



Senhora Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral.

As emendas parlamentares constituem relevante expressão da atuação parlamentar, por meio da qual os Congressistas buscam garantir a alocação e a execução de recursos orçamentários federais em ações de importância social, econômica e política para estados, municípios e o Distrito Federal.

Por meio dessas emendas, os parlamentares buscam assegurar que os recursos federais cheguem aos rincões não alcançados por nenhuma política pública. Assim, é dever desta Corte de Contas voltar seu olhar para garantir a máxima transparência na aplicação desses recursos, pressuposto para que alcancem seus objetivos e, por conseguinte, possam atender aos anseios da população.

Desde 2014, a execução de recursos oriundos de parte das emendas parlamentares passou a ser obrigatória, por força das Leis de Diretrizes Orçamentárias e das Emendas Constitucionais 86/2015, 100/2019 e 102/2019. Nesse sentido, as emendas impositivas são diferenciadas por meio dos seguintes identificadores de resultado primário:

- **RP 6:** emendas parlamentares individuais (a partir da LDO 2014 e EC 86/2015)
- **RP 7:** emendas parlamentares de bancada estadual ou do Distrito Federal (a partir da LDO 2016 e ECs 100 e 102)
- **RP 8:** emendas parlamentares de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional (a partir da LDO 2020);
- **RP 9:** emendas de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas (a partir da LDO 2020);

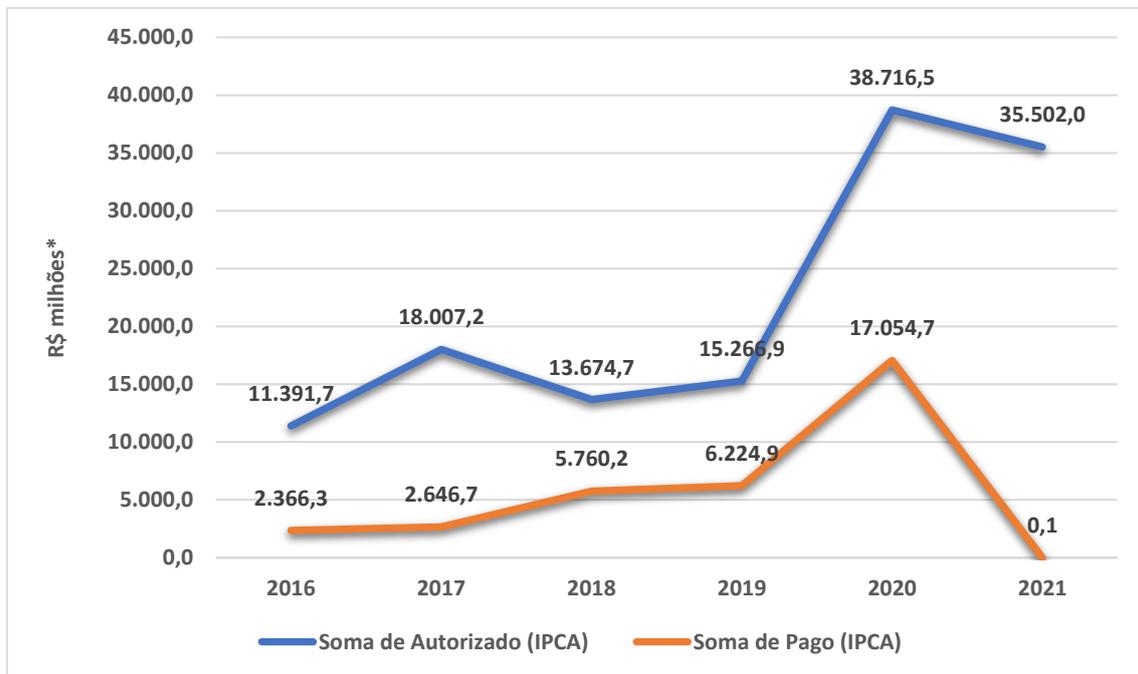
Na essência, a crescente importância das emendas parlamentares no processo alocativo reflete um movimento do Legislativo para garantir o pleno exercício da competência que a Constituição Federal lhe atribui de dispor sobre matéria orçamentária.

Ao tempo em que essa tendência deve ser valorizada, na medida em que garante ao Congresso Nacional no uso de uma atribuição constitucional que esteve claramente enfraquecida nas últimas décadas, também deve ser entendida e conformada ao arcabouço que limita a atuação de qualquer agente público na gestão de recursos públicos.

Esse arcabouço ampara-se sobre os pilares fundamentais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, os quais permitem ao Poder Legislativo, com o apoio desta Corte Contas, e à sociedade, em nome da qual aquele Poder atua, exercer o pleno controle daqueles recursos.

A importância das emendas parlamentares também pode ser visualizada pela evolução do volume de recursos alocados, conforme demonstrado no gráfico a seguir:

Dotações RP 6, 7, 8 e 9 – 2016 a 2021



Fonte: Siop.

*Valores correntes (atualizados pelo IPCA).

Como se observa, o total das dotações de emendas parlamentares de execução obrigatória aprovadas na lei orçamentária cresceu 212% de 2016 a 2021. Em 2020, as dotações corresponderam a 34% do total de despesas discricionárias e, em 2021, 27,5%. Lembro que essas despesas são aquelas fortemente comprimidas no atual contexto de crise fiscal.

Outro ponto que merece destaque sobre essas emendas é o baixo grau de pagamento, nada obstante o regramento imponha a sua execução obrigatória, ressalvados os casos de impedimento de ordem técnica.

O baixo percentual de pagamento provoca empoçamento de recursos e eleva os saldos de inscrição em restos a pagar. Possíveis consequências dessas situações são: prejuízo à execução orçamentária e financeira no exercício; risco de descumprimento do princípio da anualidade orçamentária; impacto no planejamento, na execução orçamentária e financeira, nas metas de resultado primário e no cumprimento do Teto de Gastos nos exercícios posteriores.

No caso das emendas individuais, identificadas pelo RP 6, é possível detalhar, na Plataforma + Brasil, os dados das emendas disponibilizadas, sendo possível identificar: órgão concedente, plano de trabalho, instrumento utilizado, beneficiários, unidade da Federação, entre outros campos. Inclusive, os dados estão disponíveis para acesso público em painel específico da Plataforma + Brasil, o “Painel Parlamentar + Brasil” (disponível em: <https://www.transferenciasabertas.planejamento.gov.br/QvAJXZfc/pendoc.htm?document=painelcidadao.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd01&anonymous=true>. Acesso em 18/5/2021).

Do mesmo modo, há informações sobre os impedimentos de ordem técnica que inviabilizaram a execução desse tipo de emendas na página do Ministério da Economia referente ao Orçamento de 2020 (<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2020/relatorio-de-impedimento-de-emendas-individuais>) e ao Orçamento de 2019 (<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2019/emendas-parlamentares-pcpr-2019>), este último apresentado a este Tribunal no âmbito da Prestação de Contas do Presidente da República de 2019.

O que pude apurar nas pesquisas que realizei é que há grande disponibilidade de informações sobre a execução das emendas parlamentares individuais, **mas não sobre os demais tipos de emendas**, o que prejudica sobremaneira a transparência, a prestação de contas e o controle sobre o uso dos recursos alocados.

Com efeito, o controle efetivo sobre a aplicação desses recursos requer uma visão ampla do conjunto das emendas e de sua destinação, que ajude a elucidar alguns padrões e antecipar riscos, permitindo uma atuação ágil para prevenir desvios e irregularidades, ou até mesmo lacunas normativas, que devem ser corrigidas e aprimoradas para evitar a possibilidade do mau uso dos recursos oriundos de emendas parlamentares.

Por oportuno, lembro que, no final de 2020, esta Corte aprovou o Acórdão 3.225/2020-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas, por meio do qual este tribunal permitiu que os requisitos para empenho em transferências voluntárias fossem excepcionalmente flexibilizados para permitir a inscrição em restos a pagar de despesas que seriam executadas em 2021, desde que as situações estivessem devidamente justificadas, nos seguintes termos:

9.2.11. considerando os problemas operacionais enfrentados pelos Ministérios, explicitados na petição da Advocacia-Geral da União, e a atipicidade do presente exercício, é admissível flexibilizar as regras de empenho, liquidação e pagamento previstas na LDO 2020, na LRF, nos arts. 2º e 34 da Lei 4.320/1964 e no art. 27 do Decreto 93.872/1986 excepcionalmente para este ano, no caso de despesas relativas a contratos e convênios com vigência plurianual, desde que as situações estejam devidamente justificadas, observando-se as seguintes condições:

9.2.11.1. o empenho pode ser feito para a parcela do exercício em curso e para as parcelas que serão executadas até 31 de dezembro de 2021, mediante inscrição em restos a pagar;

9.2.11.2. não executado o contrato, convênio, acordo ou ajuste até 31 de dezembro de 2021, os restos a pagar deverão ser cancelados e a continuidade na execução do instrumento dependerá de o órgão incluir em suas propostas orçamentárias dos exercícios seguintes as dotações necessárias para esse fim e da aprovação dessas propostas pelo Congresso Nacional na Lei Orçamentária Anual.

9.3. recomendar ao Ministério da Economia que os ministérios e demais órgãos que eventualmente se utilizem das excepcionalidades mencionadas nos subitens 9.1.3 e 9.2.11 deste acórdão **para que deem a devida publicidade, em seus portais na internet, no formato de dados abertos, dos instrumentos (contratos, convênios, contratos de repasse, termo de parceria etc.) , identificando, no mínimo, o objeto, o beneficiário, o valor total do ajuste, o valor da parcela a ser executada em 2020 e 2021, a respectiva nota de empenho e eventuais condições suspensivas eventualmente pendentes de cumprimento no ato da celebração do instrumento;** (grifei)

Em linha com o julgado, foi editado o Decreto 10.579/2020, que estabeleceu regras para inscrição de restos a pagar em tais condições, consoante seu art. 1º:

Art. 1º Excepcionalmente no ano de 2020, poderão ser empenhadas as despesas de que trata o art. 27 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual a serem executadas até 31 de dezembro de 2021, desde que devidamente justificado pela unidade gestora responsável.

