

X Fórum Nacional das Transferências e Parcerias da União

Um universo de possibilidades para a gestão pública



O papel da ATRICON nas Emendas Especiais

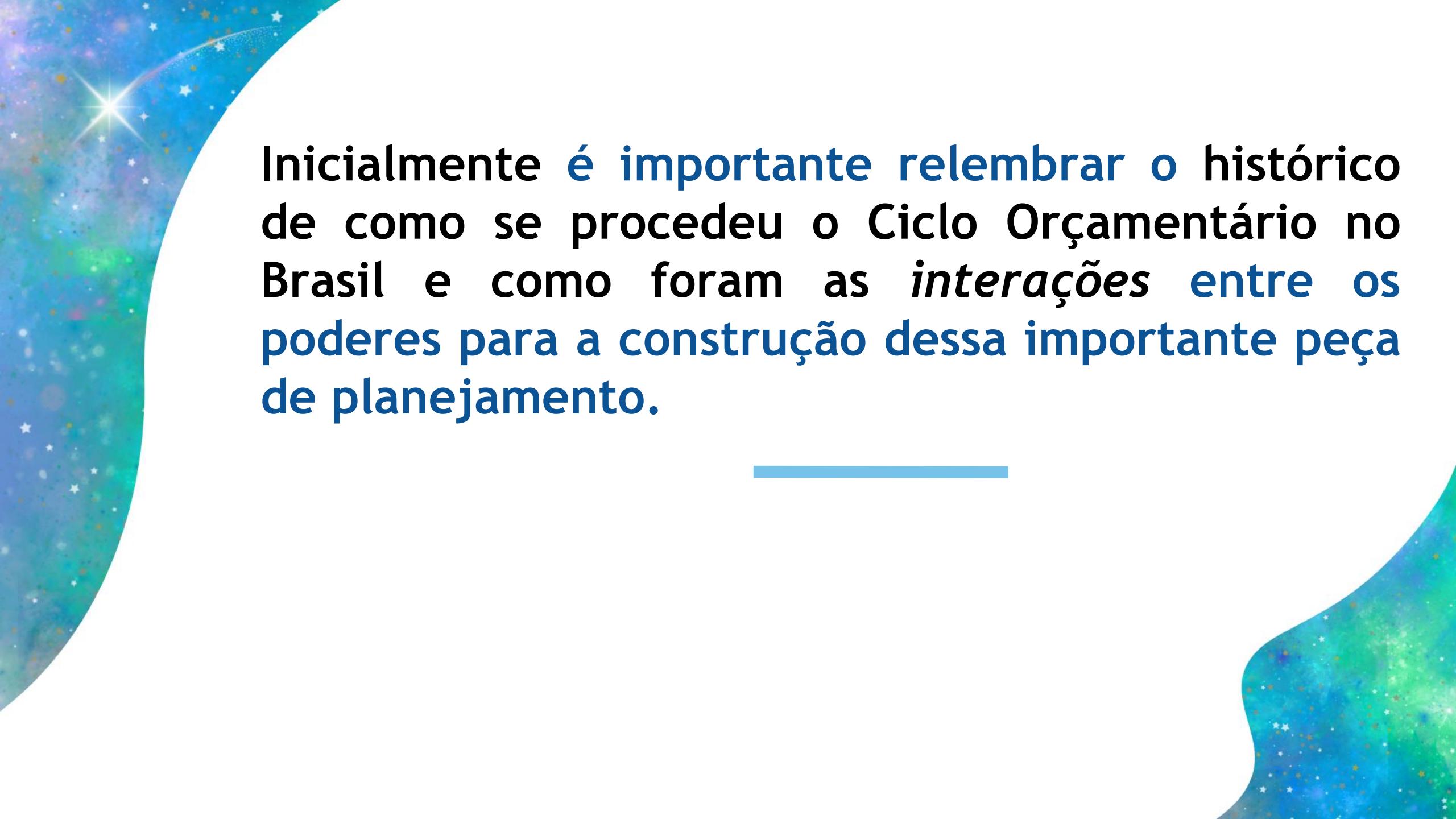
Edilson de Sousa Silva
Presidente da ATRICON

NOSSO OBJETIVO DE HOJE:

Refletir **sobre** a sistemática de Transferência de Emendas Especiais para entes Federados e o Papel da ATRICON **em relação** a esta Transferência de Recursos.

Em que medida a inserção do art. 166-A na CRFB, pela EC/105/2019, impacta a **atuação dos Tribunais de Contas brasileiros?**

Estamos preparados para os desafios que a nova modalidade de transferência de recursos públicos nos impõem? **Quais são esses desafios?**



Inicialmente é importante relembrar o histórico de como se procedeu o Ciclo Orçamentário no Brasil e como foram as *interações* entre os poderes para a construção dessa importante peça de planejamento.

