



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Relatório de Auditoria 00004/2024-7

Processo(s): 01235/2024-5

Fiscalização: 00007/2024-1

Instrumento: Auditoria de Conformidade

Conselheiro Relator: Davi Diniz de Carvalho

Entidade(s): Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio
Prefeitura Municipal de Água Doce do Norte
Prefeitura Municipal de Águia Branca
Prefeitura Municipal de Alegre
Prefeitura Municipal de Alfredo Chaves
Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo
Prefeitura Municipal de Anchieta
Prefeitura Municipal de Apiacá
Prefeitura Municipal de Aracruz
Prefeitura Municipal de Atilio Vivácqua
Prefeitura Municipal de Baixo Guandu
Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco
Prefeitura Municipal de Boa Esperança
Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte
Prefeitura Municipal de Brejetuba
Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim
Prefeitura Municipal de Cariacica
Prefeitura Municipal de Castelo
Prefeitura Municipal de Colatina
Prefeitura Municipal de Conceição da Barra
Prefeitura Municipal de Conceição do Castelo
Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço

Assinado por
RAFAEL PEREIRA BELLUMAT
19/07/2024 14:49

Assinado por
MARIO CELSO AMARAL PINTO
22/07/2024 00:06

Assinado por
JOSE ALBERTO SOUZA
TRAZZI
22/07/2024 14:37

Prefeitura Municipal de Domingos Martins
Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto
Prefeitura Municipal de Ecoporanga
Prefeitura Municipal de Fundão
Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg
Prefeitura Municipal de Guaçuí
Prefeitura Municipal de Guarapari
Prefeitura Municipal de Ibatiba
Prefeitura Municipal de Ibirapu
Prefeitura Municipal de Ibitirama
Prefeitura Municipal de Iconha
Prefeitura Municipal de Irupi
Prefeitura Municipal de Itaguaçu
Prefeitura Municipal de Itapemirim
Prefeitura Municipal de Itarana
Prefeitura Municipal de Iúna
Prefeitura Municipal de Jaguaré
Prefeitura Municipal de Jerônimo Monteiro
Prefeitura Municipal de João Neiva
Prefeitura Municipal de Laranja da Terra
Prefeitura Municipal de Linhares
Prefeitura Municipal de Mantenópolis
Prefeitura Municipal de Marataízes
Prefeitura Municipal de Marechal Floriano
Prefeitura Municipal de Marilândia
Prefeitura Municipal de Mimoso do Sul
Prefeitura Municipal de Montanha
Prefeitura Municipal de Mucurici
Prefeitura Municipal de Muniz Freire
Prefeitura Municipal de Muqui
Prefeitura Municipal de Nova Venécia
Prefeitura Municipal de Pancas

Prefeitura Municipal de Pedro Canário
Prefeitura Municipal de Pinheiros
Prefeitura Municipal de Piúma
Prefeitura Municipal de Ponto Belo
Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy
Prefeitura Municipal de Rio Bananal
Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul
Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina
Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá
Prefeitura Municipal de Santa Teresa
Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte
Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha
Prefeitura Municipal de São José do Calçado
Prefeitura Municipal de São Mateus
Prefeitura Municipal de São Roque do Canaã
Prefeitura Municipal de Serra
Prefeitura Municipal de Sooretama
Prefeitura Municipal de Vargem Alta
Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante
Prefeitura Municipal de Viana
Prefeitura Municipal de Vila Pavão
Prefeitura Municipal de Vila Valério
Prefeitura Municipal de Vila Velha
Prefeitura Municipal de Vitória

Objetivo:

Verificar a legalidade, impessoalidade e economicidade na execução dos recursos públicos oriundos das Emendas PIX (Transferências Especiais), utilizando, preferencialmente, eventuais matrizes de risco elaboradas pelo Núcleo de Informações Estratégicas.

Período fiscalizado:

1º/01/2023 a 24/05/2024

Usuário(s) Previsto(s): Corpo Deliberativo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - TCEES
Procuradores do Ministério Público de Contas/ES
ATRICON, TCU e jurisdicionados (Poderes Executivos)
Sociedade em geral

Unidade Técnica: NOF - Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações

Supervisor: Jose Alberto Souza Trazzi

Equipe de fiscalização: Mario Celso Amaral Pinto – Líder
Rafael Pereira Bellumat
Sandro Battisti

Período da fiscalização: 04/03/2024 a 21/06/2024

SUMÁRIO EXECUTIVO

O que o TCEES fiscalizou?

O objetivo da auditoria foi a fiscalização da aplicação de recursos oriundos do orçamento da União, advindos das emendas parlamentares individuais, Emenda Constitucional nº 105/2019 (art. 166-A), na modalidade denominada de Transferência Especial, popularmente conhecida por emenda PIX, e que foram repassados a Poderes Executivos em solo capixaba.

A fiscalização faz parte da programação estabelecida no Plano Anual de Controle Externo - PACE para o Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações - NOF e, por natureza, as emendas PIX com seus limites impostos para aplicação mínima de 70% em despesas de capital, propicia um potencial de utilização em obras e serviços de engenharia, no entanto, para estes casos, este Tribunal de Contas possui um setor específico para o devido tratamento (fiscalizar), de forma que objetos desta natureza não constaram da seleção aos processos fiscalizados em campo.

Como o TCEES efetuou a fiscalização?

Os recursos provenientes de emendas parlamentares incrementadas no orçamento da União, nos termos do art. 166-A incluído na Constituição Federal por intermédio da EC 105/2019 não explicitou a competência para fiscalização destes recursos das emendas PIX, porém não se trata de transferência voluntária – convênio ou congênere - e sim de emendas parlamentares impositivas e conforme o mandamento constitucional pertence ao Ente Federado no momento da efetiva transferência.

Nesta toada, o Tribunal de Contas da União (TCU), aproveitou-se de uma Representação, converteu-a em Consulta e por meio do Acórdão nº 518/2023 – TCU – Plenário delimitou a competência dos respectivos Tribunais de Contas locais para qual foi destinado o recurso, na fiscalização de sua aplicação e quanto aos aspectos que denominou condicionantes (aplicação mínima em despesa de capital, vedações de utilização, aplicar em programação finalística, entre outras) pertenceria àquele órgão federal.

Contesta-se o posicionamento do TCU, e, para efeitos desta fiscalização, projetou-se os trabalhos em duas diretrizes, uma visando conhecer e diagnosticar o tratamento (denominadas condicionantes) que os beneficiados têm dado às transferências especiais, e, para este caso visando alcançar uma amostra expressiva para emitir uma opinião concreta, utilizou-se de contato via meios eletrônicos (e-mails) com questionamentos tidos por necessários. O objetivo não foi o de deliberar em possíveis irregularidades, até porque a questão de competência deve ser definida previamente, mas sim, interpretar e apresentar medidas propositivas para cumprir a demanda.

A outra diretriz, buscou avaliar a aplicação (pelo TCU é responsabilidade do Tribunal local), dos quesitos economicidade das contratações e pagamentos com os recursos em debate, bem como, de impessoalidade tanto em eventual benefício de terceiros (contratações) quanto em promoção de agentes públicos (especialmente dos autores das emendas), onde definiu-se por visitas *in loco* a alguns jurisdicionados. Portanto, selecionou neste aspecto (economicidade e impessoalidade) os Municípios de Barra de São Francisco, Colatina, Santa Teresa, São Roque do Canaã, Viana e Vila Velha, para as avaliações em campo.

O que o TCEES encontrou?

No aspecto ao diagnóstico efetuado por intermédio de interação com jurisdicionados via e-mails e de confrontação com sistema transfere.gov (Federal) e cidadES (desta Corte) pode-se constatar que somente os termos postos no art. 166-A da Constituição Federal não são suficientes para reger (regulamentação e informações precisas) o seu desejado e verdadeiro cumprimento, de forma que, no geral, na conformidade do que interpretado pela equipe auditora e os conceitos utilizados nesta fiscalização, houve um número expressivo de possíveis inconsistências relacionadas ao tema.

De outro turno, quanto à economicidade e impessoalidade, nas visitas aos municípios selecionados e aos processos fiscalizados não foram encontrados elementos e indícios de prejuízos ao erário e ou ataque ao princípio da impessoalidade, tanto para favorecimento de empresas quanto promoção pessoal de agentes públicos.

Quais os próximos passos?

A primeira questão que deve ser tratada nestes autos, é avaliar o art. 166-A da CF/88, sua tramitação e discussão nas duas casas do Congresso Nacional, e conceber um entendimento acerca das competências de fiscalização tanto da aplicação dos recursos das emendas PIX (pertencentes aos beneficiados quando ingressam em seus cofres) quanto das obrigações a serem cumpridas pelo beneficiado e que o referido artigo constitucional definiu. De antemão deve ser registrado que a opinião da equipe auditora é que o recurso é único e avaliação de cumprimento de obrigações estão efetivamente vinculadas à sua aplicação, defendendo entre várias razões, que não devem ser dissociadas, de forma que a competência deve recair para um único controle externo (local ou da União), e, neste particular defende-se que os Tribunais de Contas locais são verdadeiros detentores deste mister.

Posteriormente, conforme for avaliado, analisado e interpretado, deve-se, independente da competência, por tratar de jurisdicionados naturais desta Corte, como medidas protetivas (levando em conta o “desarranjo” que se encontram as ditas emendas PIX), adotar medidas propositivas (alertas e orientações) para minimizar riscos de má aplicação do recurso e não cumprimento das obrigações constitucionais.

Ao final, portanto, idealiza-se que deve-se emitir um comunicado geral e ou ofício circular aos jurisdicionados (Poderes Executivos) quanto ao entendimento desta Corte acerca do tema, bem como, encaminhar cópia deste RAO, da Instrução Técnica Conclusiva, do Parecer Ministerial e do Acórdão (consta voto dos Conselheiros) para conhecimento de todo aparato, à ATRICON e ao TCU, e conseqüentemente, oportunizando àqueles órgãos adotarem medidas que entenderem pertinente (já que mencionados no RAO e aparentemente interessados no tema – debate).

Da mesma forma, por prevenção (mesmo que precipitado), ante a possibilidade e das diversas ocorrências no cenário nacional, dos Poderes Legislativos Estaduais na criação de mesma modalidade de transferências especiais nos Estados, deve-se encaminhar cópia de mesma documentação à Assembleia Legislativa do Espírito Santo, para de antemão tomar conhecimento de interpretações acerca da matéria.

Em outra direção, mas, seguindo passos definidos, é forçoso e necessário registrar que a aplicação dos recursos das emendas PIX (licitações, contratos, execução e etc.), não se mostra diferente de aplicação de nenhuma outra verba, e por referir-se a

um “gasto normal”, como outro qualquer, pode ser parte rotineira das auditorias desta Corte, e deparando-se com elas, dentro dos critérios estabelecidos, se selecionadas aplicar-se os procedimentos de praxe.

Do ponto de vista das grandes corporações de mídias, TCU, ATRICON e outros, mirando à Capital Federal, se trata de um volume de recursos expressivos, no entanto, para este Tribunal e seus jurisdicionados individualmente, o montante é, pode-se dizer, irrelevante. De 2020 a 2024 (março), conforme informação do transfere.gov foram repassados R\$ 150.794.809,00 de emendas PIX, aproximadamente metade sem aplicação (Alegre – ponto fora da curva -, por exemplo, recebeu – inexplicavelmente, mas legitimamente – R\$ 24.592.959,00 e os recursos aguardavam destinação para obras e serviços de engenharia, conforme informação do RAO 20/2023 – este ano é um dos Municípios atingidos por situação de calamidade e não se aprofundou, mas sabe-se que se manteve). Em um comparativo somente com orçamento do Estado, este recurso representa menos de 0,39% daquele.

O que se quer deixar registrado é que, pelo segundo ano consecutivo avalia-se emendas PIX, há dificuldades para encontrar despesas relevantes, e quando encontradas, sob aspectos de economicidade não foi constatado evidências de prejuízos ao erário em nenhuma das duas ocasiões.

No caso de reconhecer a competência em fiscalizar as “condicionantes”, o controle e aferição podem ser efetivadas via sistema de prestações de contas, cidadES, inclusive destacando que informações podem ser postas no painel de controle deste Tribunal.

Ter as “condicionantes” com o TCU, deve-se ter ciência do registro e consideradas para deliberar, por exemplo, em possíveis ações conjuntas com outros órgãos.

Portanto, uma vez que pelo segundo ano consecutivo avalia-se emendas PIX destinadas para Poderes Executivos neste Estado, em detrimento de diversas outras despesas (com recursos de tributos, de royalties, etc.), sem que fosse identificado qualquer prejuízo ao erário, e que, embora no cenário nacional possam ter materialidade, a realidade pode não ser a mesma para a individualidade local. Portanto, deve ser considerado pela SEGEX no próximo PACE.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
1.1	Deliberação e razões da fiscalização	11
1.2	Visão geral do objeto.....	11
1.3	Objetivo e questões.....	26
1.4	Metodologia utilizada e limitações.....	27
1.5	Estimativa do volume de recursos fiscalizados	29
1.6	Benefícios à sociedade	29
1.7	Processos conexos	30
2	ACHADOS	30
3	ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES	30
4	CONCLUSÃO	30
4.1	Síntese dos fatos apurados.....	30
4.2	Posicionamento da equipe	30
5	PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	56
5.1	Arquivamento de processo (art. 207, III, do RITCEES).....	56
5.2	Ciência do relatório a outros órgãos ou entidades para adoção de providências cabíveis	57
5.3	Determinação de providências internas ao TCEES	57
5.4	Recomendação ao órgão/entidade (art. 207, V c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)	58

1 INTRODUÇÃO

1.1 Deliberação e razões da fiscalização

O Plano Anual de Controle Externo para o exercício de 2024 (PACE 2024), instrumento de planejamento em nível tático contemplou as ações de fiscalizações programadas para serem efetivadas por esta Corte de Contas em áreas e temas de interesse, tendo por objetivo consolidar a sua missão de “gerar benefícios para a sociedade por meio do controle e do aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos”

É definido pelo Tribunal de Contas dentre seus objetivos os de contribuir para a melhoria da governança pública, exercer o controle externo com excelência e celeridade e coibir desvios e desperdício de recursos públicos.

Para maximizar o impacto positivo de sua atuação na sociedade, a instituição planejou todas as suas ações com base na estratégia definida, de modo a empregar os seus recursos humanos e materiais com economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Assim, visando contemplá-las e dar cumprimento, a presente fiscalização envolve a linha de ação positivada no instrumento (PACE 2024) com os seguintes termos:

Verificar a legalidade, economicidade e impessoalidade na execução dos recursos públicos oriundos das **Emendas PIX/Transferências Especiais** (matrizes de risco oriundas do Núcleo de Informações Estratégicas). (negritou-se)

Entre os jurisdicionados constantes desta fiscalização existem Entes Municipais e Estaduais, sendo as matrizes de risco (constando materialidades) elaboradas em conjunto com o Núcleo de Informações Estratégicas - NIE, contudo para a seleção amostral da auditoria, visando alcançar as duas esferas governamentais, será efetuada considerando-as isoladamente.

1.2 Visão geral do objeto

1.2.1 Em relação às Emendas (PIX)

As transferências especiais foram conhecidas por emendas PIX, e são emendas que os parlamentares apropriam no orçamento federal para outros Entes da Federação.

A emenda parlamentar, no geral, constitucionalmente é o instrumento que os parlamentares possuem para participar da elaboração do orçamento anual. Isto é, a oportunidade que os Congressistas têm de proporem programações orçamentárias com o objetivo de atender as demandas das comunidades que representam. Como no Brasil quem elabora o orçamento (define quanto de dinheiro o governo pretende arrecadar e gastar durante o ano) é o Poder Executivo (representado por Presidente, Governadores e Prefeitos), a participação direta dos parlamentares nessas decisões é feita por intermédio das emendas.

As transferências especiais (emendas PIX), incluída na Constituição Federal pela Emenda nº 105/2019 foi aprovada, segundo propagado, em um contexto de insatisfação dos parlamentares com a demora e o nível de exigências necessário à celebração e execução dos instrumentos jurídicos (convênios, etc.) operacionalizados, até então, a partir de emendas parlamentares.

Na proposta original da referida EC (105/2019) definia como “doação” e previa-se que as emendas individuais poderiam alocar recursos diretamente no FPM - Fundo de Participação dos Municípios ou FPE – Fundo de Participação dos Estados. Desde cedo, no entanto, percebeu não se tratar de repartição de receita, o que exige critérios objetivos de distribuição, não sendo pertinente transferi-lo via FPM e FPE.

Desde a EC nº 86 de 2015, as programações incluídas por emendas individuais passaram a ser de execução obrigatória (impositivas), exceto quando ocorrem impedimentos técnicos.

Para 2023 o limite financeiro das emendas, por congressista, correspondeu a aproximados R\$ 19,7 milhões, que, portanto, deveriam ser distribuídos em até 25 emendas (considerando, ainda que com restrições, a Res. 1/2006-CN), sendo que, por imposição constitucional (art. 166, § 9º) do valor apresentado por cada parlamentar, ao menos a metade deve ser destinada para ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

A título de informação, nas transferências por finalidade definida o mínimo do repasse (atualizado para 2024) é de R\$ 200.000,00 para custeio e ou equipamento e de R\$ 400.000,00 para obras e serviços de engenharia, enquanto, para transferências especiais não há fixação de limite.

Na transferência especial o objeto final do gasto não é especificado na programação, sendo o recurso repassado diretamente pela União, oportunizando ao ente beneficiado indicar e aplicar tais recursos em programações finalísticas do Poder Executivo local. Por outro lado, enquanto as transferências especiais não necessitam estarem vinculadas a um programa do orçamento federal, mas sim aplicada em programação finalística do executivo beneficiado, as transferências com finalidade definida se vinculam ao programa de orçamento da União.

1.2.2 Em relação a legislações e interpretações

A Secretaria do Tesouro Nacional – STN, publicou a Portaria 710 de 25 de fevereiro de 2021, definindo a classificação por fonte ou destinação de recursos a serem utilizados por Estados e Municípios (facultativa em 2022 e obrigatória a partir de 2023):

Fonte 706 - Transferência Especial da União: Controle dos recursos transferidos pela União provenientes de emendas individuais impositivas ao orçamento da União, por meio de transferências especiais, nos termos do art. 166-A da Constituição Federal.

Pela já referida emenda (EC 105/2019) foi incluído o art. 166-A tratando do tema de emendas individuais junto ao orçamento da União:

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão **alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios** por meio de:

I - **transferência especial** ; ou

II - transferência com finalidade definida.

§ 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:

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira ; e

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

§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão:

I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e

II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

§ 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.

Ainda no âmbito federal, para fins de estabelecer 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, externou-se a Portaria Interministerial ME e SEGOV nº 6.411/2021 definindo participação do Ente beneficiário das emendas PIX:

Art. 7º A Plataforma +Brasil notificará o beneficiário da existência de recursos a serem repassados na modalidade transferência especial.

§ 1º Compete ao beneficiário dar ciência da emenda, **indicar o banco e a agência de relacionamento para movimentação dos recursos a serem repassados** e informar o e-mail institucional da Câmara Municipal, Assembleia Legislativa ou Câmara Legislativa, conforme o ente federado, na Plataforma +Brasil.

§ 2º As contas bancárias abertas para movimentação das transferências especiais serão preferencialmente isentas da cobrança de tarifas bancárias.

§ 3º A Plataforma +Brasil enviará automaticamente ao Sistema de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI os dados de domicílio bancário de que trata o § 1º.

Em março de 2023, publicou-se a Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR nº 1/2023, dispôs sobre procedimentos para operacionalização das emendas individuais e nela constou em seu art. 6º:

§ 3º os recursos originários de emendas individuais executados na modalidade transferência especial deverão ser aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, o que **deve ser comprovado no momento**

da ciência na plataforma Transfere.gov.br por meio da indicação da área da política pública e da programação orçamentária constante da lei orçamentária do ente beneficiado na qual o recurso será apropriado , em atendimento ao disposto no inciso III do § 2º do Art. 166-A da Constituição.

Portanto, as emendas individuais dividem-se em transferência especial e transferência com finalidade definida, sendo que os recursos repassados pela primeira passam a pertencer ao Ente beneficiário quando de sua transferência financeira.

A competência de fiscalização, (mesmo que sem concordância) alimentada pelo TCU (Acórdão Plenário 518/2023) restou, diga-se, dividida, isto é, quanto às condicionantes para transferência (ou comprovar cumprimento) e enquanto ainda no âmbito federal a responsabilidade de fiscalizar é daquele órgão federal, porém, a partir de seu ingresso no Ente beneficiário, a aplicação passa para responsabilidade do Tribunal de Contas competente originalmente do jurisdicionado.

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;

Ainda tratando-se do ambiente federal, todo aparelhamento para tratar o tema encontra-se na plataforma digital transfere.gov (anteriormente +Brasil), sendo que o ente da federação beneficiado poderá registrar na Plataforma, para fins de transparência e controle social das transferências especiais, os dados e informações referentes à execução dos recursos recebidos. Por recomendação da ATRICON, os Tribunais de Contas devem envidar esforços para convencer seus jurisdicionados a promoverem os registros pertinentes na mencionada plataforma.

Em toda sorte, o dever de transparência e controle na Administração Pública é inegociável e não possibilita retrocesso, de forma que, embora possa parecer discricionário para a esfera federal já que o recurso transferido passou à titularidade do Ente beneficiado, é de obrigação ímpar nos respectivos portais de transparência e ao controle das despesas, por exemplo, significando que as transferências especiais, identificadas no mínimo pelas contas bancárias específicas (art. 7, §2º da Portaria 4.611/2021) e fonte de recurso (706), deve ser devidamente controlada e disponibilizado os pagamentos realizados (transparência) pelos meios próprios e adequados.

A fundamentação legal está no inciso IV do art. 3º e inciso I do art. 6º, ambos da Lei de Acesso à informação (Lei 12.527/2011):

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:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

(...)

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a: I - gestão

transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

Demais disto, a par de que o TCU no Acórdão 518/2023 - Plenário ter entendido (ainda que contestado) ser de sua competência fiscalizar as condicionantes para os repasses das transferências especiais, por intermédio de Instrução Normativa 93 de 17 de janeiro de 2024 regrou as disposições e deveres dos beneficiários dos recursos de modo a possibilitar sua avaliação. Dentre outras definições, observa-se uma demanda e imposição para que a plataforma digital transfere.gov seja abastecida com as informações pertinentes e necessárias, fixando prazos, de modo a convertê-las em um poder/dever.

Também, no campo dos controles e transparências, os normativos federais, paulatinamente, vêm criando condições que avançam neste sentido, cita-se a Lei de Diretrizes Orçamentária - LDO para exercício de 2024, Lei 14.791/2023, em seu artigo 83:

Art. 83. O beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no [art. 166-A da Constituição](#) deverá indicar no Transfere.gov.br, para que seja realizado o depósito e permitida a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais de que trata o inciso I do **caput** do referido artigo:

I - a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta conta corrente específica; e

II - a destinação dos recursos, definindo o objeto de gasto.

§ 1º Outras regras necessárias à operacionalização das emendas de que trata o **caput** poderão ser editadas em ato do Poder Executivo federal.

§ 2º O Poder Executivo do ente beneficiado das transferências especiais, a que se refere o inciso I do **caput** do art. 166-A da Constituição, deverá comunicar ao respectivo Poder Legislativo, ao TCU e ao respectivo TCE ou TCM, no prazo de trinta dias, o valor do recurso recebido e o respectivo plano de aplicação, do que dará ampla publicidade.

§ 3º Para fins do disposto no [§ 16 do art. 37](#) , no [art. 163-A](#) e no [§ 16 art. 165 da Constituição](#) , os entes federativos beneficiários dos recursos previstos neste artigo deverão utilizar o Portal Nacional de Contratações Públicas, de que trata o [art. 174 da Lei nº 14.133, de 2021](#) , para o registro das contratações públicas realizadas.

§ 4º O ente beneficiário de transferência especial deverá comprovar a utilização dos recursos na execução do objeto previamente informado por meio do Transfere.gov.br até 31 de dezembro de 2024, sob pena de vedação a novas transferências especiais enquanto perdurar o descumprimento, sem prejuízo da responsabilização administrativa, cível e penal do gestor.

§ 5º Para fins de controle da aplicação dos recursos da União repassados aos demais entes por meio de transferências especiais, poderão ser realizados acordos de cooperação entre o Tribunal de Contas da União e os respectivos TCE e TCM.

Percebe-se que são regras para o exercício de 2024, que, no entanto, tratando-se de avaliações com viés propositivos, necessitam ser priorizadas em eventuais orientações, isto porque é de pouca serventia orientar adoção de medidas que já foram superadas.

Tem-se ainda, que por vontade e deliberação dos próprios parlamentares, os gastos das emendas PIX devem se vincular a uma programação finalística do executivo local, sendo no mínimo de 70% em despesa de capital.

Na Portaria Interministerial 6.411/2021, surge uma obrigação (que se contesta) para que o parlamentar ao inserir no transfere.gov a distribuição de valores em custeio e de investimento. Se mantida tal disciplina, deveria fazer respeitando este limite (mínimo de 70% em Capital por Ente beneficiado). Reforça-se, foi por eles, próprios Parlamentares (como Constituintes derivados), estabelecidos.

Uma das grandes questões envolvendo obrigações na aplicação dos recursos de emendas PIX, referem-se a conceitos e, assim, no que se refere a programas

(programações) finalísticos e distinção com outros, a definição, por exemplo, no PPA 2020 a 2023 do Governo do Estado do Espírito Santo, Lei 11.095/2020, foi:

§ 1º Os Programas são classificados como:

I - Programa Finalístico: quando resulta em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade; os benefícios e resultados esperados possuem impactos junto aos beneficiários do programa; e

II - Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais: aqueles voltados para as ações destinadas a apoio e a manutenção da atuação governamental e gestão das políticas, resultando em bens ou serviços ofertados ao próprio Estado, de forma a apoiar os Programas Finalísticos.

Sintetizando didaticamente: os parlamentares (caso seja utilizada a Res. CN 01/2006 – que se entende incabível, porém, já mencionada em auditoria passada) possuem direito a apresentarem até 25 emendas individuais (especiais ou por finalidade definida) cujos valores, para cada um, em 2023 ficou estabelecido ao valor aproximado de 19,7 milhões de reais.

Para transferências especiais, apresentam sugestões na discussão da Lei Orçamentária Anual - LOA, e uma vez aprovado, possuem incumbência de fornecer dados do Ente beneficiado por sua emenda, cadastrando CNPJ e indicando prioridade. O transfere.gov notifica além do parlamentar, o beneficiário que deve através da plataforma dar ciência informando o banco e a agência para abertura de conta bancária, a área de política e a programação orçamentária a que utilizará o recurso. Esta é parte da fase de condicionante (em verdade, nesta peça entende-se como a verdadeira condicionante – para TCU, pois refere a liberação de recurso, as demais são obrigações e vedações – para TC local), competência do TCU (por ele definida), muito embora haja informações úteis para o controle externo local.

O Recurso saindo da União, ingressa no Ente beneficiado em uma conta bancária específica e deve ter por classificação de fonte de recursos a codificação 706, nos termos da Portaria 710/2021 já mencionada.

O Ente deve obedecer a aplicação conforme informado no transfere.gov, especificamente em programação finalística (identificável, inclusive em conceito, com mais facilidade em instrumentos orçamentários e que resultará em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade), vedado pagamento de pessoal e encargos (ativos e inativos), bem como de serviços da dívida.

Por fim, na aplicação do recurso deve providenciar os meios próprios de controle e transparência, sendo recomendável que o faça, inclusive, com informações na plataforma transfere.gov.

Embora, ainda sem discutir constitucionalidade e competência, bem como ser avaliada nesta Corte (autonomia em recursos pertencentes a seus jurisdicionados), em verbas de transferência especial quando ingressa nos cofres de Estados e Municípios, enquanto válida, é importante destacar que o Tribunal de Contas da União externou a Instrução normativa 93 de 24 de janeiro de 2024, de onde se destaca:

Art. 3º O ente federado beneficiado das transferências especiais deverá elaborar relatório de gestão, que será inserido na plataforma Transfere.gov.br, contendo informações e documentos relacionados aos recursos recebidos.

§ 1º O relatório de gestão referido no caput deverá ser inserido na plataforma Transfere.gov.br até o dia 30 de junho do ano subsequente ao recebimento dos recursos, devendo ser atualizado, anualmente, a cada dia 30 de junho, até o final da execução do objeto da aplicação dos recursos, quando será inserido o relatório de gestão final.

§ 2º O relatório de gestão deverá conter o detalhamento do objeto, assim como detalhamento da execução orçamentária e financeira dos recursos recebidos, de modo a evidenciar o cumprimento do disposto nos incisos I e II do §1º, no inciso III do §2º e no §5º do art. 166-A da Constituição Federal, e será acompanhado das seguintes informações e documentos:

I - documentação relacionada aos procedimentos administrativos vinculados às contratações do objeto, de modo a evidenciar a correção dos procedimentos legais;

II - contratos celebrados, notas de empenho, notas fiscais, recibos, ordens bancárias, extratos da conta corrente de movimentação dos recursos e termos de recebimento de obras, fornecimento e serviços;

III - justificativa para os casos em que houver prorrogação do prazo de execução dos recursos, conforme incisos I e II do art. 5º;

IV - instauração de processo administrativo de apuração, inclusive processo administrativo disciplinar, quando constatado o desvio ou malversação de recursos públicos, irregularidade na execução do objeto ou gestão financeira da transferência especial, comunicando tal fato ao sistema de controle local; e

V - declaração expressa, assinada pelo responsável do órgão ou entidade pública encarregada da execução do objeto, de que cumpriu as condicionantes estabelecidas nos incisos I e II do §1º, no inciso III do §2º e no §5º do art. 166-A da Constituição Federal.

1.2.3 Informações sobre transferências de recursos financeiros

Conforme consta do transfere.gov, em 2023, de um total de R\$ 87.507.236,00 foram os seguintes valores (individualizados) repassados aos Entes Capixabas:

AFONSO CLAUDIO	R\$ 500.000,00
ÁGUA DOCE DO NORTE	R\$ 1.919.209,00
AGUIA BRANCA	R\$ 300.000,00
ALEGRE	R\$ 21.592.959,00
ALFREDO CHAVES	R\$ 500.000,00
ALTO RIO NOVO	R\$ 0,00
ANCHIETA	R\$ 150.000,00
APIACA	R\$ 244.381,00
ARACRUZ	R\$ 300.000,00
ATILIO VIVACQUA	R\$ 423.400,00
BAIXO GUANDU	R\$ 2.170.000,00
BARRA DE SAO FRANCISCO	R\$ 2.220.000,00

BOA ESPERANCA	R\$ 370.000,00
BOM JESUS DO NORTE	R\$ 0,00
BREJETUBA	R\$ 70.000,00
CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM	R\$ 600.000,00
CARIACICA	R\$ 1.526.990,00
CASTELO	R\$ 1.700.000,00
COLATINA	R\$ 6.688.000,00
CONCEICAO DA BARRA	R\$ 500.000,00
CONCEICAO DO CASTELO	R\$ 0,00
DIVINO DE SAO LOURENCO	R\$ 0,00
DOMINGOS MARTINS	R\$ 150.000,00
DORES DO RIO PRETO	R\$ 0,00
ECOPORANGA	R\$ 164.887,00
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	R\$ 13.069.133,00
FUNDAO	R\$ 0,00
GOVERNADOR LINDENBERG	R\$ 510.000,00
GUACUI	R\$ 0,00
GUARAPARI	R\$ 0,00
IBATIBA	R\$ 200.000,00
IBIRAÇU	R\$ 0,00
IBITIRAMA	R\$ 0,00
ICONHA	R\$ 1.550.000,00
IRUPI	R\$ 100.000,00
ITAGUACU	R\$ 70.000,00
ITAPEMIRIM	R\$ 0,00
ITARANA	R\$ 700.000,00
IUNA	R\$ 0,00
JAGUARE	R\$ 300.000,00
JERONIMO MONTEIRO	R\$ 1.791.176,00
JOAO NEIVA	R\$ 607.282,00
LARANJA DA TERRA	R\$ 1.100.000,00
LINHARES	R\$ 0,00
MANTENOPOLIS	R\$ 220.000,00
MARATAÍZES	R\$ 160.000,00
MARECHAL FLORIANO	R\$ 300.000,00
MARILANDIA	R\$ 250.000,00
MIMOSO DO SUL	R\$ 950.000,00
MONTANHA	R\$ 700.000,00
MUCURICI	R\$ 0,00
MUNIZ FREIRE	R\$ 0,00
MUQUI	R\$ 800.000,00
NOVA VENECIA	R\$ 1.849.209,00
PANCAS	R\$ 370.000,00
PEDRO CANARIO	R\$ 70.000,00
PINHEIROS	R\$ 300.000,00
PIÚMA	R\$ 0,00
PONTO BELO	R\$ 1.300.000,00

PRESIDENTE KENEDY	R\$ 0,00
RIO BANANAL	R\$ 0,00
RIO NOVO DO SUL	R\$ 0,00
SANTA LEOPOLDINA	R\$ 800.000,00
SANTA MARIA DE JETIBA	R\$ 2.226.264,00
SANTA TERESA	R\$ 1.010.000,00
SÃO DOMINGOS DO NORTE	R\$ 70.000,00
SAO GABRIEL DA PALHA	R\$ 570.000,00
SAO JOSE DO CALCADO	R\$ 1.400.000,00
SAO MATEUS	R\$ 1.720.000,00
SAO ROQUE DO CANAA	R\$ 200.000,00
SERRA	R\$ 903.357,00
SOORETAMA	R\$ 0,00
VARGEM ALTA	R\$ 1.378.427,00
VENDA NOVA DO IMIGRANTE	R\$ 1.300.000,00
VIANA	R\$ 1.000.000,00
VILA PAVAO	R\$ 1.578.962,00
VILA VALERIO	R\$ 70.010,00
VILA VELHA	R\$ 723.590,00
VITÓRIA	R\$ 3.200.000,00

Fonte: Transfere.gov

1.2.4 Procedimentos anteriores

Em 2023, houve fiscalização por esta Corte, Processo TC 4885/2023, ocasião em que foi registrada as dificuldades para obtenção de informações mais detalhadas e condizentes em relação ao tema, havendo notícias de recursos recebidos, porém não aplicados, e também de parte aplicado em obras e serviços de engenharia, fugindo, portanto, das competências da equipe técnica, e, por fim, uma avaliação *in loco*, Município de Castelo, aquisição de computadores, não encontrando irregularidade.

