



REDE INTEGRAR
FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESCENTRALIZADAS

TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS

Relatório da Ação nº 30 do Plano Anual de Trabalho de 2024

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

Novembro de 2024



SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	3
2	VISÃO GERAL DO TEMA	5
3	PRODUTOS.....	8
3.1	Debates	9
3.1.1	ADIs nº 7688, 7695 e 7697.....	22
3.2	Fiscalização	25
3.3	Modelo de fiscalização contínua	35
4	CONCLUSÃO	36
	APÊNDICE.....	40

1 INTRODUÇÃO

A Rede Integrar é um espaço colegiado de natureza colaborativa, formada a partir de acordo de cooperação técnica firmado no ano de 2020 entre o Instituto Rui Barbosa (IRB), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o Tribunal de Contas da União (TCU) e demais Tribunais de Contas aderentes, com a finalidade de fortalecer a atuação coordenada do controle externo por meio de ações de cooperação e contribuir para o aperfeiçoamento do ciclo de implementação de políticas descentralizadas no Brasil¹.

Dentre as ações previstas no Plano Anual de Trabalho (PAT) da Rede para 2024², a Ação nº 30 foi definida com a finalidade de “*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*”, a fim de cumprir os seguintes 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

¹ Mais informações sobre a Rede Integrar disponíveis em: <https://redeintegrar.irbcontas.org.br>. Último acesso em 27 de outubro de 2024.

² Disponível em https://redeintegrar.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2024/01/PLANO_ANUAL_DE_TRABALHO_2024.pdf. Último acesso em 27 de outubro de 2024.

- c. elaborar modelo de fiscalização contínua das transferências especiais, por parte do TCU e dos Tribunais de Contas dos estados, Distrito Federal e municípios.

E, como produtos esperados, foram previstos:

- 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 Tribunais de Contas 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 participantes.

Para a condução das atividades, foi constituído um grupo de trabalho composto por 45 servidores representantes de 22 Tribunais de Contas do Brasil, sob a coordenação de equipes do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Neste relatório são apresentadas as principais ações realizadas e resultados alcançados.

2 VISÃO GERAL DO TEMA

As transferências especiais, popularmente chamadas de “emendas PIX”, foram introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Emenda Constitucional nº 105/2019, que acrescentou à Constituição Federal o art. 166-A, abaixo transcrito:

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;

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;

II - encargos referentes ao serviço da dívida.

§ 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 congênere;

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.

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão:

I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e

II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União



§ 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. (Grifamos)

O *caput* do art. 166-A trata das emendas individuais impositivas, que são propostas de execução obrigatória apresentadas por deputados federais e senadores ao projeto de lei orçamentária da União, com a finalidade de alocar recursos federais aos estados, Distrito Federal e municípios. O valor total disponibilizado para os repasses deve respeitar o limite de 2% da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, e observar a destinação obrigatória de metade desse percentual a ações e serviços públicos de saúde³.

Duas modalidades de emendas individuais impositivas foram previstas pela norma constitucional: as transferências com finalidade definida e as transferências especiais, estas objeto das atividades do grupo de trabalho.

A transferência especial é, portanto, instrumento de repasse direto de recursos da União aos demais entes federados, de livre escolha pelos parlamentares⁴, que se distingue das demais transferências por dispensar a celebração de convênios ou instrumentos congêneres, tampouco a vinculação a projetos ou atividades específicas, bastando que sua aplicação seja destinada a programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente beneficiado.

Além disso, embora o dispositivo constitucional tenha previsto que os recursos repassados pertencerão ao ente federado beneficiado no ato da efetiva transferência financeira, também estabeleceu algumas condições para a sua

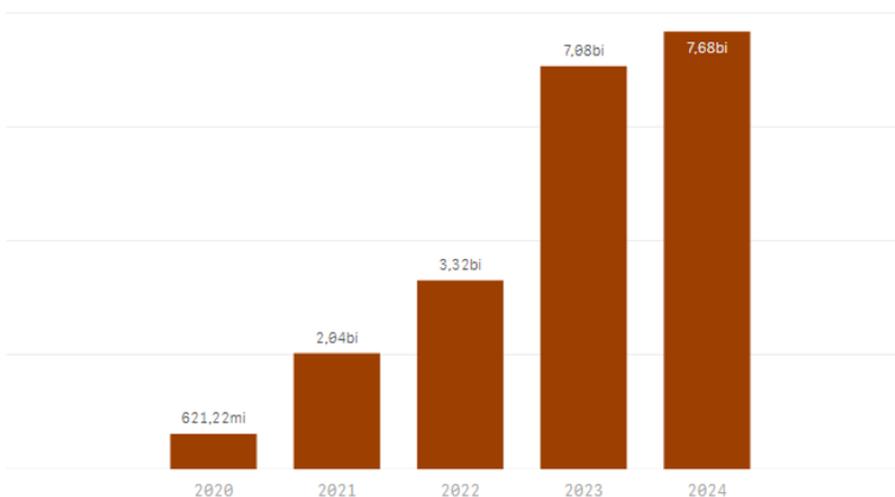
³ Conforme § 9º do art. 166 da Constituição Federal.

⁴ A partir de decisão cautelar proferida em 1º de agosto de 2024 na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7688, o STF determinou “5) que, doravante, a destinação de transferências especiais (“emendas PIX”) tenha absoluta vinculação federativa, isto é, Deputados e Senadores só poderão indicá-las para o Estado (ou para Município integrante do Estado) pelo qual foi eleito, em virtude do disposto nos arts. 45 e 46 da Constituição, salvo projeto de âmbito nacional cuja execução ultrapasse os limites territoriais do Estado do parlamentar;”

utilização, como a vedação de execução em despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas, bem como em encargos referentes ao serviço da dívida. Condiçãoou, ainda, a destinação de pelo menos 70% dos recursos para despesas de capital.

Desde a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 105/2019, os valores empenhados nessa modalidade vêm aumentando significativamente, conforme gráfico demonstrativo extraído do Painel de Emendas do portal SIGA Brasil⁵:

Comprometido (Empenhado) por Ano da Execução



Fonte: SIGA Brasil (Senado Federal | Consultoria de Orçamentos | Prodasen). Consulta realizada em 27/10/2024.

Como visto, a crescente utilização dessas emendas como meio de repasse de recursos públicos reforça a necessidade de aperfeiçoamento e fortalecimento dos mecanismos de controle externo para a adequada fiscalização das transferências especiais.

⁵ Disponível em: https://www9qs.senado.leg.br/extensions/Siga_Brasil_Emendas/Siga_Brasil_Emendas.html
Último acesso em 27 de outubro de 2024.

3 PRODUTOS

As atividades do grupo iniciaram em 5 de março de 2024 a partir de reunião dos representantes do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná para a definição do cronograma e das etapas do trabalho.

A fim de otimizar o desenvolvimento das atividades e a apresentação dos resultados, os produtos previstos nesta ação foram agrupados em três fases distintas:

1. Debates (março a julho de 2024):

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.*

2. Fiscalização (julho a outubro de 2024):

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.*

3. Modelo de fiscalização contínua (setembro e outubro de 2024):

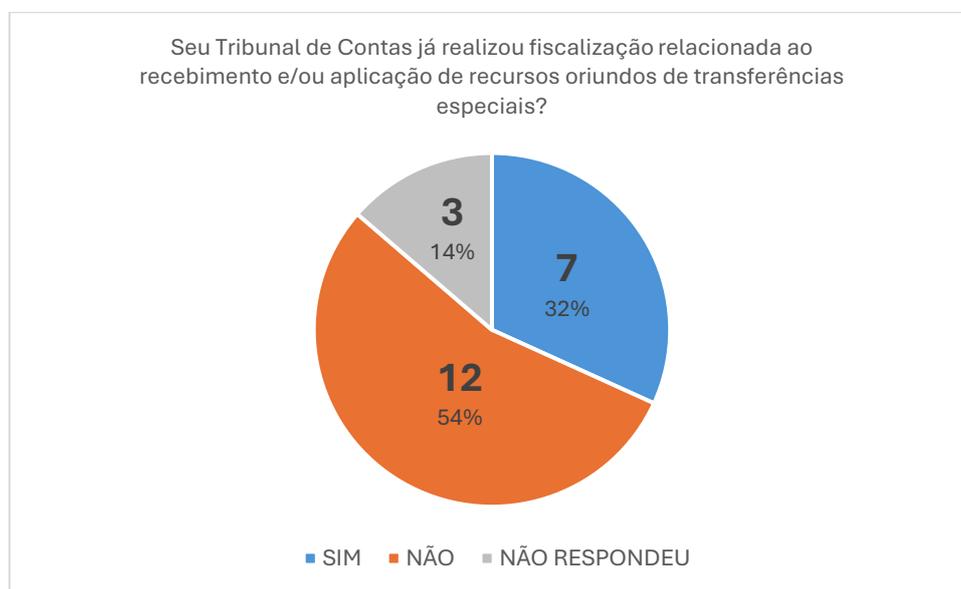
f. *Minuta de proposta com modelo de fiscalização contínua das transferências especiais, por parte do TCU e dos Tribunais de Contas estaduais, TCDF e Tribunais de Contas municipais.*

A partir disso, foram realizadas em média duas reuniões mensais com todos os participantes do grupo de trabalho, cujas atividades e resultados serão apresentados nos tópicos seguintes.

3.1 Debates

A primeira etapa foi iniciada com o envio de questionário aos participantes, elaborado no aplicativo Microsoft Forms, para levantamento de informações acerca do panorama das fiscalizações relacionadas a transferências especiais no âmbito de cada Tribunal de Contas.

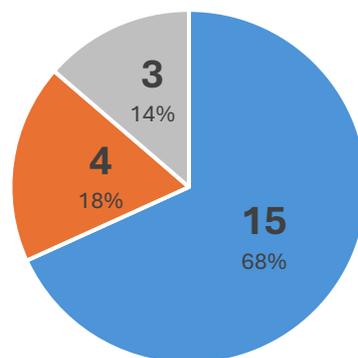
Dos 22 Tribunais de Contas representados, foram obtidas respostas de 19 participantes, cujas questões e resultados estão sintetizados nos gráficos a seguir apresentados:



Até a data do levantamento, observa-se um número relativamente baixo de fiscalizações realizadas. Dentre os que responderam positivamente à questão, os procedimentos fiscalizatórios descritos foram:

- *“Auditoria de Conformidade, cujo objetivo foi verificar a legalidade na utilização de recursos públicos oriundos das transferências voluntárias”.*
- *“Verificação, nos processos de contas de governo, da adequação dos registros contábeis referentes às emendas destinadas para despesas correntes”.*
- *“Realização de levantamento acerca do volume de recursos destinados aos municípios do Estado por meio de emendas dos parlamentares ao orçamento federal no exercício 2023”.*
- *“Realização de auditoria integrada em 2023 (financeira e de conformidade) no tema Gestão Orçamentária e Fiscal referente ao exercício de 2022. Um dos objetivos da fiscalização foi verificar se os recursos transferidos por meio de emendas impositivas apresentadas ao projeto de Lei Orçamentária Anual da União, na modalidade Transferência Especial, estavam sendo aplicados conforme determinado no art. 166-A da CF/1988, acrescido pela EC n.º 105/2019”.*
- *“Procedimento fiscalizatório de conformidade no tema transferências especiais. Buscou-se verificar a contabilização da receita de transferências especiais, se foi elaborado o plano de aplicação e divulgado no Portal de Transparência e se a aplicação dos recursos nas fontes de recursos de transferências especiais atenderam a Constituição Federal”.*
- *“Fiscalização na Modalidade de Acompanhamento, com o objetivo de acompanhar o atendimento, por parte dos entes subnacionais das condicionantes estabelecidas nos incisos I e II do §1º, no inciso III do §2º e §5º do Art. 166-A, da Constituição Federal, relativas às transferências especiais”.*
- *“Desenvolvimento e disponibilização, como ferramenta de transparência e consulta pública, de painel com dados de receitas e despesas relativas a valores transferidos ao estado e aos municípios por meio de emendas parlamentares; notificação dos municípios para ajustes nas classificações orçamentárias de recursos oriundos de transferências especiais”.*

Seu Tribunal de Contas possui sistema de captação de dados da execução orçamentária e financeira dos respectivos entes jurisdicionados, de forma sistemática, automatizada e periódica?



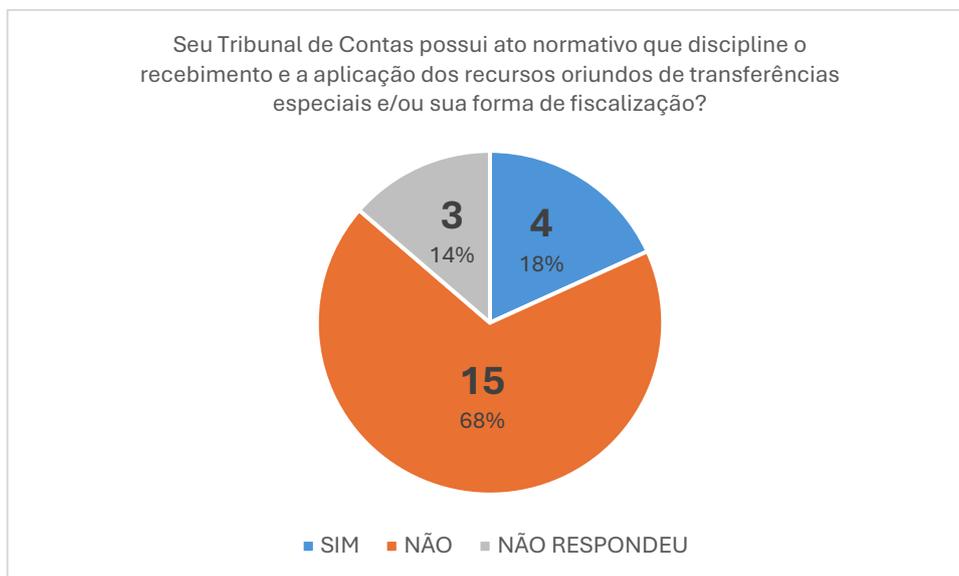
■ SIM ■ NÃO ■ NÃO RESPONDEU

Para que o controle externo da execução orçamentária e financeira seja eficaz, é essencial que os dados sejam captados por meio de um sistema automatizado que assegure a correta classificação e identifique a origem e a aplicação dos recursos.

Nesse sentido, a Portaria nº 710/2021 da Secretaria do Tesouro Nacional⁶, de observância obrigatória pelos entes subnacionais, estabeleceu como padrão a fonte nº 706 para o controle dos recursos transferidos pela União aos estados, Distrito Federal e municípios por meio de transferências especiais.

Dos 19 Tribunais de Contas que responderam ao questionário, 21% não possuem um sistema de captação de dados, o que evidencia possíveis fragilidades na fiscalização da aplicação dos recursos.

⁶ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-710-de-25-de-fevereiro-de-2021-305389863>. Último acesso em 27 de outubro de 2024.



Quanto à regulamentação da fiscalização de recursos provenientes de transferências especiais, 4 Tribunais de Contas informaram possuir ato normativo próprio, sendo:

- Tribunal de Contas da União: Instrução Normativa nº 93/2024⁷, que dispõe sobre a fiscalização, pelo TCU, de recursos alocados aos estados, Distrito Federal e municípios por meio de transferências especiais, conforme previsto no inciso I do art. 166-A da Constituição Federal;
- Tribunal de Contas do Estado de Rondônia: Nota Técnica nº 01/2024/SGCE⁸, que estabelece “recomendações aos Municípios do Estado de Rondônia quanto ao emprego, gestão e controle dos recursos oriundos das transferências especiais de que trata a Emenda Constitucional n. 105/2019”;
- Tribunal de Contas do Estado de Roraima: Instrução Normativa nº 002/2023⁹, que “disciplina a remessa de dados e informações de transferências especiais de recursos decorrentes de emendas individuais impositivas”;

⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-tcu-no-93-de-17-de-janeiro-de-2024>. Último acesso em 27 de outubro de 2024.

⁸ Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2024/04/Nota-tecnica-1-2024.pdf>. Último acesso em 27 de outubro de 2024.

⁹ Disponível em: https://wiki.tcrr.tc.br/index.php/INSTRU%C3%87%C3%83O_NORMATIVA_002/2023. Último acesso em 27 de outubro de 2024.

- Tribunal de Contas do Estado do Paraná: Prejulgado nº 35¹⁰, oriundo do Acórdão nº 2363/2024 – Tribunal Pleno¹¹.

Por fim, foi questionado acerca das dificuldades enfrentadas pelos Tribunais de Contas para o controle externo das transferências especiais. Os principais desafios citados foram:

- Identificação da vinculação entre os dados da fonte e da destinação dos recursos;
- Incorreção das classificações orçamentárias registradas pelos entes beneficiados;
- Consulta às informações de repasse dos recursos nas plataformas de dados do governo federal;
- Decurso de tempo entre o recebimento e a execução dos recursos pelos entes beneficiados;
- Ausência de captação automática dos dados de repasse dos recursos;
- Ausência de ato normativo que discipline a forma de fiscalização das emendas individuais;
- Insuficiência de pessoal para a execução das fiscalizações.

Considerando o panorama apresentado, notadamente no que se refere às fiscalizações realizadas – as quais tiveram como escopo, principalmente, a conformidade da aplicação dos recursos em relação às vedações previstas no art. 166-A da Constituição Federal –, os debates foram iniciados a partir do compartilhamento de informações sobre a competência fiscalizatória das transferências especiais.

¹⁰ Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2024/8/pdf/00387364.pdf>. Último acesso em 27 de outubro de 2024.

¹¹ Embora não seja considerado um ato normativo em sentido estrito, o Prejulgado é um instrumento previsto no art. 79 da Lei Complementar nº 113/2005 (Lei Orgânica do TCE-PR), para pronunciamento do órgão colegiado acerca de interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da Administração, que deve ser aplicado de forma geral e vinculante até eventual reforma do Prejulgado.

Nesse ponto, destacou-se o teor da Instrução Normativa nº 93/2024 do Tribunal de Contas da União¹², originada a partir de decisão proferida no Acórdão nº 518/2023 – Plenário¹³ (processo de Consulta nº 032.080/2021-2), que determinou em seu item 9.3.1¹⁴ a regulamentação da matéria.

Dentre os principais pontos regulamentados, foi prevista a obrigatoriedade de inserção de informações e documentos sobre a execução dos recursos na plataforma Transferegov; os prazos de execução, pelo ente beneficiário, do objeto dos recursos recebidos; a competência do TCU para a fiscalização do cumprimento das condicionantes supra mencionadas; e a comunicação ao respectivo Tribunal de Contas Estadual, Distrital ou Municipal, bem como aos Ministérios Públicos da União e dos Estados, para conhecimento e adoção de providências nos casos em que a irregularidade constatada não se referir ao atendimento das referidas condicionantes.

Considerando, porém, os itens 9.2.1 e 9.2.2 do Acórdão nº 518/2023 - Plenário¹⁵ – que delimitaram, respectivamente, a competência do sistema de controle local para “a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos obtidos por meio de transferência especial” e a

¹² Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-tcu-no-93-de-17-de-janeiro-de-2024>. Último acesso em 27 de outubro de 2024.

¹³ Processo de Consulta nº 032.080/2021-2. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A518%2520ANOACORDAO%253A2023%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0.

Último acesso em 27 de outubro de 2024.

¹⁴ “9.3.1. elabore anteprojeto de instrução normativa, a ser submetido à presidência do TCU, para a regulamentação, entre outras coisas que julgar necessárias em face do disposto na presente deliberação, dos elementos e informações que deverão ser fornecidos na Plataforma +Brasil (ou no Transferegov.br) bem como dos respectivos prazos a serem observados pelos entes federados beneficiários das transferências especiais referidas no art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal, a fim de que este Tribunal possa fiscalizar o cumprimento das condicionantes previstas nos §§ 1º, incisos I e II; 2º, inciso III; e 5º do aludido dispositivo e adotar as providências decorrentes”.

¹⁵ “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, 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”.

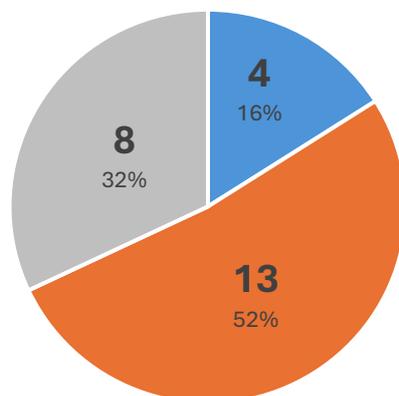
competência do TCU para “a fiscalização sobre o cumprimento, pelo ente beneficiário da transferência especial, das condicionantes que a legitimam, previstas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, § 2º, inciso III, e § 5º” – , o grupo de trabalho levantou questionamentos quanto:

- (i) à compatibilidade da decisão do órgão federal com o inciso II do § 2º do art. 166-A da Constituição Federal, que dispõe que os recursos repassados por meio de transferências especiais “*pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira*” – o que acarretaria, em tese, a competência do respectivo Tribunal de Contas do ente beneficiário para a fiscalização;
- (ii) à aplicabilidade da Instrução Normativa nº 93/2024-TCU no âmbito dos demais Tribunais de Contas, em vista da ausência de relação hierárquica entre os órgãos de controle externo, os quais se limitam às esferas dos respectivos entes federativos jurisdicionados.

Constatadas as diferentes perspectivas, inclusive entre servidores de um mesmo Tribunal de Contas, foi elaborado novo questionário a fim de sistematizar e registrar os opinativos.

Nessa oportunidade, foram obtidas respostas de 25 participantes integrantes de 20 Tribunais de Contas, cujas questões e resultados estão sintetizados nos gráficos que seguem:

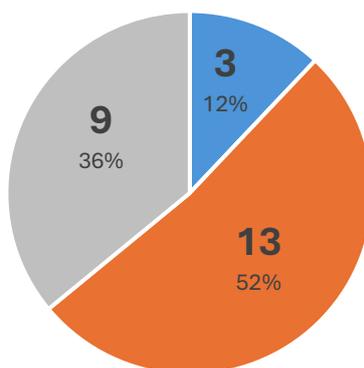
No seu entendimento, a fiscalização das condições previstas nos incisos I e II do §1º e inciso III do §2º do art. 166-A da CF/1988 compete:



- Somente ao Tribunal de Contas da União
- Somente ao Tribunal de Contas do ente federado beneficiado
- A ambos - TCU e TCE/TCM

Observa-se que, no entendimento de aproximadamente metade dos participantes, a fiscalização da vedação de aplicação dos recursos em despesas com pessoal, encargos sociais e encargos referentes ao serviço da dívida, bem como da aplicação dos recursos em programações finalísticas das áreas de competência do ente federado beneficiado, caberia somente ao órgão de controle local, não obstante a Instrução Normativa nº 93/2024-TCU disponha que essa competência caiba ao órgão da União.

No seu entendimento, a fiscalização da obrigatoriedade prevista no inciso § 5º do art. 166-A da CF/1988 (aplicação dos recursos recebidos por meio de transferências especiais em pelo menos 70% em despesas de capital) compete:



- Somente ao Tribunal de Contas da União
- Somente ao Tribunal de Contas do ente federado beneficiado
- A ambos - TCU e TCE/TCM

Sobre esse ponto, cabe destacar que a Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos do Governo Federal emitiu o Comunicado nº 16/2024¹⁶, esclarecendo aos entes recebedores de transferência especial que:

- (i) “A categoria econômica do gasto é definida em momento anterior à destinação da Emenda Especial, de modo que a verificação da aplicação de pelo menos 70% em despesas de capital é feita tanto no momento da indicação quanto no empenho. Logo, cabe aos parlamentares a observância do percentual mínimo de que trata o § 5º do art. 166-A da CF.
- (ii) Por essa razão, não compete ao ente beneficiário a definição do grupo de natureza da despesa dos recursos recebidos. Portanto, se os recursos de transferência especial foram destinados para capital, o

¹⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/comunicados/comunicados-gerais/2024/comunicado-16-2024-2013-transferencia-especial-observancia-do-percentual-previsto-no-art-166-a-ss-5o-da-cf>. Último acesso em 27 de outubro de 2024.

ente, obrigatoriamente, terá que executar nessa categoria de gasto; se em custeio, deverão ser gastos em custeio”.

Previamente ao referido Comunicado, o Ministério da Economia do Governo Federal já havia proferido entendimento semelhante nas Portarias Interministeriais nº 252/2020¹⁷ e 6.411/2021¹⁸, por meio das quais estabeleceu, ambas nos respectivos § 1º do art. 5º, que “a distribuição das emendas entre os beneficiários deverá observar, por autor, a destinação mínima obrigatória de setenta por cento da quota para investimentos e inversões financeiras, conforme disposto no § 5º do art. 166-A da Constituição”.

Ainda que os instrumentos tenham definido que a observância da aplicação de ao menos 70% dos recursos em despesas de capital deva ser feita em momento anterior ao repasse, o entendimento divergente de 52% dos participantes foi motivado pelo questionamento acerca da compatibilidade dessa disposição com a literalidade do § 5º do art. 166-A da Constituição Federal¹⁹, o que possibilitaria a interpretação de que a observância dos percentuais mínimos por categoria econômica deve ser feita pelo próprio ente beneficiado por ocasião da aplicação dos recursos.

Ao encontro desse entendimento, a Nota Recomendatória nº 01/2022 da Atricon²⁰ orientou em seus itens 3.3 e 3.4²¹ que os Tribunais de Contas devem

¹⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/portarias/portaria-interministerial-no-252-de-19-de-junho-de-2020#:~:text=PORTARIA%20INTERMINISTERIAL%20N%C2%BA%20252%2C%20DE%2019%20DE%20JUNHO%20DE%202020,-Estabelece%20normas%20de&text=OS%20MINISTROS%20DE%20ESTADO%20DA,XV%20e%20XVIII%20do%20art.> Último acesso em 27 de outubro de 2024.

¹⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/portarias/portaria-interministerial-me-segov-no-6-411-de-15-de-junho-de-2021>. Último acesso em 27 de outubro de 2024.

¹⁹ § 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.

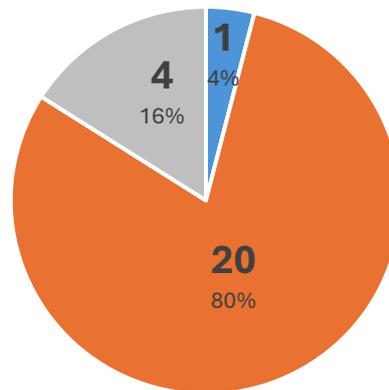
²⁰ Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Nota-Recomendatoria-Atricon-no-01-2022-Fiscalizacao-das-transferencias-especiais-1.pdf>. Último acesso em 27 de outubro de 2024.

²¹ 3. Nas ações de controle já rotineiramente empreendidas, reforcem a verificação, exemplificativamente, quanto aos seguintes aspectos: (...)

verificar se os entes beneficiários estão aplicando os recursos em conformidade com os percentuais estabelecidos.

A divergência de interpretações sobre a competência fiscalizatória seguiu com aspectos relacionados à fiscalização da regularidade da aplicação dos recursos, à imputação de débito e ao julgamento de processos:

No seu entendimento, a fiscalização sobre a regularidade dos recursos recebidos por meio de transf. especiais, não relacionada diretamente às regras previstas nos incisos I e II do §1º, no inciso III do §2º e no §5º do art. 166-A da CF compete:

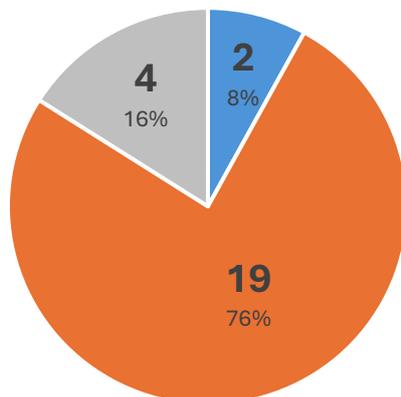


- Somente ao Tribunal de Contas da União
- Somente ao Tribunal de Contas do ente federado beneficiado
- A ambos - TCU e TCE/TCM

3.3. Se 70% dos recursos provenientes de transferência especial estão sendo aplicados em despesas de capital concernentes a investimentos e a inversões financeiras;

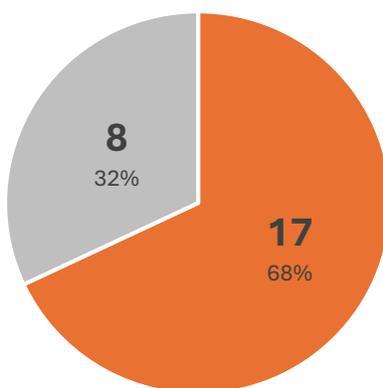
3.4. Se os 30% restantes, que podem ser aplicados em despesas de custeio, respeitam a vedação ao pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais relativos a ativos e inativos, e com pensionistas, e de encargos referentes ao serviço da dívida.

No seu entendimento, ocorrendo imputação de débito em processos relacionados à fiscalização sobre a regularidade na aplicação dos recursos recebidos por meio de transferências especiais, a restituição de valores deve ser destinada:



- Aos cofres da União, independentemente da irregularidade identificada, por se tratar de recursos de origem federal
- Aos cofres do município/estado beneficiado, independentemente da irregularidade identificada, em razão de os recursos repassados pertencerem ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira

No seu entendimento, o julgamento de processos relacionados à fiscalização sobre a regularidade na aplicação dos recursos recebidos por meio de transferências especiais compete:



- Somente ao Tribunal de Contas da União
- Somente ao Tribunal de Contas do ente federado beneficiado
- A ambos - TCU e TCE/TCM

Não obstante as normatizações já existentes, é possível concluir que os diversos posicionamentos entre os participantes do grupo convergem no questionamento acerca da legitimidade da regulamentação de dispositivos constitucionais por meio de instrumentos infralegais, a exemplo dos atos administrativos normativos, além das diferentes interpretações do texto constitucional.

Contudo, importa destacar que em razão de o objetivo do trabalho ter sido primordialmente o estímulo ao debate de questões afetas às transferências especiais, os entendimentos registrados por meio dos questionários apresentados demonstram unicamente a perspectiva dos participantes do grupo, não sendo, portanto, vinculados ao posicionamento oficial dos Tribunais de Contas representados.

Na sequência das discussões acerca da competência fiscalizatória, foram apresentados pelos participantes do grupo de trabalho os diferentes sistemas de captação de dados dos respectivos órgãos de controle externo, bem como debatidas as principais dificuldades de acesso e registro das informações orçamentárias – oportunidade na qual houve o compartilhamento de importantes experiências e possibilidades de melhorias a serem replicadas pelos demais.

Foram também apresentadas pelos representantes do TCU as diversas plataformas digitais do Governo Federal que oferecem acesso a dados e informações de transferências da União, dentre elas o Siga Brasil, SIOP, Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União, Tesouro Nacional Transparente e Painel Parlamentar. Além das principais formas de acesso e funcionalidades dos sistemas, foram demonstradas as possibilidades de utilização das ferramentas para o controle externo das transferências especiais.

O Transferegov, atualmente a principal plataforma de consolidação e consulta de dados e informações de transferências especiais, foi detalhadamente

apresentado pelo assessor da Diretoria de Transferências e Parcerias da União do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, Sr. Hugo Carvalho Marques, convidado para demonstração do sistema em reunião do grupo.

3.1.1 ADIs nº 7688, 7695 e 7697

Paralelamente aos encontros finais da etapa de debates, houve o ajuizamento de três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) no Supremo Tribunal Federal afetas às transferências especiais, as quais pugnaram, em síntese:

ADI 7688, ajuizada pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo – ABRAJI

- Aperfeiçoamento dos instrumentos de controle, inclusive para verificação da eficiência alocativa dos recursos; aprimoramento dos mecanismos de transparência; padrão mínimo da execução orçamentária e financeira como pressuposto para funcionalidade dos sistemas; cooperação técnica entre os órgãos de controle; definição da competência federal, incluindo o TCU, para fiscalização dos repasses e responsabilizações; obrigatoriedade de abertura de conta única para administração dos valores decorrentes dos repasses.

