

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário  
TC 020.958/2023-4  
Natureza: Administrativo  
Órgão/Entidade: não há  
Interessados/Responsáveis: não há  
Representação legal: não há

SUMÁRIO: PROJETO DE INSTRUÇÃO NORMATIVA. PROCEDIMENTOS PARA FISCALIZAÇÃO, PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, DO MECANISMO DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS, INSTITUÍDO NO ART. 166-A, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONHECIMENTO. APROVAÇÃO. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório, com alguns ajustes de forma, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Transferências de Recursos da União (AudTransferências), insere à peça 7:

*“Trata-se do primeiro produto do grupo de trabalho (GT) criado pela Ordem de Serviço nº 1, de 26 de abril de 2023, materializado em minuta de instrução normativa (IN) destinada a regulamentar os procedimentos para fiscalização, pelo Tribunal de Contas da União, do mecanismo das transferências especiais, instituído no art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal.*

*A elaboração desta proposta atende à determinação contida no subitem 9.3.1 do Acórdão 518/2023-Plenário, relator Min. Vital do Rêgo, que atribuiu à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) a missão de elaborar anteprojeto de normativo destinado a definir os elementos e informações que devem ser apresentados pelos entes federados beneficiados com transferências especiais, para o fim de verificar o cumprimento das condicionantes previstas nos §§ 1º, incisos I e II; 2º, inciso III; e 5º, do art. 166-A, do texto constitucional.*

*O trabalho seguiu as orientações traçadas no subitem 9.3.1 da citada decisão, consoante o qual a norma deveria tratar das seguintes questões: a) elementos e informações que deverão ser fornecidos no sistema Transferegov.br; e b) prazos a serem observados pelos entes federados beneficiados das transferências especiais para concluir a execução dos objetos financiados com esses recursos.*

*Uma terceira diretriz que pautou o trabalho foi elaborar um texto conciso, que buscasse não interferir, de maneira indevida, nas atribuições dos sistemas de controle local sobre a fiscalização da execução dos recursos transferidos por meio das emendas especiais.*

*Nesse sentido, elaborou-se a minuta que ora submetemos à consideração superior, a qual apresenta quatro capítulos: I) Disposições Preliminares; II) Da Transparência e Verificação do Atendimento das Condicionantes Constitucionais; III) Da Fiscalização pelo Tribunal de Contas da União; e IV) Disposições Finais.*

*As disposições preliminares (art. 1º) ressaltam o âmbito de aplicação da IN, que se restringe à fiscalização do cumprimento, por parte dos entes federados beneficiados com as emendas especiais, das condicionantes estabelecidas nos §§ 1º, incisos I e II; 2º, inciso III; e 5º, da Constituição Federal, a saber:*

*a) não usar os recursos para o pagamento de ‘despesas com pessoal e encargos sociais*

relativas a ativos e inativos, e com pensionistas' (§ 1º, inciso I);

b) não usar os recursos para o pagamento de 'encargos referentes ao serviço da dívida' (§ 1º, inciso II);

c) usar os recursos exclusivamente 'em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo' local (§ 2º, inciso III); e

d) usar 'pelo menos 70% (setenta por cento)' dos recursos 'em despesas de capital' (§ 5º).

O capítulo II cuida do ponto central da norma, referente à maneira como os estes federados beneficiados com as transferências especiais deverão dar transparência à execução dos recursos, para fins de verificação do atendimento das condicionantes constitucionais (arts. 2º e 3º), conforme prescreve o subitem 9.2.3 do Acórdão 518/2023-Plenário. Ainda trata, nos arts. 4º e 5º, sobre o prazo que os entes beneficiados terão para concluir a execução dos objetos financiados com as transferências.

Dentre as medidas a serem adotadas pelos entes federados visando dar transparência ao cumprimento das condicionantes constitucionais, mediante inserção de informações e documentos na plataforma Transferegov.br, propôs-se:

a) que, em até sessenta dias após o recebimento dos recursos, o ente federado beneficiado faça a inserção, na plataforma Transferegov.br, de informações sobre a **programação finalística** da área na qual os recursos serão aplicados, contendo informações sobre: i) descrição do objeto a ser executado, com as metas a serem alcançadas; ii) estimativa dos recursos financeiros necessários à consecução do objeto; iii) classificação orçamentária da despesa; e iv) previsão de prazo para conclusão do objeto (art. 2º, § 6º); e

b) a obrigação de que seja elaborado relatório de gestão dos recursos, que deverá ser inserido na plataforma Transferegov.br **até o dia 30 de junho do ano subsequente ao recebimento da transferência especial** (art. 3º, § 1º). Este relatório deverá ser atualizado, anualmente, a cada dia 30 de junho, até o final da execução do objeto da aplicação dos recursos, quando deverá ser apresentado relatório de gestão final.

Cabe destacar que os relatórios de gestão deverão conter o detalhamento do objeto executado (art. 3º, caput e § 2º), assim como da execução orçamentária e financeira dos recursos recebidos, e será acompanhado de documentação que possibilite a verificação, pelos órgãos de controle externo e interno, bem como pelo controle social, do cumprimento do objeto e suas condicionantes.

Referente à designação 'relatório de gestão' para as informações e documentos contendo o detalhamento do objeto executado (art. 3º, caput e § 2º), salienta-se que essa não foi a primeira ideia do GT. Havia-se designado 'relatório de execução', para não parecer se estar exigindo uma prestação de contas nos moldes de convênios.

Contudo, em reunião com servidores da Diretoria de Transferências e Parcerias da União, da Secretaria de Gestão e Inovação (Seges), vinculada ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, que operam o Transferegov.br, foi sugerida a mudança de nome para 'relatório de gestão', a fim de que ficasse em sintonia com a designação que será dada em portaria conjunta que estabelecerá normas sobre a execução orçamentária e financeira das transferências especiais, a qual está para ser publicada pelo Poder Executivo Federal. Acrescente-se que, na parte do Transferegov.br relativa às transferências especiais, já existe um campo para receber o 'relatório de gestão'. Isso facilitará o trabalho para adequar o sistema às exigências da presente IN.

Quanto ao prazo para aplicação dos recursos, foram estabelecidos três: **36, 48 e 60 meses**, de acordo com o volume de recursos recebidos pelo ente federado, atendendo aos critérios da proporcionalidade e razoabilidade. Assim, para transferências até R\$ 2,5 milhões, estabeleceu-se o

prazo de 36 meses. Para transferências acima de R\$ 2,5 milhões até R\$ 5 milhões, o prazo de 48 meses, que corresponde ao período de um plano plurianual (quatro anos). Finalmente, para valores acima de R\$ 5 milhões, considerou-se adequado fixar o prazo de 60 meses, que compreende o período de cinco anos. Esses prazos terão início no dia 1º de janeiro do ano seguinte ao recebimento dos recursos.

Destaca-se que a questão do prazo para execução dos recursos, na forma como previsto nos arts. 4º e 5º da minuta da IN, é um ponto que merece especial atenção, dado que pode causar discussões e resistências por parte dos entes beneficiados com as transferências especiais. Sobre o tema, é necessário esclarecer que o grupo de trabalho inseriu essa previsão na minuta de IN por entender que esse foi um dos comandos dados pelo Acórdão 518/2023-Plenário.

Essa compreensão adveio dos seguintes trechos do voto condutor do acórdão referenciado:

*‘44. Assinalo que o estabelecimento de prazos deve ter o efeito essencial de compelir o ente federado a usar de forma produtora os recursos transferidos, a fim de evitar inércia administrativa ou que sirvam meramente para formação de caixa. (...)’*

*47. Em que pese estar correta, no meu modo de ver, a afirmação de que o ente federado é o novo proprietário dos recursos transferidos, a indefinição de prazos atenta contra a boa gestão e o princípio constitucional da eficiência, dificultando ou até impedindo a verificação do cumprimento das condicionantes, que, como dito, é fundamental para certificar a validade da transferência*

*48. Ao comentarem o veto presidencial (ainda não apreciado), a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e a Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, por intermédio da Nota Técnica Conjunta 4/2022, **conquanto também concordando com o fato de que os recursos vão para a titularidade do ente federado assim que é feita a transferência especial**, deram uma opção contrária à supressão do dispositivo, segundo os trechos que destaco, que me parecem apropriados (<https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/LDO/LDO2023/NTVETOS.pdf>):*

*‘(...) a União não determina o uso dos valores transferidos. Este deflui da própria Constituição, dentre as competências que estatui para os entes, a requerer emprego de haveres públicos.’*

***‘Se não cumprido o encargo, deve-se revogar a doação, impondo-se por consequência ao ente beneficiado a obrigação de devolver tais recursos aos cofres da União.’***

*49. Tenho aí apenas um complemento a fazer. Na minha compreensão, quando, por exemplo, a Constituição condiciona que os recursos da transferência especial ‘serão aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado’ (inciso III do § 2º do art. 166-A), não está só proibindo que sejam utilizados em programações de meio e, como alternativa absurda, permitindo, no entanto, que não recebam aplicação nenhuma.*

*50. Há, na realidade, um mandamento para que os recursos sejam concretamente aplicados em programações finalísticas, fato que requer a definição de um prazo, fora do qual a transferência perde o sentido, por não se prestar à oferta de alguma utilidade pública. (As partes em negrito constam do original. As sublinhadas são destaques nossos).*

*Com efeito, como bem destacado pelo Min. Vital do Rêgo, relator do Acórdão 518/2023-Plenário, **‘a indefinição de prazos atenta contra a boa gestão e o princípio constitucional da eficiência, dificultando ou até impedindo a verificação do cumprimento das condicionantes’** (destacou-se).*

*Significa que, **sem a previsão de um prazo razoável para a aplicação dos recursos de maneira concreta, fica inviabilizada a função do TCU de verificar se os entes federados beneficiados com as transferências especiais cumpriram as condicionantes previstas nos §§ 1º, incisos I e II; 2º, inciso III; e 5º, do art. 166-A, do texto constitucional.** Razão pela qual o estabelecimento de prazo para a execução dos recursos objeto das emendas especiais mostra-se necessário.*

*O Capítulo III dispõe sobre a maneira como o TCU deverá fiscalizar o cumprimento das condicionantes, priorizando o acompanhamento por meio da plataforma Transferegov.br, sem olvidar*

da possibilidade de atuar mediante iniciativa própria ou de terceiros, como inspeções, auditorias, representações e denúncias.

Além disso, o art. 7º da minuta estabelece que, em sendo verificado o não atendimento dos dispositivos que regulam a inserção de dados sobre as transferências especiais no Transferegov.br, assim como os prazos para execução das transferências especiais, o TCU fixará prazo para que o ente federado beneficiado da transferência especial regularize as pendências. Caso as pendências não sejam regularizadas, poderá ser instaurado processo de tomada de contas especial, na forma do que estabelece o subitem 9.2.4 do Acórdão 518/2023-Plenário.

Nas disposições finais (Capítulo IV), buscou-se estabelecer o alcance de aplicação da IN no tempo. Nesse sentido, propôs-se que o regulamento seja aplicado às transferências que forem realizadas depois de sua entrada em vigor, **assim como para aquelas realizadas anteriormente, mas cujos objetos ainda não tenham sido concluídos**. Neste último caso, o prazo para inserção das informações na plataforma Transferegov.br, assim como para concluir a execução do objeto, terão início apenas a partir de 1º de janeiro de 2024.

Entendeu-se dessa maneira para uniformizar os prazos iniciais de inserção de informações no Transferegov.br e de execução dos recursos, tanto para as transferências que já foram realizadas, mas cujo objeto não foi concluído, quanto para as que serão realizadas depois da entrada em vigor da IN. De acordo com o art. 10 da minuta, a norma entrará em vigor no dia 2 de janeiro de 2024.

A previsão para que IN tenha vigência apenas a partir de janeiro de 2024 ocorreu por duas razões. Primeiro, para possibilitar adaptações na plataforma Transferegov.br, necessárias para receber as informações demandadas pelo normativo do TCU, o que foi um pedido da Diretoria de Transferências e Parcerias da União. Segundo, para possibilitar que os entes federados beneficiados tenham um tempo para se adaptar às inovações do regulamento. Nesse particular, considerou-se que, embora as prescrições da minuta não tragam questões de difícil implementação pelos entes federados, atualmente não existe nenhuma norma cogente que especifique quais informações sobre as transferências especiais devem ser inseridas no Transferegov.br. Assim, a previsão de um prazo de vacatio legis para a IN é importante para que haja assimilação do conteúdo da norma por seus destinatários.

Impende salientar que, objetivando colher sugestões sobre o texto da minuta, o grupo de trabalho submeteu seu conteúdo ao escrutínio de órgãos do Poder Executivo federal que trabalham diretamente com o tema, como Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, Controladoria-Geral da União, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Orçamento Federal. Foram acolhidas sugestões de alteração ofertadas, por exemplo, por servidores que atuam diretamente com a plataforma Transferegov.br, quais sejam, a titular da Diretoria de Transferências e Parcerias da União e o Coordenador de Normas e Processos, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Finalmente, com relação aos órgãos do Poder Executivo federal, em particular a Secretaria do Tesouro Nacional e a Diretoria de Transferências e Parcerias da União, manifestou-se a preocupação de que a IN lhes traga a obrigação de examinar as informações inseridas pelos entes federados beneficiados, no Transferegov.br, como se fosse uma forma de análise de prestações de contas das transferências especiais. Reportaram que não dispõem de força de trabalho para tamanha demanda de atividades.

Não se vislumbra que a minuta do regulamento, de acordo com o texto que se apresenta, traga essa obrigação para os órgãos do Poder Executivo federal, mas se faz essa observação para que seja considerada no trâmite posterior de elaboração da instrução normativa.

Face ao exposto, submetemos a presente minuta à consideração superior.”

2. O auditor-chefe da AudTransferências ratificou a proposta acima transcrita (peça 8, p. 5).
3. O Secretário de Controle Externo de Informações Estratégicas e Inovação (Seinc), igualmente, manifestou-se de acordo com a proposta de instrução normativa produzida pelo grupo de trabalho, sem prejuízo de apresentar nova minuta com ajustes de forma e aperfeiçoamento do texto referente ao art. 7º (peça 9).
4. O feito recebeu a aprovação da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) e, ato contínuo, foi remetido à Presidência desta Corte, para sorteio de relator (peça 10).  
É o relatório.

## VOTO

Trata-se de projeto de instrução normativa (IN) destinada a regulamentar os procedimentos para fiscalização, pelo TCU, do mecanismo das transferências especiais, instituído no art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal.

2. A proposta ora sob exame atende à determinação contida no subitem 9.3.1 do Acórdão 518/2023-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, que atribuiu à Segecex a missão de elaborar anteprojeto de normativo destinado a definir os elementos e informações que devem ser apresentados pelos entes federados beneficiados com transferências especiais, para o fim de verificar o cumprimento das condicionantes previstas nos §§ 1º, incisos I e II; 2º, inciso III; e 5º, do art. 166-A, da Constituição Federal.

3. Após ser designado relator deste processo, em 11/10/2023, por meio de comunicação ao Plenário, nos termos do art. 75, §§ 1º e 2º, do RITCU, submeti ao colegiado o projeto de ato normativo em comento, com proposta de abertura do prazo de 15 dias para o oferecimento de emendas, pelos senhores Ministros, e de sugestões, pelos senhores Ministros-Substitutos e pela senhora Procuradora-Geral.

4. Não foram apresentadas emendas ou sugestões.

5. De plano, manifesto minha concordância com os encaminhamentos propostos pela AudTransferências, cujos fundamentos incorporo a estas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

6. A matéria sobre a qual versa a presente minuta tem assento constitucional, estando disciplinada no art. 166-A da Constituição Federal, **in verbis**:

*“Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:*

*I - transferência especial; ou*

*II - transferência com finalidade definida.*

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

*I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e*

*II - encargos referentes ao serviço da dívida.*

*§ 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 congênere;*

*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.” (g. n.).

7. Urge asseverar, ainda, que, nos termos da Lei 8.443/1992, compete a este Tribunal criar, no âmbito federal, mecanismos adequados à fiscalização das transferências referidas no inciso I do art. 166-A da Constituição Federal, podendo, ainda, realizar auditorias e inspeções nos órgãos estaduais, distrital e municipais incumbidos da aplicação desses recursos.

8. O trabalho seguiu as orientações traçadas no subitem 9.3.1 do supracitado julgado, segundo o qual a norma deveria abordar os seguintes aspectos: (i) elementos e informações que deverão ser fornecidos no sistema Transferegov.br; e (ii) prazos a serem observados pelos entes federados beneficiados das transferências especiais, para concluir a execução dos objetos financiados com esses recursos.

9. Além disso, de acordo com a unidade técnica, o grupo de trabalho que produziu a minuta buscou elaborar um texto conciso, que buscasse não interferir, de maneira indevida, nas atribuições dos sistemas de controle local sobre a fiscalização da execução dos recursos transferidos por meio das emendas especiais.

10. Desse modo, o projeto ora em apreciação contém quatro capítulos: I) Disposições gerais; II) Da transparência e verificação do atendimento das condicionantes constitucionais; III) Da fiscalização pelo Tribunal de Contas da União; e IV) Disposições finais.

11. As disposições gerais (art. 1º, §§ 1º e 2º), no Capítulo I, ressaltam o âmbito de aplicação da IN, que se restringe à fiscalização do cumprimento, por parte dos entes federados beneficiados com as emendas especiais, das condicionantes estabelecidas nos §§ 1º, incisos I e II; 2º, inciso III; e 5º, da Constituição Federal, a saber:

a) não usar os recursos para o pagamento de “despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas” (§ 1º, inciso I);

b) não usar os recursos para o pagamento de “encargos referentes ao serviço da dívida” (§ 1º, inciso II);

c) usar os recursos exclusivamente “em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo” local (§ 2º, inciso III); e

d) usar “pelo menos 70% (setenta por cento)” dos recursos “em despesas de capital” (§ 5º).

12. O Capítulo II, intitulado “Da Transparência e Verificação do Atendimento das Condicionantes Constitucionais”, cuida do ponto central da norma, qual seja, a maneira como os entes federados beneficiados com as transferências especiais deverão dar transparência à execução dos recursos, para fins de verificação do atendimento das condicionantes constitucionais (arts. 2º e 3º), e sobre o prazo que os entes beneficiados terão para concluir a execução dos objetos financiados com as transferências (arts. 4º e 5º).

13. Entre as medidas a serem adotadas pelos entes federados visando dar transparência ao cumprimento das condicionantes constitucionais, mediante inserção de informações e documentos na plataforma Transferegov.br, a unidade técnica propôs:

a) que, em até 60 dias após o recebimento dos recursos, o ente federado beneficiado faça a inserção, na plataforma Transferegov.br, de informações sobre a programação finalística da área na qual os recursos serão aplicados, contendo informações sobre: i) descrição do objeto a ser executado, com as metas a serem alcançadas; ii) estimativa dos recursos financeiros necessários à consecução do objeto; iii) classificação orçamentária da despesa; e iv) previsão de prazo para conclusão do objeto (art. 2º, § 6º); e

b) a obrigação de que seja elaborado relatório de gestão dos recursos, que deverá ser inserido na plataforma Transferegov.br até o dia 30 de junho do ano subsequente ao recebimento da transferência especial (art. 3º, § 1º). Este relatório deverá ser atualizado, anualmente, a cada dia 30 de junho, até o final da execução do objeto da aplicação dos recursos, quando deverá ser apresentado relatório de gestão final.

14. O relatório de gestão acima mencionado deverá conter o detalhamento do objeto executado (art. 3º, **caput** e § 2º), assim como da execução orçamentária e financeira dos recursos recebidos, e será acompanhado de documentação que possibilite a verificação, pelos órgãos de controle externo e interno, bem como pelo controle social, do cumprimento do objeto e suas condicionantes.

15. Acerca dos prazos para a aplicação dos recursos, a IN estabeleceu três: 36, 48 e 60 meses, de acordo com o volume de recursos recebidos pelo ente federado, atendendo aos critérios da proporcionalidade e razoabilidade. Para transferências até R\$ 2,5 milhões, estabeleceu-se o prazo de 36 meses; para transferências acima de R\$ 2,5 milhões até R\$ 5 milhões, fixou-se o prazo de 48 meses, que corresponde ao período de um plano plurianual (4 anos); e, finalmente, para valores acima de R\$ 5 milhões, considerou-se adequado fixar o prazo de 60 meses, que compreende o período de 5 anos. Esses prazos terão início no dia 1º de janeiro do ano seguinte ao recebimento dos recursos.

16. Ainda sobre a questão atinente à fixação de prazos para a execução dos recursos, cabe destacar que, por ocasião da prolatação do Acórdão 518/2023-Plenário, o relator do feito ressaltou que *“a indefinição de prazos atenta contra a boa gestão e o princípio constitucional da eficiência, dificultando ou até impedindo a verificação do cumprimento das condicionantes”*.

17. O Capítulo III, “Da Fiscalização pelo Tribunal de Contas da União”, dispõe sobre a maneira como esta Corte de Contas deverá fiscalizar o cumprimento das condicionantes, priorizando o acompanhamento por meio da plataforma Transferegov.br, sem olvidar da possibilidade de atuar mediante iniciativa própria ou de terceiros, como inspeções, auditorias, representações e denúncias.

18. A esse respeito, cumpre ressaltar o art. 7º, que estabelece que, caso seja verificado o não atendimento dos dispositivos que regulam a inserção de dados sobre as transferências especiais no Transferegov.br, assim como os prazos para execução das transferências especiais, o TCU fixará prazo para que o ente federado beneficiado da transferência especial regularize as pendências. Se as pendências não forem regularizadas, poderá ser instaurado processo de tomada de contas especial com vistas à responsabilização do ente federado beneficiado pelo débito decorrente do desvio de finalidade ou da não comprovação da regularidade.

19. Nas disposições finais (Capítulo IV), buscou-se estabelecer o alcance de aplicação da IN no tempo. Nesse sentido, propôs-se que o regulamento seja aplicado às transferências que forem realizadas depois de sua entrada em vigor, assim como para aquelas realizadas anteriormente, mas cujos objetos ainda não tenham sido concluídos. Neste último caso, o prazo para inserção das informações na plataforma Transferegov.br, assim como para concluir a execução do objeto, terão início apenas a partir da data de publicação da IN em comento.

20. Merece registro o fato de que, objetivando colher sugestões sobre o texto da minuta, o grupo de trabalho submeteu seu conteúdo ao escrutínio de órgãos do Poder Executivo federal que trabalham diretamente com o tema, como o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, a Controladoria-Geral da União, a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria de Orçamento Federal.

21. Além disso, conforme relatado pela Segecex, enquanto o processo estava em análise naquela secretaria, foi autuado processo de Solicitação do Congresso Nacional (TC 022.933/2023-9), que trata do Requerimento 259/2023, de autoria da Deputada Federal Adriana Ventura, o qual solicita ao TCU informações sobre a possibilidade de inclusão, no âmbito de instrução normativa relacionada à fiscalização das transferências especiais a ser editada, das obrigações de transparência estabelecidas no inciso II, § 2º, do art. 81 da Lei 14.436/2022.

22. O requerimento objeto da solicitação acima foi avaliado pela Segecex, em conjunto com a AudTransferências e os membros do grupo de trabalho, chegando-se ao entendimento de que a minuta de IN contempla o que foi solicitado nos §§ 1º, 2º e 6º de seu art. 2º.

23. Com fulcro nessas considerações, manifesto-me favoravelmente à aprovação do projeto de instrução normativa elaborado pela AudTransferências, na forma do texto anexo.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de janeiro de 2024.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 33/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.958/2023-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgão/Entidade: não há
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade técnica: não há
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de projeto de instrução normativa destinada a regulamentar os procedimentos para fiscalização, pelo TCU, do mecanismo das transferências especiais, instituído no art. 166-A, inciso I, da Constituição Federal,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. aprovar o projeto de instrução normativa, na forma do texto anexo;
- 9.2. encaminhar cópia desta deliberação e da instrução normativa aprovada à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e demais interessados; e
- 9.3. encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do RITCU.

## 10. Ata nº 1/2024 – Plenário.

## 11. Data da Sessão: 17/1/2024 – Ordinária.

## 12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0033-01/24-P.

## 13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
BRUNO DANTAS  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
BENJAMIN ZYMLER  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral

## INSTRUÇÃO NORMATIVA - TCU Nº 93, DE 17 DE JANEIRO DE 2024

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

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições constitucionais, legais e regimentais, e

considerando que assiste ao Tribunal, no âmbito de sua competência e jurisdição, o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

considerando o disposto na Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, que instituiu o mecanismo de transferências especiais, conforme inciso I do art. 166-A da Constituição Federal;

considerando o disposto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, que dispõe sobre a prestação de contas por qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária;

considerando o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, que dispõe sobre a competência do Tribunal de Contas da União para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

considerando que compete ao Tribunal de Contas da União criar, no âmbito federal, mecanismos adequados à fiscalização das transferências referidas no inciso I do art. 166-A da Constituição Federal, podendo, ainda, realizar auditorias e inspeções nos órgãos estaduais, distrital e municipais incumbidos da aplicação desses recursos, nos termos da Lei nº 8.443, de 1992;

considerando que é de competência federal, incluindo o Tribunal de Contas da União, a fiscalização sobre o cumprimento, pelo ente federado beneficiado das transferências especiais, das condicionantes previstas nos incisos I e II do §1º, no inciso III do §2º e no §5º do

art. 166-A da Constituição Federal, nos termos do Acórdão 518/2023-TCU-Plenário; e  
considerando o disposto no processo administrativo TC nº 020.958/2023-4, resolve:

## **CAPÍTULO I**

### **DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º Esta instrução normativa estabelece normas para a fiscalização, pelo Tribunal de Contas da União, das emendas individuais impositivas alocadas por meio das transferências especiais previstas no inciso I do art. 166-A da Constituição Federal, para fins de verificação do atendimento das condicionantes impostas nos incisos I e II do §1º, no inciso III do §2º e no §5º do art. 166-A do mencionado dispositivo constitucional.

§ 1º As disposições desta instrução normativa são vinculantes para os entes federados beneficiados das referidas transferências especiais.

§ 2º Cabe ao sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas, a cuja jurisdição estiver vinculado o ente federado beneficiado com transferências especiais, no âmbito de suas competências e atribuições, a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos recebidos, inclusive com a devida instauração do competente processo de tomada de contas especial, quando for o caso.

## **CAPÍTULO II**

### **DA TRANSPARÊNCIA E VERIFICAÇÃO DO ATENDIMENTO DAS CONDICIONANTES CONSTITUCIONAIS**

Art. 2º O ente federado beneficiado das transferências especiais deverá realizar a inserção de informações e documentos sobre a execução desses recursos na plataforma Transferegov.br (ou sistema/plataforma que vier a substituí-la), instituída pelo Decreto 11.271, de 5 dezembro de 2022, na forma e nos prazos estabelecidos nesta instrução normativa, para fins de transparência e controle social, assim como para possibilitar a verificação do cumprimento das condicionantes estabelecidas nos incisos I e II do §1º, no inciso III do §2º e no §5º do art. 166-A da Constituição Federal.

§ 1º A plataforma Transferegov.br deverá notificar, eletronicamente, via e-mail, o autor da emenda e o Poder Legislativo vinculado ao ente federado beneficiado sobre o envio dos recursos.

§ 2º Cabe ao ente federado beneficiado indicar, na plataforma Transferegov.br, o e-mail institucional da Assembleia Legislativa, Câmara Municipal ou Câmara Legislativa do Distrital Federal para fins do disposto no parágrafo anterior.

§ 3º O ente federado beneficiado, no prazo de trinta dias, a contar da data do recebimento dos recursos, deverá notificar o conselho local ou instância de controle social da área finalística na qual os recursos serão aplicados, onde houver, sobre o recebimento de recursos decorrentes de transferências especiais.

§ 4º As receitas decorrentes das transferências especiais serão registradas conforme classificação definida pelo órgão central do Sistema de Contabilidade Federal para fins de consolidação das contas públicas, devendo ser observada a classificação orçamentária por natureza da receita e por fonte ou destinação de recursos.

§ 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.

§ 6º Em até sessenta dias após o recebimento dos recursos, o ente federado beneficiado fará a inserção, na plataforma Transferegov.br, de informações e documentos sobre a programação finalística da área na qual os recursos serão aplicados, observado o disposto no inciso III do § 2º e no § 5º do art. 166-A da Constituição Federal, contendo, no mínimo:

I - descrição do objeto a ser executado, com as metas a serem alcançadas;

II - estimativa dos recursos financeiros necessários à consecução do objeto, discriminando os valores provenientes de transferências especiais e os oriundos de outras fontes de recursos, se for o caso;

III - classificação orçamentária da despesa, informando o valor aplicado em despesas correntes e em despesas de capital;

IV - previsão de prazo para conclusão do objeto a ser executado; e

V - notificação a que se refere o § 3º do art. 2º.

Art. 3º O ente federado beneficiado das transferências especiais deverá elaborar relatório de gestão, que será inserido na plataforma Transferegov.br, contendo informações e documentos relacionados aos recursos recebidos.

§ 1º O relatório de gestão referido no *caput* deverá ser inserido na plataforma Transferegov.br até o dia 30 de junho do ano subsequente ao recebimento dos recursos, devendo ser atualizado, anualmente, a cada dia 30 de junho, até o final da execução do objeto da aplicação dos recursos, quando será inserido o relatório de gestão final.

§ 2º O relatório de gestão deverá conter o detalhamento do objeto, assim como detalhamento da execução orçamentária e financeira dos recursos recebidos, de modo a evidenciar o cumprimento do disposto nos incisos I e II do §1º, no inciso III do §2º e no §5º do art. 166-A da Constituição Federal, e será acompanhado das seguintes informações e documentos:

I - documentação relacionada aos procedimentos administrativos vinculados às contratações do objeto, de modo a evidenciar a correção dos procedimentos legais;

II - contratos celebrados, notas de empenho, notas fiscais, recibos, ordens bancárias, extratos da conta corrente de movimentação dos recursos e termos de recebimento de obras, fornecimento e serviços;

III - justificativa para os casos em que houver prorrogação do prazo de execução dos recursos, conforme incisos I e II do art. 5º;

IV - instauração de processo administrativo de apuração, inclusive processo administrativo disciplinar, quando constatado o desvio ou malversação de recursos públicos, irregularidade na execução do objeto ou gestão financeira da transferência especial, comunicando tal fato ao sistema de controle local; e

V - declaração expressa, assinada pelo responsável do órgão ou entidade pública encarregada da execução do objeto, de que cumpriu as condicionantes estabelecidas nos incisos I e II do §1º, no inciso III do §2º e no §5º do art. 166-A da Constituição Federal.

§ 3º Os documentos relacionados à execução das transferências especiais deverão ser guardados pelo ente federado beneficiado pelo prazo de cinco anos, contados da data de inserção do relatório de gestão final na plataforma Transferegov.br.

Art. 4º Os recursos recebidos por meio das transferências especiais de que trata o inciso I do art. 166-A da Constituição Federal deverão ter a execução de seu objeto finalizada nos seguintes prazos:

I - 36 meses, para transferências até R\$ 2.500.000,00;

II - 48 meses, para transferências acima de R\$ 2.500.000,00 até R\$ 5.000.000,00;

ou

III - 60 meses, para transferências acima de R\$ 5.000.000,00.

Parágrafo único. Os prazos previstos nos incisos I a III começarão a correr a partir do dia 1º de janeiro do ano seguinte ao recebimento dos recursos.

Art. 5º Os prazos de execução dispostos no artigo anterior poderão ser prorrogados, excepcionalmente, nos seguintes casos:

I - atraso na liberação dos recursos, caso em que a prorrogação será equivalente ao período de atraso; ou

II - paralisação da execução do objeto, por determinação judicial, recomendação ou determinação de órgãos de controle ou em razão de caso fortuito ou força maior, devidamente fundamentadas, pelo período correspondente à paralisação.

### **CAPÍTULO III**

#### **DA FISCALIZAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Art. 6º A fiscalização do Tribunal de Contas da União sobre o cumprimento das condicionantes orçamentárias e financeiras que as legitimam, previstas nos incisos I e II do §1º, no inciso III do §2º e no §5º do art. 166-A da Constituição Federal, poderá ser realizada por meio de instrumentos de iniciativa própria ou de terceiros, como inspeções, auditorias, representações e denúncias, bem como a partir da análise de demonstrativos, relatórios, sistemas e demais fontes de dados e informações pertinentes, em especial mediante acompanhamento e análise de documentos e informações inseridos na plataforma Transferegov.br ou outra que a suceder.

§ 1º A fiscalização poderá ser exercida, inclusive, diretamente junto aos órgãos estaduais, distrital e municipais incumbidos da aplicação dos recursos das transferências especiais, em conformidade com os planos de fiscalização do Tribunal de Contas da União ou por determinação dos seus colegiados ou relatores.

§ 2º Os órgãos e entidades dos entes federados beneficiados das transferências especiais deverão providenciar livre acesso aos servidores do controle interno do Poder Executivo Federal, bem como do Tribunal de Contas da União e dos sistemas de controle interno e externo local, aos processos, documentos, sistemas e demais fontes de informações referentes às transferências de que trata esta instrução normativa, assim como ao local de execução dos correspondentes objetos.

§ 3º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades na execução das transferências especiais perante

o Tribunal de Contas da União.

§ 4º Se a irregularidade denunciada não se referir ao atendimento das condicionantes, o Tribunal remeterá cópia da documentação correspondente ao respectivo Tribunal de Contas Estadual, Distrital ou Municipal, bem como aos Ministérios Públicos da União e dos Estados, para conhecimento e adoção das providências que entenderem cabíveis.

Art. 7º Constatados o descumprimento de qualquer condicionante e/ou a omissão no dever de disponibilizar elementos e/ou adotar procedimentos necessários à sua verificação conforme prazos e formas estabelecidos nesta instrução normativa e, ainda, a não finalização da execução do objeto nos prazos definidos no art. 4º, o Tribunal de Contas da União fixará prazo para que o ente federado beneficiado regularize as pendências.

§ 1º Caso o ente federado beneficiado não regularize as pendências, o Tribunal instaurará processo de tomada de contas especial, com vistas à responsabilização do ente federado beneficiado pelo débito decorrente do desvio de finalidade irregular ou da não comprovação da regularidade, a ser recolhido aos cofres da União, bem como para eventual aplicação de sanções ao gestor que praticou o ato infringente, comissivo ou omissivo.

§ 2º Ao decidir, o Tribunal remeterá cópia da documentação pertinente ao respectivo tribunal de contas estadual, municipal ou distrital, bem como aos ministérios públicos da União e dos estados, para conhecimento e adoção das providências que entenderem cabíveis.

#### **CAPÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 8º As disposições dos §§ 1º e 2º do art. 3º e incisos I a III do art. 4º desta instrução normativa aplicam-se às transferências especiais cujos recursos já tenham sido transferidos aos entes federados beneficiados, mas cujo objeto ainda não tenha sido totalmente concluído.

Parágrafo único. Para os entes federados beneficiados que se enquadrem no *caput*, o prazo para a adoção das providências previstas nos §§ 1º e 2º do art. 3º e nos incisos I a III do art. 4º começará a contar a partir do primeiro dia útil do ano subsequente ao ano de publicação desta instrução normativa.

Art. 9º O ente federado beneficiado com transferências especiais a partir de 2022, cujo objeto tenha sido concluído até a data da publicação desta instrução normativa, deverá inserir na plataforma Transferegov.br, no prazo de sessenta dias, declaração expressa atestando essa circunstância.

Art. 10. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de janeiro de 2024.

**BRUNO DANTAS**  
Presidente