

REGULAMENTAÇÃO LOCAL DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS (EMENDAS PIX) E COMBATE À CORRUPÇÃO*

Caio Gama Mascarenhas¹

RESUMO

O objetivo desse artigo é, inicialmente, indicar os gargalos institucionais que facilitam a improbidade e corrupção e, em um segundo momento, indicar modelos para suprir lacunas a respeito da regulamentação no destino das verbas repassadas por transferência especial, prevista no artigo 166-A da Constituição Federal e introduzida pela EC n. 105/2019. Pode-se dizer que há quatro gargalos: (1) na origem, há a ausência de responsabilização dos entes receptores infratores no momento da definição dos beneficiários das emendas pix; (2) a falta de transparência na execução orçamentária; (3) a baixa governança orçamentária de grande parte dos entes receptores; e (4) a ausência de institucionalização da comunicação e cooperação entre Tribunal de Contas da União, de um lado, e Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal (TCE e TCDF) e dos municípios (TCM), do outro. A regulamentação dos procedimentos a serem seguidos para operacionalizar os recursos provenientes de transferências especiais pode ser realizada, conforme o caso, por: contratos de cooperação técnica, leis e decretos; e emenda à constituição estadual.

PALAVRAS-CHAVE: Emendas Pix; transferências voluntárias; tribunais de contas; plataforma de dados; capacidade estatal.

INTRODUÇÃO

Na linguagem dos noticiários, a emenda pix virou sinônimo de uma espécie de “repasso sem transparência que dribla a fiscalização”, facilitando gastos ineficientes, improbidade administrativa e corrupção. Por que essa associação ocorre? Existem instrumentos regulatórios para prevenir a dilapidação de recursos públicos?

A emenda Pix (ou transferência especial) destaca-se como o recurso predominante utilizado por parlamentares para alocar recursos federais a estados e municípios. Nascida durante a gestão do governo federal anterior, os seus problemas persistem no atual governo. No decorrer deste ano de 2023, notícias apontam que o governo federal destinou R\$ 25,6 bilhões para redutos eleitorais de congressistas. Desse montante, R\$ 6,4 bilhões foram alocados por meio da emenda Pix, quantia superior às emendas

* Tese apresentada oralmente e “aprovada com louvor” no 49º Congresso Nacional da ANAPE no dia 07/11/2023.

1 Doutorando em Direito Econômico e Financeiro (USP). Mestre em Direitos Humanos (UFMS). Extensão em federalismo comparado pela Universität Innsbruck. Procurador do Estado do Mato Grosso do Sul (2015-presente). Chefe da Procuradoria Judicial da PGE-MS (2023).

orçamentárias que são destinadas a iniciativas de saúde, educação e infraestrutura².

A Emenda Constitucional n. 105/2019 previu duas categorias de descentralização fiscal por meio de emendas orçamentárias individuais: a) a denominada “transferência especial” (vulgo emenda pix), que possui maior celeridade e menor controle procedimental, conferindo ao ente receptor dos recursos a decisão sobre onde aplicá-los; e b) a “transferência com finalidade definida”, que se amolda à tradição de descentralização de recursos no Brasil, cuja despesa é decidida previamente e especificada no orçamento, exigindo maior rigidez procedimental e, conseqüentemente, um maior controle pelo ente que repassa os recursos³.

As transferências especiais, em razão da sua própria natureza informal, possuem escassa regulamentação no tocante às regras de repasse aplicáveis ao ente transferidor, assim como possuem pouca regulamentação para as regras de aplicação para o ente receptor das verbas. Em razão dessa regulamentação escassa e baixo grau de *accountability*, aumenta-se a probabilidade de ocorrência de corrupção e improbidade.

Imprescindível, portanto, esclarecer algumas questões referentes às novidades trazidas pela EC 105/2019. O objetivo deste artigo é, inicialmente, indicar os gargalos institucionais que facilitam a improbidade e corrupção e, em um segundo momento, indicar modelos para suprir lacunas a respeito da regulamentação no destino das verbas repassadas por transferência especial.

A pesquisa é teórica, com amparo na análise documental e dos métodos indutivo e dedutivo. Utiliza-se de materiais bibliográficos, com o amparo na doutrina nacional e internacional sobre o tema. As fontes de dados são basicamente: livros, teses, dissertações, artigos de revistas, precedentes do STF e do TCU, manuais técnicos de orçamento, portais de transparência e sites de notícias.

1. TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS, PROCEDIMENTO E CONDICIONALIDADES

Em suma, emenda “pix” (ou transferência especial) foi a espécie que representou a verdadeira inovação apresentada pelo texto do artigo 166-A do texto constitucional – introduzida pela Emenda Constitucional 105/2019. Essa modalidade de repasse é realizada diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente da identificação da programação específica no orçamento federal e da celebração de convênio ou de instrumento congênere. Sua característica mais marcante é a previsão de que seus recursos passam a pertencer ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira, mudando igualmente a competência para controle desses recursos (dos órgãos federais de controle para órgãos locais de controle). Esse tipo de repasse é regulamentado pela Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411/2021.

As transferências especiais possuem uma série de condicionalidades nos gastos, nas modalidades proibitivas e impositivas.

Previstas no artigo 166-A, as condicionalidades proibitivas aplicam-se a todos repasses de emendas parlamentares individuais (emendas pix ou não), determinando-se que tais recursos: a) não inte-

2 ESTADÃO. Emendas Pix sem transparência recebem o maior volume de recursos e superam até verbas para saúde. 17/10/2023. Disponível em: [- Estadão \(estadao.com.br\)](https://www.estadao.com.br)

3 Essa provocação reflete parcialmente uma análise crítica feita em um artigo de nossa autoria chamado: MASCARENHAS, Caio Gama. Orçamento impositivo e as transferências do artigo 166-A da Constituição: Notas sobre regime jurídico, accountability e corrupção. Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ), [S. l.], volume 6, número 1, 2023. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/340/269>.

grarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal e de endividamento do ente federado; b) não poderão ser destinados para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas e encargos referentes ao serviço da dívida.

No caso específico da Transferência Especial, há as condicionalidades impositivas de gastos, porquanto os recursos desta modalidade (calculados pelo total) deverão ser aplicados em despesas de capital em montante não inferior a 70% (setenta por cento), na forma do §5º do artigo 166-A da Constituição.

2. O QUE ESSE PROCEDIMENTO ESPECÍFICO TEM A VER COM IMPROBIDADE OU CORRUPÇÃO?

Evidentemente o patrocínio de políticas locais pode envolver corrupção quando os recursos são alocados em violação às normas legais⁴. Embora improbidade não se confunda com corrupção, a lógica de violação das normas legais é igualmente aplicável⁵. Ressalta-se que a lei 8.429/92 não contém apenas os atos de corrupção pública, também entendida pela doutrina como uso de poderes públicos para fins privados, mas também tipifica distorções inerentes à desorganização administrativa, ao desgoverno e à ineficiência endêmica⁶.

Elaborada pelo economista Robert Klitgaard e amplamente difundida na doutrina econômica internacional, existe uma fórmula econômica para a corrupção que guia reformas nos sistemas de controle: *Corrupção = monopólio + discricionariedade - accountability*

Nesse sentido, a corrupção floresce quando alguém tem poder de monopólio sobre um bem ou serviço e possui o poder de decidir (discricionariedade) quanto cada cidadão recebe, ocorrendo onde a responsabilização e a transparência (*accountability*) são fracas. Portanto, para combater a corrupção, deve-se reduzir o poder de monopólio, mitigar a discricionariedade e aumentar a responsabilização e a transparência de várias maneiras⁷.

A partir dessa fórmula, encontram-se os *gargalos institucionais* – ou seja, circunstâncias que, direta ou indiretamente, mitigam as capacidades estatais ou obstruem, de qualquer outra forma, a implementação adequada e a efetividade de políticas públicas⁸ - notadamente aquelas políticas voltadas ao combate da improbidade administrativa e corrupção em geral.

Em primeiro lugar, em relação ao *monopólio*, o procedimento das emendas pix se move em direção oposta. A descentralização política auxilia a quebrar o monopólio do poder em nível nacional ao

4 Ibid, p. 30.

5 A corrupção é espécie do gênero “improbidade”, enquanto que esta é espécie do gênero “má gestão pública”. Fernando Gaspar Neisser explica que são elementos essenciais para a definição da corrupção: (1) a existência de uma vantagem indevida (não necessariamente financeira); (2) presença de ao menos um agente público envolvido; (3) que os interesses próprios deste agente tenham sido perseguidos, em detrimento do interesse público, e; (4) que este agente detenha competência funcional para praticar ou deixar de praticar o ato em questão. Fonte: NEISSER, Fernando Gaspar. A responsabilidade subjetiva na improbidade administrativa: um debate pela perspectiva penal. Tese de doutorado. 2018. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 253.

6 OSÓRIO, Fábio Medina. Conceito de improbidade administrativa. JUS. Belo Horizonte, ano 43, n. 26, p. 23-51, jan./jun. 2012, p. 25.

7 KLITGAARD, Robert. Fighting corruption. CESifo DICE Report, v. 9, n. 2, 2011, p 33.

8 FONTES, Mariana Levy Piza. Direito e implementação de políticas públicas: caminhos para uma agenda de pesquisa. Revista Direito GV, São Paulo, v. 19, e2313, 2023, p. 17.

aproximar a tomada de decisão das pessoas, fortalecendo a responsabilidade do governo para com os cidadãos. Estes, por sua vez, pressionam por melhor desempenho do governo e exigem ações corretivas para a gestão disfuncional e corrupta. Os esforços para melhorar a prestação de serviços geralmente obrigam as autoridades a lidar com a corrupção e suas causas. A doutrina internacional adverte, no entanto, que, quando há um Estado de Direito ausente, *accountability* fraco e interferência política desenfreada no âmbito local, a descentralização, por si só, pode não ser um remédio potente para combater a corrupção⁹. Em suma, *federalismo não é um gargalo que gera corrupção, mas uma arma para o seu combate. A descentralização política, contudo, é necessária, mas não é suficiente para combater a corrupção.*

Em segundo lugar, não há propriamente aumento legal de *discretionariedade* por parte dos governos beneficiários, porquanto submetidos às mesmas normas gerais de responsabilidade fiscal, licitações e contratos públicos de antes. O que há é uma mudança na competência de controle de fiscalização dos recursos transferidos.

Em terceiro lugar, deve-se admitir que há problemas com o *accountability* no procedimento das emendas pix (ou transferências especiais). Não se ignora que as transferências especiais se encontram dentro de um contexto de falta de transparência orçamentária que envolve outras questões como o próprio desvio de finalidade das emendas RP9 (vulgo “orçamento secreto”). A diferença é que as emendas RP9, em sua execução, careciam de transparência em relação aos parlamentares que seriam os reais autores das emendas e os gastos no destino (ausência de *accountability* na origem e no destino)¹⁰. No caso das transferências especiais, os autores das emendas são conhecidos, o problema residiria na transparência e execução orçamentária dos recursos repassados, não mais submetidos ao controle da Corte de Contas federal (ausência de *accountability* no destino).

Tradicionalmente se nota que, ao vincular os recursos das transferências à programação orçamentária da União, os órgãos federais de fiscalização ficam responsáveis pelo controle e receberiam a prestação de contas dos entes beneficiários dos recursos. Esse controle, no caso das transferências especiais (emendas pix), passaria aos órgãos subnacionais de fiscalização (TCEs, TCMs, MPE etc.).

3. QUAIS SÃO OS GARGALOS DAS EMENDAS PIX (TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS)?

No procedimento das emendas pix, há desenhos institucionais que dificultam a fiscalização e incentivam o descumprimento de normas. Ressalta-se que a descentralização fiscal não é um gargalo, mas um instrumento político de governança que mitiga o monopólio de poder estatal. Pode-se dizer que há quatro gargalos: (1) na origem, há a ausência de responsabilização dos entes receptores infratores no momento da definição dos beneficiários das emendas pix; (2) a falta de transparência na execução orçamentária; (3) a baixa governança orçamentária de grande parte dos entes receptores; e (4) a ausência de institucionalização da comunicação e cooperação entre Tribunal de Contas da União, de um lado, e Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal (TCE e TCDF) e dos municípios (TCM), do outro.

9 : MASCARENHAS, Caio Gama. Orçamento impositivo e as transferências do artigo 166-A da Constituição, op cit.

10 : MASCARENHAS, Caio Gama. Orçamento impositivo e as transferências do artigo 166-A da Constituição, op cit.

Figura 1¹¹

Por que o *primeiro gargalo* se refere à ausência de responsabilização dos entes receptores infratores no momento da definição dos beneficiários das emendas pix? A Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.411/2021 pouco fala sobre impedimentos técnicos, citando apenas erros meramente formais no momento da indicação do beneficiário dos recursos no sistema eletrônico e um genérico trecho mencionando “*outras razões de ordem técnica devidamente justificadas*”¹². Nada se fala, portanto, sobre o respeito às condicionalidades. Necessita-se de desincentivar o desrespeito às normas, impedindo o recebimento de novos repasses por entes que não cumprem as condicionantes do artigo 166-A.

O *segundo gargalo* trata da ausência de transparência na execução orçamentária. O artigo 19 da Portaria interministerial coloca o registro da execução dos recursos transferidos na plataforma +Brasil como mera discricionariedade do ente federado beneficiário¹³. Essa norma é ilegal e inconstitucional. Ilegal porque viola o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que cuida da determinação de transparência na gestão fiscal e garante o amplo acesso aos dados da execução orçamentária. Inconstitucional porquanto se descumpra o dever de divulgação dos gastos dos entes subnacionais beneficiários dos recursos de emendas parlamentares em bancos de dados centralizados e de amplo acesso público, previsto no artigo 163-A da Constituição¹⁴.

O *terceiro gargalo* encontra-se na baixa governança orçamentária de grande parte dos entes receptores. Os recursos das transferências especiais geralmente se destinam à conta única dos entes bene-

11 Elaboração própria.

12 Segundo a norma: Art. 8º Constituem impedimentos de ordem técnica para a execução das emendas individuais impositivas na modalidade de transferência especial: I - omissão ou erro na indicação de beneficiário pelo autor da emenda no SIOP; II - não indicação de instituição financeira para recebimento e movimentação de recursos de transferências especiais pelo ente federado beneficiário na Plataforma +Brasil; e III - outras razões de ordem técnica devidamente justificadas.

13 Conforme o dispositivo: Art. 19. O ente federado beneficiário poderá registrar na Plataforma +Brasil, para fins de transparência e controle social das transferências especiais, os dados e informações referentes à execução dos recursos recebidos, na forma do Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019.

14 Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

ficiários. Considerando que tais recursos são prioritariamente vinculados às despesas de capital (ex: obras de infraestrutura), há o risco da aplicação de seus recursos em outras áreas caso a governança orçamentária seja baixa. Alerta-se para a possível *violação da regra de ouro* diante da fiscalização falha e baixa transparência. Isso porque gestores locais podem se sentir tentados a utilizar tais recursos para pagamento de servidores ativos e inativos (despesas correntes).

O *quarto gargalo* localiza-se nos próprios órgãos de controle – ante a ausência de institucionalização da comunicação e cooperação entre Tribunais de Contas. O Tribunal de Contas da União, no Acórdão 518/23 – TC 032.080/21-2, entendeu que a competência de fiscalização das transferências especiais é compartilhada entre órgãos federais e órgãos subnacionais de fiscalização da seguinte forma: (1) a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos obtidos por meio de transferência especial pelo ente federado é de competência do sistema de controle local; e (2) a fiscalização sobre o cumprimento, pelo ente beneficiário da transferência especial, das condicionantes que a legitimam, previstas no art. 166-A, são de competência federal.

Destaca-se, contudo, uma impossibilidade operacional de cisão entre o controle das condicionalidades do artigo 166-A, de um lado, e a regularidade geral da execução orçamentária dessas verbas, do outro – acarretando em conflito de interpretações entre diferentes cortes de contas. É necessário que haja uma eficiente cooperação técnica entre os Tribunais de Contas para o controle de tais recursos, abrangendo compartilhamento de dados, tecnologia, capacitação etc. É aqui que as informações passadas por Tribunais de Contas locais poderiam embasar um impedimento técnico para o ente federado faltoso já no ato de indicação de beneficiário da emenda orçamentária.

Os quatro gargalos podem ser enfrentados por um marco legal regulatório sólido. Isso pode ser realizado por normas infraconstitucionais federais, estaduais e municipais.

4. AS POSSIBILIDADES DE REGULAMENTAÇÃO DE PROCEDIMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS NO ENTE FEDERADO DE DESTINO

Há espaço para a regulamentação local das transferências especiais enquanto não sobrevier norma nacional editada pela União Federal. Ante a omissão do Congresso Nacional em regulamentar o artigo 166-A da Constituição Federal, incumbe aos estados trazer segurança jurídica no controle dessas verbas públicas dentro de sua competência supletiva (§ 3º do artigo 24 da Constituição Federal).

Ressalta-se, entretanto, que *o primeiro gargalo, que cuida da ausência de responsabilização dos entes receptores infratores no momento da definição dos beneficiários das emendas pix, somente pode ser objeto de norma federal.* Evidentemente somente norma federal pode tratar da execução do orçamento federal, principalmente os casos de impedimento de execução de emendas orçamentárias com base em razões de ordem técnica devidamente justificadas. O ideal seria que norma federal previsse expressamente esse impedimento no momento da indicação dos beneficiários pelos parlamentares federais. Ressalta-se que as transferências especiais estão sujeitas aos impedimentos de ordem técnica aplicáveis às emendas orçamentárias individuais. Conforme expressa previsão constitucional no §13 do art. 166 da Constituição,

emendas individuais e emendas de bancada “não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica”.

Expressamente, o artigo 166-A da Constituição Federal somente fala em contratos de cooperação técnica para monitorar transferências especiais. A Constituição fala na possibilidade de se firmarem *contratos de cooperação técnica* para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos, conforme §3º do artigo 166-A. Esses contratos ou acordos de cooperação técnica se diferenciam de convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada pelo simples fato de não existir a possibilidade de transferência de recursos entre os partícipes.¹⁵ Ressalta-se que a transferência especial independe de instrumento contratual para a sua perfectibilização. A função dos contratos seria de otimizar questões instrumentais em relação a essas transferências como, por exemplo: monitoramento da execução orçamentária, capacitação dos recursos humanos envolvidos, construção de instrumentos regulatórios interfederativos etc.

O objeto desse contrato de cooperação não cuida de uma relação vertical de controle e fiscalização dos recursos financeiros entre o ente transferidor e o ente beneficiário, mas apenas relação horizontal de cooperação e acompanhamento da execução orçamentária. Tal norma pode ser lida de duas formas: (1) cooperação técnica entre órgãos de controle externo (TCU, TCE, TCM, MPF e MPE); e (2) cooperação técnica entre órgãos federais e os entes subnacionais que executam as obras ou serviços. *Caso o quarto gargalo (ausência de cooperação interfederativa entre órgãos de controle) não seja regulamentado por lei federal, poder-se-ia pensar em contratos de cooperação técnica.*

Há outras possibilidades no âmbito da autonomia de estados e municípios, no entanto, desde que obedecidas as regras estruturantes do artigo 166-A da Constituição referentes às condicionalidades de gastos e as normas gerais de finanças públicas (Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei n. 4320/1964). Pensa-se inicialmente nos seguintes instrumentos: (1) leis e decretos; (2) emenda à constituição estadual.

Se o objeto de regulamentação for apenas o detalhamento do procedimento contábil e operacional das verbas decorrentes de transferências especiais dentro do orçamento do ente federado recipiente, poder-se-ia falar em lei ou decreto. Ressalta-se, no entanto, que os decretos e regulamentos não possuem valor normativo primário, de forma que têm função meramente regulamentar da lei, possuindo função normativa secundária e subordinação à lei (artigos. 84, IV e VI da Constituição Federal)¹⁶. Se for necessária a normatização de forma diferente do que está disposto em lei estadual, então o instrumento adequado será uma lei. *Aqui entram as normas que enfrentam o terceiro gargalo, ou seja, a previsão de procedimentos de governança orçamentária destinados à correta organização e direcionamento dos recursos dentro da lei orçamentária do ente recipiente das transferências especiais.* Nos estados de São Paulo e Mato Grosso

15 É possível que o conceito esteja próximo do conceito de “acordo de cooperação técnica”. Cita-se o conceito de acordo de cooperação técnica segundo parecer da AGU no Parecer n. 00004/2016/DEPCONSUCPCV/PGF/AGU: “O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e/ou entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes”.

16 MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018., p. 920-921.

do Sul, essas normas de governança orçamentária dos recursos de transferências especiais estão previstas em decretos¹⁷.

No entanto, se o procedimento a ser adotado incluir regramento tanto para estados quanto para municípios, poder-se-ia falar em emenda à constituição estadual. Nesse caso, poder-se-ia falar em normas específicas de fiscalização por Tribunais de Contas dos Estados e Tribunais de Contas dos Municípios (onde houver). Isso porque o regramento de uma constituição estadual possui normas aplicáveis ao respectivo Estado e aos municípios que se encontram em seu território. Segundo Fernanda Dias Menezes de Almeida:

De fato, as Constituições Estaduais também se ocupam com os Municípios, que, embora entes autônomos, se localizam dentro do território do Estado-membro, devendo harmonizar-se com as regras de convivência estabelecidas pelo poder constituinte decorrente. E, sem dúvida, o Estado, mesmo tendo perdido a competência de elaborar a Lei Orgânica dos Municípios, continua a ter papel de relevo em suas vidas, se considerarmos, por exemplo, que a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do art. 18, § 4º da Constituição, far-se-ão por lei estadual, dentro de período determinado por lei complementar federal. Porém, como afirmado em momento anterior, um dos limites que se põe ao poder constituinte estadual é justamente a autonomia municipal, que, se atingida, pode ensejar intervenção federal no Estado¹⁸.

No caso dessa norma da Constituição estadual, deve-se ter cautela para evitar excessivo detalhamento do procedimento contábil e operacional das verbas decorrentes de transferências especiais dentro do orçamento do ente municipal. Nesse último caso, haveria a possibilidade de ferir a autonomia municipal. Essa cautela não impede, entretanto, que procedimentos de boa governança orçamentária relacionados ao 166-A estejam expressamente previstos na Constituição Estadual.

Ressalta-se que as regras do artigo 166-A são normas de reprodução obrigatória em razão do princípio da simetria. É possível defender que Estados possam reproduzir as regras de emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária em suas constituições estaduais, desde que a reprodução seja idêntica e posterior à EC nº 105/2019 em razão do princípio da simetria¹⁹. É o caso do artigo 175-A da Constituição Estadual de São Paulo (acrescentado pela Emenda Constitucional nº 50/2021), segundo o qual *“As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos aos Municípios por meio de: I - transferência especial; ou II - transferência com finalidade definida”*. A Constituição Estadual deve observar igualmente as normas gerais de finanças públicas dispostas em legislação federal (Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei n. 4320/1964).

Por fim, destaca-se que *o segundo gargalo, que cuida da ausência de transparência na execução orçamentária, não é objeto de omissão legislativa*, porquanto já previsto no artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no artigo 163-A da Constituição. Reitera-se que artigo 19 da Portaria interministerial é ilegal e inconstitucional justamente por contrariar tais normas que obrigam a transparência da execução orçamentária.

17 Decreto estadual 16.023/2022 no caso do Mato Grosso do Sul e Decreto estadual n. 66.426/2022 no caso do Estado de São Paulo.

18 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Atividade constituinte nos estados e nos municípios. In: Federalismo e Poder Judiciário / coordenação: Renato Siqueira de Pretto, Richard Pae Kim e Thiago Massao Cortizo Teraoka. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019. p. 1667-168

19 Nesse sentido, os seguintes precedentes do Supremo Tribunal Federal: ADI 6308, Tribunal Pleno, julgado em 06/06/2022; ADI 6670, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2021.

CONCLUSÃO

No procedimento das emendas pix, há desenhos institucionais que dificultam a fiscalização e incentivam o descumprimento de normas. Ressalta-se que a descentralização fiscal não é um gargalo, mas um instrumento político de governança que mitiga o monopólio de poder estatal. Pode-se dizer que há quatro gargalos: (1) na origem, há a ausência de responsabilização dos entes receptores infratores no momento da definição dos beneficiários das emendas pix; (2) a falta de transparência na execução orçamentária; (3) a baixa governança orçamentária de grande parte dos entes receptores; e (4) a ausência de institucionalização da comunicação e cooperação entre Tribunal de Contas da União, de um lado, e Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal (TCE e TCDF) e dos municípios (TCM), do outro.

A regulamentação dos procedimentos a serem seguidos para operacionalizar os recursos provenientes de transferências especiais pode ser realizada, conforme o caso, por: contratos de cooperação técnica, leis e decretos; e emenda à constituição estadual. Em todos os casos, devem ser obedecidas as regras estruturantes do artigo 166-A da Constituição referentes às condicionalidades de gastos e as normas gerais de finanças públicas (Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei n. 4320/1964).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra de. *Transferências Especiais e Incentivos Parlamentares*. XI Prêmio SOF de monografias. Tema 2: Inovação e Orçamento Público. Brasília: ENAP, 2022.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Atividade constituinte nos estados e nos municípios. In: *Federalismo e Poder Judiciário / coordenação: Renato Siqueira de Pretto, Richard Pae Kim e Thiago Massao Cortizo Teraoka*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019.

ARIKAN, G. Gulsun. “Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption?”. *International Tax and Public Finance*, 11, pp. 175–95, 2004.

BORALI, Natasha. *Capacidade estatal e tribunais de contas no Brasil: uma análise sobre seus recursos humanos e informacionais*. 2018. Tese de Doutorado. Fundação Getulio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição n. 048-A, de 2019*. Senado Federal: Brasília, 2019.

BRASIL. Senado Federal. *Nota Técnica 42/2019*. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Assunto: PEC 34/2019, que “altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica”. Senado Federal: Brasília, 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Nota Técnica 02/2021*. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Assunto: Transferência Especial da União aos demais Entes (art. 166-A da CF). Modalidade restrita às emendas individuais. Câmara dos Deputados: Brasília, 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. *Manual de Emendas Orçamento da União para 2023 - Instruções para elaboração de emendas ao PLN 32/2022-CN*. Brasília: Congresso Nacional, 2023.

CONTI, José Mauricio. *A luta pelo direito financeiro*. São Paulo: Blucher Open Access, 2022.

FARIA, Rodrigo. O redesenho das instituições orçamentárias, a explosão das emendas de relator-geral RP-9 e o julgamento do orçamento secreto pelo STF. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO)*, Volume 13, e2302, p. 1-24. RBPO: Brasília, 2023.

GERBASE, Livi. O orçamento secreto e suas implicações na garantia de direitos humanos. *Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)*. INESC: Brasília, 2021.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 15. ed, ampliada, revista e atualizada - São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, Luciano de Souza. Repasse de recursos: convênio ou transferência fundo a fundo? *Orçamento público em discussão n. 08*. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Senado Federal: Brasília, 2013.

MASCARENHAS, Caio Gama; RIBAS, Lídia Maria. Transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado: o federalismo fiscal da Nova Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo*, v. 280, n. 1, p. 89–119-89–119, 2021.

MASCARENHAS, Caio Gama. Orçamento impositivo e as transferências do artigo 166-A da Constituição: Notas sobre regime jurídico, accountability e corrupção. *Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ)*, [S. l.], volume 6, número 1, 2023. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/340/269>.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

OLKOWSKI, Gustavo Ferreira. *Planejamento da Licitação de Obras Públicas de Edificação e Saneamento*. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ROCHA, Enivaldo Carvalho da et al. Capacidade institucional e corrupção: Tribunais de Contas Estaduais em perspectiva comparada. *Revista Debates*, v. 8, n. 3, p. 181-204, 2014.

SHAH, Anwar. *Corruption and decentralized public governance*. World Bank Policy Research Working Paper 3824. World Bank: Washington, D.C., 2006.

TREISMAN, Daniel. *The architecture of government: Rethinking political decentralization*. Cambridge University Press: Los Angeles, 2007.