



MUNICÍPIO DE PANCAS
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Unidade Central de Controle Interno



RECOMENDAÇÃO Nº 005/2024 – UCCI

Ao: Excelentíssimo Prefeito Municipal de Pancas
SENHOR SIDICLEI GILES DE ANDRADE

C/c: Ilma. Senhora
EUGÊNIA DOMICIANO DAZILIO OLIVEIRA
Secretária Municipal de Finanças
Pancas/ES

Referência: Transferências Especiais

A UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO, por seu Controlador Geral, no uso de suas atribuições, com fulcro na Lei Complementar Municipal nº 008/2012, demais dispositivos legais e normativos, que confere a UCCI a função de desenvolver ação orientativa e preventiva no sentido de contribuir para a garantia da legalidade, da moralidade e de probidade dos atos da administração, podendo para tanto, expedir recomendações visando à melhoria dos serviços públicos, e,

CONSIDERANDO que a Emenda Constitucional n. 105/2019, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2020, acrescentou ao texto constitucional o artigo 166-A, estabelecendo novos mecanismos e regras para a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, mediante emendas ao projeto da lei orçamentária anual da União;

CONSIDERANDO que a modalidade de transferência especial foi concebida por meio da edição da Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019 (EC nº 105, de 2019), a qual criou uma nova modalidade de transferência, exclusivamente para o repasse de recursos das emendas parlamentares individuais a Estados, Distrito Federal ou Municípios;



MUNICÍPIO DE PANCAS
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Unidade Central de Controle Interno



CONSIDERANDO que a Atricon emitiu a Nota Recomendatória (NR) nº 01/2022, orientando os Tribunais de Contas dos Estados e dos municípios sobre a fiscalização dos recursos das transferências especiais ao orçamento da União, as chamadas “emendas pix”;

CONSIDERANDO que as transferências especiais pertencerão ao ente federado no ato das efetivas remessas financeiras;

CONSIDERANDO a necessidade de conferir o maior grau de transparência possível à execução dos recursos e sua importância como mecanismo de *accountability* e controle social;

CONSIDERANDO o papel dos órgãos de controle na fiscalização da regularidade das despesas e no enfrentamento ao desperdício de recursos públicos;

CONSIDERANDO a necessidade de esclarecer eventuais dúvidas quanto à competência para a realização do controle dos recursos repassados pela União e/ou pelos Estados a título de transferências especiais;

CONSIDERANDO que as transferências especiais não integrarão a receita dos Estados, 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 da Constituição da República, e de endividamento do ente federado;

RECOMENDA

com fundamento nos arts. 31, 37, 70, 74, 75 e 166-A da Constituição Federal, e na **Nota Recomendatória (NR) nº 01/2022**, na **Instrução Normativa TCU Nº 93, de 17 de janeiro de 2024**, nos arts. 4º e 12 da Resolução TCE-ES nº 227/2011, bem como na Instrução Normativa TCE-ES nº 68/2020 ao Executivo Municipal, com o fito de **esclarecer aspectos relacionados às transferências especiais**.



Em primeiro lugar, cabe destacar que:

1. DA MODALIDADE DE TRANSFERÊNCIA ESPECIAL

A modalidade de **transferência especial** foi concebida por meio da edição da Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019 (EC nº 105, de 2019), a qual criou uma nova modalidade de transferência, exclusivamente para o repasse de recursos das emendas parlamentares individuais a Estados, Distrito Federal ou Municípios.¹ Dirley da Cunha Júnior e Marcelo Novelino (2024, p. 584) oferecem lapidar síntese acerca do assunto:

A EC 105, de 12 de dezembro de 2019, acrescentou o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária anual. E prevê o art. 166-A, que 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 duas modalidades: I – transferência especial; ou II – transferência com finalidade definida. Esses recursos transferidos por meio das emendas individuais impositivas não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para cálculo dos limites de despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 6º do art. 166-A, e de endividamento do ente federado. Todavia a EC 105/2019 vedou, em qualquer caso, a aplicação desses recursos 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.²

Registra-se que em razão da velocidade com que os recursos transferidos chegam aos seus beneficiários, essa modalidade de repasse passou a ser conhecida como “**Emenda Pix**”, em referência ao modelo de pagamento eletrônico instantâneo em real brasileiro e à arquitetura simplificada dos repasses que dispensam a intermediação por instituição financeira e,

¹ <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/sobre-a-plataforma-mais-brasil/transferencias-especiais/o-que-sao-transferencias-especiais>

² JÚNIOR, Dirley da Cunha; NOVELINO, Marcelo. **Constituição federal para concursos**. 15. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.



consequentemente, o pagamento de taxa de administração (inciso I do § 2º do artigo 166-A da Constituição Federal).³

2. DAS REFLEXÕES ACERCA DOS FATOS E FUNDAMENTOS QUE JUSTIFICAM A RECOMENDAÇÃO

Caio Gama Mascarenhas (18 de novembro de 2023) explica que: “Na linguagem dos noticiários, a Emenda Pix virou sinônimo de uma espécie de “repasso sem transparência que dribla a fiscalização”, facilitando gastos ruins, improbidade administrativa e corrupção.” Ele aponta, também, que:

[...] deve-se admitir que há problemas com o *accountability* no procedimento das Emendas Pix (ou transferências especiais). Não se ignora que as transferências especiais se encontram dentro de um contexto de falta de transparência orçamentária que envolve outras questões como o próprio desvio de finalidade das emendas RP9 (vulgo “orçamento secreto”). A diferença é que as emendas RP9, em sua execução, careciam de transparência em relação aos parlamentares que seriam os reais autores das emendas e os gastos no destino (ausência de *accountability* na origem e no destino). No caso das transferências especiais, os autores das emendas são conhecidos, o problema residiria na transparência e execução orçamentária dos recursos repassados, não mais submetidos ao controle da Corte de Contas federal (ausência de *accountability* no destino).⁴

O art. 166-A da Constituição Federal estabeleceu que os recursos pertencem ao ente beneficiário a partir do momento da transferência financeira e não definiu qualquer regra acerca do formato de aplicação financeira para esses recursos. Portanto, cabe ao ente beneficiário decidir o melhor modelo de aplicação e utilização dos rendimentos desses recursos, observando as disposições definidas pela Constituição.

³NOTA TÉCNICA N. 01/2024/SGCE/TCE-RO

⁴MASCARENHAS, Caio Gama. **Improbidade, corrupção e os quatro gargalos das Emendas Pix**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-nov-18/caio-gama-improbidade-corruptao-e-os-quatro-gargalos-das-emendas-pix/>>. Acesso em: 30/07/2024.



Quadra ressaltar que, há inúmeras matérias jornalísticas que tentam investigar e reportar informações precisas sobre o famigerado instituto das Emendas pix. Em todas há algum aceno sobre a dificuldade ou obscuridade de acesso aos dados. Não por outra razão, a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) apresentou uma ação no Supremo Tribunal Federal para questionar as referidas emendas. Para a Abraji, “O Estado de Direito não pode admitir repasses sem finalidade definida e sem critério definido, por representar arbitrariedade inconstitucional”.⁵

3. DOS ALERTAS E RECOMENDAÇÕES DA CONTROLADORIA

É notório que o modelo inovador de transferência especial demanda a implementação de medidas rigorosas para garantir o seu processamento em conformidade com os princípios constitucionais da transparência, da responsabilidade fiscal e do dever de prestação de contas. Não por outra razão, a Controladoria-Geral do Município de Pancas/ES, com fulcro no art. 166-A da CRFB/88, (CGM) **RECOMENDA**, ao Prefeito Municipal de Pancas/ES, que:

a) **a execução desses recursos seja realizada observando-se todo o arcabouço normativo vigente sobre transferências especiais** – p. ex.: a Constituição do Brasil, a Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI), a Portaria Interministerial nº 252, de 19 de junho de 2020 e a **Instrução Normativa TCU Nº 93, de 17 de janeiro de 2024**.⁶

ALERTA que:

b) **a fiscalização eficaz exige não apenas a transparência no processo de transferência de recursos, mas também a possibilidade de controle contínuo.**

Lembre-se:

⁵ **ADI 7688** – Abraji entra com ação no Supremo contra 'emendas pix' do Congresso. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-jul-26/abraji-entra-com-acao-no-supremo-contr-emendas-pix-do-congresso/>>. Acesso em: 30/07/2024.

⁶ Dispõe sobre a fiscalização, pelo Tribunal de Contas da União, de recursos alocados aos estados, Distrito Federal e municípios por meio de transferências especiais, conforme previsto no inciso I do art. 166-A da Constituição Federal.



MUNICÍPIO DE PANCAS
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Unidade Central de Controle Interno



Art. 6º, § 3º da IN TCU nº 93/2024. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades na execução das transferências especiais perante. (Grifos nossos)

Por oportuno, trago a lume as **recomendações extraídas da Nota Técnica nº 01/2024/SGCE/TCE-RO, aos Municípios do Estado de Rondônia quanto ao emprego, gestão e controle dos recursos oriundos das transferências especiais de que trata a Emenda Constitucional n. 105/2019.** Confira:

- a) Registrem no portal Transferegov.br (disponível em: <https://portal.transferegov.sistema.gov.br/portal/home>), para fins de transparência e controle social das transferências especiais, os dados e informações referentes à execução dos recursos recebidos;
- b) Demonstrem detalhadamente a execução orçamentária e financeira oriundas de transferências especiais nos demonstrativos fiscais;
- c) Registrem a receita decorrente de transferência especial conforme classificação definida pelo órgão central do Sistema de Contabilidade Federal;
- d) Apliquem as transferências especiais em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente beneficiário (§2º, inciso III, artigo 166-A da Constituição Federal de 1988);
- e) Não empreguem tais recursos para o pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos e com pensionistas (§1º, inciso I, artigo 166-A);
- f) Observem os percentuais de aplicação dos recursos de transferências especiais em despesas de capital (mínimo 70%) e de custeio (máximo 30%) (§5º, inciso II, artigo 166- A da Constituição Federal de 1988);
- g) Promovam a exclusão dos recursos de transferências especiais da base de cálculo da receita corrente líquida para fins de repartição e de cálculo do limite de despesa com pessoal e de endividamento do ente federado, nos termos do §16 do artigo 166 da Constituição da República;



MUNICÍPIO DE PANCAS
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Unidade Central de Controle Interno



- h) Promovam a abertura de contas bancárias para movimentação das transferências especiais, quando houver, conforme § 2º do artigo 7º da Portaria Interministerial ME/SEGOV n. 6.411, de 15/06/2021, e registrem os respectivos dados na plataforma Transferegov.br;
- i) Atentem-se para a possibilidade de firmarem contratos de cooperação técnica para subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos, mediante análise de conveniência e oportunidade, devidamente fundamentada;
- j) Divulguem em seção específica do respectivo Portal de Transparência: i) os valores das transferências recebidas, contendo informações sobre a autoria, o valor previsto e realizado, objeto, função de governo; ii) a execução orçamentária e financeira oriunda de transferências disciplinadas pela EC n. 105/2019, contendo no mínimo empenho, liquidação e pagamento, e ainda a classificação orçamentária (unidade orçamentária, a função, a subfunção, categoria econômica, grupo, modalidade de aplicação, elemento de despesa e a fonte dos recursos).

ATENÇÃO:

1. Embora as transferências especiais não dependam da celebração de convênios ou instrumentos congêneres, a vedação de repasse de recursos de que trata a alínea “a” do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, também se aplica para esta modalidade de transferência.⁷

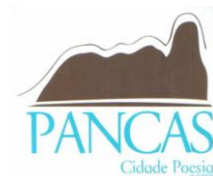
4. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Unidade Central de Controle Interno de Pancas, por meio das suas orientações e recomendações, objetiva auxiliar na prevenção de práticas ineficientes, antieconômicas, e que possam acarretar prejuízos ao Poder Público, além de assegurar o cumprimento de leis, regulamentos e diretrizes da Administração Pública do Poder Executivo Municipal.

⁷Conforme disposto na alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, é vedada a realização de transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, nos três meses que antecedem o pleito eleitoral.



MUNICÍPIO DE PANCAS
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Unidade Central de Controle Interno



Sem mais para o momento, a Controladoria-Geral Municipal renova protestos de estima e distinta consideração.

Pancas/ES em 27 de agosto de 2024

Respeitosamente,