1.2.5 Registros importantes e informações recolhidas (respostas de ofícios emitidos)

Na direção de construir a visão geral do objeto fiscalizado, trabalhou-se com a expectativa de que a Emenda Constitucional 105/2019 não definiu explicitamente a competência de fiscalização dos recursos oriundos das transferências especiais, consequentemente parte do art. 166-A da CF/88.

Aproveitando-se desta lacuna, o Tribunal de Contas União interferiu e duas vertentes foram apresentadas ao tema relacionado às transferências especiais.

Definiu-se em Acórdão (Representação recebida como Consulta - *sic*) nº 518/2023 – Plenário, que aos repasses de recursos em sua aplicação, referindo-se à contratação, contraprestação de serviços ou entrega de bens, preços praticados, entre outros, competiria ao Tribunal de Contas local. Denominou de “condicionantes” aquilo que o art. 166-A da CF/88 estabeleceu como obrigações e vedações na utilização dos recursos, e entendeu ser de sua competência (TCU), mas, a par disto, a equipe auditora discorda pois, não possuem (ditas condicionantes) nenhuma ingerência na liberação de recursos, não cabendo, inclusive, por qualquer equívoco ressarcimento à União que o TCU primariamente representa, entendimento inclusive por força de manifestação de veto presidencial (LDO para 2023), confirmado (mantido) no Congresso Nacional (suas Casas) no sentido de que não cabe restituir à União (recursos de emendas PIX), por inconstitucionalidade, já que a partir do momento que ingressa nos cofres do beneficiado a ele pertence.

Ainda assim, como não está pacificado, a auditoria se deu nas duas diretrizes, aplicação de recursos onde ocorreram fiscalizações *in loco* em seis municípios e outra nas ditas condicionantes em que oficiou diversos jurisdicionados beneficiados (53 municípios) com emendas PIX em 2023 conforme os padrões estabelecidos no projeto de auditoria e, complementou com os demais que não se enquadraram na hipótese realizando consultas ao sistema de prestações de contas (mensais e anuais) informatizado desta Corte (cidadES).

Respostas ofertadas encontram-se nos anexos, e, para melhor visualização, elaborou-se informações relacionadas com o tema em apuração, procedimentos e quadro demonstrativo sintético do apurado que se encontra em apêndice.

1.2.6 Registro postos nos ofícios encaminhados a jurisdicionados

Para efeitos de construir a visão geral do objeto, e trabalhar questão 1 da auditoria, ofícios foram demandados aos jurisdicionados e os questionamentos giraram na seguinte esteira:

- a) Esse Município, de fato, em 2023/2024, recebeu recursos de transferências especiais (emendas PIX)? Caso positivo, i) em qual conta bancária (ou a utilizada) movimentou o recurso, fazendo-se acompanhar de

cópias dos respectivos extratos bancários; ii) uma relação de pagamentos com a Fonte de Recursos 706 (ou a utilizada para dispêndios das transferências especiais de emenda parlamentar) acompanhada de histórico da despesa;

b) Para confirmação de utilização em programação finalística e despesa de capital (mínimo 70%, e ainda avaliar se há gastos vedados), encaminhar relação das despesas liquidadas e de pagamentos realizados com os recursos em apuração, classificação econômica (categoria econômica – grupo natureza econômica – e elemento de despesa) e do programa finalístico a que se vincula.

OBS: para facilitar pode haver junção de demonstração da Fonte de Recursos com a classificação econômica da despesa, também da programação finalística utilizados com recursos de emendas PIX e os consequentes históricos das despesas.

c) Na execução (utilização) dos recursos recebidos são inseridos os dados e informações no transfere.gov ou em outra plataforma, inclusive em seu portal da transparência?

d) Para maiores esclarecimentos a respeito do tema, consolidar as informações e justificativas em relatório circunstancial e enviá-lo juntamente com documentação comprobatória pertinente.

Uma síntese dos dados colhidos no processo de conhecimento do objeto (respostas a ofícios e ou sistema cidadES) junto aos jurisdicionados encontra-se disposta em Apêndice (140/2024)

1.3 Objetivo e questões

Verificar a legalidade, impessoalidade e economicidade na execução dos recursos públicos oriundos das Emendas PIX (Transferências Especiais), utilizando, preferencialmente, eventuais matrizes de risco elaboradas pelo Núcleo de Informações Estratégicas.

Para cumprir o objetivo proposto, foram definidas as seguintes questões:

Q1 - Legalidade - Observância aos comandos do Art. 166-A da CF/88 e legislação relacionada - i) Os municípios abriram e movimentaram recursos em conta bancária específica? ii) Os municípios classificaram receitas e despesas sob a fonte de recursos definida pelo STN? iii) Os recursos foram alocados em programações finalísticas do executivo local? iv) Obedeceu-se a razão de aplicar no mínimo 70% em despesas de capital e no máximo 30% em custeio? v) Há evidências de aplicação em despesas vedadas constitucionalmente (pessoal e dívida)? vi) Há medidas aparentes quanto a prestação de contas e transparência na utilização do recurso?

Q2 - Economicidade - Observância aos preços contratados e pagos, interesse público na despesa, bem como contraprestação em bens e ou serviços - comandos do Art. 166-A da CF/88 e legislação relacionada - i – atendem ao interesse público? ii) estão de acordo com o valor efetivamente licitado e ou contratado? iii – as despesas foram efetivamente liquidadas? iv – tiveram preços justificados?

Q3 - Impessoalidade – Observância de promoção pessoal e ou direcionamento nas contratações: i – existe nos processos de pagamentos analisados indícios de promoção de agentes públicos, especialmente, do autor da emenda pix? ii – existe indícios de favorecimento na contratação da empresa recebedora dos recursos, inclusive na coincidência com pagamentos (contratações) de uma mesma empresa em diversos Entes com fonte de recursos das emendas pix?

1.4 Metodologia utilizada e limitações

Os trabalhos foram conduzidos em conformidade com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores e com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) aplicáveis às auditorias de conformidade, especialmente com as NBASP 100, 400 e 4000, e com observância ao Manual de Auditoria de Conformidade do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) e aos demais pronunciamentos profissionais aplicáveis, dentre os adotados pelo Tribunal. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

Registra-se que trata de uma "ação complexa", isto é, há uma fase relacionada a indicação de beneficiário e disponibilização dos recursos financeiros afeta à participação de agentes e Entes Federais da qual essa Corte de Contas não possui competência para fiscalizar e, outra, que é a aplicação do recurso que é efetuada nos Entes contemplados com emendas PIX, atraindo, nesta situação, a participação deste Tribunal de Contas. Portanto, embora existam obrigações aos beneficiários (jurisdicionados do TCEES), há uma limitação imposta à fiscalização já que existe uma fase que se encontra em outra esfera de jurisdição, mas que condiciona e influencia na aplicação dos recursos em debate.

A classificação incorreta (receitas e despesas) das fontes de recursos (diversa da fonte 706) foi fator relevante na definição de seleção de jurisdicionados para fiscalizações em campo já que informações concretas e de fácil visualização somente existia daqueles que cumpriram regramentos, portanto, é possível que com todas as informações disponíveis outros jurisdicionados poderiam ter sido alcançados. Para minimizar, quanto aos jurisdicionados que atenderam ofício da equipe de auditoria, utilizou-se de respostas ofertadas até aquele momento da seleção para subsidiá-la.

Um outro aspecto limitante ocorreu por força da natureza, já que durante os trabalhos ocorreram fortes chuvas (torrenciais) no sul do Estado do Espírito Santo, ocasionando enchentes e alagamentos (inclusive, registro de mortes), resultando em Decretação (Estadual) de Calamidade Pública, e, por consequência, nesta auditoria adotou-se uma postura de abrandar as exigências junto aos Municípios atingidos e inclusive não habilitá-los ao conjunto de jurisdicionados selecionáveis para fiscalização in loco. Para amenizar adotou-se procedimento de buscar informações a respeito do tema junto ao sistema eletrônico de prestação de contas desta Corte, o cidadES.

E por fim, extraordinariamente, no quesito "conflito de competência", uma vez que o TCU deliberou ser titular da fiscalização e decisão sobre o que denominou condicionantes (basicamente tratadas na Questão 1), da qual discorda-se, porém, sem uma definição precisa, limita a atuação da auditoria no que diz respeito às interpretações (conceituais), aos achados, às responsabilizações, às orientações (determinações e recomendações), entre outras. Para contorno, ainda que carente de

decisões preliminares, como competência, por exemplo, analisou-se e propôs alguns alertas e orientações, na interpretação da equipe de auditoria.

1.5 Estimativa do volume de recursos fiscalizados

Estima-se que o volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 87.507.236,00.

Avaliações de contabilizações e tratamento das transferências especiais nos jurisdicionados (Poderes Executivos) e, in loco, Contratos para execução das emendas PIX: Aquisições de equipamentos, de maquinários e Serviços para produções artísticas (shows) em jurisdicionados selecionados.

1.6 Benefícios à sociedade

Caso sejam adotados os encaminhamentos propostos neste trabalho, estima-se o benefício a seguir descrito.

1.6.1 Outros benefícios diretos

O principal benefício na presente fiscalização entende-se estar vinculado à aspectos potenciais, isto porque tem (teve) por objetivo minimizar os riscos de uma má aplicação de recursos oriundos das transferências especiais da União (desvio de finalidade, por exemplo), buscando garantir que sociedade (municípios, em especial) não sejam afetados em eventual necessidade de devolução de recursos à União.

O TCU, em que pese ser entendimento de que necessita discussão sobre efetivo órgão competente para fiscalizar as transferências especiais, externou uma IN 93/2024, atualmente válida (enquanto não contestada) e que afirma:

Art. 7º Constatados o descumprimento de qualquer condicionante e/ou a omissão no dever de disponibilizar elementos e/ou adotar procedimentos necessários à sua verificação conforme prazos e formas estabelecidos nesta instrução normativa e, ainda, a não finalização da execução do objeto nos prazos definidos no art. 4º, o

Tribunal de Contas da União fixará prazo para que o ente federado beneficiado regularize as pendências.

§ 1º Caso o ente federado beneficiado não regularize as pendências, o Tribunal instaurará processo de tomada de contas especial, com vistas à responsabilização do ente federado beneficiado pelo débito decorrente do desvio de 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 infrigente, comissivo ou omissivo

1.7 Processos conexos

Não se conhece a existência de processos conexos.

2 ACHADOS

Tendo sido investigadas as questões apresentadas na seção 1.3, não foram obtidos achados.

3 ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES

Não foram obtidos achados não decorrentes da investigação das questões apresentadas na seção 1.3.

4 CONCLUSÃO

4.1 Síntese dos fatos apurados

Não foram constatadas impropriedades ou irregularidades decorrentes da investigação das questões Q1, Q2 e Q3, formuladas para a fiscalização aqui relatada.

4.2 Posicionamento da equipe

Registros necessários

As questões de auditoria foram trabalhadas e as avaliações e análises devidamente efetuadas, e encontram-se mais bem detalhadas nos respectivos apêndices deste relatório, conseqüentemente para manifestações posteriores merecem ser visitados.

Três questões subdividas em subquestões foram estabelecidas e duas delas, Q2 e Q3, vinculadas à fiscalização *in loco*, atingindo seis municípios, Barra de São Francisco, Colatina, Santa Tereza, São Roque do Canaã, Viana e Vila Velha. Visava avaliar a economicidade (contrato, preços praticados e liquidação de despesas) e impessoalidade (ocorrências de direcionamento na contratação e promoção pessoal de agente), não tendo sido identificada irregularidade.

Síntese, constatações e informações a respeito dos processos avaliados encontram-se em apêndice ([Apêndice 1](#))

A outra questão (e subquestões) visando avaliar os aspectos relacionados com legalidade (cumprimento das obrigações constitucionais, avaliar eventual presença de despesa vedada, etc.) naquilo que tem convencionado tratar de conflito, vez que o TCU deu entendimento de que apurações destes quesitos seria de sua competência. Ainda que se discorde, é preciso respeitar até que delibere acerca do tema.

Detalhes acerca do apurado, das constatações, dos conceitos aplicados e das interpretações quanto ao aspecto da legalidade (condicionantes) encontram-se devidamente detalhados em apêndices ([Apêndice 2](#)).

De todo modo é uma matéria obscura, sem regras absolutas, isto é, sem regulamento. O art. 166-A da CF não é suficiente para decidir acerca do tema, carecendo de descrição detalhada das imposições (conceitos, obrigações, vedações, distribuições, entre outras).

O próprio TCU que se intitula titular da competência em apurar as denominadas “condicionantes”, converteu uma Representação em consulta e produziu instrução normativa preocupando-se em produzir imposições aos beneficiados, talvez uma resposta que a opinião pública busque, mas que em termos de informações, interpretações (exato cumprimento), procedimentos para cumprir demandado (limites), e outros, também não o fez.

Portanto, mais que apuração, os questionamentos efetuados nesta assentada, tem por propósito essencial promover interpretação, fomentar discussões, e ao final “proteger” os jurisdicionados desta Corte, inclusive, ante a “ameaça” de tomada de contas especial e devolução de recursos para os quais não se tem orientações a respeito.

Introdução e posicionamento quanto às questões 2 e 3, correspondentes às fiscalizações *in loco*.

A presente fiscalização foi efetuada em duas diretrizes, uma delas visou a auditoria *in loco*, avaliando o que a equipe auditora qualificou como economicidade e impessoalidade, alcançou seis municípios agraciados com recursos de emendas PIX e o objetivo envolvido nas questões de auditorias e dos procedimentos previstos, visou apurar indícios de má utilização de recursos públicos no que diz respeito a possíveis majorações de preços, ou pagamentos irregulares sem a contraprestação do objeto, isto é, possibilidades de danos ao erário. Também nesta mesma trilha buscou indícios de elementos que pudessem indicar favorecimento e ou direcionamento nas contratações efetuadas, bem como, de eventuais promoções pessoais de agentes públicos.

E quanto a esse aspecto, nos termos previstos em planejamento, nada foi constatado e registrado evidenciando ausência de impropriedades, e as informações constam em apêndice ([Apêndice 1](#)).

Por outro lado, há uma outra diretriz, em que a equipe auditora qualificou como legalidade e que visava conhecer procedimentos (aspectos contábeis e de transparência e controle, basicamente) no tratamento aos recursos das emendas PIX, alcançando as obrigações e vedações impostas no art. 166-A da CF/88 naquilo que se refere ao tema em discussão, isto é, transferências especiais.

Estes quesitos encontram, de princípio, duas barreiras, uma que se destaca pela ausência de elementos, de regras, de regulamentação, enfim de legislação (por quem competente) acerca do tema. Outra, que trata de uma questão nebulosa quando se refere à competência de fiscalizar.

Na interpretação TCU¹, a apuração da questão 1 (seriam condicionantes) seria de sua competência fiscalizar, no entanto, discorda-se por entender como um recurso único e desde seu ingresso nos cofres do beneficiado a ele pertence, portanto, tudo relacionado com ele legitima esta Corte a agir (sendo único, a competência do todo ou é de um ou de outro). Ao TCU, caberia avaliações enquanto o recurso esteja em poder da União, uma vez repassado (sem convênio ou congênere), não mais. Ainda, assim, por cautela, adotou-se posturas para eventual entendimento distinto.

