



REDE INTEGRAR
FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESCENTRALIZADAS

FISCALIZAÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS

Relatório do Grupo Temático para o
Compartilhamento de Informações
(PAT 2023)

NOVEMBRO/2023



Sumário

APRESENTAÇÃO	3
1 INTRODUÇÃO	5
2 VISÃO GERAL DO OBJETO	6
2.1 Referências normativas	8
2.2 <i>Stakeholders</i> e Processo	9
3 FATORES DE RISCO	11
4 CONTROLE EXTERNO DOS RECURSOS ORIUNDOS DE TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS	11
5 RESULTADOS DA PESQUISA JUNTO AOS TCs	13
6 CONCLUSÃO	16
7 PROPOSTA PARA O PLANEJAMENTO DE AÇÕES DA REDE INTEGRAR 2024	17
REFERÊNCIAS COMPLEMENTARES	20
ANEXO – GT Emendas Parlamentares – composição e principais atividades desenvolvidas	22



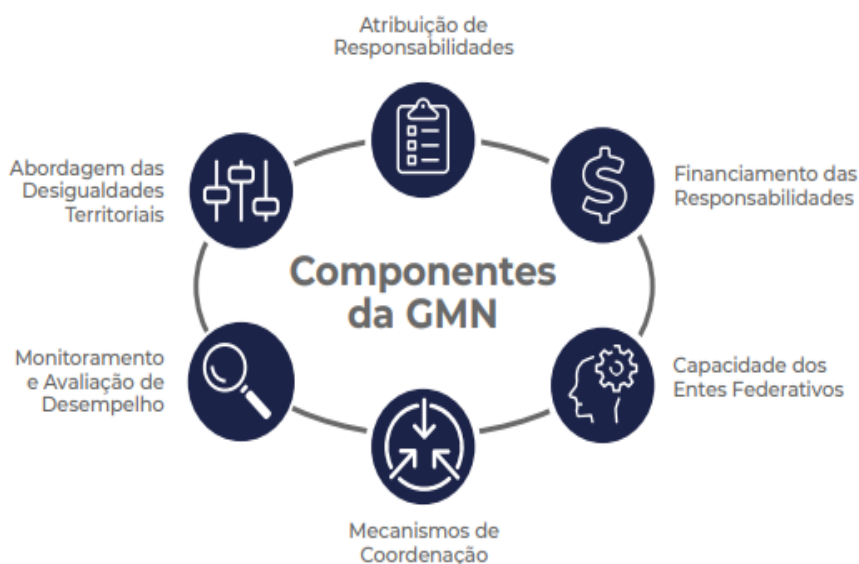
APRESENTAÇÃO

A Rede Integrar é um espaço colaborativo formado pelo conjunto de Tribunais de Contas brasileiros para a fiscalização e o aperfeiçoamento do ciclo de implementação de políticas públicas descentralizadas no país¹.

Conforme o Referencial para Avaliação da Governança Multinível em Políticas Públicas², documento referencial indutor do trabalho cooperativo e integrado da Rede:

“É recomendável que os TCs trabalhem de forma integrada e cooperativa no planejamento de suas fiscalizações e na produção de diagnósticos sobre a maturidade do sistema de governança multinível da política descentralizada escolhida. No caso brasileiro, o funcionamento da governança em vários níveis requer uma densa rede de interações políticas e burocráticas, que abarcam os níveis nacional, estadual e municipal de governo, que compartilham regras e responsabilidades pela entrega e pelos resultados da política descentralizada, situação que transcende os limites de jurisdição de cada TC.”

Mais do que a hierarquia nas relações entre os entes federativos, a perspectiva de governança multinível que embasa o funcionamento da Rede trata da coordenação, cooperação e coerência de propósitos que contribuem para o êxito das decisões políticas com impacto em diferentes níveis territoriais, sendo a estrutura analítica para sua avaliação ilustrada conforme segue:

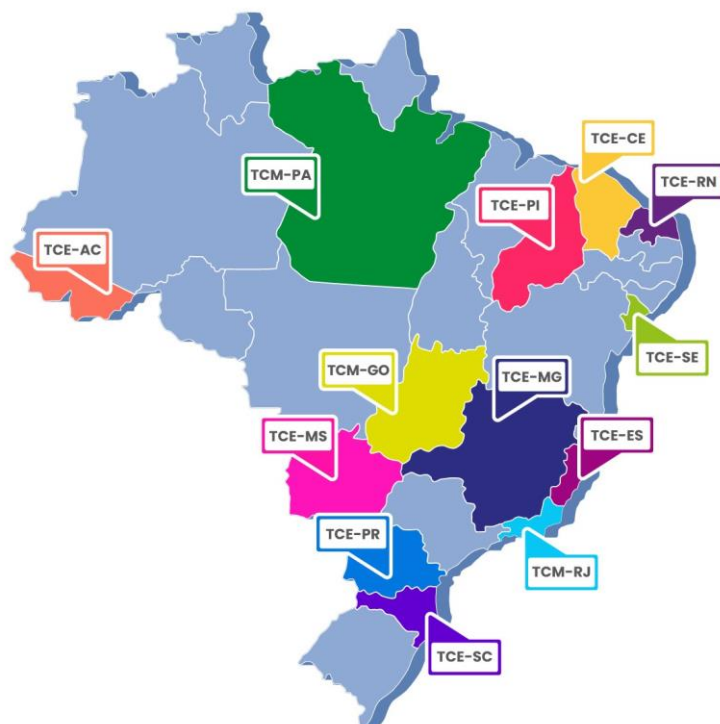


¹ Mais informações sobre a Rede estão disponíveis em <https://redeintegrar.irbcontas.org.br/>

² Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-multinivel-em-politicas-publicas-descentralizadas.htm>

Dentre as ações de cooperação aprovadas para comporem o Plano Anual de Trabalho da Rede para 2023 foi prevista a criação de grupo temático (GT) com o objetivo de compartilhar informações sobre a fiscalização das emendas parlamentares individuais impositivas³.