MODELOS ORÇAMENTÁRIOS

Tipo	Ciclo Orçamentário			
	Elaboração	Discussão, Votação e Aprovação	Execução	Controle e Avaliação
Legislativo	Legislativo	Legislativo	Executivo	Legislativo
Executivo	Executivo	Executivo	Executivo	Executivo
Misto	Executivo	Legislativo	Executivo	Legislativo

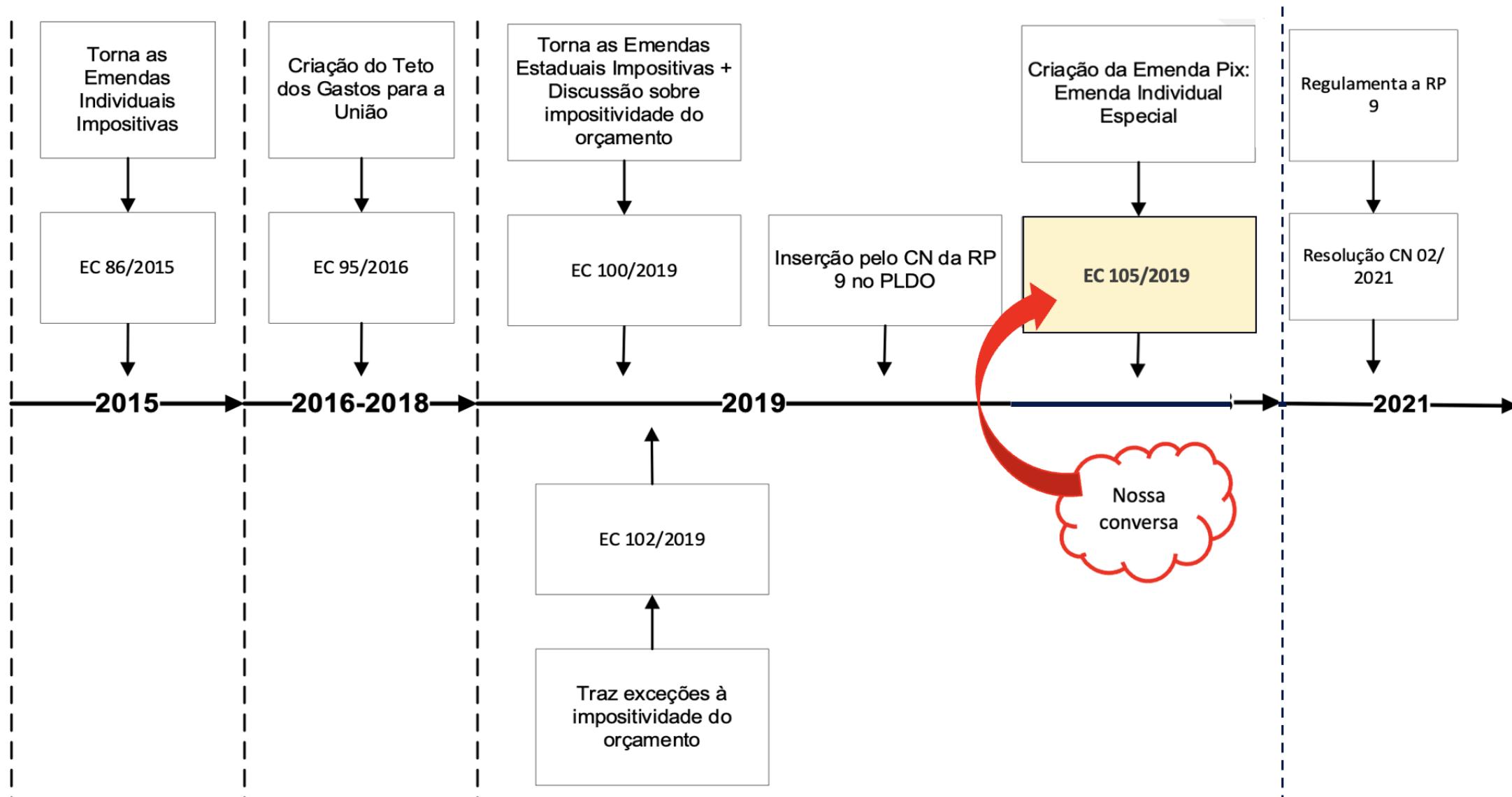
Adotado no Brasil Atualmente

Modelo Orçamentário Brasileiro: Histórico

Constituição Federal	Principal característica	Tipo de Orçamento *
1824	O executivo elaborava a proposta orçamentária; a Assembleia Geral (Câmara dos Deputados e Senado) aprovava a lei orçamentária; A Câmara dos Deputados elaborava leis sobre impostos.	Misto
1891	A elaboração da proposta orçamentária passou a ser função privativa do Congresso Nacional (iniciava pela Câmara dos Deputados).	Legislativo
1934	A elaboração da proposta orçamentária passou a ser função privativa do Presidente da República (já havia ocorrido uma mudança infraconstitucional em 1922 com o Código de Contabilidade Nacional); o Legislativo encarregava-se da votação do orçamento e do julgamento das contas do Presidente da República.	Misto
1937	O orçamento era elaborado e decretado pelo Chefe do Executivo.	Executivo
