

Fiscalização das transferências especiais

Audiência Pública – CMO – 17/08/2023

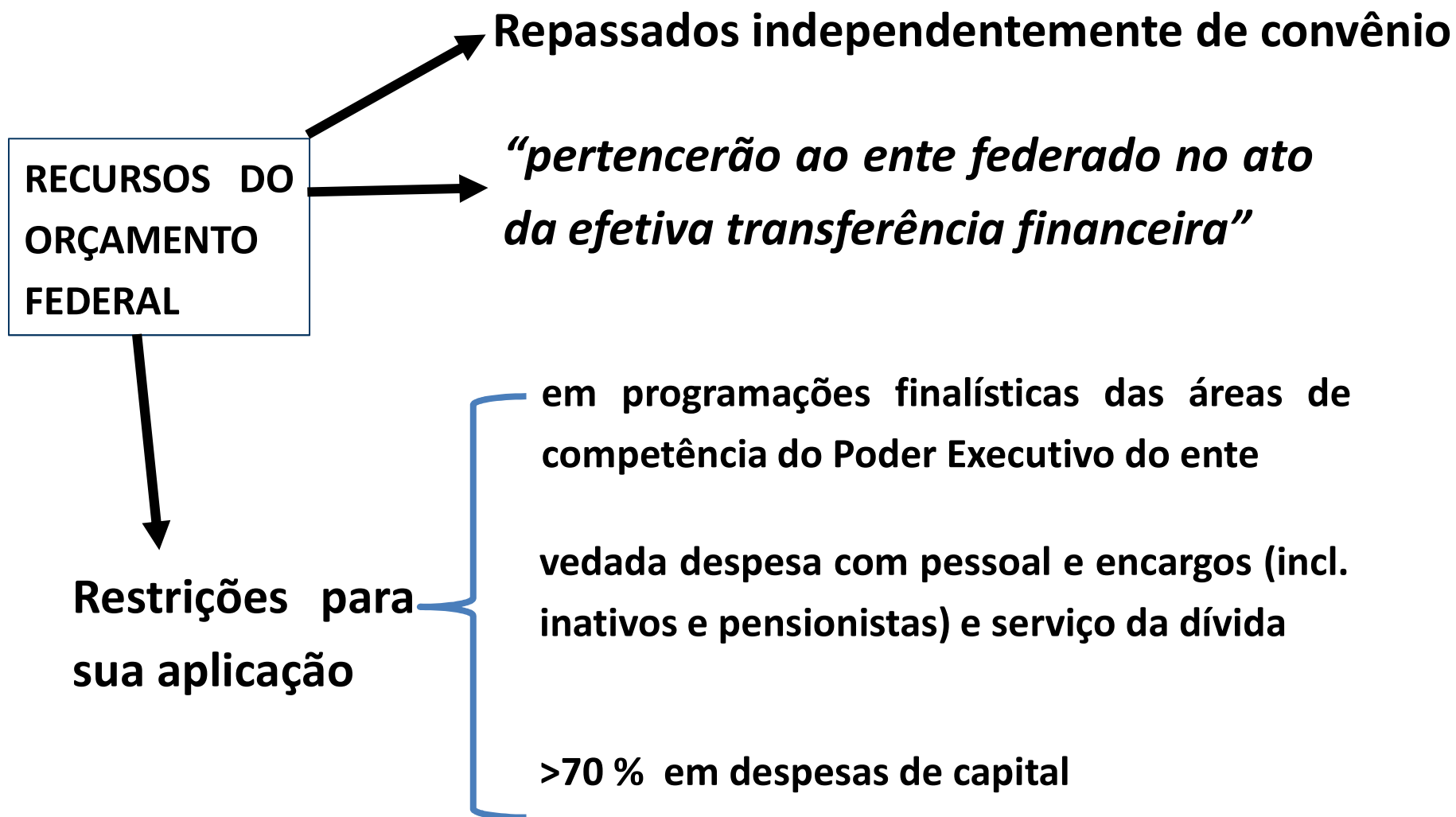
Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt
Consultor de Orçamentos