§ 1º Na hipótese prevista no caput, as parcelas das despesas empenhadas em 2020 relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual a serem executadas em 2021 terão seus saldos não liquidados cancelados pela unidade gestora responsável até 31 de dezembro de 2021.

§ 2º Os Ministérios e os demais órgãos e entidades que eventualmente utilizarem a excepcionalidade estabelecida no caput darão publicidade aos instrumentos em seus portais na internet, no formato de dados abertos, com identificação, no mínimo:

- I - do objeto;
- II - do beneficiário;
- III - do valor total do ajuste;
- IV - do valor da parcela a ser executada em 2021;
- V - da respectiva nota de empenho; e
- VI - caso haja, das condições suspensivas eventualmente pendentes de cumprimento no ato da celebração do instrumento.

Como se percebe, o § 2º do decreto procurou dar concretude à recomendação objeto do item 9.3 do Acórdão 3.225/2020-TCU-Plenário, para assegurar transparência às despesas que fossem excepcionalizadas do rito anualizado de execução. No entanto, representações e denúncias que têm chegado a esta Corte nos mostram que é preciso aperfeiçoar os mecanismos já existentes, para que este Tribunal possa atuar com a agilidade e o rigor técnico esperados do guardião da boa e regular gestão dos recursos públicos.



Nessa linha, precisamos rememorar que, muito recentemente, fomos questionados acerca da instância competente para exercer o controle sobre as despesas executadas por meio das chamadas “transferências especiais”, novidade inserida no texto constitucional, juntamente com as transferências com finalidade definida, pela Emenda Constitucional 105/2019 (CF, art. 166-A).

Os recursos repassados por essa modalidade dispensam a celebração de convênio ou instrumento congênere e pertencem ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira, o que praticamente inviabiliza o controle pelo ente repassador (União) sobre esses recursos.

Dessa forma, há um grande risco de que os recursos repassados por meio das emendas parlamentares individuais sejam alocados a estados, municípios e Distrito Federal por essa modalidade, risco esse que deve ser devidamente considerado e tratado por esta Corte.

Tampouco podemos ignorar que a transparência e o controle, assim como a existência de mecanismos que os garantam na prática, jamais foram flexibilizados no arcabouço que baliza a gestão dos recursos públicos, nem mesmo em situação excepcional, conforme restou consignado na Emenda Constitucional 106/2020, que instituiu o regime extraordinário fiscal para vigor durante a calamidade pública que vigorou em 2020:

Art. 5º As autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional e de seus efeitos sociais e econômicos deverão:

I - **constar de programações orçamentárias específicas ou contar com marcadores que as identifiquem**; (grifei) e

II - **ser separadamente avaliadas na prestação de contas do Presidente da República e evidenciadas, até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, no relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal**. (grifei)

Parágrafo único. Decreto do Presidente da República, editado até 15 (quinze) dias após a entrada em vigor desta Emenda Constitucional, disporá sobre a forma de identificação das autorizações de que trata o *caput* deste artigo, incluídas as anteriores à vigência desta Emenda Constitucional.

Minha preocupação com o controle do dinheiro público vem de longe. Esse dispositivo constitucional teve minha participação com a aprovação neste Plenário de Comunicação que fiz na sessão de 8 de abril de 2020 (Ata 11 de 2020).

Apesar de as apurações no TCU ainda estarem em curso, já temos uma lição, que é a necessidade de se aperfeiçoar a transparência da execução do conjunto das emendas parlamentares e de esta Corte de Contas ter um papel mais ativo sobre essa execução.

Diante disso, proponho orientar a Segecex, e essa oriente todas as suas unidades que, em ações de controle envolvendo transferências voluntárias, transferências especiais ou transferências com finalidade definida, a respectiva instrução e relatório obrigatoriamente **contenham informação a respeito da origem do recurso** e, se oriundo de emenda parlamentar, do respectivo identificador da emenda (RP 6, 7, 8 ou 9), bem como do parlamentar /bancada /comissão ou relator-geral responsável pela sua indicação.



Mais ainda, proponho, da mesma forma do parágrafo anterior, que a Segecex atue junto ao Poder Executivo para verificar as medidas existentes ou que serão adotadas para garantir a devida transparência da totalidade dos recursos alocados via emendas parlamentares, de modo a:

- i) garantir às informações das emendas RP 7, 8 e 9 o mesmo grau de detalhamento das emendas RP 6, bem como semelhante grau de transparência, que garanta a ampla divulgação e disponibilização dos respectivos dados; e
- ii) identificar a destinação e a correta aplicação dos recursos repassados via transferências especiais.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de maio de 2021.

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro