



# CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica nº 39/2024

## TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS: REPERCUSSÃO DA ADI Nº 7688/DF NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

**Solicitante: Liderança do NOVO**

### **Consultores Designados:**

Dayson Pereira Bezerra de Almeida  
Eugênio Greggianin  
Hélio Henrique Diógenes Rêgo  
Mário Luis Gurgel de Souza

Brasília, Agosto/2024

© 2024 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 - RESUMO EXECUTIVO E PRINCIPAIS CONCLUSÕES.....	2
II - INTRODUÇÃO .....	4
III - CONTEXTO E CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	5
IV - ANÁLISE POR ITEM .....	9

### I - RESUMO EXECUTIVO E PRINCIPAIS CONCLUSÕES

1. A presente Nota Técnica atende solicitação de parlamentares<sup>1</sup> com o propósito de analisar possíveis repercussões, no processo orçamentário, da medida cautelar deferida pelo Ministro do STF, Flávio Dino, no âmbito da ADI nº 7688/DF. Referida ação pede a suspensão da eficácia do art. 166-A da Constituição, que trata das transferências especiais (emendas “pix”), incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019 - EC 105/2019.
2. **Motivação da alteração constitucional.** A EC 105/2019 pretendeu conferir agilidade e flexibilidade às transferências da União aos demais entes por meio de emenda individual. Anteriormente, todas as transferências voluntárias eram realizadas em regime de mútua cooperação, resguardando-se a autonomia e a vontade das partes na atuação em área de competência comum dos entes federativos, consubstanciada no instrumento de convênio ou congênere.
3. Na modalidade tradicional de transferências, a definição da finalidade e do programa de trabalho são elementos intrínsecos que devem constar da LOA e, com mais detalhes, no respectivo convênio ou congênere. A cessão patrimonial definitiva é realizada apenas depois de concluído o objeto, com a entrega do bem ou serviço. Os recursos são fiscalizados pela União.
4. **Núcleo conceitual da EC 105/2019.** A EC 105/2019, para atingir seu desiderato, alterou o paradigma e o modelo de transferências voluntárias oriundas das emendas individuais, a partir das seguintes premissas básicas:
  - a) **mudança de titularidade dos recursos federais:** os recursos passaram a pertencer ao ente beneficiado desde o momento da transferência; como consequência, o **encargo da fiscalização** foi remetido aos órgãos de controle do ente beneficiado; adicionalmente, sob nova titularidade, os recursos deveriam ser aplicados exclusivamente em programações de **competência do Executivo local**, mesmo que em ações estranhas à competência comum da União;
  - b) **ausência de finalidade definida:** admitiu-se a possibilidade de transferência de recursos federais **sem especificação da finalidade**, por se tratar de uma espécie de doação.

<sup>1</sup> Solicitação de Trabalho nº 1.135/2024. Liderança do NOVO.

**c) Dispensa da necessidade da realização de convênio ou congênere.**

5. A dispensa da **necessidade de um acordo prévio de cooperação<sup>2</sup> em área de interesse mútuo, instrumentalizado por meio convênio ou congênere**, além de constar do texto constitucional, decorre das premissas a) e b).
6. **Pontos críticos.** As transferências especiais mostraram-se eficientes quanto ao propósito de tornar praticamente imediato o repasse. Por outro lado, várias críticas e questionamentos contra o instituto foram se acumulando quanto à falta de observância de princípios constitucionais (autonomia e pacto federativo, transparência, rastreabilidade, etc.)<sup>3</sup>, destacando-se: a) imposição à União de perda de titularidade de seus próprios recursos, ausente o acordo de vontades; b) ausência da finalidade do gasto e afastamento da fiscalização pela União; c) inexistência de garantia da aplicação efetiva dos recursos enviados aos demais entes.
7. **A medida cautelar.** A medida do Ministro da Suprema Corte **contrapõe-se, direta ou indiretamente, ao núcleo conceitual da EC nº 105/2019**, se não vejamos: a) **recursos da União:** afirma a **competência e o interesse da União** na fiscalização dos recursos das transferências especiais e no julgamento das respectivas causas. b) **finalidade do gasto:** restabelece a necessidade de se definir, previamente à transferência dos recursos, plano de trabalho, objeto a ser executado, custo estimado, prazo de execução e classificação orçamentária da despesa (finalidade do gasto).
8. Da análise conjunta dos itens da decisão, notadamente afetos à fiscalização, transparência e rastreabilidade (item I da decisão), e à necessidade de especificação do objeto da despesa (item III da decisão), decorrem os seguintes entendimentos: a) os recursos transferidos sob a modalidade de “transferências especiais” **preservam a natureza federal**, mesmo após a efetivação da transferência; b) a **finalidade do gasto deve ser especificada**, ao menos ao nível do transferegov.
9. Portanto, a medida cautelar, ao contrapor os fundamentos conceituais da EC nº 105/2019, reaproxima o instituto das transferências especiais da forma tradicional das transferências voluntárias.
10. Mantida a decisão, as conclusões seriam as seguintes: a) caberá à União tomar as medidas necessárias se, decorrido o prazo para execução do plano de trabalho e do objeto, não ocorra a devida comprovação da aplicação; b) observado o princípio da transparência e rastreabilidade, a conta exclusiva registrada no transferegov deverá ser aberta para cada objeto a ser executado. Ademais, deve ser esclarecida a possibilidade ou não do ente beneficiado alterar unilateralmente as informações registradas no transferegov<sup>4</sup>.
11. Caso o plenário do STF declare a inconstitucionalidade da EC nº 105/2019, retornar-se-ia ao *status quo ante*, quando as emendas parlamentares somente

