

CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO
1ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 57ª LEGISLATURA
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
(AUDIÊNCIA PÚBLICA EXTRAORDINÁRIA (SEMPRESENCIAL))

Em 17 de Agosto de 2023
(Quinta-Feira)

Às 10 horas

A SRA. PRESIDENTE (Adriana Ventura. NOVO - SP) - Declaro iniciada a 5ª Reunião de Audiência Pública da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

Esta reunião foi convocada com a finalidade de atender o Requerimento nº 3, de 2023, de minha autoria, aprovado na 4ª Reunião Deliberativa Extraordinária, para discutir sobre a fiscalização da aplicação de recursos provenientes das transferências especiais.

Informo que a reunião ocorre de forma semipresencial. Pode haver Parlamentares presentes no plenário e também pode haver Parlamentares, assim como convidados, participando da reunião de forma virtual, através da plataforma Zoom.

Para melhor ordenamento dos trabalhos, comunico que, de acordo com o estabelecido no art. 15, inciso III, da Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional, os palestrantes disporão de 10 minutos, prorrogáveis, para sua exposição. Quem precisar de mais 5 minutos terá o tempo estendido.

Conforme estipulado no art. 94, §§ 2º e 3º, do Regimento Interno do Senado Federal, combinado com o art. 256, § 5º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, terminada a apresentação dos expositores, os Srs. Parlamentares inscritos para interpellar poderão fazê-lo estritamente sobre o assunto da exposição, pelo prazo de 3 minutos, tendo os interpellados igual tempo para responder, facultadas a réplica e a tréplica, pelo prazo de 3 minutos.

Informo, ainda, que as apresentações dos palestrantes, quando houver, estarão disponíveis na página da Comissão.

Informo aos Parlamentares que a lista de inscrição para o debate está aberta.

Como autora do requerimento, eu gostaria de esclarecer que o objetivo desta audiência é construir um caminho para que as transferências especiais tenham a devida transparência. Elas foram gentilmente apelidadas de "emendas Pix", mas, às vezes, fica uma questão pejorativa.

É bom explicar para quem nos ouve que estamos falando de emendas individuais. Como todos sabem, todo Parlamentar tem direito a emendas individuais, que são impositivas. Os Deputados Federais têm à disposição um valor; os Senadores, outro valor. E eles podem transferir esses recursos usando a modalidade de transferência especial, quando o dinheiro vai direto para a conta do Município ou do Estado.

O objetivo dessa sistemática é bom: dar celeridade, dar liberdade, dar autonomia, tirar a burocracia. E a finalidade é que o gestor utilize os recursos naquilo em que há necessidade. Isso é bom. Inclusive, eu fui favorável à Emenda Constitucional nº 105.

Acontece que, com o tempo, conforme as coisas foram caminhando, nós percebemos que existe uma lacuna na fiscalização. Havia uma dúvida sobre quem estava fiscalizando, se o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados ou a Controladoria-Geral da União. Então, havia essa lacuna.

E havia outra lacuna quanto ao que está sendo feito com esse dinheiro? Uma verba federal vai para o Estado, e depois o que acontece? Como esse dinheiro é aplicado? Ele está vinculado a alguma política pública?

Nós do Partido Novo na Câmara dos Deputados temos um setor de fiscalização e fizemos uma consulta formal ao Tribunal de Contas da União, perguntando de quem é a competência de fiscalização desses recursos. Quem deve fiscalizar a utilização deles? Fizemos esse requerimento em 2021. Em maio de 2023, saiu um acórdão, informando que quem fiscaliza a aplicação desses recursos são os departamentos de controle interno dos Tribunais de Contas dos Estados. O TCU e a CGU só verificam se estão sendo cumpridas as regras constitucionais, as condicionantes constitucionais de até 30% para

custeio e 70% para investimento. Nós trabalhamos para que eles façam a fiscalização da aplicação e da destinação dos recursos e da vinculação a alguma política pública. Isso é o que nós vamos debater aqui.

Antes de mostrar o sistema, eu gostaria de dar algumas informações de maneira muito breve, até para todo o mundo entender a razão desta audiência pública.

Todo o mundo acha que, na transferência especial, o valor é pouco e tem pouca relevância. Eu vou mostrar três gráficos para que os nossos palestrantes também fiquem mais atentos às dúvidas de alguns Parlamentares.

(Segue-se exibição de imagens.)

Dizem que o valor da modalidade transferência especial tem pouca relevância. Nós saímos, em 2020, de 600 milhões de reais. Isso subiu exponencialmente e hoje corresponde a um terço das emendas individuais, o que dá mais ou menos 7 bilhões de reais, que é bastante dinheiro.

Podemos ver no gráfico como isso subiu. Mais ou menos 31% é o percentual utilizado dessa modalidade das emendas individuais.

Eu quero mostrar para vocês uma coisa que nós desenvolvemos, até para o nosso departamento de fiscalização acompanhar esse crescimento. Nós fizemos este painel para acompanhamento. Nós usamos dados públicos do Transferegov, que é o antigo SICONV. Os dados são públicos. Portanto, nós não inserimos nenhum dado. Nós só puxamos dados que estão disponíveis. Nós estamos tentando facilitar o acesso e a visualização para todas as pessoas, porque a nossa intenção é divulgar os dados para qualquer pessoa que queira usar essa ferramenta: qualquer cidadão, qualquer Prefeito, qualquer Vereador, qualquer Deputado Estadual.

O interessante é que podemos ver dois pontos. Vemos aqui os dados detalhados dos recursos enviados pelos Parlamentares. Há dados de vários partidos — até do meu partido também. Alguns Parlamentares enviaram recursos na modalidade transferência especial. Então, dá para ver aqui o ano, o Estado beneficiado, o Município, tudo separado por Parlamentar. Isso realmente é muito interessante.

A segunda coisa que eu quero mostrar para vocês é este mapa. Se eu clicar, por exemplo, no Município de Morungaba, eu consigo identificar o valor que foi enviado por transferência especial, o IDH do Município, a quantidade de habitantes, o valor *per capita*. Isso é só para verificarmos se é adequado ou não. Podemos ver aqui que Morungaba tem o valor *per capita* de 646. Se pesquisarmos o Município de Cubatão, podemos ver também o IDH e o valor *per capita* de 0,28.

Então, qual é a grande questão que eu acho que é bom falar? Existe no Transferegov, que é um *site* público, a obrigatoriedade, desde a LDO de 2023, aprovada no ano passado, de colocar esse relatório de gestão, que diz qual é a política pública que está vinculada. Antes disso, não temos informação nenhuma do que está vinculado. Então, o dinheiro vai e não sabemos onde e como foi gasto nem o que foi feito com o dinheiro público. Queremos saber como se faz esse caminho do dinheiro, como conseguimos ver se foi bem aplicado e se qualquer Parlamentar de qualquer partido, qualquer Vereador de qualquer partido, qualquer cidadão, qualquer Secretário, qualquer Prefeito pode fazer um acompanhamento exato dessa verba.

Esse *link* vai ser disponibilizado para todas as pessoas. Estamos desenvolvendo e melhorando uma ferramenta de acesso ao cidadão. Era isso que eu gostaria de dizer.

Há um último ponto que eu acho importante: é interessante perceber que metade dos recursos destinados em transferência especial está concentrada em menos de 10% dos Municípios. Outro ponto muito relevante é a destinação desses recursos. Como o dinheiro foi aplicado? O dado não é público. Ninguém sabe, ninguém viu.

O papel desta audiência — eu agradeço imensamente a todos os convidados que estão participando — é ver o que tem sido feito; se não tem sido feito nada; o que não tem sido feito; qual é o plano; quais são as lacunas; e como podemos suprir tudo isso. É uma audiência de construção. Eu espero que outros Parlamentares venham aqui, até porque há uma preocupação muito forte: que isso, sem o devido encaminhamento, seja estendido para outros tipos de emenda, o que vem sendo também aventado aqui, sem que saibamos exatamente o que fazer com ele.

Antes de passar a palavra aos convidados, informo que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e o Ministério Público Federal enviaram comunicados agradecendo o convite e informando que não poderiam comparecer à reunião.

Eu vou começar pelos nossos convidados externos.

Passo a palavra ao Sr. Guilherme Yadoya de Souza, Auditor-Chefe Adjunto da Representação do TCU no Rio Grande do Sul.

Eu agradeço ao Sr. Guilherme pela apresentação. Serão dados 10 minutos, prorrogáveis por mais 5 minutos.

Muito obrigada.

O SR. GUILHERME YADOYA DE SOUZA - Exma. Sra. Deputada Adriana Ventura, Presidente em exercício da Comissão, muito bom dia.

Aproveito para cumprimentar os demais convidados desta audiência pública, na pessoa do Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Conselheiro Fernando Guimarães. Muito bom dia.

Exmos. Srs. Senadores, Srs. Deputados, demais autoridades, servidores, senhoras e senhores, inicialmente, eu gostaria de agradecer, em nome do Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro Bruno Dantas, pela oportunidade de participar desta audiência pública representando o Tribunal de Contas da União.

É muito importante para o TCU poder relatar a nossa atuação nesta temática, tendo em vista que uma das nossas mais nobres missões é justamente o apoio ao Congresso Nacional no exercício do controle externo. O estreitamento desse relacionamento é uma importante diretriz para o TCU.

Passando ao tema da audiência pública, como já foi inclusive adiantado pela Deputada Adriana Ventura, em sessão de março deste ano, o tema das transferências especiais foi amplamente debatido no Plenário do TCU. Após as discussões, foi firmado o entendimento do tribunal sobre a fiscalização das transferências especiais, assunto que abordaremos agora em nossa breve apresentação.

Eu peço licença para compartilhar a apresentação por aqui.

(Segue-se exibição de imagens.)

Como dito, por meio do Acórdão nº 518, de 2023, sob a relatoria do Ministro Vital do Rêgo, este tema foi amplamente debatido aqui no tribunal, tendo sido firmados os procedimentos para a fiscalização dos recursos alocados aos entes subnacionais por meio de transferências especiais, previstas no art. 166-A da Constituição Federal.

Eu acho que a parte mais importante dessa discussão foi a fixação dos entendimentos. O primeiro entendimento do TCU é que os recursos relativos às transferências especiais pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira. Como consequência lógica disso, o tribunal firmou o entendimento de que a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação dos recursos obtidos por meio das transferências especiais é de competência do sistema de controle local, incluído o respectivo tribunal de contas. Esse foi o entendimento principal firmado na resposta a essa consulta.

Qual papel cabe ao TCU nesse cenário? Nessa mesma decisão, o TCU definiu que caberia a competência federal, incluindo a competência do tribunal de contas, na fiscalização do cumprimento das condicionantes constitucionais estabelecidas no art. 166-A. Então, ficou decidido que a comprovação do cumprimento das condicionantes constitucionais será feita pelo ente federado por meio de informações e documentos inseridos na plataforma Transferegov, na forma e nos prazos disciplinados em instrução normativa a ser editada pelo TCU — nós falaremos na sequência, pois ainda não há essa instrução normativa —, dispensada a prestação de contas para esse fim específico, reservadas as competências próprias dos tribunais de contas locais.