Objetivo

Discutir formas de dar transparência à execução dos recursos transferidos aos entes federados por meio de transferências especiais

Levantar as dificuldades existentes na fiscalização da execução desses recursos

(Requerimento 3/2023 – CMO)



Observação preliminar

Considero uma tal figura inconstitucional, por violação à cláusula pétrea do regime federativo

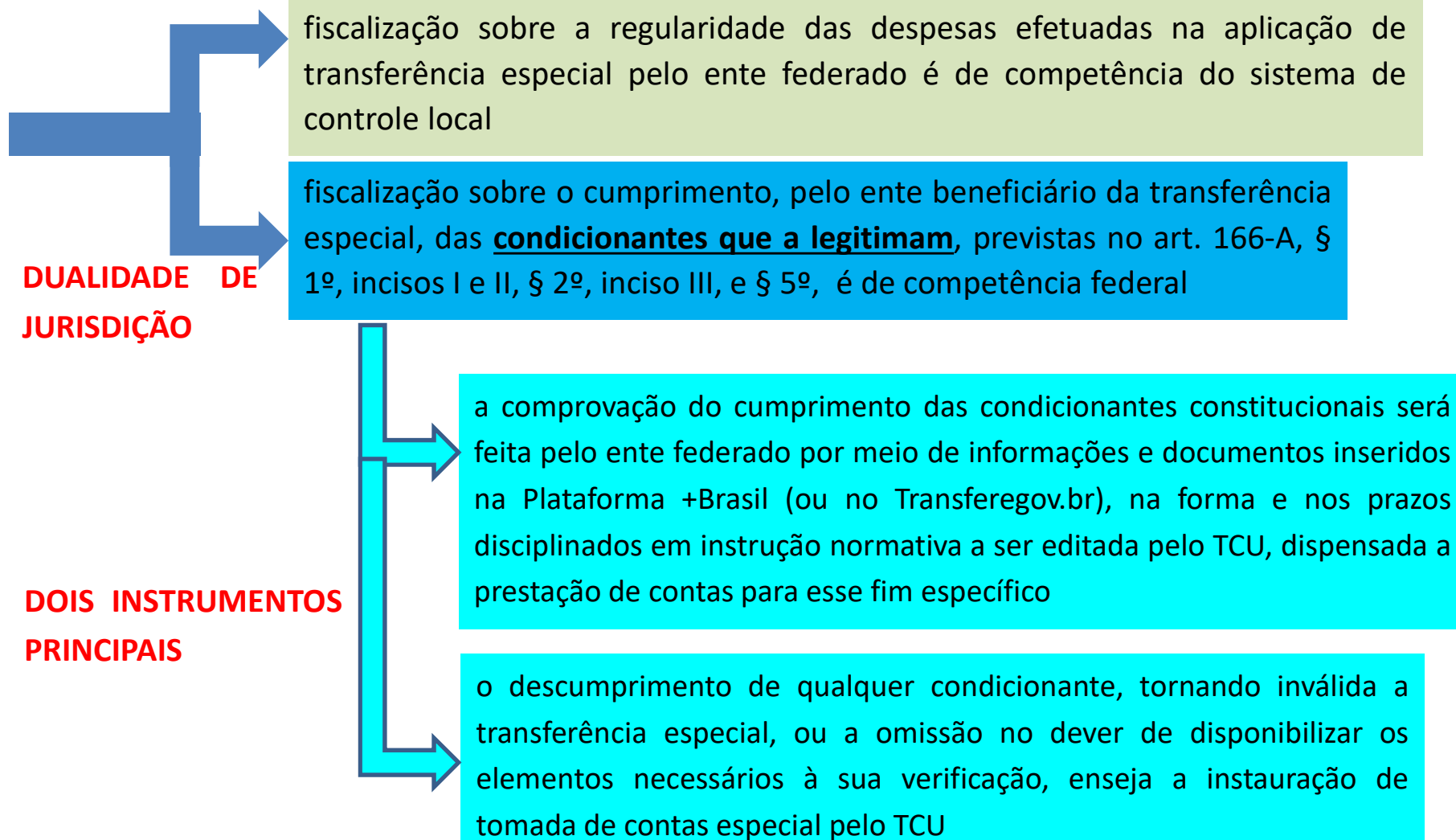
A Constituição reparte competências administrativas e tributárias entre os entes. Os recursos atribuídos a um deles são destinados ao cumprimento de suas competências, não podendo ser cedidos para finalidades que são da competência de outro

A doação do patrimônio de um ente, que pertence a todos seus cidadãos, somente pode ser feita se manifesto o interesse público na consecução das finalidades daquele ente. A simples decisão dos agentes públicos em doar, por si só, não configura nem comprova esse interesse.

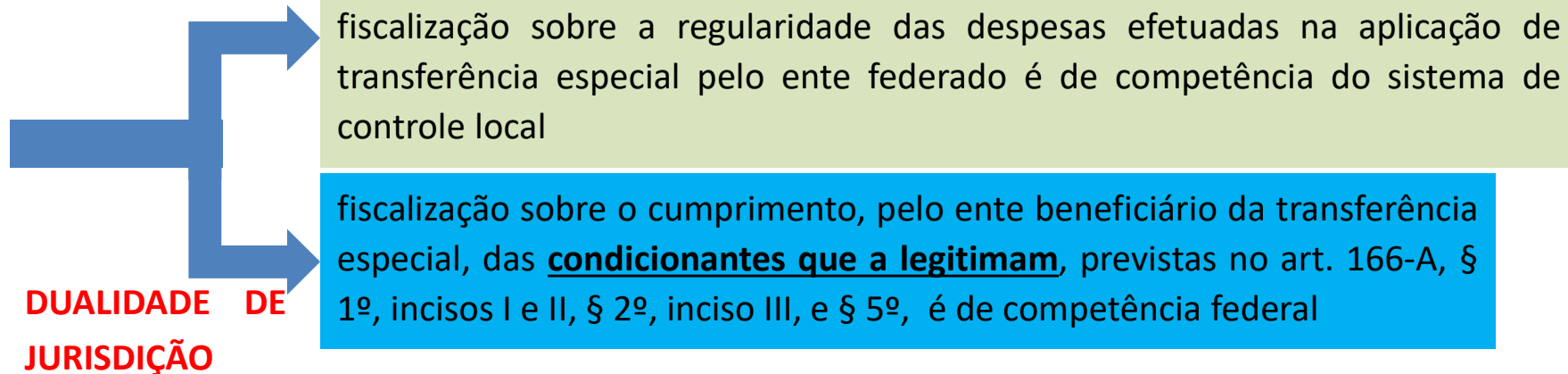
Esta posição, porém, não foi ainda submetida a qualquer instância de controle de constitucionalidade. Portanto, formalmente, o instituto da transferência especial é parte do ordenamento, e assim será abordado aqui.

Ponto de partida

Acórdão 518/2023 – TCU - Plenário



A SOLUÇÃO MENOS DESAJUSTADA PARA UM OBJETO 100% DESAJUSTADO



Trata-se de uma doação de recursos, o que leva à jurisdição dos sistemas locais, pois os bens passam ao patrimônio local.

Mas é uma doação com encargo, e o cumprimento dos encargos constitucionais é o que legitima a retirada desses bens do patrimônio federal.

O art. 70 da CF exige que sejam prestadas contas dessas condicionantes por parte dos órgãos repassadores e dos beneficiários ante o controle federal.

A SOLUÇÃO MENOS DESAJUSTADA PARA UM OBJETO 100% DESAJUSTADO

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

a comprovação do cumprimento das condicionantes → informações e documentos inseridos na Plataforma +Brasil (ou no Transferegov.br) → disciplinados em instrução normativa TCU → dispensada a prestação de contas específica

A verificação de milhares de desembolsos individuais fragmentados por processos individuais e exaustivos é claramente antieconômica

Mecanismos automatizados obrigatórios de declaração permitem aplicar controles também automatizados, mais eficientes (ex: SISAC)

As plataformas já existentes no Executivo contemplam as funcionalidades necessárias, e já são de uso conhecido dos entes. Permitem também prover transparência ativa, se adequadamente normatizadas.

(art. 27, Port. Interm. MPO/MRI/SRI-PR 1, 03/03/2023) – já consta em caráter voluntário)

A SOLUÇÃO MENOS DESAJUSTADA PARA UM OBJETO 100% DESAJUSTADO

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

o descumprimento de qualquer condicionante ou a omissão no dever de disponibilizar a verificação, enseja a instauração de tomada de contas especial pelo TCU

A tomada de contas especial é uma imposição da obrigação de prestar contas e de controlar o cumprimento da determinação constitucional que legitima a doação.

Se o ente não cumpriu as (mínimas) condicionantes, ou se não as comprovou, não fez jus ao direito a receber a doação.

A obrigação de cumprir as condicionantes é um requisito prévio a todos os demais impostos à fruição dos recursos do patrimônio do ente.

A SOLUÇÃO MENOS DESAJUSTADA PARA UM OBJETO 100% DESAJUSTADO

**OUTROS
RECURSOS**

Acordos de cooperação técnica com tribunais de contas estaduais e CGU para fiscalização e troca de informações recíproca nas respectivas competências

Tentativa de otimizar recursos e evitar duplicidade de esforços. Não substitui o controle automatizado, mas melhora a qualidade da intervenção fiscalizadora.

Supera, na medida do possível, a limitação dessa duplicidade de jurisdições.

OBS: os “contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária” do § 3º do Art. 166-A não resolvem o problema, pois são uma ação do ente beneficiário, não da União como repassadora/doadora

Mesmo superadas as ambiguidades jurídicas da competência fiscalizadora,...

IMENSOS OBSTÁCULOS MATERIAIS

A execução financeira e o dado contábil vão estar espalhados por milhares de sistemas diferentes que não conversam entre si.

Não há obrigação, aos beneficiários, de associar a informação do recebimento de cada emenda aos desembolsos realizados com ela (cai numa “conta única”).

Uma vez recebido o dinheiro pelo ente, o parlamentar federal perde (ao menos na prática) a condição de agente do controle externo, acessará os recursos nas mãos do Estado ou Município como qualquer outro cidadão

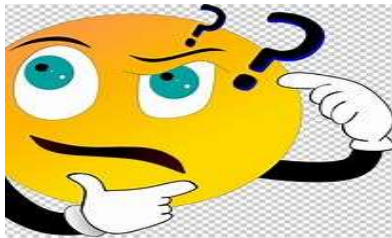
Parte dessas dificuldades pode ser mitigada pelas soluções do Acórdão 518/2023

Dificuldades de fiscalização

2

PERSISTE AMBIGUIDADE NORMATIVA

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais [...] deverão ser aplicadas em despesas de capital, [...]



70% de todas as transferências, das emendas de um parlamentar, ou de cada emenda ?

o parlamentar faz 10 emendas iguais, 7 só com despesas de capital e 3 só com despesas de custeio. Pode isso ?

Não localizamos manifestação expressa no processo legislativo (pareceres e emendas). O Acórdão 518/2023 leva a inferir que a exigência é relativa a cada ente (itens 143 e 184 do Relatório e 38 do Voto), mas a manifestação não é expressa. Não localizamos manifestações do TCU ou do Judiciário em caso concreto.

