



**Câmara dos Deputados**

**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

**Transferências Especiais da  
União – Vedação de repasse para  
construção de sede de Câmaras  
Municipais**

Conof/CD - Consultores designados (\*)

(\*) Eugênio Greggianin, Dayson Almeida, Mário Gurgel, Tiago M. A. Almeida

**Nota Técnica nº 17/2023**

© 2023 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.

## I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1. Esta Nota Técnica atende solicitação de trabalho<sup>1</sup> e consultas análogas acerca da viabilidade de se destinar **recursos da União para construção de sede de Câmara Municipal** (poder Legislativo) por meio de emenda individual na modalidade de **transferência especial** (art. 166-A da Constituição). A Nota aproveita parte da análise e conclusões contidas no Estudo Técnico Conof/CD nº 06/2023<sup>2</sup> (Emendas Orçamentárias e Políticas Públicas).

2. A EC nº 105/2019, que incluiu o art. 166-A na Constituição (transferências especiais), foi aprovada 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 a partir de emendas parlamentares. Antes disso, alguns dispositivos incluídos nas LDOs procuraram simplificar procedimentos sob responsabilidade da mandatária da União (Caixa Econômica Federal) relacionados à execução de convênios para obras de pequeno valor.

3. Na proposta original da referida EC previa-se que as emendas individuais poderiam alocar recursos diretamente no FPM - Fundo de Participação dos Municípios. Desde cedo, no entanto, se percebeu não se tratar propriamente de repartição de receita, o que exige critérios objetivos de distribuição, mas de forma de doação discricionária de recursos União aos demais entes, acionada a partir de indicações parlamentares.

4. O instituto da doação no direito civil é caracterizado pela transferência da titularidade patrimonial para terceiro, com ou sem encargos. Na administração pública, por exemplo, é conhecida a doação de materiais, sob certas condições (ex. material ocioso, inservível, etc.). O art. 17 da Lei 8.666/93 prevê a doação de bens móveis “exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica”. As doações devem observar os princípios licitatórios conhecidos, destacando-se a igualdade e isonomia, a impessoalidade e o interesse público. No caso das

---

<sup>1</sup> Solicitação de Trabalho nº 599/2023 do **Deputado MAURO BENEVIDES FILHO**.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/estudo-conof-cd--no-06-2023--emendas-orcamentarias-e-politicas-publicas>. Autores: Eugênio Greggianin, Dayson Almeida, Mário Gurgel, Tiago M. A. Almeida.

transferências especiais, as condições decorrem diretamente do texto constitucional; a doação deve ser “aceita” pelo Município, que indicará o nome do banco e a agência bancária.

5. A tabela 3 ilustra o crescimento do montante de recursos de emendas individuais<sup>3</sup> destinados às transferências especiais desde sua criação.

**Tabela - Transferências Especiais (Ação: OEC2)**

Exercício	Valor (em R\$ bilhões)
2020	0,62
2021	2,04
2022	3,32
2023	7,02

Fonte: Siop/Consulta Livre - 2020 a 2022: Empenhado; 2023: Dotação Atual. 27/06/2023.

## II – CARACTERIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS

6. De acordo com o art. 166-A da Constituição Federal, as emendas individuais impositivas, identificadas na lei orçamentária com o classificador de resultado primário RP-6, poderão transferir recursos aos Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de **transferência especial** – caso em que dispensada a necessidade de definição prévia da finalidade do gasto – ou pelo meio tradicional, ou seja, transferência com finalidade definida na programação orçamentária e no instrumento jurídico de cooperação<sup>4</sup>, seja convênio, contrato de repasse ou congêneres.

7. Nas transferências especiais, os recursos repassados “pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira”. Caracterizam-se assim como doações patrimoniais de recursos da União aos demais entes, por iniciativa parlamentar (deputado ou senador no exercício do mandato), sem destinação específica<sup>5</sup>. Trata-se de recursos transferidos diretamente para a conta única do ente beneficiário (estado/DF ou município), de modo diverso do que ocorre com as demais transferências que dependem da abertura de conta específica vinculada ao convênio ou congêneres.

<sup>3</sup> Os parlamentares são obrigados a destinar 50 % do montante das emendas para a área da saúde. Do restante, a maior parte é destinada às transferências especiais.

<sup>4</sup> Vide Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424, de 2016.

<sup>5</sup> Os recursos podem ser aplicados em uma ou várias obras ou serviços. Ademais, nada impede que uma obra ou serviço seja atendido com um conjunto de transferências especiais.

8. Nas transferências especiais, a remessa dos valores independe de celebração de convênio ou de instrumento congênere (art. 166-A, § 2º, I) bem como de confirmação da execução de uma etapa da obra ou serviço. Assim, não é exigível, como ocorre nas transferências tradicionais, com modalidade definida, a identificação *a priori* do problema local a ser resolvido, do plano de trabalho, da população-alvo a ser beneficiada, nem do cronograma de entrega do bem ou serviço à sociedade. Tampouco é exigido, no caso de obras, projeto ou plano de aplicação, ou contrapartida.

9. A liquidação e pagamento dos valores empenhados à conta das transferências especiais atesta apenas que as disponibilidades da União foram transferidas ao caixa do município. Não há prestação de contas à União. Não há previsão acerca de devolução de sobras ou de recursos não aplicados. Inexiste garantia para a União de que os recursos foram ou serão de fato aplicados (comprovação de uma entrega local de um bem, produto ou serviço).

10. Se, nas transferências voluntárias tradicionais (feitas por meio de convênio e congênere), a “cooperação” entre a União e demais entes resulta em uma ação de competência comum, nas transferências especiais exige-se que sejam executadas em área de **competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado**. As áreas de competência do ente federado beneficiado, de sua parte, são aquelas enumeradas ou indicadas pela Constituição Federal, quer de maneira comum (art. 23), residual (art. 25) ou exclusiva (art. 30). Dentro desse grupo, deve-se ainda excluir ações que eventualmente não comparam o rol de atribuições do Poder Executivo.

11. A escolha do município beneficiado com as transferências especiais é feita pelo autor da respectiva emenda individual, o que ocorre na maior parte das vezes durante a execução do orçamento, por meio das indicações dos respectivos autores de emenda. Sem finalidade definida, são categorizadas como “operações especiais”<sup>6</sup>, ou seja, despesas que

---

<sup>6</sup> As “operações especiais” não constam do PPA. As transferências especiais serão apresentadas na seguinte programação: UO 73101 – Recursos sob Supervisão do Ministério da Economia. Programação: 28.845.0903.0EC2.XXXX – Transferências Especiais. A distribuição de emendas entre beneficiários deverá observar, por autor, a destinação mínima de 70% para GND 4 e GND 5 (Art. 166-A, § 5º CF). Deverá ser indicado, além da Modalidade de Aplicação, o GND. Uma única emenda (programação), tal como ocorre nas transferências comuns, pode comportar MA 30 – Estados e 40 – Municípios. O art. 166-A, § 2º, I da CF não prevê transferências especiais para consórcio.

“não contribuem para a manutenção, a expansão ou o aperfeiçoamento das ações de governo no âmbito da União”. Delas “não resulta um produto e não é gerada contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços”<sup>7</sup>.

12. Operações especiais sequer constam do PPA, pois não integram um programa finalístico da União, não comportam metas ou produtos. De outra parte, como veremos adiante, os recursos devem ser aplicados em programações finalísticas dos entes federados. Quanto às programações finalísticas, cuida-se do conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias, suficientes para enfrentar um problema da sociedade, conforme objetivo e meta específicos, no dizer da Lei 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023.

13. Não é exigido para as doações veiculadas pelas dotações alocadas nas transferências especiais a aprovação de leis autorizativas específicas. A mera previsão de recursos na lei orçamentária substitui a norma legal autorizativa e o instrumento de cooperação.

## II – CONDICIONANTES DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS

14. A Constituição estabeleceu algumas condições para a remessa de transferências especiais.

15. O § 1º do art. 166-A dispõe que os recursos, além de não integrarem a receita corrente líquida do ente para fins de cálculo dos limites com pessoal, **não podem ser aplicados no pagamento de despesas com pessoal e encargos da dívida.**

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

---

<sup>7</sup> Art. 5º da LDO 2023.

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. (grifo nosso)**

16. Ademais, nos termos do inciso III do § 2º do mesmo artigo, os recursos **somente poderão ser aplicados em programações finalísticas de competência do Poder Executivo** do ente federado.

Art. 166-A (...)

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos: (...)

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

17. O § 5º do art. 166-A citado trata de outra condição, qual seja, a de que pelo menos 70% das transferências especiais sejam destinadas a despesas de capital (exceto encargos da dívida).

Art. 166-A (...)

§ 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. **(Grifo nosso)**.

18. Como visto, o inciso III do § 2º do art. 166-A da Constituição os recursos destinados aos demais entes sejam aplicados exclusivamente em **programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo**.

19. A exigência faz sentido na medida em que, nas transferências especiais, a União abre mão do controle que detém na execução dos recursos de sua titularidade para, em tese, permitir que um bem, produto ou serviço específico chegue de forma mais rápida à população local. Portanto, o propósito final dos congressistas quando da aprovação da EC nº 105/2019 não se encerra, evidentemente, com a mera transferência dos recursos ao ente beneficiado. O texto da Constituição esclarece, nesse sentido, a necessidade de aplicação

dos recursos em programações finalísticas<sup>8</sup> do Poder Executivo local, ou seja, aquelas que propiciam uma entrega direta e concreta de bens, produtos e serviços (políticas públicas) à população local.

20. A execução de políticas públicas é função típica e prerrogativa da autoridade administrativa (Poder Executivo local). **As transferências especiais não podem ser destinadas ao atendimento de programações a cargo dos demais Poderes e órgãos dos entes federados**, nos termos da Constituição.

21. Também não podem ser destinadas diretamente para entidades privadas do terceiro setor, já que somente podem alocar recursos a “Estados, ao Distrito Federal e a Municípios” (caput do artigo 166-A).

22. Deve-se ressaltar, por outro lado, que o destino final que será dado às transferências especiais somente será conhecido no momento posterior ao envio das transferências pela União, pois dependerá de sua aplicação pelo Poder Executivo do ente federado. O controle e supervisão dessa destinação estará a cargo do Tribunal de Contas competente. Nesse sentido, é importante que os recursos destinados às transferências especiais sejam identificados com fonte específica para permitir o seu rastreamento<sup>9</sup>. A Portaria STN nº 710/21 disciplina a forma de classificar tais recursos (fonte 706 – Transferência Especial da União).

23. Ademais, as emendas ao projeto de lei do Orçamento da União (sejam na modalidade de transferência especial, quer na modalidade de transferência com finalidade definida) devem ser compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do art. 166, § 3º, da Constituição Federal de 1988 (CF/88). No que se refere ao caso concreto em exame, a emenda que destinar recursos para o Poder Legislativo Estadual estará contrariando a lei do Plano Plurianual 2020/2023, Lei nº 13.971/2019, pois referida norma não contempla, em quaisquer de seus programas (Temáticos ou de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado), referida pretensão. Vale pontuar que o PPA 2020-2023 é instrumento de planejamento governamental que define

---

<sup>8</sup> As programações finalísticas distinguem-se dos programas de gestão e manutenção administrativa.

<sup>9</sup> De acordo com o art. 163-A da Constituição, os entes federados devem disponibilizar suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais “de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público”.

diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes.

24. Outro impeditivo à efetivação de transferência especial em comento é o art. 18, inciso V, da LDO/2018, Lei nº 14.436/2022, que veda a destinação de recursos para atender despesas que não sejam de competência da União, nos termos da Constituição Federal. A exceção à regra, trazida pelo § 1º, inciso IV, alínea “F”, do mesmo artigo 18, permite a realização de despesas cuja competência não seja da União, desde que tal despesa seja relativa à aplicação de recursos decorrentes de transferências especiais, **nos termos do disposto no art. 166-A da Constituição**. É dizer, tal permissivo não abrange o financiamento de despesas de Câmara Municipal, pelas razões já expostas.

25. Por fim, rememore-se que a atuação da União circunscreve-se, por óbvio, às competências a ela deferidas pela Constituição. Dessa forma, deve cingir-se às competências administrativas afetas à execução de serviços públicos de que trata o art. 23 da Constituição. Dentre elas, evidentemente, não se vislumbra a possibilidade de financiamento federal de atividades inerentes ao livre exercício de um Poder local.

26. Nesse sentido, nem mesmo as transferências tradicionais com finalidade definida poderiam atender uma ação que não fosse da competência comum entre a União e o ente federado. A competência para a “construção de sede de Câmaras Municipais” é exclusiva do poder legislativo local, cujos recursos são providos de acordo com as normas constitucionais (vide art. 29-A da Constituição). Com efeito, o financiamento dos poderes Estaduais e Municipais por parte da União é incompatível com a autonomia outorgada aos Estados e Municípios pelo art. 18 da CF/88. O conceito de autonomia pressupõe auto-organização, autogoverno, legislativo, administrativo, financeiro e tributário. A Constituição previu os mecanismos para que tal autonomia fosse exercida de forma adequada, seja por meio da arrecadação de tributos estaduais e municipais, seja por meio da repartição de tributos federais e estaduais. Desse modo, é do respectivo ente federado a responsabilidade pelo provimento dos meios necessários ao funcionamento de seus próprios poderes Legislativo e Judiciário, bem como de seus órgãos autônomos.

27. A propósito, o § 2º do art. 29-A da Constituição Federal prevê hipótese de crime de responsabilidade do Prefeito Municipal que efetuar repasse de recursos que supere os limites definidos na Constituição. Assim, é possível vislumbrar situações em que a despesa



da Câmara Municipal possa, eventualmente, desrespeitar os limites constitucionais em razão do aporte de recurso cuja origem não se dá na arrecadação própria municipal (a exemplo das emendas parlamentares), o que acarretaria responsabilização do chefe do Poder Executivo local, nos termos constitucionais.

### **III – FRAGILIDADE JURÍDICA DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS**

28. Como apontado no Estudo Técnico Conof/CD nº 06/2023 já citado, as transferências especiais representam um instituto novo, passível de questionamentos do ponto de vista do atendimento do princípio federativo da CF, já que o processo decisório relativo às emendas e indicações não garante critérios isonômicos, nem permite que se identifiquem as razões do eventual tratamento diferenciado entre os entes federativos.

29. Uma federação pressupõe igualdade jurídica dos entes da federação em face da União. O tratamento diferenciado, quando existente, deve ser justificável. A especificação do gasto e do plano de trabalho nas transferências voluntárias tradicionais permite que se verifique, antecipadamente, a pertinência do gasto e os motivos que justificam a diferença entre os valores destinados para diferentes municípios no contexto dos planos e programas e das respectivas políticas públicas. Possibilita-se assim que se avalie, prévia e concretamente, a oportunidade e a conveniência, ou seja, o interesse público de cada uma dessas transferências voluntárias.

30. Esse controle político não é possível nas transferências especiais, inviável qualquer avaliação de equidade no atendimento dos entes da federação sob o prisma da avaliação dos custos e da política pública governamental.

1. Evidencia-se, portanto, a desordem jurídica trazida pelo instituto das transferências especiais no contexto dos princípios republicanos. Não há meios de a sociedade, de os órgãos setoriais do Executivo ou de os órgãos de controle identificarem, *a priori*, as razões concretas para cada repasse. A anomalia, portanto, reside na impossibilidade de se saber, de antemão, o destino dos recursos, ou seja, a existência de interesse público no repasse.

31. As transferências especiais distanciam-se do princípio da especificação ou discriminação orçamentária que, em essência, busca garantir que as programações contempladas na LOA tenham um nível de detalhamento que permita à sociedade controlar

o destino e o uso dos recursos públicos. A materialização das transferências especiais em ação orçamentária homônima afronta o mandamento inscrito no § 4º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo o qual “É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada” (grifamos). A falta de especificação torna impossível o controle orçamentário prévio feito com base em custos e padrões unitários.

32. O conjunto de disfunções das transferências especiais indica que tal modalidade pode vir a ser considerada contrária ao **pacto federativo** brasileiro, princípio constitucional do núcleo intangível da Lei Maior, na medida em que retira totalmente a transparência dos gastos públicos.

33. Para mitigar a falta de transparência quanto ao objeto das programações veiculadas por transferência especial, a LDO 2023 (art. 81) e o PLDO 2024 (art. 81) preveem a necessidade de o Poder Executivo do ente beneficiado comunicar ao respectivo Poder Legislativo, no prazo de trinta dias, o valor do recurso recebido e o respectivo plano de aplicação, do que dará ampla publicidade.

34. Ademais, de acordo com o § 3º do mesmo artigo, os entes beneficiários de transferências especiais deverão necessariamente utilizar o Portal Nacional de Contratações Públicas (art. 174 da Lei nº 14.133, de 2021) para o registro das contratações públicas realizadas, o que possibilitará melhor acompanhamento da execução local dessas transferências.

35. Outras regras necessárias à operacionalização da execução orçamentária pertinente poderão ser editadas pelo Poder Executivo federal. Esse aspecto encontra-se parcialmente regulado por exigências recentes da do Poder Executivo Federal, em especial, o Comunicado nº 13/2023, que estabeleceu o cronograma para execução das emendas individuais RP6 na modalidade transferência especial - Orçamento 2023 - 1º ciclo, passou a considerar a seguinte **hipótese de impedimento técnico**: “não indicação da área da política pública e da programação orçamentária constante da lei orçamentária do ente beneficiado na qual o recurso será aplicado”.

## IV – CONCLUSÕES

36. De acordo com o inciso III do § 2º do art. 166-A da Constituição os recursos destinados aos demais entes devem ser aplicados exclusivamente em **programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo.**

37. A execução de programas finalísticos - políticas públicas que pressupõe entrega de bens, produtos ou serviços à população - é função típica e prerrogativa da autoridade administrativa (Poder Executivo local). Assim, as **transferências especiais não podem ser destinadas ao atendimento de programações a cargo dos demais Poderes e órgãos dos entes federados**, vedação que inclui a construção de Câmaras Municipais.

38. Do ponto de vista geral, a destinação de recursos no Orçamento da União (via transferência especial ou com modalidade definida) para Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores, Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, Tribunais de Justiça Estaduais, Ministérios Públicos dos Estados e Defensorias Públicas dos Estados fere o § 3º do art. 166 da Constituição Federal por sua incompatibilidade com os programas previstos na Lei do Plano Plurianual, bem como por contrariar o art. 18, inciso V, c/c § 1º, inc. IV, da LDO/2023, que vedam a destinação de recursos para atender despesas que não sejam de competência da União, e não estejam relacionadas aos objetos de gasto que especificam.