



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PREJULGADO Nº 35

- I - Compete ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná a fiscalização da aplicação dos recursos recebidos mediante transferências especiais, a que alude o art. 166-A, inciso I da Constituição Federal, pelo Estado do Paraná e seus Municípios;
- II - Os procedimentos da fiscalização serão fixados pela Presidência e pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização deste Tribunal, nos termos do art. 122, I, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (LC 113/2005) e do art. 151-A, inciso I do Regimento Interno;
- III - Inclui-se no âmbito do controle externo realizado por esta Corte de Contas a verificação das vedações de que trata o § 1º do art. 166-A, I da Constituição Federal, bem como da obrigação detalhada no seu § 5º, até que se firme convênio específico com o Tribunal de Contas da União;
- IV - O Estado do Paraná e seus Municípios, quando beneficiados com transferências especiais, devem atender aos regulamentos e determinações do Tribunal de Contas da União quanto à inserção de informações e documentos em sistemas próprios da fiscalização de tais recursos, para que sejam observados o cumprimento das condicionantes estabelecidas no art. 166-A da Constituição Federal, para a transferência do recurso, conforme item 9.2.3 do Acórdão nº 518/23-Plenário/TCU;
- V - Este Tribunal de Contas encaminhará informações, relatórios, representações e denúncias ao Tribunal de Contas da União quando a matéria tratar especificamente de competência daquele Tribunal;
- VI - Constatada irregularidade ou suspeita de uso eleitoral indevido dos recursos oriundos de transferências especiais, este Tribunal notificará o Ministério Público Estadual a Justiça Eleitoral.

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno.

Assunto: avaliação sobre o processo de alocação de emendas individuais por meio de Transferências Especiais a Estados e Municípios.

Autuação do Prejulgado: Protocolo nº 10015/23.

Relator: Conselheiro Augustinho Zucchi.

Protocolo nº: 474335/23.

Decisão: Acórdão nº 2363/24 - Tribunal Pleno.

Sessão: Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 14 (Virtual) de 01/07/2024.

Publicação: DETC nº 3268 de 08/08/2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PREJULGADO Nº 35

PROCESSO Nº: 474335/23
ASSUNTO: PREJULGADO
ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 2363/24 - Tribunal Pleno

Prejulgado. Transferências especiais. Remessa direta de recursos. Modelo de fiscalização. Competência dos Tribunais de Contas.

1. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI (relator)

Tratam os autos de instauração de Prejulgado aprovada na Sessão do dia 12 de julho de 2023, do Tribunal Pleno, para “avaliação sobre o processo de alocação de emendas individuais por meio de Transferências Especiais a Estados e Municípios”.

O questionamento surgiu a partir do Gabinete do Conselheiro José Durval de Mattos Amaral, conforme Despacho nº 672/23 (peça nº 03) quando recebeu uma Representação, tendo como Interessado a Controladoria-Geral da União – CGU, em razão da realização de uma auditoria, por meio da qual foi realizada uma “avaliação sobre o processo de alocação de emendas individuais por meio de Transferências Especiais a Estados e Municípios”, em que foram propostas as seguintes questões de auditoria:

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

2. As aquisições de bens e serviços comuns com recursos de emendas individuais alocadas em transferências especiais estão ocorrendo/ocorreram em conformidade com as definições constantes da Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002 e Decreto nº 10.024/2019?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. A seleção de Organizações da Sociedade Civil (OSC) responsável pela execução dos recursos provenientes de emenda especial ocorreu de acordo com a Lei nº 13.019/2014?”

Esse relatório apontou irregularidades na aplicação desses recursos nos municípios paranaenses de Marialva, São Miguel do Iguaçu, Missal, Santa Cruz de Monte Castelo, Maringá, Medianeira e Capanema. Todos autuados como representação, conforme quadro da peça nº 03, a maioria não recebida por considerar que os recursos são da União, portanto a competência fiscalizatória seria o TCU.

Uma das irregularidades apontadas foi a não utilização do Código Fonte 550 para o recurso como Transferência da União. Aparentemente o problema foi solucionado, com uma mudança na padronização.

Os demais problemas apontados variam desde a escolha errada de modalidade de licitação, a aplicação em despesas com pessoal, superfaturamento, o reequilíbrio contratual, dentre outros.

A Coordenadoria de Geral de Fiscalização (CGF - peça 02), entende que compete aos Tribunais de Contas dos Estados fiscalizar esses recursos porque eles são transferidos como doação, ou seja, há certa discricionariedade na aplicação. Não há convênio ou destinação específica.

O Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, destacou posicionamentos diversos, onde se considerou que a origem do recurso é federal e que, portanto, a competência fiscalizatória seria do Tribunal de Contas da União (TCU).

Por meio do Despacho nº 802/23, encaminhei os autos ao Ministério Público de Contas (MPC), que no Parecer nº 294/23 (peça nº 10), concluiu que a competência fiscalizatória é dos Tribunais de Contas Estaduais, observado o Acórdão nº 518/23-Plenário do Tribunal de Contas da União.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

As transferências especiais introduzidas pela Emenda Constitucional nº 105/2019, são espécie de emendas **individuais impositivas**, conforme dispõe o seu Art. 1º:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 166-A:

"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 congêneres;

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

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

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

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

I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e

II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

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

Art. 2º No primeiro semestre do exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Emenda Constitucional, fica assegurada a transferência financeira em montante mínimo equivalente a 60% (sessenta por cento) dos recursos de que trata o inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desde a Emenda Constitucional nº 86¹, há uma quota obrigatória de emendas individuais, que corresponde a 1,2% da receita corrente líquida da União destinada aos parlamentares (emendas impositivas). A Emenda Constitucional nº 100², aumentou as emendas obrigatórias, destinando mais 1% da receita corrente líquida as emendas de bancadas estaduais.

Portanto, as emendas impositivas não são novidade no ordenamento jurídico. A inovação trazida pela Emenda Constitucional nº 105/19 está no desdobramento dessa espécie em duas modalidades, as transferências especiais e as transferências com finalidade definida.

As transferências especiais surgiram como alternativa as chamadas “emendas de relator”, que foram popularmente conhecidas como “orçamento secreto”, extremamente criticadas pela ausência absoluta de transparência.

Embora possam ser identificadas no orçamento, as transferências especiais, não trazem detalhes sobre o objeto ou área do gasto, em si.³ Por isso, **as emendas impositivas na modalidade transferências especiais** ganharam a denominação de “Emendas Pix”.

Durante os debates no Congresso Nacional, a modalidade transferências especiais (Emendas Pix), foi apresentada como um destrave as transferências voluntárias, como forma de estimular a economia local, bem como uma tentativa de reduzir as obras paralisadas ou inacabadas, e diminuir os custos com a gestão dos recursos, que no caso das transferências voluntárias são depositados em conta específica na Caixa Econômica Federal.⁴

¹ "Art. 166.

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

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

² Art. 166.

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

³ <https://www.nexojornal.com.br/colunistas/2021/Conhe%C3%A7a-a-emenda-Pix-a-prim-a-pobre-das-emendas-de-relator>

⁴ <https://www.conjur.com.br/2023-jul-08/caio-gama-regime-juridico-emendas-pix>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A descentralização dos recursos orçamentários e a desburocratização para a transferência de recursos seriam, em tese, o principal motivo para a edição da EC nº 105/19.

Em estudo elaborado por Francisco Eduardo Carrilho Chaves⁵, Consultor Legislativo do Senado Federal – Núcleo de Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Processo Legislativo, destaca-se a preocupação com os princípios da separação de poderes e do princípio federativo.

Para o autor, a Emenda fere o princípio da separação dos poderes e não respeita a teoria dos freios e contrapesos, consagrada em nosso ordenamento, na medida que confere ao legislativo o papel de executor do orçamento, ainda que em parte, e retira a sua competência fiscalizatória.

Também, defende que as transferências especiais ferem o princípio federativo e explica:

“Explicitaremos individualmente as violações, mas não na mesma ordem em que os comandos estão dispostos no artigo. Começamos pelo pretendido inciso II do § 2º do art. 166-A.

Tecnicamente falando, causa estranheza defender a tese de que esse dispositivo do artigo não desrespeita a autonomia da União quando estipula que os recursos federais deixarão de assim ser no momento em que forem entregues ao ente recebedor em razão de destinação dada por meio do – pasmem – orçamento federal!

O orçamento, por definição, estipula como e onde serão aplicados os recursos, permitindo, inclusive, a transferência de posse para que sejam aplicados por outrem, mas não a transferência da propriedade. Não é à toa que, quem recebe subsídios e outros auxílios estatais está adstrito a regras para fazer jus aos benefícios e, por regra constitucional, deve prestar contas da destinação dada aos dinheiros (parágrafo único do art. 70).

O ponto fulcral é este. A proposição retira da União parte de seu patrimônio, ao tempo em que a alija da possibilidade de fiscalizar como será feita a sua aplicação, misturando o dinheiro federal transferido com os valores dos tesouros próprios de Estados e Municípios. Esta é, claramente, uma medida mitigadora da autonomia da União. Portanto, tende a abolir a forma federativa de Estado, pois retira de um dos membros da federação poderes para gerir seus próprios bens, sendo seguramente irrelevante o montante das “transferências especiais”, se muito ou pouco do orçamento federal. A quantia não é fator determinante para a aferição da aderência da norma ao ordenamento jurídico.^{6º}

⁵ <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td280>

⁶ CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. A emenda Constitucional nº 105, de 2019, e suas controvérsias em relação à separação de poderes e ao princípio federativo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contudo, ainda que se questione a constitucionalidade da norma constitucional, a sua declaração depende de decisão do Supremo Tribunal Federal e, enquanto isso não ocorre, é indispensável a fiscalização desses recursos.

2.2 DA COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS

Da leitura da Emenda Constitucional nº 105/2019, nota-se que as transferências especiais não se caracterizam como receita dos Estados e Municípios para o cálculo de limite de despesa com pessoal e para endividamento. Também, não podem ser usadas para pagamento de pessoal e encargos ao serviço da dívida.

A transferência ocorre de maneira direta e não condicionada a formalização de instrumentos contratuais.

Após a transferência constitui-se receita do Estado ou Município, que devem aplicar 70% (setenta por cento) desses recursos em despesas de capital.

Feitas essas considerações iniciais, donde conclui-se que os recursos provenientes das transferências especiais ingressam no orçamento dos Estados e Municípios sem a necessidade de formulação de instrumentos, é possível afirmar que esses ingressos podem ser tratados como “doação”⁷.

Contudo, essa doação não é uma doação pura e simples, pois a aplicação desses recursos deve ser utilizada em sua maioria para as despesas de capital (70%).

Em que pese o aparente conflito de competência para fiscalização, quando a norma constitucional determina que os recursos repassados “**pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira**”, há que se compreender **que a partir desse momento**, compete aos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios a fiscalização acerca do caminho das despesas realizados com esses recursos.

⁷ Acórdão nº 518/23 – TCU

(...)

38.Nesse sentido, a Nota Técnica 2/2021 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados menciona que os recursos passariam a pertencer ao ente Federado no ato da efetiva transferência financeira, tendo natureza jurídica de doação (sem contrapartida), in verbis (peça 12, p. 4):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Neste sentido o Acórdão nº 518/23-TCU, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo:

20. Já as transferências especiais, conforme a Constituição, veiculam recursos que passam a pertencer aos entes federados desde o instante da liberação da ordem bancária pela União.

21. Não vejo razão para fugir da literalidade do texto constitucional, pois, a não ser forçadamente, não se tem como caminhar para o entendimento de que os recursos continuariam sob o jugo da União, ao largo da enunciação expressa de que “pertencerão ao ente federado”. Descabe simplesmente ignorar o dispositivo ou mesmo tentar lhe dar uma interpretação contrária ao que nele está escrito.

22. Efetivamente, sendo o regramento coerente entre seus dispositivos e com todo o resto do sistema constitucional, não há por que buscar na norma outro sentido senão o que se lhe extrai diretamente, inclusive em concordância com a vontade legislativa que a produziu, manifestada durante toda a maturação do projeto que resultou na EC 105/2019. Lá, sempre ficou clara a intenção de que as transferências especiais consistiriam em algo como uma “doação” de recursos da União aos entes federados, mesmo que a palavra exata não tenha ido para o texto final.

Todavia, embora não vinculante, o Acórdão nº 518/23 – TCU advoga a tese de que a competência para fiscalização seria concorrente, na medida em que ao que a doação é condicionada, seria de competência do Tribunal de Contas da União a fiscalização dessas condicionante, quais sejam: a vedação do seu emprego em despesas com pessoal ou encargos do serviço da dívida e a aplicação obrigatória em programas finalísticos do Poder Executivo, assegurada a destinação de 70% (setenta por cento) dos recursos em despesas de capital. Cabendo aos Tribunais Estaduais e Municipais a fiscalização do uso.

Outrossim, a reserva fiscalizatória esboçada no Acórdão nº 518/23-TCU, trata-se de uma complementariedade de ações, que, sim, poderia ter seus limites traçados em um instrumento de convênio firmado entre os órgãos. Enquanto este instrumento não é aperfeiçoado, este Tribunal poderá verificar as vedações de que trata o § 1º do art. 166-A, da Constituição Federal.

Por conseguinte, entendo que este Tribunal deve adotar posicionamento do TCU, inscrito no Acórdão nº 518/23-Plenário, para que os Tribunais de Contas Estaduais fiscalizem o uso dos recursos e o Tribunal de Contas da União a legalidade acerca das condicionantes impostas pela Constituição Federal no art. 166-A da Constituição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para tanto, no caso do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, os procedimentos da fiscalização deverão ser fixados pela Presidência e a Coordenadoria-Geral de Fiscalização, respectivamente, nos termos dos arts. 122, inciso I e art. 151-A, inciso I do Regimento Interno

2.3 APLICAÇÃO DO DISPOSTO NO ART. 25^º DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Na concepção do Acórdão nº 518/23, as transferências especiais se adequam ao conceito de transferência voluntária descrito no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

“Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.”

Contudo, seja uma entrega de recursos a outro ente da Federação que não decorre de determinação constitucional, legal ou do SUS, dar às transferências especiais o mesmo tratamento que as transferências voluntárias, impactaria no cumprimento dos requisitos estabelecidos no §1º do Art. 25 da LRF, quais sejam:

“§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no [inciso X do art. 167 da Constituição](#);

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.”

Entendo que enquadrar as transferências especiais ao regramento do art. 25 da lei de Responsabilidade Fiscal, retira das transferências especiais o seu principal objetivo declarado que é desburocratizar a entrega de recursos aos entes federados.

Neste sentido, nos parece ter sido o entendimento da Douta Procuradora de Contas, no Parecer nº 294/23, *in verbis*:

Nessa concepção, havendo transmissão imediata e integral da titularidade dos recursos com a transferência especial, não há que se falar em incidência dos mesmos preceitos que regem a fiscalização de convênios e outras transferências voluntárias. A nova modalidade trazida pela Emenda Constitucional nº 105/19 distancia-se do instituto anterior ao inovar quanto à desburocratização e agilidade da transmissão da propriedade da verba pública, que passa a integrar o patrimônio dos Estados e Municípios tão logo a transferência financeira se complete.

Isto posto, entendo que a fiscalização deste Tribunal, deve observar os ditames quanto à legalidade das despesas realizadas com os recursos provenientes do repasse e não os aspectos exigidos no art. 25 para a transferência, isto porque, as **transferências especiais possuem condicionantes próprias descritas no Art. 166-A da Constituição Federal.**

Há que se observar que o Estado do Paraná e seus Municípios, quando beneficiados, devem atender aos regulamentos e determinações do Tribunal de Contas da União quanto à inserção de dados e documentos em sistemas próprios de fiscalização para que sejam observados o cumprimento das condicionantes estabelecidas no Art. 166-A da Constituição Federal, conforme consta do Acórdão nº 518/23 – Plenário/TCU.

3. VOTO DO CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

Diante do exposto, **VOTO** para que este Tribunal fixe o seguinte Prejulgado:

1. Compete ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná a fiscalização da aplicação dos recursos recebidos mediante transferências



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

especiais, a que alude o art. 166-A, inciso I da Constituição Federal, pelo Estado do Paraná e seus Municípios;

2. Os procedimentos da fiscalização serão fixados pela Presidência deste Tribunal e a Coordenadoria-Geral de Fiscalização, respectivamente, nos termos dos arts. 122, inciso I e art. 151-A, inciso I do Regimento Interno;
3. A verificação das vedações de que trata o § 1º do art. 166-A, I da Constituição Federal, bem como da obrigação detalhada no seu § 5º, poderá ser realizada por este Tribunal, até que se firme convênio específico com o Tribunal da União;
4. O Estado do Paraná e seus Municípios, quando beneficiados com transferências especiais, devem atender aos regulamentos e determinações do Tribunal de Contas da União quanto à inserção de informações e documentos em sistemas próprios da fiscalização de tais recursos, para que sejam observados o cumprimento das condicionantes estabelecidas no Art. 166-A da Constituição Federal, para a transferência do recurso, conforme item 9.2.3 do Acórdão nº 518/23-Plenário/TCU;
5. Este Tribunal de Contas poderá enviar relatórios, representações e denúncias ao Tribunal de Contas da União quando a matéria tratar especificamente de competência daquele Tribunal;
6. Caso se constate irregularidade ou suspeita de uso eleitoral das referidas verbas quando a transgressões de prazos eleitorais de transferências e no uso das verbas, este Tribunal poderá notificar a Justiça Eleitoral a respeito, bem como, o Ministério Público Estadual; Determino, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes

medidas:

- a) a numeração do Prejulgado em ordem sequencial;
- b) o arquivamento e encerramento do Processo junto à Diretoria de Protocolo (DP) nos termos regimentais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4. VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (divergente)

Trata-se de Prejulgado, instaurado por iniciativa do Presidente do Tribunal de Contas, para “avaliação sobre o processo de alocação de emendas individuais por meio de Transferências Especiais a Estados e Municípios.”

Manifestaram-se pela competência desta Corte de Contas pela fiscalização da aplicação dos recursos recebidos mediante transferências especiais a Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF – peça 02) e Ministério Público de Contas (PGC – peça 10).

O relator, em seu voto condutor, propõe que o Tribunal fixe o Prejulgado nos seguintes termos:

1. Compete ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná a fiscalização da aplicação dos recursos recebidos mediante transferências especiais, a que alude o art. 166-A, inciso I da Constituição Federal, pelo Estado do Paraná e seus Municípios;
2. Os procedimentos da fiscalização serão fixados pela Presidência deste Tribunal e a Coordenadoria-Geral de Fiscalização, respectivamente, nos termos dos arts. 122, inciso I e art. 151-A, inciso I do Regimento Interno;
3. A verificação das vedações de que trata o § 1º do art. 166-A, I da Constituição Federal, bem como da obrigação detalhada no seu § 5º, poderá ser realizada por este Tribunal, até que se firme convênio específico com o Tribunal da União;
4. O Estado do Paraná e seus Municípios, quando beneficiados com transferências especiais, devem atender aos regulamentos e determinações do Tribunal de Contas da União quanto à inserção de informações e documentos em sistemas próprios da fiscalização de tais recursos, para que sejam observados o cumprimento das condicionantes estabelecidas no Art. 166-A da Constituição Federal, para a transferência do recurso, conforme item 9.2.3 do Acórdão nº 518/23-Plenário/TCU;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5. Este Tribunal de Contas poderá enviar relatórios, representações e denúncias ao Tribunal de Contas da União quando a matéria tratar especificamente de competência daquele Tribunal;

6. Caso se constate irregularidade ou suspeita de uso eleitoral das referidas verbas quando a transgressões de prazos eleitorais de transferências e no uso das verbas, este Tribunal poderá notificar a Justiça Eleitoral a respeito, bem como, o Ministério Público Estadual;

Acompanho o voto do Relator quanto à competência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná para fiscalização da aplicação dos recursos oriundos de transferências especiais, destinados por emendas impositivas, conforme entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União.

Entretanto, divirjo parcialmente da proposta do Relator, tão somente para promover adequações redacionais que julgo importantes à fixação da Tese.

Considerando que os prejulgados, nos termos do art. 79 da Lei Complementar nº 113/2005 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, têm por objetivo fixar interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecendo a importância da matéria de direito e de sua aplicabilidade de forma geral e vinculante, entendo ser incabível a fixação da tese utilizando termos meramente autorizativos.

Através de leitura sistêmica dos itens que compõem a proposta de prejulgado, observa-se que alguns deles veiculam comandos claros ao Tribunal de Contas do Estado e aos entes federados (itens 1., 2. e 4.), ao passo que os demais pontos parecem estabelecer mera faculdade à esta Corte de Contas, uma vez que apresentados na forma de autorização (“poderá”). No regime jurídico público, a discricionariedade é exceção, posto que a competência exterioriza um dever.

Assim, quanto às vedações de que trata o art. 166-A, §§ 1º e 5º da Constituição de 1988, compete ao Tribunal de Contas do Estado sua verificação, até que se firme o convênio específico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto ao item .5 da proposta do relator, entendo ser salutar a previsão sobre o envio de relatórios, representações e denúncias ao Tribunal de Contas da União, quando a matéria tratar de competência daquele Tribunal. A medida está em conformidade ao Convênio nº 3/2021, firmado entre o TCE/PR, TCU, ATRICON e Instituto Rui Barbosa objetivando superar duplicação, sobreposição e fragmentação de esforços na fiscalização.

O Acordo de Cooperação Técnica, vigente até 2025, estabelece como dever dos partícipes viabilizar o intercâmbio de informações a pedido ou por iniciativa desses que, em suas fiscalizações, identifiquem aspectos que tangenciam a competência de atuação de outro TC e que podem impactar na efetividade da fiscalização.

No mesmo sentido, em caso de indício de fraude de qualquer outro crime no curso de fiscalização, esta Corte de Contas tem o dever institucional de informar o fato às autoridades que tem competência para investigação e promoção das ações civis ou penais cabíveis. É o que estabelece o art. 16, §4º da Lei Orgânica do TCE (LC Nº 113/2005).

Desse modo, constatada irregularidade ou suspeito de uso indevido dos recursos oriundos de transferências especiais, esta Corte de Contas deve notificar o Ministério Público e a Justiça Eleitoral.

Por fim, quanto ao item 2 da proposta, há menção ao art. 122, I do Regimento Interno deste Tribunal de Contas. No entanto, o referido dispositivo foi revogado pela Resolução nº 78/2020. Verifico que o intuito é referenciar ao art. 122, I, da Lei Orgânica, que trata da competência do Presidente para dirigir o Tribunal.

Diante do exposto neste breve arrazoado, VOTO para que o Prejulgado seja fixado nos seguintes termos:

1. Compete ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná a fiscalização da aplicação dos recursos recebidos mediante transferências especiais, a que alude o art. 166-A, inciso I da Constituição Federal, pelo Estado do Paraná e seus Municípios;
2. Os procedimentos da fiscalização serão fixados pela Presidência e pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização deste



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tribunal, nos termos do art. 122, I, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (LC 113/2005) e do art. 151-A, inciso I do Regimento Interno;

3. Inclui-se no âmbito do controle externo realizado por esta Corte de Contas a verificação das vedações de que trata o § 1º do art. 166-A, I da Constituição Federal, bem como da obrigação detalhada no seu § 5º, até que se firme convênio específico com o Tribunal de Contas da União;

4. O Estado do Paraná e seus Municípios, quando beneficiados com transferências especiais, devem atender aos regulamentos e determinações do Tribunal de Contas da União quanto à inserção de informações e documentos em sistemas próprios da fiscalização de tais recursos, para que sejam observados o cumprimento das condicionantes estabelecidas no art. 166-A da Constituição Federal, para a transferência do recurso, conforme item 9.2.3 do Acórdão nº 518/23-Plenário/TCU;

5. Este Tribunal de Contas encaminhará informações, relatórios, representações e denúncias ao Tribunal de Contas da União quando a matéria tratar especificamente de competência daquele Tribunal;

6. Constatada irregularidade ou suspeita de uso eleitoral indevido dos recursos oriundos de transferências especiais, este Tribunal notificará o Ministério Público Estadual a Justiça Eleitoral.

5. MANIFESTAÇÕES

O PROCURADOR GERAL GABRIEL GUY LÉGER, com a devida vênia, considerou que a referência no item 6 da proposta de voto à "transgressões de prazos eleitorais", pode ensejar dúvidas interpretativas, vez que não se tratam de transferências voluntárias. Sugere-se seja o item 6, assim redigido:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

6. Caso se constate irregularidade ou suspeita de uso impróprio das referidas verbas incidindo em transgressões de regras eleitorais este Tribunal poderá notificar a Justiça Eleitoral a respeito, bem como, o Ministério Público Estadual;

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por maioria absoluta, em:

Aprovar o Prejulgado para que seja fixado nos seguintes termos:

1. Compete ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná a fiscalização da aplicação dos recursos recebidos mediante transferências especiais, a que alude o art. 166-A, inciso I da Constituição Federal, pelo Estado do Paraná e seus Municípios;

2. Os procedimentos da fiscalização serão fixados pela Presidência e pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização deste Tribunal, nos termos do art. 122, I, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (LC 113/2005) e do art. 151-A, inciso I do Regimento Interno;

3. Inclui-se no âmbito do controle externo realizado por esta Corte de Contas a verificação das vedações de que trata o § 1º do art. 166-A, I da Constituição Federal, bem como da obrigação detalhada no seu § 5º, até que se firme convênio específico com o Tribunal de Contas da União;

4. O Estado do Paraná e seus Municípios, quando beneficiados com transferências especiais, devem atender aos regulamentos e determinações do Tribunal de Contas da União quanto à inserção de informações e documentos em sistemas próprios da fiscalização de tais recursos, para que sejam observados o cumprimento das condicionantes estabelecidas no art. 166-A da Constituição Federal, para a transferência do recurso, conforme item 9.2.3 do Acórdão nº 518/23-Plenário/TCU;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5. Este Tribunal de Contas encaminhará informações, relatórios, representações e denúncias ao Tribunal de Contas da União quando a matéria tratar especificamente de competência daquele Tribunal;

6. Constatada irregularidade ou suspeita de uso eleitoral indevido dos recursos oriundos de transferências especiais, este Tribunal notificará o Ministério Público Estadual a Justiça Eleitoral.

Votou, acompanhando o Relator Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI (vencido), o Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO.

Votaram, acompanhando a divergência do Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencedor) os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

14. Plenário Virtual, 1 de agosto de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente