



# ► Fundamentos de Transferências voluntárias

## Módulo II – Proposição de transferências voluntárias

### Aula 1 - Definindo prioridades para Transferências voluntárias

---

Este conteúdo está organizado nos seguintes tópicos:

1. *identificação de necessidades locais;*
2. *definição de prioridades para transferências voluntárias;*
3. *programas federais que realizam transferências voluntárias;*
4. *recursos do Orçamento da União para transferências voluntárias;*
5. [emendas parlamentares.](#)

*Material complementar*

*Referência Bibliográfica*

*Apêndice*



© Copyright 2020, Tribunal de Contas de União  
[portal.tcu.gov.br](http://portal.tcu.gov.br)

Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

### **Responsabilidade pelo Conteúdo**

Tribunal de Contas da União  
Secretaria Geral da Presidência  
Instituto Serzedello Corrêa

### **Conteudistas**

Vilmar Agapito Teixeira

### **Tratamento Pedagógico**

Marcela de Oliveira Timóteo

Este material tem função didática. A última atualização ocorreu em novembro de 2021. As afirmações e opiniões são de responsabilidade exclusiva dos autores e podem não expressar a posição oficial do Tribunal de Contas da União.

# Aula 1 – Definindo prioridades para Transferências voluntárias

---

*A transferência voluntária é uma das formas de resolver um problema da sociedade...*

*Como identificar e priorizar as necessidades locais?*

## INTRODUÇÃO

*E quais políticas públicas podem ser objeto de transferências voluntárias?*

Sejam bem-vindos a nossa primeira aula do Módulo II! Vamos retomar o exemplo prático da aula anterior?

Ao buscar recursos para o combate à dengue, o prefeito do município de Porto Dengoso procurou a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) com o interesse de firmar um convênio para custear ações de combate à Dengue no município, que é campeão de incidência da doença no seu estado. O gestor da Funasa orientou o prefeito a cadastrar os dados do conveniente e da proposta de trabalho na Plataforma +Brasil.

Como o prefeito mencionou que o município não tem rede de coleta e tratamento de esgoto e que os resíduos da cidade são descartados em um lixão, a Funasa recomendou avaliar se as ações propostas seriam as mais indicadas para atacar o problema, se o município identificou as causas dos surtos de Dengue e se já foi feito algum projeto para a construção da rede de saneamento básico e do aterro sanitário municipal.

Como identificar os principais problemas da sociedade? Como identificar as causas e priorizar as possíveis soluções? Como estabelecer políticas públicas efetivas?

Para responder a essas e a outras perguntas, vamos estudar nesta aula como identificar necessidades e definir prioridades para TVU, além de identificar os programas federais e a origem dos recursos no Orçamento da União.

Ao final da aula, esperamos que você tenha condições de:

- compreender a importância da identificação de necessidades locais e da definição de prioridades para pleitear o repasse de recursos federais;
- identificar programas federais executados mediante convênios e contratos de repasse;
- identificar a origem dos recursos no Orçamento da União; e
- conhecer a sistemática de destinação de recursos por meio de emendas parlamentares.

Então, vamos começar?

## 1. IDENTIFICAÇÃO DE NECESSIDADES LOCAIS

As necessidades e demandas da população devem ser atendidas por políticas públicas, formadas por um conjunto de ações e incentivos que buscam alterar a realidade e a vida dos cidadãos. As políticas públicas, vistas como a soma das atividades governamentais, também expressam o que o governo escolhe fazer ou deixar de fazer.

No ciclo das políticas públicas a fase inicial consiste na **formulação**, momento no qual os problemas locais e as intervenções são analisados e selecionados para compor a **agenda pública**. A formação da agenda pública passa pelo **diagnóstico dos problemas locais**, com a identificação das suas causas e efeitos, assim como do público a ser beneficiado. Um problema local nada mais é que a diferença entre a realidade reconhecida pela sociedade e a situação desejada.

A partir dessa agenda de necessidades é feito o **desenho da política pública**, com o objetivo de avaliar custos, benefícios e riscos de formas **alternativas de tratamento do problema**. Assim é possível ter uma base objetiva para **tomada de decisão** e verificar se a política adotada representou a alternativa mais vantajosa para tratar o problema.

Ao final desse processo estruturado de formulação da política pública são escolhidas **estratégias e ações** que tenham a capacidade de solucionar o problema e gerar valor ao menor custo possível. Criar **valor público** é oferecer respostas efetivas a necessidades ou demandas coletivas, que sejam operacionalmente viáveis e politicamente desejadas.

A **legitimidade da escolha**, contudo, dependerá da **participação social** e da **transparência** sobre as decisões.



Por que estamos falando de formulação de políticas públicas?

Como vimos nas aulas anteriores, a TVU deve se inserir no contexto de programas e ações governamentais, e não ser uma ação isolada ou desconectada das necessidades legítimas da população. Além disso, a proposição da TVU começa com o **delineamento da necessidade a ser atendida**.