ADI 7695, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República

- Declaração da inconstitucionalidade do art. 166-A, I e §§ 2º, 3º e 5º, da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 105/2019, e, por derivação necessária, do art. 83 da Lei nº 14.791/2023 (LDO 2024) e da Instrução Normativa nº 93/2024 do Tribunal de Contas da União, por ofensa ao art. 60, § 4º, I, III e IV, c/c os arts. 1º, 2º, 3º, II e III, 5º, XXXIII, 37, caput, 71, VI, 163-A e 170, VII, todos da Constituição.

ADI 7697, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)

- “Extirpação dos seguintes dispositivos constitucionais, introduzidos pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019, nº 105/2019 e nº 126/2022: art. 166, § 11 (EC/126), art. 166, § 12 (EC/100) e, por arrastamento, art. 165, § 9º, inciso III (EC/100), art. 165, § 10, art. 166, § 9º (EC/126), art. 166, § 9º-A (EC/126) art. 166, § 10 (EC/86), art. 166, § 13 (EC/100), art. 166, § 14 (EC/100), art. 166, § 16 (EC/100), art. 166, § 17 (EC/126), art. 166, §18 (EC/100), art. 166, § 19 (EC/126), art. 166, § 20 (EC/100), art. 166-A (EC/105)” – declaração de inconstitucionalidade das emendas impositivas.

Até a data de finalização deste relatório, os respectivos processos estavam pendentes de decisão definitiva de mérito, tendo sido proferidas somente decisões cautelares determinando, em síntese, que:

ADI 7688, ajuizada pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo – ABRAJI

- As transferências especiais somente sejam realizadas com o atendimento aos requisitos constitucionais da transparência e da rastreabilidade, conforme regulamentação administrativa de competência constitucional do Poder Executivo;
- Os controles devem ser exercidos mediante a atuação do TCU e da CGU;
- Os entes beneficiados insiram na plataforma Transferegov.br, previamente ao recebimento dos recursos, informações referentes às transferências, como: plano de trabalho, objeto a ser executado, finalidade, estimativa de recursos para a execução, prazo da execução e classificação orçamentária da despesa;
- As transferências especiais na área da saúde somente sejam efetivamente executadas mediante prévio parecer das instâncias competentes de governança do SUS;

- A destinação de transferências especiais deve ter vinculação federativa (deputados e senadores só poderão indicá-las para o estado ou município pelo qual foram eleitos);
- A CGU realize auditoria da aplicação, economicidade e efetividade sobre as transferências especiais em execução em 2024;
- A CGU, em 90 dias da decisão, realize auditoria de todos os repasses de transferências especiais em benefício de ONGs e demais entidades do terceiro setor, realizados nos anos de 2020 a 2024, e que as ONGs e demais entidades do terceiro setor informem na internet os valores recebidos e em que foram aplicados e convertidos;
- Seja aberta conta exclusiva para administração dos valores decorrentes de transferências especiais em favor dos entes federados, como forma de assegurar a transparência e a rastreabilidade e permitir a fiscalização orçamentária.

ADI 7695, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República

- A execução das transferências especiais fica condicionada ao atendimento dos requisitos constitucionais da transparência e da rastreabilidade, conforme decisão proferida na ADI 7688;
- Fica excepcionalmente admitida a continuidade da execução das transferências especiais nas hipóteses de obras em andamento e calamidade pública.

ADI 7697, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)

- É incompatível a execução de emendas ao orçamento que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, de modo que fica impedida qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares;
- O Poder Executivo deve aferir se as emendas parlamentares estão aptas à execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares;

- A execução das emendas parlamentares impositivas, quaisquer que sejam as modalidades existentes, somente ocorrerá caso atendidos os requisitos extraídos da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais aplicáveis, sem prejuízo de outras regras técnicas adicionalmente estabelecidas em níveis legal e infralegal;
- Fica sustada a execução de emendas impositivas até que os Poderes Legislativo e Executivo, em diálogo institucional, regulem os novos procedimentos conforme essa decisão, sem prejuízo de obras em andamento ou de ações para atendimento de calamidade pública.

Observa-se que as ações ajuizadas abordam diversos aspectos que foram objeto de debate no âmbito deste trabalho, como a definição dos instrumentos de controle, a padronização da execução orçamentária e financeira para a adequada funcionalidade dos sistemas, as formas de cooperação técnica entre os órgãos de controle e a definição das competências de fiscalização.

Restam, portanto, ainda mais evidenciados os desafios de uma uniformização de entendimento sobre o tema – um dos objetivos previstos para esta ação –, o que demonstra a necessidade de que a matéria seja, antes, consolidada no âmbito dos três Poderes.

3.2 Fiscalização

As decisões cautelares do STF nas citadas ADIs sinalizam para a definição da competência dos órgãos federais para a fiscalização das transferências especiais, embora possivelmente seja necessária, caso mantido esse entendimento, a cooperação dos órgãos de controle externo subnacionais para o compartilhamento de informações e a atuação conjunta.

Paralelamente, foi constatada na etapa de debates a necessidade de aprimoramento dos sistemas de captação de dados orçamentários e financeiros.

Embora as plataformas digitais do Governo Federal estejam avançadas no que tange às informações dos repasses da União, os sistemas informatizados dos Tribunais de Contas dos estados e dos municípios carecem, em sua maioria, de aperfeiçoamento do acesso às informações de recebimento e aplicação dos recursos pelos seus entes jurisdicionados.

Nesse contexto, e tendo em vista as incipientes experiências fiscalizatórias no âmbito de todos os Tribunais de Contas representados, foi definido como objetivo para esta etapa a simulação de uma atividade fiscalizatória utilizando-se de dados reais dos jurisdicionados, obtidos estritamente a partir das plataformas de informações do governo federal e dos sistemas eletrônicos de cada Tribunal de Contas, a fim de verificar a funcionalidade desses sistemas e identificar possíveis limitações e melhorias necessárias para a execução de futuras fiscalizações.

Isso considerado, as fiscalizações foram executadas individualmente pelos Tribunais participantes, a partir da elaboração conjunta da matriz de planejamento²², na qual foram definidas as seguintes questões de fiscalização:

QUESTÃO 1: As receitas orçamentárias registradas pelo Estado ou Município como Transferência Especial da União correspondem aos valores repassados pelo Governo Federal a título de transferências especiais?

QUESTÃO 2: A execução das despesas vinculadas aos recursos das transferências especiais observou as vedações relacionadas à destinação para despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas?

QUESTÃO 3: A execução das despesas vinculadas aos recursos das transferências especiais observou as vedações relacionadas à destinação para pagamento de encargos referentes ao serviço da dívida?

²² Disponível no Apêndice deste relatório.

QUESTÃO 4: Os recursos provenientes das transferências especiais foram aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado?

QUESTÃO 5: O grupo de natureza das despesas executadas corresponde à categoria econômica das receitas provenientes da respectiva transferência especial?

Levando em conta o objetivo de avaliar a funcionalidade dos sistemas de captação de dados, foi facultado aos participantes a execução de somente aquelas questões para as quais o acesso às informações pudesse ser obtido de forma automatizada. Para as demais, estabeleceu-se que fossem registradas as limitações encontradas nos respectivos sistemas, a fim de direcionar os aprimoramentos necessários.

Além disso, por não se tratar de atividade fiscalizatória formalmente instituída pelos órgãos de controle representados, não foram identificados neste relatório os entes jurisdicionados fiscalizados.

Ao todo, 11 Tribunais de Contas participaram desta etapa, considerando que o PAT 2024 não estipulou a obrigatoriedade da participação em todas as fases do trabalho.

Os participantes e as fontes de dados utilizadas nas fiscalizações seguem descritos na Tabela 1, e os resultados e informações fornecidos por cada Tribunal de Contas seguem transcritos *ipsis literis* nas tabelas seguintes, organizadas por questão de auditoria.

Tabela 1

Tribunal de Contas participante	Plataformas e sistemas de informações utilizados na auditoria
TCE-AL	Transferegov, Tesouro Transparente e Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil do Estado (Siafe)
TCE-BA	Transferegov e Sistema FIPLAN (SIAFIC do Estado da Bahia)
TCE-ES	Transferegov e Sistema eletrônico de informações do TCE-ES - Sistema CiudadES
TCE-GO	Transferegov, Tesouro Transparente e Sistema de Contabilidade Geral do Estado de Goiás - SCG
TCE-MT	Transferegov e Sistema eletrônico de informações do TCE-MT - APLIC
TCE-PE	Transferegov (API), e-FISCO (Estado de Pernambuco) e Sistema eletrônico de informações do TCE-PE - SAGRES
TCE-PI	Sistema eletrônico de informações do TCE-PI - SAGRES Contábil
TCE-PR	Transferegov e Sistema eletrônico de informações do TCE-PR – SIM-AM
TCE-RO	Transferegov e Sistema eletrônico de informações do TCE-RO (SIGAP) Documentos solicitados ao Município
TCM-PA	Transferegov, Tesouro Transparente e Sistema eletrônico de informações do TCM-PA - REI
TCM-SP	Tesouro Nacional e Sistema de Orçamento e Finanças (SOF) da Prefeitura Municipal de São Paulo

Tabela 2

QUESTÃO 1: As receitas orçamentárias registradas pelo Estado ou Município como Transferência Especial da União correspondem aos valores repassados pelo Governo Federal a título de transferências especiais?

Possível achado: As receitas orçamentárias registradas pelo Estado/Município como Transferência Especial da União não correspondem aos valores repassados pelo Governo Federal a título de transferências especiais.

Tribunal de Contas	Resultado	Limitações de análise / Providências sugeridas para o aprimoramento dos sistemas de dados
TCE-AL	Achado constatado	O Sistema do TCE/AL deve permitir a análise sistemática das receitas oriundas das emendas parlamentares, bem como a identificação das despesas executadas com a fonte de recursos 706.
TCE-BA	Achado constatado	-

TCE-ES	Achado constatado	-
TCE-GO	Regular	<p>Observação: o Transferegov e o Tesouro Nacional transparente trouxeram informações divergentes. Transferegov: 16.380.000,00 Tesouro Nacional Transparente: 16.730.000,00</p> <p>Observou-se que a divergência foi ocasionada pela OB 170860000012023OB802408, no valor de R\$350.000,00, uma vez que tal OB foi originada de um empenho realizado em 2022. O valor da receita registrada no Sistema de Contabilidade Geral do Estado de Goiás corresponde ao valor do Tesouro Nacional Transparente e não do Transferegov.</p>
TCE-MT	Regular	-
TCE-PE	Achado constatado	<p>Dos municípios que receberam emendas PIX, 30 registraram as receitas corretamente, 122 registraram um valor de receita menor do que o recebido e 32 registraram um valor de receita maior do que o recebido no ano de 2023. O Estado de Pernambuco fez a escrituração das receitas corretamente e o valor bate com os dados do Transferegov.</p> <p>Providências sugeridas: Orientar e cobrar os gestores do preenchimento correto das receitas recebidas a título de transferências especiais, comparando os dados do Sages EOF com os dados da API do Transferegov. Serão enviados ofícios aos prefeitos cobrando o ajuste da contabilidade dessas receitas.</p>
TCE-PI	Achado constatado	<p>Providências sugeridas para o sistema: Aplicação de regras de validação que impedem o envio da prestação de contas, através do sistema do TCE/PI SAGES Contábil, caso os valores registrados mensalmente na contabilidade do ente não correspondam às emendas repassadas pelo governo Federal. A partir da aplicação da regra de validação para o registro adequado das receitas de emendas, será possível a realização da análise da aplicação dos recursos quando da verificação da disponibilidade de caixa por fonte de recursos.</p>
TCE-PR	Achado constatado	<p>Valor total repassado: R\$ 1.087.711,00 Valor total da receita orçamentária registrado: R\$ 1.387.711,00</p>
TCE-RO	Regular	<p>O Município fiscalizado encaminhou o demonstrativo da receita através do sistema SIGAP (sistema de recebimento de informações do TCE/RO), bem como informações gerais sobre despesas no exercício de 2023. Foram solicitadas informações adicionais a Contabilidade Municipal.</p> <p>Constata-se a necessidade de desenvolvimento de sistemática de consulta direta no SIGAP às transferências especiais, com base em critérios como valor, município, data, fonte de recurso, entre outros, bem como a sua correlação direta com as despesas realizadas com tais recursos.</p> <p>Após as devidas comunicações o sistema encontra-se em processo de aperfeiçoamento.</p>
TCM-PA	Achado constatado	<p>Para fins de verificação da execução das emendas pelo beneficiário, seria importante achar um mecanismo de rastreabilidade adicional à Fonte de Recurso, pois, do ponto de</p>

		<p>vista contábil, mesmo com o registro da Fonte Correta, as receitas registradas pelo beneficiário representam um montante do qual não se pode depreender o recurso de qual emenda está sendo utilizado.</p> <p>Ex: De um montante de receitas de 3.000, provenientes das emendas A, (1000), B (1000) e C (1000), durante a análise do gasto em associação apenas com a Fonte de Recursos, não é possível identificar de qual emenda a receita é proveniente.</p> <p>São necessários maiores mecanismos de rastreabilidade do ponto de vista contábil.</p>
TCM-SP	Achado constatado	<p>Os valores que ingressam nas contas centralizadoras são apropriados na receita extra orçamentária de "Créditos a Regularizar", sendo posteriormente efetuadas as reclassificações para as respectivas rubricas de receitas específicas vinculadas as contas correntes de destino. Os registros de partes dos ingressos decorrentes de transferências especiais ("Emendas Pix") encontram-se pendentes de regularização.</p> <p>O TCMSp tem acesso ao sistema orçamentário e contábil da PMSP, razão pela qual os relatórios são retirados diretamente desta base.</p>

Tabela 3

QUESTÃO 2: A execução das despesas vinculadas aos recursos das transferências especiais observou as vedações relacionadas à destinação para despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas?

Possível achado: A execução das despesas vinculadas aos recursos das transferências especiais não observou as vedações relacionadas à destinação para despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas.

Tribunal de Contas	Resultado	Limitações de análise / Providências sugeridas para o aprimoramento dos sistemas de dados
TCE-AL	Análise prejudicada	Não foi localizado registro da despesa no grupo de Natureza Pessoal e Encargos, apenas em Outras Despesas Correntes
TCE-BA	Regular	-
TCE-ES	Regular	-
TCE-GO	Regular	-
TCE-MT	Regular	-
TCE-PE	Achado constatado	5 municípios registraram despesas de pessoal na fonte 706 em 2023, totalizando R\$ 386.504,30.
TCE-PI	Análise prejudicada	Não temos dados suficientes para confirmar o achado considerando que o empenho das despesas não observou a

		codificação do detalhamento da fonte necessária para a verificação de como os recursos foram aplicados.
TCE-PR	Achado constatado	Valor total das despesas registradas (grupo de natureza 1): R\$ 70.985,74
TCE-RO	Regular	-
TCM-PA	Análise prejudicada	A receita no valor de 700.000 foi classificada na Fonte 1.706.000, o que prejudica a verificação.
TCM-SP	Regular	Em 2023, os recursos oriundos de transferências especiais ("Emendas Pix") foram utilizados no código de despesa 44903900 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, relacionado ao grupo de despesa “investimentos”, atendendo o marco regulatório vigente.

Tabela 4

QUESTÃO 3: A execução das despesas vinculadas aos recursos das transferências especiais observou as vedações relacionadas à destinação para pagamento de encargos referentes ao serviço da dívida?

Possível achado: A execução das despesas vinculadas aos recursos das transferências especiais não observou as vedações relacionadas à destinação para pagamento de encargos referentes ao serviço da dívida.

Tribunal de Contas	Resultado	Limitações de análise / Providências sugeridas para o aprimoramento dos sistemas de dados
TCE-AL	Regular	-
TCE-BA	Regular	-
TCE-ES	Regular	-
TCE-GO	Regular	-
TCE-MT	Regular	-
TCE-PE	Regular	-
TCE-PI	Análise prejudicada	Não temos dados suficientes para confirmar o achado considerando que o empenho das despesas não observou a codificação do detalhamento da fonte necessária para a verificação de como os recursos foram aplicados.
TCE-PR	Regular	-
TCE-RO	Regular	-

TCM-PA	Regular	-
TCM-SP	Regular	-

Tabela 5

QUESTÃO 4: Os recursos provenientes das transferências especiais foram aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado?

