



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Avaliação da execução e prestação de contas dos recursos de emendas individuais alocados em Transferências Especiais

Secretaria de Gestão

Departamento de Transferências da União

Exercício 2022

05 de dezembro de 2022

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Ministério da Economia

Unidade Examinada: Departamento de Transferências da União –
Secretaria de Gestão

Município/UF: Brasília/DF

Projeto de Auditoria: 968153

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Avaliação dos Resultados da Gestão

Consiste na avaliação da gestão de órgãos ou entidades da Administração Pública do Poder Executivo Federal por meio de um macroprocesso diretamente relacionado ao cumprimento da missão institucional da unidade avaliada.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de auditoria sobre o processo de alocação de emendas individuais por meio de Transferências Especiais a Estados e Municípios.

O trabalho procurou avaliar a existência e a consistência dos controles internos das emendas individuais ao orçamento alocadas na forma de Transferência Especial, prevista no artigo 166-A da Constituição Federal de 1988, quanto às etapas de: alocação de emendas; empenho e liberação dos recursos; execução; e prestação de contas.

Foram utilizadas as informações sobre transferências Especiais constantes da Plataforma +Brasil e os relatórios das ações de controle realizadas pelas regionais da CGU nos estados de Minas Gerais, Pará e Paraná. Os municípios foram selecionados conforme critérios objetivos de materialidade, estágio de execução dos recursos e disponibilidade operacional da CGU nos estados para a realização de uma auditoria piloto. Dessa forma, a distância, o esforço de locomoção das equipes e sua capacidade operacional foram os critérios de seleção.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Os riscos identificados no processo de alocação de emendas individuais por meio de Transferências Especiais relacionados a todas as fases do processo ensejaram a realização deste trabalho, especialmente sobre a fase de execução e prestação de contas.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS RECOMENDAÇÕES DEVERÃO SER ADOTADAS?

Foram constatadas inconsistências relacionadas ao descumprimento do art. 166-A da Constituição Federal de 1988 no que se refere: (a) à utilização de recursos de transferência especial para pagamento de pessoal; (b) descumprimento do art. 24 da Lei nº 13.019/2014 por direcionamento dos recursos por parlamentar e à Organização da Sociedade Civil (OSC) sem chamamento público; (c) descumprimento dos princípios da eficiência administrativa e do interesse público por não utilização dos recursos; (c) utilização da fonte de recursos divergente do código estabelecido no Anexo II da Portaria STN nº 642/2019; (d) impossibilidade de acompanhamento efetivo pelos órgãos de controle e pela sociedade da execução dos recursos; e (e) falhas nas aquisições de bens e serviços com recursos oriundos de transferências especiais.

As recomendações emitidas por esta CGU buscam o aperfeiçoamento da Gestão Pública e contribuir para a melhor aplicação dos recursos públicos. Foram direcionadas ao Ministério da Economia contextualizando sobre as consequências da não aplicação de recursos provenientes de emendas individuais na modalidade transferências especiais, ocasião em que beneficiários não usufruem dos recursos recebidos. Houve recomendação para mitigar o direcionamento de recursos dessa categoria de emendas e a importância de estabelecimento de critérios mínimos para a destinação dos recursos transferidos na modalidade transferência especial. Por fim, recomendou-se a publicação de normativo que esclareça a forma de habilitação e aplicação dos recursos provenientes dessa modalidade, além da necessidade de inclusão nos normativos a obrigatoriedade da apresentação periódica de prestação de contas das emendas.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CF - Constituição Federal

CGU - Controladoria-Geral da União

CONOF - Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

DETRU - Departamento de Transferências da União

EC - Emenda Constitucional

LAI - Lei de Acesso à Informação

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

ME - Ministério da Economia

MROSC - Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

OSC - Organização da Sociedade Civil

SEGES – Secretaria de Gestão

SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

TCU - Tribunal de Contas da União

TE – Transferência Especial

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	4
INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	12
1. Utilização de recursos de transferência especial para pagamento de pessoal.	12
2. Não aplicação de recursos oriundos de transferências especiais, em contraste com falta de aporte em outras políticas públicas com carência de orçamento.	15
3. Direcionamento de R\$ 700.000,00, parte da emenda 40870001, destinada à prefeitura de Belo Horizonte, para execução pela Organização da Sociedade Civil Fundação Oásis de objeto ainda não definido.	16
4. Utilização da fonte de recursos divergente do código estabelecido no Anexo II da Portaria STN nº 642/2019.	19
5. Impossibilidade de acompanhamento efetivo pelos órgãos de controle e pela sociedade da execução dos recursos transferidos a Estados, Distrito Federal e municípios por transferências especiais.	20
6. Inconsistências nos processos licitatórios e contratações para aquisição de bens e serviços	23
7. Utilização do pregão presencial em detrimento do uso em sua forma eletrônica	29
RECOMENDAÇÕES	31
CONCLUSÃO	32
ANEXOS	34
I – consolidação das informações obtidas pelas regionais acerca da natureza da despesa	34
II – relatórios das ações de controle realizadas pelas regionais da CGU nos estados de Minas Gerais, Pará e Paraná	36
III – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	36

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho foi avaliar a existência e a consistência dos controles internos relativos às etapas de alocação de emendas; empenho e liberação dos recursos; execução e prestação de contas das emendas individuais ao orçamento alocadas na forma de Transferência Especial, prevista no artigo 166-A da Constituição Federal de 1988.

Foram examinadas transferências especiais empenhadas em 2020, totalizando 1.629 emendas individuais nessa modalidade e R\$ 621.218.088,00 em recursos liberados.

Os testes foram realizados sobre os controles internos e riscos relativos a todas as etapas do processo. Considerando o volume e a magnitude dos riscos identificados na etapa de execução e prestação de contas e a ausência de controles internos consistentes na etapa de execução e acompanhamento, a maioria dos testes foi realizada nessas etapas.

O trabalho orientou-se no sentido de responder às seguintes questões e subquestões de auditoria:

1) A seleção dos entes beneficiados com emendas individuais e executados por transferências especiais está embasada em critérios técnicos, claros, objetivos e conhecidos pelos atores envolvidos e pela sociedade?

2) Os recursos de emendas individuais alocados em transferências especiais estão sendo executados em conformidade com as definições constantes da CF/88 (EC Nº 105/2019)?

2.1) Os recursos de emendas individuais alocados em transferências especiais foram/estão sendo aplicados no pagamento de serviços da dívida e/ou em despesas com pessoal?

2.2) Os recursos de emendas individuais alocados em transferências especiais estão sendo/foram aplicados em programações finalísticas do estado, distrito federal ou município beneficiado?

2.3) O ente federado beneficiário dos recursos de emendas individuais tem autonomia na aplicação dos recursos recebidos?

3) As aquisições de bens e serviços comuns com recursos de emendas individuais alocadas em transferências especiais estão ocorrendo/ocorreram em conformidade com as definições constantes do Decreto nº 10.024/2019 (Pregão)?

3.1) As aquisições de bens e serviços comuns com recursos de emendas individuais alocadas em transferências especiais estão ocorrendo/ocorreram por meio de Pregão Eletrônico?

3.2) Nos casos em que os bens/serviços comuns não foram adquiridos por Pregão Eletrônico, há justificativa fundamentada para a não utilização?

4) Os recursos de emendas individuais alocados em transferências especiais estão sendo/foram executados de acordo com os princípios constitucionais?

- 4.1) As aquisições de bens/serviços ocorreram de forma eficiente?
- 4.2) As aquisições de bens/serviços ocorreram de acordo com a legislação vigente?

5) Os mecanismos de controle e transparência existentes são suficientes para garantir o adequado acompanhamento da execução, a apresentação da prestação de contas e o atingimento dos objetivos dos recursos executados por meio de Transferências Especiais?

- 5.1) Há meios para acompanhamento da execução dos recursos pelos órgãos de controle e pela sociedade?

Optou-se pela realização de ações de controle piloto para testar as questões/subquestões da matriz de planejamento referentes à etapa de execução e readequar a matriz em acordo com os achados e sugestões das regionais da CGU.

Para a obtenção de evidências que permitissem responder as questões de auditoria, foram realizadas extrações no banco de dados da Plataforma +Brasil e realizadas consultas pontuais à Plataforma e aos painéis gerenciais, mas o insumo principal foram os relatórios das ações de controle realizadas pelas Regionais da CGU nos Estados de Minas Gerais, Pará e Paraná em municípios selecionados de forma não probabilística. Foram objeto de exame as transferências concedidas aos municípios de Belo Horizonte/MG, Nova Lima/MG, Santa Luzia/MG, Belém/PA, Cachoeira do Piriá/PA, Viseu/PA, Medianeira/PR, São Miguel do Iguazu/PR, Missal/PR, Maringá/PR, Santa Cruz de Monte Castelo/PR, Capanema/PR e Marialva/PR.

Considerações iniciais

Antes da exposição dos achados, cabe registrar a origem e o arcabouço legal referentes a transferências especiais, bem como as limitações inerentes a este trabalho.

Transferência Especial é uma forma de transferência de recursos provenientes de emendas individuais impositivas incluídas na lei orçamentária anual da União, quando destinados aos demais entes da federação, nas condições previstas no art. 166-A da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019. O fluxo com os principais marcos do processo de emendas individuais impositivas é representado na Figura 1.

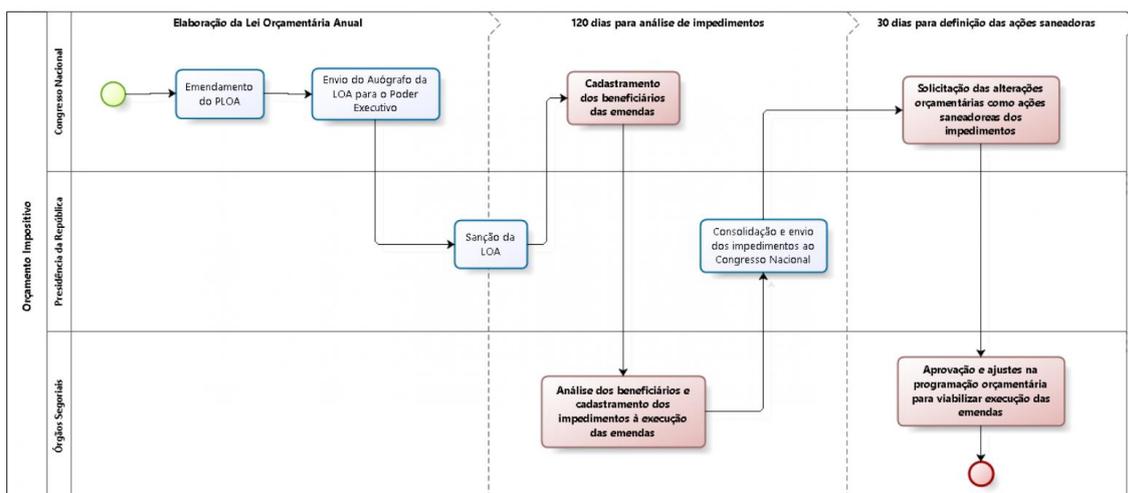


Figura 1 – Fluxograma do processo de Orçamento Impositivo. Fonte: Manual do SIOP.

Por sua vez, a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares na modalidade transferência especial é regulamentada pela Secretaria de Governo e pelo Ministério da Economia. Ao longo do exercício de 2020, a Portaria Interministerial SEGOV/ME nº 252/2020 estabeleceu as regras para operacionalização dos recursos oriundos de transferências especiais. A partir de 2021, as regras são disciplinadas pela Portaria Interministerial SEGOV/ME nº 6.411/2021. Ambas as portarias remetem à Plataforma +Brasil como o sistema de gerenciamento de cadastro de transações e movimentações dos recursos.

As mencionadas portarias visam conferir governança no orçamento do Poder Executivo face às alterações promovidas pelas emendas parlamentares na modalidade especial. Tendo em vista os custos que emanam do atual processo de alteração do orçamento, as Portarias Interministeriais SEGOV/ME nº 252/2020 e nº 6.411/2021 estabelecem mecanismos visando maior alinhamento com boas práticas na gestão de execução orçamentária e financeira, entre elas:

- a) a disponibilização da lista dos valores a serem transferidos e ordem de prioridade, com livre acesso às informações (art. 6º das Portarias Interministeriais SEGOV/ME nº 252/2020 e nº 6.411/2021);
- b) a notificação ao beneficiário da existência de recursos a serem repassados na modalidade transferências especial (art 7º das Portarias Interministeriais SEGOV/ME nº 252/2020 e nº 6.411/2021);
- c) o impedimento de emissão de notas de empenho em favor de beneficiário sem valor priorizado pelo respectivo autor da emenda (§ 1º, art 11 das Portarias Interministeriais SEGOV/ME nº 252/2020 e nº 6.411/2021); e
- d) o impedimento de ajustes nas emendas na modalidade especial após a emissão da nota de empenho (§ 2º, art 11 das Portarias Interministeriais SEGOV/ME nº 252/2020 e nº 6.411/2021).

A Plataforma +Brasil possui integração com o SIAFI e o SIOP e está incumbida de promover a transparência, haja vista que deverá divulgar a lista de valores e beneficiários. O fluxograma de operacionalização estipulado na Portaria Interministerial SEGOV/ME nº 6.411/2021 está ilustrado nas figuras 2, 3 e 4.

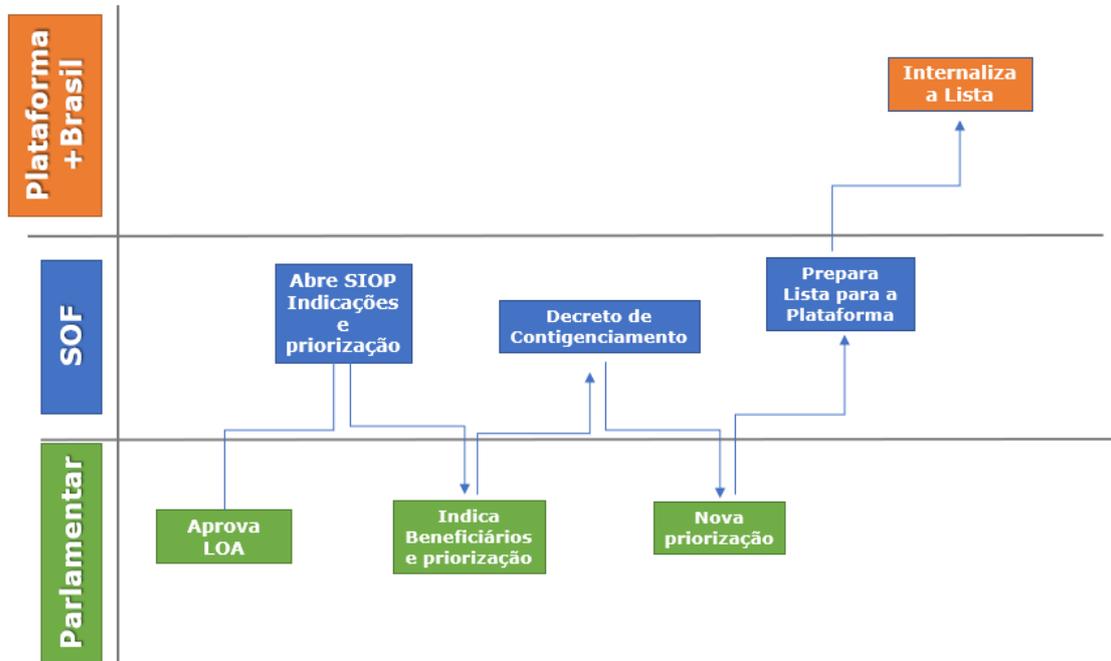


Figura 2 - Fluxograma de indicações de beneficiários de Emendas Especiais. Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, adaptado da Plataforma +Brasil.

A figura 2 exibe o fluxograma de operacionalização para empenhar e liberar recursos de emendas na modalidade transferência especial. Em seguida, a figura 3 ilustra as etapas do processo de empenho e liberação de recursos de emendas especiais. Por fim, a figura 4 retrata as principais etapas na execução de despesa.

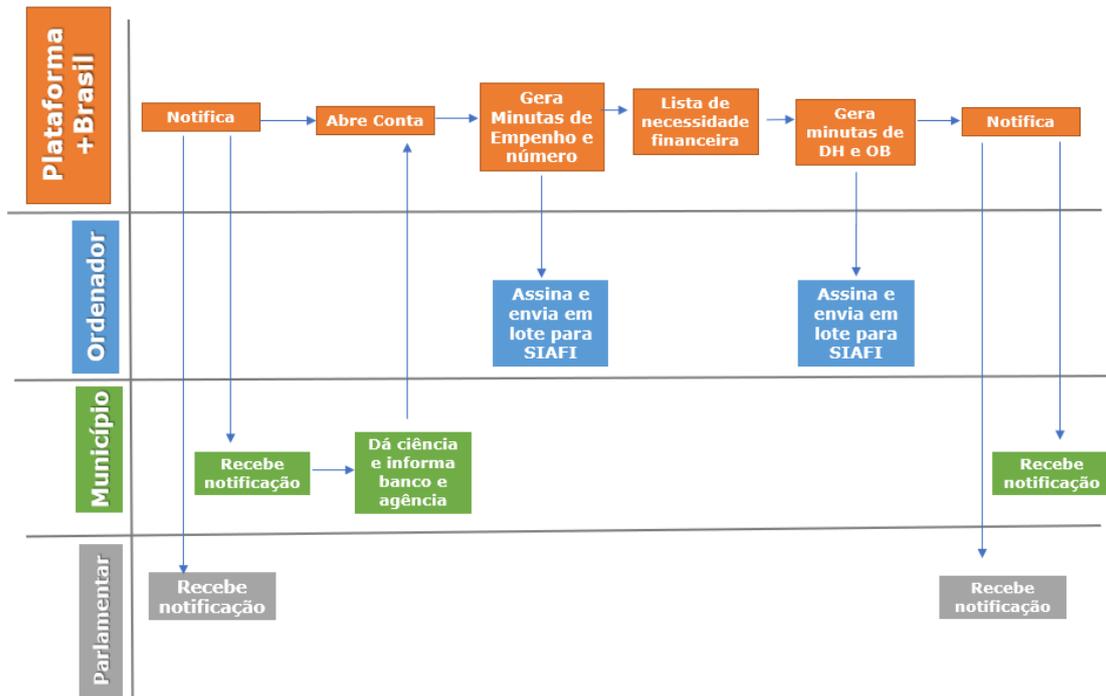


Figura 3 - Fluxograma de operacionalização de empenho e liberação de Emendas Especiais. Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, adaptado da Plataforma +Brasil.

A figura 3 exibe as etapas a serem tomadas entre os atores Parlamentar, SOF

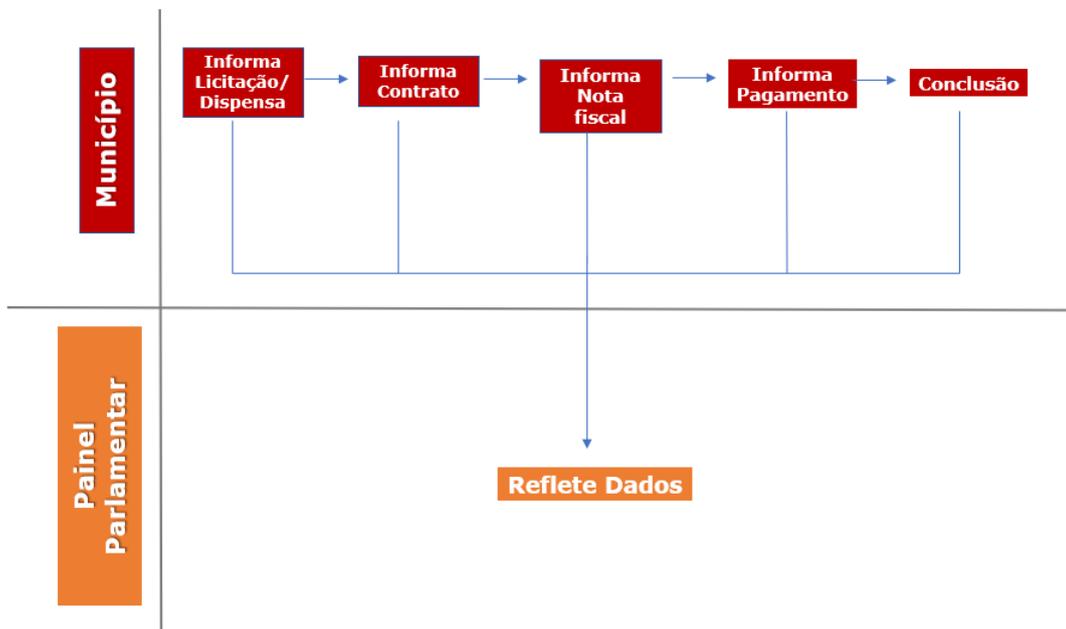


Figura 4 – Fluxograma de operacionalização de execução de despesas de Emendas Especiais. Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, adaptado da Plataforma +Brasil.

O art. 166-A da CF/88 veda, em qualquer caso, a aplicação desses recursos no pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais relativas a servidores ativos e

inativos, e com pensionistas, como também em encargos referentes ao serviço da dívida.

Na Lei Orçamentária, as emendas individuais estão identificadas como RP 6 – despesa discricionária incluída por emenda individual.

Esses recursos são transferidos sem finalidade definida, ou seja, podem ser utilizados em projetos diversos, sem necessidade de vincular sua execução a instrumentos prévios (convênios, contratos de repasse e outros instrumentos) e devem ser aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiário.

Conforme EC nº 86 (§ 9º do artigo 166 da CF/88), as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

O processo de Transferências Especiais, por ser derivado de emendas individuais ao Orçamento, envolve o Congresso Nacional e a Presidência da República na alocação de emendas. A operacionalização conta com a Secretaria de Orçamento Federal – SOF – e com as demais unidades do Ministério da Economia, como Departamento de Transferências da União que gerencia a Plataforma +Brasil, onde foi criado módulo específico para registro das Transferências Especiais.

No que se refere ao exame sobre a adoção de critérios técnicos ou políticos na seleção dos Estados e Municípios beneficiados, por parte dos parlamentares signatários de Transferências Especiais, a dificuldade de obtenção de dados, especialmente sobre a existência de critérios documentados, foi um limitador aos trabalhos que impactou significativamente na resposta a este quesito.

A forma ideal para se confirmar os critérios adotados pelos parlamentares seria obtendo essa informação desses signatários, ou obtê-las de um sistema informatizado do Congresso Nacional, porém a CGU não tem competência legal para realizar trabalhos junto ao poder legislativo e a requisição de informações poderia ser demorada, razão pela qual este trabalho não se utilizou esses dados.

Apesar de não ter sido possível realizar esses exames, cabe mencionar que na gestão de recursos escassos para atender às múltiplas necessidades da população deve ser considerado algum critério que possibilite atender ao objetivo constitucional de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais com eficiência.

Da mesma forma, tornar público os parâmetros utilizados na distribuição de recursos, mesmo de transferências especiais, é uma prática que merece ser debatida pelos parlamentares para aprimorar o controle social e cumprir o princípio constitucional da publicidade.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Utilização de recursos de transferência especial para pagamento de pessoal.

O artigo 166-A da CF/88 estabelece as regras de execução das transferências especiais, o qual dispõe nesses termos:

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: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

I - transferência especial; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

II - transferência com finalidade definida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 105, de 2019)

II - encargos referentes ao serviço da dívida.

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

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

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

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

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

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

I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e

II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo - Destaque nosso

Para verificação do cumprimento do dispositivo constitucional foram analisados os Relatórios de Gestão divulgados na Plataforma +Brasil¹ pelos entes beneficiários de transferências especiais no exercício de 2020, bem como os Relatórios de Auditorias de Avaliação das Transferências Especiais elaborados pelas Regionais da CGU nos Estados do Pará, Minas Gerais e Paraná que, em ação piloto, analisaram os documentos que suportaram a execução desses recursos e realizaram inspeção *in loco*, dos bens adquiridos ou serviços prestados.

A análise dos Relatórios de Gestão contemplou a análise da classificação da natureza da despesa realizada pelos entes beneficiários com os recursos das transferências especiais.

Neste ponto, cabe esclarecer que o conjunto de informações que constitui a natureza da despesa orçamentária forma um código estruturado que agrega a categoria econômica, o grupo, a modalidade de aplicação e o elemento, ou seja, depende de como será realizada a despesa. Em relação à natureza de despesa, cabe ao ente, ao definir como o recurso será incluído em seu orçamento, verificar com sua setorial orçamentária o código adequado para a realização do gasto pretendido. O primeiro dígito desse código deve corresponder à categoria econômica na qual foram enviados os recursos (3 – custeio/despesas correntes ou 4 – investimento/ despesas de capital).²

Assim, buscou-se identificar nos Relatórios de Gestão os documentos que registraram o grupo de natureza da despesa, quais sejam nota de empenho e contrato celebrado. Dos relatórios de gestão analisados³ verificou-se que em 65% dos casos os empenhos registrados estavam em conformidade com a categoria econômica para a qual foram programados na emenda parlamentar, 3 - custeio ou 4 - investimento, e foram aplicados em programações finalísticas do ente beneficiário. No entanto, nos demais 35% dos relatórios analisados não foram encontrados os documentos comprobatórios da despesa realizada, sendo, portanto, impossível avaliar a conformidade da utilização desses recursos na categoria econômica para qual foram destinados.

Já os testes realizados pelas Regionais evidenciaram que 95% das emendas em execução e concluídas estavam em conformidade com a categoria econômica para a qual foram programadas na emenda parlamentar, 3 - custeio ou 4 - investimento, ou seja, os recursos não foram aplicados em pagamentos de despesas com pessoal nem em serviços da dívida, sendo devidamente aplicados em programações finalísticas das áreas

¹ Disponível em: <https://especiais.plataformamaisbrasil.gov.br/maisbrasil-transferencia-especial-frontend/plano-acao/consulta>

² Orientações disponíveis no sítio eletrônico do Ministério da Economia, na seção denominada “Perguntas Frequentes – Transferências Especiais”, disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/plataforma-mais-brasil/sobre-a-plataforma-mais-brasil/transferencias-especiais/perguntas-frequentes-transferencias-especiais-1/perguntas-frequentes-transferencias-especiais>

³ Planilha “Emendas com relatórios divulgados”

de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, conforme se verifica do quadro constante do Anexo I deste Relatório, o qual consolida as informações obtidas pela Regionais.

Entretanto em 5% das emendas analisadas constatou-se a ocorrência de utilização dos recursos em despesas de folha de pagamento e contribuição previdenciária dos servidores do executivo municipal (Emenda nº 19680003 – Município de Santa Cruz de Monte Castelo), em desconformidade, portanto, com os incisos I e II do § 1º do art. 166-A da Constituição Federal de 1988.

Registre-se, ainda, que na programação da Emenda nº 19680003, constante da Plataforma + Brasil⁴, os recursos tinham previsão de utilização em “investimento”. Ademais, ainda que fossem programados para utilização em “custeio”, é vedada a utilização de transferência especial para pagamento de pessoal e de encargos referentes ao serviço da dívida.

Nesse contexto, vale ressaltar que na transferência especial, ainda que os recursos passem 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 beneficiado⁵.

Assim, a partir dos exames realizados, constatou-se a ocorrência de aplicação dos recursos de transferências especiais fora das regras estabelecidas no Art. 166-A da CF/88, considerando que parte dos recursos foram utilizados para pagamento de despesas com pessoal, em desacordo, portanto, com os instrumentos legais que regem a utilização dos recursos.

⁴ Disponível em: <https://especiais.plataformamaisbrasil.gov.br/maisbrasil-transferencia-especial-frontend/plano-acao/consulta>

⁵ Conforme Nota Técnica nº 02/2021, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados. Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjUw9Cssa_3AhUxpZUCHQLNABAQFnoECAYQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww2.camara.leg.br%2Fforca-mento-da-uniao%2Festudos%2F2021%2Fnota-tecnica--transferencia-especial-art-166-a-modalidade-restrita-as-emendas-individuais-versao-15-fev-2021&usg=AOvVaw2kx8_zA6P6Ai5mihkJR20U

2. Não aplicação de recursos oriundos de transferências especiais, em contraste com falta de aporte em outras políticas públicas com carência de orçamento.

Outra situação verificada pelas Regionais foi a inexecução dos recursos em 20% das emendas analisadas, assim como em 8% foi constatado que os recursos permaneceram mais de sete meses sem aplicação financeira acarretando perda de valor real frente aos efeitos da inflação do período, caso das Emendas nº 39470008 e 34920007, do município de Belém/PA, conforme se verifica do Anexo I deste Relatório.

A insuficiência de normativos que tragam orientações claras quanto à aplicação dos recursos das emendas especiais pelos entes beneficiários gera questionamentos quanto à sua utilização, bem como atrasos na execução desses recursos, que ficam aplicados em contas bancárias sem proporcionar o devido atendimento ao interesse público. Sendo assim, a demora na utilização dos recursos recebidos pelos entes beneficiados fere o princípio do interesse público, uma vez que a população local deixou de ter suas necessidades atendidas mesmo existindo recursos disponíveis.

Além disso, o parlamentar poderia ter destinado os recursos não executados para outro ente que apresentasse necessidades mais imediatas.

Face ao exposto, em consonância aos princípios da eficiência administrativa e do interesse público, torna-se imperioso que os recursos recebidos via transferências especiais sejam empregados nos programas e ações de interesse do município de forma célere, ou, diante da não execução imediata, que sejam devidamente investidos em aplicações financeiras com o objetivo de resguardar o seu poder de aquisição.

3. Direcionamento de R\$ 700.000,00, parte da emenda 40870001, destinada à prefeitura de Belo Horizonte, para execução pela Organização da Sociedade Civil Fundação Oásis de objeto ainda não definido.

Entre as subquestões levantadas para responder à questão de auditoria 2: **“Os recursos de emendas individuais alocados em transferências especiais estão sendo executados em conformidade com as definições constantes da CF/88 (EC Nº 105/2019)?”** foi **inquirido se o ente** federado beneficiário dos recursos de emendas individuais tem ou teve autonomia na aplicação dos recursos recebidos. O objetivo foi verificar se a escolha da destinação dos recursos e dos executores foi exclusivamente do ente beneficiário.

O planejamento inicialmente proposto para execução das ações piloto pelas regionais não continha a subquestão 2.3 e seu respectivo teste, mas a execução dos trabalhos demonstrou a necessidade de incluí-la.

O relatório de avaliação nº 1033878, elaborado pela regional de Minas Gerais, realizou análise da execução das emendas parlamentares, no valor de R\$ 1.500.000,00, destinadas ao município de Belo Horizonte em 2020.

Dessa análise, foi constatado que R\$ 700.000,00 foram destinados à Organização da Sociedade Civil denominada Fundação Oásis, indicada por parlamentar, em desacordo com o art. 29 da Lei nº 13.019/2014, e cujo objeto ainda não havia sido definido.

A CGU/MG questionou a Prefeitura sobre o critério utilizado para selecionar a OSC que executaria parte dos recursos da emenda nº 40870001 e a Secretaria encarregada esclareceu que o próprio parlamentar estabeleceu que os recursos seriam destinados à Fundação Oásis.

Cabe ressaltar que uma das características da modalidade “transferência especial” é o repasse dos recursos ao ente beneficiado, que tem a liberdade de escolher onde aplicá-los, respeitadas a categoria econômica dos recursos recebidos e a programação finalística do ente, bem como as demais regras estabelecidas no Art. 166-A da CF/88.

Conforme disposições do art. 166-A da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 105/2019, as emendas individuais impositivas poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de transferências especiais ou transferência com finalidade definida. A emenda especial, dentre outras características, é indicada sem finalidade de gasto prévio e não tem instrumento jurídico que formalize o repasse do recurso, ao passo que na emenda com finalidade definida a aplicação do recurso é definida previamente através de programas publicados pelos órgãos concedentes, com formalização de instrumento jurídico – convênio ou contrato, ou seja, a modalidade já existente antes da alteração da EC nº 105/2019.

Portanto, caso seja do interesse do parlamentar direcionar os recursos de suas emendas a uma finalidade ou instituição específica, a modalidade indicada é a transferência com finalidade definida, porém tal modalidade exige o atendimento aos requisitos

constantes da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – LRF e da legislação aplicável a cada tipo de instrumento adotado.

Como os recursos da emenda nº 40870001 foram alocados por meio de transferências especiais, o município de Belo Horizonte tem a liberdade para aplicá-los como desejar, respeitada a devida categoria econômica.

Sendo assim, configurou-se o descumprimento do art. 24 da Lei nº 13.019/2014, já que o direcionamento dos recursos à Fundação Oásis pelo parlamentar ocorreu sem que tenha sido firmado um termo de colaboração entre a OSC e a Prefeitura de Belo Horizonte, precedida de chamamento público.

Além do direcionamento, a Fundação Oásis encontrava-se em situação fiscal irregular e ainda não tinha apresentado um projeto para execução do objeto. Mesmo apresentando irregularidades em sua situação fiscal, os recursos foram direcionados à OSC e permaneceram aplicados em conta de investimento ao longo de todo o processo de regularização, elaboração do termo de parceria e determinação do objeto, desde 29/06/2020.

A insuficiência de normativos que tragam orientações claras quanto à aplicação dos recursos das emendas especiais pelos entes beneficiários gera questionamentos quanto à sua utilização, bem como atrasos na execução desses recursos, que ficam depositados em contas bancárias sem proporcionar o devido atendimento ao interesse público. Sendo assim, a demora na utilização dos recursos recebidos fere o princípio do interesse público, uma vez que a população local deixou de ter suas necessidades atendidas mesmo existindo recursos disponíveis.

Nas demais ações de controle realizadas no piloto também foi identificada a ingerência do parlamentar na destinação dos recursos para o município de Nova Lima/MG (Relatório nº 1065969), resultando na não aplicação dos recursos devido a problemas na posse/proprriedade dos imóveis envolvidos na execução das emendas.

Nas demais emendas analisadas em que o executor selecionado pelo ente foi uma OSC não houve chamamento público.

Tal ocorrência tem fundamento, em sua maioria, em orientação das procuradorias de que é dispensado o chamamento para execução de emendas, conforme estabelece o artigo 29 do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014:

Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei.

A necessidade de realização de chamamento público por beneficiários de Transferências Especiais quando a execução ocorrer em parceria com OSC é passível de dúvida.

Como a EC nº 105/2019 é posterior à Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 - MROSC, o art. 29 da lei se referia às emendas parlamentares existentes antes da criação das chamadas “emendas especiais”, estabelecidas pela EC nº 105/2019.

Considerando que o repasse à OSC por transferência com destinação específica requer a celebração de instrumento específico e uma tramitação mais elaborada, e que a EC 105/2019 não incluiu as OSC como beneficiárias de TE, entende-se que os recursos de transferências especiais, quando o ente subnacional decidir executá-los em parceria com Organização da Sociedade Civil, devem ser precedidos de chamamento público.

Esse parece ter sido o entendimento do Ministério da Economia quando incluiu na seção de “Perguntas Frequentes – Transferências Especiais” disponível no sítio eletrônico daquele Ministério (Plataforma +Brasil) a seguinte questão:

P - “Os parlamentares podem indicar organizações da sociedade civil como beneficiárias de recursos a serem executados por meio da modalidade de transferências especiais?”

R – “Conforme pode-se depreender das disposições contidas no art. 166-A da Constituição Federal, somente poderão ser beneficiários de recursos transferidos na modalidade transferências especiais os entes da federação, não cabendo indicação de organização da sociedade civil como beneficiário dessa modalidade.

Entretanto, caso o ente beneficiário opte pela execução desses recursos por meio da celebração de parcerias com organização da sociedade civil, deverão ser observadas todas as regras e disposições contidas na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, bem como aquelas disposições na norma do ente que regulamentou a Lei em comento.

Em complemento, entende-se que se a execução dos recursos de transferências especiais for por meio de parcerias com OSC, deve-se realizar chamamento público, seguindo as regras da Lei 13.019/2014. (grifo nosso).

Nos casos em que o Parlamentar tenha interesse em direcionar recursos para uma determinada Organização da Sociedade Civil (OSC), essa indicação deve ocorrer na modalidade com finalidade definida.”

A não adoção de chamamento público pode ocasionar a contratação de OSC sem a habilitação técnica necessária para execução do objeto.

Assim, conclui-se que houve o direcionamento de recursos pelo parlamentar à OSC Fundação Oásis. Além do descumprimento do Art. 166-A da CF/88, essa atitude teve como consequência a não aplicação dos recursos, devido à inadimplência da Fundação Oásis e ausência de apresentação de um projeto.

4. Utilização da fonte de recursos divergente do código estabelecido no Anexo II da Portaria STN nº 642/2019.

No tocante ao atendimento ao princípio da legalidade verificou-se se houve a utilização do código 550 - Transferência Especial da União para classificar a fonte de recursos, conforme previsto no Anexo II da Portaria STN nº 642, de 20/09/2019.

Para esse critério foram avaliadas apenas as situações em que houve a utilização dos recursos transferidos, total ou parcialmente.

Ressalte-se que essas avaliações não constavam do planejamento inicial, logo, não ocorreram em todas as administrações municipais nas quais foi realizada a ação piloto. Porém, foram incluídas como sugestões de objeto de auditoria para a sequência dos trabalhos em função da importância que poderiam ter.

Dessa forma, das treze administrações municipais componentes da amostra, em oito foi identificada a utilização de código divergente do previsto no Anexo II da Portaria STN nº 642/2019; em três, tal critério não foi avaliado; e em dois, os recursos ainda não haviam sido utilizados.

Conforme Anexo II da Portaria nº 642/2019, na atualização ocorrida em agosto de 2020, para registro da fonte de recursos provenientes das emendas especiais, foi designado o Código Principal 550, com a nomenclatura “Transferências Especiais da União”; na especificação “controle dos recursos provenientes de emendas individuais impositivas ao orçamento da União, nos termos do art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal.”

Ressalte-se que a Portaria STN nº 710, de 25.02.2021, que estabelece a classificação das fontes ou destinações de recursos a ser utilizada por Estados, Distrito Federal e Municípios instituiu o código de fonte de recursos 706 para Transferências Especiais e que essa padronização será obrigatória a partir do exercício de 2023 e facultativa na execução orçamentária referente ao exercício de 2022, conforme previsto nos incisos I e II do art. 3º da Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, de 23.02.2021.

A utilização de código de fonte de recursos divergente do padronizado pode causar distorções nos demonstrativos do ente beneficiado, com possíveis reflexos na exatidão do cálculo dos limites de despesa com pessoal ativo e inativo e de endividamento do ente federado, afetando a previsão contida no § 1º do art. 166-A da Constituição Federal.

5. Impossibilidade de acompanhamento efetivo pelos órgãos de controle e pela sociedade da execução dos recursos transferidos a Estados, Distrito Federal e municípios por transferências especiais.

Para responder à questão 5 que indaga se os mecanismos de controle e transparência existentes são suficientes para garantir o adequado acompanhamento da execução, a apresentação da prestação de contas e o atingimento dos objetivos dos recursos executados por meio de Transferências Especiais, optou-se por verificar principalmente, se há meios para acompanhamento da execução dos recursos pelos órgãos de controle e pela sociedade, se esses meios são suficientes para esse objetivo e se foram definidos formato, periodicidade e exigência de apresentação de prestação de contas.

Foram examinados 23 relatórios de gestão incluídos na Plataforma +Brasil de um total de 239 relatórios concluídos até 19/05/2022, relativos às emendas especiais do exercício de 2020.

Cabe mencionar que em 2020 foram liberadas 1.629 emendas dessa natureza, totalizando R\$ 621.218.088,00 de recursos e que foram incluídos relatórios de gestão na Plataforma na ordem de 15% do total de emendas, representando R\$ 5.165.000,00.

Dos 23 relatórios de gestão examinados, em 7 as informações incluídas na Plataforma +Brasil não são suficientes para possibilitar o acompanhamento da execução dos recursos de TE pelos órgãos de controle e pelos cidadãos; em 15 as informações apresentadas cumprem esse papel de forma parcial e em 1 caso os dados são suficientes para o acompanhamento da aplicação dos recursos.

No que se refere à verificação do cumprimento do objeto e do atendimento dos objetivos, constatou-se que 7 foram considerados como insuficientes para fazer essa verificação e os 16 restantes apresentam informações que cumprem de forma parcial esse quesito.

A apresentação do relatório de gestão está prevista no art. 18 da Portaria Interministerial nº 252, de 19 de junho de 2020, que estabelece normas de execução orçamentária e financeira das transferências especiais. Apesar da previsão, a apresentação é facultativa e não há um formato definido ou conteúdo mínimo, sendo esse relatório a forma de os beneficiários prestarem contas dos recursos para os órgãos de controle e a sociedade.

A modalidade transferência especial estabelecida no Artigo 166-A da CF/88 não prevê expressamente no texto constitucional e na legislação infraconstitucional a exigência de apresentação de prestação de contas.

Porém, é incontestável essa exigência que está prevista no § Único do Art. 70 da CF/88:

Art. 70.

(...)

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Os artigos 34 e 35 da CF/88 também corroboram esse entendimento ao estabelecerem que não haverá interferência da União nos Estados e no Distrito Federal e nem dos Estados em municípios, exceto para garantir a prestação de contas de recursos públicos.

Antes da Constituição Federal de 1988, a prestação de contas sobre recursos públicos também estava prevista no Artigo 93 do Decreto-Lei nº 200/67, ainda vigente:

Art. 93 Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

A necessidade de prestar contas e, em caso de má aplicação dos recursos, responsabilizar os agentes levou à publicação de normativos no sentido de ampliar a transparência e estimular o controle social. É o caso da Lei nº 12.527 - Lei de acesso à Informação – LAI, de 18 de novembro de 2011. Cabe citar especialmente o conteúdo dos Incisos I do Art. 6º e VI do Art. 7º, a seguir:

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

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

(...)

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

(...)

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos;

Reforçando a *accountability* como um dos pilares da boa governança, a Administração Pública tem criado plataformas com informações sobre ações governamentais e aplicação de recursos para acompanhamento por parte dos cidadãos, como a Plataforma +Brasil, instituída pelo Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019.

O instrumento Transferências Especiais foi criado para facilitar o repasse de recursos a Estados e Municípios minimizando alguns mecanismos burocráticos, como instrumento contratual e adimplência do beneficiário. Nessa tentativa de fazer uma redistribuição de recursos mais célere, algumas previsões fundamentais foram relegadas. entre elas a obrigação expressa de demonstrar a aplicação dos recursos repassados por meio de transferências especiais.

Uma das consequências dessa ocorrência é a aplicação de recursos em pagamento de pessoal e serviços da dívida, contrariando o Art. 166-A da CF/88, sem a possibilidade de identificação dessa inconsistência por meio de um instrumento disponibilizado pelo beneficiário evidenciando a forma de aplicação dos recursos.

Outra situação passível de materialização é o desvio de recursos na etapa de execução das emendas, gerada pela ausência de informações tempestivas e disponíveis para verificação.

Assim, evidencia-se que a ausência de definição expressa da obrigatoriedade de apresentação do relatório de gestão, instrumento que representa a prestação de contas dos recursos públicos recebidos, além de incorrer em descumprimento de mandamento constitucional, impede o exercício do controle social e dificulta a fiscalização dos órgãos de controle sobre dinheiros públicos.

O repasse de recursos na forma de TE tem como objetivo precípua fazer chegar às comunidades envolvidas os recursos para permitir o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida. Sem as ferramentas necessárias para acompanhar o cumprimento do objeto e atingimento dos objetivos, priva-se a sociedade de aferir esses quesitos.

6. Inconsistências nos processos licitatórios e contratações para aquisição de bens e serviços

O art. 37 da CF/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, dispõe que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** [...]”. (Original sem grifo).

Assim, na avaliação das aquisições de bens/serviços o princípio abordado foi o da eficiência. Para isso, a CGU se propôs a verificar se os bens e/ou serviços informados pelas administrações municipais foram efetivamente adquiridos e/ou prestados e se esses bens e/ou serviços estavam sendo utilizados em benefício da comunidade.

As informações sobre os objetos nos quais foram utilizados os recursos das Emendas Especiais foram obtidas nos Relatórios de Avaliação elaborados pelas Regionais da CGU nos Estados do Pará, Minas Gerais e Paraná que, em ação piloto, analisaram os documentos que suportaram a execução dos recursos oriundos de Emendas Especiais, bem como vistoriaram os bens e/ou serviços adquiridos e/ou prestados.

O Quadro 01 a seguir consolida as informações apresentadas pelas Regionais da CGU sobre a efetiva aquisição dos bens e/ou prestação dos serviços com recursos oriundos das Emendas Especiais transferidos no exercício de 2020 e sobre as suas utilizações em benefício da comunidade.

Quadro 01 – Informações sobre a efetiva aquisição dos bens e/ou prestação dos serviços e sobre as suas utilizações em benefício da comunidade.

Relatório	Município	UF	Emenda	Valor (R\$)	Efetiva aquisição dos bens e/ou prestação de serviços	Utilização em benefício da comunidade
1065969	Nova Lima	MG	27540011	200.000,00	Não	Não se Aplica
			37140013	250.000,00	Não	Não se Aplica
1033878	Belo Horizonte	MG	40870001	1.500.000,00	Não	Não se Aplica
			37140013	100.000,00	Sim	Sim
1062689	Santa Luzia	MG	27540011	200.000,00	Parcial. (R\$ 26.566,53)	Sim (*)
			40870001	50.000,00	Não	Não se Aplica
1034098	Belém	PA	39470008	400.000,00	Não	Não se Aplica

Relatório	Município	UF	Emenda	Valor (R\$)	Efetiva aquisição dos bens e/ou prestação de serviços	Utilização em benefício da comunidade
			34920007	900.000,00	Não	Não se Aplica
1057220	Cachoeira do Piriá	PA	39470008	2.000.000,00	Sim	Sim
1057217	Viseu	PA	39470008	2.000.000,00	Sim	Sim
1069109	Medianeira	PR	30410010	100.000,00	Não	Não se Aplica
			40740002	200.000,00	Sim	Sim
1069105	São Miguel do Iguaçú	PR	37020001	200.000,00	Parcial (R\$ 182.134,10)	Sim
1069111	Missal	PR	30950008	50.000,00	Parcial (R\$ 1.236.053,66)	Sim
			41720010	250.000,00		
			49740004	380.000,00		
			30950020	700.000,00		
1069112	Maringá	PR	40660010	450.000,00	Parcial (R\$ 31.214,02)	Sim
1069127	Santa Cruz de Monte Castelo	PR	19680003	1.000.000,00	Parcial (R\$ 452.071,67)	Sim (**)
1069077	Capanema	PR	32200009	80.000,00	Sim	Sim
			37020001	400.000,00	Parcial (R\$ 221.884,50)	Não (***)
			37710005	300.000,00	Sim	Sim
			41720018	150.000,00	Sim	Sim
1069123	Marialva	PR	33320007	500.000,00	Parcial (R\$ 703.950,77)	Sim
			28740019	400.000,00		

Fonte: Relatórios de Avaliação nº 1033878, 1034098, 1057217, 1057220, 1062689, 1065969, 1069077, 1069105, 1069109, 1069111, 1069112, 1069123 e 1069127.

Obs: (*) Ainda não concluída, mas já apresenta desconformidades construtivas;

(**) Houve utilização de R\$ 291.076,15 no pagamento de despesas de pessoal; e

(***) Execução de obra paralisada com 56,17%.

Ainda em relação ao critério da efetiva aquisição dos bens e/ou prestação dos serviços, embora os bens e/ou serviços informados pelas administrações municipais tenham sido efetivamente adquiridos e/ou prestados, considerou-se que as administrações municipais de Belo Horizonte/MG, Santa Luzia/MG e Maringá/PR não atenderam ao princípio da eficiência, pois aproximadamente um ano e cinco meses após a transferência dos recursos (referência: novembro/2021), menos de 15% do montante

transferido a essas administrações tinham sido utilizados, embora também tenham sido informadas as previsões de utilização.

Quanto à utilização dos bens adquiridos e/ou os serviços em benefício da comunidade, foi identificada situação no Município de Capanema/PR em que a execução de obra de Construção de Arquibancadas no Estádio Municipal se encontrava paralisada (referência: novembro/2021), não permitindo a utilização pela comunidade e, por conseguinte, não atendendo ao princípio da eficiência.

Ressalte-se outras duas situações que prejudicaram o atendimento ao princípio da eficiência. Uma no Município de Santa Luzia/MG, no qual foi utilizada parcela dos recursos proveniente de Emenda Especial, no valor de R\$ 26.566,53, para o pagamento referente à primeira medição de obra de reforma de quadra poliesportiva que, embora ainda não esteja concluída, apresenta uma série de desconformidades construtivas, não permitindo a utilização adequada pela comunidade. Outra no Município de Santa Cruz de Monte Castelo/PR, no qual foi utilizada parcela no valor de R\$ 291.076,15 para o pagamento de despesas com pessoal, reduzindo o valor efetivamente utilizado em prol da comunidade.

Durante o trabalho piloto não foi possível identificar as causas do não uso dos bens/serviços que tem como consequência a aplicação de recursos em torno de R\$ 3.000.000,00 que não reverteu para as comunidades locais e, portanto, não contribuiu para a redução das desigualdades regionais, considerando tanto os recursos não aplicados desde 2020, quanto aqueles que não tiveram benefício para a comunidade.

Para avaliar se as aquisições de bens/serviços ocorreram de acordo com a legislação vigente, a CGU se propôs a verificar se os preços pagos pelos bens e/ou serviços adquiridos estavam de acordo com os preços de mercado da localidade e se os procedimentos para sua contratação foram regulares.

O Quadro 02 a seguir consolida as informações apresentadas pelas Regionais da CGU sobre a compatibilidade dos preços pagos em relação aos preços de mercado referentes aos bens adquiridos e/ou serviços prestados com recursos oriundos das Emendas Especiais transferidos no exercício de 2020 e sobre a regularidade de seus procedimentos de contratação.

Quadro 02 – Informações sobre compatibilidade dos preços pagos em relação aos preços de mercado e sobre a regularidade de seus procedimentos de contratação.

Relatório	Município	UF	Emenda	Valor (R\$)	Preço de mercado	Procedimentos regulares
1065969	Nova Lima	MG	27540011	200.000,00	Não se Aplica	Não se Aplica

Relatório	Município	UF	Emenda	Valor (R\$)	Preço de mercado	Procedimentos regulares
			37140013	250.000,00	Não se Aplica	Não se Aplica
1033878	Belo Horizonte	MG	40870001	1.500.000,00	Não se Aplica	Não se Aplica
			37140013	100.000,00	Sim	Sim
1062689	Santa Luzia	MG	27540011	200.000,00	Sim	Não
			40870001	50.000,00	Não se Aplica	Não se Aplica
1034098	Belém	PA	39470008	400.000,00	Não se Aplica	Não se Aplica
			34920007	900.000,00	Não se Aplica	Não se Aplica
1057220	Cachoeira do Piriá	PA	39470008	2.000.000,00	Não	Não
1057217	Viseu	PA	39470008	2.000.000,00	Não	Não
1069109	Medianeira	PR	30410010	100.000,00	Não se Aplica	Não se Aplica
			40740002	200.000,00	Sim	Sim
1069105	São Miguel do Iguaçú	PR	37020001	200.000,00	Sim	Sim
1069111	Missal	PR	30950008	50.000,00	Não	Sim
			41720010	250.000,00		
			49740004	380.000,00		
			30950020	700.000,00		
1069112	Maringá	PR	40660010	450.000,00	Sim	Não
1069127	Santa Cruz de Monte Castelo	PR	19680003	1.000.000,00	Sim	Não
1069077	Capaneima	PR	32200009	80.000,00	Sim	Sim
			37020001	400.000,00	Sim	Não
			37710005	300.000,00	Não	Sim
			41720018	150.000,00	Não	Sim
1069123	Marialva	PR	33320007	500.000,00	Sim	Não
			28740019	400.000,00		

Fonte: Relatórios de Avaliação nº 1033878, 1034098, 1057217, 1057220, 1062689, 1065969, 1069077, 1069105, 1069109, 1069111, 1069112, 1069123 e 1069127.

Em relação ao atendimento ao princípio da eficiência tendo como critério a compatibilidade dos preços pagos pelas administrações municipais em relação aos preços de mercado da localidade, foram avaliadas apenas as situações em que houve a utilização dos recursos transferidos, total ou parcialmente.

Dessa forma, o Quadro 03 a seguir apresenta as situações que comprometeram o atendimento ao princípio da eficiência em decorrência de preços pagos superiores aos preços de mercado.

Quadro 03 – Informações sobre as situações nas quais ocorreram preços pagos superiores aos preços de mercado.

Município	UF	Situação
Cachoeira do Piriá	PA	Superfaturamento por pagamento de serviços não executados e superfaturamento decorrente de sobrepreço
Viseu	PA	Pagamentos por serviços sem a devida contraprestação, com superfaturamento de quantidades acrescidas nos Boletins de Medição de Serviços.
Missal	PR	Superfaturamento por qualidade, tendo em vista a qualidade das obras estar em desconformidade com o contratado.
Capanema	PR	Reequilíbrio econômico-financeiro concedido a maior ou concedido indevidamente

Fonte: Relatórios de Avaliação nº 1057217, 1057220, 1069077 e 1069111.

