



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 705 - GP/TCU

Brasília, 5 de setembro de 2023.

Senhora Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 1758/2023 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), para conhecimento, em especial quanto às informações constantes do subitem 9.1 da referida Deliberação, prolatada pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 23/8/2023, nos autos do TC-045.470/2021-9, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

O mencionado processo trata de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), originária do Ofício n.º 542/2021/CFFC-P, de 15/12/2021, relativo ao Requerimento nº 284/2021, de autoria do Deputado Federal Kim Kataguirí.

Informo que nos termos do subitem 9.2 do aludido Acórdão, a Solicitação em tela foi considerada integralmente atendida.

Por oportuno, esclareço que o inteiro teor do citado Parecer pode ser acessado no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

A Sua Excelência a Senhora
Deputada Federal BIA KICIS
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
Câmara dos Deputados
Brasília – DF

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 045.470/2021-9.

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Solicitante: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD).

Órgão: Ministério da Fazenda.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS DA UNIÃO A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS. ART. 166-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. QUESTÕES SOBRE A FORMA DE FISCALIZAÇÃO. ATENDIMENTO PARCIAL PELOS ACÓRDÃOS 517 E 518/2023-PLENÁRIO. COMPLEMENTAÇÃO DAS INFORMAÇÕES. ATENDIMENTO INTEGRAL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução aprovada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal):

“I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), por meio do qual a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD) requer informações sobre a fiscalização voltada para a modalidade de **transferência especial** de emenda parlamentar (ação orçamentária OEC2) instituída pela Emenda Constitucional (EC) 105/2019, nos seguintes termos do pedido (peça 2):

Solicita-se a Vossa Excelência, com amparo nos arts. 70, caput e 71, inc. VII, da Constituição Federal, combinados com o art. 38, inc. II, da Lei nº 8443/92, que esta Colenda Corte de Contas forneça à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados informações acerca das fiscalizações voltadas para a modalidade de transferência especial de emendas parlamentares (ação orçamentária OEC2 do Ministério da Economia), com atenção para os seguintes questionamentos:

- 1) Existem processos no TCU que tenham como objeto as transferências especiais?
- 2) O Tribunal entende que a competência para fiscalizar esta modalidade é exclusiva desta corte?
- 3) O tribunal percebe alguma dificuldade em fiscalizar os recursos enviados por esta modalidade?
- 4) Caso tenha realizado alguma auditoria, poderia compartilhar os resultados conosco?
- 5) Caso não se entenda competente, qual órgão o tribunal entende competente para fiscalizar esta matéria?
- 6) Existem medidas para que possamos, a partir do legislativo, aprimorar a modalidade e

facilitar sua fiscalização?

2. A SCN decorre do Requerimento 284/2021 (peça 3), de autoria do Deputado Federal Kim Kataguiri, apreciado na reunião deliberativa da CFFC/CD ocorrida em 15/12/2021.
3. Em um primeiro momento, a equipe técnica da extinta Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) do Tribunal de Contas da União (TCU) empreendeu análise acerca da sobredita SCN (peça 14), a qual contou com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica.
4. Na ocasião, a equipe técnica propôs considerar a referida solicitação parcialmente atendida, uma vez que parte das informações requeridas pelo Congresso Nacional dependia da deliberação de outro processo, o TC 032.080/2021-2 (rel. min. Vital do Rêgo), Consulta formulada pelo Deputado Federal Vinicius Poit, por meio da qual esta Corte de Contas examinou a natureza jurídica, sob a ótica do federalismo brasileiro, dos recursos de emendas individuais ao orçamento da União repassados aos entes subnacionais mediante transferências especiais de que trata o art. 166-A, inciso I, da Constituição da República.
5. Na mesma data da apreciação da presente SCN, também houve a deliberação da mencionada Consulta (TC 032.080/2021-2, rel. min. Vital do Rêgo). Nesse sentido, por intermédio do Acórdão 518/2023-TCU-Plenário, esta Corte de Contas, dentre outros, firmou entendimento no sentido de que a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos obtidos por meio de transferência especial pelo ente federado é de competência do sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas.
6. Além disso, o mesmo Acórdão estabeleceu que a fiscalização sobre o cumprimento, pelo ente beneficiário da transferência especial, das condicionantes que a legitimam, previstas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, § 2º, inciso III, e § 5º, é de competência federal, incluindo o Tribunal de Contas da União.
7. Assim, em linhas gerais, deliberou-se que a fiscalização da aplicação dos recursos provenientes de transferências especiais caberia aos respectivos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), Tribunais de Contas dos Municípios do Estado e Tribunais de Contas do Município. Já a fiscalização atinente ao cumprimento das condicionantes estabelecidas pela Constituição caberia aos órgãos federais.
8. Com efeito, na apreciação da presente SCN, materializada pelo Acórdão 517/2023-TCU-Plenário, o TCU encaminhou tal entendimento à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, uma vez que tal entendimento permeava diferentes perguntas alvitadas pelo Deputado Federal, assim, como respondeu que existem processos no TCU que tratam do tema das transferências especiais apenas de maneira indireta ou colateral, cuja lista foi encaminhada ao Congresso Nacional.
9. Além disso, o Acórdão 517/2023-TCU-Plenário, que apreciou a análise preliminar da presente SCN, estabeleceu que:
 - 9.2.3. em complemento às informações acima, as respostas aos questionamentos formulados nesta solicitação serão sistematizadas pelo TCU com base nas conclusões definidas no referido processo de consulta e lhe serão oportunamente comunicadas;
 - 9.3. considerar a solicitação parcialmente atendida e fixar o prazo de 90 (noventa) dias para complementação das informações à solicitante;
 - 9.4. restituir os autos à Semag, para adoção das providências decorrentes do item 9.2.3;
10. Nesse cenário, considerando que o TCU forneceu a relação de processos que tinham como objeto as transferências especiais (item 9.2.1 do Acórdão 517/2023-TCU-Plenário, em resposta às perguntas “1” e “4” da SCN), assim como encaminhou a decisão proferida no TC 032.080/2021-2 (item 9.2.2 do Acórdão 517/2023-TCU-Plenário, em resposta às perguntas “2” e “5”), remanescem pendentes as informações atinentes ao terceiro e sexto questionamentos, sobre as quais se passa a discorrer:

- 3) O tribunal percebe alguma dificuldade em fiscalizar os recursos enviados por esta modalidade?
- 6) Existem medidas para que possamos, a partir do legislativo, aprimorar a modalidade e facilitar sua fiscalização?

II. EXAME DE ADMISSIBILIDADE

11. A presente Solicitação já foi conhecida pelo TCU, por meio do Acórdão 518/2023-TCU-Plenário, item 9.1. Na presente assentada, pretende-se apenas complementar as informações requeridas, com o fito de atender integralmente à SCN.

III. EXAME TÉCNICO

12. Como já apresentado de forma bastante analítica na instrução precedente (peça 9), as transferências especiais estão associadas a emendas individuais impositivas incluídas no Orçamento Geral da União, sem a necessidade de se definir previamente uma finalidade – ou seja, não se faz presente na Lei Orçamentária Anual o objeto do gasto –, sendo esses valores repassados diretamente aos entes beneficiários.

13. Desde a promulgação da EC 105, em 2020, as peças orçamentárias anuais já consignaram cerca de R\$ 13,0 bilhões para transferências especiais, cujas dotações são individualizadas por meio da Ação 0EC2- Transferências Especiais, conforme se depreende da tabela a seguir:

Tabela 1 – Dotação x Execução Orçamentária das Transferências Especiais (Ação 0EC2)

					R\$
Ação	Ano	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
0EC2 - Transferências Especiais	2020	621.218.088	621.218.088	621.218.088	621.218.088
	2021	2.045.070.122	2.038.563.762	2.000.015.592	2.000.015.592
	2022	3.316.996.737	3.316.992.736	1.618.756.807	1.618.756.807
	2023	7.053.001.902	6.375.767.183	0	0
Total		13.036.286.849	12.352.541.769	4.239.990.487	4.239.990.487

Fonte: Siop – acesso em 20/7/2023.

14. Em que pese em 2023 ainda não haver valores liquidados e pagos, nota-se que os índices de execução dessa despesa na União são bastante elevados, uma vez que quase a integralidade das transferências especiais são liquidadas e pagas no mesmo exercício de autorização. Isso porque a execução da despesa sob a ótica do ente federal representa apenas uma transferência de recursos. Todavia, na prática, a ação estatal, com entregas à sociedade, somente ocorrerá quando o ente subnacional empregar os referidos recursos, o que ocorre somente após a transferência dos valores da União, em favor dos entes subnacionais.

15. Superada a contextualização inicial, passe a analisar os questionamentos remanescentes, alvitados pelo Congresso Nacional, ainda não respondidos no Acórdão 517/2023-TCU-Plenário (Questão 3 e Questão 6).

III.1. Questão 3 – “O tribunal percebe alguma dificuldade em fiscalizar os recursos enviados por esta modalidade?”

16. Como mencionado na instrução pretérita, foram listados os problemas que obstaculizavam parcialmente ou integralmente a fiscalização da aplicação dos recursos consignados no orçamento como transferências especiais, como exposto a seguir.

17. Neste momento, após a análise da natureza jurídica das transferências especiais, constata-se uma limitação inicial acerca da fiscalização do TCU refere-se à própria competência da Corte de Contas federal para examinar a regularidade dos recursos repassados a título de transferências especiais. Conforme entendimento sedimentado no Acórdão 518/2023-TCU-Plenário, o TCU não detém competência para fiscalizar a aplicação dos recursos derivados de transferências especiais. Cabe sim à Corte de Contas federal a fiscalização acerca do cumprimento,

pelo ente beneficiário da transferência especial, das condicionantes previstas na Constituição Federal.

18. Como condicionantes para os entes beneficiários das transferências especiais, o art. 166-A, § 1º, incisos I e II, § 2º, inciso III, e § 5º estabelece o seguinte:

Art. 166-A.

(...)

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

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

II - encargos referentes ao serviço da dívida.

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

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

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

19. Nesse sentido, dentre as condicionantes, destacam-se: i) a vedação à aplicação de recursos derivados de transferências especiais em despesas com pessoal e encargos sociais e encargos da dívida; ii) o necessário direcionamento de, pelo menos, 70% do recurso para despesas de capital, excetuado o emprego dos valores com encargos da dívida pública; e iii) aplicação dos recursos em programações finalísticas do Poder Executivo.

20. Deve-se dizer que a fiscalização a cargo do TCU – sobre as condicionantes no emprego dos recursos –, em linhas gerais, perpassa a execução da despesa por parte da União e por parte do ente beneficiário, ou seja, a análise deve recair desde a alocação do orçamento na União, até o efetivo emprego dos recursos por estados, Distrito Federal e municípios. Em outras palavras, deve o TCU examinar duas etapas atinentes às transferências especiais: a primeira, a execução do orçamento na União, que constitui mera transferência do recurso em favor dos estados, Distrito Federal e municípios; e a segunda, que se refere ao emprego, de fato, dos recursos pelos entes subnacionais beneficiários.

21. Deve-se dizer que as informações sobre essa primeira etapa – aquela a cargo da União – estão disponíveis nos sistemas estruturantes mantidos pelo governo federal e detalhadas na Plataforma “Transferegov.br”. Todavia, as informações relativas ao emprego dos recursos pelos estados e municípios não estão integralmente disponíveis em plataforma centralizada, o que inviabiliza o efetivo controle.

22. Para repassar os recursos de transferências especiais, os órgãos da União executam uma despesa na ação orçamentária 0EC2. A realização da despesa na esfera da União ocorre no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo federal (Siafi). Após o repasse, esse recurso ingressa nos cofres dos entes subnacionais, não mais sendo rastreável pelos sistemas estruturantes da União, uma vez que estados, Distrito Federal e municípios, detêm autonomia para adotar suas próprias soluções de tecnologia da informação para a realização da despesa.

23. Conforme informado na instrução formulada anteriormente pela equipe técnica da Semag, há pouquíssimos dados atinentes à execução das despesas decorrentes de transferências especiais na Plataforma +Brasil (atual Transferegov.br) – solução até então adotada para centralizar informações acerca de recursos federais repassados aos entes subnacionais.

24. Asseverou a equipe técnica na instrução contida à peça 9 que a Portaria Interministerial ME/SEGOV 6.411/2021, a qual estabelece as normas de execução orçamentária e financeira da transferência especial a estados, Distrito Federal e municípios de que trata o art. 166-A da Constituição, apenas faculta que o ente federado beneficiário registre na Plataforma Transferegov.br, para fins de transparência e controle social das transferências especiais, os dados e informações referentes à aplicação dos recursos recebidos (art. 19). Ademais, não há lei em sentido estrito que estabeleça explicitamente tal obrigatoriedade.

25. O efeito imediato da inexistência de norma que torne obrigatório o registro da aplicação dos recursos recebidos por parte dos entes beneficiários é o baixo grau de transparência do emprego das transferências especiais. Em consulta ao portal Transferegov.br (<https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-parlamentar/painel-parlamentar.html> - consulta em 20/7/2023), verifica-se que, entre 2020 e 2023, houve 22.729 indicações de emendas especiais, dos quais apenas 978 tiveram seus relatórios de execução da despesa divulgados, o que representa cerca de 4,3% do total.

26. A reduzida disponibilidade de informações acerca da aplicação dos recursos pelos entes beneficiários das emendas especiais representa grande obstáculo à aferição do cumprimento das condicionantes estabelecidas no 166-A, § 1º, incisos I e II, § 2º, inciso III, e § 5º, à luz do disposto no Acórdão 518/2023-TCU-Plenário. Isso porque as citadas condicionantes se aplicam essencialmente à execução da despesa pelos entes subnacionais. Como não há informações sobre a aplicação dos recursos em sistema centralizado, não é possível aferir se houve a observância dos dispositivos constitucionais.

27. É cediço que a Plataforma Transferegov.br possui informações sobre o repasse da União em favor dos entes beneficiários. Por meio dos dados registrados na multicidadada plataforma, é possível verificar se, na União, foram atendidos alguns requisitos constitucionais, tais como o percentual mínimo em despesas de capital, se será empregada ou não em despesas vedadas pela Carta Magna e outros.

28. No entanto, quando o recurso é de fato transferido, não há meios suficientes para se aferir a manutenção do cumprimento das regras constitucionais, por parte dos entes subnacionais. Por exemplo, com os dados atualmente disponíveis na Plataforma Transferegov.br, não se pode afirmar se um recurso inicialmente alocado para investimento foi, de fato, empregado para este fim em determinado município.

29. Cumpre assinalar que o Acórdão 518/2023-TCU-Plenário determinou que o TCU edite instrução normativa que viabilize a fiscalização do cumprimento das condicionantes constitucionais, conforme se depreende dos itens 9.2.3 e 9.3 do citado *decisum*.

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

9.3. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que:

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

9.3.2. prepare minuta de acordo de cooperação técnica com os tribunais de contas estaduais e dos municípios e com a Controladoria-Geral da União, com o fim de se permitir que tanto o TCU quanto a CGU fiscalizem eventualmente a aplicação dos recursos de transferências especiais, para formalização de representação ao órgão de controle local, em caso de verificação de irregularidade da sua competência julgadora, bem como de se possibilitar a troca de informações respeitantes ao cumprimento das condicionantes impostas pela Constituição Federal; (grifos acrescidos)

30. O referido normativo do TCU estabelecerá os prazos para que os beneficiários das transferências especiais disponibilizem, na plataforma Transferegov.br, informações acerca do cumprimento das condicionantes constitucionais.

III.2. Questão 6 – “Existem medidas para que possamos, a partir do legislativo, aprimorar a modalidade e facilitar sua fiscalização?”

31. Considerando as normas contidas no ordenamento jurídico atual, especialmente, tendo em vista a ausência de competência da Corte de Contas federal para a fiscalização da aplicação de recursos derivados de transferências especiais, as ações dos órgãos da União (sejam do Poder Executivo e dos órgãos de controle administrativo) encontra-se limitada à verificação das condicionantes constitucionais. Não obstante, o Congresso Nacional, no exercício de sua função precípua estabelecida pela Carta Magna – legislar –, dispõe de instrumentos para que seja dada ampla transparência às informações e aos dados relacionados às citadas transferências.

32. Vale trazer à baila a manifestação contida no Voto do ministro Raimundo Carreiro, relator do TC 042.551/2021-8, que culminou na prolação do Acórdão 130/2022-TCU-Plenário, na qual foram descritas medidas que visam identificar a destinação e a correta aplicação dos recursos repassados via transferências especiais.

33. Em seu Voto, o ministro realça a necessária atuação dos Poderes Legislativo e Executivo, no sentido de, no exercício de suas funções, complementarem as medidas já adotadas pelo TCU visando à efetiva transparência da destinação e aplicação das transferências especiais.

34. Destaca ainda o ministro que “é preciso que as informações também estejam disponíveis a todos os cidadãos interessados. A transparência é um pressuposto para o desenvolvimento e o exercício do controle social”. Prossegue asseverando que o controle social “é crucial para garantir que os recursos destinados por meio de emendas parlamentares efetivamente se revertam em benefício da população”.

35. Percebe-se que o ministro Raimundo Carreiro toca em ponto central da questão – transparência e disponibilização de informações à sociedade. Torna-se inviável o exercício do controle social no que pertine às transferências especiais se as informações sobre a aplicação de recursos não foram apresentados em plataforma centralizada. Rememore-se que o Brasil possui mais de 5.600 entes subnacionais, que anualmente são potenciais beneficiários de transferências especiais.

36. Em que pese tais recursos pertencerem aos respectivos estados, Distrito Federal e municípios, tais valores são consignados no Orçamento Geral da União e representam vultosos montantes (R\$ 6 bilhões em 2023). Nesse contexto, entende-se que a obrigatoriedade do registro da aplicação das multicidadas transferências, em plataforma centralizada, mostra-se como indispensável ao controle social e vai ao encontro da transparência pretendida pelo legislador constitucional, materializada pelo art. 163-A, que busca garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, a partir do emprego dos recursos públicos, sejam esses federais, estatais, distritais ou municipais.

37. Reconhecem-se os esforços empreendidos pelo Poder Executivo, no intuito de evidenciar o maior grau de detalhes do emprego de recursos derivados de transferências especiais no Portal Transferegov.br. Porém, as informações atualmente disponibilizadas na referida plataforma digital não possuem o nível de informações adequado, que assegure o devido exercício do controle social e administrativo. Nesse rumo, o cidadão ou a entidade que busca informações

sobre a aplicação dos recursos originários de transferências especiais, invariavelmente, deverá recorrer aos respectivos portais dos estados e municípios que evidenciam a execução das despesas – se as informações estiverem disponíveis.

38. Nesse cenário, entende-se que medidas legislativas que viabilizem e tornem obrigatória a divulgação de informações relativas à aplicação e atendimento das respectivas condicionantes dos recursos provenientes de transferências especiais em plataforma centralizada poderão fomentar o controle social, assim como possibilitar atuação mais efetiva dos órgãos de controle, respeitadas as competências de cada um desses.

39. Por derradeiro, convém ainda mencionar que, no Acórdão 518/2023-TCU-Plenário, esta Corte de Contas determinou à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que:

9.3.2. prepare minuta de acordo de cooperação técnica com os tribunais de contas estaduais e dos municípios e com a Controladoria-Geral da União, com o fim de se permitir que tanto o **TCU quanto a CGU fiscalizem eventualmente a aplicação dos recursos de transferências especiais**, para formalização de representação ao órgão de controle local, em caso de verificação de irregularidade da sua competência julgadora, bem como de se possibilitar a troca de informações respeitantes ao cumprimento das condicionantes impostas pela Constituição Federal; (grifou-se)

40. Como se observa, a deliberação em tela visa fortalecer as medidas de controle incidentes sobre a aplicação de recursos provenientes de transferências especiais, uma vez que o citado instrumento – acordo de cooperação técnica – permitiria que os órgãos federais (em especial, TCU e Controladoria-Geral da União – CGU) fiscalizassem a aplicação desses recursos. Caso constatada irregularidade, os órgãos federais formulariam representações aos respectivos tribunais de contas locais.

41. Note-se que essa boa iniciativa depende da concordância dos tribunais de contas locais, não possuindo caráter cogente. Nesse sentido, eventual norma elaborada pelo Poder Legislativo, no sentido de permitir que os órgãos de controle federais fiscalizem conjuntamente com os tribunais de contas estaduais e municipais a aplicação dos recursos originários de transferências especiais, respeitadas as competências de cada um desses órgãos envolvidos, poderia fomentar a transparência e tornar mais eficiente e eficaz o controle de verbas públicas.

IV. CONCLUSÃO

42. Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), por meio da qual a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD) requer informações sobre a fiscalização voltada para a modalidade de transferência especial de emenda parlamentar, instituída pela Emenda Constitucional 105/2019.

43. A presente Solicitação já foi conhecida pelo TCU, por meio do Acórdão 517/2023-TCU-Plenário, item 9.1. Na presente assentada, busca-se complementar as informações requeridas no âmbito da presente SCN, a fim de atender integralmente a demanda do parlamento.

44. Por intermédio do Acórdão 517/2023-TCU-Plenário, esta Corte de Contas respondeu a quatro dos seis questionamentos contidos na Solicitação do Congresso Nacional, os quais versam essencialmente sobre transferências especiais, estabelecidas pelo art. 166-A, da Constituição Federal. Na oportunidade, restaram pendentes dois questionamentos, os quais dependiam da apreciação de mérito do TC 032.080/2021-2 (rel. min. Vital do Rêgo), Consulta formulada pelo Deputado Federal Vinicius Poit, por meio da qual esta Corte de Contas examinou a natureza jurídica, sob a ótica do federalismo brasileiro, dos recursos de emendas individuais ao orçamento da União repassados aos entes subnacionais mediante transferências especiais.

45. Relevante destacar que, na citada Consulta, por meio do Acórdão 518/2023-TCU-Plenário, esta Corte de Contas firmou entendimento no sentido de que a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos obtidos por meio de transferência especial pelo ente federado é de competência do sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas. Caberia ao TCU a fiscalização sobre o cumprimento, pelo ente beneficiário da

transferência especial, das condicionantes que a legitimam, previstas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, § 2º, inciso III, e § 5º.

46. Diante da definição da natureza jurídica das transferências especiais, procedeu-se à elaboração de respostas aos dois questionamentos remanescentes, contidos na presente SCN: i) O tribunal percebe alguma dificuldade em fiscalizar os recursos enviados por esta modalidade? e ii) Existem medidas para que possamos, a partir do legislativo, aprimorar a modalidade e facilitar sua fiscalização?.

47. Acerca da pergunta sobre eventual dificuldade em fiscalizar os recursos repassados por meio de transferências especiais, entende-se que uma limitação inicial acerca da fiscalização do TCU refere-se à ausência de competência da Corte de Contas federal para examinar a regularidade da aplicação dos recursos repassados a título de transferências especiais. Cabe ao TCU fiscalização acerca do cumprimento, pelo ente beneficiário da transferência especial, das condicionantes previstas na Constituição Federal.

48. Com efeito, no que se refere à aferição do cumprimento das condicionantes constitucionais previstas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, § 2º, inciso III, e § 5º, atualmente, não é possível comprovar integralmente a observância das disposições estabelecidas na Lei Maior. Isso porque as citadas condicionantes se aplicam essencialmente à execução da despesa pelos entes subnacionais, as quais não se encontram disponíveis em sistemas centralizados, como por exemplo, a Plataforma Transferegov.br. Na referida plataforma, há informações sobre aplicação de apenas 4% das transferências especiais realizadas entre 2020 e 2023.

49. Visando tornar possível o pleno exercício de sua função fiscalizadora, o TCU, por meio do Acórdão 518/2023-TCU-Plenário, estabeleceu no item 9.2.3 que a comprovação do cumprimento das condicionantes constitucionais será feita pelo ente federado por meio de informações e documentos inseridos na Plataforma +Brasil (ou no Transferegov.br), na forma e nos prazos disciplinados em instrução normativa a ser editada pelo TCU.

50. Acerca da segunda pergunta remanescente, sobre eventuais ações adotadas pelo Poder Legislativo para aprimorar a modalidade e facilitar a fiscalização das transferências especiais, sugerem-se medidas que tornem obrigatória a divulgação, em plataforma centralizada, de informações relativas à aplicação e ao atendimento das respectivas condicionantes dos recursos provenientes de transferências especiais. Tal providência, respeitada a competências dos respectivos Tribunais de Contas, poderá fomentar o controle social, assim como, tem condão de tornar a atuação dos órgãos de controle mais efetiva e eficiente.

51. Outra sugestão, esta inspirada no item 9.3.2 do Acórdão 518/2023-TCU-Plenário, refere-se à possibilidade de que órgãos federais atuem conjuntamente com os órgãos de controle dos entes subnacionais, especificamente, no que se refere à fiscalização da aplicação dos recursos derivados de transferências especiais. Uma vez constatada irregularidade na aplicação das transferências especiais, os órgãos federais formalizariam representações aos respectivos Tribunais de Contas, preservando, assim, as respectivas competências dos diferentes órgãos de fiscalização federal, estadual, distrital e municipal.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

52. Em face de todo o exposto, propõe-se submeter a presente Solicitação do Congresso Nacional ao ministro Vital do Rêgo, com vistas a:

- i) **considerar** a Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida e **informar** à Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados que:
 - a.1) uma limitação inicial acerca da fiscalização do TCU refere-se à ausência de competência da Corte de Contas federal para examinar a regularidade da aplicação dos recursos repassados a título de transferências especiais, cabendo ao TCU fiscalizar o cumprimento das condicionantes previstas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, § 2º, inciso III, e § 5º, da Constituição Federal;

- a.2) atualmente, não é possível ao Tribunal de Contas da União comprovar integralmente a observância do disposto no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, § 2º, inciso III, e § 5º, da Lei Maior, uma vez que as condicionantes das transferências especiais se aplicam essencialmente à execução da despesa pelos entes subnacionais, cujas informações não se encontram disponíveis, em sua completude, em sistemas centralizados, como por exemplo, a Plataforma Transferegov.br – na referida plataforma, há informações sobre aplicação de apenas 4% das transferências especiais realizadas entre 2020 e 2023.
- a.3) por intermédio do item 9.3.1 do Acórdão 518/2023-TCU-Plenário, esta Corte de Contas determinou à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex/TCU) que elaborasse anteprojeto de instrução normativa, a ser submetido à presidência do TCU, para a regulamentação, dentre outros, dos elementos e informações que deverão ser fornecidos na Plataforma +Brasil (ou no Transferegov.br) bem como dos respectivos prazos a serem observados pelos entes federados beneficiários das transferências especiais, visando possibilitar a fiscalização do cumprimento das condicionantes constitucionais previstas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, § 2º, inciso III, e § 5º;
- a.4) acerca de eventuais ações adotadas pelo Poder Legislativo para aprimorar a modalidade e facilitar a fiscalização das transferências especiais, sugerem-se medidas que tornem obrigatória a divulgação, em plataforma centralizada, de informações relativas à aplicação e ao atendimento das respectivas condicionantes dos recursos provenientes de transferências especiais, visando ao pleno atendimento do mandamento constitucional insculpido no art. 163-A, que visa garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade no emprego dos recursos públicos;
- a.5) outra sugestão no campo das medidas legislativas, esta inspirada no item 9.3.2 do Acórdão 518/2023-TCU-Plenário, seria a elaboração de lei que autorize que órgãos federais atuem conjuntamente com os órgãos de controle dos entes subnacionais, especificamente, no que se refere à fiscalização da aplicação dos recursos derivados de transferências especiais. Uma vez constatada irregularidade em sua aplicação, os órgãos federais formalizariam representações aos respectivos Tribunais de Contas, preservando, assim, as respectivas competências dos diferentes órgãos de fiscalização federal, estadual, distrital e municipal.
- ii) encaminhar cópia deste acórdão, com o relatório e voto, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; e
- iii) arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Com a criação das chamadas “transferências especiais”, a partir da inclusão do art. 166-A na Constituição Federal pela EC 105/2019, surgiram dúvidas sobre a forma de fiscalizá-las, uma vez que, de maneira peculiar, elas tornam recursos originários do Orçamento da União, viabilizados por emendas parlamentares impositivas, imediatamente pertencentes aos entes federados no ato de repasse, distinguindo-se dos convênios, nos quais há apenas execução descentralizada de verbas federais.

2. Nesse contexto, a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), através da presente solicitação, apresentou ao TCU os seguintes questionamentos:

- 1) “Existem processos no TCU que tenham como objeto as transferências especiais?”;
- 2) “O Tribunal entende que a competência para fiscalizar esta modalidade é exclusiva desta corte?”;
- 3) “O tribunal percebe alguma dificuldade em fiscalizar os recursos enviados por esta modalidade?”;
- 4) “Caso tenha realizado alguma auditoria, poderia compartilhar os resultados conosco?”;
- 5) “Caso não se entenda competente, qual órgão o tribunal entende competente para fiscalizar esta matéria?”;
- 6) “Existem medidas para que possamos, a partir do legislativo, aprimorar a modalidade e facilitar sua fiscalização?”.

3. Em apreciação inicial, realizada pelo Acórdão 517/2023-Plenário, este Tribunal conheceu da solicitação e já respondeu aos supracitados questionamentos “1” e “4”, informando que não havia internamente processos específicos de auditoria de transferências especiais, embora houvesse outros feitos, que foram listados, tratando do tema de modo geral, com destaque para o TC 032.080/2021-2, onde se resolveria, em sede de consulta, a competência para fiscalizá-las.

4. Além do mais, na referida deliberação, foi sinalizado à solicitante que as respostas para os questionamentos “2” e “5” viriam diretamente da solução dada no processo TC 032.080/2021-2, enquanto as concernentes aos “3” e “6” dependeriam de uma análise posterior, conforme o desfecho da consulta.

5. Prontamente, na mesma sessão de julgamento, esta Corte conseguiu chegar a uma decisão na consulta, mediante o Acórdão 518/2023-Plenário, quando foi estabelecida a repartição de competências na fiscalização das transferências especiais, cabendo aos entes beneficiários auditar as despesas inerentes à aplicação dos recursos, ao passo que a União ficou encarregada de verificar o cumprimento dos requisitos constitucionais que condicionam a validade do repasse, como segue:

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

9.2.1. a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos obtidos por meio de transferência especial pelo ente federado é de competência do sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas, desde a promulgação da Emenda Constitucional 105, de 12 de dezembro de 2019;

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

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

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

6. Portanto, como previsto, de fato, os questionamentos “2” e “5” da solicitação da CFFC/CD, ambos relacionados à competência para fiscalização das transferências especiais, constam respondidos pelo Acórdão 518/2023-Plenário.

7. Restou, para o momento, responder os questionamentos “3” e “6”, sobre, respectivamente, “alguma dificuldade em fiscalizar os recursos” das transferências especiais e eventuais “medidas” que o “legislativo” poderia implementar para “aprimorar a modalidade e facilitar sua fiscalização”.

8. A respeito da dificuldade de fiscalização, sob o prisma da competência reservada ao TCU, a unidade técnica identifica a falta de disponibilização de informações quanto à execução das despesas pelos entes beneficiários, que são necessárias para a conferência do cumprimento de parte das condicionantes constitucionais.

9. Sem embargo, conforme indicado também pela unidade técnica, é de se esperar que o problema seja contornado a partir da edição, pelo TCU, da instrução normativa prevista no item 9.2.3 do Acórdão 518/2023-Plenário, que obrigará a entrega dos elementos que esta Corte considerar úteis para o desempenho do seu mister.

10. Não é demais lembrar, no ponto, o disposto no art. 3º da Lei 8.443/1992:

“Art. 3º Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.”

11. Com relação às possíveis contribuições do Legislativo no aprimoramento da modalidade de transferência e sua fiscalização, a unidade técnica ofereceu a sugestão de se fazer “obrigatória a divulgação, em plataforma centralizada, de informações relativas à aplicação e ao atendimento das respectivas condicionantes dos recursos provenientes de transferências especiais”, a fim de “fomentar o controle social, assim como (...) tornar a atuação dos órgãos de controle mais efetiva e eficiente.” (grifos acrescidos)

12. Ademais, inspirada no item 9.3.2 do Acórdão 518/2023-Plenário, que determinou providências com vistas à formalização de acordo de cooperação entre o TCU e todos os demais tribunais de contas do País para fiscalização da aplicação dos recursos das transferências especiais, a unidade técnica considerou que a ideia de trabalho conjunto, respeitadas as competências individuais, seria mais bem efetivada se materializada em “norma elaborada pelo Poder Legislativo”.

13. Devo ressaltar, sobre a questão, que o Legislativo tem colaborado com a concretização do princípio constitucional da publicidade dos atos da Administração Pública, em todos os níveis da Federação, inclusive e em especial no que se refere à gestão de recursos públicos.

14. Menciono, por exemplo, o disposto no art. 163-A da Constituição Federal:

“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.”

15. Em reforço à garantia do controle social, a Lei de Responsabilidade Fiscal ainda dispõe:

“Art. 48 (...)

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

(...)

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III - adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

§ 2º 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, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.” (grifos acrescidos)

16. Mais significativo é o estatuído no art. 48-A da LRF, demonstrando que não são apenas dados superficiais que devem ser entregues aos interessados, quando solicitados, mas também todos os elementos inerentes à execução da despesa pública:

“Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do [§ 1º] do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização (...).” (grifos acrescidos)

17. Fora tudo isso, a sociedade ainda pode se valer da Lei de Acesso à Informação:

“Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

(...)

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

(...)

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

(...)

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

(...)

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos”. (grifos acrescidos)

18. Como se nota, a legislação é robusta em dar aos cidadãos e, claro, a qualquer instituição republicana, como o TCU, poder de requisitar e até fiscalizar atos de execução de despesas de todas as esferas de governo, independentemente de tratativas. Logicamente, a palavra final sobre a existência ou não de irregularidade e a adoção de medidas de reparação ou punição, aí sim, caberiam com exclusividade aos órgãos competentes para julgamento, depois de acionados.

19. De todo modo, para fugir do caráter geral das normas de controle social e evitar atritos no campo do pacto federativo, seria de grande valia, especificamente quanto às transferências especiais, que houvesse determinação legal para a disponibilização eletrônica de informações, assegurando a fiscalização compartilhada entre os tribunais de contas dos entes federados e o TCU, no que se refere à aplicação e execução de despesas com recursos transferidos sob tal modalidade, bem como quanto ao cumprimento das condicionantes constitucionais (requisitos de validade), conforme sugerido pela unidade técnica.

20. Assim, com alguns ajustes de redação, acolho o encaminhamento proposto pela unidade técnica para concluir o atendimento à presente solicitação da CFFC/CD.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de agosto de 2023.

VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1758/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 045.470/2021-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Solicitante: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD).
4. Órgão: Ministério da Fazenda.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, pela qual são feitos questionamentos a respeito da fiscalização das transferências especiais previstas no art. 166-A da Constituição Federal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com base nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992; 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU; e 4º, inciso I, alínea “b”, 5º, 14, inciso IV, e 17 da Resolução TCU 215/2008, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, em conformidade e em complemento aos esclarecimentos constantes dos Acórdãos 517 e 518/2023-TCU-Plenário, já lhe encaminhados, que:

9.1.1. a fiscalização das transferências especiais de que trata o art. 166-A, *caput*, inciso I, da Constituição Federal, no que diz respeito ao controle externo, é dividida entre os tribunais de contas dos entes beneficiários e o TCU, cabendo a este a verificação do cumprimento das condicionantes (requisitos de validade) e àqueles a avaliação da regularidade das despesas na aplicação dos recursos, por força da determinação contida no § 2º, inciso II, do mesmo artigo, no sentido de que os recursos passam a pertencer imediatamente à unidade federativa;

9.1.2. a fiscalização acerca do cumprimento das condicionantes constitucionais, pelo TCU, deverá ser viabilizada a partir da edição da instrução normativa prevista nos itens 9.2.3 e 9.3.1 do Acórdão 518/2023-Plenário;

9.1.3. a propósito do questionamento sobre eventuais contribuições do Poder Legislativo para aprimoramento da modalidade de transferência especial e sua fiscalização, sugerem-se as seguintes medidas:

9.1.3.1. tornar obrigatória por lei a divulgação, em plataforma centralizada de acesso geral, de informações e documentos relativos às despesas com a aplicação dos recursos e ao cumprimento das respectivas condicionantes, em tempo real, nos termos previstos no art. 48, § 1º, inciso II, da Lei Complementar 101/2000;

9.1.3.2. instituir autorização legal para que órgãos federais de controle (Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União) possam atuar em colaboração com os órgãos de controle dos entes subnacionais, especificamente, no que se refere à fiscalização das despesas com a aplicação dos recursos, para o fim de comunicá-los sobre indícios de irregularidade encontrados, preservando suas competências para julgamento;

9.2. considerar a solicitação integralmente atendida;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, com o relatório e voto, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.4. arquivar o processo.

10. Ata nº 35/2023 – Plenário.
11. Data da Sessão: 23/8/2023 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1758-35/23-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.705/2023-GABPRES

Processo: 045.470/2021-9

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 06/09/2023

(Assinado eletronicamente)

Maria de Fátima Silveira Borges

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.