Eu trago aqui, brevemente, as condicionantes constitucionais, que a Deputada Adriana Ventura já mencionou na sua fala inicial: vedação para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais; não utilização dos recursos para encargos referentes ao serviço da dívida; uso de recursos em programações finalísticas das áreas do Poder Executivo; uso de, no mínimo, 70% dos recursos das emendas em despesas de capital.

Nessa mesma decisão, o TCU firmou entendimento do que aconteceria caso o ente beneficiário da emenda, da transferência especial, descumprisse as condicionantes. Nesse caso, o tribunal colocou duas situações: o descumprimento da condicionante, que torna inválida a transferência especial, ou, ainda, a omissão no dever de disponibilizar os elementos necessários à verificação das condicionantes poderá ensejar a instauração de um processo de tomada de contas especial para a responsabilização do ente federado pelo débito. Esse foi o entendimento do tribunal em relação a eventual descumprimento das condicionantes ou omissão no dever de disponibilizar os documentos, que depois serão fixados por meio de instrução normativa.

Neste momento, eu vou passar a palavra para o Secretário Michel Bandeira, que vai complementar a fala do TCU.

O SR. MICHEL DE OLIVEIRA BANDEIRA - Bom dia a todos. Estão me ouvindo?

A SRA. PRESIDENTE (Adriana Ventura. NOVO - SP) - Bom dia, Michel. Estamos, sim.

O SR. MICHEL DE OLIVEIRA BANDEIRA - Bom dia, Presidente. Eu quero saudá-la e agradecer, mais uma vez, pelo convite realizado ao TCU.

Eu quero cumprimentar os Srs. Deputados e as Sras. Deputadas, assim como todos que acompanham a audiência presencialmente e pela Internet.

Como foi dito pelo Guilherme, essas transferências especiais são passíveis de dois tipos de controle. Um dos controles é realizado pelos órgãos estaduais, tribunais de contas, Ministério Público dos Estados e controladorias no que se refere à aplicação efetiva dos recursos, ou seja, o que efetivamente vai ser construído, o que vai ser realizado. Com relação ao sistema de controle federal, compete ao TCU, à CGU e ao Ministério Público Federal verificar se as condicionantes constitucionais foram cumpridas.

Então, como é que o Tribunal de Contas da União vai fazer essa verificação? De acordo com o que ficou deliberado no Acórdão nº 518, de 2023, o TCU vai cumprir essa função por meio da verificação das informações que serão inseridas pelos beneficiários no portal Transferegov. A plataforma Transferegov é uma plataforma de acesso público. As informações lá inseridas serão acessíveis não só ao TCU, mas a todos os órgãos e a todas as pessoas. Isso vai propiciar também o controle social dessas emendas.

Para regulamentar o que vai ser inserido, como vai ser inserido e quais serão os prazos, está sendo elaborada no TCU uma instrução normativa. O Tribunal de Contas da União, por força do art. 3º da Lei Orgânica, tem o poder regulamentar, ou seja, pode determinar que os órgãos estruturam as informações que vão apresentar, para que o TCU possa fazer um controle de maneira adequada.

Essa instrução normativa que está em elaboração vai prever quais são as informações. Por exemplo, qual é o objeto que está sendo executado? Em qual programação finalística esses recursos estão sendo executados: é na educação, é na saúde, é na segurança, é na infraestrutura? Qual é o prazo que o Estado ou o Município prevê para a conclusão desse objeto?

São essas informações que a instrução normativa vai trazer para que os órgãos recebedores dos recursos possam inserir na plataforma. A partir daí, o Tribunal de Contas da União fará a sua fiscalização. É claro que isso não impede que, eventualmente, o TCU possa, dentro do seu planejamento anual, realizar auditorias específicas, inspeções; mas, via de regra, o acompanhamento das transferências especiais, sob a perspectiva do TCU, será feito por meio do acompanhamento da plataforma Transferegov, a partir das orientações dessa instrução normativa.

Além disso, o acórdão determinou que o TCU trabalhasse, junto com outros tribunais de contas dos Estados e também com a CGU, na elaboração de um acordo de cooperação técnica. Os tribunais de contas dos Estados têm uma capilaridade muito grande. Então, eles têm melhores condições de realizar essa fiscalização sob o ponto de vista do que está sendo executado.

O TCU entendeu que poderia ser feito um acordo de cooperação entre TCU, tribunais de contas e CGU, não para que um invadisse a competência do outro, mas para que eles cooperassem no seguinte sentido: por exemplo, se a CGU, no sorteio público, vai fazer a verificação dos recursos repassados para o Município, ela pode, eventualmente, fazer uma verificação da execução daquela emenda. Verificando alguma inconsistência, informa ao tribunal de contas local, que vai verificar. Esse acordo não é para repassar a competência da execução para os órgãos federais nem repassar a competência de fiscalizar as contrapartidas aos órgãos estaduais. Esse acordo é para que eles cooperem, de maneira que, juntos, possam dar maior efetividade ao acompanhamento das transferências especiais.

Devolvo a palavra ao Guilherme.

O SR. GUILHERME YADOYA DE SOUZA - Seriam esses os esclarecimentos que gostaríamos de colocar nessa fala. Ficamos à disposição no restante da audiência.

Obrigado.

A SRA. PRESIDENTE (Adriana Ventura. NOVO - SP) - Muito obrigada, Sr. Guilherme. Muito obrigada, Sr. Michel.

Eu passo a palavra ao Sr. Fernando Augusto Mello Guimarães, Conselheiro e Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Muito obrigada, Sr. Fernando. Seja bem-vindo.

O SR. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES - Bom dia a todos.

Bom dia, Deputada Adriana Ventura. Na pessoa de V.Exa., eu saúdo todos os técnicos, Parlamentares presentes e interessados nessa matéria, que é de extrema relevância, não só pelo volume de recursos envolvidos, como V.Exa. apresentou, mas também pela necessidade de transparência na aplicação, além de um melhor esclarecimento dessa dinâmica orçamentária para o controle social, para que saiba como funciona e também possa ajudar na fiscalização.

Os colegas do Tribunal de Contas da União fizeram uma apresentação que já economiza uma fala minha, que era em relação ao acórdão do Tribunal de Contas da União, que já dá para notar que alguns aspectos merecem ser bem discutidos entre os Tribunais de Contas, o Tribunal de Contas da União e o Parlamento Federal.

Eu quero também agradecer à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil — ATRICON, que me confiou ao Tribunal de Contas do Paraná, que também foi convidado pela ATRICON, para discutir essa matéria e apresentar algumas posições que já foram adotadas.

No âmbito do Sistema Tribunais de Contas, a ATRICON elaborou uma nota técnica, que inclusive foi até referenciada no acórdão do Ministro Vital do Rêgo, se não me falha a memória, que foram umas recomendações aos Tribunais de Contas em relação às transferências especiais.

No Paraná, eu tenho a felicidade de ter membros que participam da Rede Integrar, que reúne técnicos dos Tribunais de Contas do Brasil interessados na integração do Sistema Tribunal de Contas. Há casos parecidos com esses, em que aparentemente pode correr uma superposição de competências, de integração e da forma de cooperação.

Eu posso me considerar privilegiado por estar na Presidência desse Tribunal, com técnicos que também estão interagindo com mais de 20 técnicos voluntários dos Tribunais de Contas em relação a essa matéria.

Em dezembro de 2022, se não me falha a memória, a SEJUS encaminhou um relatório aos tribunais — inclusive ao meu tribunal —, em que foram apontados cinco Municípios com algumas inconsistências.

De posse dessas representações, que é o nome que nós damos aqui no tribunal, alguns conselheiros da representação não o conheceram, por entender, num primeiro momento, que seria de competência do Tribunal de Contas da União, dada a natureza federal da verba, ou seja, pela origem, e não pelo recebimento. Outros conselheiros receberam e outra representação foi encaminhada, sem haver discussão de a competência ser nossa ou não.

Em função disso, instalamos um prejulgado, ou seja, uma definição, pelo Tribunal Pleno, de como vamos proceder em relação ao controle e à fiscalização das "emendas Pix" — eu prefiro chamá-las de especial. Claro que isso também deve ter um lado carinhoso e não pejorativo. Eu acho que isso é até melhor que o orçamento secreto, porque fica mais compreensível que é um repasse direto.

Com relação ao que adotamos paralelamente ao prejulgado, desenvolvemos também um relatório de BI, muito parecido com o que a Deputada apresentou, em que se tem, por Municípios, por fontes, segregada a natureza da emenda especial — há um código específico —, inclusive em relação a despesas.

Esse BI estava em fase de validação. Estão aqui o Roberto e o Djalma que trabalharam bastante nesse BI, que ontem foi validado. Realizamos um teste no Município, em que percebemos uma diferença dos valores de 2020 para 2023 em relação ao que foi informado no Portal Transferegov. Roberto, corrija-me se eu estiver errado — nesse Município não houve uma diferença sensível, mas é lógico que são diferenças que devem ser objeto até de se confrontar, de se contrastar com outras informações. O nosso sistema de informações municipais tem atualização mensal para os Municípios, com dados declaratórios. É com base nele que nós trabalhamos, num primeiro momento, até para nos orientarmos para a melhor fiscalização e cruzamento de informações para eventuais inconsistências.

De minha parte, acho — quase todos os tribunais já têm consciência — que temos de trabalhar de acordo com o que foi decidido pelo Tribunal de Contas da União, não para entrarmos em conflitos de competência usando uma disposição do Código de Processo Civil, mas para compatibilizar e executar essas competências concorrentes. Estamos trabalhando com ferramentas para a integração desses dados, BIs, mas também para a transparência, tanto para os Parlamentares quanto para a sociedade e para os gestores.

Uma das representações que está em andamento está sobrestada, que é o objeto do prejulgado. As outras já tramitarão normalmente. Já existem instruções que não foram ainda deliberadas, mas há instruções que convergem com alguns apontamentos feitos pela Controladoria-Geral da União.

Mas só isso não é suficiente, porque, verificando as condicionantes apresentadas no acórdão do TCU, elas podem gerar uma certa confusão em relação às nossas tomadas de contas extraordinárias, ou seja, nós vamos gerar a informação ao Tribunal de Contas da União para quem instaure a sua tomada de contas especial ou extraordinária, ou faremos por aqui? Acho que são questões que devem ser objeto de discussão proveitosa de como realizar essa atividade sem que haja superposição.