1946	O Executivo elaborava o projeto de lei de orçamento e o encaminhava para discussão e votação nas casas legislativas. Com o instituto da emenda, os legisladores participavam da elaboração orçamentária.	Misto
1967	Retirada de prerrogativas do Legislativo quanto à iniciativa de leis ou emendas que criem ou aumentem despesas, inclusive emendas ao projeto de lei do orçamento.	Executivo
1988	Devolução ao Legislativo da prerrogativa de propor emendas sobre despesa ao projeto de lei do orçamento; Exigência de envio pelo Executivo ao Legislativo de projeto de lei das diretrizes orçamentárias.	Misto

Fonte: Adaptado da classificação de Arizio de Viana apud Giacomoni (2017)

Histórico Relevantes ao Tópico • CE/1022 (art 165 a 167)

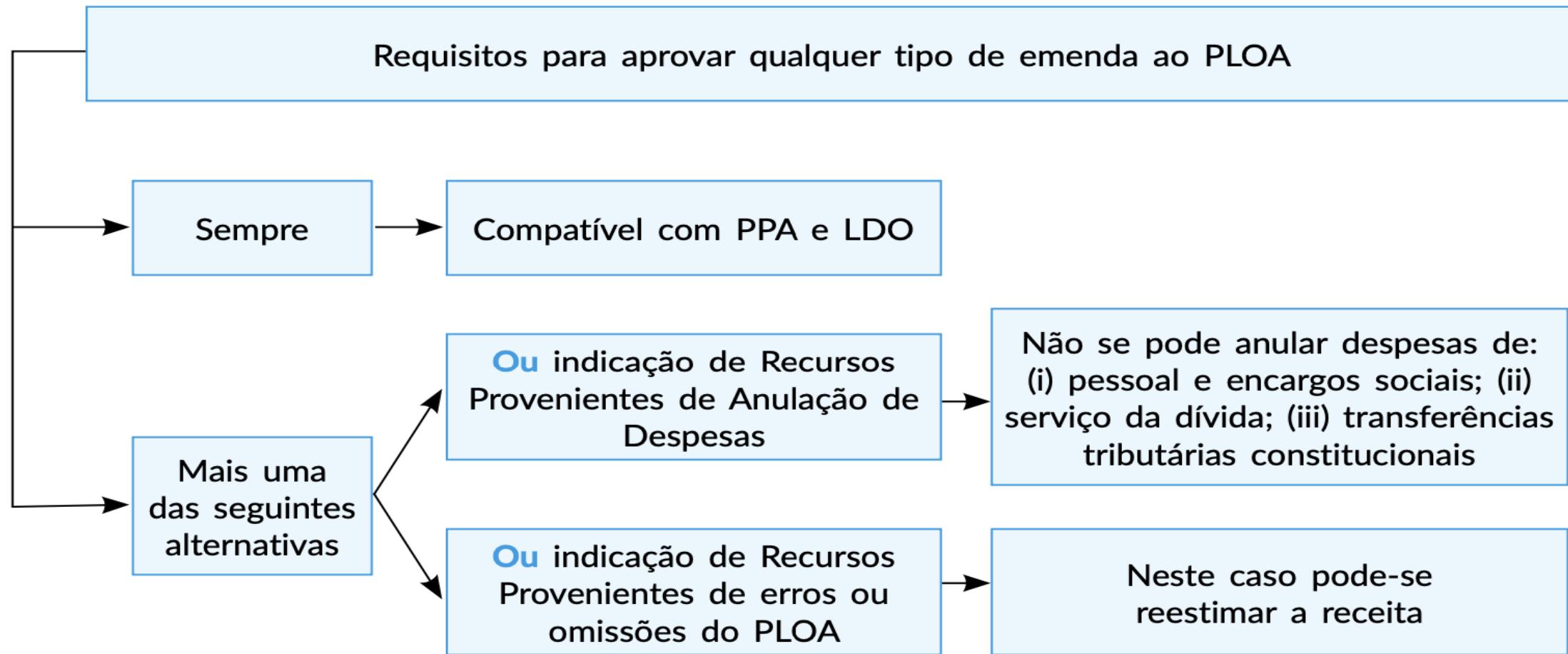


**Existem Requisitos que sirvam de parâmetros para
verificar se a Proposta de Emendas ao Projeto de Lei
Orçamentária atendem aos pressupostos
estabelecidos na Constituição Federal?**

A resposta é Positiva:

Sim, há Requisitos Gerais para proposituras de Emendas Parlamentares Individuais e coletivas ao Projeto de Lei orçamentária Anual - PLOA (art. 166 da CF/88).

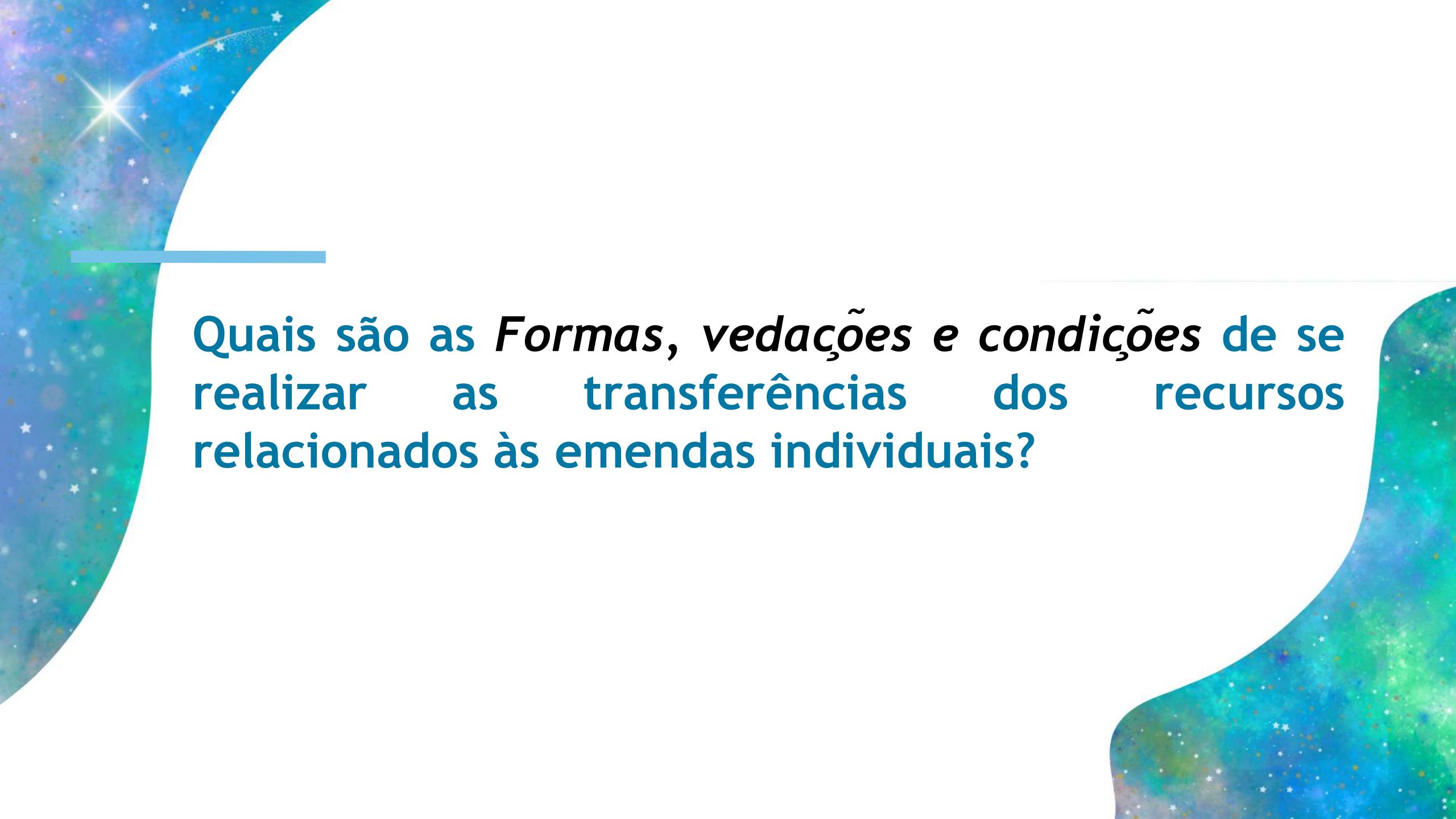
Requisitos Gerais das Emendas Parlamentares Individuais e Coletivas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual



Emenda Constitucional (EC) n. 105/2019

A Emenda Constitucional (EC) nº 105/2019 acrescentou o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de **recursos federais** aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual, por meio de:

1. Transferência especial (*tema da nossa conversa*)
2. Transferência com finalidade definida.



Quais são as *Formas, vedações e condições* de se realizar as transferências dos recursos relacionados às emendas individuais?

Formas, vedações e condições de se realizar as transferências dos recursos relacionados às emendas individuais

Condições	<p><u>Não integram a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios:</u></p> <p>(i) para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166 (Não compõe a Receita Corrente Líquida); e</p> <p>(ii) de endividamento do ente federado.</p>
Vedações	<p><u>É vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos no pagamento de:</u></p> <p>(i) despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e</p> <p>(ii) encargos referentes ao serviço da dívida.</p>
Formas	<p> <u>Tema de nossa conversa</u></p> <p><u>Transferências Especiais</u></p> <p>I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere.</p> <p>II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira.</p> <p>III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado respeitadas as vedações e condições.</p> <p>IV - o ente federado beneficiado poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.</p> <p>V - pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais deverão ser aplicadas em despesas de capital.</p> <p>VI - No primeiro semestre do exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Emenda Constitucional, fica assegurada a transferência financeira em montante mínimo equivalente a 60% (sessenta por cento) dos recursos.</p>
	<p><u>Transferências com Finalidade Específica</u></p> <p>I - serão vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar.</p> <p>II - serão aplicados nas áreas de competência constitucional da União.</p>

PONTO CONTROVERTIDO: COMPETÊNCIA PARA FISCALIZAR

Conforme previsão Constitucional, nas *Transferências Especiais* os recursos:

- i) **Tem origem federal** e serão repassados diretamente ao ente federado beneficiário, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congêneres (inciso I do §2º do art. 166-A da CF); e
- ii) **Pertencerão ao ente federado** no ato da efetiva transferência financeira (inciso II do §2º do art. 166-A da CF).

ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

A fiscalização dos recursos provenientes de transferências especiais será executada pelo:

- i) TCU quanto às **condicionantes constitucionais** (não poderão ser *aplicados* em pessoal e encargos da dívida; deverão ser *aplicados* pelo **menos 70%** em despesas de capital; deverão ser *aplicados* em programas finalísticos do poder executivo do ente recebedor);
- ii) **Tribunais de Contas locais** quanto à *aplicação* da execução dos recursos pelos entes recebedores.

Em Comparaçāo com as outras modalidades de emendas e transferências as emendas especiais individuais merecem atenção especial.

Tipo de Emenda	Está vinculada a um programa federal?	Caso, seja uma transferência voluntária, precisa de convênio ou similar?	Pode ser amplamente fiscalizada pelos órgãos de controle federais?	Rastreabilidade sobre o destinatário final
Individual com finalidade específica	Sim	Sim	Sim	Total
Individual especial (emenda pix) -	Não	Não	Em discussão sobre a profundidade da fiscalização	Depende do portal do Ente público beneficiário
Emenda de Bancada	Sim	Sim	Sim	Total
Emenda de Comissão	Sim	Sim	Sim	Total
Relator	Sim	Sim	Sim	Total

Nossa conversa

FATORES DE RISCO

I - *Devido à ausência de prestação de contas dos valores recebidos poderá ocorrer dificuldade de se verificar a efetiva entrega local de bens ou serviços, o que poderá levar à aplicação de recursos sem a devida priorização ou aplicação em despesas em desacordo com o regramento constitucional.*

FATORES DE RISCO

II - *Devido à falta de transparência e de rastreabilidade* sobre o destino dos recursos, poderá haver dificuldade de fiscalização por parte da sociedade e dos órgãos de controle.

FATORES DE RISCO

III - Devido à **ausência de padronização acerca da fonte orçamentária de recurso** a ser utilizada pelo ente recebedor poderá ocorrer **dificuldades de:**

- (a) fiscalização por parte dos órgãos de controle, quanto à verificação da aplicação do recurso, e**
- b) atendimento ao regramento constitucional de que os recursos não integrarão a receita do ente para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo, inativo e de endividamento.**



CENÁRIO ATUAL

CRESCIMENTO EXPONENCIAL DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS

Valor **empenhado** em Transparências Especiais nos anos de 2021 a 2024 (em bilhões R\$)

2020	2021	2022	2023	2024
37,54	33,40	25,46	35,38	44,81

Valor **pago** em Transparências Especiais nos anos de 2021 a 2024 (em bilhões R\$)

2020	2021	2022	2023	2024
17,63	15,90	17,03	21,91	31,40

HÁ UM MOVIMENTO DE PROLIFERAÇÃO DA MODALIDADE DE EXECUÇÃO DE EMENDAS POR TRANSFERENCIAS ESPECIAIS OU “EMENDAS PIX” EM ÂMBITO ESTADUAL

ESTUDO INOVADOR TROUXE UM PANORAMA DA SITUAÇÃO DAS EMENDAS EM NÍVEL ESTADUAL - TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL.