O grupo foi constituído com a participação de 19 (dezenove) servidores⁴ representantes de 13 (treze) Tribunais de Contas:



Este relatório registra os principais aspectos debatidos pelo GT sobre o tema, destacando fatores de risco inerentes ao objeto e baixa atuação do sistema de controle externo, além de listar as principais atividades desenvolvidas pelo grupo.

³ [plano-anual-de-trabalho-2023v4.pdf \(irbcontas.org.br\)](#) página 31.

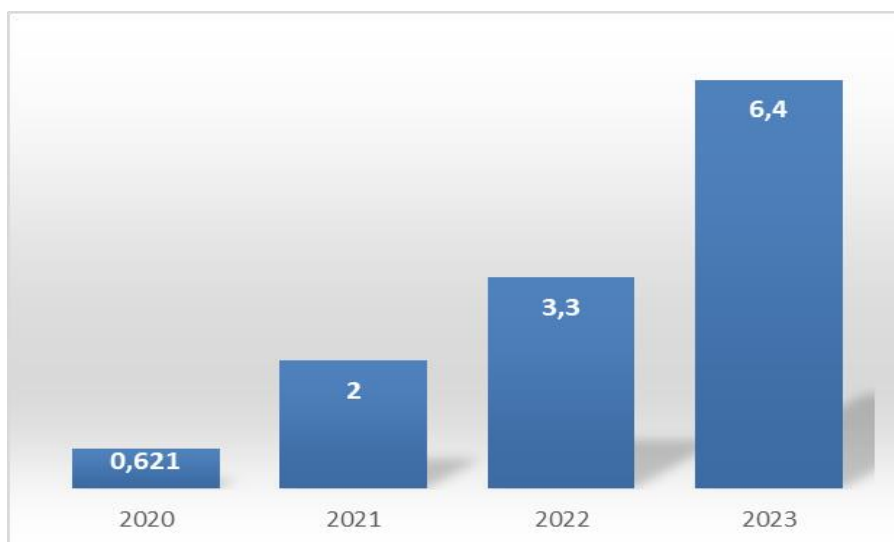
⁴ Nomeados no Anexo.

1 INTRODUÇÃO

Os recursos recebidos pelos entes federados por meio de transferências especiais, decorrentes de emendas parlamentares individuais impositivas (Art. 166-A da Constituição Federal, cf. EC nº 105/2019), pertencem ao ente no momento da efetiva transferência, independentemente da celebração de convênio ou instrumento congêneres, havendo, no entanto, condicionantes para sua *execução*, na forma de vedações específicas.

O crescimento exponencial desse tipo de transferência pode ser observado no gráfico a seguir:

Valor empenhado em Transferências Especiais nos anos de 2020 a 2023 (em bilhões R\$)



Fonte: Portal Transferegov: <https://clustergap2.economia.gov.br/extensions/painel-parlamentar/painel-parlamentar.html>, consulta feita em 05/09/2023.

Em que pese a relevância das transferências intergovernamentais e a materialidade desse tipo específico de transferência, levantamentos preliminares revelaram riscos associados a essa modalidade e, ainda, escassez de trabalhos sobre o tema no sistema de controle externo.



2 VISÃO GERAL DO OBJETO

As emendas parlamentares proporcionam a participação do Poder Legislativo no processo decisório de alocação dos recursos públicos. O orçamento da União pode ser emendado pelo Legislativo por meio das seguintes formas: a) emendas individuais; b) de bancada estadual; c) de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional⁵.

Por meio das emendas individuais, o Poder Legislativo aloca recursos do orçamento da União a Estados, ao Distrito Federal, Municípios ou, ainda, OSCs atuando em colaboração com o poder público, até o limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior, sendo que 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores. Deve ser observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de Saúde⁶. Essas transferências não dependem da adimplência do ente federativo destinatário, ou seja, não requer verificação da situação cadastral (Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais – CAUC, Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN)⁷.

⁵ Para identificar as programações incluídas ou acrescidas pelas várias modalidades de emendas é utilizado identificador de Resultado Primário – RP: emendas individuais RP 6; de bancada estadual RP 7; de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional RP 8. Além disso, o RP 0 é usado para identificar despesas financeiras; o RP 1 despesas obrigatórias; o RP 2 despesas discricionárias e o RP 3 Transferências (discricionárias) das programações do PAC. Até o exercício de 2022 existiam as Emendas de Relator Geral, RP 9, vulgarmente denominadas de “orçamento secreto”, declaradas inconstitucional pelo STF (ADPFs 850, 851, 854 e 1014). Destaca-se, porém, que existem restos a pagar relacionados a essas emendas em 2023 na ordem de R\$ 15,3 bi, conforme painel:

<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-restos-a-pagar-rap> Acesso em 28/09/2023.

⁶ Constituição Federal/1988: Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. (...)

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores.

⁷ Constituição Federal/1988: Art. 166. (...)

§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência



No ano de 2019 a Emenda Constitucional nº 105 inseriu o art. 166-A, disciplinando o que ficou conhecido como orçamento impositivo, isso porque as emendas individuais impositivas devem ser executadas, ou seja, os recursos devem ser transferidos pela União aos entes beneficiários, salvo em caso de impedimentos de ordem técnica do receptor ou necessidade de contingenciamento.

Os recursos recebidos pelos entes federados por meio de emendas individuais impositivas não integrarão a receita para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo e de endividamento. Ademais, tais recursos não podem ser aplicados no pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais relativos a ativos, inativos e pensionistas e encargos referentes ao serviço da dívida⁸.

Por meio das emendas individuais impositivas os parlamentares podem alocar os recursos de duas formas: transferência com finalidade definida e transferência especial. No primeiro caso é exigido do beneficiário da emenda um instrumento de pactuação como convênio ou outro congêneres que identifique o problema público, a ação orçamentária, o plano de trabalho, o cronograma e demais requisitos pactuados e podem ser repassados aos entes subnacionais ou diretamente a entidades.

No caso das transferências especiais os recursos são repassados somente a entes da federação, não podendo ser beneficiárias outras entidades. A escolha do ente beneficiário fica a cargo da discricionariedade do parlamentar, não existindo definições de critérios técnicos para seleção. Os recursos pertencem ao ente no momento da efetiva transferência, não existindo a necessidade de qualquer instrumento de pactuação, e, tais recursos, devem ser aplicados em programações finalísticas das áreas

do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o **caput** do art. 169.

⁸ Constituição Federal/1988: Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

I - transferência especial; ou

II - transferência com finalidade definida.

§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e

II - encargos referentes ao serviço da dívida.



de competência do Poder Executivo receptor. Do total recebido pelo menos 70% (setenta por cento) deve ser aplicado em despesa de capital⁹.

O objetivo das transferências especiais, portanto, é prover recursos aos Municípios, Estados e ao Distrito Federal para que esses apliquem em programas finalísticos, com objetivos e metas voltadas ao enfrentamento de um problema da sociedade, ou seja uma política pública, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

2.1 Referências normativas

O referencial normativo aplicado a tais emendas encontra-se disposto no art. 166-A da Constituição Federal de 1988 e, ainda:

- na Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411/2021¹⁰, que estabelece as normas de execução orçamentária e financeira da transferência especial a estados, Distrito Federal e municípios de que trata o art. 166-A da Constituição;
- na Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 1/2023¹¹, que dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas individuais, de bancada estadual, de comissão e de comissão mista permanente e superação de impedimentos de ordem técnica, em atendimento ao disposto nos arts. 166, §§ 9º a 20, e 166-A da Constituição, nos arts. 69, 71 a 82 da Lei nº 14.436,

⁹ Constituição Federal/1988: Art. 166-A.(...)

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

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

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

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

§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos. (...)

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo.

¹⁰ Disponível em <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-me/segov-n-6.411-de-15-de-junho-de-2021-326070541vb>

¹¹ Disponível em <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-mpo-mgi-sri-pr-no-1-de-3-de-marco-de-2023>



de 9 de agosto de 2022 e art. 4º, § 7º, da Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023, e dá outras providências;

- na Nota Técnica da Secretaria do Tesouro Nacional SEI nº 2359/2023/MF¹², que trata do Registro das Receitas de Transferências Intergovernamentais Resultantes de Emendas Parlamentares.

Observa-se que um dos temas recorrentes ao longo dos trabalhos do GT foi a incerteza em relação à padronização, por parte dos entes recebedores, dos códigos de contabilização das receitas oriundas das emendas parlamentares individuais impositivas, na modalidade transferência especial.

Nesse sentido, a Nota Técnica da STN/MF, publicada no início de outubro/2023, vem orientar os beneficiários dessas emendas a proceder a contabilização da receita da seguinte forma¹³:

- Identificação da Fonte de Recursos - FR = 706 – Transferência Especial da União.
- Identificação do Código de Acompanhamento de Execução do Orçamento - CO = 3110 – Identificação das Transferências da União decorrentes de emendas parlamentares individuais.
- Natureza da Receita - NR = 1.7.1.9.57.0.0 - Transferência Especial da União, quando se tratar de transferências correntes; e 2.4.1.9.51.0.0 - Transferência Especial da União, quando se tratar de transferências de capital.

2.2 Stakeholders e Processo

Na modalidade transferências especiais de recursos decorrentes de emendas parlamentares individuais impositivas atuam os seguintes *stakeholders*:

¹² Disponível em <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/federacao/publicacoes-e-orientacoes#:~:text=Nota%20T%C3%A9cnica%20SEI%20n%C2%BA%202359,Regimes%20Pr%C3%B3prios%20de%20Previd%C3%Aancia%20Social>.

¹³ Nota Técnica da Secretaria do Tesouro Nacional SEI nº 2359/2023/MF, itens 40 a 44, páginas 8 e 9. Vide link na NR 11.



- Parlamentares: proposição das emendas e indicação dos beneficiários;
- Presidência da República/Congresso Nacional: aprovação do orçamento e cadastramento dos beneficiários;
- Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos: gerenciamento da plataforma Transferegov - ferramenta integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, com painel específico sobre Transferências Especiais¹⁴;
- Entes Federativos (beneficiários): recebimento das emendas e execução dos recursos;
- Órgãos de Controle: fiscalização da aplicação dos recursos oriundos das emendas.

O processo, em linhas gerais, consiste no seguinte: após a sanção da Lei Orçamentária Anual (LOA) o parlamentar tem um prazo para cadastrar os entes beneficiários das emendas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP e indicar a priorização no caso de contingenciamento. Após essa etapa as informações são enviadas ao Portal Sobre Transferências e Parcerias da União – Transferegov, gerido pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Esse portal é responsável por notificar o ente beneficiário para que este dê ciência e informe os dados bancários para recebimento dos recursos. Após os trâmites regulares, as informações são disponibilizadas no portal por meio de Painéis Gerenciais, onde é possível consultar, entre outras informações, o valor total, o valor empenhado e o valor liberado em emendas.

¹⁴ <https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/programa/consulta>



3 FATORES DE RISCO

As principais vulnerabilidades inerentes ao processo de emendas individuais - modalidade transferências especiais, identificadas pelo GT, que podem provocar situações indesejadas e impactar negativamente no objetivo dessas transferências, são as seguintes:

I. Devido à ausência de prestação de contas dos valores recebidos, poderá ocorrer dificuldade de se verificar a efetiva entrega local de bens ou serviços, o que poderá levar à aplicação de recursos sem a devida priorização ou aplicação em despesas em desacordo com o regramento constitucional, resultando em desperdício e/ou aplicação irregular de recursos públicos;

II. Devido à falta de transparência acerca do destino dos recursos, poderá ocorrer dificuldades de fiscalização por parte da sociedade e dos órgãos de controle, inviabilizando a verificação do atendimento ao interesse público do gasto;

III. Devido à ausência de padronização acerca da fonte de recurso a ser utilizada pelo ente recebedor¹⁵ poderá ocorrer dificuldades de fiscalização por parte dos órgãos de controle, inviabilizando a verificação da aplicação do recurso e do atendimento ao regramento constitucional de que os recursos não integrarão a receita do ente para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo e de endividamento.

4 CONTROLE EXTERNO DOS RECURSOS ORIUNDOS DE TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS

Por meio da Nota Recomendatória Atricon nº 01/2022¹⁶, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) destacou aspectos das transferências especiais e da necessidade de conferir maior transparência à execução desses recursos, considerando, entre outros, a “necessidade de esclarecer eventuais

¹⁵ Conforme descrito no item 2.1 acima, Nota Técnica da STN foi editada em outubro de 2023.

¹⁶ Atualizada em 14/07/23, após o Decreto Federal nº 11.271/2022. Disponível em <https://atrimon.org.br/atrimon-divulga-texto-atualizado-da-nota-recomendatoria-nr-no-01-2022/#:~:text=A%20Atricon%20publicou%20o%20texto,as%20chamadas%20%E2%80%9Cemendas%20p ix%E2%80%9D.>



dúvidas quanto à competência para a realização do controle dos recursos repassados pela União e/ou pelos Estados a título de transferências especiais”, e recomendando aos TCs não apenas que as fiscalizassem, mas também que orientassem os gestores dos entes federados beneficiários sobre a necessidade de detalhar a execução desses recursos e registrar adequadamente essa receita, além de fazerem constar essas informações na plataforma “Transferegov” (que substituiu a “Plataforma + Brasil”) o que, embora contribua para a transparência e para o controle social, não consiste em exigência legal.

A NR circulou entre os TCs recentemente, em outubro de 2023, com o seu envio, via Ofício da ATRICON¹⁷ – no qual a entidade menciona também o Acórdão do Tribunal de Contas da União – TCU nº 518/2023 – Plenário.

Esse Acórdão foi exarado no processo TC 032.080/2021-2, que trata de Consulta, e que teve como origem uma Representação de Deputado Federal acerca dos procedimentos para fiscalização dos recursos destinados aos entes subnacionais por meio de transferências especiais viabilizadas por emendas ao orçamento da União.

O voto foi no seguinte sentido:

“9.2. responder ao consulente que, por força da determinação contida no art. 166-A, § 2o, inciso II, da Constituição Federal, no sentido de que os recursos relativos às transferências especiais “pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira”:

9.2.1. a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos obtidos por meio de transferência especial pelo ente federado é de competência do sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas;

9.2.2. a fiscalização sobre o cumprimento, pelo ente beneficiário da transferência especial, das condicionantes que a legitimam, previstas no art. 166-A, § 1o, incisos I e II, § 2o, inciso III, e § 5o, é de competência federal, incluindo o Tribunal de Contas da União;

9.2.3. a comprovação do cumprimento das condicionantes constitucionais será feita pelo ente federado por meio de informações e documentos inseridos na Plataforma +Brasil (ou no Transferegov.br), na forma e nos prazos disciplinados em instrução normativa a ser editada pelo TCU, dispensada a prestação de contas para esse fim específico e reservadas as competências próprias dos tribunais de contas locais na fiscalização sobre a aplicação dos recursos;

9.2.4. se for verificado o descumprimento de qualquer condicionante, tornando inválida a transferência especial, ou a omissão no dever de disponibilizar os elementos necessários à sua verificação, o TCU poderá instaurar processo de tomada de contas especial, com vistas à responsabilização do ente federado pelo débito decorrente do desvio para finalidade irregular ou da não comprovação da regularidade, a ser recolhido aos cofres da União, bem como para eventual aplicação de sanções ao gestor que

¹⁷ Além da Plataforma Transferegov - mencionada na NR, a Atricon indica no referido Ofício o site “Tesouro Nacional Transparente”, como fonte de consulta sobre as transferências especiais.



praticou o ato infringente, comissivo ou omissivo” (...) (grifo nosso, Acórdão TCU nº 518/2023 - Plenário)

Nesse sentido, verifica-se que no entendimento do TCU a fiscalização dos recursos provenientes de transferências especiais será executada pelo TCU e pelos tribunais de contas locais, ficando o primeiro com a fiscalização das condicionantes constitucionais e os tribunais locais com a fiscalização da aplicação dos recursos pelos entes recebedores.

O item 9.2.3 do referido Acórdão diz que instrução normativa do TCU irá disciplinar a comprovação das condicionantes constitucionais pelos entes recebedores que deverão fazê-la no portal Transferegov e reserva as competências próprias dos tribunais de contas locais na fiscalização sobre a **aplicação** dos recursos.

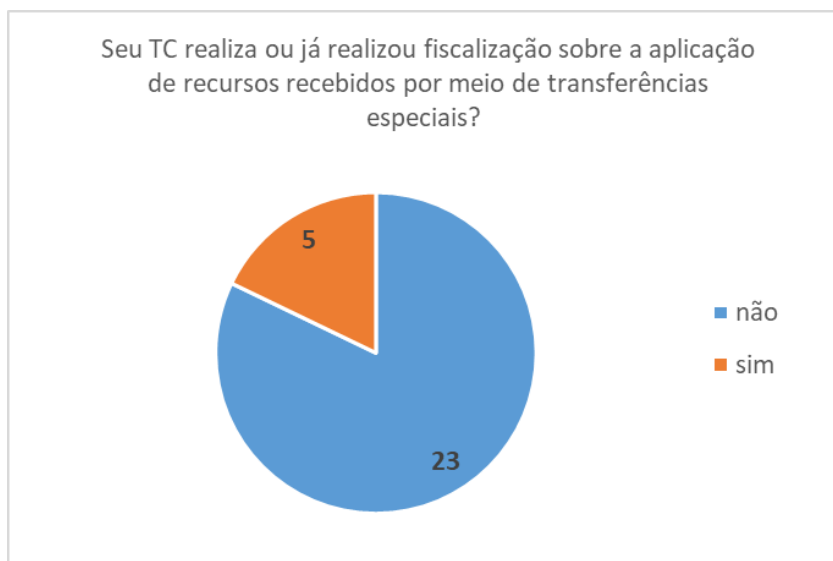
Porém, observa-se que as condicionantes constitucionais estão relacionadas com a *aplicação* dos recursos: não poderão ser **aplicados** em pessoal e encargos da dívida; deverão ser **aplicados** pelo menos 70% em despesas de capital; deverão ser **aplicados** em programas finalísticos do poder executivo do ente recebedor.

Dessa forma, verifica-se a imprescindibilidade da cooperação entre os tribunais locais e o Tribunal de Contas da União para evitar conflitos de competências e de forma a otimizar os resultados das fiscalizações.

5 RESULTADOS DA PESQUISA JUNTO AOS TCs

Entre 22 e 29/09/2023, por meio do Informe 11/2023-Rede Integrar, foi disponibilizado ao conjunto dos TCs link para preenchimento de formulário destinado a levantar informações sobre fiscalizações realizadas e captação de informações sobre a aplicação, pelos entes federativos, de recursos de transferências especiais, oriundos das emendas parlamentares individuais impositivas.

A pesquisa obteve resposta de 28 dos 32 TCs dos estados, municípios e DF, e revelou o seguinte panorama sobre a realização de trabalhos de fiscalização sobre o tema, nesse universo:



Dentre os 08 trabalhos mencionados pelos TCs TCE-ES¹⁸, TCM-RJ¹⁹, TCM-SP²⁰, TCE-SP²¹, TCE-PB²², prevalece abordagem no Relatório (Anual) de (Acompanhamento de) Gestão dos Municípios²³.

Complementarmente, vale observar que foram identificados trabalhos de fiscalização sobre transferências especiais decorrentes de emendas parlamentares ao

¹⁸ Auditoria. Publicação não disponível quando da resposta à pesquisa.

¹⁹ Processo 40/101624/203 em tramitação e sem decisão quando da resposta à pesquisa - Relatório de Auditoria Integrada (Financeira e de Conformidade) na Gestão Orçamentária e Fiscal do Município do Rio de Janeiro - exercício 2022.

²⁰ Vide idem 4.4 do Relatório Anual de Fiscalização – 2022. Disponível em <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/62231>

²¹ No caso do TCE-SP, foram encaminhados *links* para comunicados aos jurisdicionados sobre o tema: . SDG nº 46/2023 comunica que as Prefeituras Municipais deverão (...) prestar as informações sobre as transferências recebidas na forma do art. 166-A da Constituição Federal (...) respondendo ao questionário disponível no Portal do TCESP [Levantamento]. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/comunicado/prestacao-informacoes-sobre-transferencias-recebidas-forma-art-166>

. SDG nº 57/2023: alerta os gestores sobre as vedações na aplicação dos recursos oriundos das transferências e reitera que é “obrigação legal promover a devida contabilização, registro e controle, bem como dar publicidade dos recursos recebidos e a sua destinação”, ao que ainda acrescenta: “Eventuais ocorrências envolvendo falhas de registro e contabilização, bem como ausência da necessária e legal transparência serão objeto de apontamentos da Fiscalização nos respectivos relatórios de Contas Anuais, sem prejuízo de providências específicas, inclusive aplicação de multa, nos termos do artigo 104 da Lei Orgânica deste Tribunal, e comunicação ao Ministério Público, a critério do Conselheiro Relator.” Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/comunicado/emenda-pix>

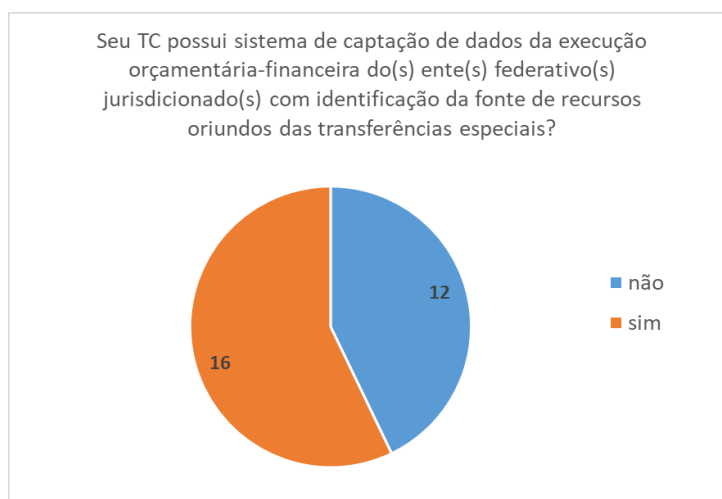
²² Vale notar que o TCE-PB emite alerta sobre incorreção na contabilização da receita/despesa.

²³ Os nomes específicos variam entre os TCs.

orçamento dos Estados (repassadas aos municípios), nos seguintes TCs: TCE-PI²⁴, TCE-RN²⁵ e TCE-MG²⁶.

A Controladoria Geral da União (CGU) encaminhou ao TCE-PR, para as providências cabíveis, achados do Relatório de Auditoria 968153²⁷, referente à avaliação sobre o processo de alocação de emendas individuais por meio de Transferências Especiais, relativos a 05 Municípios do Paraná, em 2022. Desdobrado em 05 Representações²⁸, as discussões levaram à instauração de Prejulgado - nº. 474335/23, até o fechamento deste relatório pendente de decisão.

Além das fiscalizações realizadas a pesquisa buscou identificar a existência, nos TCs dos estados, municípios e DF, de sistema de captação de dados da execução orçamentária-financeira do(s) ente(s) federativo(s) jurisdicionado(s), com identificação da fonte de recursos oriundos das transferências especiais. Seguem os resultados:



²⁴ Processo TC 003092/19. Fiscalização com o objetivo de verificar a normatização e utilização do instituto das emendas parlamentares impositivas no âmbito do estado do Piauí (2017-2019). Disponível em <https://sistemas.tce.pi.gov.br/tceviewer/index.xhtml?codigoProtocolo=003092/2019>

²⁵ Processo 3596/2022-TC. Levantamento destinado à coleta de informações e análise de dados pertinentes à normatização e execução das emendas parlamentares individuais impositivas ao Orçamento Geral do Estado, permitindo uma visão sistêmica sobre esse importante instrumento de alteração da alocação orçamentária, além de obter informações que poderão orientar a atuação fiscalizatória futura deste Tribunal de Contas acerca do tema. Disponível em <https://www.tce.rn.gov.br/Noticias/NoticiaDetalhada/4288#gsc.tab=0>

²⁶ Dentre outras atribuições, a Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado (Cfamege) faz a análise técnica do Balanço Geral do Estado; as Emendas Parlamentares de Execução Obrigatória constituem um dos diversos temas analisados. Está em planejamento a elaboração de relatório específico sobre aplicação das emendas no monitoramento da Macrogestão de Belo Horizonte.

²⁷ Para o Relatório da CGU, v. Referências Complementares. No TCE-PR o Ofício foi protocolado como Requerimento Externo sob o n.º 10015/23.

²⁸ Protocolos 22528/23, 22560/23, 22579/23, 22587/23 e 10015/23.



A presença de sistemas de captação de dados favorece a identificação de riscos e de fragilidades na aplicação desses recursos, facilitando a realização de fiscalizações.

6 CONCLUSÃO

Com base nas atividades desenvolvidas pelo Grupo Temático – GT Emendas Parlamentares é possível afirmar que o sistema de controle externo tem baixa atuação sobre a fiscalização das emendas individuais impositivas feitas ao Orçamento da União, na modalidade de transferência especial. Paralelamente, verificou-se oportunidade, viabilidade e urgência de constituírem objeto de fiscalização, dado que riscos inerentes ao objeto, tais como a não exigência de celebração de convênio ou instrumento congênere para a execução dos recursos pelos entes federativos beneficiários, comprometem sobremaneira a transparência na aplicação desses recursos e as finalidades a eles atribuídas pela CF/88.

Dado o baixo envolvimento dos TCs e a escassez de trabalhos sobre o tema, não foi possível traçar conclusões sobre o nível de detalhamento das informações sobre a aplicação das receitas decorrentes dessas transferências nos entes federativos, mas a pesquisa realizada junto aos TCs (item 5) revela que é crítica a captação de dados de execução orçamentária-financeira dos jurisdicionados com a identificação da fonte de recursos oriundos das transferências especiais.

A baixa atuação do sistema de controle externo sobre o tema se deve, em parte, ao fato de que a operacionalização desse objeto implica em uma mudança na lógica da competência de fiscalização: em que pese os recursos serem originários do Orçamento da União, o inciso II do artigo 166-A da Constituição Federal deixa claro que os recursos pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira. Apesar do comando constitucional e da assertividade da Nota Recomendatória 01/2022 da Atricon e de debates refletidos, por exemplo, no Acórdão TCU nº 518/2023 – Plenário, verifica-se ausência de internalização e imaturidade nos debates sobre a competência dos órgãos de controle. Destaca-se nesse contexto a necessidade de diferenciação das *condicionantes* para o recebimento desses recursos e da sua *aplicação*, o que revela a imprescindibilidade da cooperação entre os tribunais locais e o Tribunal de Contas da União. A não priorização desse objeto no âmbito local também decorre da pulverização



dos recursos entre os jurisdicionados, que contrasta com a materialidade que se verifica no âmbito da União.

Em todo caso, sugere-se que sejam elaboradas fiscalizações com base nos principais riscos identificados, constantes do item 3 acima.

7 PROPOSTA PARA O PLANEJAMENTO DE AÇÕES DA REDE INTEGRAR 2024

Com base nas conclusões do GT foi elaborada proposta de trabalho para 2024, no âmbito da Rede Integrar. Em outubro de 2023 a Secretaria Executiva da Rede promoveu reunião com a coordenação do GT Emendas e representantes da AudTransferências, unidade do TCU, com a finalidade de alinhar propostas feitas pelas partes sobre a fiscalização de transferências especiais para o Planejamento Anual de Trabalhos da Rede para 2024. A produtiva discussão resultou na seguinte proposta:

TEMA: Transferências Especiais

Título: Preparação do sistema de controle externo para a fiscalização das Transferências Especiais previstas no art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal, com posterior elaboração de modelo de fiscalização contínua e realização de fiscalização conjunta.

Abrangência: Nacional

Forma de cooperação: Compartilhamento de metodologias, processos de trabalho e tecnologias; fiscalização conjunta

Justificativa: as transferências especiais foram criadas pela EC 105/2019, que acrescentou o art. 166-A, à Constituição Federal. Trata-se de modelo inovador de transferência de recursos da União para estados e municípios. O repasse é realizado de forma direta aos entes beneficiários, sem necessidade de vinculação a uma política pública específica, sem definição do objeto que será executado e sem observar às metas previstas no Plano Plurianual da União ou dos estados e municípios. O volume de recursos destinado a esse tipo de emenda vem aumentando a cada ano: a) em 2020, foram transferidos R\$ 621 milhões; b) em 2021 foram disponibilizados R\$ 2,04 bilhões;



c) em 2022 foram destinados R\$ 3,32 bilhões. No orçamento de 2023 foram previstos R\$ 6,5 bilhões para esse tipo de emendas.

Além disso, a transparência ativa na execução desses recursos é bastante limitada, face à ausência de regulamentação legal específica sobre a matéria. Recentemente foi publicado o Acórdão 518/2023–TCU–Plenário, que firmou o entendimento de que os entes beneficiários das emendas devem realizar a inserção de informações e documentos sobre a execução dos recursos na Plataforma Transferegov.br, na forma e nos prazos disciplinados em instrução normativa a ser editada pelo TCU, para fins de se comprovar o cumprimento das condicionantes constitucionais. Contudo, como a citada instrução normativa ainda não foi editada, os recebedores dos recursos continuam sem obrigatoriedade de alimentarem o Transferegov.br com informações sobre a execução dos recursos. O Acórdão 518/2023 ainda fixou o entendimento do TCU sobre a quem compete a fiscalização das transferências especiais, deixando assentado que: 9.2.1. a fiscalização sobre aplicação de recursos provenientes de transferência especial, quanto à regularidade das despesas, é de competência do sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas, desde a promulgação da Emenda Constitucional 105, de 12 de dezembro de 2019; 9.2.2. a fiscalização sobre o cumprimento, pelo ente beneficiário da transferência especial, das condicionantes que a legitimam, previstas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, § 2º, inciso III, e § 5º, é de competência federal, incluindo o Tribunal de Contas da União; (Grifou-se). Dessa forma, a atuação dos órgãos de controle federal e estadual mostra-se relevante para verificar a regularidade da execução desses recursos, aferir se os entes beneficiários estão cumprindo as condicionantes constitucionais, assim como para propiciar transparência na execução dos recursos.

Objetivos:

a) Uniformizar entendimento e internalizar normas de competência de fiscalização sobre o tema “transferências especiais”; articular com entidades representativas e stakeholders externos para a padronização da estrutura das informações sobre a aplicação dos recursos recebidos via transferências especiais; promover ação de capacitação para os TCs, discutir critérios e procedimentos de fiscalização; realizar auditoria piloto;



b) realizar auditoria coordenada, pelo Tribunal de Contas da União e pelos tribunais de contas dos estados, Distrito Federal e municípios que aderirem à proposta, tendo como objeto de fiscalização as transferências especiais previstas no art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal; e

c) elaborar modelo de fiscalização contínua das transferências especiais, por parte do TCU e dos Tribunais de Contas estaduais, TCDF e tribunais de contas municipais.

Etapas:

a) A partir do 1º trimestre: promoção de estudos e avaliação da oportunidade de seleção de fiscalizações com base em indicadores e informações que apontem para problemas e fatores críticos associados ao objeto; fomento à capacitação e ao desenvolvimento profissional em avaliação e fiscalização de políticas públicas descentralizadas (art. 9º, I e VI, do RI da Rede Integrar); previsão de concluir essa parte até o final do 1º trimestre;

b) A partir do 2º trimestre: desenvolvimento conjunto de metodologias, processos de trabalho e tecnologias específicas que apoiem a fiscalização das transferências especiais; viabilização do intercâmbio de informações sobre aspectos que tangenciam a competência de atuação mais de um TC e que podem impactar na efetividade da fiscalização (art. 9º, III e IV, do RI da Rede Integrar); previsão de concluir essa parte até o final do 2º trimestre;

c) A partir do 3º trimestre: fiscalização conjunta (art.9º, II, do RI da Rede Integrar); previsão de concluir essa parte até o final do 4º trimestre.

Expectativa de participação dos tribunais: da parte dos tribunais de contas dos estados, TCDF e municípios, as fiscalizações terão como finalidade verificar a regularidade da execução dos recursos repassados por meio das transferências especiais. O TCU aferirá se os entes beneficiários das emendas estão cumprindo as condicionantes previstas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, § 2º, inciso III, e § 5º, da Constituição Federal. Além disso, todos trabalharão em conjunto para elaboração de um modelo de fiscalização contínua das transferências especiais. Destaca-se que cada tribunal poderá participar das três fases de maneira independente uma da outra. Não é necessário participar de todas as fases, considerando que cada fase tem um produto e um prazo específico para conclusão. OBSERVAÇÃO: poderá haver consultas parciais sobre o interesse dos TCs na participação das diferentes fases da cooperação.



Produtos esperados:

- a) padronização da estrutura das informações, critérios de seleção e procedimentos para a fiscalização das transferências especiais;
- b) grupo de discussão e normatização sobre o tema;
- c) auditoria piloto;
- d) relatório de auditoria unificado pelo TCU, com as constatações relacionadas ao cumprimento das condicionantes previstas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, § 2º, inciso III, e § 5º, da Constituição Federal;
- e) relatórios de auditoria dos TCs participantes, com as constatações relacionadas à regularidade da execução dos recursos repassados por meio das transferências especiais;
- f) minuta de proposta com modelo de fiscalização contínua das transferências especiais, por parte do TCU e dos Tribunais de Contas estaduais, TCDF e tribunais de contas municipais.

Período de realização: 1º trimestre de 2024; 2º trimestre de 2024; 3º trimestre de 2024; 4º trimestre de 2024.

Deliberação terminativa sobre as propostas que integrarão o Plano ocorrerá em reunião do Comitê Técnico da Rede Integrar no dia 29/11/23.

REFERÊNCIAS COMPLEMENTARES

ALMEIDA, DAYSON P. B. DE. **Transferências especiais e incentivos parlamentares**. XI Prêmio SOF de monografias, 2º lugar. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/6929>

COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO DO CONGRESSO NACIONAL. **Audiência Pública sobre a fiscalização de Transferências Especiais**. 17/08/2023. Disponível em <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/69180>

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. **RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO. Avaliação da execução e prestação de contas dos recursos de emendas individuais alocados em Transferências Especiais. Exercício 2022**. Publicado em 06/12/2022. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/?colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&fixos=#lista>



GREGGIANIN, E.; ALMEIDA, D. P.; GURGEL, M.; ALMEIDA, T. M. A. **Emendas Orçamentárias e Políticas Públicas. Estudo técnico nº 06/2023.** Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/estudo-conof_cd_-no-06-2023_-emendas-orcamentarias-e-politicas-publicas

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Portal de Informações para Todos. Painel de Emendas Parlamentares – Despesas Municipais e Estaduais.** Disponível em <https://servicos.tce.pr.gov.br/TCEPR/Tribunal/Relacon/EmendasParlamentares/EmendasParlamentaresConsulta/EmendasParlamentaresBI>



ANEXO – GT Emendas Parlamentares – composição e principais atividades desenvolvidas

COMPOSIÇÃO DO GT EMENDAS PARLAMENTARES

TC	Representante(s):
TCE-AC	Den do Nascimento Lima
	Valci Guedes de Oliveira
TCE-CE	Francisco Gennison Sales Lins
TCE-ES	Donato Volkers Moutinho
	Rogério Oliveira de Jesus
TCE-MG	Vívian Santos de Moraes
TCE-MS	Felipe Cavassan Nogueira
TCE-PI	Liana de Castro Melo
TCE-PR	Adriana Domingos (coord.)
	Mirian de Oliveira Gil
TCE-RN	Márcio Fernando Vasconcelos Paiva
	Larissa de Macedo Almeida
TCE-SC	Renato Costa
	Oswaldo Faria de Oliveira
TCE-SE	Fernando Monteiro Marcelino
TCM-GO	José Carlos Lucindo
TCM-PA	Luiz Fernando Silva Lima
	Elen Pantoja de Moraes
TCM-RJ	Beatriz Dianin Ribeiro de Sousa

PRINCIPAIS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS:

- ✓ 10 (dez) reuniões online realizadas entre 18/05/23 e 05/10/23
- ✓ Leitura e discussão de material de apoio
- ✓ Participação de convidados externos, com destaque para representantes da CGU, MGI e Atricon
- ✓ Participação, como ouvintes, de Audiência Pública da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional sobre a fiscalização de Transferências Especiais, em 17/08/2023.