Até este momento, algumas instituições que já foram produzidas, nesses cinco processos que estão em andamento aqui, nós não fizemos essa separação, ainda estamos tramitando normalmente, como se fosse uma tomada de conta extraordinária por nós instauradas. Temos algumas inconsistências contábeis, ou seja, de informações em códigos errados por parte do Município; temos que sondar a má qualidade de serviço; temos a aparência ou o indício de aplicação com despesas de pessoal e não só de investimento, independente das duas regras: a proibição total e os 70% em despesas de capital. São duas regras de ouro da emenda constitucional, que devem ser objetos de avaliação e de cruzamento das informações.

O que me preocupa um pouco, até para dar segurança ao gestor, é quem vai instaurar mesmo a tomada de contas, porque, em alguns momentos, na minha avaliação preliminar, alguma dessas condicionantes se confunde com a própria execução

e aplicação do recurso. Então, nós ficaremos restritos à legalidade da despesa e à conformidade, e não em relação à finalidade específica em casos condicionantes?

Eu acho que essa discussão é interessante. Sei que já está havendo, e Guilherme e Michel podem me corrigir, uma discussão interna no TCU. Parece que existem alguns posicionamentos que ainda precisam ser consolidados e definidos. Há também uma discussão entre os técnicos da rede integrada e até dentro do meu tribunal. Acho que essa discussão promovida pela Comissão é importante, porque centraliza uma definição, que às vezes pode ser discutida num acordo de cooperação técnica, ou aprimoradas as normas de transparência e prestação de contas. Isso é muito importante. Eu também queria lembrar que cada Tribunal de Contas dos Estados e dos Municípios tem seus próprios sistemas informatizados de recebimento de dados e programação de auditorias, etc. Nós tivemos sempre uma boa parceria aqui no Paraná com a Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União. Juntos, já fizemos alguns trabalhos. Tempos atrás, desde 2012, fizemos auditorias integradas, quando não se pensava ainda na interessante modalidade de fiscalização, auditorias coordenadas, seja pelo TCU, seja pela ATRICON. Enfim, eu acho que isso é muito importante. Estamos ganhando conhecimento e estamos realizando maior integração. Temos também que pensar em normas procedimentais gerais, de maneira independente das normas específicas que cada Tribunal de Contas tem, de acordo com a sua regulamentação interna e com seus sistemas de auditoria.

Particularmente, eu acho interessante não se ter a seguinte preocupação: "*Ah, vou ser um mero auditor do Tribunal de Contas da União*". Não. Eu seria um parceiro do Tribunal de Contas da União, seja em relação às nossas programações normais de auditoria, seja em relação aos trabalhos conjuntos aqui no Estado do Paraná. Quanto à propriedade do recurso, independentemente de a origem ser federal, acho que não dá para negar que a própria emenda diz que pertence ao orçamento do ente subnacional.

Acho que o grande desafio é este: como vamos trabalhar os sistemas dos Tribunais de Contas federal, estaduais e municipais. Essa troca de experiência é muito interessante. Eu gostaria de reforçar, de novo, a importância da Rede Integrar, que envolve atitudes voluntárias de técnicos comprometidos, como quase todos são, com um programa muito específico.

Por exemplo, recebi agora a notícia de que o Paraná, em 2023, vai receber aproximadamente 346 milhões de reais por meio de emendas especiais. É um valor considerável. Quais são as condicionantes? Vou citar o caso do Município X, que recebeu grande valor para aplicação num item específico, que está inserido nas condicionantes. Está de acordo, quase não teve despesa de pessoal, realizou investimento, as regras de ouro foram atendidas, mas a obra está paralisada, ou não atinge suas finalidades pretendidas. A quem cabe essa tomada de (*ininteligível*)? Uma coisa é o resultado, outra coisa são as condicionantes. Mas há a conformidade, as condicionantes do destino do recurso e as dos resultados. A quem caberia essa avaliação? Independente da competência que tem e deve ter o Parlamento federal, o estadual e o municipal, além do controle interno. Fiz até uma sugestão ontem, Deputada, num debate que tivemos com a auditoria de gestão florestal. Refere-se a um programa, a uma modalidade que já fiz, em 2012, aqui no tribunal, e vamos repeti-la. Trata-se de utilizar também as universidades. O Paraná é dividido basicamente em regiões universitárias estaduais. Nós fizemos um plano de fiscalização social, com os estudantes e os professores realizando auditorias sob o comando do tribunal. Os relatórios eram encaminhados depois para aprovação. Essa pode ser também uma modalidade de ajuda no controle finalístico de levantamento dessas informações. Instrumentos nós temos, precisamos só ajustar, definir exatamente quais são as competências. A questão do resultado é o que mais me preocupa. As condicionantes têm às vezes uma zona cinzenta com a conceituação. Por exemplo, pagamento com recurso de despesa de pessoal está proibido. O Tribunal de Contas da União vai promover a responsabilização? Ou é o tribunal? É algo independente da necessária troca de informação. Ao se deparar com essa situação, eu acho que o Tribunal de Contas local tem que informar à CGU, ao TCU e ao Congresso Nacional sobre essa inconsistência. Cada um vai exercer a sua competência em relação ao achado. A troca de informação é necessária. O Tribunal de Contas da União nos manda rotineiramente alguns achados que escapam da sua competência. E nós fazemos a mesma coisa. Acho que temos que aprimorar isso, mas a minha preocupação é justamente esclarecer essas zonas cinzentas, que valem não só para o nosso tribunal, mas também para todos os Tribunais de Contas do Brasil.

Vejo que meu tempo já está terminando. Com minha fala, quis não só mostrar o que já estamos fazendo, mas também trazer essas preocupações à discussão.

Estou aqui à disposição para responder perguntas, tirar dúvidas e fazer colaborações. Se eu não souber, eu conto aqui com meus universitários, a quem pediria que colaborassem comigo.

Obrigado, Deputada.

A SRA. PRESIDENTE (Adriana Ventura. NOVO - SP) - Eu agradeço muito as colaborações, Sr. Fernando. Eu tenho vários comentários para fazer depois.

Passo a palavra à Sra. Érika Lacet, 2ª Vice-Presidente do Conselho Nacional de Controle Interno — CONACI.

Seja bem-vinda, Sra. Érika Lacet.

A SRA. ÉRIKA LACET - Bom dia, Presidente. Bom dia, Exmos. Deputados e Senadores e demais autoridades que compõem a Mesa e que assistem virtualmente a esta audiência pública de tamanha importância.

É um prazer estar aqui representando o Conselho Nacional de Controle Interno para abordar um assunto de tanta relevância.

De fato, o conselho não havia se debruçado ainda sobre a fiscalização. Acho que esse era ainda um tema nebuloso, em relação à competência da fiscalização desses recursos, como bem acentuou o Conselheiro Fernando Guimarães.

Eu sou Secretária da Controladoria-Geral do Estado de Pernambuco. Aqui no Estado temos uma resolução da Câmara de Programação Financeira que regulamenta a vinda e o acompanhamento desses recursos públicos aqui no Estado de Pernambuco.

De fato, há uma preocupação muito grande com a aderência do atendimento aos preceitos da Constituição, mas entendo que as fiscalizações *a posteriori* da aplicação desses recursos são ainda um pouco deficitárias. Não temos um sistema estruturado de acompanhamento da execução dessas emendas.

No âmbito do conselho nacional, não temos um estudo estruturado a respeito de como as controladorias estaduais e municipais estão fazendo esse acompanhamento. Acho que é algo de extrema importância. Nós nos comprometemos a debater isso nas próximas reuniões do conselho para tentar estabelecer uniformização e fazer parcerias.

Um ponto também importante que o Conselheiro Fernando citou foi o do apoio mútuo de auditorias, de fiscalizações, que devem ser feitas tanto pelo Tribunal de Contas da União junto aos Tribunais de Contas estaduais, como pelas controladorias estaduais junto à CGU. Temos uma parceria muito grande com a CGU, e acho que a estruturação da fiscalização quanto ao controle da utilização desses recursos passa pelo debate com a CGU.

Era isso que eu tinha a dizer.

Coloco o conselho à disposição para apoiar (*falha na transmissão*) Câmara e a CGU.

A SRA. PRESIDENTE (Adriana Ventura. NOVO - SP) - Sra. Érika, muito obrigada pelas suas contribuições.

Passo a palavra ao Sr. Dayson Pereira Bezerra de Almeida, que é Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados.

Bem-vindo, Sr. Dayson.

O SR. DAYSON PEREIRA BEZERRA DE ALMEIDA - Obrigado, Deputada. Bom dia.

Bom dia, Deputados, Senadores, demais presentes. Saúdo todos ao saudar a Deputada, a quem agradeço pelo convite.

Aproveito a oportunidade para agradecer à senhora pela deferência que sempre tem para com o trabalho da consultoria. Esta é uma oportunidade de expormos aqui o nosso trabalho. Por isso agradecemos.

Pudemos ouvir as falas anteriores, a abordagem do tema sob a visão dos controladores externos no caso da União, dos Estados e do sistema de controle interno. Eu queria trazer uma abordagem um pouco diferente, que, acho, pode nos ajudar a entender as motivações que levam os Parlamentares a escolherem determinado tipo de emenda no momento da apresentação.

Falamos de controle *a posteriori*, feito pelo sistema de controle. Acho que podemos discutir um pouco sobre o controle de mérito — conveniência e oportunidade — que o Congresso Nacional deve exercer quando aprova a Lei Orçamentária com a inclusão dessas emendas do tipo de transferência especial.

Vou fazer isso sob a ótica da teoria econômica. Trago um trabalho de minha autoria que foi premiado há algum tempo. Logo que surgiu o instrumento das transferências especiais, nós nos dedicamos a estudar o tema no primeiro ano, em 2020.

(Segue-se exibição de imagens.)

Basicamente, a história é esta. A partir da Emenda Constitucional nº 105, passou a haver duas modalidades distintas de emendas individuais. Há a transferência com finalidade definida, que é basicamente a transferência via emenda que já existia antes. Por essa modalidade, há um objeto de despesa, que é decidido previamente, já especificado no Orçamento. Então, os procedimentos de repasse demandam um prazo maior, para maturação. Há necessidade de celebração de um convênio e, eventualmente, de um contrato de repasse. No caso das transferências especiais, há uma diferenciação bem característica no que se refere a maior celeridade no repasse. Daí a alcunha de Pix, que surgiu posteriormente. O controle procedimental que ocorre no caso das transferências com finalidade definida não ocorre no caso das transferências especiais.

Eu chamo a atenção para esse controle político, o controle de mérito. No orçamento federal, da maneira como enxergamos a ação orçamentária de transferências especiais, a sociedade não consegue antever a finalidade daquele gasto incluído nesse orçamento federal via transferência especial, em prejuízo, inclusive, Deputada, do princípio orçamentário da discriminação. A sociedade fica, de certa forma, tolhida do exercício do seu dever cívico de controle social, uma vez que não sabe de antemão em que área da política pública aquele recurso vai ser aplicado. Isso ocorre porque, diferentemente das transferências com finalidade definida, não há especificação de um plano de trabalho prévio. Então, sem essa divulgação, sem essa publicização do plano de trabalho, e sublinho o vocábulo "prévio" — não adianta chegar com o plano de trabalho posterior, porque, no momento da decisão política de aprovação do Orçamento, já é preciso ter aquilo ali —, fica realmente um pouco prejudicada essa questão da transparência e do controle social.

Do ponto de vista do Parlamentar, há uma espécie de *trade-off*, uma dicotomia. É um *trade-off* para o Parlamentar, que deriva justamente dessas diferenças entre esses dois instrumentos. Por exemplo, a Deputada, enquanto Parlamentar — ela sabe muito bem disso —, pode escolher disponibilizar o recurso de forma rápida, por transferência especial, mas, ao fazê-lo, tem que assumir um custo de incerteza sobre a aplicação de fato das verbas lá na ponta, porque não foi pactuado o instrumento prévio de objeto de gasto. Se a escolha for a de garantir que o gasto vai ser feito na área da política pública de interesse da Parlamentar, o custo agora é o da espera. Tem que arcar com os custos de enfrentar esse processo, essa burocracia, de firmar um convênio, um contrato de repasse.

Então, quanto a esse *trade-off*, conseguimos enxergar o que chamamos, na área de economia, de problemas de agência. Isso ocorre quando se delega a determinada pessoa com interesses próprios a execução de determinada atividade. Essa pessoa delegante seria, no caso da União, o Parlamentar e, no caso do Município, o Prefeito, que vai receber a verba.

Como é essa assimetria nessa relação, essas incertezas que rondam essa sistemática de transferência especial que influenciam o contexto desses repasses? Será que o sistema partidário, a identidade partidária entre Prefeitos e Deputados interfere, de alguma forma, no valor ou na probabilidade de que essas transferências sejam feitas?

Este trabalho cuidou justamente disso. Como eu disse, este trabalho foi feito sob a ótica da ciência econômica. Desenvolvemos um modelo de agente principal. Para tranquilizá-la, Deputada, vou passar rapidamente pelo modelo matemático que vemos nesta imagem.

A SRA. PRESIDENTE (Adriana Ventura. NOVO - SP) - Eu entendi tudo... (*Riso.*)

O SR. DAYSON PEREIRA BEZERRA DE ALMEIDA - (*Riso.*) Basicamente, é a formalização matemática desse processo político todo que estamos discutindo aqui.

Se vivêssemos num mundo sem assimetria, o Deputado já saberia a preferência do Prefeito. Ele saberia que o Prefeito vai aplicar o recurso em determinado objeto de gasto. Ele vai escolher sabendo disso. A ausência de assimetria ocorre num mundo ideal, que se distancia do que experimentamos na prática. Esse mundo existe só na teoria. Na prática, ocorre a assimetria de informação.

Essa assimetria, no modelo, deriva principalmente da preferência distinta que o Prefeito pode ter em relação à preferência do Parlamentar. Isso deriva, por exemplo, do que estou chamando, nesta apresentação, de ideologia. Há ideologias distintas, que são informação privada de cada um dos agentes, e delas resultam essa assimetria.

Vamos supor que um Prefeito com certo grau de alinhamento ideológico pudesse fingir ser pouco alinhado ao Parlamentar e, a partir dessa informação privada, conseguisse um pouco mais de recursos para o seu Município. A transferência seria um pouco maior. Isso gera ineficiência do ponto de vista econômico. Para reduzir essa ineficiência, o que deveria então fazer o Parlamentar? Ele necessitaria incorporar previamente a possibilidade desse comportamento estratégico do Prefeito e já fazer esses repasses a maior na saída. O que significa isso? O que se espera do modelo teórico é que as transferências especiais tenham, em média, um valor superior ao das transferências com finalidade definida, porque, nas transferências com finalidade definida, não há essa assimetria de informação, já se sabe que o gasto vai ser feito em relação àquele objeto. Na transferência especial, é preciso, de certa forma, que haja o pagamento para, em relação ao mesmo objeto, seja pago um pouco a mais.

Esse é o resultado teórico do modelo. Só que temos, no nosso sistema político-eleitoral, uma característica importantíssima, que é a presença dos partidos políticos, que podem servir como um mecanismo para sinalizar essas preferências ideológicas, que são informação privada de cada um.

Posso fazer um questionamento. Será que a filiação partidária do Prefeito e dos Parlamentares, Deputados e Senadores, poderia influenciar de alguma forma esse relacionamento, esse repasse, sendo a transferência especial ou não? Nós investigamos isso também. Teoricamente, concluímos que isso influencia sim, reduz a ineficiência desse jogo entre Parlamentar e Prefeito. Quando o Parlamentar pertence ao mesmo partido, ao mesmo bloco, ao mesmo grupo partidário do

Prefeito, quando o Parlamentar compartilha de preferências ideológicas com o Prefeito, o Parlamentar enxerga um risco menor de desvio. Então, não precisa pagar aquele pedágio tão alto, certo? E o valor que é liberado, no caso desse pedágio, vamos dizer assim, pode ser aplicado em outras áreas da política pública. Então, temos um desenho mais eficiente.

Qual é a conclusão teórica do modelo? A de que o alinhamento partidário reduz o risco de desvio na execução da despesa. E, no caso, desvio não tem conotação de irregularidade, é desvio em relação à preferência do Parlamentar. Quanto a esse particular, vejam que as transferências especiais acabam ficando em condição de dominar completamente as transferências com finalidade definida. Essa é uma conclusão teórica. Este trabalho foi feito em 2020.

(Intervenção fora do microfone.)

O SR. DAYSON PEREIRA BEZERRA DE ALMEIDA - Isso. É interessante considerar os dados de hoje, no detalhe, o que a senhora apresentou aqui. Quando começamos, em 2019, havia pouco menos de 700 milhões de transferência especial, e hoje esse número subiu dez vezes. Então, quanto a esse particular, vemos que o modelo, que é teórico por natureza, mostrou-se bem próximo do que a realidade viria a cancelar alguns anos depois.

Só que não paramos por aí. Este é um modelo teórico em que usamos dados de 2020 para verificar isto. Faz sentido, de fato, este modelo aqui? Então, realizamos alguns testes estatísticos, usamos um modelo Probit para verificar a existência de motivação político-partidária por trás dessas transferências. Estabelecemos três hipóteses principais e fomos investigar os dados de 2020 para verificar se isso fazia sentido ou não.

Primeira hipótese: os repasses via transferência especial são, em média, superiores aos repasses via transferência com finalidade definida?

Segunda hipótese: dado que o Parlamentar escolheu fazer a transferência via Pix, será que os Prefeitos do mesmo partido recebem mais ou menos?

Terceira hipótese: o fato de o Prefeito ser do mesmo partido influencia na decisão do Parlamentar de escolher a modalidade de transferência especial?

Fomos analisar os dados. Como eu disse, usamos dados de 2019 e 2020 para investigar essas hipóteses.

Em relação à primeira hipótese, vejam a última coluna, que está destacada em vermelho neste eslaide. Comparamos a média do valor da transferência especial com a média do valor da transferência com finalidade definida. Vemos que é superior em quase 130 mil. Então, só olhando os números, eu já diria que sim, que a hipótese está confirmada, mas fazemos testes estatísticos para atestar, de fato, essa nossa intuição, vamos dizer assim, e a hipótese se confirma. Conseguimos rejeitar a hipótese de que seriam a mesma coisa.

Então, há evidência forte, estatisticamente falando, em favor dessa hipótese, no sentido de que os repasses mediante transferência especial são, de fato, superiores aos repasses de modalidades definidas.

Segunda hipótese: na modalidade de transferência especial, há distinção caso o partido político divirja em relação ao partido do Parlamentar? Nesse caso, temos uma evidência estatística um pouco mais frágil, mas que também confirma a hipótese do modelo, de que a sinalização partidária funciona como mecanismo de revelação de preferência do Prefeito. Dessa forma, quando o Prefeito é do mesmo partido, acaba recebendo um pouco menos, porque o Parlamentar se sente um pouco mais seguro ao passar a verba via transferência especial. Ele não precisa pagar, como eu falei, um pedágio tão alto. Então, essa é a segunda conclusão, com base na segunda hipótese.

Por fim, investigamos a questão da influência da identidade partidária na probabilidade de se receber ou não um recurso via transferência especial. A conclusão sobre o modelo é que o alinhamento político, de fato, influencia o tipo de transferência, e quando há um Prefeito e um Parlamentar do mesmo partido, pertencentes à mesma agremiação, a probabilidade de que esse Prefeito receba uma transferência via modalidade especial é de 6 pontos percentuais superior. É como se cada vez que girar a roleta o Prefeito do mesmo partido comece na frente. Essa é a conclusão a que chegamos ao investigar a terceira hipótese.

Há uma conclusão, vamos dizer assim, adicional, que diz respeito à riqueza do Município. Então, Municípios mais ricos recebem mais ou menos transferências via modalidade de transferência especial? E os dados, em 2020, indicaram que Municípios mais ricos tenham probabilidade menor de receber esse tipo de transferência. Do ponto de vista econômico, interpretando esse resultado, podemos dizer que o Parlamentar não consegue controlar a aplicação dos recursos na ponta. O Prefeito mais rico é menos dependente de transferências, e pode ser um risco maior para o Parlamentar repassar recursos para esse tipo de Prefeito, porque, eventualmente, no ano seguinte, talvez ele não precise de uma emenda e não vai fazer diferença para ele. Entenderam?

Nesse caso, como obtivemos esse resultado, ele vai na direção do que esperamos: que, de fato, Municípios mais ricos recebam, vamos dizer assim, repasses menores, e se possa ajudar, via transferência da União, os Municípios mais ou menos favorecidos. Ressalto que, no caso representado aqui, foi por uma razão distinta. Mas é essa a conclusão que obtivemos.

Conclusões: os repasses mediante transferência especial são, sim, superiores àqueles empreendidos via transferências com modalidade definida e a identidade partidária entre o Prefeito e Parlamentar interfere, efetivamente, no valor e na probabilidade de que essa transferência seja feita na modalidade de transferência especial.

Era o que eu tinha a expor. Estou à disposição da Comissão.

Agradeço aos Deputados e aos demais ouvintes.

A SRA. PRESIDENTE (Adriana Ventura. NOVO - SP) - Muito obrigada, Sr. Dayson Pereira Bezerra de Almeida, pelas contribuições. Eu achei muito interessante o estudo e vou comentá-lo depois.

Agora eu gostaria de chamar o nosso convidado da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle — CONORF, do Senado Federal, Sr. Fernando Moutinho.

Seja muito bem-vindo, Sr. Fernando.

O SR. FERNANDO MOUTINHO - Sra. Presidente, Sras. e Srs. Parlamentares, demais convidados, agradeço a honra do convite, em nome da consultoria.

Eu vou tentar focalizar bastante nos dois objetivos do requerimento, quer dizer, discutir formas de dar transparência à execução dos recursos e levantar as dificuldades existentes na fiscalização, do ponto de vista também parlamentar.

(Segue-se exibição de imagens.)

Nós estamos diante de uma figura *sui generis*: recursos repassados independentemente de convênio. Como o Dayson já falou, questionam-se vários princípios orçamentários, que passam a pertencer ao ente federado no ato da efetiva transferência, mas há condicionantes. É algo que convida a uma contradição e que tem restrições para sua aplicação, como programações finalísticas do Executivo, sendo vedada despesa com pessoal, encargos e serviço de dívida, e 70% em despesas de capital. Essas restrições, primeiro, são contraditórias com a própria noção de que é uma doação incondicionada ao ente e, segundo, são completamente inúteis, acacias. Basta o Prefeito receber a transferência, aplicar direitinho e remanejar recursos do seu orçamento para aquilo que a transferência especial não permite. Do ponto de vista de garantir algo, essas restrições são vazias, são irrelevantes. Mas há que se fiscalizar formalmente o cumprimento dessas restrições.

Inicialmente, eu não poderia chegar aqui e, ao discutir esse assunto, deixar de levantar uma posição que eu tenho sustentado em alguns momentos e que não foi levada ainda ao sistema de controle de constitucionalidade. Portanto, ela é apenas uma análise, uma avaliação, uma opinião de que essa figura é inconstitucional, e não apenas pela violação aos princípios orçamentários, como o Dayson colocou, mas por violação à cláusula pétrea do regime federativo.

A Constituição define competências, tanto de despesa quanto de arrecadação, e dá tributos e patrimônio aos entes para que realizem determinadas finalidades, que são específicas para cada ente, embora possa haver alguma superposição. Se o ente doa recursos para outro ente, sem a garantia de que esses recursos serão aplicados nas finalidades para as quais foram arrecadados, para mim essa é uma violação frontal do princípio federativo, da forma federativa de governo, tanto em relação a recursos tributários quanto a doações em geral, como doação de patrimônio. Parece-me que, no momento em que isso chegue a uma instância de controle de constitucionalidade, isso vai ser derrubado. Como esse questionamento sequer foi feito formalmente, nós temos que considerar que essa figura existe, está no ordenamento, e temos que trabalhar com ela.

Para a questão de fiscalização, o ponto de partida que temos, depois de quase 4 anos que essa figura existe, é o Acórdão nº 518. De fato, parece-me que o Acórdão nº 518 é a solução menos disfuncional e menos desequilibrada para essa figura jurídica desequilibrada. Ele reconhece a dualidade de jurisdição, e não estabelece. Ele reconhece que a Constituição define uma dualidade de jurisdição para a fiscalização desses elementos e cria dois instrumentos principais, que são os mais funcionais ou mais eficientes para isso.

Em relação à dualidade de jurisdição, o acórdão reconhece, de fato, que é uma doação de recursos. Portanto, o destino final do recurso, em pertencendo ao ente local, vai ser jurisdicionado pelo sistema de controle interno e externo local. Mas ainda reconhece, mesmo que implicitamente, que essa é uma doação com encargo. Portanto, o cumprimento dos encargos é uma condição para a validade jurídica da doação. Enquanto não houver a comprovação de que esses encargos ou de que essas condicionantes — o tribunal foi muito feliz com essa expressão — legitimam a possibilidade de se fazer esse tipo de doação, via transferência especial, até que essas condicionantes sejam comprovadas, esses recursos ainda pertencem ao patrimônio federal. Portanto, o sistema de controle interno e externo federal tem o poder e o dever de fiscalizá-los.

Parece-me que não há nenhum tipo de zona cinzenta, do ponto de vista conceitual, em relação a qual seja a jurisdição de cada um. Cumprir essas condicionantes, ainda que na prática, materialmente, elas sejam inócuas, porque não evitam que a aplicação final do recurso pelo ente beneficiário descumpra essa intenção, ou seja, a aplicação formal dessas condicionantes necessariamente precisa ser fiscalizada pelo sistema de controle federal, que tem a prerrogativa de fazer isso.

Do ponto de vista material, a solução de exigir a inclusão na Plataforma +Brasil, ou Transferegov.br., talvez seja a única viável, porque são milhares de desembolsos individuais fragmentados — milhares mesmo! São algumas milhares de transferências financeiras da União para o ente e algumas dezenas ou centenas de milhares de pagamentos individuais do ente com esse dinheiro. Não dá para trabalhar com isso em fiscalizações tradicionais. Não há como fazê-lo sem a utilização de plataformas automatizadas com BI e com recursos, como o conselheiro do Paraná apontou, com o trabalho de Big Data. Nem o TCU nem os próprios tribunais estaduais conseguem fazer esse tipo de trabalho manualmente.

Então, usar o Transferegov, que já existe, já tem essas funcionalidades, já tem o recurso da transparência ativa, de disponibilização integral dessas movimentações na Internet para a sociedade — portanto, vai alavancar o controle social —, é praticamente a única solução possível para fazer esse tipo de fiscalização.

De fato, a exigência de inserção desses desembolsos na plataforma automatizada, que já existe, é a forma mais razoável e mais econômica de viabilizar algum tipo de fiscalização. E, a partir daí, claro, vão ser feitas verificações *in loco*, etc. Mas, sem usar o recurso da fiscalização automatizada, isso é irrelevante. Inclusive, o recurso já existe. Tanto existe que, em caráter voluntário, o próprio Executivo já oferece a inserção desses pagamentos no Transferegov. Eu cito o SISAC, a plataforma feita por um partido político, como a Deputada trouxe aqui, e a plataforma de BI do Tribunal de Contas do Paraná.

Em relação à tomada de contas especial, isso é uma imposição. Também me parece que não há zona cinzenta aí. Se o ente descumpriu as condicionalidades, há a tomada de contas especial do TCU. Se descumpriu as demais normas de finanças públicas, eventualmente há a responsabilização e a tomada de contas especial por parte do Tribunal de Contas estadual. Se o ente não cumpriu as condicionalidades, não fez jus ao direito de receber a doação e tem que devolvê-la. Parece-me que não há qualquer tipo de ambiguidade em relação a isso.

A solução dos acordos de cooperação técnica é interessante, uma tentativa de otimizar recursos, mas ela não vai substituir a automatização, o uso da plataforma. O Tribunal de Contas de Minas Gerais fiscaliza 580 Municípios. Fiscalizar as transferências federais e o cumprimento das condicionantes vai ser o menor dos problemas ou das prioridades de um tribunal de contas como esse, com essa carga de trabalho, de fiscalização. Então, esses acordos são úteis e necessários, mas são instrumentais, são secundários.

Os contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária, como a própria Constituição determina, não resolvem o problema, pois são uma ação do próprio ente beneficiário, e não do controle externo a quem está realizando a despesa. Então, eles não resolvem qualquer tipo de problema de agência.

Nós temos dificuldade de fiscalização. Há demanda da audiência pelo mapeamento. Nós temos um imenso obstáculo material. Mesmo já estando superada por essa interpretação do tribunal qualquer ambiguidade jurídica em relação à competência fiscalizadora — parece-me que de maneira taxativa —, vai haver centenas de milhares de transações, de dados contábeis e documentos de suporte espalhados por milhares de sistemas estaduais e municipais que não conversam entre si.

Essa dificuldade é inevitável. Ela é superada, ou reduzida, ou mitigada apenas com o processo de automatização que o acórdão aponta. Inclusive, o Município não tem a obrigação de associar, na sua contabilidade, a informação do recebimento de cada emenda com o pagamento que ele fez. Então, ele joga na conta única do Município e faz os pagamentos sem conseguir diferenciar qual recurso veio de cada emenda. E mais: do ponto de vista do Parlamentar, uma vez que a transferência foi realizada regularmente, a condicionante foi cumprida, ele perde o papel de agente do controle externo. O Parlamentar federal é um cidadão a mais, cobrando a fiscalização do Prefeito, do Governador, como qualquer outro cidadão, e ponto. Essa é outra dificuldade. Do ponto de vista do Parlamentar, isso é crítico, porque ele perde a condição de autoridade, de agente do controle externo, na medida em que o ente receba o seu recurso.

Há outra ambiguidade, em relação aos 70% aplicados em despesas de capital, e, essa sim, é normativa e permanece. Mas 70% do quê? De cada transferência? Do recurso recebido por cada ente? Das emendas de cada Parlamentar? Do total de emendas individuais aplicadas em transferências especiais? Essa ambiguidade persiste, e permite a um Parlamentar, hoje, em princípio, fazer dez emendas iguais, sete só com despesas de capital e três só com despesas de custeio. E ele estaria agindo corretamente. Eu não vi, no processo legislativo, nos pareceres, nas votações, nas emendas, nenhum tipo de manifestação explícita sobre isso. O Acórdão nº 518 entende, implicitamente, que a exigência é relativa a cada ente.

Parece, por esses pontos que eu mostrei, que o tribunal entende dessa forma, mas não é expresso. Não vi outra manifestação do TCU ou do Judiciário.

Portanto, isso seria superável apenas por uma regulamentação, que pode ser feita aqui, ou, eventualmente, por outra manifestação do tribunal em consulta. A Comissão pode fazer a consulta ou, eventualmente, como no caso do processo que gerou o Acórdão nº 518, o Parlamentar pode fazer uma representação individual e o TCU conhecer como consulta. Mas, de qualquer maneira, essa superação é necessária.

Do ponto de vista da fiscalização do Parlamentar, como ele fica? Na medida em que esse tipo de emenda já nasce dificultando a transparência, o Parlamentar fica prejudicado, porque ele quer, evidentemente, saber o que foi feito com o recurso que ele destinou, se foi regularmente aplicado.

Do ponto de vista da avaliação qualitativa, quer dizer, qual o resultado do desembolso, se atingiu finalidades sociais, não tem jeito. Na medida em que vai para o caixa único do Município, o Parlamentar não tem sequer parâmetros individuais, ou de política pública, ou legais para saber se aquilo foi mais eficiente aplicar no Município A do que no Município B. Então, nesse caso, já baixou para prejuízo. Qualquer avaliação de mérito vai ser parcial, incompleta ou subjetiva, do ponto de vista do mérito, do ponto de vista da finalidade. Isso é da própria natureza do instrumento.

Quanto à verificação eventual de irregularidade formal, até para saber onde foi aplicado o recurso, a chave é a plataforma automatizada. O Transferegov passa a ser um recurso não apenas dos tribunais, mas do Parlamento. É a única forma de o Parlamentar saber o que foi feito com o recurso que ele enviou para determinado Município, para não depender exclusivamente da informação que o Prefeito ou o Governador resolva entregar. Nenhuma plataforma de transparência da Prefeitura pode garantir isso, porque não há uma associação obrigatória entre a entrada do recurso, via emenda, e a saída dele.