Superável somente via regulamentação por lei federal específica ou manifestação do TCU em consulta. Pode haver consulta através de qualquer Comissão (art. 264, IV, RITCU) ou, em Representação subscrita por Parlamentar, o TCU pode conhecer como consulta (como ocorreu com o próprio Acórdão 518/2023)

E o parlamentar, como fica ?

Essa transferência já nasce dificultando a transparência e a responsabilização. Prejudica até mesmo os parlamentares, que não podem verificar onde os recursos foram aplicados e se foram aplicados adequadamente.

Todos os parlamentares, evidentemente, querem agir na fiscalização da aplicação adequada dos recursos e no conhecimento público irrestrito do que foi feito os recursos direcionados por suas emendas. Como buscar esses objetivos ?

E o parlamentar, como fica ?

Quanto à avaliação qualitativa da aplicação finalística (qual o resultado desse desembolso) não há possibilidade de avaliação objetiva, pelo próprio desenho do instrumento: se a decisão de aplicação é do município ou Estado, não há parâmetros legais ou técnicos de políticas públicas nacionais que permitam julgar que aquela aplicação foi melhor ou pior aproveitada que outra alternativa na mesma localidade ou em outra

Qualquer avaliação de mérito do ponto de vista do orçamento nacional será parcial, incompleta, sem critérios objetivos, pois os desembolsos não obedecem a qualquer lógica de política pública nacionalmente estruturada

E o parlamentar, como fica ?

Quanto à verificação da ausência de irregularidades formais, e à própria descrição de onde foi aplicado o recurso destinado pela emenda individual, a chave é a obrigatoriedade de registro na plataforma automatizada.

SOMENTE POR ESSE MECANISMO O PARLAMENTAR PODERÁ TER UM ACESSO INDEPENDENTE AOS DADOS SOBRE O QUE O ENTE FEZ COM A SUA EMENDA

Nem os mecanismos gerais de transparência do orçamento local garantem isso, porque não têm garantida a obrigatoriedade de associar a despesa divulgada com a origem do financiamento por cada emenda

Sem a obrigatoriedade de registro, o parlamentar federal perde a condição de agente do controle externo, acessará os recursos nas mãos do Estado ou Município como qualquer outro cidadão

E o parlamentar, como fica ?

Quanto à verificação da ausência de irregularidades formais, e à própria descrição de onde foi aplicado o recurso destinado pela emenda individual, **a chave é a obrigatoriedade de registro na plataforma automatizada.**



Discutir o conteúdo da Instrução Normativa do TCU que regulamente o uso da plataforma automatizada (ex: audiência pública). Apontar elementos e funcionalidades que devam constar desse recurso.

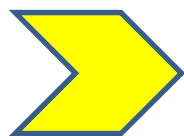
Sustentar, política e juridicamente, a prerrogativa do TCU de baixar essa regulamentação, resistindo a tentativas judiciais ou legislativas (ex: LDO) de impedir ou restringir exigências de transparência aos entes beneficiários



Exigir e sustentar, em qualquer situação, a obrigatoriedade de divulgação pública irrestrita de todos os dados da execução de transferências especiais registrados na plataforma

E o parlamentar, como fica ?

Quanto à verificação da ausência de irregularidades formais, e à própria descrição de onde foi aplicado o recurso destinado pela emenda individual, **a chave é a obrigatoriedade de registro na plataforma automatizada.**



Usar intensamente a plataforma.



Verificar periodicamente as informações ali publicadas sobre as emendas de seu interesse, divulgando no formato mais adequado a sua atuação e representando contra eventuais irregularidades



Acompanhar, promover e demandar estudos e levantamentos de natureza quantitativa usando os dados da plataforma (o que exigirá investimentos em pessoas e recursos)

Fiscalização das transferências especiais

Audiência Pública – CMO – 17/08/2023

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Consultor de Orçamentos

**Agradeço a atenção dos presentes e fico à disposição
para qualquer observação ou esclarecimento**