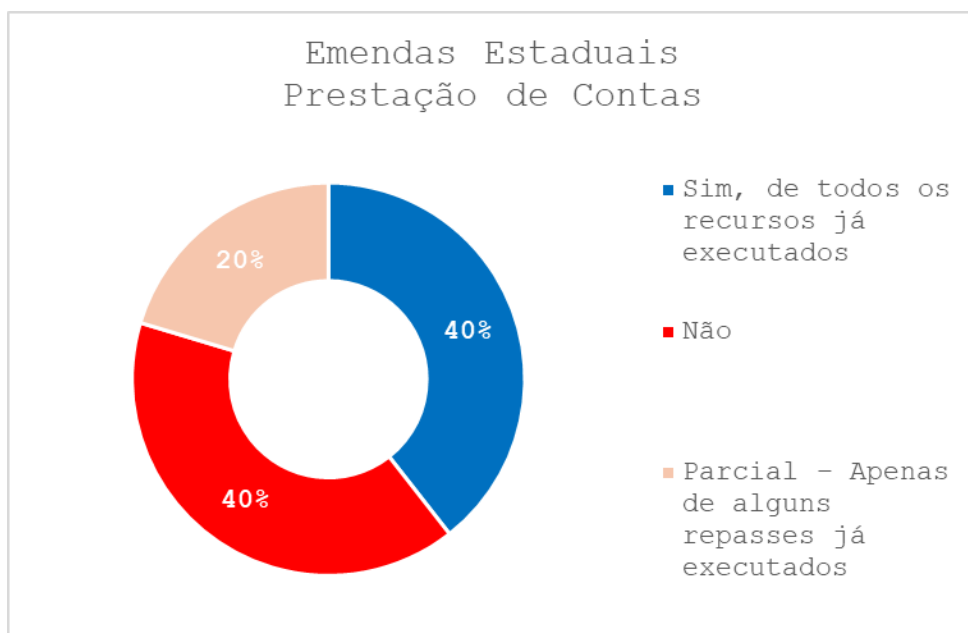
Fonte: elaborado pelos autores (dados da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo, consultas em 02/11/2024).

**ARTIGO**  
**10/01/2025**

Considerando o panorama apresentado, envolvendo transferências de valores substanciais, desprovidas de devida transparência e rastreabilidade, além da falta de planejamento na utilização dos recursos, em outubro de 2024 o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo aplicou um questionário aos seus 644 municípios jurisdicionados com o objetivo de traçar um retrato do contexto envolvendo a movimentação dos recursos oriundos de tais transferências, apurando dados que revelam um panorama sintomático. Alguns dos números apresentamos a seguir:

A primeira informação que chama a atenção é o saldo em conta bancária de recursos não utilizados. As respostas revelam que em 31/08/2024 havia mais de 800 milhões de reais desses recursos nas contas bancárias dos municípios paulistas, evidenciando a falta de planejamento para o necessário uso das verbas recebidas por meio das “Emendas PIX”.

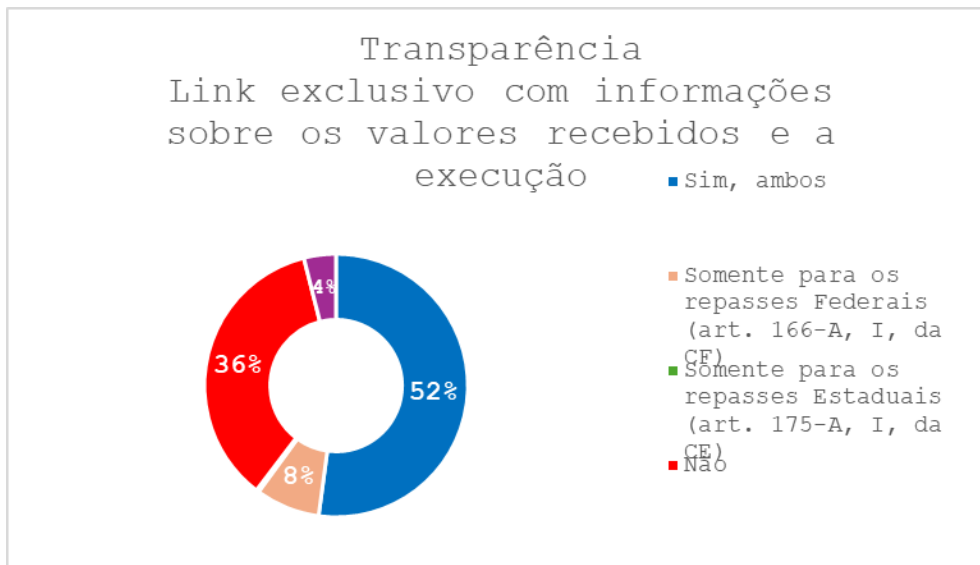
Outro dado crucial envolve a falta de prestação de contas das emendas recebidas do Estado, as quais apresentam números preocupantes, pois levando-se em conta somente os municípios que receberam transferências do Estado e que executaram as despesas, 40% deles deixaram de prestar contas e outros 20% prestaram contas somente parcialmente.



Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados prestados pelos jurisdicionados ao questionário elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

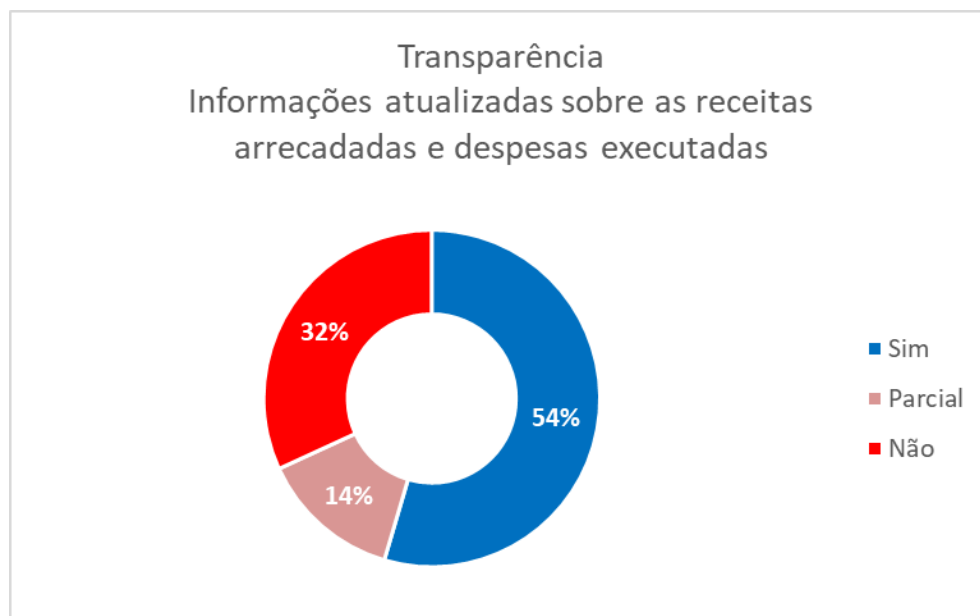
A partir das respostas dos jurisdicionados, apurou-se também a inexistência de uma transparência ativa, revelando que 44% dos municípios não possuem link específico em suas páginas eletrônicas para disponibilizar informações sobre todas as emendas recebidas (36% informaram não ter nenhum link e 8% informaram possuir link somente para as emendas federais).

ARTIGO  
10/01/2025



Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados prestados pelos jurisdicionados ao questionário elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Além disso, 32% responderam que os dados de seus sites não estão atualizados e 14% que estão parcialmente atualizados, ou seja, 46% dos municípios não disponibilizam informações atualizadas sobre as emendas à população.

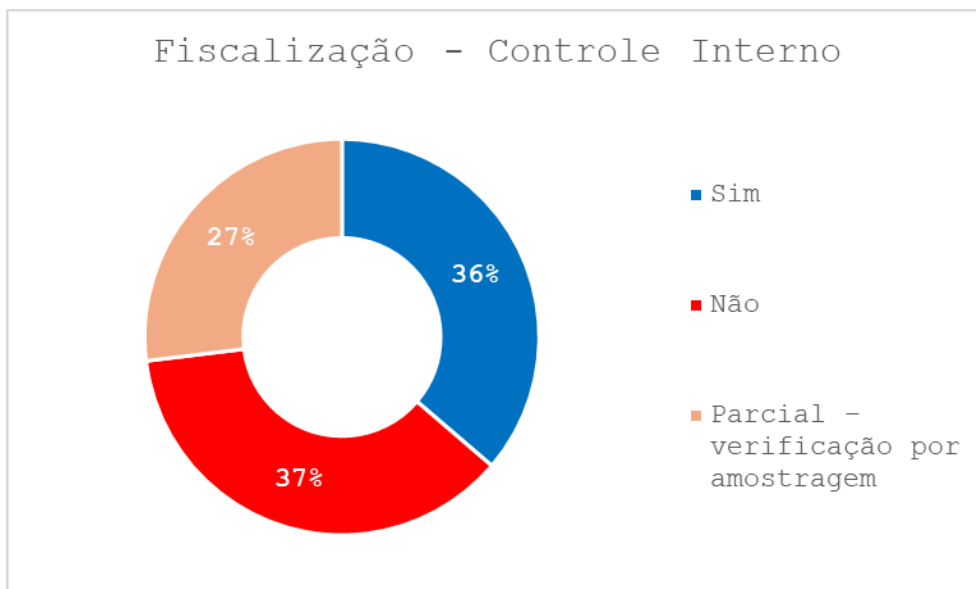


Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados prestados pelos jurisdicionados ao questionário elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Dada a importância do controle interno, a sua atuação é essencial na fiscalização das emendas parlamentares, motivo pelo qual o questionário inquiriu sobre a sua atuação, apurando que 37% dos municípios recebedores de transferências e que executaram as despesas informaram

ARTIGO  
10/01/2025

que os recursos não foram fiscalizados pelo sistema de controle interno, situação que denota fragilidade no monitoramento dos gastos públicos e aumenta o risco de desvios, mau uso dos recursos e falta de transparência.



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados prestados pelos jurisdicionados ao questionário elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

A partir dos resultados consolidados e levando em consideração o aumento em escala da representatividade desta modalidade de transferências, resta evidente a importância de um monitoramento refinado de tais movimentações por parte do Tribunal de Contas, seja a partir do correto registro e controle dos seus ingressos, seja no rastreamento e identificação das destinações.

Inegavelmente a transferência direta de recursos reduz eventuais malefícios de excessiva burocracia procedimental, bem como propicia maior autonomia na utilização desses recursos pelos municípios, podendo se configurar em uma interessante oportunidade para que os gestores locais resolvam os problemas mais prementes da comunidade.

Contudo, é indispensável que todo o processo esteja amparado por um grau satisfatório de planejamento, bem como se garanta a devida transparência dos gastos, de modo a demonstrar os resultados auferidos, além de permitir um efetivo controle social.

Ciente de mais este desafio, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo ao longo dos últimos anos já vinha atuando por meio da divulgação de comunicados tratando dessas transferências, realização de fiscalização ordenada e inclusão de itens específicos em relatórios de contas anuais, houve por bem aplicar questionário sobre o tema a fim de traçar um diagnóstico do panorama envolvendo a movimentação e utilização desses recursos e, a partir daí, passa a construir uma estratégia voltada a bem exercer o seu papel fiscalizatório, orientador e indutor



**ARTIGO**  
**10/01/2025**

na execução de políticas públicas de qualidade, contribuindo para uma gestão pública mais eficiente e em sintonia com os anseios dos cidadãos.

Enquanto novos regramentos envolvendo tais transferências intergovernamentais são construídos, o TCESP segue acompanhando com os cuidados que tais movimentações exigem, sem perder de vista a sua missão de zelar e contribuir para a correta e adequada aplicação dos recursos públicos, sejam eles de aplicação discricionária ou vinculada.

***\* José Paulo Nardone é Diretor Técnico da Unidade Regional do TCESP em Bauru.***

***\*Dênis Cássio Gabriel é Chefe Técnico da Fiscalização da Unidade Regional do TCESP em Bauru.***