

TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS: uma análise à luz dos preceitos de fiscalização TCE-PB - em 21/08/2023

Helena Assaf Bastos
Consultora de Orçamentos
assaf@senado.leg.br

Objetivo

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

Levantar as dificuldades existentes na fiscalização da execução desses recursos

Considerações Preliminares

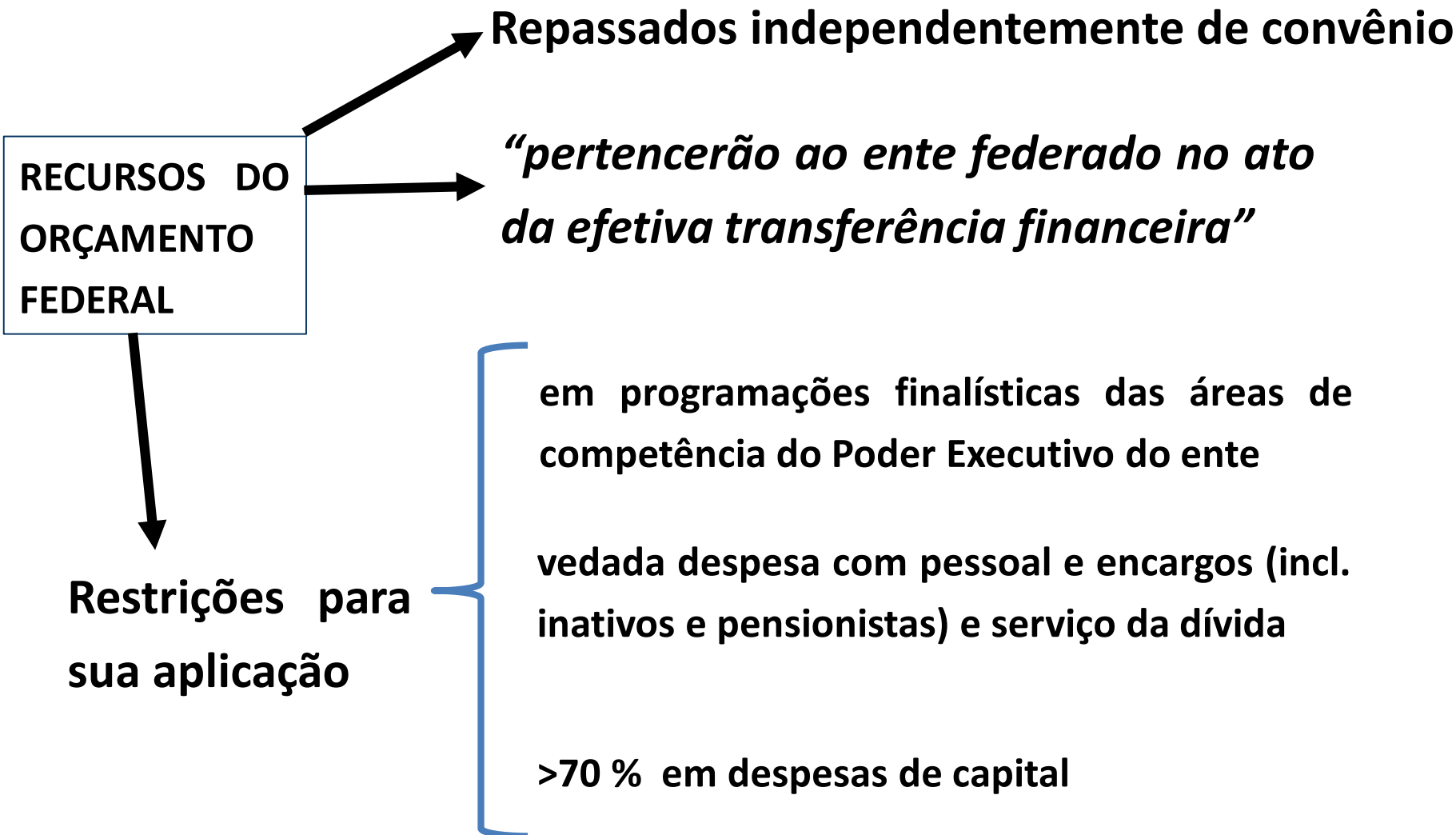
- **Transferência especial:** modalidade de transferência utilizada exclusivamente para o repasse de recursos das emendas parlamentares individuais a Estado, Distrito Federal ou municípios.
- **Base Legal:** Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019 (EC nº 105, de 2019)
- **De quanto estamos falando?** Em 2020, R\$ 600 milhões; em 2021, R\$ 2,0 bilhões; em 2022, R\$ 3,4 bilhões; em 2023, R\$ 6,6 bilhões.
- **Criada com objetivo de dar celeridade ao uso dos recursos provenientes de emendas impositivas pelos entes federativos. Do Parecer à PEC 48/2019, que deu origem à EC nº 105/2019:**

Superada a baixa execução orçamentária das emendas individuais, a efetividade da entrega dos bens e serviços às comunidades beneficiárias por meio destas programações ainda não foi alcançada, pois a execução financeira dos investimentos se mostrou excessivamente demorada, levando cerca de cinco anos para atingir uma média de 76% dos recursos liberados (...)



Considerações Preliminares

- **O tempo mostrou que a legislação aprovada deixou sérias lacunas nos procedimentos de fiscalização desses recursos: seria o TCU o responsável? Seriam os Tribunais de Conta dos Estados? Eis que se estabeleceu grande polêmica!**
- **Para o Parlamentar, é como se houvesse um “trade off”:**
 - **Disponibilização rápida de recursos (transferência especial) implica aceitar incerteza sobre a aplicação da verba;**
 - **Disponibilização de recursos para aplicação em determinado fim implica custos da demora de um processo mais lento (transferência com finalidade definida).**
- **Provocado por Parlamentares em 2021, o TCU analisou a temática e, em março/2023, publicou a decisão sobre o tema: Acórdão 518/2023 – Plenário.**



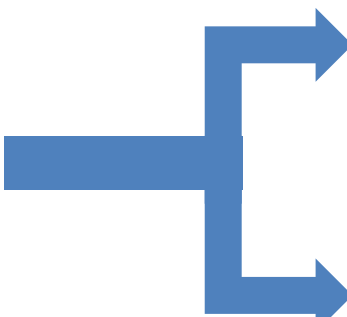
Observação preliminar

Compartilho do entendimento de que se trata de uma figura inconstitucional, por violação à cláusula pétrea do regime federativo

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

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

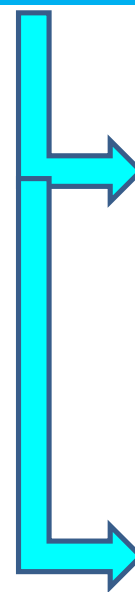
Esta posição, porém, não foi ainda submetida a qualquer instância de controle de constitucionalidade. Portanto, formalmente, o instituto da transferência especial é parte do ordenamento, e assim será abordado aqui.



fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de transferência especial pelo ente federado é de competência do sistema de controle local

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

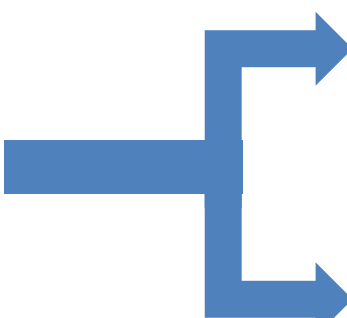
DUALIDADE DE JURISDIÇÃO



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

DOIS INSTRUMENTOS PRINCIPAIS

o descumprimento de qualquer condicionante, tornando inválida a transferência especial, ou a omissão no dever de disponibilizar os elementos necessários à sua verificação, enseja a instauração de tomada de contas especial pelo TCU



fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de transferência especial pelo ente federado é de competência do sistema de controle local

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

DUALIDADE DE JURISDIÇÃO

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

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

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



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

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

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

Mecanismos automatizados obrigatórios de declaração permitem aplicar controles também automatizados, mais eficientes (ex. Sisac, utilizado pelo TCU para fiscalizar as milhares de aposentadorias e pensões que têm que ser validadas todo ano)

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

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

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

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

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

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

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



OUTROS RECURSOS

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

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

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

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

Dificuldades de fiscalização

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

IMENSOS OBSTÁCULOS MATERIAIS

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

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

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

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

Dificuldades de fiscalização

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



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

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

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

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

E o parlamentar, como fica ?

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

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

E o parlamentar, como fica ?

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

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

E o parlamentar, como fica ?

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

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

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

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

E o parlamentar, como fica ?

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

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

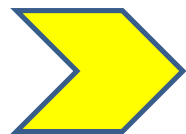
Sustentar, política e juridicamente, a prerrogativa do TCU de baixar essa regulamentação, resistindo a tentativas judiciais ou legislativas (ex: LDO) de impedir ou restringir exigências de transparência aos entes beneficiários

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



E o parlamentar, como fica ?

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



Usar intensamente a plataforma.



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



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



Fiscalização e transparência das transferências especiais

TCE-PB

Helena Assaf Bastos

Consultor de Orçamentos do Senado Federal

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