Há sempre a possibilidade de ser mantido entendimento daquela Corte Federal, e assim, a questão e toda discussão poderão ser afetadas, inclusive desconsideradas.

Existe uma ausência de regulamentação (legal) ao tratamento das transferências especiais, do tipo, o conceito (ao menos para aqueles fins) de programações finalísticas. Ausência de normativo esclarecendo a participação dos parlamentares no que diz respeito a definir se gasto é com custeio ou investimento, direcionar onde e para quem deve ser o gasto e várias outras questões, que, aparentemente, a prática não está demonstrando consonância com a literalidade do Art. 166-A da CF 88.

Portanto, as análises, avaliações, interpretações necessitam ter caráter provocativo, para que novos elementos sejam introduzidos e a questão seja adequadamente instruída a quem interessa, isto é, os beneficiados que vem recebendo um recurso e realizado suas aplicações (quando fazem), com receio, inseguros, sem uma efetiva orientação, conseqüentemente, propiciando riscos, e assim, a discussão deve ser direcionada às suas proteções (para que tenham certeza que “se aplicar ou fizer assim o Tribunal competente afirma que está correto”).

Apresentado em preliminar e parte ao longo do texto, contesta-se a interpretação do TCU, especialmente, na repartição de competências sobre um único recurso, bem como, de sua autoproclamada competência sem base constitucional. Ressalta-se que a contestação atinge aquele órgão em razão de que se adiantou e emitiu posicionamento, fosse outro, a contestação seria idêntica, pois que se trata de uma interpretação dos termos constitucionais.

¹ Acórdão nº 518/2023 – TCU – Plenário

Preliminarmente deve-se avaliar questão de competências

De antemão busca esclarecer que o art. 166-A da CF/88 estabelece uma modalidade de transferência de recursos por emendas parlamentares individuais que, diferente das demais, são repassadas diretamente ao Estado e ou seus Municípios (caso do Espírito Santo) e que a eles pertencem (após ingresso) independentemente de qualquer ajuste.

Impõe, entretanto, algumas condições obrigatórias (aplicar mínimo de 70% em despesa de capital, utilizar em programações finalísticas, vedação a utilizar em despesa com pessoal e encargos, bem como, com serviços da dívida) e que o posicionamento do TCU foi de que se tratava de “condicionantes” e que cabia àquele órgão fiscalizar, como consequência define (art. 7º, §1º da IN 93/2024) que o não cumprimento destas obrigações (definida de condicionantes) poderiam ensejar ressarcimento aos cofres da União.

Neste Relatório, ainda que “timidamente” e pesaroso, acata-se e ampara, e até em algumas oportunidades, remete ao entendimento do TCU, pois que há normativo válido e vigente (enquanto não contestado), entretanto, aqui não comunga em sua completude do mesmo entendimento, de forma que a contesta, por vezes veementemente (e desde já se escusa), sugerindo discussão efetiva também nesta Corte acerca do tema (registrando que, assim como o TCU, os Tribunais de Contas Estaduais não são legitimados a definir competências de fiscalização, porém, necessitam interpretar, assumir suas responsabilidades e se necessário for, buscar dirimir conflito na instância adequada).

Importante frisar que o objetivo da contestação não é de agredi-lo (TCU) mas sim, em prol da segurança jurídica, de obediência a princípio da economicidade (não correr risco de atuar e depois haver processos anulados – ausência de competência) e da realidade constitucional, inclusive, propiciar orientações seguras de que são válidas, emitidas por órgão fiscalizador competente e que os jurisdicionados (naturais desta Corte) possam segui-las sem contratempos posteriores e ou em outras instâncias.

Ao observar a Constituição Federal é possível verificar recursos que saem do orçamento da União e é destinado a outros Entes, e lá pode ser constatado que

pertencem aos Municípios e Estados (repassados pela União), art. 157 da CF/88, participação nos tributos (IPI, IPVA, etc.) onde há limites (educação e saúde) para serem cumpridos e a competência é do Tribunal local. A União entregará percentual de Contribuição de Intervenção Econômica e da participação no resultado da exploração de petróleo e gás natural ou compensação financeira por essa exploração, pois são transferências da União para cumprir o art. 20, § 1º da CF/88 e existem vedações (legais) na aplicação, porém a competência de fiscalizar é do Tribunal de Contas local. Da mesma forma, a Constituição Federal em seu art. 166-A estabeleceu que as emendas individuais na modalidade de transferências especiais pertencem ao beneficiado, impondo, também limites e vedações, não havendo motivos e argumentos jurídicos para que essas não estejam afetas aos tribunais locais.

O STF na ADI 4846/ES (portanto, deste Estado do Espírito Santo) em 2019, afirmou que os Royalties (do Petróleo) são Receitas da União e obrigatórias transferências a Estados e Municípios, portanto, sem distinção com as emendas PIX (ambas obrigatórias e com limitações – vedações), e a competência de fiscalizar (royalties) é do Tribunal de Contas local. Consta da ementa:

2. Os royalties são receitas originárias da União, tendo em vista a propriedade federal dos recursos minerais, e obrigatoriamente transferidas aos Estados e Municípios.

Portanto, esperasse discussão acerca do tema e que esta Corte reconheça sua titularidade e passe assumir o protagonismo que lhe pertence, órgão competente que é para fiscalizar os recursos pertencentes ao Estado e aos Municípios, inclusive, tanto na aplicação dos recursos quanto nas obrigações, limites e vedações já que referentes ao mesmo recurso, resultando, por consequência, que os jurisdicionados possam ser orientados adequadamente e tempestivamente (apesar de aproximados 4 anos atrasados, pois a EC é de 2019).

Também por vezes invoca questões envolvendo uma associação privada, a ATRICON, que estatutariamente representa os Tribunais de Contas e tem poder, entre outros, de promover ações de constitucionalidade de normas.

O registro (preliminarmente) é necessário vez que não é comum e praxe nesta Corte promover contestação e questionamentos de decisões (trâmites processuais e competências) de outras Cortes (TCU), bem como, é incomum socorrer-se ou instigar participação da ATRICON em avenças, contudo, aparentemente, a situação reclama intervenção e participação daquela para contribuir em aparar eventuais arestas (constitucionalidade e, quiçá, conflito de competência), uma vez que não envolve somente esta Corte, mas um recurso oriundo (por transferência) da União aos diversos Poderes Executivos brasileiros (Estados, Distrito Federal e Municípios).

A questão de fato pode ser controversa já que o Senado Federal perdeu a oportunidade de definir explicitamente a competência de fiscalização e redundou que a matéria foi posta em discussão no TCU (como consulta, mesmo que não tenha sido propósito de Deputado Federal, pois não legitimado para realizá-la). Foi enfrentada e resultou no Acórdão 518/2023, e independente da forma, produziu entendimento daquela Corte. Na peça, muito bem foi explicitado o tema e delineado as razões pelas quais entendeu que a competência seria do TCU. Contribuiu para as dúvidas e questionamentos o fato de ser um recurso que sai de orçamento da União e por ausência de regramentos específicos.

A definição, durante discussão, demonstrou-se tão duvidosa, que o tema transferências especiais, para se chegar ao posicionamento (na SEMAG) proposto ao TCU (diga-se, não encampado no Plenário), foi elevada a uma transferência voluntária *sui generis*. Concluiu no Relatório técnico (subsídio para Voto do Relator e Acórdão) em questão:

ii) responder ao consulente, Deputado Federal Vinicius Poit, com fundamento no art. 1º, § 2º da Lei 8.443/1992, que:

ii.1) os repasses de emendas individuais, na modalidade transferência especial de que trata o inciso I do art. 166-A da Constituição da República Federativa do Brasil, constituem despesas próprias da União e não repartição de receita, mantida a natureza federal da transferência voluntária de **caráter *sui generis***, cuja aplicação está sujeita à fiscalização e ao controle dos órgãos federais, incluindo o Tribunal de Contas da União por força do art. 71, incisos II e VI, do mesmo Diploma (itens 33 a 184);

ii.2) a competência constitucional exclusiva do Tribunal de Contas da União para julgar as contas referentes à aplicação de recursos de natureza federal não afasta o dever de cada estado, Distrito Federal e município beneficiário assegurar, por meio dos órgãos executivos e de controle locais, a correta aplicação dos repasses dos recursos de natureza federal decorrentes de emendas parlamentares em geral, independentemente da modalidade e instrumento jurídico adotado para efetivar o repasse, a exemplo do entendimento análogo assentado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.532/DF destacada na fundamentação do Relatório (itens 330-339) e do Voto condutor (itens 140-144) do [Acórdão 4074/2020-TCU-Plenário](#), sem prejuízo da estrita observância, pelos entes subnacionais beneficiados, das súmulas, normativos, respostas à consulta e demais decisões do Tribunal de Contas da União sobre a matéria, no que inclui as transferências especiais (itens 185 a 188);

A questão de competência não se encontra exaurida, e não faz sentido, como disposto em declaração de voto do Ministro Walton Alencar no mencionado Acórdão, de que a verificação das condicionantes passa pela análise do emprego das verbas e aqui complementa-se, o inverso também é verdadeiro, de forma que, o recurso ou é federal e da mesma forma que os convênios devem ser fiscalizadas pelo TCU ou é do beneficiado, como no caso dos Royalties do Petróleo (mesmo com as ressalvas do Acórdão TC 518/2023, porém mencionado também por existir Lei Federal com condicionantes de aplicação) que a eles pertencem, e toda competência são dos Tribunais de Contas locais.

Ou seja, somente se identifica e valida o cumprimento das obrigações constitucionais vinculadas ao tema (mínimo em despesa de capital, programação finalística e despesas vedadas) com a fiscalização da aplicação do recurso. Ademais, embora sejam condições (obrigações e vedações postas no Art. 166-A da CF/88), nenhuma delas foi direcionada para que se efetivasse a movimentação dos recursos em transferências especiais e a consequente alteração de sua titularidade.

Restou, portanto, discutir competência para fiscalizar o que denominou de condicionantes que, na verdade, são obrigações e vedações constitucionais na utilização dos recursos, entendimento do TCU seria de que lhes pertence.

Assim, deve ser discutida a competência neste Tribunal e posicionamento (pode) ser levado a outra instância já que se trata de uma demanda nacional, bem como, avaliar qualquer participação em projeto que não seja de competência da Corte de Contas atuar (o órgão competente deve atuar, sob pena de nulidade de processos e, consequente “desperdício” de recursos). Naturalmente, que deve ser considerado as hipóteses em que incidentalmente avalia-se utilização de recursos de competência de outra esfera, situação que leva a não apreciação no avaliador, promovendo-se representação para o titular pela jurisdição.

Há uma questão fundamental relativa aos recursos e questões envolvendo impropriedades, que na lógica do TCU incidirá em ressarcimento aos cofres da União (tomada de contas especial) como se recurso ainda fosse de propriedade daquele Ente, consequentemente, desfalcando (descapitalizando) o Município, enquanto que, no caso de competência desta Corte, considerando como definiu a Constituição Federal pertencente ao beneficiado, impropriedades (mesmo que nas denominadas condicionantes) levarão à recomposição de contas bancárias, sem ferir "gravemente" os cofres do Ente, além de que, refletirão nas Contas de Governo e influirão no respectivo Parecer Prévio do Poder Executivo beneficiado.

Esse entendimento (ressarcir União) inclusive já foi debatido no Congresso Nacional (suas Casas) e no Executivo Federal, quando da LDO para 2023, Lei 14.436/2022, em que seu art. 81, §2º, III previu devolução de recurso não utilizado (no prazo ali definido) aos cofres da União, e foi vetado e mantido o veto, sob as seguintes razões:

“Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa incorre em **vício de inconstitucionalidade** vez que, ao determinar que os recursos financeiros correspondentes às transferências especiais previstas no art. 166-A da Constituição não aplicados no mesmo exercício financeiro **deveriam ser devolvidos à União** até janeiro do exercício seguinte, viola a regra prevista no inciso II do § 2º do art. 166- A da Constituição, que confere **a titularidade de tais recursos ao ente federativo beneficiado pela referida transmissão.**”

Ainda em relação à questão de competência, discussões e inclusive as interpretações do TCU que, ao final, é o que provoca todo o embate, faz-se importante estender a argumentação.

Esta questão de competência na apuração dos fatos envolvendo as emendas PIX demonstram ser ainda preocupantes. O TCU de forma unilateral emitiu um parecer (acórdão) destacando competências de fiscalização, porém, trata-se de um posicionamento daquele órgão, que não tem hierarquia sobre as demais Cortes do País, portanto, este Tribunal necessita avaliar os fatos. Ainda que possa parecer uma insurreição, mas, na verdade precisa ser visto como uma precaução, isto porque não cabe a Tribunais de Contas declinarem de competências ou outro expediente que as transfira, uma vez que, a constituição federal é quem regra a jurisdição.

O projeto de Emenda Constitucional, após apreciação e acolhido substitutivo na Câmara Federal, teve o texto tramitado ao Senado Federal e previa um §§ 5º e 6º ao art. 166-A que as definia:

§ 5º Os recursos transferidos na forma do inciso I do caput deste artigo terão sua aplicação fiscalizada:

I – pelos órgãos de controle interno, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios; e

II – pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios junto aos entes federados sob suas respectivas jurisdições.

§ 6º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo a aplicação dos recursos será fiscalizada pelos órgãos de controle interno federal e pelo Tribunal de Contas da União.

Ocorre que, naquela Casa, sobre argumentos, entende-se, frágeis, sem qualquer fundamentação jurídica, simplesmente um “não parece ser o melhor ...” isto é, que não seria o modelo ideal para definir competências, elas foram retiradas, mesmo depois de ter sido enfrentada na Câmara dos Deputados, discutida em diversas audiências públicas.

Inclusive, para registro, com as devidas *vênias*, naquela situação (de alterar substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados) dois caminhos devem ser considerados, um que existe uma possível inconstitucionalidade (formal) na tramitação e aprovação da emenda constitucional nº 105/2019, isto porque iniciada no Senado Federal foi à Câmara dos Deputados, na oportunidade criando uma modalidade de emenda parlamentar classificada como doação, positivando responsabilidade de fiscalização aos Tribunais de Contas locais. Na Câmara, houve alterações (substitutivos), deu nova denominação a emenda criada para transferência especial e manteve-se competência de Fiscalização. Retornou ao Senado Federal onde manteve-se a criação da nova modalidade de emenda parlamentar, porém, alterou substancialmente seu conteúdo quando extirpa competência de fiscalização que se encontrava vinculada àquela modalidade de emenda criada e que sempre funcionaram e foram debatidas conjuntamente tanto na origem (Senado) quanto na revisora (Câmara). Portanto, pelas regras atinentes à matéria (propostas de emendas constitucionais) a alteração posta no Senado Federal foi substancial, alterando (retirando) parágrafos e incisos essenciais à matéria e possivelmente suficiente para definir exigência de seu retorno à Câmara dos Deputados para deliberação. A proposta de emenda à Constituição deve ir de uma Casa a outra até que o texto seja aprovado nas duas Casas. O STF possui posicionamento que somente não precisa ser reapreciada pela Câmara dos Deputados expressão suprimida pelo Senado Federal em texto de projeto que, na redação remanescente, aprovada de ambas as Casas do Congresso, não perdeu sentido normativo. (fez-se registro, não que seja definitivo, mas, *quicá* para fins de avaliação pela ATRICON)

Portanto, com o não retorno do Projeto à Câmara dos Deputados a hipótese (segundo caminho) aventada é de que não existiu alteração no normativo, isto é, mesmo que não definindo o controle local como responsável pela fiscalização, o fato do recurso não se enquadrar no comando constitucional, art. 71, VI, isto é, de serem repassados pela União independente (sem necessidade) de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, e de, passar a pertencer ao Ente beneficiário exclui, naturalmente, a competência do TCU e, explicitado no art. 166-A ou não, a competência de fiscalização, até por exclusão, pertence ao Tribunal de Contas Local.

Assim, ou a Emenda Constitucional 105/2019 padece de inconstitucionalidade formal por não ter retornado à Câmara dos Deputados após exclusão de competência de fiscalização para as Cortes de Contas locais ou, como é preciso acreditar, já que não se espera que Congressistas cometam tamanha heresia (desobediência ao processo bicameral), que independente de positivar competência para fiscalizar na Emenda em comento, estaria implícito na própria Constituição que em capítulo específico, excepcionou competência do TCU somente para transferências da União mediante, convênio, acordo e outros instrumentos congêneres (art. 71, VI).