<sup>2</sup> Os instrumentos de pactuação desempenham papel crucial no exercício do controle externo e na fiscalização da aplicação de recursos federais, como disposto no inciso VI do art. 71 da CF.

<sup>3</sup> Ver também a ADI 7695, do Procurador Geral da República.

<sup>4</sup> De acordo com o art. 83, § 4º da LDO 2024, o ente beneficiário deverá comprovar a utilização dos recursos na execução do objeto previamente informado, sob pena de vedação a novas transferências especiais enquanto perdurar o descumprimento, sem prejuízo da responsabilização administrativa, cível e penal do gestor.

admitiam a transferência com finalidade definida, precedida de acordo de cooperação. É importante rememorar, contudo, que, **após a entrada em vigor da EC nº 105/2019, foi criado um novo regime simplificado** (Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28/2024<sup>5</sup>), aplicável a convênios e contratos de repasse com valor de até R\$1,5 milhão, que facilita a operacionalização dos instrumentos celebrados e confere maior celeridade às transferências de recursos às demais entidades federativas.

## II-INTRODUÇÃO

12. A Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo – ABRAJI, por meio da ADI nº 7688/DF, requereu, até o julgamento final, medida cautelar para **suspender a eficácia do art. 166-A da Constituição (EC nº 105/2019)**, que trata das transferências especiais (emendas “pix”), incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019.
13. Alegou que o dispositivo impugnado permite a transferência direta de recursos públicos, sem necessidade de vinculação a projetos ou atividades específicas, sem convênio ou outro instrumento congênera, o que constitui, em tese, violação a princípios fundamentais, com destaque para os princípios da publicidade, da moralidade, da eficiência e da legalidade na Administração Pública (art. 37 da CF), e cláusulas pétreas, especialmente as previstas no art. 60, § 4º, incs. I e III, da CF.
14. De acordo com a ABRAJI, as transferências especiais: a) dificultam o acesso e transparência, rastreabilidade e comparabilidade, da sociedade e dos órgãos de controle; b) impedem a verificação do destino dos recursos públicos; c) afastam a competência federal para controlar os repasses, inclusive para responsabilidade administrativa e criminal.
15. A referida Associação conclui que a sistemática das transferências especiais viola o princípio da separação de poderes pois implica em concentração excessiva de poder orçamentário no Legislativo, sem possibilidade da devida fiscalização pelo Executivo.
16. Vale noticiar ainda, sobre o tema, que a Procuradoria-Geral da República entrou com ADIN junto ao STF contra o art. 166-A, I e §§ 2º, 3º e 5º, da Constituição.
17. A **Tabela 1** ilustra o crescimento do montante de recursos de emendas individuais destinados a esta ação desde sua criação.

**Tabela 1 - Transferências Especiais (Ação: OEC2)**

Exercício	Valor (em R\$ bilhões)
2020	0,6
2021	2,0

<sup>5</sup> Destacam-se: autorização de liberação dos recursos automática após registro do processo licitatório no Transferegov.br; liberação do recurso, preferencialmente, em parcela única; e, e) acompanhamento e a verificação do cumprimento do objeto pactuado considerando o marco de execução de 100% do cronograma físico.

Exercício	Valor (em R\$ bilhões)
2022	3,3
2023	7,1
2024	8,2

Fonte: Siop/Consulta Livre - 2020 a 2023: Empenhado; 2024: Dotação Atual

### III - CONTEXTO E CONSIDERAÇÕES INICIAIS

18. **Transferências voluntárias antes da EC nº105/2019.** Antes da EC nº 105/2019, todas as transferências voluntárias eram realizadas em regime de mútua cooperação, resguardando-se a autonomia e a vontade das partes na atuação em área de competência comum dos entes federativos, consubstanciada no instrumento de convênio ou congênere.
19. **O papel dos convênios e instrumentos congêneres.** Tais instrumentos representam acordos que disciplinam a aplicação descentralizada de **recursos federais pelos demais entes federativos** em área de competência comum. Os programas envolvem a realização de projetos, atividades, serviços, aquisição de bens ou eventos de interesse comum e recíproco, em regime de **mútua cooperação** das partes nas diferentes áreas de políticas públicas. Tais ajustes regulam aspectos afetos ao papel de cada partícipe, com prazos e especificação dos objetos pactuados.
20. Nos convênios existem requisitos a serem cumpridos para sua celebração e condições a serem verificadas durante a execução, a exemplo da regularidade fiscal, do plano de trabalho, da comprovação das etapas concluídas e da prestação de contas.
21. Os recursos dos convênios, em geral, são repassados em parcelas, após as medições. Somente após a conclusão do objeto do convênio é que é realizada a transferência patrimonial do bem aos demais entes.
22. Os convênios representam condição necessária para o exercício do controle da aplicação de recursos federais, por meio de transferências voluntárias, nos termos do inciso VI do artigo 71 da Constituição Federal:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
23. A sistemática de convênios e congêneres tem apresentado aspectos positivos e negativos. Se, por um lado, os requisitos e exigências nas transferências permitem melhor controle dos recursos federais, por outro lado, têm como consequência um processo mais lento de repasse.

24. **Contexto e Diretrizes da EC nº 105/2019.** 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 as exigências e a demora na realização de transferências voluntárias de recursos federais aos demais entes, mediante convênios ou congêneres, a partir de emendas parlamentares.
25. Em sua versão original, a PEC 061/2015-SF previa que emendas individuais ao orçamento pudessem ser alocadas, sem finalidade definida, diretamente nos fundos de participação dos Estados/DF e Municípios. Durante sua tramitação percebeu-se, diante da natureza discricionária das emendas, sem critérios de distribuição fixos, que não caberia sua inclusão diretamente no FPE e no FPM, utilizados exclusivamente para o repasse, em montante predefinido, de recursos que pertencem, desde sua arrecadação, aos demais entes.
26. A solução adotada foi prever que os recursos transferidos **passariam a pertencer ao ente beneficiário no ato da transferência**. Desta forma, admitida a conversão da titularidade dos recursos, a responsabilidade pelo atendimento dos princípios de transparência e publicidade, bem como o exercício do controle dos gastos passaria a ser dos entes beneficiados. Ademais, as transferências especiais foram consideradas “sem finalidade definida”, com repasse direto ao ente beneficiado, dispensando a necessidade de convênio ou instrumento.
27. A alteração constitucional, portanto, guiada pelo propósito de garantir maior agilidade e flexibilidade nas transferências especiais, orientou-se pelas seguintes **diretrizes**:
- a) **Mudança da titularidade dos recursos federais:** os recursos passariam a pertencer ao ente beneficiado desde o momento da transferência; como consequência, o encargo da fiscalização passaria ao ente beneficiado; e, adicionalmente, os recursos deveriam ser aplicados exclusivamente em programações de competência do Executivo local, inclusive em área de atuação estranha à competência comum da União.
  - b) **Ausência de finalidade definida** - permitiu a transferência de recursos federais aos demais entes **sem a necessidade de especificar a finalidade**;
  - c) **Dispensa da necessidade da realização de convênio ou congêneres**.
28. **Mudança da titularidade dos recursos federais.** O art. 166-A da CF determinou que os recursos repassados sob a forma de transferência especial passariam a pertencer ao ente federado desde o ato da transferência financeira (§2º, inciso II, do artigo 166-A). As transferências especiais, portanto, assemelham-se ao instituto da doação, ato de liberalidade, com ou sem encargo, na qual o doador, por livre e espontânea vontade, transfere bem ou direito a terceiro.
29. Segundo interpretado na época, o controle e fiscalização dos recursos transferidos passariam para a esfera dos respectivos órgãos locais, dada a inversão do domínio dos recursos federais, conforme previsto na EC, e a autonomia dos entes federativos quanto ao destino de seus recursos próprios. Ou seja, a competência de controle pelo TCU teria sido afastada em razão da perda da titularidade dos recursos pela União.

30. A mudança de titularidade foi acompanhada da determinação (art. 166-A, § 2º, III) de que tais recursos, na medida em que passariam a pertencer aos demais entes, deveriam ser aplicados em programações finalísticas das áreas de competência exclusiva do Poder Executivo do ente federado beneficiado, mesmo quando não compatíveis com a atuação ou a área de política pública de competência comum<sup>6</sup> da União.
31. **Ausência de finalidade definida.** De modo diverso ao que se verifica com as transferências voluntárias tradicionais (com finalidade definida), a EC 105/19 caracterizou as transferências especiais pela ausência de **finalidade definida**.
32. A destinação de recursos da União aos demais entes a fundo perdido, ou seja, sem finalidade definida (programa de trabalho), foi operacionalizada mediante a criação de uma única ação orçamentária genérica - cód. 0EC2, alocada em um único órgão orçamentário 73.000 – Transferências a Estados, DF e Municípios, sem especificar o programa de trabalho e o objeto do gasto.
33. A ação 0EC2 é categorizada como “operação especial”<sup>7</sup>, despesas que “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>8</sup>.
34. A adoção de uma classificação genérica (ausência de finalidade) teve como consequências<sup>9</sup>: a) prejuízo da atuação dos órgãos setoriais do Executivo federal quanto à possibilidade de verificação da compatibilidade do repasse com as diretrizes, objetivos, metas e demais especificações do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, bem como dos planos nacionais e setoriais, todos previstos na Constituição; b) descontinuidade da série histórica das despesas por área temática; c) afastamento da possibilidade de examinar as programações do ponto de vista técnico, bem como de se justificar o tratamento diferenciado entre entes da federação, inclusive quanto ao exercício de prerrogativa do Executivo de eventual veto; e d) dificuldade de se verificar se a aplicação das transferências especiais contribui para a redução de desigualdades regionais e sociais (art. 3º, III da CF).
35. **Dispensa de convênio ou congênere.** Embora conste expressamente no § 2º, inciso I, do artigo 166-A, a dispensa de convênio ou instrumento congênere decorre da perda imposta à União quanto à titularidade dos recursos federais, bem como da ausência de finalidade da despesa.

---

<sup>6</sup> Ou seja, aquelas que propiciam uma entrega direta de bens e serviços à população (políticas públicas).

<sup>7</sup> As “operações especiais” não constam do PPA. 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. As transferências especiais serão apresentadas na seguinte programação: UO 73101 – Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda. 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).

<sup>8</sup> Art. 5º da LDO 2023.

<sup>9</sup> A relação entre emendas e políticas públicas foi objeto do Estudo Técnico Conof/CD nº 06/2023.

36. Com efeito, admitidas essas duas diretrizes (mudança de titularidade e ausência de finalidade dos recursos), não há objeto que possa ser tratado em acordo/ajuste de cooperação, e, conseqüentemente, nos instrumentos que o formalizariam (convênio ou congênere). Ou seja, não haveria programa de trabalho, finalidade, objeto do gasto, etc. a ser pactuado, etc.
37. Realizada a transferência especial (sem finalidade definida), caberia a cada ente federado beneficiado a responsabilidade pela especificação da despesa pública e pela transparência inerente à sua realização.
38. **Após a EC nº 105/2019.** Nos anos seguintes à promulgação da EC nº 105/2019 surgiram vários questionamentos em face da nova modalidade, notadamente em termos de transparência e rastreabilidade da despesa.
39. Os questionamentos afetos à constitucionalidade da EC 125/2019 assentam-se, em síntese, no conflito potencial com o princípio federativo, ao se admitir a supressão do papel da União na definição do destino dos recursos próprios. Ademais, as transferências especiais não obedeceriam a critérios isonômicos no conjunto de entes da federação, como identificado em qualquer análise comparativa dos valores transferidos por habitante, ou quando cotejados com o FPM de cada município, por exemplo.
40. Neste contexto, o Congresso Nacional, por meio das LDOs (a exemplo do art. 83 da LDO 2024), previu que os beneficiários das transferências especiais devem indicar no Transferegov.br, além da conta corrente específica, a destinação dos recursos, definindo o objeto de gasto, além de ter autorizado a edição, por ato do Poder Executivo federal, de outras regras necessárias à operacionalização das emendas<sup>10</sup>.
41. A Instrução Normativa - TCU nº 93/2024 também trouxe procedimentos para fiscalização das transferências especiais com vistas a ampliar a transparência do mecanismo, como a inserção na plataforma Transferegov.br da descrição do objeto a ser executado e a estimativa dos recursos financeiros necessários à consecução do objeto, entre outros requisitos.
42. Em paralelo a essas mudanças, foram adotadas algumas iniciativas no sentido de desembaraçar e descomplicar a celebração e execução dos convênios. Mais recentemente, a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28/2024 institui o **regime simplificado para a celebração e execução de convênios e contratos de repasse**<sup>11</sup> com valor global de até R\$1,5 milhão.

<sup>10</sup> A Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR n. 1, de 1º.4.2024 prevê, no art. 4º, prevê inúmeras hipóteses de impedimento de ordem técnica.

<sup>11</sup> O regime simplificado prevê: a) plano de trabalho com parâmetros objetivos para avaliação do cumprimento do objeto; b) minuta de instrumento com 11 cláusulas obrigatórias; c) autorização de liberação dos recursos automática após registro do processo licitatório no Transferegov.br; d) **liberação do recurso, preferencialmente, em parcela única**; e, e) acompanhamento e a verificação do cumprimento do objeto pactuado considerando o **marco de execução de 100%** do cronograma físico. (grifo nosso)

## IV - ANÁLISE POR ITEM

43. O Relator Ministro do STF Flávio Dino deferiu, em parte, medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, para determinar:

1) que, doravante, as transferências especiais (“emendas PIX”) somente sejam realizadas com o atendimento aos requisitos constitucionais da **transparência e da rastreabilidade** (art. 163-A da Constituição), conforme **regulamentação administrativa de competência constitucional do Poder Executivo** (art. 84, incs. II e IV, da CF); (grifo nosso)

44. No âmbito da atividade financeira do estado, a transparência é um requisito constitucional que diz respeito à garantia social de acesso às informações orçamentárias e financeiras, que devem ser disponibilizadas de forma clara e abrangente.

45. No que se refere às transferências especiais, o requisito de transparência é satisfeito quanto à autoria das emendas, já que essa informação é divulgada para todas as emendas individuais.

46. No entanto, a ausência de identificação do programa de trabalho específico (classificação orçamentária) impossibilita, em âmbito federal, o acesso às informações correspondentes ao destino e aplicação dos recursos.

47. O agrupamento de todas transferências especiais na mesma ação (OEC2) e na mesma unidade orçamentária, como hoje ocorre, impede o conhecimento e o controle político e social do destino das verbas por área de política pública. A classificação genérica frustra o acompanhamento e a fiscalização da evolução dos gastos da União.

48. Quanto à rastreabilidade dos dados, o atributo foi incluído no art. 163-A da CF (EC nº 108/2020), nos seguintes termos:

Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, 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. (grifo nosso)

49. Em termos gerais, o art. 163-A refere-se à possibilidade de se identificar a origem, o caminho percorrido e a destinação dos recursos próprios de cada ente. Vale dizer, rastreabilidade, comparabilidade e publicidade tratadas no art. 163-A da Constituição dizem respeito aos recursos de cada esfera. Garante-se assim que as decisões e ações do poder público possam ser acompanhadas e fiscalizadas em todas as suas etapas.

50. A ausência de rastreamento das transferências pelo governo federal decorria da previsão de inversão de titularidade dos recursos federais (art. 166-A, § 2º, II). De fato, em uma federação, cabe ao ente titular dos recursos a responsabilidade pela “rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade” das despesas correspondentes.

51. Contudo, 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 pressupõe que os recursos mantêm a natureza federal, mesmo após transferência - tanto é assim que passariam a se sujeitar integralmente à ação fiscalizatória do governo federal, conforme diretriz anterior do STF<sup>12</sup>.
52. De fato, ao considerar que tais recursos não deixam de ser federais após a transferência, a cautelar diverge do conteúdo do disposto no art. 166-A, § 2º, II da CF, que prevê que os recursos “pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira”.

2) que as transferências especiais (“emendas PIX”) sejam **fiscalizadas nos termos dos arts. 70, 71 e 74 da Constituição Federal**, consoante o entendimento desta Corte em situação análoga<sup>13</sup> (ADI 5791, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 12/09/2022). **Ou seja, os controles devem ser exercidos mediante a atuação do TCU e da CGU, inclusive quanto às transferências realizadas anteriormente a esta decisão.** Por consequência, esclareço, em nome da segurança jurídica, que está configurado o **interesse da União** para os fins do artigo 109, I e IV, da Constituição; (grifo nosso)

53. A decisão procurou dar uma solução à controvérsia relacionada à distribuição de competências fiscalizatórias entre os entes federados, no caso das transferências especiais, lembrando-se que a competência para fiscalização não constou do texto constitucional.
54. Os artigos 70, 71 e 74 da Constituição regulam o papel e a competência do Tribunal de Contas na fiscalização dos recursos **da União**. O art. 109, I trata da competência dos **juízes federais** de processar e julgar as causas em que a **União for interessada** (inciso I) e os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União (inciso IV).
55. A situação análoga referida na decisão é a que fixou o entendimento de que o TCU tem competência para fiscalizar a aplicação de recursos repassados pela União aos demais entes por intermédio dos fundos constitucionais de educação pública (complementação fundeb).
56. Deve-se observar que a decisão, ao afirmar a competência da União para fiscalizar a aplicação de recursos federais, inclusive dos afetos a transferências especiais, reforça a conclusão anterior de que os recursos transferidos não deixam de pertencer ao domínio da União.

3) que, doravante, os beneficiados por emendas parlamentares via transferências especiais (“emendas PIX”) **insiram na plataforma Transferegov.br,**

<sup>12</sup> ADI n. 5.791/DF, rel. o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 12.9.2022.

<sup>13</sup> STF concluiu que o TCU tem competência para fiscalizar a aplicação de recursos repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios (por intermédio dos fundos constitucionais de educação pública, a título de complementação do valor mínimo anual por aluno definido nacionalmente).

**PREVIAMENTE ao recebimento dos recursos**, informações referentes às transferências, tais como: **plano 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**. Consequentemente, o Poder Executivo só poderá liberar os recursos oriundos das “emendas PIX” APÓS o atendimento da referida obrigação pelos futuros destinatários da transferência especial; (grifo nosso)

57. A decisão, ao exigir uma série de definições antes da liberação dos recursos - plano de trabalho, objeto, finalidade, estimativa de recursos, prazo da execução e classificação orçamentária - contraria a premissa de que as transferências especiais não têm finalidade definida. Ao estabelecer novos requisitos sob incumbência do ente receptor, a serem fiscalizados pela União, o instituto se aproxima das transferências tradicionais.
58. Decorre da decisão que, incluídas as informações no transferegov pelo interessado, e validadas pelo governo federal, **encontra-se configurado uma espécie de ajuste de vontades que não poderá sofrer alterações de forma unilateral**. Ou seja, o ente receptor deverá cumprir o que foi acordado com a União, cabendo ao Executivo federal e às instâncias de controle competentes adotar as medidas necessárias no caso em que, decorrido o prazo para execução do plano de trabalho e do objeto, não ocorra a devida comprovação da aplicação.

4) que, doravante, **as transferências especiais (“emendas PIX”) na área da SAÚDE** somente sejam efetivamente executadas mediante **prévio parecer das instâncias competentes de governança do SUS** no sentido de que há estrito cumprimento das regras técnicas que o regem, nos termos da Lei nº. 8.080/1990, especialmente de seus arts. 14-A, 35 e 36; (grifo nosso)

59. Em relação a repasses de recursos federais a entes subnacionais na área de saúde, os mesmos são sempre classificados como transferências “com finalidade definida”. Isso se deve ao fato de que necessariamente devem se submeter à programação orçamentária do Ministério da Saúde para verificação do atendimento aos requisitos da Lei Complementar nº141/2012 e o cômputo no piso federal do setor.
60. Nesse sentido, recursos das transferências especiais não podem ser computados no piso federal de saúde nem nos pisos locais. Na primeira situação, a impossibilidade decorre da ausência de prévia especificação da finalidade da despesa autorizada; na segunda, por não serem provenientes das fontes de recursos especificadas na legislação vigente (LC nº141/2012). Portanto, recursos provenientes de transferências especiais e aplicados na saúde representam acréscimo de despesas apenas em relação ao piso local.
61. Tal situação não exclui a atuação das instâncias do Sistema Único de Saúde (SUS), especialmente aquelas previstas nos arts. 14-A, 35 e 36 da Lei nº. 8.080/1990<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> As Comissões Intergestores desempenham papel crucial na articulação e articulação do SUS, promovendo a integração entre os diferentes níveis de gestão. Elas são responsáveis por definir diretrizes e prioridades de saúde pública, além de pactuar a organização dos serviços, a alocação de recursos financeiros e a implementação de políticas externas para a melhoria da qualidade do atendimento

Evidentemente tais atribuições não se restringem aos recursos computáveis no piso constitucional do ente, abrangendo a gestão de recursos adicionais para atender às necessidades de saúde da população.

5) que, doravante, a destinação de transferências especiais (“emendas PIX”) tenha absoluta **vinculação federativa**, isto é, Deputados e Senadores só poderão indicá-las para o Estado (ou para Município integrante do Estado) pelo qual foi eleito, em virtude do disposto nos arts. 45 e 46 da Constituição, salvo projeto de âmbito nacional cuja execução ultrapasse os limites territoriais do Estado do parlamentar;

62. Os artigos 45 e 46 definem deputados e senadores, respectivamente, como representantes do povo, eleitos em cada Estado e Distrito Federal, e como representantes dos Estados e do Distrito Federal. Diante disso, a cautelar restringe a abrangência geográfica dos beneficiários de transferências especiais de modo que o parlamentar eleito somente poderá destinar recursos para o respectivo Estado (ou Município integrante do Estado).

63. A exceção viabiliza vários casos de ações de âmbito nacional com benefícios que ultrapassam os limites do Estado do parlamentar, a exemplo das emendas direcionados para Hospitais de referência nacional.

6) que a **CGU realize auditoria** da aplicação, economicidade e efetividade sobre as transferências especiais (“emendas PIX”), em execução em 2024;

7) que, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar desta data:

a) a CGU realize auditoria de todos os repasses de “emendas PIX” em benefício de ONGs e demais entidades do terceiro setor, realizados nos anos de 2020 a 2024, e

b) as ONGs e demais entidades do terceiro setor informem na internet, com total transparência, os valores oriundos de “emendas PIX” recebidos nos anos de 2020 a 2024, e em que foram aplicados e convertidos;

64. Os itens 6 e 7 determinam desde já à CGU a realização de auditoria das transferências especiais em execução em 2024, observando-se que o item 2 da Decisão reconheceu a competência da União na fiscalização dos recursos das transferências especiais. O controle e a fiscalização a serem exercidos pelo TCU e pela CGU alcançam, inclusive, as transferências realizadas anteriormente a esta decisão.

65. Atenção particular foi dedicada, no item 7, às transferências especiais realizadas em benefícios de ONGs e demais entidades do terceiro setor. Vale salientar que, a teor do caput do art. 166-A, as transferências especiais somente podem ser diretamente destinadas aos entes públicos (Estado, DF e Municípios). Nada impede, no entanto, que os entes repassem os recursos recebidos para entidades privadas, desde que necessários ao atendimento de programação finalística do Poder Executivo local.



8) que seja aberta **conta exclusiva** para administração dos valores decorrentes de transferências especiais (“emendas PIX”) em favor dos entes federados, como forma de assegurar a transparência e a rastreabilidade (art. 163-A da Constituição) e permitir a fiscalização orçamentária.

66. A abertura de conta exclusiva já vinha sendo exigida no § 5º do art. 2º da Instrução Normativa - TCU nº 93/2024, nos seguintes termos.

§ 5º Os recursos recebidos por meio de transferências especiais deverão ser movimentados em uma **conta corrente específica para cada transferência**, em agência bancária de instituição financeira oficial, onde houver, vedada a transferência financeira para outras contas correntes.

67. Em decorrência da decisão, em consonância com o princípio da transparência e rastreabilidade, a conta exclusiva deve ser aberta para cada objeto a ser executado e registrada no transferegov (ver item III).