Da mesma forma, quanto ao atendimento ao princípio da legalidade tendo como critério a regularidade dos procedimentos de contratação, foram avaliadas apenas as situações em que houve a utilização dos recursos transferidos, total ou parcialmente.

O Quadro 04 a seguir apresenta as situações que comprometeram o atendimento ao princípio da legalidade em função de os procedimentos de contratação não estarem adequados aos normativos vigentes.

Quadro 04 – Informações sobre as situações nas quais os procedimentos de contratação não estavam adequados aos normativos vigentes.

Município	UF	Situação
Santa Luzia	MG	- Existência de cláusulas e exigências indevidas no Edital do procedimento licitatório, restritivas do caráter competitivo, não atendendo à jurisprudência do TCU; e - Homologação do procedimento licitatório com planilha orçamentária incompleta, nas quais não constavam itens obrigatórios, não atendendo ao art. 40 da Lei nº 8.666/93.
Cachoeira do Piriá	PA	- Existência de exigências indevidas no Edital do procedimento licitatório, restritivas do caráter competitivo, não atendendo à jurisprudência do TCU; e - Ausência ou insuficiência de elementos essenciais aos projetos básicos na documentação disponibilizada, não atendendo ao art. 6º, inciso IX da Lei nº 8.666/93, o que dificulta o acompanhamento dos serviços executados por parte da fiscalização.
Viseu	PA	- Existência de exigências indevidas no Edital do procedimento licitatório, restritivas do caráter competitivo, não atendendo à jurisprudência do TCU.
Maringá	PR	- Utilização indevida da modalidade Pregão Presencial para aquisição parcial e específica, não atendendo a obrigatoriedade da utilização da modalidade Pregão Eletrônico para a aquisição de bens e contratação de serviços comuns, prevista no Decreto nº 10.024/2019.
Santa Cruz de Monte Castelo	PR	- Utilização indevida da modalidade Tomada de Preços para contratação de serviços comuns, não atendendo a obrigatoriedade da utilização da modalidade Pregão Eletrônico, prevista no Decreto nº 10.024/2019.
Capanema	PR	- Ausência de composição de custos unitários referente ao orçamento contratado, não atendendo o § 2º, inciso II do art. 7º da Lei nº 8.666/93.
Marialva	PR	- Utilização indevida das modalidades Pregão Presencial e Tomada de Preços, não atendendo a obrigatoriedade da utilização da modalidade Pregão Eletrônico para a aquisição de bens e contratação de serviços comuns, prevista no Decreto nº 10.024/2019; - Prorrogação de vigência de Contratos sem respaldo legal, visto que o objeto não se tratava de serviço de caráter contínuo e não havia previsão no instrumento convocatório ou contrato, não atendendo ao art. 57 da Lei nº 8.666/93; - Elaboração de planilha orçamentária sem referências à tabela do Sinapi como parâmetro, não atendendo os art. 7º, § 2º, inciso II, e 15, § 1º da Lei nº 8.666/93 e ao art. 3º do Decreto nº 7.983/2013.

Fonte: Relatórios de Avaliação nº 1057217, 1057220, 1062689, 1069077, 1069112, 1069123 e 1069127.

Durante o trabalho piloto não foi possível identificar as causas dos preços não compatíveis com os de mercado e nem para as falhas nas contratações.

7. Utilização do pregão presencial em detrimento do uso em sua forma eletrônica

As transferências especiais são recursos que integram o orçamento do ente da federação, cabendo a este decidir como se dará a forma de execução, tendo em mente a necessidade de licitação para recursos públicos federais, estaduais e municipais, ou justificativa fundamentada para não realização.

Assim, as transferências especiais estão sujeitas ao disposto no Decreto nº 10.024/2019 que exige a adoção do pregão eletrônico para aquisição de bens e serviços comuns para execução de recursos federais repassados por meio de transferências voluntárias.

Podem ser classificadas como transferências discricionárias (ou negociadas), pois resultam de negociação entre as autoridades centrais e os governos subnacionais, com a mediação de seus representantes no parlamento. Sua função é complementar e auxiliar as transferências “estruturais” por apresentar maior flexibilidade em situações excepcionais de curto prazo (Prado; Quadros; Cavalcanti, 2003, p. 23).

Foram fiscalizados 13 municípios na ação piloto, 23 emendas, que totalizam R\$ 10.470.000,00 de um total de R\$ 631.218.088,00 em transferências especiais liberadas em 2020.

Desse exame, obteve-se as seguintes informações:

Os municípios de **Nova Lima/MG** e **Belém/PA** não utilizaram os recursos.

No município de **Cachoeira do Piriá/PR** o Pregão não era aplicável, sendo utilizada a Tomada de Preços.

No município de **Viseu/PA** foi utilizada a Concorrência Pública nº 001/2020.

No Município de **Medianeira/PR** houve celebração de Termo de fomento.

No município de **Belo Horizonte** o único Pregão Eletrônico utilizado (12/2020) não foi examinado, devido à baixa materialidade.

Nos municípios de **São Miguel do Iguçu/PR**, **Missal/PR** e **Capanema/PR**, houve utilização regular do Pregão Eletrônico e em **Santa Luzia/MG** a utilização do Pregão Presencial foi justificada. No município de **Maringá/PR**, a utilização do Pregão eletrônico foi regular e dentro dos valores de mercado, exceto a aquisição de ventiladores no valor de R\$ 1.400,00, realizada por Pregão Presencial.

No município de **Marialva/PR** foi utilizado Pregão Presencial nº 59/2019 sem justificativa fundamentada e utilizando licitação anterior ao repasse dos recursos, sendo agravado por falhas construtivas na pavimentação.

No município de **Santa Cruz do Monte Castelo/PR** foi utilizada a Tomada de Preços para a contratação de serviços comuns.

Considerando os 13 municípios analisados e que o Pregão Eletrônico não é aplicável em 4 desses casos, não há como concluir se o uso tem sido adequado. Porém, percebe-se pela leitura dos relatórios que os municípios têm adotado procedimentos licitatórios na aplicação dos recursos de Transferências Especiais e que há inconsistências relevantes relacionadas a licitações e contratações.

RECOMENDAÇÕES

Buscando promover o aperfeiçoamento da Gestão Pública e contribuir para a melhor aplicação dos recursos públicos, são apresentadas as seguintes recomendações:

1 - Recomenda-se ao Ministério da Economia que divulgue na rede da Plataforma +Brasil e dê ciência à Secretaria de Governo da Presidência da República – SEGOV – sobre o conteúdo deste relatório, e indique a necessidade para que a SEGOV informe a Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional sobre a não aplicação de recursos transferidos e a aplicação no pagamento de despesas com pessoal, o que configura descumprimento da regra disciplinada no inciso I, do § 1º do art. 166-A da Constituição Federal (EC nº 105/2019).

Achados 1 e 2

2 - Recomenda-se ao Ministério da Economia, em articulação com a Secretaria de Governo da Presidência da República, que encaminhe proposta ao Congresso Nacional para incluir (a) um limite de prazo para aplicação dos recursos de emendas individuais na modalidade transferências especiais, (b) a normatização sobre a devolução dos recursos não usufruídos e (c) a correta utilização da fonte de recursos.

Achados 2 e 4

3 - Recomenda-se ao Ministério da Economia, em articulação com a Secretaria de Governo da Presidência da República, incluir nos normativos referentes às regras de uso de recursos na forma de transferências especiais sobre a exclusividade do ente beneficiado na escolha da destinação dos recursos e descumprimento do ordenamento legal disciplinado no art. 24 da Lei nº 13.019/2014, art. 1º do Decreto nº 10.024/2019 e art. 166-A da Constituição Federal (EC nº 105/2019).

Achado 3

4 - Recomenda-se ao Ministério da Economia a inclusão de orientação taxativa em seus manuais e orientações referentes à modalidade Transferências Especiais de que a escolha sobre a destinação dos recursos é exclusividade do ente beneficiado, pois não há amparo legal para a indicação de quaisquer executores pelo parlamentar.

Achado 3

5 – Recomenda-se ao Ministério da Economia, em articulação com a Secretaria de Governo da Presidência da República e Poder Legislativo, promover a alteração dos normativos no sentido de estabelecer a apresentação obrigatória de relatório de execução das emendas individuais na modalidade transferências especiais, com periodicidade e conteúdo definidos, e inclusão no sistema de transferências do Poder Executivo Federal, de forma a possibilitar o acompanhamento da aplicação desses recursos pela sociedade.

Achado 5

CONCLUSÃO

Apesar de o presente trabalho ter um caráter de levantamento de informações e teste das questões de auditoria, por meio de ações piloto, algumas das principais questões levantadas tiveram uma resposta parcial ou até mesmo com indicativo de que algumas indagações devem ser reformuladas, mas não retiradas do escopo de avaliação das transferências especiais.

A resposta à questão sobre a adoção de critérios técnicos para seleção dos entes beneficiados ficou prejudicada pela dificuldade de obtenção de dados de um sistema informatizado. Porém, reafirma-se a necessidade de transparência sobre os critérios que direcionaram a aplicação desses recursos para atender ao objetivo constitucional de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais com eficiência.

Quanto à execução dos recursos em acordo com as definições constantes da CF/88 (EC Nº 105/2019), constatou-se que houve pagamento de despesas de folha de pagamento e contribuição previdenciária dos servidores do executivo municipal (Emenda nº 19680003 – Município de Santa Cruz de Monte Castelo), equivalente a 5% das emendas analisadas, como também a não aplicação de recursos liberados em 2020 em 20% das emendas.

Uma das ocorrências de impacto negativo sobre a adequação na execução dos recursos foi o direcionamento de R\$ 700.000,00, parte da emenda 40870001, destinada à Prefeitura de Belo Horizonte, para execução de objeto pela Organização da Sociedade Civil Fundação Oásis ainda não definido. Esse achado, inclusive, motivou a inclusão de subquestão específica neste trabalho, visto que não havia sido levantado como possível risco este tipo de inconsistência.

Entre as causas levantadas está a insuficiência de normativos que tragam orientações claras quanto à aplicação dos recursos das emendas especiais pelos entes beneficiários.

No que se refere à execução dos recursos de forma eficiente e em acordo com a legislação vigente, foram identificadas falhas nas licitações e contratações realizadas e execução de objetos que estão atendendo à comunidade.

Sobre os mecanismos de controle e transparência existentes para acompanhamento da execução e prestação de contas, constatou-se a impossibilidade de tanto os órgãos de controle, quanto a sociedade de realizarem um acompanhamento efetivo, devido à previsão facultativa de apresentação do chamado relatório de gestão e da ausência de um formato estruturado.

Da mesma forma que nos apontamentos anteriores, uma das causas dessa impropriedade está relacionada a ausência de previsão expressa e obrigatória de apresentação de relatório de execução dos recursos pelos beneficiários.

As recomendações no sentido de resolver as causas desses achados foram direcionadas, ao Ministério da Economia, e ao Congresso Nacional no sentido de cientificá-los sobre as consequências da não aplicação de recursos provenientes de emendas individuais na modalidade transferências especiais, ocasião em que beneficiários não usufruem dos recursos recebidos. Além disso, as recomendações alertam sobre o direcionamento de

recursos de emendas individuais na modalidade transferência especial, notadamente quanto à exclusividade do ente beneficiado na escolha da destinação dos recursos.

Adicionalmente, há a recomendação para publicar um normativo complementar às Portarias Interministeriais SEGOV/ME nº 6.411/2021 e SEGOV/ME nº 252/2020, que esclareçam a forma de habilitação e aplicação dos recursos provenientes da modalidade transferências especiais e alteração dos normativos infraconstitucionais no sentido de estabelecer a apresentação obrigatória de relatórios de execução com periodicidade e conteúdo das emendas operacionalizadas no sistema de transferências do Poder Executivo Federal, de forma a possibilitar o acompanhamento tempestivo da aplicação dos recursos.

O atendimento dessa recomendação, combinada com os dispositivos das mencionadas portarias, permitirão que o processo de execução financeira das emendas especiais torne-se aderente às práticas de boa governança, na medida em que as fragilidades apontadas nos resultados dos exames de auditoria poderão ser corrigidas. Isso se somará, aos dispositivos já estabelecidos como:

- a) a disponibilização da lista dos valores a serem transferidos e ordem de prioridade, com livre acesso às informações (art. 6º das Portarias Interministeriais SEGOV/ME nº 252/2020 e nº 6.411/2021);
- b) a notificação ao beneficiário da existência de recursos a serem repassados na modalidade transferências especial (art 7º das Portarias Interministeriais SEGOV/ME nº 252/2020 e nº 6.411/2021);
- c) o impedimento de emissão de notas de empenho em favor de beneficiário sem valor priorizado pelo respectivo autor da emenda (§ 1º, art 11 das Portarias Interministeriais SEGOV/ME nº 252/2020 e nº 6.411/2021); e
- d) o impedimento de ajustes nas emendas na modalidade especial após a emissão da nota de empenho (§ 2º, art 11 das Portarias Interministeriais SEGOV/ME nº 252/2020 e nº 6.411/2021).

Por fim, este relatório será encaminhado aos Tribunais de Contas dos Estados do Paraná, Minas Gerais e Pará e ao Tribunal de Contas da União, para ciência e adoção das providências cabíveis quanto ao descumprimento da regra disposta no disciplinado no inciso I, do § 1º do art. 166-A da Constituição Federal (EC nº 105/2019), referente à aplicação de recursos em despesas com pessoal, como também sobre as inconsistências verificadas nas licitações, contratações e execução dos objetos tratados no item 6 deste relatório.

ANEXOS

I – CONSOLIDAÇÃO DAS INFORMAÇÕES OBTIDAS PELAS REGIONAIS ACERCA DA NATUREZA DA DESPESA

	Relatório	Município	UF	Emenda	Valor	Situação Encontrada
1	1065969	Nova Lima	MG	27540011	R\$ 200.000,00	O ente não executou os recursos recebidos.
				37140013	R\$ 250.000,00	
2	1033878	Belo Horizonte	MG	40870001	R\$ 1.500.000,00	O ente não executou os recursos recebidos.
				37140013	R\$ 100.000,00	Recurso utilizado em programa finalístico do ente.
3	1062689	Santa Luzia	MG	27540011	R\$ 200.000,00	Recurso utilizado em programa finalístico do ente, entretanto foi executado apenas 13,28% do total de recursos recebidos.
4	1034098	Belém	PA	39470008	R\$ 400.000,00	O ente não executou os recursos recebidos.
				34920007	R\$ 900.000,00	
5	1057220	Cachoeira do Piriá	PA	39470008	R\$ 2.000.000,00	Recurso utilizado em programa finalístico do ente.
6	1057217	Viseu	PA	0903-003707	R\$ 2.000.000,00	Recurso utilizado em programa finalístico do ente.
7	1069109	Medianeira	PR	202030410010	R\$ 100.000,00	Recurso utilizado em programa finalístico do ente
				202040740002	R\$ 200.000,00	Recurso utilizado em programa finalístico do ente.
8	1069105	São Miguel do Iguaçu	PR	202037020001	R\$ 200.000,00	Recurso utilizado em programa finalístico do ente.
9	1069111	Missal	PR	30950008	R\$ 50.000,00	Recurso utilizado em programa finalístico do ente.
				41720010	R\$ 250.000,00	Recurso utilizado em programa finalístico do ente.
				49740004	R\$ 380.000,00	Recurso utilizado em programa finalístico do ente.
				30950020	R\$ 700.000,00	Recurso utilizado em programa finalístico do ente.
10	1069112	Maringá	PR	40660010	R\$ 450.000,00	Recurso utilizado em programa finalístico do ente.
11	1069127	Monte Castelo	PR	202019680003	R\$ 1.000.000,00	Os recursos foram utilizados em

						desacordo com as definições constantes da CF/88 (EC nº 105/2019, considerando que a prefeitura <u>utilizou parte dos recursos em despesas de folha de pagamento e contribuição previdenciária dos funcionários do executivo</u> , referentes aos meses de agosto, setembro e outubro de 2020, totalizando R\$ 291.076,15.
12	1069077	Capanema	PR	202032200009	R\$ 80.000,00	Recurso utilizado em programa finalístico do ente.
				202037020001	R\$ 400.000,00	Recurso utilizado em programa finalístico do ente.
				202037710005	R\$ 300.000,00	Recurso utilizado em programa finalístico do ente.
				202041720018	R\$ 150.000,00	Recurso utilizado em programa finalístico do ente.
13	1069123	Marialva	PR	33320007	R\$ 500.000,00	Recurso utilizado em programa finalístico do ente.
				28740019	R\$ 400.000,00	Recurso utilizado em programa finalístico do ente.

II – RELATÓRIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE REALIZADAS PELAS REGIONAIS DA CGU NOS ESTADOS DE MINAS GERAIS, PARÁ E PARANÁ

1. Belém/PA: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1035327>
2. Viseu/PA: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1059493>
3. Cachoeira do Piriá/PA: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1059521>
4. Santa Luzia/MG: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1066172>
5. Nova Lima/MG: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1066181>
6. Belo Horizonte/MG: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1035021>
7. Marialva/PR: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1259943>
8. São Miguel do Iguçu/PR:
<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1259904>
9. Missal/PR: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1259927>
10. Santa Cruz de Monte Castelo/PR:
<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1259953>
11. Maringá/PR: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1259933>
12. Medianeira/PR: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1259921>
13. Capanema/PR: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1259881>

III – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Após a discussão acerca do conteúdo das recomendações e realização de ajustes em consenso com a equipe de Auditoria, o Departamento de Transferências da União do Ministério da Economia manifestou-se pela concordância do teor do relatório.

Adicionalmente, os prazos acordados para atendimento das recomendações, após a publicação do relatório, são:

Recomendação	Prazo
1	60 dias
2	120 dias
3	60 dias
4	60 dias
5	60 dias