Mesmo que o prefeito do nosso exemplo tenha pensado inicialmente em firmar o convênio para ações de combate à Dengue, os problemas a serem incluídos na agenda do município parecem estar relacionados com o aumento da população do [mosquito \*Aedes Aegypti\*](#) e da incidência das doenças que transmite, como Dengue, Zyka e Chikungunya.

Assim, é preciso reunir evidências que comprovem ou confirmem a existência do problema e que caracterizem as suas causas e efeitos. O detalhamento do problema por meio de evidências sinaliza ou antecipa algumas possíveis soluções.

A compreensão das causas permite traçar soluções eficientes e efetivas para os problemas da cidade. Já a compreensão dos efeitos ou consequências permite pensar em medidas mitigadoras e, ainda, ajudar a enxergar outros problemas que não tenham sido adequadamente diagnosticados.



As evidências do problema do nosso exemplo prático poderiam ser obtidas a partir de dados epidemiológicos, informações sobre as condições sanitárias da população e registros dos serviços de [abastecimento de água](#), de [esgotamento sanitário](#) e de [manejo de resíduos sólidos](#). As causas para a elevada incidência da Dengue e outras doenças no município podem ter origem na falta ou deficiência de [saneamento básico](#).

A partir da agenda de necessidades é possível desenhar as possíveis intervenções, explicitando o impacto de cada uma. O desenho da **lógica de intervenção** também deve ser feito com base em evidências. Ao escolher uma solução, deve-se responder porque ela é necessária, quais os resultados e como contribui para tratar o problema.

Ao percorrer o processo acima, o município poderia concluir que, para resolver o [problema do aumento significativo de casos de dengue](#), deveriam ser consideradas as seguintes alternativas: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/funasa/man\\_dengue.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/funasa/man_dengue.pdf)

- campanha de combate ao mosquito *Aedes Aegypti*, com vistorias in loco e alertas sobre os cuidados com os locais que podem acumular água e virar criadouro do mosquito;
- campanha informando sobre os sintomas e as formas corretas de tratar Dengue, Zyka e Chikungunya;
- mapeamento das áreas de risco, pulverização de inseticida e colocação de armadilhas para o mosquito;
- monitoramento dos casos de dengue e ampliação do atendimento nas unidades de saúde;
- ampliação da rede de coleta e tratamento de esgoto sanitário; e
- implantação do modelo de gestão de resíduos sólidos e construção de aterro sanitário.

Normalmente, as áreas que sempre demandam recursos são educação, saúde, saneamento, construção e recuperação de estradas, abastecimento de água, habitação e energia urbana e rural. Essas áreas estão inseridas nas competências comuns da União, estados, DF e municípios e, portanto, são passíveis de execução descentralizada via TVU.

Mesmo que o município disponha, em sua estrutura, de setor específico para a realização de estudos sobre a realidade socioeconômica local, convém **ouvir a comunidade**, diretamente ou por intermédio de sindicatos, associações de bairros e outras entidades sem fins lucrativos. Com isso, o gestor assegura a **transparência e participação na tomada de decisão**, mesmo porque o engajamento de outras esferas de governo, de representantes de poderes locais e da comunidade afetada será decisivo para o sucesso da política pública.

Observe outro exemplo de como identificar necessidades locais assistindo ao vídeo [Formulação de políticas públicas](#), indicado no material complementar desta aula.

## 2. DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES PARA TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Como visto, antes de o município optar por buscar recursos via TVU é preciso fazer um inventário das principais necessidades da comunidade e desenhar soluções que as resolvam. A partir da seleção das áreas carentes, o gestor precisa estabelecer uma **escala de prioridades** entre as necessidades detectadas. A solução a ser implementada deve contemplar a **ação mais urgente e eficaz** dentro de determinada área carente considerada relevante.

A escolha das ações a serem executadas devem levar em conta, entre outros aspectos:

- compatibilidade com a estrutura já existente no local: ações que aproveitam o que já existe;
- impacto na comunidade: ações que vão ao encontro das demandas sociais;
- relação custo-benefício: quando o benefício de uma escolha é maior do que de outra, a um mesmo custo;
- relação custo-efetividade: quando uma escolha tem o mesmo benefício de outra, mas a um custo menor;
- disponibilidade de recursos próprios para arcar com a contrapartida: quando há recursos suficientes apenas para fazer parte das ações, justificando a necessidade de ajuda externa.

Para reduzir os casos de dengue, Porto Dengoso identificou tanto **ações emergenciais**, de curto prazo e com resultados mais imediatos, quanto **ações estruturantes**, com resultados a médio e longo prazo. Ocorre que a epidemia de dengue exige **medidas corretivas** urgentes, como a aplicação de inseticida (fumacê) e a vistoria para eliminar criadouros do mosquito, mas para evitar novos surtos há que se investir em **ações preventivas**, como infraestrutura de saneamento e ações educativas a induzir comportamentos que evitem o retorno do problema.

Normalmente a conta não fecha, ou seja, não há dinheiro para todas as ações, exigindo planejamento e ajuda dos governos estadual e federal. Aí que entram as transferências voluntárias e a possibilidade de o município contar com recursos adicionais para implementar **soluções efetivas e sustentáveis**.

Ao analisar as alternativas, os gestores de Porto Dengoso observaram que o custo para realizar as campanhas e ampliar o atendimento, em três anos, seria quase o mesmo de completar a rede de coleta e tratamento de esgotos ou de construir o aterro sanitário com a implantação da coleta seletiva, com benefício preventivo maior. Por outro lado, o município não teria recursos para arcar com a contrapartida dos dois projetos.

Na elaboração do plano plurianual, a câmara municipal realizou audiências públicas e propôs a priorização dos dois projetos estruturantes de saneamento básico e manejo de resíduos sólidos, com o remanejamento de recursos previstos para a construção de uma praça e de um ginásio poliesportivo, para ser usado como contrapartida municipal na pactuação de contratos de repasse com o governo federal. Já o dinheiro para as campanhas emergenciais, viriam de convênios com o estado e a União, que já possuem ações periódicas de apoio às epidemias de dengue na região.



A tomada de decisão sobre investimentos resulta da negociação com partidos políticos, detentores de poder, líderes comunitários e grupos de interesse, podendo ocorrer quando da alocação do orçamento ([orçamento participativo](#)).

Observe outro exemplo de como identificar necessidades e definir prioridades no vídeo [Formulação de políticas públicas](#) – análise de alternativas e tomada de decisão indicado no material complementar desta aula.

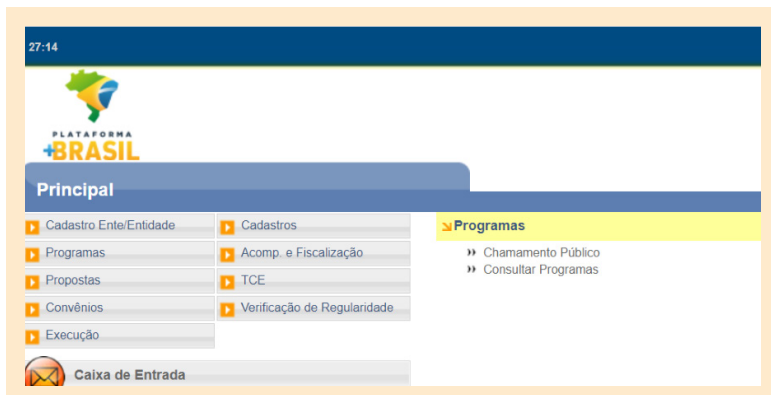
### 3.PROGRAMAS FEDERAIS QUE REALIZAM TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Na definição de soluções para os problemas locais, os gestores podem buscar subsídios no desenho das políticas públicas federais, as quais normalmente trazem diagnóstico mais amplo de problemas, indicadores que podem ser usados para sustentar as evidências e formas possíveis de tratamento. O conhecimento sobre os **programas e as ações que os compõem** torna-se fundamental para subsidiar o planejamento de projetos e a posterior proposição de TVU.

Assim como no orçamento municipal, os recursos disponíveis no Orçamento da União são limitados, sofrem constantes contingenciamentos e estão sujeitos a cortes, segundo prioridades definidas pelo governo federal. Por isso, a proposição de convênios em áreas consideradas prioritárias pelo governo federal tem mais chances de aprovação. Além da finalidade de cada programa, o proponente precisa conhecer as condições de participação e outras exigências específicas.

Mas onde encontrar essas informações?

Na [Plataforma +Brasil](#), como vimos na aula anterior, há diversas informações, dentre elas os programas de todos os órgãos e entidades federais passíveis de TVU. A consulta pode ser feita na opção de [Acesso livre](#), opção programas.



É possível consultar a lista de programas com chamamento público ou cada programa diretamente, a partir de diversos **parâmetros** disponíveis no sistema, tais como, **código e nome do programa** (ou parte de nome), **código e nome do órgão gestor**, qualificação do proponente, período, instrumento de TVU (modalidade), UF, tipo de conveniente etc.


Para não ter que decorar nomes e códigos de programas e órgãos, há um caminho alternativo (e até mais intuitivo), usando a ferramenta de **Painéis Gerenciais**, disponível na **Rede +Brasil, no Painel de Transferências Abertas +Brasil**.

Nesse painel é possível filtrar os programas aptos a receber propostas, por órgão, e acessar os dados do programa no link "Acesso livre".

Tela de consulta do Programa 2222 - Saneamento Básico pelo Acesso livre da Plataforma +Brasil. Acesso em 10/10/2021.

No nosso exemplo prático, o município pode conferir na Plataforma +Brasil os dados gerais do programa que concentra ações de combate e prevenção a epidemias, como a dengue (2222 – Saneamento Básico), e saber quais os investimentos e itens de despesa previstos, as regras de contrapartida, os chamamentos públicos abertos etc.

Os programas também podem ser consultados nos endereços eletrônicos da internet mantidos pelos respectivos gestores. Ao acessar a página, o interessado obterá informações sobre o objetivo do programa, as exigências e condições de participação, a legislação aplicável, bem como modelos e formulários que facilitam a proposição da TVU.



Consulte no **material complementar** desta aula a **lista dos principais programas passíveis de TVU** com os seus **respectivos endereços eletrônicos**, para acesso às informações específicas de cada programa.

Outra fonte importante para conhecer os programas federais é o **Portal da Transparência**, mantido pela Controladoria-Geral da União (CGU), que disponibiliza consultas estruturadas sobre a aplicação dos recursos públicos.

Antes de elaborar a proposta, é importante saber as **ações associadas a cada programa** e as fontes de recursos para transferências voluntárias. Nos próximos tópicos, vamos conhecer um pouco sobre o



**Orçamento da União**, incluindo as **Emendas Parlamentares**, mecanismo bastante usado para a designação de recursos a serem descentralizados.

#### 4. RECURSOS DO ORÇAMENTO DA UNIÃO PARA TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Toda transferência de recursos da União aos demais entes, assim como quaisquer despesas orçamentárias, requer prévia existência de **créditos orçamentários** (valores monetários) aprovados na lei do orçamento e suas alterações. O **Orçamento** é o instrumento de gestão de maior relevância e provavelmente o mais antigo da administração pública. Os governos usam o orçamento para organizar os seus recursos financeiros.

A Constituição prevê a edição periódica de **leis específicas para disciplinar a elaboração do orçamento**. O Plano Plurianual (PPA) é elaborado de 4 em 4 anos. Anualmente, a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** fixa as regras orçamentárias para elaborar o orçamento do exercício seguinte. Já a **Lei Orçamentária Anual (LOA)** estima as receitas e fixa as despesas a serem executadas, de modo que qualquer gasto do governo deve estar previsto no orçamento.

O art. 2º do Decreto-Lei 200/1964 estabeleceu o conceito de **orçamento-programa**, ao aduzir que: “a Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica, financeira e programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade”.

Para facilitar a organização das diversas funções de governo (saúde, segurança, educação etc.), foi criada a **classificação funcional-programática (programa de trabalho)** para indicar os recursos a serem aplicados em cada área.

O **programa** é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade. As **ações orçamentárias** são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa, podendo ser classificadas, conforme suas características, como **projeto** (ação limitada = bens), **atividade** (ação continuada = serviços) ou **operação especial**.

Os recursos destinados a transferências estão alocados no **Orçamento Geral da União** (OGU = **Orçamento Fiscal + Seguridade Social + Investimento das estatais**), após a aprovação da LOA, na forma de **dotações orçamentárias**, basicamente de duas maneiras:

- indicação por programas e ações que destinam recursos para determinadas regiões e beneficiários, identificando a **modalidade de aplicação**, que pode ser:
  - direta: por órgãos ou entidades federais (código 90);
  - indireta: mediante transferências a governo estadual (código 30), administração municipal (código 40) ou entidade privada sem fins lucrativos (código 50); e

indicação nominal do beneficiário (ente público ou entidade sem fins lucrativos), por meio de proposta do Poder Executivo ou de emenda apresentada por deputado federal ou senador, bancadas estaduais, comissões permanentes e pelo relator geral do orçamento anual.

- No nosso exemplo prático, o município poderia acessar recursos do [Orçamento de 2021 no programa Saneamento Básico](#), gerido em conjunto pelo Ministério do Desenvolvimento Regional e pelo Ministério da Saúde, por intermédio da Funasa, observando diretrizes do [Plano Nacional de Saneamento Básico](#). As soluções priorizadas pelo município poderiam se enquadrar nas ações orçamentárias do programa voltadas para implantação, ampliação e melhoria de sistemas públicos de esgotamento sanitário, de manejo de resíduos sólidos e de coleta e reciclagem de materiais, além das ações de [saúde ambiental para redução de riscos à saúde humana](#).

Nas próximas aula vamos aprender a elaborar as propostas a serem apresentadas tanto por iniciativa própria do interessado quanto em resposta a chamamento público feito pelo repassador.

Importante observar que nem todos os “programas de governo” estão no orçamento. Isso ocorre porque algumas políticas públicas são divulgadas como programa, e até são gerenciados dessa maneira, mas não constituem um programa formalmente estabelecido no orçamento público, por intermédio das leis orçamentárias. Um exemplo clássico é o “Mais Médicos”, programa de governo que foi formado a partir de várias ações orçamentárias, previstas em programas orçamentários distintos. Veja [outros exemplos de programas de governo](#) que não são programas orçamentários.

É possível obter informações sobre os recursos previstos para transferências a estados, DF, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos consultando o [Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento \(Siope\)](#), no [Painel do Orçamento](#), consulta livre, selecionando o programa e a modalidade de aplicação.

No portal [Siga Brasil](#) do Senado Federal há o [Painel Cidadão](#) com diversas consultas do Orçamento Anual, dentre elas as ações previstas em cada programa e geridas por determinados órgãos ou entidades. Para aprender mais sobre orçamento público, assista à série de vídeos [Orçamento Fácil](#) da Agência Senado.

## 5. EMENDAS PARLAMENTARES

Emenda parlamentar é o instrumento que o Poder Legislativo dispõe para alterar a alocação orçamentária, por meio das quais o parlamentar (deputado federal ou senador) pode opinar e influir na distribuição de recursos públicos, a fim de atender a compromissos políticos assumidos no âmbito da sua base eleitoral. As emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo. As emendas são de quatro tipos: [individual](#), de [bancada](#), de [comissão](#) e de [relator](#).

Pelo art. 166, § 3º, da CF/1988, as emendas somente podem ser aprovadas caso: I - sejam compatíveis com o PPA e a LDO; II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos, b) serviço da dívida e c) transferências constitucionais; ou III - sejam relacionadas com a correção de erros e omissões ou com os dispositivos do texto do PLOA.

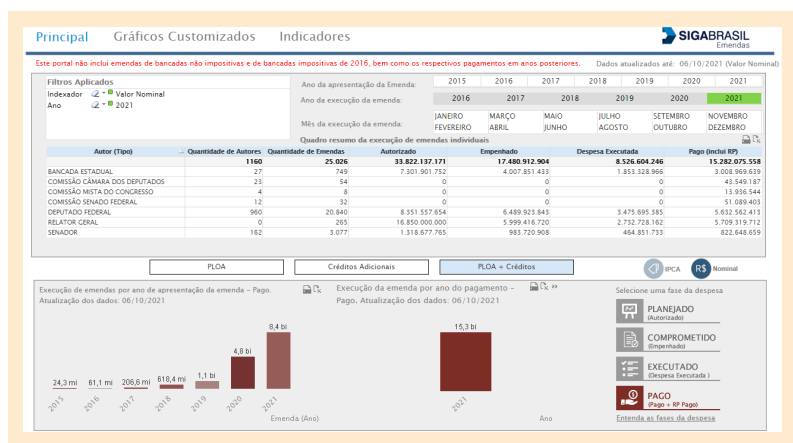
Logo, estão ao alcance da intervenção dos parlamentares apenas os gastos com **investimentos**, como obras e instalações, equipamentos e material permanente. Investimentos são um tipo de [despesa de capital](#), que se contrapõem às [despesas correntes](#), que são aquelas destinadas ao custeio e manutenção das atividades dos órgãos públicos.

Ao longo do tempo as regras para apresentação e aprovação de emendas parlamentares sofreram muitas alterações. As LDO de 2014 e 2015 tornaram obrigatória a execução de emendas individuais, sendo que metade delas deveria se destinar a ações e serviços públicos de saúde. Por sua vez, a Emenda [Constitucional nº 86, de 17/3/2015](#), estendeu a obrigatoriedade da execução das emendas individuais aos demais entes federativos. Já a [Emenda Constitucional nº 100, de 26/6/2019](#), tornou obrigatória a execução de emendas de bancada.

Muitos consideraram que estaria sendo implementado o chamado orçamento impositivo. O termo “orçamento impositivo” se refere à capacidade de o Poder Legislativo impor ao Poder Executivo a obrigação de executar a despesa fixada no orçamento. A medida ampliaria o controle do Legislativo sobre o OGU, reduzindo a liberdade do Executivo para decidir o destino dos recursos. De forma diversa, no modelo de “orçamento autorizativo”, o governo não é obrigado a executar as despesas previstas.

A cada ano deputados e senadores fazem indicações para que recursos federais sejam aplicados, geralmente em seus redutos eleitorais. Há prós e contras a serem considerados em cada modelo, de modo que recomendamos a leitura dos artigos indicados nas referências bibliográficas para os que quiserem se aprofundar.

A imposição do orçamento, no entanto, recai apenas sobre as emendas definidas pelos parlamentares, para as quais o governo terá obrigação de liberar o dinheiro. O Poder Executivo mantém, contudo, a prerrogativa de contingenciar dotações e reter liberações financeiras mediante a inscrição de valores em [restos a pagar \(RP\)](#). A demora na liquidação dos restos a pagar cria, contudo, um “orçamento paralelo” a cada ano (vide abaixo diferença entre “autorizado” e “pago com RP”).



Painel Emendas do Portal Siga Brasil, acesso em 12/10/2021

O [Orçamento 2021](#) tem R\$ 1,656 trilhão em despesas obrigatórias. Também inclui **orçamento impositivo de despesas discricionárias de R\$ 9,7 bilhões de emendas individuais e R\$ 7,3 bilhões de emendas de bancada**. Cada parlamentar apresentou individualmente R\$ 16,3 milhões em emendas, sendo a metade para Saúde. Já o [PLOA para 2022](#) reservou R\$ 10,477 bilhões para emendas de deputados e senadores e R\$ 5,647 bilhões para emendas de bancadas estaduais.

Observe que as emendas aumentaram vertiginosamente e, atualmente, a maior parte das TVU referem-se a emendas parlamentares. Essa situação pode distorcer a própria natureza discricionária das transferências intergovernamentais. Além da sobreposição de uma agenda parlamentar com viés eleitoral, as emendas impositivas retiram dos gestores parte da responsabilidade de identificar e priorizar as necessidades a serem atendidas pela execução descentralizada de programas governamentais.

Importante destacar que o dever de execução de emendas impositivas é afastado em caso de impedimento técnico na proposição dos projetos pelos convenientes, assim como no caso de **cumprimento de regra fiscal** ou de remanejamento por crédito adicional.

As transferências de recursos derivadas de emendas parlamentares não se confundem com as transferências obrigatórias, que estudamos na primeira aula do nosso curso. A LDO 2020 (art. 6º da Lei 13.898/2019) determinou que as programações incluídas por **emendas impositivas são despesas discricionárias**, mas de “execução” obrigatória. Esse conceito reflete o disposto no inciso III do § 11 do art. 165 da CF/1988, que determina que a obrigatoriedade “de execução” de determinado montante de programações incluídas por emendas se destina exclusivamente ao atendimento de despesas discricionárias (1,2% da [Receita Corrente Líquida](#) para as emendas individuais e 1% para as de bancada).

Por intermédio da [Emenda Constitucional nº 105, de 12/12/2019](#), as emendas individuais impositivas foram classificadas em [transferência especial](#) e [transferência com finalidade específica](#). Na **transferência especial** os recursos serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere, e pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira (art. 166-A, caput e §2º, I e II, da CF/88), o que revela sua natureza similar à de uma **doação**, termo inicialmente utilizado quando da tramitação da PEC. Não é permitida a transferência especial para entidade privada e 70% do valor deve ser aplicado em despesas de capital.

A **transferência com finalidade definida**, quando destinadas aos demais entes públicos e aplicadas nas áreas de competência da União, como na área de saúde, constituem **transferência voluntária**.

As transferências especiais são créditos orçamentários sem finalidade definida e não dependem da estipulação de plano de trabalho, metas, cronograma, contrapartida etc. Assim, representam um grande desafio para o controle político do Parlamento e para a **transparência e controle** por parte da União, limitando a fiscalização da CGU e do TCU.

## Congresso prevê R\$ 3,4 bilhões em emendas ‘cheque em branco’

Modalidade permite envio de verba a base eleitoral sem fiscalização; valor para 2022 é 70% maior que o deste ano

O Congresso prevê destinar R\$ 3,4 bilhões do Orçamento de 2022 para transferências especiais, chamadas de “emendas cheque em branco”, informam **Daniel Weterman** e **Lorena Rodrigues**. Com esse tipo de emenda, criado em 2019, parlamentares destinam recursos para suas bases eleitorais sem transparência, uma vez que

não há detalhamento de como o recurso será aplicado por prefeitos e governadores. Também não há fiscalização pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O valor previsto para 2022, ano eleitoral, representa acréscimo de 70% em relação aos quase R\$ 2 bilhões pagos este ano. Como mostrou o **Estadão** em julho, em alguns casos as ver-

bas foram enviadas para prefeituras comandadas por parentes dos congressistas. Deputados e senadores defendem o formato e alegam agilidade nas transferências, também chamadas de “PIX orçamentário” no Congresso. Especialistas e órgãos de controle, no entanto, veem margem para desvios de dinheiro público. **POLÍTICA/PÁG. A4**

“Em todos os casos, exijo do prefeito saber em qual obra ele vai colocar (o recurso recebido), até para ter o meu ganho político. E quero participar da inauguração”  
**JOÃO CARLOS BACELAR**  
DEPUTADO FEDERAL (PL-BA)

Manchete do jornal Estado de S. Paulo de 12/10/2021.

O **desafio para a transparência e controle** tornou-se ainda maior com as **emendas do relator** (também conhecidas pelo código RP9). Elas são feitas pelo deputado ou senador que, num determinado ano, é escolhido para produzir o parecer final sobre o projeto de orçamento. Por não serem discriminadas e por terem se tornado a maior parcela das emendas parlamentares, as emendas do relator geral constituiriam não apenas um orçamento paralelo, mas também um **“orçamento secreto”**, tendo em vista a impossibilidade de identificar, a priori, o destino a ser dado aos recursos públicos.

Em 2021, além de suspeitas de que as emendas do relator-geral do Orçamento teriam sido usadas para a compra de apoio político, há [denúncias](#) de “venda de emendas” por parlamentares a prefeituras em troca de um percentual do valor indicado. Boa parte das emendas teria sido destinada à compra de tratores e equipamentos agrícolas com preços de até 259% acima dos valores fixados pelo próprio governo, conforme indicado em centenas de ofícios enviados por deputados e senadores ao [Ministério do Desenvolvimento Regional](#) para indicar onde as emendas seriam gastas. Por isso, o suposto [esquema de corrupção](#) passou a ser conhecido por **“tratoração”**.

Em novembro de 2021, O [Tribunal de Contas União \(TCU\) tinha 5 processos abertos](#) para investigar possíveis irregularidades na aplicação de recursos distribuídas pelo governo federal a partir de emendas do relator. No [Acórdão 2448/2021-Plenário](#) o TCU confirmou medida cautelar adotada pelo relator, Ministro-Substituto Weder de Oliveira, para suspender a aquisição de equipamentos em 8 certames conduzidos pela Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional.

Caso o Município de Porto Dengoso seja contemplado com emenda parlamentar de execução obrigatória, deverá apresentar a proposta e o plano de trabalho por meio Plataforma +Brasil, no prazo estabelecido pelo governo federal. A programação orçamentária não será executada se o repassador dos recursos verificar impedimento de ordem técnica à celebração do termo de TVU. Estudaremos sobre isso nas próximas aulas deste módulo.

Encerramos nossa primeira aula do Módulo II sobre proposição de transferências voluntárias. Nos encontramos na próxima aula! Mas antes, não deixe de fazer os **exercícios de fixação de aprendizagem!** E, para mais informações, sugerimos visitar os **materiais complementares** desta aula.

## Materiais complementares

1. Vídeo: [Formulação de políticas públicas](#). TCU +Cidades. Disponível no YouTube, acesso em 9/10/2021.
2. Vídeo: [Fomulação de políticas públicas](#) 2. TCU +Cidades. Disponível no Youtube, acesso em 1º/11/2021.
3. Vídeo: [Orçamento participativo](#). Disponíveis no YouTube, acesso em 10/10/2021.
4. Vídeo: [Orçamento fácil](#) – Senado Federal. Disponível no YouTube, acesso em 10/10/2021.
5. Vídeo: [Sistema orçamentário brasileiro](#), lei orçamentárias: PPA, LDO e LOA. Disponível no Youtube, acesso em 10/10/2021.
6. Vídeo: [O que é o PPA – Plano Plurianual](#). Disponível no Youtube, acesso em 10/10/2021.
7. Vídeo: [O que é a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias](#). Disponível no Youtube, acesso em 10/10/2021.
8. Vídeo: [O que é a LOA – Lei Orçamentária Anual](#). Disponível no Youtube, acesso em 10/10/2021.
9. Jurisprudência: [Acórdão 2448/2021-TCU-Plenário](#).

## Referências bibliográficas

BARROS E SILVA, Fernando Veiga. BITTENCOURT. Fernando Moutinho Ramalho. Entre o mar do “autorizativo” e a pedra do “impositivo das emendas”: sobre a possibilidade de resgate institucional do orçamento brasileiro. Orçamento em Discussão n. 44. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Conorf. Brasília: 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/>

[documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-44-2019-entre-o-mar-do-201cautorizativo201d-e-a-pedra-do-201cimpositivo-das-emendas201d-sobre-a-possibilidade-de-resgate-institucional-do-orcamento-brasileiro. Acesso em 8/10/2021.](#)

BRASIL. Câmara dos Deputados. [Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira](#). Transferência especial da União (art. 166-A da CF) aos demais entes durante o período eleitoral. Estudo Técnico nº 21/2020. Brasília: 2020.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Transferências de recursos da União. Brasília, DF, 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Ministério de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Fazenda, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Portaria Interministerial n. 424, de 30 de dezembro de 2016. Normas de execução de transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Brasília, DF, 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento. 10ª ed. Brasília, DF, 2021.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (TCU). Convênios e outros repasses. 6ª ed. Brasília, DF, 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Referencial de controle de políticas públicas. Brasília: 2020. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/tcucidades/publicacoes/detalhes/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm>. Acesso em 8/10/2021.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Política pública em dez passos. Brasília: 2021. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/tcucidades/publicacoes/detalhes/politica-publica-em-dez-passos.htm>. Acesso em 7/10/2021.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Instituto Serzedello Corrêa (ISC). Curso Prestação de contas: fundamento da democracia e exercício de cidadania. Conteudista: Vilmar Agapito Teixeira. Brasília: TCU, 2012.

Vocabulário de Controle Externo – dados abertos. Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=706144:550:100155195899343::NO:550::> Acesso em 7/10/2021.

FURIATI, Alexandre Ávila. Transferências voluntárias e redução das desigualdades no Brasil: uma análise do papel das emendas parlamentares na equalização fiscal da Federação Brasileira. Brasília: IPEA, 2019.

Disponível em: <http://www.mestrado-profissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma3/alexandre-avila-furiati.pdf>. Acesso em 7/10/2021.

MARTINS, Humberto. Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública? Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, 2007.

SCAFF, Fernando Facury. Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 86. Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento-impositivo-brasileira-ec-86> Acesso em 12/10/2021.

TEIXEIRA, Vilmar Agapito. Criando Valor Público – Gestão Estratégica no TCU. Página de Liderança, Brasília, 01 out 2012. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/criando-valor-publico-gestao-estrategica-no-tcu.htm>. Acesso em 8/10/2021.

## **Apêndice da Aula – Lista dos principais programas federais que pactuam TVU**

---

A seguir estão listados alguns endereços eletrônicos da internet que dão acesso direto a diversos programas, entidades e fundos do governo federal, relacionados por ministério. Ao acessar a página na internet, o interessado obterá informações sobre o objetivo desses e de outros programas, as exigências, as condições de participação, a legislação aplicável e documentos úteis para a proposição de transferências voluntárias

Repassador	Programas	Endereço eletrônico
Ministério da Educação	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância	<a href="http://www.fnde.gov.br">www.fnde.gov.br</a>
	Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae	
	Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE	
	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate	
	Programa Nacional de Tecnologia Educacional – Proinfo	
Ministério da Saúde	Assistência Farmacêutica – Farmácia Popular	<a href="#">Saúde Brasil</a>
	Atenção Básica em Saúde – Programa Saúde da Família	
	Assistência Hospitalar e Ambulatorial Especializada	
	Fundo Nacional de Saúde – FNS	<a href="http://www.funasa.gov.br">www.funasa.gov.br</a>
	Saneamento para Promoção da Saúde	
	Sistema de Esgotamento Sanitário	
	Sistema de Abastecimento de Água	
Ministério do Desenvolvimento Regional	Saneamento Básico	<a href="http://www.gov.br/mdr">www.gov.br/mdr</a>
	Programa de Desenvolvimento Regional e Territorial	
	Programa Recursos Hídricos	
	Programa Mobilidade Urbana	
	Programa de Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	
Ministério do Turismo	Fundo Setorial do Audiovisual – FSA	<a href="http://www.gov.br/turismo/pt-br/secretaria-especial-da-cultura">www.gov.br/turismo/pt-br/secretaria-especial-da-cultura</a>
	Fundo Nacional de Apoio à Cultura – Pronac	
	Programa Centro de Artes e Esportes Unificados – CEU	
	Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística	<a href="http://www.gov.br/turismo">www.gov.br/turismo</a>
	Programa de Apoio a Eventos Turísticos	
	Programa de Qualificação para o Turismo	
Ministério da Cidadania	Programa de Segurança Alimentar Nutricional	<a href="http://www.gov.br/cidadania">www.gov.br/cidadania</a>
	Programa de Promoção da Inclusão Produtiva de Famílias em Situação de Pobreza	
	Programa de Promoção da Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social	
	Programa Cisternas	
	Programa Segundo Tempo	
	Programa Forças no Esporte	
	Programa de Fomento e Desenvolvimento do Paradesporto Nacional	
	Programa de Infraestrutura Esportiva	
	Programa de Apoio a Projetos de Esporte, Lazer e Inclusão Social	
Ministério da Justiça	Programa de Aprimoramento da Infraestrutura do Sistema Penal	<a href="http://www.gov.br/mj">www.gov.br/mj</a>
	Programa de Implantação de Centrais Integradas de Alternativas Penais	
	Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime	



A Caixa Econômica Federal (Caixa) é o agente financeiro de vários programas dos ministérios. Compete à Instituição celebrar [contratos de repasse](#) e fiscalizar a execução dos projetos. Dados das obras oriundas de contrato de repasse são acessíveis, incluindo informações sobre a execução físico-financeira e fotos dos empreendimentos. Os programas que contam com a participação da Caixa são os listados a seguir, os quais podem ser também consultados no endereço eletrônico [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br), na opção “Poder Público”, “Programas da União”. São exemplos de programas operados pela Caixa:

- Apoio a implementação do Plano Nacional de Resíduos Sólidos;
- Drenagem Urbana Sustentável;
- Habitação de Interesse Social;
- Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário;
- Programa de Respostas a Desastres, dentre outros.