Todo este introito possui objetivo em instigar discussões, sem absolutamente perquirir a interpretação adequada mas a melhor que se amolda aos ditames constitucionais, fomentar a avaliação de competências, demonstrar as preocupações nesta auditoria, e, visa também estabelecer segurança jurídica, e as demais questões que envolvem as participações do tipo: exigir aplicação em programas finalísticos quando se observa indícios de que parlamentares já direcionam as emendas e, agravante, muito das vezes para benefício de entidades do terceiro setor; ou como avaliar a aplicação mínima de 70% em despesas de capital quando é o próprio parlamentar quem define no momento de autorizar a emenda o valor a ser aplicado em custeio e em investimento. Isto em razão de que ocorrências efetivadas na origem (Federal) impactam na execução das emendas (Estado e Municípios).

Para esclarecimento, desde sua primeira tramitação no Senado Federal (PEC 61/2015) antes de ir à Câmara dos Deputados e retornar ao Senado, já havia sido identificado (naquela oportunidade as transferências especiais ainda denominada de "doação") competência dos órgãos de controle locais (dos beneficiários), para as transferências especiais (desnecessário para a modalidade definida já que se transfere mediante convênio ou instrumento congênere, art. 71, VI da CF/88, e a titularidade do TCU), cabendo aqui, para registro que discutiu, definiu efetivamente e constou do Parecer aprovado na Câmara Federal:

Cuidamos, contudo, de oferecer tratamento diferenciado no que concerne ao controle dos recursos provenientes de "transferências especiais" os quais terão sua aplicação fiscalizada:

I – pelos órgãos de controle interno, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios; e

II – pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios junto aos entes federados sob suas respectivas jurisdições.

Girando em direção às emendas (transferências PIX) novamente, em uma apreciação geral a todas as ocorrências e inseguranças, tem-se que a celeuma possui raízes na ausência de uma regra específica normatizando detalhadamente desde a discussão das emendas até sua efetiva execução.

Em síntese, para deslinde desta discussão, é necessário que se reconheça que há um único recurso e que sobre ele, em toda sua concretude, alimenta-se um único responsável por fiscalização, quer seja o TCU ou quer seja o Tribunal local. Esperasse que reconheça que a Corte de Contas local é responsável, pois que, constitucionalmente, após transferido, o recurso pertence ao beneficiado e não se enquadra nas exceções de competência do Tribunal de Contas da União, e, também, que assim originalmente foi definido no Senado Federal, confirmado, inclusive em substitutivo na Câmara dos Deputados e, posteriormente, extraído na revisão no Senado Federal, porém sem alterar conteúdo, pois que se assim não fosse padeceria de inconstitucionalidade formal.

A própria decisão do TCU, embora represente o entendimento daquela Corte, possui um viés de ilegalidade, pois que se tratava de uma representação e foi recebida como consulta, porém apresentada por Deputado Federal, que nos termos do art. 264 não possui legitimidade para tal, tampouco os Ministros do TCU que receberam como consulta possuem legitimidade para efetuar consulta. O que mais se contesta não é o posicionamento do TCU, mas sim deixar claro e em aberto, que por parte desta Corte, não necessita haver aquiescência irrestrita àquele posicionamento, isto é, Acórdão 518/2023.

É preciso ainda refletir e alinhar que este Tribunal não é subalterno ao TCU e deve primar pela orientação adequada e proteção a seus jurisdicionados naturais, bem como, zelar por sua fiel integridade. Isto é, na sociedade organizada e nas grandes mídias nacionais as emendas PIX tem sido veementemente criticada, e a (pouca)

participação dos Tribunais de Contas idem. Esta Corte, por exemplo, possui 79 poderes executivos, consequentemente 79 peças orçamentárias para avaliar se as despesas enquadram em programações finalística de cada Ente individualmente, e o TCEES promove pelo segundo ano consecutivo uma fiscalização (ainda que ano anterior somente na aplicação, já que, inadvertidamente talvez, observou o Acórdão 518/2023 do TCU), no entanto, o TCU que se autopromoveu titular de competência (sem respaldo constitucional diga-se) não se tem notícia de um único beneficiado no Estado que tenha sido fiscalizado, e, também nenhuma orientação (sobre mérito) a respeito. É preciso cautela para que esta Corte não seja carregada a um patamar de inoperante por vincular a uma esfera que pode não demonstrar as mesmas preocupações ou não possuir as mesmas ferramentas de alcance que se faz necessário.

A questão é melindrosa, não se tem por propósito criar celeuma e conflito entre as instituições, entretanto, infelizmente o TCU largou na frente, criou um ambiente e uma condição para se posicionar, o que faz com que seja necessário não só defender a titularidade como contestar algumas diretrizes daquela Corte, ainda assim, a discussão e o posicionamento são necessários.

Em especial, todo aparato destacado na questão 1 (da auditoria), diagnóstico, orientações e alertas, perdem força e segurança para o caso desta Corte, eventualmente, não detiver competência fiscalizatória e de julgamento dos fatos.

Reforça-se, necessário o debate acerca da competência para fiscalizar os recursos como um todo, desde seu ingresso nos cofres do jurisdicionado desta Corte, inclusive as obrigações constitucionais, sendo de origem única para qualquer situação, com sustentação nos termos constitucionais vigentes, já que a definição positivada na Câmara Federal de titularidade foi extirpada e a emenda restou omissa (criou uma modalidade de transferência e não definiu competência).

A questão da competência é essencial para que esta Corte possa orientar e proteger seus jurisdicionados na aplicação adequada ao entendimento do Tribunal e, bem como, para questões de planejamento tático e estratégico desta Corte que pelo segundo ano consecutivo efetua fiscalização em recursos de emendas PIX sem a confirmação de competência para tal.

A base de sustentação para definir responsabilidade (competência) do TCU constou do voto de relator constante do Acórdão 518/2023 do TCU:

36. Ao executar a transferência especial, a União transfere não só os recursos, mas também a sua propriedade, se despojando, exceto quanto à verificação das condicionantes constitucionais, de todo o poder a ela inerente, tal como o de fiscalizá-los. Nos demais repasses, transfere-se a gestão dos recursos, mantendo-se a propriedade da União.

37. Portanto, não é apenas o fato de que os recursos derivam inicialmente de uma despesa orçamentária da União que vai definir que a fiscalização seja federal. Num primeiro momento, os recursos são de origem da União, mas, na hora da aplicação nas finalidades concretas, os recursos já não lhe pertencem, integrando o orçamento do ente federado.

(...)

39. Verdadeiramente, o pleno atendimento das condicionantes pelo ente beneficiário importa à União, visto que, em boa medida, elas se relacionam a cuidados de ordem fiscal, sem os quais a transferência especial não se legitima.

40. Tendo em mente que as condicionantes funcionam ora como finalidades proibidas, ora como finalidades necessárias, a inobservância de alguma delas é suficiente para tornar a transferência inválida, acarretando, como corolário, o dever de restituição dos recursos à União, em último caso via instauração de tomada de contas especial.

A constituição federal, art. 166-A, em nenhum momento inferiu participação da União em relação às transferências especiais, aliás, a distanciou quando afirmou que a obediência seria a programação finalística do Ente beneficiado, sem qualquer vínculo com a União, isto é, não existe interesse recíproco e nem regime de mútua cooperação, consequentemente descaracteriza a premissa de que se refere a uma descentralização como indicado pelo TCU.

O fato de transitar pelo orçamento da União e ser competência para a Fazenda Federal transferir o recurso não significa que detenha poder acerca dele, vez que, independente de questionamento e concordância, o recurso é de disposição do

parlamentar, e apesar de ser voluntário (discricionário) sua distribuição em emendas, à União não cabe discutir, ter ingerência e nenhum outro ato modificativo do fato, pois por mandamento, também, constitucional, art. 166, § 11º, é obrigatória sua execução orçamentária e financeira.

Os cuidados fiscais enunciados no Acórdão do TCU não são subordinados à União, muito pelo contrário, é imposição (como se defendeu em todo este relatório) efetivamente endereçada ao beneficiário do recurso. E, reafirma-se, independente da forma que tenha sido transferido, por ser recurso pertencente ao beneficiado, as obrigações e vedações impostas a estes, bem como, sua aplicação pertence ao controle externo “natural” do Ente proprietário do recurso.

Ademais, repita-se, a possibilidade de ressarcimento do recurso de transferência especial à União já foi aventada na LDO para 2023, vetada pelo Presidente da República, mantida (o veto) nas Casas do Legislativo Federal, e os argumentos acatados foram de que padeciam de inconstitucionalidade pois que a CF, art. 166-A, inciso II do § 2º conferiu titularidade dos recursos ao Ente beneficiado.

Trata-se de mais um recurso sujeito a apuração de limites e obrigações constitucionais, cujo não cumprimento poderá ensejar em rejeição de contas prestadas anualmente pelo beneficiário das transferências especiais.

Portanto, são frágeis e desprovidos de fundamentação jurídica os argumentos postos no Acórdão do TCU para impingir transferências especiais, cuja execução orçamentária é obrigatória, e que a União nunca foi detentora (constituição segrega e disponibiliza percentual do orçamento para tratamento de parlamentar) e não possui qualquer interferência senão de repassar ao indicado, que a partir de então é donatário do recurso.

Por não se tratar de transferência voluntária da União (voluntariedade talvez do parlamentar, mas obrigatória para União) e decorrer de determinação constitucional prescindindo de convênio ou instrumento congênere, bem como, não havendo qualquer direcionamento constitucional para obrigações com a União, a competência para fiscalizar aplicação do recurso deve ser confirmada aos Tribunais locais (como dissertou o TCU), adicionando a esta também a apuração dos limites e condições

impostas pela constituição, uma vez que não há motivos e razões para dissociar aplicação e cumprimento de obrigações e vedações (segregar principal e acessórias).

E não que seja argumento, mas um registro, esta Corte possui 79 jurisdicionados (Poderes Executivos) passíveis de fiscalização das emendas PIX e pelo segundo ano consecutivo os fiscaliza, além de receber prestações de contas mensalmente (a cada bimestre) por intermédio de seu sistema cidadES, enquanto para o TCU, em sua interpretação, possui aproximados 6 mil beneficiados de recursos de emendas PIX, com transferências desde 2020 e, que naturalmente, não realizará todas as apurações (desconhece-se que tenha realizado alguma apuração).

Também, nesta mesma trilha, o TCU realizou todo um aparato para atrair sua competência e impingiu regramentos para beneficiados, porém, em momento algum se reportou aos limites e ações efetuadas no parlamento e na liberação de recursos, tipo, repassar, p.e., 100% do recurso para despesa corrente inviabilizando aplicação mínima em despesa de capital, ou repassar recurso com indicação de onde e com quem gastar, prejudicando a discricionariedade do Executivo beneficiado (aliás, o TCU, transpassando a outra vertente, sem qualquer propósito constitucional e legal, incentiva quando em seu acórdão afirma que a livre escolha do beneficiado deve se dar em articulação política com autor da emenda). Também, não se manifestou quanto a integral ausência de regulamentação atinente à matéria.

Portanto é imprescindível que a partir deste Relatório, discuta-se (admita) a competência desta Corte (ajuíze, se necessário for) para avaliar todo o recurso (a aplicação e as obrigações e vedações) e buscar orientar para “proteção” aos jurisdicionados. Ao TCU, *quicá* quando e enquanto o recurso estiver em poder da União (antes de liberar emenda).

Infelizmente os parlamentares e suas ações para liberação dos recursos (emendas) não estão afetas a este Tribunal, portanto, aqui não se faz uma “blindagem” velada àqueles autores, mas encontra-se impedido de enfrentar o tema.

Reforça-se, o que se defende (interpreta) é que a partir da liberação dos recursos (emendas PIX) o Ente beneficiado é seu proprietário e o Tribunal de Contas local é responsável por fiscalizá-lo, desde sua contabilização, adequação no orçamento,

aplicação em programações finalísticas, utilização de mínimo (70%) em despesa de capital e obrigações e vedações, ao TCU, como sempre foi a regra, enquanto não liberado o recurso (em poder da União) compete fiscalizar a distribuição de emendas e as ações envolvendo-as.

Por fim, uma inovação (que na verdade, possivelmente foi uma premissa - indução do TCU no Acórdão 518/2023) na LDO para 2024, Lei 14.791/2023, art. 83, § 5º, novamente reproduzido:

§ 5º Para fins de controle da aplicação dos recursos da União repassados aos demais entes por meio de transferências especiais, poderão ser realizados acordos de cooperação entre o Tribunal de Contas da União e os respectivos TCE e TCM.

Trata-se uma questão trazida e alertada nesta oportunidade, pois que trata de um parágrafo que não contribui nas questões de competência para fiscalizar os recursos, mas que impõe conflito.

Disserta que para fins de controle os Tribunais de Contas, da União, dos Estados ou dos Municípios, poderão firmar acordos de cooperação. Não foi definido a titularidade, se é do TCU e ele pode ter cooperação dos outros Tribunais de Contas ou são dos Tribunais locais e o TCU está autorizado a cooperar.

No entanto, de forma natural o referido parágrafo, contrariamente aos termos constitucionais que define os recursos de transferências especiais como propriedade dos Entes beneficiados, alega tratar de “aplicação dos recursos da União”, e se for realmente este o caso, as competências, tanto aplicação quanto as condições impostas serão do TCU, e os Tribunais de Contas devem avaliar seus recursos humanos, orçamentários, financeiros, estoque de processos e, inclusive, levar em consideração o procedimento de seletividade para atuação do controle externo e, consequentemente, assumir fiscalizações em que recurso não seja de sua competência.

Quanto a origem e competência para fiscalizar a aplicação dos recursos não há discordância neste Relatório, pois o TCU em seu Acórdão 518/2023, já comentado, reconheceu que o recurso pertence ao beneficiário e que as fiscalizações são dos

controles locais, a questão é que a equipe auditora entende que não podem ser dissociados.

Até por isto, mantem-se firme no posicionamento posto anteriormente de que há engano na afirmativa de que se trata de recurso da União, pois que foi a Constituição Federal que extraiu parcela de recursos da União, e que desde a Emenda Constitucional 86 (orçamento impositivo) sabe-se que um percentual da RCL foi disponibilizado aos parlamentares para emendas, e desde então a União perdeu sua ingerência, possuindo os parlamentares o privilégio de utilizar-se do orçamento como “instrumento” repassador das emendas relativos ao recurso em discussão.

A partir daí (da liberação) afirma-se na constituição, em relação às transferências especiais, que o recurso financeiro passa a pertencer ao Ente beneficiado. Ou seja, os recursos das emendas individuais, tanto transferências especiais quanto transferência por finalidade definida não são da União, pois por força constitucional é reservado aos parlamentares que deles dispõe e distribui. O fator preponderante é que na modalidade finalidade definida deve ser repassada por intermédio de convênio ou congênere (a propriedade “se transfere” definitivamente com a finalização do produto e aprovação da prestação de contas, por exemplo, construção de uma escola), e por determinação expressa no art. 71, VI da CF/88 é de competência do TCU. Já as transferências especiais independem de quaisquer ajustes, são obrigatórias (impositivas) e pertencem ao Ente beneficiado, consequentemente, não foram atribuídas ao TCU.

Com as devidas vênias, a constituição federal não vinculou competência de Tribunal em razão de origem de recursos especificamente e nem mesmo descreve caráter voluntário ou obrigatório de transferência para defini-la. Quisesse o constituinte que o TCU detivesse tal competência bastaria que constasse no art. 71, VI, que as transferências efetuadas pela União a Estados, Distrito Federal e Municípios lhes era destinada, porém, não foi o que ocorreu, pois que limitou (inclusive consta da Lei Orgânica do TCU), especificamente e concretamente. positivando, “recursos transferidos pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outro instrumento congênere”.

Ademais, na própria LDO 2024, quando tratou de fiscalização pelo TCU, expressamente definiu, como por exemplo, art. 146 (para emendas PIX, inexistente), o que leva a interpretar que o parágrafo em discussão não indica o órgão federal como fiscalizador, mas sim, autoriza que aquele possa cooperar com os controles externos locais.

Ainda assim, chamou atenção e merece ser considerada (por isso o destaque), mesmo que a LDO possa ser considerada uma Lei “precária” pois que vigente em um único exercício e não deva fazer frente à constituição federal e suas regras “aparentemente” permanentes ou mais duradouras.

O que há para discutir, portanto, são as competências para fiscalizar as obrigações impostas (denominada de condicionantes), que naturalmente são acessórias à execução principal, isto é, somente se chega à conclusão de cumprimento das obrigações (condicionantes) com avaliações da aplicação dos recursos, e por essa razão não devem ser dissociadas, devendo existir um único controle externo competente para atuar em ambas as frentes (recurso único).

Toda argumentação posta nesta questão são pontos de conhecimento, reflexão e visando apoiar as razões para decidir no colegiado Pleno, e, em caso de discordância com posicionamento e acompanhar entendimento de que condicionantes (obrigações) não pertencem a esta Corte, vale levar em consideração a possibilidade de excluir o tópico e aguardar posicionamento do órgão competente, ainda que possa significar mais ausências de orientações e riscos ao jurisdicionados desta Corte.

E, repita-se, o que se propõe é uma discussão e uma deliberação que traga segurança às ações envolvendo os recursos discutidos, inclusive, pela possibilidade de responder consultas acerca da matéria a esta Corte, já que durante a fiscalização alguns Municípios demonstraram propensos a realizá-las.

Em relação a questão 1, no caso diagnóstico e interpretações acerca dos quesitos denominados de “condicionantes” e posicionamento da equipe:

Esse tópico trata de uma síntese de diagnóstico no tratamento e cumprimento de regras estabelecidas no art. 166-A da Constituição Federal, em relação as emendas

parlamentares da modalidade transferências especiais, conhecidas por emenda PIX. A apresentação do tema, análises do conhecido e das subquestões encontram-se detalhados e explicitados em apêndice ([Apêndice 2](#)).

O Viés delineado e planejado foi de apresentar medidas propositivas, em formato de alerta e orientação uma vez que sem contraditório e sem absoluta certeza de jurisdição. A análise posta neste relatório, após discussão e definição do tema, imagina que deve se converter em um “comunicado geral” ou ofício circular à disposição de todos os Executivos do Estado do Espírito Santo (emendas PIX só para Município e Estado).

As informações colhidas e a respectiva orientação e alerta é apresentada mais adiante. Alerta para casos (necessidade) de acompanhar legislação e orientar em casos de boas práticas.

Este tópico, aparentemente, para alcançar a adequação, oportunidade e tempestividade deve ter tramitação prioritária, *quicá*, postergando outras questões ou formando autos apartados para apor o entendimento deste Tribunal. Entre os diversos motivos, em especial, deve-se ter o caráter preventivo para os jurisdicionados desta Corte, isto porque, como o recurso tem origem no orçamento da União, ainda que haja comando de que pertence ao Beneficiário, eventuais discussões e na falta de orientações poderá redundar em um futuro embate para devolução de recursos (à União) que ao final poderá ser maléfica à coletividade local.

Em relação ao diagnóstico e as respostas aos ofícios demandados nesta fiscalização (análises) tem-se que as contas bancárias para transferência dos recursos das emendas PIX são abertas pela União e, segundo informações fornecidas, por vezes são duas, uma para custeio e outra para investimento. Assim, quanto a normatização do TCU por intermédio da IN 93/2024 de que deveria existir uma conta bancária para cada emenda deve ser buscada junto à União.

As obrigações dos beneficiados são de informar o banco e a agência em que desejam receber os recursos, o que de fato há evidências de que vem ocorrendo. Ainda assim, cabe **alertar** a todos os Poderes Executivos jurisdicionados desta Corte que, enquanto assim exigido, indiquem no transfere.gov, para recebimento de recursos das emendas

PIX, a instituição bancária e a agência que deseja recebê-lo e efetuem movimentação, por hora, exclusivamente naquela conta bancária aberta.

Em relação a classificação das fontes de recursos das transferências especiais conforme determinação do STN, na forma da Portaria Interministerial 710/2021, tem-se mostrado inoperante em grande parte dos jurisdicionados desta Corte que tem incorrido em classificação equivocada destas receitas e, conseqüentemente, das despesas (evita-se quantificar, já que alguns é possível e existem informações de não ter ocorrido despesa).

É uma parcela expressiva dos jurisdicionados e cujas informações apresentadas inadequadamente não permitem uma avaliação clara para a transparência do gasto específico e, inclusive, interferindo na seleção amostral da fiscalização *in loco*, vez que baseada na classificação correta. Ademais, perde-se uma fase importante em seu controle, além de que, trata-se de um evento obrigatório.

Portanto, deve-se **alertar** todos os Poderes Executivos do Estado para classificar receitas e despesas com recursos de **transferências especiais** sob a **Fonte de Recursos 706**, conforme determina Portaria Interministerial (STN) 710/2021.

A aplicação dos recursos de transferências especiais em **programações finalísticas** do Executivo local, o que, percebe-se é que, de acordo com histórico de empenho avaliados, há um número considerável de despesas distribuídas entre os jurisdicionados que mais se amoldam a programas de gestão, e, portanto, com potencial de frustrar as expectativas constitucionais.

É preciso considerar uma possível contaminação neste diagnóstico na ausência de confronto despesa com PPA, LDO e LOA com os respectivos programas finalísticos. Também não pode deixar de considerar as oportunidades em que o recurso é destinado pelo parlamentar indicando uma finalidade.

Diante destes fatos cabe **alertar** aos jurisdicionados (Poderes Executivos Estaduais) quanto a obrigação constitucional de que os recursos com transferências especiais devem ser aplicados em programações finalísticas, conceituada como despesas que resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade.

Visando contribuir com o fiel cumprimento do mandamento constitucional, tendo identificado boas práticas, **orienta** os Poderes Executivos no Estado:

Ao receber recursos de transferências especiais, fonte de recursos 706, para uma efetiva vinculação do recurso a um programa finalístico especialmente, pode utilizá-lo para abertura de **crédito adicional**. Além da vinculação, propicia um controle importante e facilita identificação adequada às propostas de transparência.

Uma outra obrigação, aparentemente atribuída ao Ente beneficiado com emenda PIX refere-se à aplicação (neste caso, só o beneficiado utiliza e, conseqüentemente, aplica) mínima de 70% em despesas de capital. Ocorre que, individualmente muitos jurisdicionados não obedeceram a tal mandamento, isto porque, conforme alegado e constatado, o recurso ao ser liberado resta designado o valor a ser aplicado em investimento e em custeio, cabendo ao jurisdicionado efetuar o gasto conforme o grupo de natureza de despesa em que os recebe.

Assim, enquanto válido o procedimento, neste caso específico, em razão de ausência de melhores definições cabe **alertar e orientar** que realize as despesas na conformidade com seu recebimento, explicitando no processo as motivações referentes e necessárias.

Para efeitos de comprovação de despesas (prestação de contas) e transparência, que em geral não tem sido atendido (embora até então pudesse ser entendido como opcional), mesmo contestando sua legitimidade, nos termos da IN TCU 93/2024, **orienta-se** que deve elaborar relatório de gestão dos recursos transferidos e publicá-lo no transfere.gov, até 30 de junho do ano seguinte ao seu recebimento e, mesmo que não utilizado integralmente, que o faça com as parciais executadas.

Especialmente, em 2024, conforme determina LDO (Lei 14.791/2024) em seu art. 83, § 4º, incluir no transfere.gov a comprovação de utilização do recurso recebido (emendas de 2024) até 31 de dezembro de 2024.

Todas as orientações e alertas propostos são desprovidos de contraditório, conseqüentemente, sujeitando-se, nos casos concretos, a obrigação de contraditório e ampla defesa. Também, é possível que a competência de fatores trazidos nesta

questão seja atribuída ao Tribunal de Contas da União, portanto, poderá haver futuras discussões (e interpretações), de todo modo, cabe ao jurisdicionado estar atento às decisões envolvendo a matéria.

Por hora, existem interpretações com bases doutrinárias, autorais (da equipe de fiscalização) e explícitas de leis e regulamentos, e que iniciam o propósito desejado, cabendo ao Ministério Público de Contas e ao Conselho de Contas implementar discussão e tomar decisão, de forma que esperasse impactar (influenciar) no aperfeiçoamento das questões atinentes às emendas parlamentares individuais de transferências especiais.

A decisão adotada acerca da questão 1, especialmente referindo-se ao que denominado “condicionantes”, deve ser convertida em comunicado geral e ou ofício circular, encaminhado a todos os Poderes Executivos no Estado (Municípios e Estado), com propósito de orientar e proteger (segurança jurídica) aos jurisdicionados desta Corte.

Cópia deste RAO, da ITC, do Parecer Ministerial e do respectivo Acórdão (ou Decisão) nestes autos, propõe-se sejam encaminhados ao TCU e à ATRICON vez que aqui mencionados e que possam interessar no tema, inclusive em questões que neste RAO se tem por competência do TCU, especificamente, as ações praticadas enquanto o recurso encontra-se na União (ainda sem ingresso no beneficiado, ocasião em que torna proprietário), isto é condições para liberar recursos (exemplos: justificativas para emendas, informação de agência bancária, ações de parlamentares – uma emenda diversos beneficiados, destinação em detrimento da modalidade finalidade definida, entre outras -, funcionamento de transfere.gov, entre outros).

Aproveitando ao ensejo, junto ao comunicado geral e ou ofício circular a ser proferido, os Poderes Executivos (potenciais beneficiados com emendas PIX) devem ser **alertados** para acompanharem anualmente a **LDO** Federal (ainda não existe emenda PIX Estadual) vez que vem trazendo regramentos e obrigações acerca do tema ao longo do período (exercício que se referir a emenda PIX), sendo que possui limitação temporal de vigência.

Considerações especiais para reflexão, subsidiar debate nesta Corte e especialmente, ciência de Chefes de Executivos

Em relação a questão 1, foi constatado algumas situações que possivelmente não cumprem com as regras constitucionais estabelecidas (existe carência de regulamentação), porém, grande parcela delas se dá em razão de aparente indução por parte de ações e envolvimento de parlamentares (federais) na distribuição dos recursos.

Os Tribunais de Contas não devem “carregar” a pecha de ineficientes e não efetuem fiscalizações adequadas, especialmente por razões que órgão federal (regras do Congresso Nacional ou, mais concretamente, uma Lei Federal regulamentando todos os aspectos, competências e demais fatos envolvendo as transferências especiais) não viabilize regras claras, portanto, necessita incorporar o protagonismo esperado pela sociedade.

Na falta destes regramentos (regulamentações), é preciso refletir e até mesmo, se for necessário, especialmente para proteção de seus jurisdicionados, agir radicalmente e, *quicá* cautelarmente determinar a suspensão do recebimento de recursos de emendas PIX por ausência de transparência e regras para sua aplicação até que estabeleçam. Aqui há um dado importante que quase 50% (entre 40 e 45%) dos recursos de emendas PIX recebidos em 2023 não tiveram execução no período (até respostas dos ofícios e as apurações), cujo indicativo dos beneficiários é justamente a ausência de maiores informações e regras para a necessária utilização.

Ou, alternativamente, aos Chefes de Executivo de somente tomar ciência (dar ciência) das emendas, por exemplo, que possuam razão ou justificativas do autor da emenda, quanto ao envio não equivalente ao mínimo de 70% dos recursos em investimentos (despesas de capital, pela constituição, obrigatória ao beneficiado), e ainda, das que não estejam pré-definidas sua definição por parlamentar, caso estejam e deseje tomar ciência, que reflita sobre ignorar o expediente do autor da emenda e como recurso pertencente ao beneficiado que são as emendas PIX, de acordo com a necessidade do Ente efetivar sua aplicação em programações finalísticas escolhida. Aos beneficiados devem caber a definição de onde e como utilizar o recurso (art. 83, II da Lei 14.791/2023).

São considerações que podem ser adotadas, desde já e doravante, por alerta pelos jurisdicionados, sob pena de eventualmente (aqui, descrevendo com excesso de rigor, mas pode ser possível ao menos questionamentos a respeito) de caracterizar ação com dolo eventual, responsabilização pessoal de agente público, inclusive possivelmente imprescritível, nos casos de vir a ser compelido um ressarcimento aos cofres da União por desvio de finalidade ou descumprimento constitucional.

Reprisando e exemplificando um evento encontrado em jurisdicionado visitado *in loco* nesta auditoria, por interpretação (equipe de auditoria): determinado vereador solicitou a um Deputado Federal recurso para adquirir uma bicicleta para um atleta profissional (ressalva-se que é um exemplo e que se trata de uma visão geral, pois esta auditoria não avaliou a existência ou não de políticas públicas ao esporte no orçamento municipal respectivo). Efetivada uma emenda, modalidade transferência especial, foi oficiado ao município que seria para adquirir o equipamento ([Anexo I](#)). Naturalmente, foi ultrapassado os limites constitucionais que determinam propriedade dos recursos ao Ente para aplicação discricionária (dentro das regras).

Com todas as *vênias*, é preciso refletir antes do aceite no transfere.gov, pois, no caso mencionado anteriormente, a partir da liberação da emenda o vereador e o parlamentar, possivelmente burlando regras e se utilizando do executivo, se tranquilizam aguardando que o atleta, seus familiares, fãs, adeptos do esporte retribuam eleitoralmente (votos e apoio), enquanto, o Chefe do Executivo ao adquirir e distribuir o equipamento assume um risco (até porque, oficialmente é ele quem define aonde aplicar) de cometer “dolo eventual” e sujeitar-se, inclusive seus descendentes, a uma fiscalização e, eventual ação de ressarcimento, quiçá, imprescritível.

No caso concreto, para ciência, o jurisdicionado não executou, e alega não pretender sem antes efetuar uma consulta a esta Corte, o que, pelas razões expostas neste relatório, referindo-se a obrigações (programa finalístico – TCU tem por condicionante) sem definição de competência, poderá ensejar uma orientação que diante da autonomia e independência dos órgãos podem ter interpretações e orientações distintas, conseqüentemente, não propiciando segurança jurídica ao jurisdicionado.

Deve-se atentar e refletir: o parlamentar não faz favor ao beneficiário com emendas PIX, mas sim, lhes foi concedido uma liberalidade de recursos do orçamento federal a serem distribuídos em (para) cumprimento de artigo constitucional (166-A), e ao utilizar-se de beneficiário, mais especificamente de municípios, para alcançar terceiros (associações, federações, clubes e outras entidades privadas que representam cidadãos específicos - identificados) **podem estar burlando os princípios e regras do comando à matéria, "empurrando" o beneficiário ao complemento das ações;**

Por fim,

A fiscalização in loco (questões 2 e 3) avaliando a aplicação específica do recurso, isto é, contratos e execuções, alcançando alguns municípios selecionados (Barra de São Francisco, Colatina, Santa Teresa, São Roque do Canaã, Viana e Vila Velha) não encontrou irregularidades a respeito.

Para fiscalização (avaliação) em caráter geral, cujos aspectos relacionam-se à questão 1, isto é, uma matéria ainda controversa, pois não há uma definição de competência para apuração (e julgamento), uma vez que planejou-se tratar a questão, debatê-la, interpretar e provocar reflexões e interpretações, não houve conversão em achados de auditoria, até porque, além da carência quanto a definição de competência, também da falta de regulamentos específicos para enquadramento.

5 PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Considerando o exposto, a equipe de fiscalização conclui que não há encaminhamentos a serem propostos ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

5.1 Arquivamento de processo (art. 207, III, do RITCEES)

I – Em relação a aplicação dos recursos (Naquilo que não está em discussão (embora possa ser alterado já que se entende que aplicação e condicionantes devem ter um único Tribunal de Contas titular de competência para fiscalizar), nos quesitos economicidade e impessoalidade nos jurisdicionados auditados in loco, isto é, Barra de São Francisco, Colatina, Santa Tereza, São Roque do Canaã, Viana e Vila Velha,

registrar que, seguindo os procedimentos definidos na fiscalização, reconhecer que nos processos administrativos auditados, não foram encontradas impropriedades, podendo estes fatos específicos serem arquivados.

5.2 Ciência do relatório a outros órgãos ou entidades para adoção de providências cabíveis

II - Reconhecer que nos termos constitucionais a fiscalização dos recursos públicos pertencentes aos (seus) jurisdicionados (no caso, beneficiados com transferências especiais - emendas PIX), tanto em aplicação quanto nas obrigações e vedações são de competência desta Corte de Contas, comunicando-se ao TCU e, caso entenda adequado levando o tema à ATRICON, encaminhando-lhes cópia deste RAO e seus apêndices, da ITC, do Parecer do MPC e dos votos de Conselheiros com as respectivas Decisões), para ciência;

ASSOCIACAO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS D BRASIL -
37.161.122/0001-70

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO - 00.414.607/0001-18

III – Reconhecer a importância do posicionamento (interpretações) deste Tribunal e diante da possibilidade de que o Poder Legislativo Estadual venha também a implementar as emendas parlamentares por transferências especiais, de antemão, entende-se que, após definição, os documentos pertinentes (descritos no subitem I) mereceria ser encaminhado (ainda que não seja parte nos autos) à Assembleia Legislativa para ciência.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO -
36.046.217/0001-80

5.3 Determinação de providências internas ao TCEES

IV – Após deliberação, levar à consideração da SEGEX, para que, conforme o caso, avalie a possibilidade de implementar de projeto viabilizando estudo e adequação de um painel de emendas PIX a ser disponibilizado por intermédio do sistema cidadES ou outro (espaço) adequado (para dar publicidade) nesta Corte;

5.4 Recomendação ao órgão/entidade (art. 207, V c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

V - Na conformidade das interpretações definidas no Colegiado, na medida do possível, emitir um comunicado geral e ou ofício circular a todos Poderes Executivos deste Estado (O Espírito Santo representado pela Secretaria de Estado de Governo) de forma, especialmente, a proteger seus jurisdicionados (naturais). Para evitar conflitos, uma vez que pode haver contestação (questão de competência), utilizar-se de proposição de alerta e orientação nas deliberações.

V.1 – Para efeitos de abertura de conta bancária para receber recursos de emendas PIX, observando sempre a LDO (que tem regramento sobre o assunto), alertar para que informe no [transfere.gov](https://transfere.gov.br) a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta conta corrente específica;

V.2 Alertar os Poderes Executivos no Estado para classificar as receitas e despesas com recursos de transferências especiais sob a Fonte de Recursos 706, conforme determina Portaria Interministerial (STN) 710/2021;

V.3 Alertar aos jurisdicionados (Poderes Executivos Estaduais) da obrigação constitucional de aplicar os recursos de transferências especiais em programações finalísticas, conceituada como despesas que resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade (portanto, não os aplicar em programas de gestão).

V.4 Alertar aos jurisdicionados (Poderes Executivos) que há obrigação constitucional de aplicar no mínimo 70% dos recursos de emendas PIX em despesas de Capital, consequentemente antes dar ciência da referida emenda, não sendo obedecida tal razão percentual, abastecer o respectivo processo com pareceres jurídicos, por exemplo, se necessário for, de justificativa do parlamentar autor, da Comissão de Orçamento da Casa correspondente, e outros elementos que entender pertinente para sustentar correção.

V.5 Orientar aos jurisdicionados que não apliquem os recursos de emendas PIX em despesas com pessoal e encargos relativos a ativos e inativos e com pensionistas, bem como, em encargos referentes ao serviço da dívida;

V.6 Orientar aos beneficiários das emendas PIX que providenciem as informações necessárias junto ao sistema transfere.gov do Governo Federal e em homenagem ao princípio da transparência, que seja disponibilizado um espaço no portal da transparência do Ente onde possa ser visualizado recebimento e utilização dos recursos referentes a transferências especiais (emendas PIX) sugerindo destacar as entradas de recursos: o número da emenda (e não nome do parlamentar – para evitar possível promoção pessoal) e o valor recebido, também, para saídas: o valor, a natureza (classificação econômica), e o objeto (histórico de empenho) da despesa, bem como, para controle: o instrumento jurídico que o ampara (licitação, contratação direta) e, no caso de transferências especiais, o programa finalístico a que se vincula;

Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio - 27.165.562/00014-1

Prefeitura Municipal de Água Doce do Norte - 31.796.626/00018-0

Prefeitura Municipal de Águia Branca - 31.796.584/00018-7

Prefeitura Municipal de Alegre - 27.174.101/00013-5

Prefeitura Municipal de Alfredo Chaves - 27.142.686/00010-1

Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo - 31.796.659/00012-0

Prefeitura Municipal de Anchieta - 27.142.694/00015-8

Prefeitura Municipal de Apiacá - 27.165.604/00014-4

Prefeitura Municipal de Aracruz - 27.142.702/00016-6

Prefeitura Municipal de Atílio Vivacqua - 27.165.620/00013-7

Prefeitura Municipal de Baixo Guandu - 27.165.737/00011-0

Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco - 27.165.745/00016-7

Prefeitura Municipal de Boa Esperança - 27.167.436/00012-6

Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte - 27.167.360/00013-9

Prefeitura Municipal de Brejetuba - 01.612.674/00010-0

Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim - 27.165.588/00019-0

Prefeitura Municipal de Cariacica - 27.150.549/00011-9

Prefeitura Municipal de Castelo - 27.165.638/00013-9

Prefeitura Municipal de Colatina - 27.165.729/00017-4

Prefeitura Municipal de Conceição da Barra - 27.174.077/00013-4

Prefeitura Municipal de Conceição do Castelo - 27.165.570/00019-8

Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço - 27.174.127/00018-3

Prefeitura Municipal de Domingos Martins - 27.150.556/00011-0

Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto - 27.167.386/00018-7

Prefeitura Municipal de Ecoporanga - 27.167.311/00010-4

Prefeitura Municipal de Fundão - 27.165.182/00010-7

Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg - 04.217.786/00015-4

Prefeitura Municipal de Guaçuí - 27.174.135/00012-0

Prefeitura Municipal de Guarapari - 27.165.190/00015-3

Prefeitura Municipal de Ibatiba - 27.744.150/00016-6

Prefeitura Municipal de Ibiraçu - 27.165.208/00011-7

Prefeitura Municipal de Ibitirama - 31.726.490/00013-1

Prefeitura Municipal de Iconha - 27.165.646/00018-5

Prefeitura Municipal de Irupi - 36.403.954/00019-2

Prefeitura Municipal de Itaguaçu - 27.167.451/00017-4

Prefeitura Municipal de Itapemirim - 27.174.168/00017-0

Prefeitura Municipal de Itarana - 27.104.363/00012-3

Prefeitura Municipal de Iúna - 27.167.394/00012-3

Prefeitura Municipal de Jaguaré - 27.744.184/00015-0

Prefeitura Municipal de Jerônimo Monteiro - 27.165.653/00018-7

Prefeitura Municipal de João Neiva - 31.776.479/00018-6

Prefeitura Municipal de Laranja da Terra - 31.796.097/00011-4

Prefeitura Municipal de Linhares - 27.167.410/00018-8

Prefeitura Municipal de Mantenópolis - 27.167.345/00019-0

Prefeitura Municipal de Marataízes - 01.609.408/00012-8

Prefeitura Municipal de Marechal Floriano - 39.385.927/00012-2

Prefeitura Municipal de Marilândia - 27.744.176/00010-4

Prefeitura Municipal de Mimoso do Sul - 27.174.119/00013-7

Prefeitura Municipal de Montanha - 27.174.051/00019-6

Prefeitura Municipal de Mucurici - 27.174.069/00019-8

Prefeitura Municipal de Muniz Freire - 27.165.687/00017-1

Prefeitura Municipal de Muqui - 27.082.403/00018-3

Prefeitura Municipal de Nova Venécia - 27.167.428/00018-0

Prefeitura Municipal de Pancas - 27.174.150/00017-8

Prefeitura Municipal de Pedro Canário - 28.539.872/00014-1

Prefeitura Municipal de Pinheiros - 27.174.085/00018-0

Prefeitura Municipal de Piúma - 27.165.695/00011-8

Prefeitura Municipal de Ponto Belo - 01.614.334/00011-8

Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy - 27.165.703/00012-6

Prefeitura Municipal de Rio Bananal - 27.744.143/00016-4

Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul - 27.165.711/00017-2

Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina - 27.165.521/00015-5

Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá - 36.388.445/00013-8

Prefeitura Municipal de Santa Teresa - 27.167.444/00017-2

Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte - 36.350.312/00017-2

Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha - 27.174.143/00017-6

Prefeitura Municipal de São José do Calçado - 27.167.402/00013-1

Prefeitura Municipal de São Mateus - 27.167.477/00011-2

Prefeitura Municipal de São Roque do Canaã - 01.612.865/00017-1

Prefeitura Municipal de Serra - 27.174.093/00012-7

Prefeitura Municipal de Sooretama - 01.612.155/00014-1

Prefeitura Municipal de Vargem Alta - 31.723.570/00013-3

Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante - 31.723.497/00010-8

Prefeitura Municipal de Viana - 27.165.547/00010-1

Prefeitura Municipal de Vila Pavão - 36.350.346/00016-7

Prefeitura Municipal de Vila Valério - 01.619.232/00019-5

Prefeitura Municipal de Vila Velha - 27.165.554/00010-3

Prefeitura Municipal de Vitória - 27.142.058/00012-6

Secretaria de Estado de Governo - 27.080.530/00120-4

Vitória - ES, 18 de julho de 2024

(assinado digitalmente)

MARIO CELSO AMARAL PINTO

Auditor de Controle Externo

Matrícula 203053

(assinado digitalmente)

RAFAEL PEREIRA BELLUMAT

Auditor de Controle Externo

Matrícula 202977

(assinado digitalmente)

SANDRO BATTISTI

Auditor de Controle Externo

Matrícula 203127

Supervisão:

(assinado digitalmente)

JOSE ALBERTO SOUZA TRAZZI

Auditor de Controle Externo

Matrícula 203560



Acórdão 01153/2024-5 - Plenário

Processo: 01235/2024-5

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Auditoria

UGs: PM - Prefeitura Municipal de Vila Valério, PMA - Prefeitura Municipal de Alegre, PMA - Prefeitura Municipal de Anchieta, PMA - Prefeitura Municipal de Apiacá, PMA - Prefeitura Municipal de Aracruz, PMAB - Prefeitura Municipal de Águia Branca, PMAC - Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio, PMAC - Prefeitura Municipal de Alfredo Chaves, PMADN - Prefeitura Municipal de Água Doce do Norte, PMARN - Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo, PMAV - Prefeitura Municipal de Atílio Vivácqua, PMB - Prefeitura Municipal de Brejetuba, PMBE - Prefeitura Municipal de Boa Esperança, PMBG - Prefeitura Municipal de Baixo Guandu, PMBJN - Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte, PMBSF - Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco, PMC - Prefeitura Municipal de Cariacica, PMC - Prefeitura Municipal de Castelo, PMC - Prefeitura Municipal de Colatina, PMCB - Prefeitura Municipal de Conceição da Barra, PMCC - Prefeitura Municipal de Conceição do Castelo, PMCI - Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, PMDM - Prefeitura Municipal de Domingos Martins, PMDRP - Prefeitura Municipal de Dolores do Rio Preto, PMDSL - Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço, PME - Prefeitura Municipal de Ecoporanga, PMF - Prefeitura Municipal de Fundão, PMG - Prefeitura Municipal de Guaçuí, PMG - Prefeitura Municipal de Guarapari, PMGL - Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg, PMI - Prefeitura Municipal de Ibatiba, PMI - Prefeitura Municipal de Ibirapuçu, PMI - Prefeitura Municipal de Ibitirama, PMI - Prefeitura Municipal de Iconha, PMI - Prefeitura Municipal de Irupí, PMI - Prefeitura Municipal de Itaguaçu, PMI - Prefeitura Municipal de Itapemirim, PMI - Prefeitura Municipal de Itarana, PMI - Prefeitura Municipal de Iúna, PMJ - Prefeitura Municipal de Jaguaré, PMJM - Prefeitura Municipal de Jerônimo Monteiro, PMJN - Prefeitura Municipal de João Neiva, PML - Prefeitura Municipal de Linhares, PMLT - Prefeitura Municipal de Laranja da Terra, PMM - Prefeitura Municipal de Mantenópolis, PMM - Prefeitura Municipal de Marataízes, PMM - Prefeitura Municipal de Marilândia, PMM - Prefeitura Municipal de Montanha, PMM - Prefeitura Municipal de Mucurici, PMM - Prefeitura Municipal de Muqui, PMMF - Prefeitura Municipal de Marechal Floriano, PMMF - Prefeitura Municipal de Muniz Freire, PMMS - Prefeitura Municipal de Mimoso do Sul, PMNV - Prefeitura Municipal de Nova Venécia, PMP - Prefeitura Municipal de Pinheiros, PMP - Prefeitura Municipal de Piúma, PMPANCAS - Prefeitura Municipal de Pancas, PMPB - Prefeitura Municipal de Ponto Belo, PMPC - Prefeitura Municipal de Pedro Canário, PMPK - Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, PMRB - Prefeitura Municipal de Rio Bananal, PMRNS - Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul, PMS - Prefeitura Municipal de Serra, PMS - Prefeitura Municipal de Sooretama, PMSDN - Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte, PMSGP - Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha, PMSJC - Prefeitura Municipal de São José do Calçado, PMSL - Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina, PMSM - Prefeitura Municipal de São Mateus, PMSMJ - Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá, PMSRC - Prefeitura Municipal de São Roque do Canaã, PMST - Prefeitura Municipal de Santa Teresa, PMV - Prefeitura Municipal de Viana, PMV - Prefeitura Municipal de Vitória, PMVA - Prefeitura Municipal de Vargem Alta, PMVNI - Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante, PMVP - Prefeitura Municipal de Vila Pavão, PMVV - Prefeitura Municipal de Vila Velha

Relator: Davi Diniz de Carvalho

Assinado por
LUIZ CARLOS CICILITOTTI
DA CUNHA
17/10/2024 15:59

Assinado por
LUCIANO VIEIRA
17/10/2024 13:59

Assinado por
SERGIO ABOUDIB FERREIRA
PINTO
17/10/2024 09:39

Assinado por
SEBASTIAO CARLOS RANNA
DE MACEDO
17/10/2024 06:14

Assinado por
RODRIGO FLAVIO FREIRE
FARIAS CHAMOUN
16/10/2024 21:54

Assinado por
DAVID DINIZ DE CARVALHO
16/10/2024 20:59

Assinado por
AUGUSTO TAUFNER
DOMINGOS
16/10/2024 19:31

Assinado por
RODRIGO COELHO DO CARMO
16/10/2024 18:39

**FISCALIZAÇÃO – AUDITORIA – PLANO ANUAL DE
CONTROLE EXTERNO (2024) – RECURSOS PÚBLICOS
ORIUNDOS DAS EMENDAS PIX (TRANSFERÊNCIAS
ESPECIAIS) – INOCORRÊNCIA DE IMPROPRIEDADES
OU IRREGULARIDADES – EXPEDIR
RECOMENDAÇÕES – ARQUIVAR.**

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO:

I RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada em cumprimento ao Plano Anual de Controle Externo (PACE) para o Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações (NOF), com objetivo de fiscalizar a aplicação de recursos oriundos do orçamento da União, advindos das emendas parlamentares individuais, Emenda Constitucional 105/2019 (art. 166-A), na modalidade denominada de Transferência Especial, popularmente conhecida por emenda PIX, e que foram repassados a Poderes Executivos em solo capixaba.

O objetivo definido para auditoria foi verificar a legalidade, impessoalidade e economicidade na execução dos recursos públicos oriundos das Emendas PIX (Transferências Especiais), utilizando, preferencialmente, eventuais matrizes de risco elaboradas pelo Núcleo de Informações Estratégicas.

Para o alcance do objetivo da fiscalização, foram propostas as seguintes questões de auditoria:

Q1 - Legalidade - Observância aos comandos do Art. 166-A da CF/88 e legislação relacionada - i) Os municípios abriram e movimentaram recursos em conta bancária específica? ii) Os municípios classificaram receitas e despesas sob a fonte de recursos definida pelo STN? iii) Os recursos foram alocados em programações finalísticas do executivo local? iv) Obedeceu-se a razão de aplicar no mínimo 70% em despesas de capital e no máximo 30% em custeio? v) Há evidências de aplicação em despesas vedadas constitucionalmente (pessoal e dívida)? vi) Há medidas aparentes quanto a prestação de contas e transparência na utilização do recurso?

Q2 - Economicidade - Observância aos preços contratados e pagos, interesse público na despesa, bem como contraprestação em bens e ou serviços - comandos do Art. 166-A da CF/88 e legislação relacionada - i – atendem ao

interesse público? ii) estão de acordo com o valor efetivamente licitado e ou contratado? iii – as despesas foram efetivamente liquidadas? iv – tiveram preços justificados?

Q3 - Impessoalidade – Observância de promoção pessoal e ou direcionamento nas contratações: i – existe nos processos de pagamentos analisados indícios de promoção de agentes públicos, especialmente, do autor da emenda pix? ii – existe indícios de favorecimento na contratação da empresa recebedora dos recursos, inclusive na coincidência com pagamentos (contratações) de uma mesma empresa em diversos Entes com fonte de recursos das emendas pix?

A partir da fiscalização realizada, o NOF elaborou o Relatório de Auditoria 4/2024 (doc. 8), que apontou a inexistência de irregularidades decorrentes da investigação das questões Q1, Q2 e Q3. Na sequência, a unidade técnica emitiu a Instrução Técnica Conclusiva (ITC) 3750/2024 (doc. 70), em que propôs, em síntese, o encaminhamento de recomendações e alertas aos jurisdicionados, com fundamento nas proposições contidas no Relatório de Auditoria 4/2024 (doc. 8).

O Ministério Público junto ao Tribunal (MPC), por meio do Parecer MPC 5023/2024 (doc. 71), da lavra do Exmo. Procurador de Contas Luís Henrique Anastácio da Silva, anuiu integralmente aos termos da ITC 3750/2024 (doc. 70).

É o relatório.

II FUNDAMENTOS

Ao examinar os autos, com apoio no Relatório de Auditoria 4/2024 (doc. 8), verifico que a unidade técnica realizou fiscalização a respeito da aplicação de recursos oriundos do orçamento da União, advindos das emendas parlamentares individuais, Emenda Constitucional 105/2019 (art. 166-A), na modalidade denominada de Transferência Especial, popularmente conhecida por emenda PIX, e que foram repassados a Poderes Executivos em solo capixaba.

O objetivo definido para auditoria foi verificar a legalidade, impessoalidade e economicidade na execução dos recursos públicos oriundos das Emendas PIX (Transferências Especiais), utilizando, preferencialmente, eventuais matrizes de risco elaboradas pelo Núcleo de Informações Estratégicas.

De acordo com o Relatório de Auditoria 4/2024 (doc. 8), não foram constatadas impropriedades ou irregularidades decorrentes da investigação das questões de

auditoria traçadas inicialmente (Q1, Q2 e Q3), muito embora o referido relatório tenha ponderado acerca de recomendações decorrentes da questão Q1.

O posicionamento supracitado encontrou amparo na ITC 3750/2024 (doc. 70), que o endossou em quase sua totalidade. A única divergência identificada reside na definição da competência para fiscalizar as emendas PIX. Diferentemente do relatório de auditoria, a ITC sugeriu a desconsideração da sugestão proposta no aludido relatório, em razão da pendência de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 7688 e 7695) no Supremo Tribunal Federal, que versam sobre a constitucionalidade desse tipo de emenda.

Para melhor compreensão dos fundamentos apresentados na análise técnica contida na ITC 3750/2024 (doc. 70), destaco o trecho abaixo:

(...)

4. ANÁLISE TÉCNICA

De acordo com o relatório de auditoria sob análise não foram constatadas impropriedades ou irregularidades decorrentes da investigação das questões **Q1, Q2 e Q3**. Entretanto, o relatório de auditoria trouxe diversas recomendações decorrentes da questão **Q1**, transcrita a seguir:

Q1 - Legalidade - Observância aos comandos do Art. 166-A da CF/88 e legislação relacionada - i) Os municípios abriram e movimentaram recursos em conta bancária específica? ii) Os municípios classificaram receitas e despesas sob a fonte de recursos definida pelo STN? iii) Os recursos foram alocados em programações finalísticas do executivo local? iv) Obedeceu-se a razão de aplicar no mínimo 70% em despesas de capital e no máximo 30% em custeio? v) Há evidências de aplicação em despesas vedadas constitucionalmente (pessoal e dívida)? vi) Há medidas aparentes quanto a prestação de contas e transparência na utilização do recurso?

A equipe de auditoria discorda que a apuração da questão **Q1** seria de competência do TCU fiscalizar, por entender como um recurso único, pois desde seu ingresso nos cofres do beneficiado a ele pertence, portanto, tudo relacionado com ele legitima este Tribunal de Contas Estadual a agir. Ao TCU, caberia avaliações enquanto o recurso estivesse em poder da União, uma vez repassado (sem convênio ou congênere), não mais.

Para a equipe existe uma ausência de regulamentação (legal) ao tratamento das transferências especiais, do tipo, o conceito (ao menos para aqueles fins) de programações finalísticas. Ausência de normativo esclarecendo a participação dos parlamentares no que diz respeito a definir se gasto é com custeio ou investimento, direcionar onde e para quem deve ser o gasto e várias outras questões, que, aparentemente, a prática não está demonstrando consonância com a literalidade do **Art. 166-A da CF 88**.

No entendimento da equipe a competência é essencial para que esta Corte possa orientar e proteger seus jurisdicionados na aplicação adequada ao entendimento do Tribunal e, bem como, para questões de planejamento tático e estratégico desta Corte, que pelo segundo ano consecutivo efetua fiscalização em recursos de emendas PIX sem a confirmação de competência para tal.

Sendo assim, em relação a questão **Q1**, o posicionamento da equipe foi de apresentar medidas propositivas em formato de alerta e orientação, conforme **item 5.4. da Proposta de Encaminhamento do Relatório de Auditoria 00004/2024-7** (fls. 58/59 da peça 08):

5.4 Recomendação ao órgão/entidade (art. 207, V c.c. art. 329, §7º, do RITCEES)

V - Na conformidade das interpretações definidas no Colegiado, na medida do possível, emitir um comunicado geral e ou ofício circular a todos Poderes Executivos deste Estado (O Espírito Santo representado pela Secretaria de Estado de Governo) de forma, especialmente, a proteger seus jurisdicionados (naturais). Para evitar conflitos, uma vez que pode haver contestação (questão de competência), utilizar-se de proposição de alerta e orientação nas deliberações.

V.1 – Para efeitos de abertura de conta bancária para receber recursos de emendas PIX, observando sempre a LDO (que tem regrado sobre o assunto), alertar para que informe no transfere.gov a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta conta corrente específica;

V.2 Alertar os Poderes Executivos no Estado para classificar as receitas e despesas com recursos de transferências especiais sob a Fonte de Recursos 706, conforme determina Portaria Interministerial (STN) 710/2021;

V.3 Alertar aos jurisdicionados (Poderes Executivos Estaduais) da obrigação constitucional de aplicar os recursos de transferências especiais em programações finalísticas, conceituada como despesas que resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade (portanto, não os aplicar em programas de gestão).

V.4 Alertar aos jurisdicionados (Poderes Executivos) que há obrigação constitucional de aplicar no mínimo 70% dos recursos de emendas PIX em despesas de Capital, consequentemente antes dar ciência da referida emenda, não sendo obedecida tal razão percentual, abastecer o respectivo processo com pareceres jurídicos, por exemplo, se necessário for, de justificativa do parlamentar autor, da Comissão de Orçamento da Casa correspondente, e outros elementos que entender pertinente para sustentar correção.

V.5 Orientar aos jurisdicionados que não apliquem os recursos de emendas PIX em despesas com pessoal e encargos relativas a ativos e inativos e com pensionistas, bem como, em encargos referentes ao serviço da dívida;

V.6 Orientar aos beneficiários das emendas PIX que providenciem as informações necessárias junto ao sistema transfere.gov do Governo Federal e em homenagem ao princípio da transparência, que seja disponibilizado um espaço no portal da transparência do Ente onde possa ser visualizado recebimento e utilização dos recursos referentes a transferências especiais (emendas PIX) sugerindo destacar as entradas de recursos: o número da emenda (e não nome do parlamentar – para

evitar possível promoção pessoal) e o valor recebido, também, para saídas: o valor, a natureza (classificação econômica), e o objeto (histórico de empenho) da despesa, bem como, para controle: o instrumento jurídico que o ampara (licitação, contratação direta) e, no caso de transferências especiais, o programa finalístico a que se vincula;

Constata-se que a análise posta no relatório, após discussão e definição do tema, propõe um “comunicado geral” ou ofício circular à disposição de todos os Executivos do Estado do Espírito Santo (emendas PIX só para Município e Estado), com propósito de orientar e dar segurança jurídica aos jurisdicionados desta Corte.

A equipe propôs ainda dar ciência do relatório ao TCU, à ATRICON e à Assembléia Legislativa para adoção de providências cabíveis quanto as questões de legalidade e competência relacionados ao tema, conforme **item 5.2. da Proposta de Encaminhamento do Relatório de Auditoria 00004/2024-7** (fl. 57 da peça 08):

5.2 Ciência do relatório a outros órgãos ou entidades para adoção de providências cabíveis

II - Reconhecer que nos termos constitucionais a fiscalização dos recursos públicos pertencentes aos (seus) jurisdicionados (no caso, beneficiados com transferências especiais - emendas PIX), tanto em aplicação quanto nas obrigações e vedações são de competência desta Corte de Contas, comunicando-se ao TCU e, caso entenda adequado levando o tema à ATRICON, encaminhando-lhes cópia deste RAO e seus apêndices, da ITC, do Parecer do MPC e dos votos de Conselheiros com as respectivas Decisões), para ciência;

ASSOCIACAO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS D BRASIL - 37.161.122/0001-70

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO - 00.414.607/0001-18

III – Reconhecer a importância do posicionamento (interpretações) deste Tribunal e diante da possibilidade de que o Poder Legislativo Estadual venha também a implementar as emendas parlamentares por transferências especiais, de antemão, entende-se que, após definição, os documentos pertinentes (descritos no subitem I) mereceria ser encaminhado (ainda que não seja parte nos autos) à Assembleia Legislativa para ciência.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - 36.046.217/0001-80

Além disso, a equipe propôs a implementação neste Tribunal de Contas de projeto viabilizando estudo e adequação de um painel de emendas PIX, a ser disponibilizado por intermédio do sistema cidadES ou outro (espaço) adequado (para dar publicidade) nesta Corte, conforme **item 5.3. da Proposta de Encaminhamento do Relatório de Auditoria 00004/2024-7** (fl. 57 da peça 08):

5.3 Determinação de providências internas ao TCEES

IV – Após deliberação, levar à consideração da SEGEX, para que, conforme o caso, avalie a possibilidade de implementar de projeto

viabilizando estudo e adequação de um painel de emendas PIX a ser disponibilizado por intermédio do sistema cidadES ou outro (espaço) adequado (para dar publicidade) nesta Corte;

De fato, analisando-se o Relatório de Auditoria, constata-se que, acerca das competências de fiscalização das emendas PIX, tanto da aplicação dos recursos, quanto das obrigações a serem cumpridas pelo beneficiado, que existe a necessidade de estabelecer os papéis e limites dos órgãos fiscalizadores envolvidos no processo e de dar segurança jurídica aos jurisdicionados quanto a correta aplicação dos recursos.

Contudo, existem duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade no STF (ADI 7688 e 7695) questionando a emenda pix. Inclusive a **ADI 7688** requer que seja competência exclusiva do TCU sua fiscalização. No âmbito dessa ADI, já consta uma decisão monocrática do Ministro Flávio Dino, adotada pelo Plenário, que reconhece a competência da União (TCU e CGU) para fiscalizar, conforme resumo oficial publicado no Informativo 1146-STF, nos seguintes termos:

Resumo Oficial

A execução de emendas ao orçamento deve obedecer a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, impedindo-se qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares. **O Poder Executivo tem o dever de averiguar, à luz dos requisitos técnicos constantes no texto constitucional, nas normas legais e regulamentares, a aptidão para a referida execução, de modo motivado e transparente.**

Nesse contexto, revela-se incompatível com a ordem constitucional a execução privada e secreta do orçamento público, motivo pelo qual as emendas parlamentares impositivas não devem ficar ao livre arbítrio ou sob a liberdade absoluta do autor da emenda.

Ademais, existe uma quantidade alta de emendas parlamentares de execução impositiva nas normas orçamentárias já em vigor, especialmente quando comparado com países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, em apreciação conjunta, referendou, conforme as respectivas atas de julgamento, (i) a decisão que, entre outras determinações, (a) obrigou, de forma prévia ao recebimento dos recursos, a inserção (na plataforma eletrônica específica do Orçamento da União) de planos de trabalho, objeto a ser executado, sua finalidade, a estimativa de recursos para a execução e o prazo da execução, bem como a classificação orçamentária da despesa, e **(b) a plena incidência dos controles externo e interno (CF/1988, arts 70, 71 e 74); (ii) a decisão que admite, excepcionalmente, a continuidade da execução das “emendas Pix” nas hipóteses de obras já em andamento e de calamidade pública, caso observadas as condições específicas fixadas; e (iii) a decisão que, além de outras medidas, sustou a execução de emendas impositivas até que os Poderes Legislativo e Executivo, em diálogo institucional, regulem os novos procedimentos, nos moldes dos fundamentos decisórios.** (grifo nosso)

Portanto, a decisão determinou que o atendimento dos requisitos de transparência e rastreabilidade fosse promovido pelo Poder Executivo federal, no uso de seu poder regulamentar (art. 84, incs. II e IV, da CF). Ou

seja, a decisão, acata o entendimento do Ministro Flávio Dino, que em decisão monocrática, determinou que as transferências especiais fossem fiscalizadas conforme os **artigos 70, 71 e 74 da CF88**, e os controles exercidos mediante a atuação do TCU e da CGU, inclusive quanto às transferências realizadas anteriormente a esta decisão.

Deste modo, considerando que a definição da competência para fiscalização das emendas PIX está sendo tratada pelo STF, entende-se que **deve ser desconsiderada** a sugestão da equipe técnica para que esta Corte reconheça que a fiscalização dos recursos públicos decorrentes das emendas PIX, tanto em aplicação quanto nas obrigações e vedações, são de competência desta Corte de Contas.

Quanto as demais sugestões, proposições de alertas e orientações apontados pela equipe técnica no ROA e seus apêndices, entende-se que são importantes para uniformização de procedimentos, trazer mais segurança ao jurisdicionado e dar maior transparência na aplicação dos recursos decorrentes das emendas PIX.

Sendo assim, diante do exposto, sugere-se que sejam acatadas as demais recomendações propostas pela equipe técnica no **Relatório de Auditoria 00004/2024-7**.

No processo em questão, por estar em total acordo com as conclusões da ITC 3750/2024 (doc. 70) e do Parecer MPC 5023/2024 (doc. 71), e considerando a ausência de irregularidades nas questões de auditoria analisadas no Relatório de Auditoria 4/2024 (doc. 8), acolho as recomendações da unidade técnica, voltadas ao aprimoramento dos procedimentos relativos às transferências de recursos por meio de emendas parlamentares individuais, bem como à promoção de mais transparência e eficiência na aplicação desses recursos.

III DELIBERAÇÃO

Ante o exposto, acompanho o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCEES, e **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação:

DAVI DINIZ DE CARVALHO

CONSELHEIRO RELATOR

1. ACÓRDÃO TC-1153/2024:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas em:

1.1. RECOMENDAR à Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGEX) a avaliação da possibilidade de implementação de projeto estudo e formulação de um “painel de emendas PIX”, a ser disponibilizado por intermédio do sistema cidadES, ou outro meio adequado (para fins de publicidade) no âmbito deste TCEES, observando-se o disposto no art. 8º da Resolução 361/2022;

1.2. RECOMENDAR ao Poder Executivo do Estado e de todos os Municípios, conforme proposições de alertas e orientações contidas nas deliberações do Relatório de Auditoria 4/2024, que adotem as seguintes ações:

1.2.1 INFORMAR no transfere.gov a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta conta corrente específica, para receber recursos de emendas PIX, observando sempre o regramento sobre o assunto contido na LDO e na IN TCU 93/2024;

1.2.2 CLASSIFICAR as receitas e despesas com recursos de transferências especiais sob a Fonte de Recursos 706, conforme determina Portaria Interministerial (STN) 710/2021;

1.2.3 DEFINIR a destinação (aplicação) dos recursos das emendas PIX nos termos da Constituição Federal, art. 166-A c/c art. 6º, §4º, da Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI PR 1/2023, e, também com art. 83, inciso II, da Lei Federal 14.791/2023 (LDO).

1.2.4 APLICAR os recursos de transferências especiais em programações finalísticas, conceituada como despesas que resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade (portanto, não os aplicar em programas de gestão);

1.2.5 APLICAR os recursos das emendas PIX no mesmo grupo de natureza de despesa que recebê-los, isto é, custeio ou investimento (conforme transfere.gov);

1.2.6 NÃO APLICAR os recursos de emendas PIX em despesas com pessoal e encargos relativas a ativos e inativos e com pensionistas, bem como, em encargos referentes ao serviço da dívida;

1.2.7 PROVIDENCIAR as informações necessárias junto ao sistema transfere.gov do Governo Federal, baseado nas exigências da **LDO e na IN TCU 93/2024**;

1.2.8 DISPONIBILIZAR nos portais de transparência as informações sobre recebimento e utilização dos recursos referentes a transferências especiais (emendas PIX), destacando as entradas de recursos: o número da emenda (e não nome do parlamentar – para evitar possível promoção pessoal) e o valor recebido; também, para saídas: o valor, a natureza (classificação econômica), e o objeto (histórico de empenho) da despesa; bem como, para controle: o instrumento jurídico que o ampara (licitação, contratação direta) e, no caso de transferências especiais, o programa finalístico a que se vincula;

1.3. DAR CIÊNCIA à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo sobre esta Decisão, encaminhando à Casa Legislativa cópias do Relatório de Auditoria 4/2024 e seus apêndices, da ITC 3750/2024, do Parecer MPC 5023/2024;

1.4. ENCAMINHAR cópia do Relatório de Auditoria 4/2024 e seus apêndices, da ITC 3750/2024 e do Parecer MPC 5023/2024 ao Tribunal de Contas da União, à Controladoria-Geral da União e à ATRICON;

1.5. ARQUIVAR os autos, na forma do art. 330, inciso I, do RITCEES.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 10/10/2024 - 53ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Davi Diniz de Carvalho (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Presidente

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões