



Nota Técnica nº 02/2021

**Transferência Especial da União aos demais Entes  
(art. 166-A da CF). Modalidade restrita às emendas  
individuais.**

**Consultores Designados:**

Eugênio Greggianin  
Helio Henrique Diógenes Rego  
Marcelo de Rezende Macedo  
Mário Luis Gurgel de Souza

**Brasília, fevereiro /2021**

© 2019 Câmara dos Deputados. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.

## SUMÁRIO

I. TRANSFERÊNCIAS OBRIGATÓRIAS versus VOLUNTÁRIAS .....	3
II. TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS PREVISTAS NO ART. 166-A .....	4
III. USO DE TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS PARA EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL.....	6
IV. PRINCIPAIS CONCLUSÕES.....	11
V. ANEXO - QUADRO 1 - COMPARATIVO .....	13

Esse trabalho atende solicitação e consultas de vários parlamentares<sup>1</sup> acerca da possibilidade de extensão, para as emendas de bancada estadual, do disposto no artigo 166-A, incluído pela Emenda Constitucional nº 105/2019, que autoriza a transferência “especial” de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios sem a necessidade de convênios ou congêneres, atendidas certas condições.

Quando da tramitação do PLDO 2021, foi incluído pelo Congresso Nacional o § 1º do art. 76 da LDO 2021 (Lei nº 14.116 de 31/12/2020) determinando que o disposto no art. 166-A da Constituição poderia ser aplicado às programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual.

Nas razões do veto, o Executivo alegou que o dispositivo contraria a Constituição porque “amplia a autorização constitucional exclusiva [para alocar recursos por meio de transferência especial] de emendas impositivas individuais para emendas impositivas de bancada estadual”.

Transferência Especial é uma forma de transferência de recursos da União aos demais entes da federação prevista na Constituição para as emendas individuais impositivas incluídas na lei orçamentária anual da União, nas condições previstas no art. 166-A da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019.

Diante disso, indaga-se acerca da possibilidade de se estender o mecanismo das transferências especiais, admitido na Constituição para as emendas individuais, para as emendas de bancada estadual, seja via LDO ou outro meio infraconstitucional. A verificação do alcance da interpretação a ser dada ao novo dispositivo requer que se investigue o sentido do novo instituto (art. 166-A) e sua integração com as demais normas de finanças públicas.

<sup>1</sup> Solicitação de Trabalho nº 24/2021, do Deputado Delegado Pablo, além de outras consultas.

A presente Nota Técnica aproveita excertos da análise acerca das Transferências Especiais promovida no Estudo Técnico Conof/CD nº 21/2020<sup>2</sup>.

## I. TRANSFERÊNCIAS OBRIGATÓRIAS VERSUS VOLUNTÁRIAS

Os recursos orçamentários da União, incluídos ou não por emendas, podem ser aplicados ou executados diretamente por órgão ou entidade da União (aplicação direta), ou mediante transferências, seja para entidades privadas<sup>3</sup> ou para outras esferas de governo (estados/DF e municípios).

O art. 166-A da Constituição refere-se exclusivamente às transferências para outros entes governamentais. Tais transferências podem ser classificadas como **obrigatórias ou não-obrigatórias** (também denominadas de discricionárias), a depender da natureza do vínculo obrigacional da despesa.

São exemplos de transferências obrigatórias as transferências aos fundos constitucionais e legais (FPE, FPM, Lei Kandir, fundos da saúde e educação, etc.) cujos critérios de fixação, distribuição e pagamento são determinados pela legislação, objetivos e universais. A natureza obrigatória da despesa decorre da existência prévia de norma que contempla todos os requisitos formadores do vínculo obrigacional, irrelevante a sua denominação<sup>4</sup>.

Antes da introdução das transferências especiais (descritas na seção seguinte), as transferências discricionárias (não obrigatórias) do orçamento da União aos demais entes da federação confundiam-se com as chamadas transferências voluntárias<sup>5</sup>.

O art. 25 da LRF conceituou transferências voluntárias como o repasse financeiro da União a Estados, Distrito Federal, Municípios, e às entidades privadas<sup>6</sup>, para a realização de obras ou serviços de interesse comum e recíproco, que não se origine de determinação constitucional ou legal (estas são as transferências obrigatórias propriamente ditas), nem se destine ao Sistema Único de Saúde (SUS).<sup>7</sup>

A legislação (Constituição, LRF, LDOs, atos infralegais) estabeleceu uma série de exigências a serem cumpridas pelo ente receptor de transferência voluntária. A

---

<sup>2</sup> Transferência Especial da União (art. 166-A da CF) aos demais entes durante o período eleitoral Estudo Preliminar (jul/2020). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/et-21-2020-minuta-estudo-tecnico-transferencias-especiais-em-periodo-eleitoral-20-jul>.

<sup>3</sup> As transferências para entidades privadas podem ser consideradas como uma espécie de transferência voluntária, encontram-se submetidas ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) - Lei 13.019/2014 e suas alterações.

<sup>4</sup> Deve-se ressaltar que a Lei nº 11.578, de 2007, criou grande confusão conceitual (replicada no § 16 do art. 166 da Constituição, ao inserir a expressão “transferência obrigatória” para uma modalidade de transferência que tem natureza discricionária, quando dispôs sobre as transferências do PAC, uma forma de afastar a incidência do art. 25 da lei complementar nº 101/2000 (LRF) quanto às exigências para a realização de transferências “voluntárias”.

<sup>5</sup> A nova modalidade pode ser classificada como uma espécie de transferência discricionária.

<sup>6</sup> O TCU considera a destinação de recursos a entidades privadas como uma forma de transferência voluntária (Vide Convênios e Outros Repasses – TCU).

<sup>7</sup> As transferências ao SUS foram consideradas na LRF como categoria distinta, dado o propósito de evitar que fossem objeto de exigências e restrições fiscais.

proibição de conceder e receber transferências voluntárias é forma usual pela qual a União sanciona os demais entes pelo descumprimento de algumas regras fiscais (limites com pessoal e dívida, etc.).

Além da existência de dotação específica, as transferências voluntárias não podem ser utilizadas para pagamento de pessoal (art. 167, X, da CF). O ente deve comprovar sua adimplência em relação à União (exceto quanto às emendas impositivas)<sup>8</sup> e estar em dia com a prestação de contas de recursos anteriormente recebidos. Deve ainda cumprir os limites constitucionais relativos à saúde e educação, além de observar os limites da dívida, operações de crédito, restos a pagar e despesas com pessoal.

## II. TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS PREVISTAS NO ART. 166-A

O caput do art. 166-A, inserido logo após as regras de aprovação de emendas ao projeto de lei orçamentária da União, determina que as emendas individuais podem alocar recursos aos demais entes mediante transferências:

a) **Com finalidade definida:** forma tradicional de transferências voluntárias realizadas por convênios ou instrumentos congêneres. A necessidade de especificação da programação ao qual se vincula e destina a despesa pública é princípio geral do direito orçamentário. As transferências voluntárias, além de identificar a programação, são objeto de intensa normatização (LRF, LDOs, normas infra legais) que estabelece condições e exigências para sua realização. Devem ser aplicados em áreas (finalísticas<sup>9</sup>) de competência constitucional da União (comum ou concorrente). As emendas individuais destinadas à área da saúde (pelo menos metade) são consideradas como sendo de finalidade definida, não podendo ser veiculadas por transferências especiais.

b) **Sem finalidade definida:** nova modalidade de transferência discricionária criada pelo art. 166-A, denominada de transferências especiais, sendo realizadas diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente da identificação da programação específica e da celebração de convênio ou de instrumento congênere. Os recursos passam a pertencer ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira, tendo natureza jurídica de doação (sem contrapartida). Devem ser aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado.

O art. 166-A da CF não esclarece se os recursos das transferências especiais devem ser aplicados pelo estado ou município em área de política pública de competência

<sup>8</sup> Não se aplica às transferências obrigatórias voltadas ao atendimento de emendas individuais e de bancada estadual.

<sup>9</sup> As programações finalísticas, no âmbito da União, são definidas no PPA como o conjunto de ações voltado ao enfrentamento de um problema da sociedade, ao qual se associa objetivo e meta. Contrapõe-se aos programas voltados à gestão da atuação governamental (art. 2º da Lei 13.971/2019). Nos PPAs anteriores os programas finalísticos eram definidos pelo fato de resultarem em uma entrega de bem ou serviço à sociedade, também chamados de temáticos, em contraposição aos programas de manutenção e gestão. De acordo com a Constituição, apenas ações finalísticas (relacionadas diretamente à entrega de bem ou serviço à sociedade) podem ser impositivas.

comum entre União e o ente receptor. Exige-se apenas, como observado, que sejam destinados para programações finalísticas do Poder Executivo local. A definição de programações finalísticas, no âmbito da União, provém da lei do PPA. Serve para caracterizar as ações diretamente voltadas ao enfrentamento de um problema da sociedade, ao qual se associa objetivo e meta. Os programas finalísticos (chamados no passado de programas temáticos) contrapõem-se aos programas de gestão e manutenção governamental (art. 2º da Lei 13.971/2019), devendo resultar em uma entrega de bem ou serviço à sociedade.

A transferência especial prevista no art. 166-A da Constituição somente é permitida para as transferências a entes públicos, não podendo ser utilizada para transferir recursos para as entidades privadas, vez que tais transferências exigem maior nível de compromisso e controle.

Proíbe-se a utilização de transferência especial para pagamento de pessoal e dívida, sendo que deve haver uma destinação mínima de 70 % para despesas de capital.

A transferência da titularidade dos recursos financeiros se dá de forma automática, com a tradição. Independe de celebração de convênio ou de instrumento congêneres, bastando a realização de depósito em conta corrente do CNPJ do ente beneficiado. Portanto, basta o autor da emenda indicar no SIOP<sup>10</sup>, o CNPJ do beneficiário,

As transferências especiais veiculadas por emenda individual têm natureza discricionária, uma característica de todas as programações impositivas.<sup>11</sup> Submetem-se, portanto, ao contingenciamento, caso necessário, dentro da proporção aplicada ao conjunto das demais despesas discricionárias (CF, art. 166, § 18).

Em relação à fiscalização e controle da aplicação das transferências especiais, o encargo ficará provavelmente com o governo local<sup>12</sup>, presumindo-se a necessidade de alguma forma de identificação desses recursos no âmbito local. A prestação de contas pelo ente beneficiário, portanto, assumirá importância central na verificação e na fiscalização do cumprimento da legislação.

---

<sup>10</sup> Sistema utilizado para que os parlamentares autores de emenda possam indicar, durante o início do exercício, o CNPJ do ente beneficiário (estado ou município, no caso das transferências especiais) da programação. Também é necessário indicar o GND (Grupo Natureza de Despesa). Segundo a LDO, o beneficiário das emendas individuais impositivas previstas no art. 166-A da Constituição devem indicar, na Plataforma +Brasil, a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta conta corrente específica para o depósito e a movimentação do conjunto dos recursos oriundos de transferências especiais.

<sup>11</sup> De acordo com os §§ 10 e 11 do art. 165 da Constituição, o dever de execução que caracteriza o modelo do orçamento impositivo destina-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

<sup>12</sup> Durante a tramitação da PEC encontrava-se prevista disposição de que a aplicação das transferências especiais seria 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. A versão final da PEC aprovada foi silente quanto à competência da fiscalização. Porém, como os recursos passam a pertencer ao ente receptor, o mais provável é que sua fiscalização seja remetida ao órgão de controle local.

Quanto à aplicação da legislação eleitoral, entende-se<sup>13</sup> que todas as transferências voluntárias, realizadas de forma convencional (art. 25 LRF) ou especial (art. 166-A CF, devem ser submetidas à vedação do art. 73, VI, a, da Lei 9.504/97 (Lei Eleitoral), por terem igualmente potencial de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

O quadro do **Anexo** compara os principais atributos das transferências voluntárias tradicionais (art. 25 da LRF) com as transferências especiais previstas no art. 166-A da Constituição.

### III. USO DE TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS PARA EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL

Como mostrado na seção anterior, a Constituição é expressa no sentido de que somente as emendas *individuais* podem alocar recursos aos demais entes por meio da nova modalidade (transferência especial). Do ponto de vista exclusivamente textual, portanto, não há suporte para estender o mecanismo das transferências especiais às emendas de bancada pela via infraconstitucional.

Indaga-se se poderia haver, com base em interpretação extensiva, o uso de transferências especiais para atender emendas de bancada estadual, contando-se com eventual autorização na LDO ou outra legislação infraconstitucional.

Ressalte-se, quanto ao histórico desse tema, que, quando da análise da versão original da PEC no Senado Federal<sup>14</sup> - que previa a possibilidade de alocar recursos diretamente aos fundos de participação dos Estados/DF e Municípios<sup>15</sup> - foi cogitado se utilizar a expressão “emendas impositivas” como forma de alcançar tanto emendas individuais quanto de bancadas. Todavia, como se verifica nos trechos a seguir transcritos<sup>16</sup>, **a possibilidade de estender a nova modalidade às emendas de bancada foi discutida e rejeitada pelos senadores.**

De forma semelhante, quando da tramitação da PEC na Câmara dos Deputados<sup>17</sup>, também foi formalmente rejeitada emenda que propunha ampliar o uso de

---

<sup>13</sup> Transferência Especial da União (art. 166-A da CF) aos demais entes durante o período eleitoral Estudo Preliminar (jul/2020). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/et-21-2020-minuta-estudo-tecnico-transferencias-especiais-em-periodo-eleitoral-20-jul>.

<sup>14</sup> PEC nº 061, de 2015/SF.

<sup>15</sup> Durante sua tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do SF retirou-se a vinculação aos fundos constitucionais, diante da natureza discricionária e não recorrente das transferências de veiculadas por emendas.

<sup>16</sup> No Parecer da Comissão Especial que apreciou a PEC na CD, foram transcritos os pronunciamentos dos senadores que concluíram por não estender as transferências a emendas de bancada.

<sup>17</sup> PEC nº 048-A, de 2019.

transferências especiais para as emendas de bancada estadual<sup>18</sup>. No relatório do Parecer<sup>19</sup> da Comissão Especial da Câmara que examinou a PEC nº 048-A, de 2019, foram feitas as seguintes considerações:

Vale dizer, em função da reduzida disponibilidade de recursos e da significativa pulverização em termos de quantidade de emendas, as individuais atendem pequenas e pontuais demandas comunitárias dos Municípios, enquanto que as de bancada, com maior volume de recursos, tendem a propor soluções de maior envergadura para a região representada pelo conjunto dos parlamentares.

Tal segregação é observada nas normas que regem a apresentação de emendas no Congresso Nacional. Segundo tais normas, as 19 emendas de bancada devem se ater a “matérias de interesse de cada Estado ou do Distrito Federal” (cf. art. 46 da Res. nº 01, de 2006-CN), “identificar de forma precisa o seu objeto, vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada” (cf. inciso II do art. 47 da Res. nº 01, de 2006- CN) e devem conter na justificação “a) os elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômicos sociais; b) o valor total estimado, a execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução a realizar, em caso de projeto; c) as demais fontes de financiamento da ação e as eventuais contrapartidas” (cf. inciso V do art. 47 da Res. nº 01, de 2006-CN).

Nada semelhante é exigido para a apresentação de emendas individuais. Dessa forma, **a modalidade de “transferência especial”, não se compatibiliza, a nosso juízo, com as regras vigentes no Congresso Nacional para aplicação no caso das emendas de bancadas.**

A **EC nº 100, de 2019**, ao disciplinar a obrigatoriedade de execução de emendas de bancada, estabeleceu que tais programações, “quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento” (cf. § 20 do art. 166 da CF).

Fica, pois, visível a intenção de fortalecer a representação estadual, com a garantia de recursos federais para atendimento de investimentos estruturantes de natureza regional para o ente federativo, o que não se coaduna com a simples transferência de recursos sem atrelamento a despesas específicas ou políticas de governo.

**Por fim, e por oportuno, a extensão do novo instituto para abrigar também as emendas de bancada foi discutida e rejeitada no Senado Federal. Na 1ª versão da PEC levada ao Plenário do SF, o § 19 do art.**

18

Disponível

em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2222885>.

19

Disponível

em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1833091&filename=SBT+1+PEC04819+%3D%3E+PEC+48/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1833091&filename=SBT+1+PEC04819+%3D%3E+PEC+48/2019).

**166 previa a aplicação de “doações” para todas as emendas impositivas, inclusive para emendas de bancada.**

Entretanto, ponderações foram apresentadas à ampliação do alcance da PEC – em especial por parte dos Senadores Espiridião Amin, Fernando Bezerra, Humberto Costa, Rose de Freitas e Simone Tebet. Diante disso, o Relator, Senador Rodrigo Pacheco, se pronunciou da seguinte forma:

“Sr. Presidente, a proposta é a seguinte. Peço a atenção ao Líder do Governo, ao Senador Roberto Rocha, que fez as ponderações aqui, e a todos os Senadores. [...] **Houve objeção de diversos Senadores, absolutamente compreensível, e a proposta que eu faço é a seguinte: mantém-se o ajuste redacional proposto, substituindo-se a expressão "emendas impositivas" por "emendas individuais" [concluindo pela exclusão das emendas de bancada em substitutivo].**

**Diante das razões expostas, que demonstraram ter sido o tema já exaurido e vencido no Senado Federal, não obstante as compreensíveis intenções do Dep. Vermelho, votamos pela admissibilidade da Emenda nº 1, e, no entanto, quanto ao mérito, pela sua rejeição. (grifos nossos).**

Portanto, do ponto de vista da intenção do legislador, o mecanismo das transferências especiais deve ser compreendido como um mecanismo de celeridade no processo de execução **circunscrito às emendas individuais.**

Poderia ser indagado se - ainda que ausente a menção das emendas de bancada na Emenda Constitucional - caberia a aplicação do dispositivo por analogia.

A aplicação da analogia, assim como a de qualquer outra forma de integração normativa, pressupõe a identificação de uma lacuna legislativa relevante. No caso em análise, não se observa lacuna a ser preenchida, já que a modalidade tradicional de transferência não se encontra revogada, aplicando-se por consequência às demais transferências.

Descartada a possibilidade de amparo constitucional para o uso de transferências especiais para descentralizar recursos de emendas de bancada, convém examinar a via apropriada para autorizá-las, haja vista a inclusão/aprovação pelo Congresso de dispositivo na LDO 2021, posteriormente vetado pelo Presidente da República, com essa finalidade.

A nosso ver, a necessidade de nova PEC se impõe por duas razões.

Em primeiro lugar, como visto, porque o texto constitucional deliberadamente restringiu às emendas individuais a aplicação das transferências especiais. Ao acrescentar o qualificador “individuais” no art. 166-A, o legislador manifestou não apenas a intenção de autorizar as emendas individuais, mas também a de não autorizar qualquer outro tipo de emenda (ou mais geralmente, qualquer outra “origem” de programação orçamentária). Basta ver que, suprimindo-se o qualificador “individuais”, as emendas de bancada (impositivas) estariam compreendidas pelo dispositivo, sem haver a necessidade de mencioná-las expressamente.

Essa linha de raciocínio, conhecida no meio jurídico como “silêncio eloquente”, tem sido acolhida pela jurisprudência do STF e aparentemente fundamentou o veto apresentado à LDO. Nas razões do veto, o Executivo alegou que o dispositivo contraria a Constituição porque “amplia a autorização constitucional exclusiva [para alocar recursos por meio de transferência especial] de emendas impositivas individuais para emendas impositivas de bancada estadual”.

Adicionalmente, o § 20 do art. 166 da CF, bem assim as disposições da Resolução nº 1/2006-CN já citadas, indicam que as emendas de bancada estadual têm como principal vocação a inclusão de obras e investimentos plurianuais de interesse de cada Estado/DF. Assim, se admitido o uso de transferências especiais para as mesmas, não haveria necessidade de se identificar a programação, o que tornaria frágil o controle constitucional orientado para a necessidade de se concluir obras e empreendimentos iniciados por tais emendas.

A especificação dos gastos é princípio orçamentário previsto nos arts. 5º e 15º da Lei nº 4.320, de 1964, e em Constituições anteriores, que exige que as despesas constem do orçamento de maneira discriminada como meio de assegurar clareza quanto à sua aplicação dos recursos. Ademais, o § 4º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), veda a consignação de crédito orçamentário com finalidade imprecisa e exige a especificação da despesa<sup>20</sup>.

Um segundo argumento que afasta a possibilidade de ampliar o uso das transferências especiais pela via infraconstitucional relaciona-se ao fato de se tratar de norma exceptiva em relação ao sistema vigente, o que afasta a possibilidade de interpretação extensiva.

A interpretação de quaisquer dispositivos deve levar em conta sua dependência de um sistema de princípios e normas, o que pressupõe unidade, ordem e hierarquia. A Constituição, com um processo de elaboração qualificado, encontra-se no topo, seguida pelas leis complementares, leis ordinárias e demais atos infralegais. Esse conjunto deve ser harmônico, sem contradições, sendo que o controle de constitucionalidade (desde a elaboração da norma, inclusive nos vetos) garante a compatibilidade de leis e atos normativos com a Constituição.<sup>21</sup>

O conjunto articulado de normas e regras, pode possuir exceções. As exceções aderem à própria regra, mas possuem um diferencial quanto à sua interpretação. Exceções exigem em geral interpretação restritiva<sup>22</sup>, pois limitam o alcance da norma principal. Se admitida a ampliação das regras exceptivas, a norma geral acabaria sendo suprimida.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Art. 5º (...). § 4º. É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada (Lei Complementar nº 101, de 2000).

<sup>21</sup> Barroso, Luís Roberto. O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro – 8ª Ed. 2019.

<sup>22</sup> Assim, por exemplo, as regras que concedem privilégios, benefícios ou punições.

<sup>23</sup> A doutrina de modo geral indica que devem ser interpretadas restritivamente as normas que estabelecem benefícios, as punitivas e as de natureza fiscal. Comportam interpretação extensiva as normas que asseguram direitos, estabelecem garantias e fixam prazos. Maximiliano, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito. Forense. 20ª Ed.

As transferências especiais representam uma forma rápida e automática de se fazer com que os recursos cheguem aos demais entes, expressamente autorizada na Constituição para as emendas individuais apenas. Esta facilidade traz, sem dúvida, vantagens, em termos de agilidade. Mas também riscos do ponto de vista do papel constitucional das transferências voluntárias e também quanto ao controle da destinação dos recursos federais.

É premissa do pacto federativo que a capacidade dos entes de tributar e de auferir rendas esteja correlacionada com a divisão de competências, atribuindo-se a cada esfera responsabilidades e atividades específicas, conforme preveem os arts. 21; 23; 25, § 1º, e 30 da Constituição.

No âmbito da federação, a Constituição Federal (art. 3º, III) reserva às transferências do governo central aos demais entes da federação, sejam obrigatórias ou voluntárias, o papel de redução das desigualdades sociais e regionais (Art. 3º, III da CF). A indicação da finalidade da transferência voluntária permite que se avalie se as mesmas estão contribuindo para atenuar as desigualdades e harmonizar as relações federativas.

As emendas representam parcela cada vez mais significativa das transferências voluntárias aos estados e municípios. Tratando-se de escolhas parlamentares, possuem forte conotação eleitoral. No contexto da federação, transferências sem critérios universais que reflitam a situação fiscal e a estrutura social de cada ente afetam a noção de isonomia e autonomia. O que pode fazer, por exemplo, com que um município em melhores condições receba, de forma discricionária, sem que se possa verificar a finalidade específica, mais recursos do que outro em pior situação.

A omissão da finalidade e objeto da programação da emenda agrava essa situação, porque impede que se conheça a destinação e a área de política pública; ou se exercem papel concentrador, aumentando as desigualdades. No caso das transferências especiais não há como estabelecer comparações entre recursos transferidos e os respectivos indicadores populacionais (função redistributiva).

As transferências especiais, portanto, alteram o equilíbrio do pacto federativo na medida que acarretam a transferência de recursos federais para o custeio de atribuições que são de competência exclusiva dos entes subnacionais, sem previsão de fiscalização pelo órgão auxiliar de controle externo da União.

Diante do exposto, verifica-se que as transferências especiais do art. 166-A devem ser interpretadas como uma exceção à regra geral do conjunto de normas jurídicas que disciplinam as transferências voluntárias (discricionárias) da União, das quais se exige ordinariamente programação específica, além da obediência de exigências e cautelas relativas à sua programação, acompanhamento e fiscalização.

O art. 166-A, portanto, deve ser visto como de tratamento exceptivo ao sistema de normas existentes, inclusive quanto aos princípios do pacto federativo. Tratam-se de disposições excepcionais que distinguem tais transferências da modalidade tradicional ou normal (transferências voluntárias) cuja disciplina se exaure na própria Constituição.

A transferência especial teve como propósito tornar mais ágil a execução das emendas individuais impositivas. Isso ocorreu em um contexto de inúmeras reclamações

em torno do excesso de exigências e da demora de órgãos de execução (Caixa Econômica Federal, por exemplo).

Ao se afastar as condições e requisitos para as transferências voluntárias, e também a necessidade de especificar a programação, o legislador constitucional afastou a incidência do padrão convencional considerado como regra geral, dando um tratamento diferenciado, mas apenas às emendas individuais, com vantagens e também riscos. Em sendo assim, não pode o intérprete excepcionar onde a Constituição não excepcionou<sup>24</sup>.

Por lealdade a interpretações diversas, deve-se mencionar a existência de entendimento no sentido de que a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) poderia ampliar o alcance das referidas transferências especiais assim como o fez em relação à obrigação de execução das emendas de bancada.

#### IV. PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Do histórico da tramitação da PEC no Legislativo, bem como da análise efetuada, conclui-se que a interpretação declarativa do art. 166-A da Constituição - quando o legislador disse o que queria - deve prevalecer.

Não vislumbramos motivos que amparem ampliação do seu conteúdo gramatical e literal, que dá tratamento diferenciado apenas às transferências veiculadas por emendas individuais (exceto quando destinadas à saúde e entidades privadas). Ou seja, o disposto no art. 166-A não pode ser interpretado de forma ampliada, estendendo essa modalidade às emendas de bancada estadual.

Não se pode criar novas exceções onde a Constituição, ao tratar das mesmas, não o fez. O disposto no art. 166-A deve ser interpretado de forma integrada com o conjunto de normas jurídicas. Trata-se de exceção à regra geral que disciplina as transferências voluntárias (discricionárias) da União, as quais tem finalidade definida e são condicionadas a uma série de exigências e cautelas relativas à sua programação, acompanhamento e fiscalização.

As transferências especiais permitem ganho na agilidade de repasse de recursos da União para os demais entes. Mas trazem um déficit de transparência e controle social dos recursos do orçamento da União, afetando potencialmente o modelo federativo no que tange ao equilíbrio na distribuição de recursos e competências.

Adicionalmente, a falta de identificação da programação impede que se conheça sua destinação no território brasileiro, reduzindo-se a possibilidade de se verificar o cumprimento do papel das transferências segundo o princípio federativo de redução de desigualdades regionais e sociais (art. 3º, III da CF).

A Constituição autoriza apenas emendas individuais, única hipótese. O alargamento dessa autorização não pode ser feito por norma infraconstitucional.

Não se pode alegar a possibilidade de ampliar o conteúdo da norma por analogia, uma vez que não houve lacuna ou omissão a ser preenchida. A falta de citação

<sup>24</sup> MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 17ª Ed. RJ, Forense, 1998.



das emendas de bancada estadual é elemento suficiente para afastar a possibilidade de serem veiculada por transferência especial.

A CMO, em 15/02/2021, publicou comunicado<sup>25</sup> alertando às bancadas estaduais/DF que a legislação atual não permite a apresentação de emendas destinadas às transferências especiais.

Brasília, 15 de fevereiro de 2021.

Elaboração: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira / CD

Consultores Designados para elaboração do Estudo:<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Disponível em: < [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/noticias/LOA\\_2021-Alerta\\_Bancadas](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/noticias/LOA_2021-Alerta_Bancadas)>

<sup>26</sup> Eugênio Greggianin, Hélio Henrique Diógenes Rego, Marcelo de Rezende Macedo, Mário Luís Gurgel de Souza.



## ANEXO - QUADRO COMPARATIVO

ITEM	TRANSFERÊNCIAS DISCRICIONÁRIAS	
	Tradicionais/Voluntárias (art. 25 LRF)	Especiais (art. 166-A CF)
<b>Finalidade da Transferência</b>	<b>Definida pelo Órgão Transferidor. Vinculada à programação</b> estabelecida na lei orçamentária. <i>Obs.</i> Atende ao princípio da legalidade e da especificidade da despesa.	<b>Crédito Orçamentário sem finalidade definida.</b>
<b>Iniciativa da Alocação de Recursos e Beneficiário</b>	<b>Iniciativa:</b> Livre; <b>Beneficiário:</b> demais entes públicos (Estados/DF e Municípios), consórcios e entidades privadas.	<b>Iniciativa:</b> Apenas Emendas Individuais; <b>Beneficiário:</b> demais entes públicos (Estados/DF e Municípios).
<b>Instrumento de Repasse e estipulação de plano de trabalho, cronograma, etc.</b>	Convênio, termos de parceria, contratos de repasse e outros instrumentos congêneres. Estipulação de plano de trabalho, metas, cronograma, contrapartida, etc. Permite o acompanhamento da obra/serviço.	<b>Independente</b> de convênio ou instrumentos congêneres. Não há estipulação de plano de trabalho, metas, cronograma, contrapartida, etc.
<b>Momento da mudança de Titoralidade Patrimonial</b>	A partir da conclusão do acordo pactuado e da respectiva aprovação das contas, <b>com a entrega de bem ou serviço</b> ao governo local cf. ajuste celebrado, <b>caso tais itens resultem do ajuste.</b>	Concomitantemente ao <b>ato de efetiva transferência financeira.</b> A transferência dominial é dos recursos, e não dos bens ou serviços resultantes.
<b>Obrigatoriedade de Execução</b>	Dever de execução das programações observado o § 11 do art. 165 CF. Maior possibilidade de impedimentos técnicos.	Dever de execução das programações observado o § 11 do art. 165 CF. <b>Menor possibilidade de impedimentos técnicos.</b>
<b>Fiscalização e Prestação de Contas.</b>	Acompanhamento, Fiscalização e Prestação de Contas. Maior transparência e controle por parte da União.	<b>Não definido no art. 166-A</b> (competência dos órgãos de controle interno e externo do Estado/DF e Municípios). <b>Menor transparência e controle por parte da União.</b>
<b>Contabilização das transferências nas receitas Est./DF e Mun.</b>	Transferências Correntes integram a RCL dos Estados/DF e Municípios. Salvo emendas individuais e de bancada (CF, art. 166, § 16).	Recursos <b>não integram a receita</b> do Estado/DF e do Município para fins de limites da despesa com pessoal e de endividamento (CF art. 166-A, § 1º).
<b>Exigências e Condições para recebimento</b>	Adimplência com a União (exceto emendas), prestação de contas, limites de saúde e educação, pessoa, dívida, OC, Restos a pagar. Contrapartida. Execução de etapa anterior da obra (medição), etc.	Sem previsão.
	Vedado para despesas com pessoal (art. 167, X CF).	Vedado para pagamento de despesas com pessoal e encargos da dívida. Pelo menos 70% para despesas de capital.
	Programações em área de <b>competência comum</b> da União e do ente. No caso de emendas, devem ser finalísticas.	Programações finalísticas <b>nas áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado.</b>

Fonte: CF art. 166-A, LRF. Elab. Conof/CD