Esta pesquisa observou que, entre as 27 unidades federativas, em pelo menos 18 (66%) há essa modalidade de repasse de recursos para os municípios beneficiários de emendas disponibilizadas pelos/as deputados/as estaduais.



ESTUDO INOVADOR TROUXE UM PANORAMA DA SITUAÇÃO DAS EMENDAS EM NÍVEL ESTADUAL - TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL.

ANO EM QUE CADA UF
QUE PASSOU A PREVER
AS EMENDAS PIX



Promulgação
da Emenda
Constitucional nº
105, que instituiu
as emendas PIX no
nível federal

MUITAS DÚVIDAS E UMA CERTEZA: NECESSIDADE DE MELHORIA DE REGRAS DE TRANSPARÊNCIA



IMPORTANTE

- I - Edição da Lei Complementar n. 210/2024 - Dispõe sobre a proposição e a execução de Emendas Parlamentares na Lei Orçamentária Anual;
- II - Decisões do Ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADPF 854 e das ADIs 7688, 7695 e 7697.
- III - Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM-AUDICON n. 02/2025

I - LEI COMPLEMENTAR N. 210/2024: DISPÕE SOBRE A PROPOSIÇÃO E A EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL;

O texto **propõe** uma transformação no tratamento das emendas parlamentares e **cria mecanismos** para permitir o rastreamento do caminho do dinheiro. **Prioriza para os repasses** políticas públicas estruturantes, como as de saúde, educação, habitação e saneamento, com a intenção de que sirvam sempre a interesses coletivos.

II - DECISÕES DO MINISTRO DO STF FLÁVIO DINO NO ÂMBITO DA ADPF 854 E DAS AÇÕES DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7688, 7695 E 7697.

PONTOS DE DESTAQUE:

- O Ministro Flávio Dino **ALERTA** sobre a desorganização na implementação das "emendas PIX" e **RESSALTA** a falta de planejamento, controle, transparência, rastreabilidade e prestação de contas, violando preceitos constitucionais e legais..
- Menciona a atuação do TCU e dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, através da **REDE INTEGRAR**, que têm como meta realizar uma "fiscalização coordenada até o mês de novembro de 2025, em todo o país".
- Destaca o (des)cumprimento de decisão do STF por unidades da federação referente à publicação de normas e/ou orientações acerca da aplicação e prestação de contas de emendas parlamentares federais pelas Instituições de Ensino Superior e suas Fundações de Apoio.



DENTRE AS DETERMINAÇÕES, DESTACA-SE:

II) que seja oficiado ao **TCU** e à **ATRICON** para que detalhem as atividades planejadas e os respectivos prazos de execução referentes à fiscalização coordenada, por meio da **REDE INTEGRAR**, prevista para ser concluída no mês de **NOVEMBRO DE 2025**;

III - NOTA RECOMENDATÓRIA CONJUNTA ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM-AUDICON n. 02/2025

OBJETIVO: ORIENTAR OS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS NA FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DE RECURSOS DE EMENDAS PARLAMENTARES FEDERAIS.

RECOMENDAÇÕES GERAIS AOS TRIBUNAIS DE CONTAS:

- **Fiscalizar** todas as modalidades de emendas: Incluindo transferências especiais (EC 105/2019), emendas constitucionais estaduais e outras
- **Verificar critérios de execução:** Fiscalizar se a execução atende a eficiência, transparência e rastreabilidade
- **Orientar gestores sobre contabilidade:**
 - Demonstrar detalhadamente a execução de transferências especiais nos demonstrativos fiscais.
 - Registrar a receita conforme classificação federal, usando os novos códigos fonte da STN a partir de 2025.
 - Publicar normas e orientações próprias sobre aplicação e prestação de contas de emendas

RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS POR TIPO DE EMENDA:

EMENDAS DE BANCADA (§ 12 DO ART. 166 DA CF):

- **Fiscalizar se os recursos são destinados a projetos e ações estruturantes para o estado, conforme LDO ou art. 165, § 15 da CF.**
- **Orientar gestores a publicar em portaria (até 30/09 do ano anterior):**
 - Projetos de investimento com custos e execução física/financeira.
 - Critérios e orientações para a execução desses projetos e ações.

RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS POR TIPO DE EMENDA:

EMENDAS DE COMISSÃO:

- **Verificar se a destinação é para ações de interesse nacional ou regional, com objeto preciso.**
- **Orientar gestores a publicar em portaria (até 30/09 do ano anterior) critérios e orientações para a execução dessas programações.**

RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS POR TIPO DE EMENDA:

EMENDAS INDIVIDUAIS:

- **Determinar aos jurisdicionados** que mantenham documentação para prestação de contas e fiscalização.
- **Verificar se as transferências especiais** (art. 166-A, I, da CF) são aplicadas conforme objeto, valor, beneficiário e cronograma informados pelo autor, preferencialmente em obras inacabadas de sua autoria.
- **Orientar gestores e beneficiários** a criar conta bancária específica para os recursos e indicá-la no Transferegov.br (aplicável também a transferências fundo a fundo, incluindo saúde).
- **Fiscalizar e orientar jurisdicionados** a inserir o plano de trabalho no Transferegov.br antes do recebimento dos recursos, detalhando objeto, finalidade, custos, prazo, classificação orçamentária, etc.
- **Orientar gestores a identificar** e formalizar impedimentos técnicos para a execução e determinar diligências para regularizá-los, sempre que possível, conforme art. 10 da LC 210/2024, para evitar penalidades.

REUNIÃO TCU E ATRICON SOBRE A FISCALIZAÇÃO DAS EMENDAS PIX

Em 19/05/2025

- **COMPETÊNCIAS INSTITUCIONAIS:** Mantém-se o entendimento consolidado entre **Atricon** e o **TCU**, inclusive com respaldo em Acórdão, de que cabe ao TCU o exame das condicionalidades e aos Tribunais de Contas a fiscalização das inconformidades na execução das emendas.
- **AMOSTRAGEM:** O **TCU** apresentará à **Atricon** pré-seleção da amostra por estado, para permitir que cada Tribunal visualize o impacto e possa estimar a força de trabalho necessária. Neste primeiro momento, o recorte será restrito ao exercício de 2024, podendo chegar a outros exercícios.

REUNIÃO TCU E ATRICON SOBRE A FISCALIZAÇÃO DAS EMENDAS PIX

Em 19/05/2025

- **METODOLOGIA PADRÃO:** Será elaborada uma metodologia comum de fiscalização, com roteiro de exame, papéis de trabalho e relatórios padrão.
- **INTEGRAÇÃO COM A REDE INFOCONTAS:** O TCU buscará aproximação e alinhamento com a Rede Infocontas para o planejamento das ações de fiscalização.
- **APRESENTAÇÃO CONJUNTA:** Está prevista uma apresentação conjunta entre o TCU e a Atricon sobre o plano de fiscalização, que será destinado ao Ministro Flávio Dino.

REDE INTEGRAR - PROGRAMAÇÃO 2025

AÇÃO 48 - AÇÃO INTEGRADA PARA FISCALIZAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS

ABRANGÊNCIA: NACIONAL

FORMA DE COOPERAÇÃO: COMPARTILHAMENTO DE METODOLOGIAS, PROCESSOS DE TRABALHO E TECNOLOGIAS

OBJETIVOS:

- Fortalecer a fiscalização das transferências especiais para garantir transparência, rastreabilidade e efetividade na aplicação dos recursos aos estados, municípios e Distrito Federal.
- Definir métodos de compartilhamento de dados entre os tribunais de contas estaduais/municipais/DF e o Tribunal de Contas da União para viabilizar a fiscalização conforme o art. 6º da Instrução Normativa nº 93/2024-TCU e outras normativas sobre Transferências Especiais.

RESULTADO ESPERADO

Relatórios de auditoria integrados que ofereçam uma visão abrangente sobre as transferências especiais, identificando boas práticas, áreas de risco e recomendações para melhorar a gestão e controle da concessão e aplicação dos recursos.

Período de realização: 2º, 3º e 4º trimestres de 2025

IV - ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA - TCU/ATRICON

OBJETIVO

Definir diretrizes para a atuação dos **Tribunais de Contas do Brasil nos casos de competências concorrentes ou complementares na fiscalização de recursos públicos**. (TC 032.0475/2023-3).

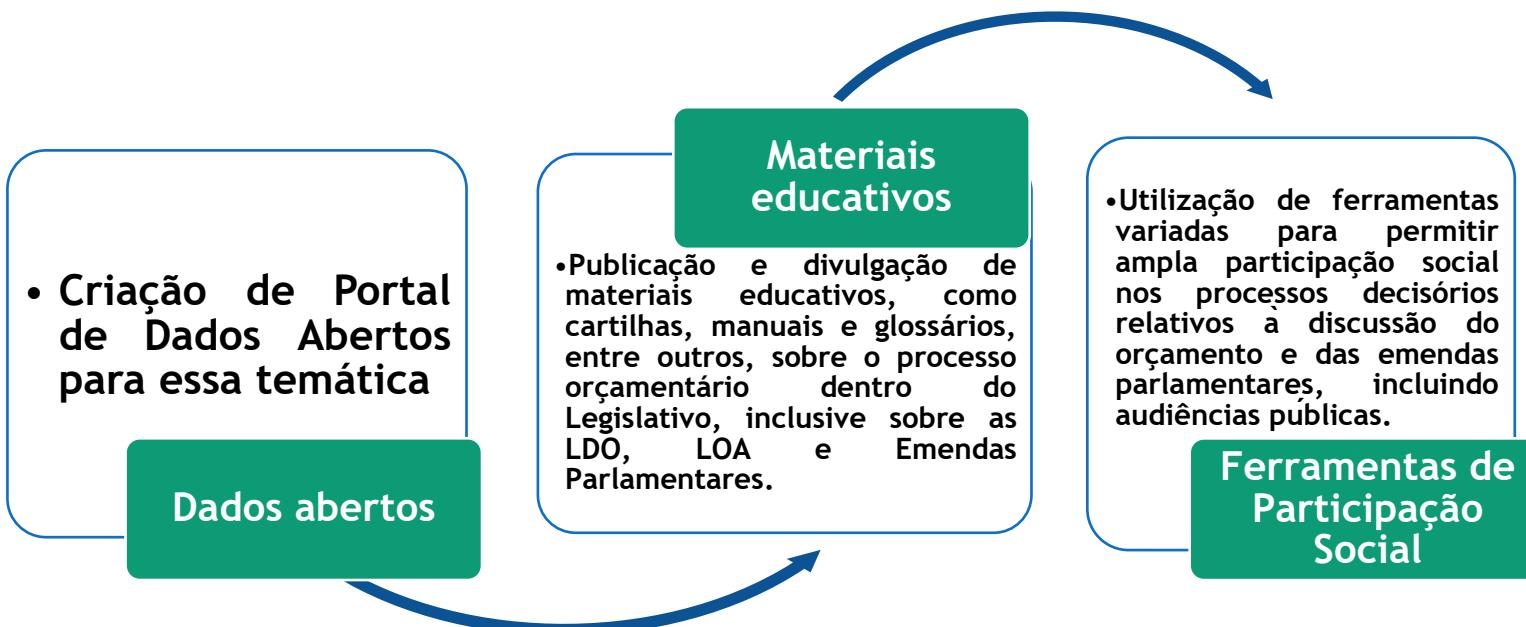
JUSTIFICATIVAS:

- Fiscalização com maior efetividade e menor onerosidade;
- Aproveitamento da capilaridade dos Tribunais de Contas nos Estados e Municípios;
- Maior proximidade dos Tribunais com a unidade jurisdicionada;
- Maior segurança jurídica;
- Fortalecimento e coordenação do sistema de controle externo nacional;
- Oportunidade de estimular o controle social, por meio do apoio do controle externo, nas obras localizadas em todo o território nacional.



DESAFIOS PARA O FUTURO

Uma perspectiva futura, além da própria melhoria da sistemática de fiscalização das Transferências Especiais (Emendas Parlamentares), seria a possibilidade de que órgãos de controle e sociedade pudessem incentivar ou pressionar Entes governamentais a aumentarem seus níveis de **Transparência Voluntária**, através de medidas como:



REFLEXÃO FINAL....

PARA QUE VIEMOS? TEMOS UM PROPÓSITO!

A QUEM SERVIMOS?

PRECISAMOS ASSUMIR OS DESAFIOS DA NOSSA JORNADA,

PRECISAMOS FAZER A DIFERENÇA

FISCALIZANDO

E DANDO ESPERANÇA A QUEM PRECISA

POR MEIO DA CORRETA APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS NA
SATISFAÇÃO DAS NECESSIDADES DA SOCIEDADE. ESTE É O NOSSO
PROPÓSITO!



RUI SCHULTZ

Sem Teto – São Paulo

Sobre a vida

Obrigado



edilsonssilva10@gmail.com



(69) 98423 5050



(69) 3609 6421



edilson_ssilva_



@edilsonssilva10

X Fórum Nacional das Transferências e Parcerias da União

Um universo de possibilidades para a gestão pública

REALIZAÇÃO



MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS



GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

PATROCÍNIO-MASTER



GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

PATROCÍNIO



ABDI Agência Brasileira de
Desenvolvimento Industrial



APOIO



CO-REALIZAÇÃO

