



Edição Nº 04/2024

# Emendas individuais

## **impositivas na modalidade de transferências especiais** (EC 105/2019)

# SUMÁRIO

1. O CONTEXTO DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS .....	2
2. CARACTERÍSTICAS RELEVANTES DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS .....	6
3. RECEBIMENTO E CONTABILIZAÇÃO DOS RECURSOS RECEBIDOS.....	7
4. UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS RECEBIDOS .....	9
4.1. APLICAÇÃO DIRETA DOS RECURSOS PELO MUNICÍPIO .....	9
4.2. UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS PARA FIRMAR PARCERIAS .....	10
5. DO RELATÓRIO DE GESTÃO – PRESTAÇÃO DE CONTAS ACERCA DOS RECURSOS RECEBIDOS POR EMENDAS ESPECIAIS .....	15
6. DA FISCALIZAÇÃO SOBRE OS RECURSOS TRANSFERIDOS.....	17
7. DOS PROCEDIMENTOS DE FISCALIZAÇÃO.....	20
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	21



# EMENDAS INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS NA MODALIDADE DE TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (EC 105/2019)

<p><b>Área:</b> Obras e Transferências da União <b>Interessados:</b> Prefeitos; Gerentes Municipais de Convênios; Contadores. <b>Palavras-chave:</b> Transferências Especiais, Terceiro Setor, despesa com pessoal</p>	<p><b>Produzido em:</b> Brasília, maio de 2024</p>
<p><b>Telefone:</b> (61) 2101-6000 <b>E-mail:</b> obras.transferenciasuniao@cnm.org.br</p>	<p><b>Capa e diagramação:</b> Assessoria Comunicação CNM</p>

# 1. O CONTEXTO DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

As transferências de recursos financeiros entre os vários níveis de governo podem ser classificadas como segue:

## I - Quanto aos requisitos legais

### 1. Obrigatórias

#### 1.1. Constitucionais

São aquelas que decorrem de mandamento constitucional, são regulamentadas por lei e realizadas de forma automática entre Entes federativos.

FPE, FPM, IPI-Exportação, Fundeb.

#### 1.2. Legais

São aquelas cuja obrigatoriedade decorre de lei específica e regulamentação própria, ocorrendo entre Entes federativos e para entidades da sociedade civil sem fins lucrativos.

Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae);  
Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE);  
Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate);  
Programa de Educação de Jovens e Adultos (EJA).

## 2. Discricionárias

### 2.1. Voluntárias

São aquelas que efetuam a entrega de recursos para Entes federativos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorrem de determinação constitucional ou legal, nem sejam destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS). Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e, regra geral, requerem contrapartida financeira do beneficiário.

Instrumentos legais aplicáveis:  
termo de convênio e contrato de repasse.

### 2.2. Fundo a Fundo

Descentralização de recursos disciplinada em leis específicas que se caracterizam pelo repasse direto de recursos provenientes de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios.

Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS);  
Fundo Nacional de Saúde (FNS).

### 2.3. Transferências para Organizações da Sociedade Civil

São aquelas efetuadas pela administração pública para organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, objetivando a execução de políticas públicas na consecução de finalidades de interesse público e recíproco. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.

Instrumentos legais aplicáveis:  
Termo de Colaboração e Termo de Fomento (Lei 13.019/2014 - MROSC);  
Contrato de Gestão com Organização Social (OS) (Lei 9.637/2008);  
Termo de Parceria com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) (Lei 9.790/1999).

### 2.4. Por Delegação

São aquelas efetuadas entre Entes federativos ou por consórcios públicos visando à execução descentralizada de projetos e ações públicas de responsabilidade exclusiva do poder concedente e exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (execução delegada) - instrumento legal aplicável: termo de compromisso;  
Outras - instrumentos legais aplicáveis: termo de convênio e contrato de repasse.

## 2. Discricionárias

### 2.5. Específicas

São aquelas cujo atendimento de requisitos fiscais pelo beneficiário é dispensado por lei, e normalmente estão relacionadas a programas essenciais de governo. Em geral, elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas, e a sua execução orçamentária tem caráter discricionário, apesar de algumas delas serem definidas como transferências obrigatórias ou automáticas por intermédio de leis específicas.

Sistema Único de Saúde (SUS): não requer instrumento legal;  
Programa de Aceleração de Crescimento (PAC): termo de compromisso como instrumento legal aplicável.

## II - Quanto à finalidade

### 1. Devolutivas

São aquelas cujos recursos, ou parcela deles, são devolvidos ao Ente federativo em razão direta do fato gerador da receita ocorrido em seu território.

IOF-Ouro

### 2. Redistributivas

São entregues aos Entes federativos visando à promoção do equilíbrio socioeconômico entre os Entes.

FPE, FPM

### 3. Compensatórias

Buscam ressarcir a perda de receita do Ente federativo em decorrência de alguma imunidade ou isenção tributária.

IPI-Exportação, Lei Kandir

### 4. Indenizatórias

Têm por objetivo compensar financeiramente os Entes federativos por prejuízos causados por impactos ambientais e poluição ocorridos em seus territórios, decorrentes da exploração de recursos minerais.

Royalties-Petróleo e Gás Natural (ANP)

### 5. Mantenedoras

Têm por objetivo financiar políticas públicas essenciais ou custear despesas públicas específicas.

Fundeb, SUS

### III – Quanto à aplicação de recursos

<b>1. Vinculadas</b>	São aquelas cujos recursos estão condicionados à aplicação em áreas específicas, como saúde, educação, infraestrutura, programa de trabalho definido etc.	Todas as transferências discricionárias e mantenedoras (Fundeb, SUS etc.)
<b>2. Desvinculadas (Constitucionais)</b>	São aquelas cujos recursos podem ser usados livremente pelo Ente beneficiário em suas áreas finalísticas, obedecidas as respectivas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA).	FPE, FPM

### IV – Emendas individuais impositivas – transferências especiais

- a) são transferências especiais de recursos a Estados, DF e Municípios, que decorrem de emendas individuais impositivas propostas por parlamentares federais no Orçamento da União, e que não exigem o atendimento de requisitos fiscais pelo beneficiário;
- b) os recursos serão repassados diretamente ao Ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;
- c) os recursos repassados pertencerão ao Ente federado no ato da efetiva transferência financeira;
- d) os recursos transferidos sob a forma de transferências especiais não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios, para fins de repartição, e nem a receita corrente líquida, referida na Lei de Responsabilidade Fiscal, como base de cálculo para fins de aferição dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, e de endividamento do Ente federado.

## Naturezas das Emendas Individuais Impositivas

<b>1. Desvinculadas TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-por passarem a pertencer ao Ente beneficiário, os recursos podem ser utilizados discricionariamente pelo Ente (obedecidas suas leis orçamentárias), nas suas áreas de competência;</li> <li>-deve ser aplicado, no mínimo, 70% do montante recebido em Despesas de Capital e o restante em Despesas de Custeio;</li> <li>-é vedada a sua utilização para despesas com pessoal e encargos, bem como de serviços da dívida.</li> </ul>	<p>“Transferência Especial” decorrente do art. 166-A, inc. I, da Constituição Federal (EC 105/2019).</p>
<b>2. Vinculadas TRANSFERÊNCIAS COM FINALIDADE DEFINIDA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-por terem finalidade definida, os recursos deverão ser aplicados de acordo com a programação estabelecida na emenda parlamentar;</li> <li>-necessidade de convênio ou contrato de repasse;</li> <li>-os recursos somente poderão ser aplicados pelos demais Entes em programas e projetos relativos às áreas de competência constitucional da União.</li> </ul>	<p>“Transferência com Finalidade Definida” decorrente do art. 166-A, inciso II, da Constituição Federal (EC 105/2019).</p>

## 2. CARACTERÍSTICAS RELEVANTES DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS

É importante referir, de início, que as transferências especiais diretas, previstas na EC 105/2019, não devem ser consideradas como de natureza similar ao FPM ou FPE, visto que, diferentemente destes, por exemplo, os Estados beneficiados não ficarão obrigados a partilhar com os Municípios o que receberem de emendas individuais repassadas através de transferência direta.

Por outro lado, diferenciando-se também do que ocorre com os mencionados fundos, os recursos transferidos por essas emendas, que igualmente se incorporam à receita do Município, estão sujeitos a prestação de contas (o que não ocorre

com o FPM), sob a forma de relatório de gestão, na plataforma **Transferegov.br**, objetivando dar ciência ao parlamentar, autor da emenda, e à sociedade sobre a utilização efetiva desses recursos.

Desse modo, as Emendas Parlamentares Individuais (EPI) apresentam elementos jurídicos tanto das figuras de transferência obrigatória (porque decorrem de emendas impositivas) quanto das espécies de transferência voluntária (porque surgem da vontade e da livre iniciativa de parlamentar atendendo a demandas de suas bases), configurando, portanto, um terceiro gênero de transferências de recursos.

Poderia se afirmar, portanto, que as transferências especiais se constituem, na prática, em uma espécie de “doação” de recursos da União para os demais Entes, mas

com encargos, haja vista a definição de limites e critérios de aplicação.

Reforça essa tese o fato de que, nos termos do art. 166-A, § 2º, inc. II, da CF, os recursos repassados a título de transferência especial, tão logo ocorra a transferência, passam a pertencer ao Ente federado, que definirá onde, como e quando irá utilizá-los, sem a necessidade, inclusive, de promover a restituição de eventuais saldos remanescentes, já que os recursos lhe pertencem, caracterizando, na prática, a transferência definitiva dos recursos.

### 3. RECEBIMENTO E CONTABILIZAÇÃO DOS RECURSOS RECEBIDOS

Uma vez dada a ciência e o aceite pelo Município, na plataforma **Transferegov.br**, da transferência especial a ele destinada, indicando o banco e a agência de sua preferência, o sistema, automaticamente, irá abrir a conta corrente específica para o repasse dos recursos.

Por outro lado, a contabilização, quando do efetivo recebimento dos recursos, por orientação do Ministério da Gestão e Inovação e do Ministério da Fazenda, deve observar as disposições da **Portaria STN 710**, de 25 de fevereiro de 2021, que estabelece a classificação das fontes ou destinações de recursos a ser utilizada por Estados, Distrito Federal e Municípios.

No caso das transferências especiais, a portaria indica que a classificação deve ser na fonte “706 – Transferência Especial da União – Controle dos recursos transferidos pela União provenientes de emendas individuais impositivas ao orçamento da União, por meio de transferências especiais, nos termos do art. 166-A da Constituição Federal”.

Contudo, mesmo após receber a transferência, o Município, nesse momento, apenas dispõe dos recursos financeiros, devendo, em ato subsequente, incluí-los na sua lei orçamentária por meio de créditos adicionais (suplementares ou especiais, conforme o caso), para que possa, a

partir daí, efetivar os empenhos, liquidações e pagamentos das despesas de investimento ou de custeio que pretenda realizar.

Assim, em relação à natureza de despesa, cabe ao Ente, ao definir como o recurso será incluído em seu orçamento, verificar com sua unidade setorial orçamentária o código adequado para a realização do gasto pretendido, de acordo com a política pública que será implementada ou aperfeiçoada, ressaltando-se que 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).

É nesse momento, portanto, que ocorrerá a definição de como, onde e quando se utilizarão os recursos recebidos a título de transferência especial, demandando esforço de planejamento, com projetos, especificações e demais requisitos para a adequada execução orçamentária dessas despesas.

## 4. UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS RECEBIDOS

Como já referido, compete ao Município, de forma discricionária, a definição acerca da utilização dos recursos recebidos por meio de transferências especiais (obedecidas, por óbvio, as destinações para investimento e custeio, e as vedações estabelecidas).

Para tanto, o Ente municipal poderá, com esses montantes, ampliar ou aperfeiçoar o atendimento de alguma política que esteja em andamento, ou criar projetos utilizando essa disponibilidade orçamentária.

E algumas questões emergentes, quanto a este aspecto, têm surgido com alguma frequência:

O Município deve realizar despesas de forma direta, em políticas públicas que vêm se desenvolvendo?

### 4.1. APLICAÇÃO DIRETA DOS RECURSOS PELO MUNICÍPIO

Na hipótese de o Município decidir criar ou aperfeiçoar política pública, com execução direta pelas estruturas administrativas do Poder Executivo, as despesas efetivadas deverão ser antecedidas do competente procedimento licitatório, nos termos da Lei 14.133/2021, ou declarada sua dispensa ou inexigibilidade nos casos previstos em lei, com a assinatura dos contratos administrativos respectivos e obedecendo às fases de empenho, liquidação e pagamento, nos termos do que dispõe a Lei 4.320/1964.

O Município pode, se entender conveniente e oportuno, utilizar esses recursos para firmar parcerias com entidades do Terceiro Setor, objetivando a execução de uma determinada política pública?

Para ambos os questionamentos a resposta é afirmativa. A definição desse direcionamento cabe ao Município, no exercício de suas competências.

Contudo, os procedimentos a serem adotados, para uma ou outra alternativa de aplicação, irá depender das escolhas efetivadas quando da inclusão desses recursos no orçamento municipal.

Nesse sentido, a execução direta das despesas custeadas com os recursos advindos das transferências especiais deve percorrer o mesmo rito procedimental aplicado às demais despesas efetivadas pelo Município, na sua rotineira execução do orçamento.

## 4.2. UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS PARA FIRMAR PARCERIAS

Na hipótese de o Município optar por utilizar parcelas dos recursos recebidos (ou mesmo a totalidade desses) para firmar parcerias com entidades do Terceiro Setor, sem fins lucrativos, em objeto que desenvolva política pública de interesse recíproco, não há qualquer óbice à sua efetivação, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei 13.019/2014, que trata do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, e, igualmente, as restrições aplicáveis à utilização desses recursos, previstos na emenda, direcionados para investimento e custeio.

A propósito, o então Ministério da Economia, através da **Portaria Interministerial ME/SEGOV 6.411, de 15 de junho de 2021**, que estabeleceu as normas de execução orçamentária e financeira da transferência especial a Estados, Distrito Federal e Municípios, expressou, no art. 21, a seguinte disposição:

**Art. 21.** A execução descentralizada dos recursos de transferência especial pelo ente federado beneficiário observará o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, nos casos de celebração de convênios, ajustes e outros instrumentos congêneres, bem como as disposições da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, quando da celebração de termos de colaboração e termos de fomento. (Grifamos).

Nesse contexto, optando-se por firmar parcerias, é relevante ressaltar que todas as regras do Marco Regulatório deverão ser observadas, destacando-se a necessidade de chamamento público, análise das propostas apresentadas, celebração do Termo de Colaboração ou de Fomento, liberação dos recursos à entidade, monitoramento e fiscalização da parceria, recebimento da prestação de contas encaminhada ao Município pela entidade parceira, e decisão final sobre a aprovação ou não das contas da OSC.<sup>1</sup>

Ressalte-se que é possível, conforme o caso, a dispensa ou inexigibilidade do chamamento público, devidamente

1 Para mais informações sobre as peculiaridades do Marco Regulatório das OSCs, sugerimos o acesso à cartilha “Parcerias do Poder Público com o Terceiro Setor”.

fundamentada, nas hipóteses delimitadas nos arts. 30 e 31, da Lei 13.019/2014.

Por outro lado, a própria Portaria Interministerial 6.411/2021, antes referida, disciplina, no parágrafo único do art. 21, o que segue:

Parágrafo único. Na execução descentralizada de que trata o caput, não se aplica o disposto no art. 29 da Lei nº 13.019, de 2014, quando houver celebração de termos de colaboração e termos de fomento pelo ente com as organizações da sociedade civil. (Grifamos).

### E o que diz o art. 29 da Lei 13.019/2014?

**Art. 29.** 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. (Grifamos).

Ocorre que a desnecessidade de chamamento público não decorre apenas do fato de que a transferência é oriunda de emenda parlamentar; há que se verificar se a transfe-

rência é genérica (sem vinculação) ou específica (em que há a indicação da entidade beneficiária).

Isso porque a hipótese de inexigibilidade de chamamento público (em decorrência de recursos provenientes de emendas parlamentares), prevista no art. 29, e mais expressamente no art. 31, inciso II, do MROSC, é somente para parcerias em que a entidade beneficiária (a OSC) esteja expressamente identificada na lei que lhe destinou os recursos.

Nesse sentido, como as transferências especiais são efetivadas justamente sem finalidade definida, e, portanto, sem a expressa identificação da entidade beneficiária, há a necessidade de se fazer chamamento público, no caso de o Município destinatário da emenda optar por firmar parcerias com a utilização desses recursos.

Ou seja, se a emenda impositiva for genérica (sem finalidade definida), repassando, por exemplo, recursos ao Município para utilização na área da assistência social, sem identificação, no corpo da emenda, da entidade beneficiária, será necessário fazer chamamento público.

Por outro lado, se a emenda identificar expressamente a entidade à qual serão direcionados os recursos, o chamamento torna-se inexigível, permitindo a assinatura do Termo de Colaboração ou de Fomento diretamente com a OSC beneficiária, desde que cumpridos os demais requisitos previstos no MROSC.

#### 4.2.1. DO CHAMAMENTO PÚBLICO

O procedimento de seleção estabelecido no marco regulatório em muito se assemelha ao previsto no Estatuto das Licitações, embora apresente peculiaridades próprias.

Do mesmo modo que nas modalidades licitatórias da Lei 14.133/2021, também no chamamento público se estabelece a disputa e o competitivo. Além disso, todos os parâmetros compulsórios que regem o processo de seleção lhe atribuem um caráter vinculado.

Embora existentes previsões acerca da dispensa ou inexigibilidade do chamamento público, nos casos e condições delimitados, a administração, como regra geral, está impedida de escolher, a seu puro alvedrio, entidades do setor privado para celebrarem as parcerias. Não impera, portanto, a discricionariedade nesse caso, o que era muito frequente quando se firmavam convênios com essas entidades.

Excetuadas as hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade, a administração pública deverá realizar chamamento público para a celebração das parcerias sob a forma de Termo de Colaboração ou Termo de Fomento, a fim de selecionar

O que diferencia a Lei de Licitações da Lei das OSC é que, no primeiro caso, a administração busca a contratação de bens, serviços ou obras e, no segundo, objetiva estabelecer a cooperação mútua. Diz o art. 23 da Lei 13.019/2014:

**Art. 23.** A administração pública deverá adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias, independentemente da modalidade de parceria prevista nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

E, para tanto, a administração deverá estabelecer critérios a serem seguidos, especialmente quanto a objetos, metas, custos e indicadores – quantitativos ou qualitativos – de avaliação de resultados.

Organizações da Sociedade Civil (OSC) que tornem mais eficaz a execução do objeto, a teor do disposto no art. 24 do novo Marco Regulatório.

O edital do chamamento deverá especificar a programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria, o valor previsto para a realização do objeto, entre outros elementos essenciais constantes do § 1º, do art. 24, da Lei 13.019/2014.

## 4.2.2. HIPÓTESES DE CONTRATAÇÃO DIRETA

A Lei 13.019/2014 elenca, em seu art. 30, os casos de dispensa de chamamento público:

**I** – No caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias;

**II** – Nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social;

**III**– quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança; e

**VI** – No caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil

previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

Por outro lado, no art. 31 são estabelecidas as hipóteses de inexigibilidade do chamamento, como segue:

**Art. 31.** Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando: (Redação dada pela Lei 13.204, de 2015).

**I** – O objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos; (Incluído pela Lei 13.204, de 2015)

II – A parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (Incluído pela Lei 13.204, de 2015). (Grifamos).

Nesse sentido, para que seja possível a contratação direta, conforme estabelecido na lei, é necessária a elaboração de justificativa detalhada acerca da ausência do procedimento de chamamento público, bem como a publicação do respectivo extrato, sujeita à eventual impugnação por qualquer entidade interessada, conforme se observa no teor do art. 32 e seus parágrafos.

Por fim, cabe referir que compete ao administrador público, no caso dos Municípios, o prefeito (art. 2º, V), decidir quanto à prestação de contas da OSC, pela sua aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição, com a instauração de tomada de contas especial quando for caracterizado danos ao erário (art. 69, § 5º, I, II e III, com a redação dada pela Lei 13.204/2015).

Nesse contexto, evidencia-se que a competência originária para decidir sobre a prestação de contas apresentada pela OSC recai sobre a figura do adminis-

trador público que assinou o termo de parceria, e que representa, no caso de descentralização de recursos, o órgão repassador municipal.

Essa é a essência do comando normativo, ratificada pelo teor do art. 72, § 1º, explicitando que:

§ 1º – O administrador público responde pela decisão sobre a aprovação da prestação de contas ou por omissão em relação à análise de seu conteúdo, levando em consideração, no primeiro caso, os pareceres técnico, financeiro e jurídico, sendo permitida delegação a autoridades diretamente subordinadas, vedada a subdelegação. (incluído pela Lei 13.204/2015). (Grifamos)

A prestação de contas da OSC parceira deverá ser feita observando-se as regras previstas na lei, bem como os prazos e normas de elaboração constantes do instrumento de parceria e do plano de trabalho.

Assim, no Marco Regulatório, o papel primordial foi reservado à própria Administração Pública, que firma a parceria com as Organizações da Sociedade Civil (OSC), e que é a responsável primeira pela avaliação e monitoramento da boa aplicação desses recursos, no atingimento dos objetivos sociais que nortearam a realização dessas políticas públicas.

Na execução das parcerias voluntárias, verificou-se o avanço da lei no que diz respeito ao planejamento, execução e controle dos recursos envolvidos, especialmente se comparada com outras normas destinadas ao setor, como as que tratam das Organizações Sociais (OS) e Organizações Sociais de Interesse Público (Oscip).

## **5. DO RELATÓRIO DE GESTÃO – PRESTAÇÃO DE CONTAS ACERCA DOS RECURSOS RECEBIDOS POR EMENDAS ESPECIAIS**

### **5.2.1. RELATÓRIO DE GESTÃO – EXECUÇÃO DIRETA**

Ao receber os recursos das transferências especiais, sejam de custeio ou de investimento, o Município, como vimos anteriormente, poderá optar por execução direta, situação em que deverá proceder normalmente com o processo de licitação, com a contratação de fornecedor (es), encaminhando, posteriormente, a prestação de contas por meio do relatório de gestão.

Durante o processo de execução, para que haja transparência, é fundamental que o Município preencha o relatório de gestão das transferências especiais na plataforma Transferegov.br.

Nesse relatório, quando a execução for direta pelo Município, deverá ser veiculada a forma com que os recursos foram utilizados, indicando, por exemplo, licitações, contratos, notas fiscais dos pagamentos, fotografias (no caso de obras realizadas) e outros meios de comprovação.

Recentemente, o Tribunal de Contas da União (TCU) editou a Instrução Normativa 93, de 17 de janeiro de 2024, em que estabelece, entre outros temas, a forma e os critérios para a apresentação do relatório de gestão, como veremos, com mais profundidade, no tópico 6 a seguir.

## 5.2.2. RELATÓRIO DE GESTÃO – EXECUÇÃO POR MEIO DE PARCERIA COM ENTIDADE DO TERCEIRO SETOR

Na hipótese de o Município ter optado por firmar parceria com Organização da Sociedade Civil (OSC) utilizando os recursos provenientes das transferências especiais, o relatório de gestão, de competência do prefeito municipal, deverá ser elaborado contendo, no mínimo, os seguintes elementos:

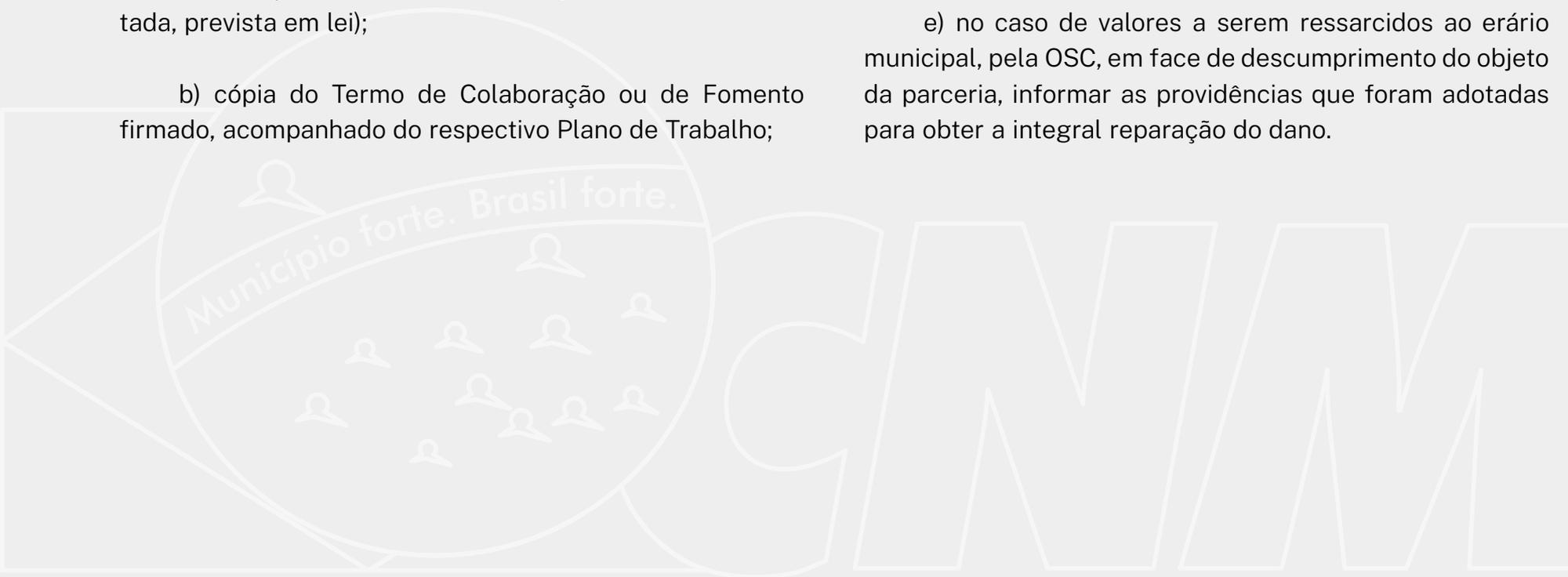
a) número do Edital de Chamamento Público elaborado (ou a declaração de dispensa ou inexigibilidade fundamentada, prevista em lei);

b) cópia do Termo de Colaboração ou de Fomento firmado, acompanhado do respectivo Plano de Trabalho;

c) andamento das atividades desenvolvidas durante a parceria, informando os recursos repassados e efetivamente utilizados;

d) no caso de prestação de contas da OSC já examinada pelo Município, informar sobre a decisão final, prolatada pelo prefeito, aprovando, com ou sem ressalvas, ou rejeitando as contas do dirigente da OSC;

e) no caso de valores a serem ressarcidos ao erário municipal, pela OSC, em face de descumprimento do objeto da parceria, informar as providências que foram adotadas para obter a integral reparação do dano.



## 6. DA FISCALIZAÇÃO SOBRE OS RECURSOS TRANSFERIDOS

Por meio da Instrução **Normativa TCU 93**, de 17 de janeiro de 2024, o Tribunal de Contas da União (TCU) dispôs sobre a fiscalização de recursos alocados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por meio de transferências especiais.

Nessa normativa, em seu art. 1º, § 1º, é referido que as suas disposições “são vinculantes para os entes federados beneficiados das referidas transferências especiais.” No § 2º, estabelece que:

**§ 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. (Grifamos).

Sobre o aspecto da transparência, ficou consignado que o Ente beneficiado das transferências especiais deverá realizar a inserção de informações e documentos sobre a

execução desses recursos na plataforma Transferegov.br, nas seguintes formas e prazos, para fins de controle social:

a) **no prazo de trinta dias, a contar da data do recebimento dos recursos**, o Ente deverá notificar o conselho local ou instância de controle social da área finalística na qual os recursos serão aplicados, onde houver, informando sobre o recebimento de recursos decorrentes de transferências especiais;

b) **em até sessenta dias após o recebimento dos recursos**, o Ente beneficiado fará a inserção, na plataforma Transferegov.br, de informações e documentos sobre a programação finalística da área na qual os recursos serão aplicados, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

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

a 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;

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

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

a comprovação da notificação do conselho de políticas públicas respectivo, acerca do recebimento dos recursos.

c) **até o dia 30 de junho do ano subsequente ao recebimento dos recursos**, o Ente federado beneficiado deverá elaborar **relatório de gestão**, que será inserido na plataforma Transferegov.br, contendo informações e documentos relacionados aos recursos recebidos;

d) **anualmente, a cada dia 30 de junho**, o relatório deverá ser **atualizado**, até o final da execução do objeto da aplicação dos recursos, quando será inserido o **relatório de gestão final**.

O **relatório de gestão** deverá conter o detalhamento do **objeto**, assim como detalhamento da **execução orçamentária e financeira** dos recursos recebidos, e será acompanhado das seguintes informações e documentos:

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

b) 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;

c) justificativa para os casos em que houver prorrogação do prazo de execução dos recursos;

d) 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

e) 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.

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.

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:

- 36 meses**, para transferências até R\$ 2.500.000,00;
- 48 meses**, para transferências acima de R\$ 2.500.000,00 até R\$ 5.000.000,00;
- 60 meses**, para transferências acima de R\$ 5.000.000,00.

Esses prazos começarão a correr a partir do dia **1º de janeiro do ano seguinte ao recebimento dos recursos**, podendo ser prorrogados, excepcionalmente, nos seguintes casos:

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

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.

Município forte. Brasil forte.

CNM

## 7. DOS PROCEDIMENTOS DE FISCALIZAÇÃO

A fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o cumprimento das condicionantes orçamentárias e financeiras relativas às transferências especiais, previstas no 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.

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

Na hipótese de a irregularidade denunciada não se referir ao atendimento das condicionantes, o TCU 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 pertinentes.

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 na instrução normativa mencionada, e, ainda, a não finalização da execução do objeto nos prazos definidos, o TCU fixará prazo para que o Ente federado beneficiado regularize as pendências.

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, de forma comissiva ou omissiva.

Ao decidir, o TCU 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.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os recursos transferidos mediante **transferências especiais**, na locução do próprio texto constitucional, **pertencem ao Ente federado a partir da data da liberação das emendas**, caracterizando-se, em verdade, como uma espécie de “doação”, mas sob condições de aplicação direcionada a investimentos e despesas de custeio (vedada a sua utilização para gastos com pessoal e serviços da dívida).

Na prática, tais recursos passam a integrar a receita do Ente federado recebedor, com a característica peculiar de não servirem como base de cálculo (leia-se: receita corrente líquida, nos termos da LRF) para a aferição dos limites de gasto com pessoal e de endividamento.

Por essas razões, o relatório de gestão, a ser encaminhado a título de prestação de contas na plataforma Transferegov.br, servirá como cientificação aos interessados acerca da execução da finalidade a que se destinou

a liberação dos recursos. E terá, portanto, informações gerenciais e específicas, estimulando o controle social e permitindo que o próprio parlamentar que fez a indicação da emenda tome ciência da correta aplicação dos recursos transferidos.

Isso significa, portanto, que haverá controle sobre a regular aplicação desses recursos públicos em obediência às normativas atinentes às finanças públicas, porque cabe aos tribunais de contas fiscalizarem toda a execução orçamentária dos Entes sob sua jurisdição, aí incluídos os recursos provenientes das transferências especiais.

Assim, ao final, a área técnica que subscreve esta Nota Técnica espera ter esclarecido o tema em análise, ficando, desde já, à inteira disposição dos gestores locais para quaisquer informações adicionais que se fizerem necessárias.

[www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)

**Sede**

SGAN 601 – Módulo N  
CEP: 70830-010  
Asa Norte – Brasília/DF  
Tel: (61) 2101-6000

---

**Escritório Regional**

Rua Marcílio Dias, 574  
Bairro Menino Deus  
CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS  
Tel: (51) 3232-3330