Nesse caso, o que pode fazer o Parlamentar? Primeiro, discutir intensa e profundamente o conteúdo da instrução normativa. Aí está a chave da eficácia da fiscalização. Podem ser feitas audiências públicas, questionando-se, por exemplo: "*Olhe, isso aqui consta; isso não consta, mas tem que constar*". É preciso discutir profundamente como viria a ser essa normatização e sustentar politicamente a prerrogativa do tribunal de fazer essa regulamentação. De fato, parece-me que há o poder regulamentar, como apontaram os colegas. Mas, no momento em que isso começar a incomodar algum Prefeito, vai aparecer emenda à LDO para tirar, para desmontar, para eliminar a obrigatoriedade de exigência. O Parlamentar precisa sustentar essa prerrogativa e, sobretudo, a obrigatoriedade de divulgação pública irrestrita de todos os dados que forem inseridos nessa plataforma, para viabilizar e fomentar o controle social.

Finalmente, é preciso usar intensamente essa plataforma, fazer trabalhos como os que a Deputada mostrou, verificando as informações sobre as emendas e divulgando essas informações, além de promover estudos ou levantamentos como esse que o Dayson trouxe, para tornar concreto esse mecanismo de fiscalização.

Peço desculpas, acho que me estendi um pouco. Mas essas são as contribuições que eu queria trazer em relação aos objetivos desta audiência.

Muito obrigado.

A SRA. PRESIDENTE (Adriana Ventura. NOVO - SP) - Muito obrigado, Sr. Fernando.

Encerradas as considerações dos expositores, vamos iniciar o debate.

Sabemos que a reunião da CPMI no Senado está ocorrendo. Há várias coisas acontecendo. E acho justo abrir a palavra aqui, até porque há poucos Parlamentares participando do debate. Muitos técnicos do TCU e do Governo estão presentes. Sei que o Governo está nos acompanhando. Estão aqui vários consultores da área orçamentária e consultores de Lideranças que são especialistas no tema. Já circulou uma ficha de inscrição para quem quiser fazer alguma pergunta específica, pontual, de até 1 minuto, para aproveitar a presença desses técnicos. Esta é a oportunidade.

Eu vou fazer alguns comentários e perguntas específicas. Depois, eu vou devolver a palavra para cada convidado, por até 3 minutos, para as respostas e considerações finais. Aí poderemos encerrar o debate.

Eu estou muito feliz com a realização desta audiência, até porque estamos abrindo espaço para uma construção. Existe uma lacuna. Então, nitidamente, pelos depoimentos — eu quero frisar bem isso —, não há fiscalização à modalidade de transferências especiais da emenda individual nos anos de 2021, 2022 e, provavelmente, 2023. Que bom que houve esse acórdão do Tribunal de Contas da União! Que bom que os Tribunais de Contas dos Estados estão se mobilizando, também o CONACI, e se debruçando sobre essa lacuna existente! Não é pouco dinheiro, é muito dinheiro, e dinheiro do cidadão brasileiro.

Eu achei muito interessante a sua abordagem, Fernando, porque traz que esse também é um problema para o Parlamentar. Imaginem que o dinheiro cai em um vaso enorme, que tem um monte de dinheiro. Essa verba ali não representa nada, e

não tem como fiscalizar, não tem como fazer nada. Assim, a questão da aplicação do recurso e a fiscalização, que também é trabalho da atividade Parlamentar, ficam superprejudicadas. Eu acho muito bom este início de debate com todos.

A minha pergunta para o TCU, com os nossos convidados Guilherme e Michel, que trouxeram contribuições sobre o que estão fazendo, quanto a ter sido delegado, eu fico um pouco preocupada, juntando-me à fala do Fernando, que também traz a questão da zona cinzenta, a ideia de colocar a universidade, a preocupação com essa rede integrada, em colocar o foco nessas trocas, que todos estão discutindo. A Érika traz o mesmo ao dizer: “*Vamos nos debruçar sobre o tema para uniformizar, para fazer esse apoio*”. Mas o fato é que nós não temos isso. E são bilhões e bilhões de reais dos anos de 2020, 2021, 2022 e 2023. O que vamos fazer? Vamos fiscalizar o passado? É daqui para frente? O TCU e os Tribunais de Contas têm prazos para definir esses parâmetros, essa zona cinzenta, o que cada um faz? Todas essas questões foram trazidas.

O caso do Dayson, que interessante! Como é bom trazer a academia para o debate, com esses testes estatísticos, porque, assim, há evidências. Mostra-se um estudo, o modelo teórico, como ele se aplica, se ele é aderente ou não à prática. Eu quero até fazer uma pergunta para você bem interessante, que veio da minha assessoria: um elemento a mais para o estudo é a questão de ser parente — parente Prefeito, parente secretário. Precisa colocar isso no estudo, porque sabemos que existe muito essa questão, às vezes de falta de confiança, às vezes de confiança excessiva. Manda-se muito para o irmão, para o Prefeito, para o pai, para a mãe. Então, é mais um elemento para se colocar no seu estudo para ver como fica essa modelagem, e falar ainda sobre o tamanho dos partidos.

É muito bom iniciar este debate. Estamos fazendo um debate limpo. Eu disse que votei a favor disso, mas precisamos ajustar, preencher essas lacunas, fechar a torneira, colocar instrumentos de fiscalização. Se não der certo, volta-se atrás. Cometemos um erro, não funciona, é péssimo, não dá para aplicar, não dá para destinar especificamente, não dá para fiscalizar. Isso não é bom para a sociedade, não atende ao interesse público, porque o grande debate aqui é se está atendendo ao interesse público. É de interesse público ou de interesse pessoal? É de interesse público ou de interesse eleitoreiro? É um debate que precisamos fazer, de forma honesta, de forma transparente, seja para avançar, seja para voltar.

A minha grande preocupação, volto a dizer isso com todas as letras — e vou abrir a palavra para os técnicos que quiserem fazer perguntas específicas —, é que há um movimento de ampliação dessa modalidade para emenda de bancada. Já existe na emenda individual, e querem aumentar para a de bancada. Isso é assustador, porque, para mim, emenda de bancada já está desvirtuada. Emenda de bancada, que deveria servir para obra estruturante, para o movimento de uma bancada estadual, como construir uma ponte ou uma estrada, algo significativo, está virando emenda individual de novo e entrando em um ralo sem fiscalização. E já vimos que não há fiscalização, pelo menos até o presente momento.

É muito preocupante isso, eu me posicionei contra no ano passado, em 2021, e em 2022 também sou contra, enquanto não preenchermos a lacuna dessa zona cinzenta, quando ninguém sabe para onde vai o dinheiro dessa emenda.

Eu vou passar a palavra agora para um inscrito. O Eugênio está inscrito, assim como o Kleber e o Renato Capanema. Peço que a pergunta para os técnicos seja breve e muito pontual. Eu vou começar pelo meu querido Eugênio. Aliás, eu já quero parabenizar, em nome do Eugênio, toda a Consultoria de Orçamento pelo estudo feito sobre várias transferências, que está disponibilizado para todos os Parlamentares e para toda a população brasileira. Eles fizeram um mapeamento de todos os tipos de emendas parlamentares. Uma parte aborda a transferência especial, mas o estudo também trata de emenda individual, dos problemas, de emenda de bancada, de emenda de Relator, de emenda de Comissão. E outra audiência que temos que fazer aqui é para discutir a emenda de Comissão.

Abro a palavra para o Eugênio, parabenizando-o pelo trabalho feito por ele e por toda a Consultoria de Orçamento da Câmara e do Senado. Eles são sempre técnicos, trabalham muito pelo Brasil, e estão disponíveis para todos os Parlamentares e toda a sociedade brasileira. Obrigada.

Eugênio, tem a palavra.

O SR. EUGÊNIO GREGGIANIN - Obrigado, Deputada.

Essa questão das transferências especiais é muito importante, e nasceu do descontentamento com a execução dos convênios, por conta da demora. Mas ela entrou em uma seara que criou uma desordem constitucional, que é de difícil solução pelo fato de não haver uma finalidade definida. É possível o orçamento público não ter uma finalidade definida ou essa finalidade depender apenas da indicação de um Parlamentar? Algo que também chama atenção, e que tem a ver com o trabalho do Sr. Dayson: como explicar que Municípios em igualdade de condições, em função do alinhamento ideológico, possam receber mais ou menos? Há excedentes? Essa é a questão que eu gostaria que fosse um pouco mais desenvolvida, quando se falou de pedágio nas transferências especiais.

Um aspecto também interessante para abordar é o fato de que, quando se olha a isonomia dos autores, é uma coisa, mas outra coisa é a isonomia dos Municípios. Municípios em igualdade de condições recebem valores diferentes pelo fato de que a distribuição das emendas se dá por critérios basicamente políticos, e não por critérios da demanda. Vemos que uma

diferença fundamental é o fato de que não se consegue, nas transferências voluntárias normais com o convênio, aferir o motivo da diferença de tratamento. Por exemplo, um Município recebeu 10 milhões de reais porque está construindo uma rota turística, enquanto o outro recebeu 1 milhão de reais porque está construindo uma obra de pequeno porte.

Quando há uma especificação do programa de trabalho, você traz a aferição de custos unitários, traz o convênio, traz uma série de elementos que permitem verificar a razão do tratamento diferenciado. Há um princípio da Federação de que todos os Municípios, do ponto de vista jurídico, são iguais. Então, sobre essa igualdade jurídica, é impossível verificar as razões e as desigualdades quando há essas transferências especiais, justamente porque elas não especificam o programa de trabalho. Está se tentando solucionar de uma forma ou de outra. Essa é uma questão importante e queria ressaltá-la.

Mas a pergunta mais específica é para o Dayson, sobre essa questão do alinhamento ideológico, para explicar melhor as transferências especiais e o convênio comum.

A SRA. PRESIDENTE (Adriana Ventura. NOVO - SP) - Obrigada, Eugênio.

Vou passar a palavra agora para o Kleber Lage.

O SR. KLEBER LAGE - Queria cumprimentar a todos da Mesa e os colegas. Temos mais de 20 anos na área de orçamento, conhecemos um bocado de gente. Temos uma trilha.

Queria falar também em nome dos componentes e palestrantes, na figura do Moutinho, que foi meu orientador na área de projeto da especialização do Senado, e também na condição de ex-diretor do orçamento impositivo, junto à SEGOV, na Presidência da República, nos anos de 2021 e 2022.

Esta é a minha principal pergunta: em 2020 e 2021, tivemos 100% do financeiro autorizado e pago das transferências especiais. Quando avançamos para 2022, em torno de 2 bilhões de reais foram destinados, tivemos só 50% dentro do exercício e, na sequência, 50% em Restos a Pagar para 2023, que já foram pagos neste exercício. Isso é comprometimento do financeiro no exercício. Então, temos um montante maior em 2023 do que em 2022, e a execução vai depender desse financeiro. Os empenhos já foram feitos. Então, do montante de 2023, já foram feitos todos os empenhos.

Como vai ficar esse financeiro? Eu já penso na possibilidade, por exemplo, de uma frustração de receita. Haverá contingenciamento de impositivas também, não só do Orçamento geral. Então, dentro do impositivo, com essa restrição financeira, vai ser comprometido? Então, quando esse recuar, tocando em um assunto financeiro e levando para o ente, que, do ponto de vista da União, é despesa, quando você faz a transferência financeira de um recurso, ela vira fonte, e é uma fonte de execução 100%. Então, quando os entes fazem os projetos e os apresentam, eles têm autonomia financeira para executar 100%.

Esse foi o avanço a que o Congresso se comprometeu. Acho que foi um comprometimento, tanto é que gera esses desgastes. Expressões que falem diferente de transferências especiais, eu não quero nem repetir qual é a expressão, porque eu não concordo. A questão da transparência, o TCU já disse que está na competência dos tribunais locais existentes, estaduais e municipais.

Um avanço seria a LDO, na figura do TCU, começar a trazer relatórios perante os tribunais regionais que informassem quais foram os recursos, desde 2020, que já tiveram prestações de contas, ou seja, execução 100%, quais os que já se encontram iniciados e quais os que estão dentro dos prazos de plano de trabalho, em execução desde 2020. Por quê? Porque estamos falando de investimento, e investimento não é um gasto corrente, que você coloca na conta e paga, um contrato de serviço, que seja. Então, você está falando de investimentos.

A SRA. PRESIDENTE (Adriana Ventura. NOVO - SP) - Queria que finalizasse, Kleber. Pode fazer sua pergunta para finalizar, por causa do tempo.

O SR. KLEBER LAGE - Pois não.

É mais uma provocação do que uma pergunta. Eu acho que a provocação, em termos de Tribunais de Contas, seria, já na LDO de 2024, sob a relatoria do Deputado Danilo Forte, constar que o TCU se manifeste perante os tribunais regionais, para que eles prestem esse tipo de informação, e o TCU a remeta ao Congresso, digamos, até o prazo de 31 de agosto, que é o prazo de envio do Orçamento do ano seguinte, além da destinação das transferências especiais para o ano subsequente, no caso 2024, que seria em 2025, para que conseguíssemos *pari passu* fazer isso, porque a transparência está nos tribunais regionais. Não vejo grandes problemas de transparência, essa avidez de ter no TCU ou no Congresso essa transparência, porque ela ocorre no tribunal local.

Obrigado.

A SRA. PRESIDENTE (Adriana Ventura. NOVO - SP) - Obrigada, Kleber.

Agora passo a palavra para o Renato Capanema.

O SR. RENATO CAPANEMA - Obrigado, Deputada.

A minha pergunta é direta para o pessoal do TCU, o Guilherme e o Michel. Em que medida as obrigações de transparência da LDO estão incluídas na discussão que vocês estão tendo atualmente sobre a instrução normativa? Vocês entendem que o Tribunal de Contas da União pode fiscalizar as obrigações de transparência estabelecidas na LDO e em que medida isso pode ser operacionalizado? Sei que está em discussão ainda a instrução normativa. Mas em que medida isso pode ser operacionalizado na instrução normativa que está sendo desenvolvida atualmente no TCU?

É isso. Obrigado.

A SRA. PRESIDENTE (Adriana Ventura. NOVO - SP) - Vou até emendar à mesma pergunta. Isso é, na verdade, para os Tribunais de Contas estaduais e da União, porque o § 2º do art. 81 da LDO de 2023 trouxe um dispositivo que quer colaborar com essa transparência que estamos discutindo aqui, da execução das transferências especiais. Então, determina-se ali que o ente receptor dos recursos deverá comunicar ao respectivo Poder Legislativo, em 30 dias, o valor do recurso recebido e o respectivo plano de aplicação, do que dará ampla publicidade, que foi justamente o ponto que o Kleber trouxe. A pergunta é: vocês possuem conhecimento a respeito dessa regra? Há previsão dessa fiscalização? E o § 3º da LDO de 2023 estabelece que o ente receptor de recursos deverá utilizar o Portal Nacional de Contratações Públicas para o registro das contratações públicas realizadas. A pergunta também é sobre a previsão de fiscalização. Acho que esse é o ponto importante para avançarmos.

Os inscritos já falaram, e eu já fiz as minhas perguntas na minha fala. Todos estão na mesma página, pensamos igualmente. Todo mundo quer transparência. Cada um acha uma coisa, acho bom inclusive haver divergência, porque construímos em cima de algo mais sólido.

Vou devolver a palavra a cada participante, para suas considerações finais e para que atendam a essas respostas. Eu me coloco à disposição para continuarmos este debate em outras audiências. O debate público é muito bom.

Começo passando a palavra para o Sr. Guilherme Yadoya de Souza, por até 3 minutos.

O SR. GUILHERME YADOYA DE SOUZA - Obrigado, Deputada. É bom fazer breves considerações.

Primeiro, quero agradecer as contribuições feitas na audiência pública, tanto pelos convidados, quanto pelos colegas que fizeram as perguntas. E queria aproveitar para destacar dois pontos.

O primeiro ponto é em alinhamento com a fala do Exmo. Conselheiro Fernando Guimarães sobre a importância e o estágio atual em que o sistema de controle dos Tribunais de Contas se encontra. Há muito nós já atuamos em parceria — e o conselheiro mencionou atividades que já somam bastante tempo —, mas o momento agora é muito rico, porque nós estamos desenvolvendo uma metodologia que tende a ser permanente, por meio da Rede Integrar, no âmbito da ATRICON, do Instituto Rui Barbosa. Então, estamos em excelente momento para poder construir e somar esforços, a fim de que consigamos, de fato, cumprir com a fiscalização desses recursos dentro da esfera de competência que já foi estabelecida pelo Acórdão nº 518.

Além disso, eu queria aproveitar para fazer um destaque para a Emenda Constitucional nº 108, de 2020, que incluiu o art. 163-A, da Constituição Federal, e que é um assunto que está correlacionado com tudo que estamos discutindo em termos de transparência do gasto público.

Eu vou me permitir aqui ler o conteúdo desse novo dispositivo constitucional, que reza o seguinte:

Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

Esse sistema, chamado Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle — SIAFIC, relaciona-se com essa intenção de dar maior transparência e permitir que tanto o controle oficial quanto o controle social possam exercer em plenitude o acompanhamento da execução de todas as emendas, especificamente a que estamos discutindo, de transferências especiais.

Quanto aos demais pontos, agradecemos os subsídios.

Como foi colocado pelo Michel, a instrução normativa está em elaboração e tramitação no TCU. Acredito que ela vai poder aclarar alguns pontos que demandam maior análise, uma interpretação. Imagino que após a publicação dessa IN muitas das questões que foram colocadas hoje aqui sejam sanadas.

São esses os comentários que gostaríamos de fazer.

Agradeço, mais uma vez, a oportunidade de participar desta audiência pública e coloco o TCU sempre à disposição para contribuir com esse tema e os demais.

Muito obrigado.

A SRA. PRESIDENTE (Adriana Ventura. NOVO - SP) - Muito obrigada, Sr. Guilherme.

Eu sei que a IN está em tramitação. Então, faço um pedido pessoal: cuide desse assunto, por favor. Eu sei que os senhores estão cuidando, e que seja de forma rápida, para dar resposta e podermos agir em tempo hábil. Eu agradeço bastante.

Passo a palavra agora para o Sr. Michel de Oliveira Bandeira, Secretário da Representação do TCU do Acre.

O SR. MICHEL DE OLIVEIRA BANDEIRA - Bom dia, Presidente. Bom dia a todos.

Queria mais uma vez, como o Guilherme já fez, agradecer, em nome do Tribunal de Contas da União, a possibilidade de participar desta audiência pública.

Esse tema é muito importante e relevante para o Brasil, para os Estados e Municípios, que são os beneficiários desses recursos.

Eu queria só complementar, em relação ao que o Guilherme disse, a indagação do último senhor que se manifestou, o que, inclusive, foi ratificado pela Presidente, sobre se vamos contemplar ou não a previsão do § 2º da LDO.

De fato, a IN tem mecanismos que preveem essa questão. Inclusive, a própria portaria do Ministério da Gestão e da Inovação prevê que o Poder Legislativo local seja notificado. E a IN tenta realizar a previsão da própria Constituição, que fala sobre a programação finalística na qual os recursos vão ser aplicados, que é mais ou menos a mesma coisa do plano de aplicação que o § 2º da LDO estabelece.

Na verdade, se pararmos para pensar, a IN vai trazer uma regulamentação bem mais ampla, até porque, como o tema é muito recente, as LDOs são muito singelas em relação às prescrições das transferências especiais. E a expectativa que temos é que a publicação da instrução normativa vai, de certa forma, pacificar essa zona cinzenta que foi tão falada pelos palestrantes com relação às emendas especiais.

Bom dia a todos. Mais uma vez, agradeço a oportunidade.

A SRA. PRESIDENTE (Adriana Ventura. NOVO - SP) - Muito obrigada, Sr. Michel, pela sua participação.

Agora passo a palavra ao Sr. Fernando Augusto Mello Guimarães, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

O SR. FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES - Vou tentar ser objetivo, Deputada, para cumprir com o horário regulamentar.

Notei que quase todos nós temos as mesmas preocupações e as mesmas angústias, e também propostas semelhantes, embora possa mudar o nome e a forma de abordagem. O meu xará falou várias coisas que eu iria comentar rapidamente aqui sobre as nossas preocupações e até facilidades que poderemos ter com segregação de despesa. Nós temos no nosso sistema, por exemplo, controle da fonte especial e da despesa a ela atrelada. Então, podemos trabalhar, aprimorar e integrar esse sistema.

O Guilherme colocou bem, a Rede Integrar tem colaborado bastante, assim como a ATRICON.

Eu vou fazer um pedido ao TCU, agora, como técnico do tribunal, e não como Presidente, conselheiro ou representante da ATRICON. Sei que é competência *interna corporis* do TCU as instruções normativas, mas, para haver a efetividade e a rapidez que todos queremos — e que a Deputada também mencionou —, o Tribunal de Contas da União, quando tratar dessas competências concorrentes, poderia realizar uma conversa prévia entre ATRICON e a cúpula do Tribunal de Contas da União, para que a instrução normativa já saia mais ou menos com as modelagens definidas. Assim, serão aparados antes eventuais conflitos de competência que possam ocorrer em todos os tribunais.

Esse é um pedido que eu faço. Isso é muito importante para adiantarmos bastante essas questões.

Fiquei feliz e orgulhoso ao ver que — embora não tenhamos usado essa expressão — temos "informações de qualidade" nos órgãos de controle. E deve haver esse compartilhamento não só com o controle social. Por isso, falei do plano com as universidades, para dar fidedignidade aos atos declaratórios e também aos resultados obtidos, e compartilhá-los com o Congresso Nacional, com os sistemas de controle internos, até para que a sociedade exerça uma avaliação.

Vou dar um exemplo que o Fernando já mencionou: quando se divide em dez ou sete emendas individuais, acho que o cidadão e o Paraná têm que saber se houve a aplicação correta, em termos de finalidade e de resultado, independentemente da conformidade da despesa, ou seja, da finalidade. E é preciso gerar também, Guilherme, como você mencionou, aquela

questão do IDH do Município, porque existem diferenças, como mencionado em palestras anteriores. Acho importante nós termos essa informação.

Então, acho que, como sistema, podemos trabalhar de forma mais integrada o compartilhamento e traduzir isso para a sociedade, porque para dar publicidade e transparência não basta publicar, é preciso também tornar inteligíveis e tratáveis as informações.

Eu gostaria de falar sobre outra preocupação que tenho. Pelo que sei até agora, quando o beneficiário recebe o recurso, ele informa um plano de trabalho, mas esse plano pode ser modificado a qualquer momento, e isso dificulta a avaliação de resultados. Como (*ininteligível*) fica discricionária, embora a fonte possa ser segregada, talvez deva haver algumas regras nos repasses, não nas condicionantes de execução, mas na forma de repasse, de modo que se limite essa discricionariedade na execução — não só na escolha — e se justifique por que se está alterando o plano de trabalho. Essas são sugestões.

A segregação de contas é importante — acho que o Fernando também falou nisso. Temos autonomia para exigir isso em nossos sistemas individuais, mas precisamos primeiro definir a nossa competência e a competência do TCU e da CGU.

Acho que seriam esses os comentários.

Eu agradeço. Acho que as provocações, no bom sentido, estão tendo muito utilidade, pelo menos na minha cabeça. Minha equipe acho que não vai querer falar comigo na volta desta audiência. Eles entram em pânico quando eu levo novidades, ideias.

Agradeço esta oportunidade. Ganhei muito conhecimento com este debate, e acho que todos nós.

A SRA. PRESIDENTE (Adriana Ventura. NOVO - SP) - Muito obrigado, Sr. Fernando, pelas suas contribuições. Acho que esse pânico é bom. Ficar em pânico com coisa boa, com coisa construtiva, acho muito bom.

Passo a palavra agora à Sra. Érika Lacet, do CONACI, para as suas considerações finais, por até 3 minutos.

A SRA. ÉRIKA LACET - Acho que o debate foi extremamente rico. Foi dado o *start* para a regulamentação da utilização dos recursos e a uniformização de uma fiscalização pelos órgãos de controle.

O CONACI está à disposição da Câmara dos Deputados. Como eu disse, iremos levar o tema para debate na próxima RTC. Estamos dispostos a colocar o controle interno à disposição da melhoria da utilização do recurso público. Acho que a plataforma Transferegov seria uma excelente opção para esse controle.

A SRA. PRESIDENTE (Adriana Ventura. NOVO - SP) - Muito obrigada, Sra. Érika, pelas suas contribuições.

Agora, eu passo a palavra para o Sr. Dayson Pereira Bezerra de Almeida, para suas considerações finais.

O SR. DAYSON PEREIRA BEZERRA DE ALMEIDA - Obrigada, Deputada. Novamente agradeço a deferência e a oportunidade.

Abordando mais especificamente a questão que nos foi direcionada pelo Eugênio, posso dizer que fazemos na consultoria debates sobre essa questão há muito tempo. O estudo que a Deputada mencionou, feito pela consultoria por provocação da Deputada, o Estudo Técnico nº 6, de 2023, está à disposição na página da consultoria e pode ser baixado. Convido todos a conhecê-lo. Nesse estudo, do qual eu e o Eugênio somos autores, além dos demais colegas da consultoria, nós discutiremos longamente sobre o papel das emendas no contexto mais amplo de desenho das políticas públicas do Estado.

Essa questão da influência partidária nós trazemos como um dado da realidade. Não queremos dizer que critérios socioeconômicos ou técnicos não devam ou não possam ser considerados. Eles têm que ser considerados. Eles devem ser considerados. Mas, mesmo quando se controlam esses critérios, notamos que o alinhamento partidário influencia na decisão parlamentar. Acho que a sua questão talvez seria se essa forma de decidir é a mais correta. Ela é a mais alinhada? Ela respeita os mandamentos constitucionais? É a mais eficiente do ponto de vista alocativo, especialmente neste cenário de restrição de recursos públicos? Porque há crises fiscais recorrentes no País. Penso que seria por aí. O desafio, eu imagino, Deputada, seria justamente como conciliar melhor essas questões, como conciliar decisões alocativas com o sistema de incentivos existente no nosso sistema político, partidário, eleitoral e democrático. Eu acho que seria isso.

Novamente, obrigado. Estamos à disposição.

A SRA. PRESIDENTE (Adriana Ventura. NOVO - SP) - Muito obrigada, Sr. Dayson. Achei muito boa a sua pontuação final. Precisamos conversar com a realidade, que é como o sistema funciona. O partido se apresenta à população, e a democracia não se faz sem partido político. Por isso eu acho que colocar o partido nesse estudo é muito relevante. Temos que tratar o real com realidade. Usamos o modelo teórico, mas temos que aplicar nele a realidade.

Para as considerações finais, tem a palavra o Sr. Fernando Moutinho, da Consultoria Orçamentária do Senado.

O SR. FERNANDO MOUTINHO - Obrigado, Deputada.

Eu vou tentar responder diretamente aos pontos que foram levantados.

A Deputada levantou que não há fiscalização e que alguma coisa em torno de 6,6 bilhões de reais está aumentando, está se expandindo. De fato. Estamos com o dilema de recursos crescendo e drenando a tensão e a capacidade do sistema de fiscalização federal para despesas municipais. Então, vai haver um *trade-off* aqui, porque alguma coisa está crescendo, mas, em vez de olharmos a política monetária, em vez de olharmos investimentos estruturantes, estamos olhando despesa municipal! Não há foco. Está muito nítido — o Acórdão nº 518 foi muito oportuno — que algum caminho para viabilizar isso está saindo pela normatização do TCU, via instrução normativa, e pelo uso da plataforma de automação.

Em relação a esses pontos, em primeiro lugar, uma sugestão mesmo ao TCU: ponha em consulta pública essa instrução normativa, usando a manifestação do Presidente do Tribunal do Paraná. É preciso alinhar todo mundo. Então, ponha em consulta pública brevemente isso. Eventualmente, a própria Comissão pede ao tribunal que submeta uma minuta para debate aqui, numa audiência pública. Possivelmente, essa vai ser a única legislação estruturante que teremos em relação a esse tipo de fiscalização. É muito oportuno trazer isso tudo para o debate. Então, o tribunal poderia fazer isso espontaneamente, abrir uma consulta pública, ou a CMO, o Parlamento, demandaria.

As duas perguntas, a do Kleber e a do Renato, apontam para a necessidade de acompanhamento da execução não só financeira, mas também física, em termos de plano de aplicação. O Transferegov já tem essa funcionalidade para as transferências com finalidade definida, para os convênios. É claro que, para fazermos um relatório específico, seria preciso um pequeno investimento, do TCU ou nosso aqui, para termos um acompanhamento informatizado, mas dá para cruzar os dados de um e de outro e gerar esse relatório. Se for obrigatório colocar, por exemplo, o plano de aplicação das transferências especiais no Transferegov, já existe ferramenta para isso. Hoje, com a transferência (*ininteligível*), conseguimos apenas avaliar o financeiro, o que foi e o que não foi. Se mesclarmos esse dado financeiro com o dado físico, que hoje só existe nos convênios, conseguimos fazer esse mapeamento, e esse mapeamento é crucial para a gestão e ele é algo possível, uma vez que exista essa obrigatoriedade. Assim se cumpre automaticamente a demanda da LDO de informar ao Legislativo, porque ela já estaria pronta.

Esses são os dois pontos que eu levantaria.

A SRA. PRESIDENTE (Adriana Ventura. NOVO - SP) - Muito obrigada, Sr. Fernando, pelas suas contribuições.

Eu também estou tendo muitas ideias aqui, e isso é um perigo, mas acho que também é bom. Estamos no início de um debate, no início de uma construção. Eu quero me colocar à disposição dos nossos convidados. Podem usar o meu gabinete como porta de entrada à vontade, porque esse tema realmente incomoda, incomoda para o bem, porque existe o instrumento, ele foi aprovado, é utilizado, então precisa ter transparência, até para evitarmos apelidos pejorativos, como foi colocado aqui, até para evitarmos mau uso, como também foi colocado aqui, e para que haja fiscalização. Então, é bom nos debruçarmos sobre o assunto até para apararmos essas arestas. O instrumento é importante. Muitos Parlamentares aderiram. Existe realmente uma agilidade que as outras emendas não têm. Então, precisamos focar e torná-lo transparente. Nosso objetivo é torná-lo transparente, para que atenda ao interesse público e seja fiscalizado. Acho que essa é a grande questão.

Aproveito para anunciar que muito em breve lançaremos uma frente de fiscalização, transparência e integridade. Todos esses painéis que construímos a poucas mãos... Enquanto o Transferegov não acontece com essas transferências, vamos utilizando as nossas plataformas, o que conseguimos puxar, para deixar a informação disponível para o cidadão. Outro fato que eu acho que também precisamos trabalhar é a simplificação. Às vezes o acesso existe, a informação existe, mas não se tem de maneira objetiva a informação de onde materialmente aquele dinheiro foi aplicado. Está ali uma infinidade de páginas, 3 mil páginas, com 3 mil lançamentos, e nem se entende objetivamente o que aconteceu. Precisamos desse acesso rápido, fácil, transparente e com a informação final. Precisamos construir uma ponte. Eu não quero ler que foi comprado tanto de cimento por 2 mil reais, e isso expresso em 3 mil páginas de lançamento. Eu quero saber qual foi a destinação final. Esse é outro problema que nós temos, então é preciso simplificar a informação e garantir o acesso para as pessoas mais simples, para o cidadão comum, da ponta. Se eu entro no *site*, eu fico irritada. Dou voltas e mais voltas e não obtenho a informação. Depois de meia hora irritada, eu largo o *site*. É preciso ter um botão de fácil acesso. Essa é inclusive uma exigência da Lei de Acesso à Informação, das leis de transparência.

Convido a todos para participarem dessa construção, independentemente de viés ideológico ou de partido político. E podemos divergir à vontade, porque é só na divergência que encontraremos um instrumento bom. Coloco-me à disposição.

Agradeço muito aos nossos convidados, à Comissão Mista de Orçamento, à assessoria, às Consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado, pela participação e pela contribuição que nos deram.

Também quero agradecer à minha Liderança e ao meu gabinete pelo trabalho que fazem.

A todos que participaram da reunião, muito obrigada.

Declaro encerrada esta audiência pública.