

Cidades de pequeno porte são as preferidas na distribuição das 'emendas PIX'

Julho/2023

Municípios com até 10 mil habitantes foram contemplados com 25% das emendas empenhadas em 2023, embora representem apenas 6% da população das prefeituras beneficiadas.



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

Julho/2023

DIREÇÃO EXECUTIVA

Juliana Sakai

EDIÇÃO E SUPERVISÃO

Marina Atoji

REDAÇÃO

Cristiano Pavini

LEVANTAMENTO E ANÁLISE DE DADOS

Cristiano Pavini

Jonas Coelho

Raul Durlo

Introdução

Conforme a Transparência Brasil apontou em [levantamento publicado em maio de 2023](#), as transferências especiais, popularmente conhecidas como **emendas PIX**, abrem as portas para malversação e ineficiência do uso de recursos públicos.

Não há exigência de projetos prévios ou convênios para a liberação do dinheiro, e o destino da maioria delas só é conhecido no momento do empenho: os parlamentares não precisam incluir essa informação quando apresentam as emendas à Lei Orçamentária Anual (LOA). Os estados e municípios beneficiados não são obrigados a prestar contas da aplicação dos recursos ao governo federal, e o TCU (Tribunal de Contas da União) decidiu que não tem competência para fiscalizá-los¹.

Entre 2020 e 2022, **R\$ 5,97 bilhões** foram repassados a estados e municípios por meio das emendas PIX. Em 2023, após o fim das emendas RP 9 do relator-geral do orçamento (conhecidas como “orçamento secreto”), as transferências especiais ganharam um *upgrade*: **R\$ 7 bilhões** estão reservados no orçamento federal – praticamente R\$ 1 bilhão a mais do que a somatória dos três anos anteriores.

Do montante previsto para 2023, o governo federal empenhou **R\$ 6,3 bilhões** nos dias 5 e 6 de julho, coincidindo com os dias em que a Câmara dos Deputados votou a Reforma Tributária e o voto de qualidade no Carf (Conselho Administrativo de Recursos Fiscais).

Na LOA de 2023, **somente 21% do total de emendas PIX indicam o destino final (cidade ou estado)**. Na maior parte, os parlamentares criam emendas genéricas, destinadas a um estado ou região, e somente na execução orçamentária indicam ao governo federal quais serão os destinos exatos. Estes, por sua vez, se tornam públicos apenas a partir da publicação das minutas de empenho, fase prévia à liberação dos recursos.

¹ [Processo TC 032.080/2021-2.](#)

Análise da Transparência Brasil dos recursos já empenhados em 2023² revela que **1.805 cidades de até 10 mil habitantes receberão ao menos R\$ 1,47 bilhão**. De 2020 a 2022, municípios de pequeno porte nessa faixa populacional foram contemplados com outros R\$ 1,44 bilhão.

Ou seja, prefeituras pequenas receberão ao menos R\$ 2,91 bilhões em quatro anos para gastarem com grande flexibilidade e pouco controle. A [Emenda Constitucional nº 105](#), que criou a modalidade de transferências especiais, estabelece que o dinheiro deixa de ser da União e passa a pertencer ao beneficiário tão logo entra em sua conta bancária, e impõe poucos limites para a aplicação dos recursos. Eles só devem ser gastos em ações de competência do Executivo e pelo menos 70% devem ser usados em despesas de capital (investimentos como obras, reformas, compra de equipamentos de longa duração etc.). Além disso, não podem ser direcionadas para pagar pessoal nem dívidas.

Ainda que se argumente que a distribuição de mais recursos para municípios menores tenha como objetivo a redução de desigualdades, não é possível demonstrar isso, devido justamente à forma como as informações sobre a aplicação do dinheiro são (ou não) disponibilizadas. É humanamente impossível levantar, junto a cada ente público, com o quê o recurso foi gasto e se essa ação estava vinculada a um plano de política pública específico.

Há casos de cidades que, mesmo tendo recebido milhões em emendas PIX, não apresentam melhorias em aspectos como saneamento básico ou acesso à água. Há outras em que o recurso é investido em pavimentação asfáltica, enquanto há outras prioridades.

Pequeno porte

Dos R\$ 6,3 bilhões em emendas PIX empenhados em 2023, R\$ 440,2 milhões foram destinados a estados e **R\$ 5,84 bilhões distribuídos a 4.126 municípios**. **Cidades com menos de 10 mil habitantes são o destino de 25% de todos os recursos** empenhados, embora sua população represente apenas **6% do total** de habitantes sob as prefeituras beneficiadas, como se vê na tabela a seguir.

² Dados do Portal de Transparência atualizados até 11 de julho de 2023.

Tabela 1. Agrupamento de cidades com emendas PIX empenhadas em 2023 por faixa populacional (IBGE 2021), valor total empenhado, percentual de emendas PIX sobre o total e percentual da população sobre o total (considerando o grupo de 4.126 municípios).

Faixa populacional	Número de cidades	PIX empenhado (milhões de R\$)	% do total de PIX empenhadas	% do total de habitantes em cidades beneficiadas
Menos de 5 mil	927	612,6	10%	2%
Entre 5 mil e 10 mil	878	854,0	15%	4%
Entre 10 mil e 20 mil	969	1.281,7	22%	8%
Entre 20 mil e 50 mil	823	1.512,7	26%	15%
Entre 50 mil e 100 mil	282	639,2	11%	12%
Entre 100 mil e 300 mil	168	478,9	8%	17%
Entre 300 mil e 500 mil	39	211,0	4%	9%
Acima de 500 mil	40	249,5	4%	33%

Cidades com menos de 50 mil habitantes receberão emendas PIX em proporção muito superior à sua população. Por outro lado, prefeituras maiores, com mais de 500 mil habitantes, serão contempladas com apenas 4% do total empenhado até o momento, embora representem um terço dos habitantes do grupo de beneficiados.

Isso fica evidente ao se olhar o estado do Piauí. Enquanto a capital **Teresina, com população estimada em 870 mil habitantes (2021), foi contemplada com irrisórios R\$ 51.646,00**, a cidade de **Barra D'Alcântara, que não chega a 4 mil habitantes, receberá R\$ 6,55 milhões.**

As 1.805 cidades com menos de 10 mil habitantes contempladas com emendas PIX em 2023 estão assim distribuídas, considerando os empenhos publicados até a divulgação deste relatório:

- **17** receberão **até R\$ 99,9 mil**
- **837** receberão **entre R\$ 100 mil e R\$ 499,9 mil**
- **576** receberão **entre R\$ 500 mil e R\$ 999,9 mil**
- **355** receberão **entre R\$ 1 milhão e R\$ 4,99 milhões**

- 20 receberão R\$ 5 milhões ou mais

PIX per capita

Na divisão do valor empenhado em 2023 pela população, verifica-se que prefeituras de pequeno porte se sobressaem. **No ranking dos 20 maiores “PIX per capita”, 17 são municípios com menos de 10 mil habitantes.**

Tabela 2. Vinte cidades com o maior PIX per capita, considerando os valores empenhados em 2023 pela população (IBGE 2021).

CIDADE	POPULAÇÃO	PIX EMPENHADO (2023, em R\$ milhões)	PIX PER CAPITA (em R\$)
São Luiz - RR	8.232	37,8	4.588
Jangada - MT	8.420	28,9	3.435
São Felipe D'Oeste - RO	4.962	13,0	2.613
Jundiá - AL	4.119	10,2	2.476
Zabelê - PB	2.269	4,5	1.982
Iracema - RR	12.637	24,7	1.953
Brejinho - PE	7.489	13,3	1.776
Santa Luzia D'Oeste - RO	5.942	10,3	1.741
Barra D'Alcântara - PI	3.953	6,6	1.657
Davinópolis - GO	2.094	3,4	1.639
Curral Velho - PB	2.508	3,9	1.560
Caridade do Piauí - PI	5.102	7,1	1.399
Brasilândia do Tocantins - TO	2.221	3,0	1.351
Rio Sono - TO	6.498	8,7	1.339
Itaubal - AP	5.730	7,6	1.320
São José do Sabugi - PB	4.153	5,4	1.294
Afonso Cunha - MA	6.631	8,2	1.229
Pracuúba - AP	5.370	6,6	1.223
Bituruna - PR	16.411	19,4	1.185
Bonfim - RR	12.701	14,4	1.138

Menor município de Roraima, com cerca de 8 mil habitantes, **São Luiz** ocupa o topo do ranking. Ele também foi campeão do PIX per capita no período de 2020 a 2022, conforme relatório publicado pela Transparência Brasil. 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 distribuição³), a prefeitura de São Luiz contratou por R\$ 800 mil no ano passado, sem licitação, a empresa Balada Eventos e Produções⁴ para realização de um show do cantor sertanejo Gustavo Lima. O evento foi cancelado pela Justiça, em decorrência de uma ação movida pelo Ministério Público Estadual⁵.

Esse foi um dos muitos exemplos de pequenas prefeituras beneficiadas com emendas PIX que contrataram artistas sertanejos com cachês vultosos para festas locais, conforme revelado pela imprensa.

A Transparência Brasil distribuiu as 50 cidades com maior PIX per capita, nos valores já empenhados em 2023, pelos respectivos estados. As regiões Norte e Nordeste são preponderantes. São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente o primeiro e terceiro estados mais populosos, não têm representantes nesta lista.

Tabela 3. Distribuição das 50 cidades com maior PIX per capita pelo estado e o valor total recebido por este grupo

ESTADO	CIDADES	PIX EMPENHADO (neste grupo de cidades)
Roraima	6	R\$ 118.437.608,00
Paraná	6	R\$ 32.558.390,00
Piauí	5	R\$ 29.304.288,00
Mato Grosso	1	R\$ 28.921.765,00
Tocantins	5	R\$ 24.099.353,00
Rondônia	2	R\$ 23.309.235,00
Amapá	3	R\$ 22.030.595,00
Bahia	2	R\$ 18.311.834,00
Paraíba	4	R\$ 17.532.833,00
Sergipe	3	R\$ 14.402.447,00
Pernambuco	1	R\$ 13.300.000,00

³ SNIS (Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento) <http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/#>

⁴ CNPJ Nº 21.363.253/0001-08

⁵ Processo 0800549-09.2022.8.23.0060

Rio Grande do Norte	1	R\$	12.289.107,00
Alagoas	1	R\$	10.200.000,00
Goiânia	3	R\$	8.608.784,00
Maranhão	1	R\$	8.150.000,00
Rio Grande do Sul	4	R\$	7.838.411,00
Minas Gerais	2	R\$	5.650.000,00

Maiores beneficiadas em valores absolutos

Carapicuíba (SP), cidade de aproximadamente 400 mil habitantes⁶ localizada na Grande São Paulo, é a campeã de emendas em valores absolutos: receberá ao menos R\$ 54,6 milhões em 2023. Ela também havia sido a preferida de 2020 a 2022, período no qual foi contemplada com outros R\$ 62,4 milhões.

Tabela 4. TOP 15 cidades com maior volume de emendas PIX empenhadas em 2023

CIDADE	POPULAÇÃO	PIX EMPENHADO (2023, em R\$ milhões)
Carapicuíba - SP	405.375	54,6
São Luiz - RR	8.232	37,8
Camaçari - BA	309.208	30,5
Macapá - AP	522.357	29,6
São João de Meriti - RJ	473.385	29,1
Jangada - MT	8.420	28,9
São José - SC	253.705	27,0
Sena Madureira - AC	471.68	25,4
Iracema - RR	12.637	24,7
Campo Grande - MS	916.001	24,3
Alegre - ES	29.869	21,6
São Paulo - SP	12.396.372	19,9
Bituruna - PR	16.411	19,4
Ubatuba - SP	92.819	19,4
Araguaína - TO	186.245	18,5

⁶ Todos os dados de população utilizados neste relatório são estimativas populacionais de 2021 do IBGE.

Recomendações

A Transparência Brasil reitera as preocupações, externadas no relatório anterior, de 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.

Considerando a distorção da distribuição das emendas PIX, priorizando cidades de menor porte – e, portanto, com mecanismos de controle internos e externos frágeis –, entendemos ser urgente a adoção de medidas para ampliar a transparência e fiscalização no uso desses recursos, tais quais:

- Que o governo federal atualize⁷ 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 obrigação, 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

⁷ 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”.

transferências especiais.

- O Congresso Nacional crie exigência legal para a permanente prestação de contas de beneficiários das transferências especiais.

Anexo 1 - Dados individualizados

A Transparência Brasil elencou em seu site [todas as cidades beneficiadas](#) com emendas PIX em 2023 em um banco de dados de consulta interativo.