Possível achado: Os recursos provenientes das transferências especiais não foram aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado.

Tribunal de Contas	Resultado	Limitações de análise / Providências sugeridas para o aprimoramento dos sistemas de dados
TCE-AL	Análise prejudicada	-
TCE-BA	Regular	-
TCE-ES	Análise prejudicada	Impossibilidade de identificar, de maneira remota, a efetiva área de aplicação dos recursos, e ainda, o sistema CidadES não dispõe desta informação.
TCE-GO	Regular	-
TCE-MT	Análise prejudicada	Apesar de existirem os campos no leiaute das tabelas do Sistema APLIC, o Jurisdicionado não encaminhou a informação/dado. Portanto, impossibilidade de identificar, via sistema de informações (APLIC) do TCE-MT.
TCE-PE	Análise prejudicada	Não temos dados estruturados para definir se a programação é finalística.
TCE-PI	Análise prejudicada	Não temos dados suficientes para confirmar o achado considerando que o empenho das despesas não observou a codificação do detalhamento da fonte necessária para a verificação de como os recursos foram aplicados.
TCE-PR	Análise prejudicada	Impossibilidade de identificar, apenas via sistema de informações do TCE-PR, o detalhamento da programação finalística das despesas empenhadas. Providências sugeridas: Incluir no SIM-AM um marcador para indicar se o programa municipal é finalístico ou não.
TCE-RO	Regular	-
TCM-PA	Análise prejudicada	-
TCM-SP	Análise prejudicada	Em razão da subjetividade do que seja "programações finalísticas", optou-se por não incluir no planejamento.

Tabela 6

QUESTÃO 5: O grupo de natureza das despesas executadas corresponde à categoria econômica das receitas provenientes da respectiva transferência especial?

Possível achado: O grupo de natureza das despesas executadas não corresponde à categoria econômica definida na respectiva transferência especial.

Tribunal de Contas	Resultado	Limitações de análise / Providências sugeridas para o aprimoramento dos sistemas de dados
TCE-AL	Achado constatado	O ente realizou o registro da receita de capital no valor de R\$ 892.157,00 na categoria econômica corrente; não houve registro de despesa de capital com a fonte 706.
TCE-BA	Análise prejudicada	<p>Não é possível vincular o grupo da natureza das despesas empenhadas (nem liquidadas, nem pagas) à categoria econômica definida na respectiva transferência especial.</p> <p>Possíveis soluções:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Segregar em contas bancárias distintas as receitas correntes e as de capital. No entanto, nessa solução, só seria possível identificar a categoria econômica definida na respectiva transferência especial utilizada como fonte de recurso no momento do pagamento (e não do empenho ou da liquidação). 2. Adicionar informação no empenho que permita rastrear a categoria econômica definida na respectiva transferência especial utilizada como fonte de recurso.
TCE-ES	Análise prejudicada	Não há registro no CidadES que vincula a emenda parlamentar (transferência especial) ao respectivo recurso aplicado, portanto, resta impossibilitada a verificação da compatibilidade entre a categoria econômica da receita e a natureza da despesa.
TCE-GO	Análise prejudicada	Providência sugerida: criar campo no SIOFINet para informar o número/ano da emenda em execução, facilitando o rastreo e verificação do atendimento aos requisitos. Além de fornecer maior transparência possibilitando que seja possível verificar a destinação específica de cada emenda no momento da execução orçamentária.
TCE-MT	Regular	-
TCE-PE	Análise prejudicada	<p>Identificamos 23 municípios com despesas correntes na fonte 706 em 2023 acima do limite de receitas correntes recebidas em 2023, totalizando um valor de R\$ 32.291.862,33. Na parte de despesas de capital, identificamos 7 municípios com despesas de capital na fonte 706 em 2023 acima do limite das receitas de capital recebidas em 2023, totalizando um valor de R\$ 861.889,10. Porém, não temos como afirmar que aconteceu um erro, pois as despesas realizadas em 2023 podem ser relativas a transferências recebidas em anos anteriores.</p> <p>Providências sugeridas: Existe a dificuldade de se associar as despesas realizadas na fonte 706 com o ano da emenda. Sugestão de tornar obrigatório o ano da emenda como complemento da fonte 706, para possibilitar o controle do uso desses recursos de forma</p>

		mais precisa. O valor gasto a título de despesa corrente que foi superior ao recebido de receitas correntes não configura um erro, pois podem ser despesas relativas a emendas de anos anteriores.
TCE-PI	Análise prejudicada	Não temos dados suficientes para confirmar o achado considerando que o empenho das despesas não observou a codificação do detalhamento da fonte necessária para a verificação de como os recursos foram aplicados.
TCE-PR	Análise prejudicada	Impossibilidade de identificar, via sistema de informações do TCE-PR, as emendas vinculadas aos recursos transferidos. Providências sugeridas: tendo como premissa a abertura de conta corrente específica para cada transferência recebida, identificar no SIM-AM o número da conta vinculada aos respectivos recursos repassados.
TCE-RO	Regular	-
TCM-PA	Análise prejudicada	Receita de capital classificada erroneamente como uma receita corrente.
TCM-SP	Regular	Em 2023, os recursos oriundos de transferências especiais ("Emendas Pix") foram utilizados no código de despesa 44903900 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, relacionado ao grupo de despesa "investimentos", atendendo o marco regulatório vigente.

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo incluiu ainda uma 6ª questão de auditoria:

Tabela 7

QUESTÃO 6: O Município comunicou ao Poder Legislativo e elaborou o Plano de Aplicação dos Recursos no prazo de 30 dias do recebimento das transferências especiais ("Emendas Pix"), dando ampla publicidade?		
Possível achado: Não elaboração do Plano de Aplicação dos Recursos oriundos de transferências especiais ("Emendas PIX") e ausência de ampla divulgação.		
Tribunal de Contas	Resultado	Limitações de análise / Providências sugeridas para o aprimoramento dos sistemas de dados
TCM-SP	Achado constatado	Ao analisar o site da Transparência da PMSP (endereço eletrônico: http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/), a equipe de auditoria não identificou a ampla divulgação do referido plano de aplicação dos recursos provenientes das transferências especiais ("Emendas Pix").

3.3 Modelo de fiscalização contínua

Para além das ADIs ainda sem decisão definitiva acerca das competências fiscalizatórias e demais aspectos descritos no subtítulo 3.1.1, incluindo a decisão sobre a constitucionalidade das transferências especiais, encontram-se em trâmite o Projeto de Lei Complementar nº 172/2024²³, de iniciativa do Senado Federal, que “dispõe sobre as emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária anual, conforme os arts. 165, 166 e 166-A da Constituição Federal”; e o Projeto de Lei Complementar nº 175/2024²⁴, que “dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual; e dá outras providências”.

Nesse cenário de regulamentação legislativa e de ações judiciais pendentes de julgamento, a elaboração de um modelo de fiscalização contínua foi inviabilizada no período de realização do trabalho, uma vez que o produto, então previsto para esta Ação, depende das definições que serão firmadas no âmbito dos três Poderes da União. Por essas razões, as atividades desta etapa não foram desenvolvidas pelo grupo.

²³ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/165925>. Último acesso em 27 de outubro de 2024.

²⁴ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166053>. Último acesso em 27 de outubro de 2024.

4 Conclusão

As transferências especiais, modalidade de emenda individual impositiva conhecida como “emendas PIX”, foram instituídas no art. 166-A da Constituição Federal por meio da EC nº 105/2019, inovando no ordenamento jurídico por possibilitar o repasse direto de recursos da União aos demais entes federativos sem a necessidade de celebração de convênios ou outros meios congêneres, tampouco a vinculação a projetos específicos.

A facilidade de utilização desse instrumento vem resultando em um incremento exponencial dos valores transferidos a cada ano, o que reforça a necessidade da implementação de instrumentos de fiscalização de maneira efetiva e coordenada entre os diversos órgãos de controle.

Por essas razões, a Ação nº 30 buscou a realização de debates entre os representantes dos diversos Tribunais de Contas participantes, com o intuito de compartilhar experiências de fiscalização, informações sobre sistemas de captação de dados, além de discussões acerca da competência fiscalizatória, considerando que o repasse e a aplicação dos recursos são realizados por entes distintos.

Embora já existam diversas regulamentações administrativas, persistem diferentes interpretações e entendimentos sobre o tema, o que foi constatado no âmbito do grupo de trabalho e evidenciado no ajuizamento das ADIs que se encontram em andamento no Supremo Tribunal Federal. Contudo, a despeito das decisões pendentes, certamente será necessária a cooperação entre os órgãos de controle no que diz respeito ao compartilhamento de dados e à atuação coordenada.

Nessa linha foi direcionada a fiscalização prevista para o trabalho, que teve como objetivo maior a simulação de uma atividade fiscalizatória utilizando-se

de dados reais dos jurisdicionados, obtidos estritamente a partir das plataformas de informações do governo federal e dos sistemas eletrônicos de cada Tribunal de Contas.

A partir disso, as dificuldades e limitações do acesso automatizado aos dados de recebimento e aplicação dos recursos puderam ser detectadas, possibilitando assim o compartilhamento da experiência no âmbito de cada órgão de contas representado, bem como a identificação dos aprimoramentos necessários nos respectivos sistemas – e, conseqüentemente, o aperfeiçoamento de futuras iniciativas fiscalizatórias.

Por fim, resta aguardar as definições ainda em discussão entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, a fim de que os mecanismos de fiscalização das transferências especiais possam ser melhor estruturados e articulados entre os órgãos de controle externo.

REDE INTEGRAR, 1º DE NOVEMBRO DE 2024.

COORDENAÇÃO – TCU

Ana Célia Vasconcelos Chaves Ribeiro

COORDENAÇÃO – TCE-PR

Caroline Patricia Lago

EQUIPE TCU

Antônia Maria da Silva

Carlos Eduardo Dias Pereira

Celso Bernardes Silva

Fabio Coutinho Clemente

Márcio Gomes Sobreira

Sérgio Araújo Souza da Silva

EQUIPE TCE-PR

Guilherme Vieira

Jeferson Silveira

Roberto Alves Ribeiro

Sandi Kutianski

PARTICIPANTES

Adriana Maria do Rego Nery	TCE-RR
Alessandra Aline Gonçalves Albuquerque	TCM-PA
Alexandre Salgado Lessa dos Santos	TCE-PA
André Souza Rodrigues	TCM-PA
Andrei Ricardo Monteiro Leite	TCE-TO
Angelina Batista da Silva	TCE-RR
Antônio Candido Moraes	TCE-RR
Antônio Luciano Mota Itaparica	TCE-BA
Aparicio Farias Domingos	TCE-MS
Beatriz Dianin Ribeiro de Sousa	TCM-RJ
Césio Antunes Dias Júnior	TCE-MG
Elaine Melo Viana	TCE-RO
Fabiolla da Silva brandão	TCE-AC
Francisco Marques de Oliveira	TCE-AC
Gilson Castelo Branco de Oliveira	TCE-PE
Hugo Leite Ribeiro	TCE-PE
Jonathan Magalhães Ramos	TCE-MT
Jose Alberto Souza Trazzi	TCE-ES
José Carlos Lucindo	TCM-GO
Juarla Mares Moreira	TCE-RO
Juliete Ferreira dos Santos	TCE-GO
Larissa de Macedo Almeida	TCE-RN
Liana de Castro Melo	TCE-PI
Lígia Cássia Rocha Braga	TCE-TO
Liliane Elisabeth Cordeiro Tenório de Miranda	TCE-GO
Luiz Fernando Silva Lima	TCM-PA

Osmani da Silva Santos	TCE-AM
Patricia Conceição Barros Viana	TCE-AL
Patrícia Lustosa Ventura Ribeiro	TCE-PE
Raphael Borges Reis e Silva	TCE-PA
Renato Alexandrino Monteiro dos Santos	TCE-AL
Rodrigo Nonato	TCM-SP
Roosevelt Gonçalves Oliveira	TCE-RR

APÊNDICE

MATRIZ DE PLANEJAMENTO · Ação nº 30 Rede Integrar · TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS

TRIBUNAL DE CONTAS: (especificar)

OBJETO

Recursos repassados pela União a estados e/ou municípios por meio de transferências especiais.

OBJETIVO GERAL

Verificar a adequação da gestão dos recursos recebidos pelos estados e/ou municípios por meio de transferências especiais.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1 - Verificar se há correspondência entre os valores das transferências especiais repassadas pela União e os valores das receitas orçamentárias registrados pelos estados e/ou municípios
- 2 - Verificar a ausência de registros em despesas de pessoal ou encargos sociais relativos a ativos e inativos, e pensionistas
- 3 - Verificar a ausência de registros em despesas com encargos referentes aos serviços da dívida
- 4 - Verificar se os recursos foram aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente beneficiado
- 5 - Verificar se os recursos foram aplicados na mesma categoria econômica definida na transferência especial

SELEÇÃO DA AMOSTRA

Cada Tribunal de Contas deve estabelecer seu próprio critério de amostragem, por meio de análise de riscos e considerando as possibilidades e limitações de cada sistema.

Linha de investigação	Questões de fiscalização	Critérios	Informações Necessárias	Fontes de Informação	Possíveis Achados
Registros Contábeis	Q1: As receitas orçamentárias registradas pelo Estado ou Município como Transferência Especial da União correspondem aos valores repassados pelo Governo Federal a título de transferências especiais?	C.1: Nota Técnica STN 2359/2023 C.2: Instrumento normativo do TCE/TCM com o detalhamento dos códigos	IN.1: Valores repassados pela União IN.2: Valores registrados na receita orçamentária do Estado ou Município	FI.1: Plataforma oficial do Governo Federal (especificar) FI.2: Sistema eletrônico de informações do próprio Tribunal de Contas	As receitas orçamentárias registradas pelo Estado e/ou Município como Transferência Especial da União não correspondem aos valores repassados pelo Governo Federal a título de transferências especiais.
Despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas	Q2: A execução das despesas vinculadas aos recursos das transferências especiais observou as vedações relacionadas à destinação para despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas?	C.1: Art. 166-A, § 1º, I, da CF	IN.1. Despesas correntes empenhadas pelo Estado ou Município	FI.1: Sistema eletrônico de informações do próprio Tribunal de Contas	A execução das despesas vinculadas aos recursos das transferências especiais não observou as vedações relacionadas à destinação para despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas.
Encargos referentes aos serviços da dívida	Q3: A execução das despesas vinculadas aos recursos das transferências especiais observou as vedações relacionadas à destinação para pagamento de encargos referentes ao serviço da dívida?	C.1: Art. 166-A, § 1º, II, da CF	IN.1. Despesas correntes empenhadas pelo Estado ou Município	FI.1: Sistema eletrônico de informações do próprio Tribunal de Contas	A execução das despesas vinculadas aos recursos das transferências especiais não observou as vedações relacionadas à destinação para pagamento de encargos referentes ao serviço da dívida.

Linha de investigação	Questões de fiscalização	Critérios	Informações Necessárias	Fontes de Informação	Possíveis Achados
Programações Finalísticas	Q4: Os recursos provenientes das transferências especiais foram aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado?	C.1: Art. 166-A, §2º, III, da CF C.2: Portaria nº 42/1999 - Ministério do Orçamento e Gestão C.3: Ato próprio do ente que estabeleça a estrutura de programas	IN.1: Classificação do programa das despesas empenhadas pelo Estado ou Município	FI.1: Sistema eletrônico de informações do próprio Tribunal de Contas	Os recursos provenientes das transferências especiais não foram aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado.
Categoria Econômica	Q5: O grupo de natureza das despesas executadas corresponde à categoria econômica das receitas provenientes da respectiva transferência especial?	C1: Art. 166-A, § 5º, da CF C2: Art. 5º, § 1º, da Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411/2021 C3: Comunicado 16/2024 - (DTPAR/SEGES/MGI)	IN.1: Categoria econômica dos valores repassados pela União IN.2: Categoria econômica das despesas empenhadas pelo Estado ou Município	FI.1: Plataforma oficial do Governo Federal (especificar) FI.2: Sistema eletrônico de informações do próprio Tribunal de Contas	O grupo de natureza das despesas executadas não corresponde à categoria econômica definida na respectiva transferência especial.