



SENADO FEDERAL  
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Leandro Vieira Rodrigues Barbosa

**Transferências especiais:**  
criação, evolução e dinâmica

Brasília  
2022



Leandro Vieira Rodrigues Barbosa

## **Transferências especiais: criação, evolução e dinâmica**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público.

**Orientador(a):** Roberta Simões Nascimento

Brasília  
2022



## Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

---

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Leandro Vieira Rodrigues Barbosa

**Transferências especiais:**  
criação, evolução e dinâmica

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público.

Aprovado em Brasília, em 30 de novembro de 2022 por:

**Banca Examinadora:**

\_\_\_\_\_  
Profa. Dra. Roberta Simões Nascimento  
ILB / Senado Federal

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva  
ILB / Senado Federal



## TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS: CRIAÇÃO, EVOLUÇÃO E DINÂMICA

### SPECIAL TRANSFERS: CREATION, EVOLUTION AND DYNAMICS

Leandro Vieira Rodrigues Barbosa

#### RESUMO

O trabalho aborda as transferências especiais, que são despesas da União que se destacam pelo seu caráter eletivo, ou seja, podem ter ou não uma destinação determinada, dada a liberdade do parlamentar em alocar recursos no orçamento para tal fim, por meio de emendas individuais impositivas. Inseridas no ordenamento pela EC nº 105/2019, art. 166-A, as transferências especiais não precisam ter uma finalidade definida, o que traz uma série de consequências de ordem prática e jurídica. O objetivo do trabalho é identificar as peculiaridades dessa nova transferência especial; descrever o contexto de sua criação; apresentar as possíveis distorções e impropriedades relacionadas a esse novo modelo de transferência; e apontar perspectivas e sugestões a serem consideradas na futura regulamentação infraconstitucional da matéria. Trata-se de pesquisa bibliográfica qualitativa e descritiva, adequada ao objeto delimitado. Após a análise dos dados orçamentários das transferências especiais e das mudanças de processos e de legislação necessárias para viabilizar a execução no Orçamento da União, conclui-se que essa modalidade de fato vem impactando cada vez mais o orçamento da União. Portanto, nota-se que a busca pelo respeito e efetividade das regras orçamentárias é algo em constante evolução. Cabe ressaltar que as informações coletadas e traduzidas na presente pesquisa, não foram devidamente aprofundadas.

**Palavras-chave:** Transferências Especiais. Tribunal de Contas da União. Constituição Federal.

#### ABSTRACT

Special transfers are federal expenses that stand out for their elective nature, that is, they can be budgeted or not, given the freedom of the parliamentarian to allocate resources in the budget for this purpose, through imposing individual amendments. In this context, the objective of the present work is to identify the peculiarities of this new special transfer, describing the context of its creation; present the possible distortions and improprieties related to this new transfer model; and point out perspectives and suggestions to be considered in the future regulation of the matter. The research used to prepare the work consists of qualitative and descriptive bibliographic research, promoting the understanding of Special Transfers. When analyzing the budget data of special transfers and the changes in processes and legislation necessary to enable the implementation of the Union Budget in 2020, it is concluded that this modality actually impacted the current budget. Therefore, it is noted that the search for respect and effectiveness of budget rules is something in constant evolution. It is worth mentioning that the information collected and translated in this research was not properly analyzed.

**Keywords:** Special Transfers. Court Union accounts. Federal Constitution.



## 1. INTRODUÇÃO

As transferências especiais são despesas da União que se destacam pelo seu caráter eletivo, ou seja, podem ter ou não uma destinação determinada, dada a liberdade do parlamentar em alocar recursos no orçamento para tal fim, por meio de emendas individuais impositivas.

A Emenda Constitucional (EC) nº 105/2019, promulgada em 12/12/19, e em vigor desde 1º/1/20, acrescentou o art. 166-A à Constituição Federal (CF) de 1988, instituindo duas novas modalidades de transferências no caso das emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual: a) transferência especial, e; b) transferência com finalidade definida, pela qual os valores seriam repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio, acordo, termo de repasse ou instrumento congêneres.

No caso da “transferência especial”, que é objeto deste trabalho, os valores das emendas parlamentares individuais são transferidos da União de forma direta para as contas dos Estados e Municípios indicados pelos parlamentares como beneficiários. Nesta nova modalidade de transferência, os valores passam a pertencer aos entes federados beneficiados, a partir de quando estes podem utilizá-los de forma livre e discricionária, sem vinculação, ou melhor, da forma como quiserem (BRASIL, 2019).

No modelo imposto pela EC nº 105/2019, os entes federados destinatários das transferências especiais deixam de ser fiscalizados por órgãos de controle federal de comprovada expertise (como o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria-Geral da União (CGU), a Polícia Federal, etc.), do que emerge uma maior probabilidade de não serem detectadas eventuais fraudes contábeis e fiscais na utilização delas. Isso porque, para todos os fins, os valores transferidos de modo especial se incorporam à receita dos Estados, Distrito Federal e Municípios, perdendo a natureza de “verba federal rastreável” e inexistindo a obrigação de prestação de contas correspondente.

Considerando o potencial de malversação e desvio dos muitos milhões de reais no desenho das transferências especiais estabelecido na EC nº 105/2019, a questão impõe uma maior atenção por parte dos agentes públicos e estudiosos do tema das finanças públicas. Nesse contexto, o objetivo do presente trabalho é identificar as peculiaridades dessa nova transferência especial, descrevendo o contexto de sua criação; apresentar as possíveis distorções e impropriedades relacionadas a esse novo modelo de transferência; e apontar perspectivas e sugestões a serem consideradas na futura regulamentação da matéria.

A pesquisa utilizada para elaboração do trabalho consiste na pesquisa bibliográfica qualitativa e descritiva, promovendo a compreensão das transferências especiais. Segundo Gil (2007, p. 44), os exemplos mais característicos desse tipo de pesquisa são sobre investigações sobre ideologias ou aquelas que se propõem à análise das diversas posições acerca de um problema.



Será descrito como foi a criação, evolução e a dinâmica das transferências especiais, bem como sua dinâmica, vantagens e problemas das transferências. Será abordado como desburocratizar sem perder o controle do dinheiro público, e por fim será proposto alterações na legislação para que se tenha mais controle do dinheiro público sem perder a desburocratização até aqui conquistada.

## 2. DESENVOLVIMENTO

Com a promulgação das EC's nº 86/2015, nº 100/2019 e nº 105/2019, foi-se criando uma espécie de orçamento impositivo no Brasil. A EC nº 86/2015 tornou as emendas orçamentárias individuais apresentadas por deputados e senadores impositivas. Já a EC nº 100/2019 tornou impositivas as emendas orçamentárias apresentadas pelas bancadas estaduais. E a EC nº 105/2019 instituiu duas novas modalidades de transferência de recursos para estados, Distrito Federal e municípios oriundos das emendas individuais impositivas: a transferência especial e a transferência com finalidade definida.

### 2.1 Transferências Especiais: criação, evolução e dinâmica

A EC nº 105, de 2019 é fruto da proposta de emenda à Constituição (PEC) nº 48/2019, cujo texto sofreu várias modificações durante o processo legislativo. O texto original da PEC nº 48/2019, oriundo da PEC nº 61/2015, previa que emendas individuais impositivas ao orçamento poderiam alocar recursos diretamente no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e no Fundo de Participação dos Municípios – FPM, sem a necessidade de celebração de convênio ou instrumento congêneres para viabilizar o repasse.

Logo os parlamentares concluíram que a “alusão aos fundos mais confunde do que esclarece”, uma vez que, “se a intenção é não submeter a transferência dos recursos ao regramento dos convênios, basta prever (...) que eles serão repassados diretamente, sem a necessidade de convênio, pertencendo aos entes beneficiados”, conforme destacado no Parecer nº 126, de 2017, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (BRASIL, 2017, p. 6).

Como adiantado na introdução, as transferências especiais são despesas da União que se destacam pelo seu caráter eletivo, ou seja, podem ter ou não destinação determinada, dada a liberdade do parlamentar em alocar recursos no orçamento para tal fim, por meio de emendas individuais impositivas. Essa característica encontra-se reforçada no art. 5º da Portaria Interministerial nº 252, de 19 de junho de 2020 editada pelo Ministério da Economia e pela Secretaria de Governo da Presidência da República, que trata da execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória na modalidade de transferência especial aos entes subnacionais:

Art. 5º No prazo estabelecido pelo Órgão Central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, observada a lei de diretrizes orçamentárias, o autor de emenda individual indicará ou atualizará os beneficiários de suas emendas e a ordem de prioridade no módulo Emendas Individuais do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).



§ 1º A distribuição das emendas entre os beneficiários deverá observar, por autor, a destinação mínima obrigatória de setenta por cento da quota para investimentos e inversões financeiras, conforme disposto no § 5º do art. 166- A da Constituição.

§ 2º O autor da emenda deverá manter os beneficiários com execução orçamentária já iniciada dentro da faixa de priorização constante da tela de Prioridade do módulo Emendas Individuais do SIOF.

§ 3º A inobservância do § 2º autoriza a Secretaria do Tesouro Nacional a cancelar a execução orçamentária do respectivo beneficiário.

§ 4º A indicação do beneficiário de emenda será feita ao CNPJ principal do estado, do Distrito Federal e do município, nos termos do inciso I do § 2º do art. 166-A da Constituição.

Ao contrário do que ocorre com as transferências obrigatórias da União, os critérios de rateio dos recursos das transferências especiais não estão predeterminados na legislação nem são objetivos e universais, dependendo da definição individual do parlamentar – responsável, inclusive, pela indicação da prioridade de sua execução – para sua inclusão no orçamento.

Nesse ponto, cabe esclarecer que a obrigatoriedade da execução das transferências especiais guarda relação com o dever de execução das programações incluídas por emendas individuais impositivas previsto no art. 165, §§ 11 e 12, da Constituição, que impõe ao gestor o dever de adotar todos os meios e medidas necessários à entrega dos bens e serviços objeto da programação.

#### 2.1.1 Conceito e tipos de transferências orçamentárias: obrigatória, voluntárias, com finalidade definida e “especiais”

Tradicionalmente, os repasses de recursos federais a Estados e Municípios são efetuados por meio de três formas de transferências: a) transferências constitucionais; b) transferências legais; c) transferências voluntárias.

**As transferências constitucionais:** correspondem às parcelas de recursos arrecadados pelo Governo Federal e repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme determinado na Constituição Federal. Os valores compõem fundos ou a arrecadação acaba já contando com uma destinação no próprio texto constitucional, destacando-se:

- Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE;
- Fundo de Participação dos municípios – FPM;
- Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – FPEX;
- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – FUNDEB;
- Imposto sobre Operações Financeiras – IOF – Ouro;
- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR.

**As transferências legais:** são regulamentadas em leis específicas. Essas leis determinam a forma de habilitação, transferência, aplicação de recursos e prestação de contas.





Há duas modalidades de transferências legais: a) as que não vinculam a aplicação dos recursos repassados a um fim específico; b) as que vinculam a aplicação dos recursos repassados a um fim específico.

No caso de não haver vinculação dos recursos a um fim específico, o Estado, o Distrito Federal ou o Município tem liberdade para definir a despesa correspondente ao recurso repassado pela União. É o caso, por exemplo, dos *royalties* do petróleo que, conforme a Lei nº 7.435/85, são repassados aos Municípios a título de indenização, 1% (um por cento) sobre o valor do óleo, do xisto betuminoso e do gás extraído de suas respectivas áreas, onde se fizer a lavra do petróleo.

No caso de a transferência de recursos estar vinculada a uma finalidade específica, o Município deve se habilitar para receber os recursos e, a partir da habilitação, passa a ter o direito aos recursos federais, sem a necessidade de apresentação de documentos e tramitação de processos a cada solicitação, como ocorre nas transferências voluntárias.

Há três formas de transferência legal:

a) A Transferência Automática (MP 2178-36/2001 e Lei 10.219/2001)<sup>1</sup> : são utilizadas em determinados programas educacionais, como: Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE; Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE; Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos; Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE; Programa Brasil Alfabetizado.

b) A Transferência Fundo a Fundo (Leis n.º 8.142/1990, 8742/2012 e Decretos n. 1.232/1994 e 7788/2012)<sup>2</sup>: são utilizadas nos programas da área da saúde e da assistência social: Fundo Nacional de Saúde – FNS; Fundo Nacional da Assistência Social – FNAS.

<sup>1</sup> MP n. 2178-36 de 24 de agosto de 2001 - Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei n. 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências. Lei n. 10.219/2001 de 11 de abril de 2001 - Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências.

<sup>2</sup> Lei n. 8.142/1990 de 28 de dezembro de 1998 - Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências; Lei n. 8742/2012 - Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências; Decreto n. 1.232/1994 de 30 de agosto de 1994 - Dispõe sobre as condições e a forma de repasse regular e automático de recursos do Fundo Nacional de Saúde para os fundos de saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal, e dá outras providências; Decreto n. 7788/2012 de 15 de agosto de 2012 - Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.



**As transferências voluntárias:** Conforme prevê o Art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF as transferências voluntárias são repasses de recursos correntes ou de capital da União a Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades privadas sem fins lucrativos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorram de determinação constitucional ou legal. Portanto, esta modalidade é ato discricionário da União. Nesse caso, a pretensão de os entes políticos subnacionais obterem recursos federais está condicionada à satisfação daquelas exigências e à decisão da União.

No Brasil, as transferências voluntárias se tornaram um instrumento utilizado como moeda de troca pelo poder executivo, para aprovar matérias que tramitam no Congresso Nacional que são de seu interesse, onde é priorizada a liberação do recurso de acordo com a fidelidade do parlamentar. Esse mecanismo, deixa de cumprir um dos principais objetivos das transferências voluntárias que é a de reduzir as desigualdades entre os entes subnacionais, deixando de priorizar os que mais necessitam para privilegiar os entes que tem uma relação mais próxima com os congressistas da base do governo. Há que se considerar que ao Estado compete a promoção do bem de todos, conforme objetivo expresso no art. 3º, inciso IV, da CF/88.

Os instrumentos para viabilizar as transferências voluntárias são: o convênio, o contrato e o termo de parceria. Passa-se a analisar cada um deles:

a) convênio: os convênios são assinados com as mais variadas instituições: entre entidades do próprio Governo Federal com Estados, Distrito Federal, Municípios e com instituições privadas sem fins lucrativos. No § 2º do Art. 1º da Portaria Interministerial nº 507/2011 traz a seguinte definição sobre convênio:

VI - convênio: acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

b) contrato de repasse: os contratos de repasse são idênticos aos convênios. A diferença entre eles se dá mais no aspecto operacional. Nos contratos de repasse, o dinheiro vai inicialmente da União para instituição financeira oficial, neste caso a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste ou o Banco da Amazônia que atuam como Mandatária da União na operacionalização destes instrumentos.

Assim como o convênio, o contrato de repasse se enquadra nos requisitos formais da transferência voluntária, uma vez que para sua efetivação é necessária que a União se disponha a realiza-lo, mesmo que por intermédio de um agente



financeiro. No § 2º do Art. 1º da Portaria Interministerial n. 507/2011, traz a seguinte definição sobre o contrato de repasse:

IV - Contrato de repasse - instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União;

A partir do ano de 2004, a figura do contrato de repasse tem sido prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de cada ano, e o art. 68 da Lei nº 12.919/2013<sup>3</sup> trouxe a regulamentação do ato. Eis o teor do referido dispositivo:

Art. 68. As transferências financeiras para órgãos públicos e entidades públicas e privadas serão feitas preferencialmente por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais, que, na impossibilidade de atuação do órgão concedente, poderão atuar como mandatárias da União para execução e supervisão, devendo a nota de empenho ser emitida até a data da assinatura do respectivo acordo, convênio, ajuste ou instrumento congênere.

A lei de diretrizes orçamentária de 2004 em seu Art. 68, não só prevê essa forma de transferência, mas também, enfatiza que ela deve ser utilizada preferencialmente, ou seja, a administração pública sempre que possível dará prioridade por realizar transferência através de contratos de repasse.

c) termo de parceria: é o instrumento utilizado para estabelecer a relação entre o poder público e entidades do terceiro setor. É a ferramenta pela qual o Estado pode repassar recursos para que entidades sem fins lucrativos qualificadas como OSCIP executem serviço ou realizem atividade de interesse público. Conforme art. 3º da Lei nº 9.790/1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.<sup>4</sup>

As emendas parlamentares apresentadas ao projeto de lei orçamentária também são transferências voluntárias. As emendas parlamentares, são instrumentos pelos quais os parlamentares participam da elaboração da Lei Orçamentária Anual, a LOA, encaminhada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo. As emendas parlamentares possibilitam a destinação de recursos para atender as demandas das populações dos municípios nos estados que representam. Esta participação demonstra o caráter democrático da LOA.

Em outras palavras, a emenda à LOA é a forma com que o Deputado Federal e o Senador da República têm de influenciar quanto e em que o dinheiro

<sup>3</sup> Lei n. 12.919, de 24 de dezembro de 2013 – LDO/2014 - Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências



público será gasto, dando a oportunidade de atender aos pleitos de recursos de suas bases, fortalecendo seus vínculos políticos.

As emendas parlamentares são classificadas, segundo sua autoria, em: Emenda Individual e Coletiva, sendo esta última (a Coletiva) subdividida em: Emenda de Bancada Estadual e Emenda de Comissão. Paralelamente, ainda existe a emenda de Relator, (explicar aqui brevemente com as suas palavras o que são as emendas de relator, explicando se também entram como transferências voluntárias).

As emendas parlamentares à LOA foram fortalecidas em 2015, com a promulgação da EC nº 86/2015, que alterou os artigos 165 e 166 para tornar impositiva a execução orçamentária das emendas individuais, limitadas a 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL). Antes da obrigatoriedade imposta pela EC nº 86/2015, o Poder Executivo não era obrigado a cumprir as emendas individuais, consideradas “meramente autorizativas”. Até então, elas eram utilizadas, usualmente, como moeda de troca pelo governo em votações de leis que considerava importantes, tornando-se, na melhor hipótese, um instrumento de barganha, e, na pior, de pressão e de discriminação partidária sobre os parlamentares.

A emenda individual é a que mais desperta o interesse dos membros do Poder Legislativo, pois, além de estar ligada única e exclusivamente ao parlamentar autor da emenda, é a oportunidade direta das alocações serem feitas em favor das suas bases, ainda mais depois que passou a ser impositiva.

As emendas individuais hoje se dividem em<sup>5</sup>: as que têm finalidade definida e as que não têm uma finalidade definida.

**Com finalidade definida:** forma tradicional de transferências voluntárias realizadas por convênios ou instrumentos congêneres. A necessidade de especificação da programação ao qual se vincula e destina a despesa pública é princípio geral do direito orçamentário. As transferências voluntárias, além de identificar a programação, são objeto de intensa normatização a partir da LRF, LDOs, normas infralegais, etc. que estabelecem condições e exigências para sua realização. Devem ser aplicados em áreas (finalísticas) de competência constitucional da União (comum ou concorrente). As emendas individuais destinadas à área da saúde (pelo menos metade) são consideradas como sendo de finalidade definida, não podendo ser veiculadas por transferências especiais.

**Sem finalidade definida:** nova modalidade de transferência discricionária criada pelo art. 166-A da CF, denominada de “transferências especiais”, sendo realizadas diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente da identificação da programação específica e da celebração de convênio ou de instrumento congêneres. Os recursos passam a pertencer ao ente federado no ato da

<sup>5</sup> Transferência Especial da União aos demais Entes (art. 166-A da CF). Modalidade restrita às emendas individuais. Nota Técnica nº 02 /2021 Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/nota-tecnica\\_-\\_transferencia-especial-art-166-a-modalidade-restrita-as-emendas-individuais-versao-15-fev-2021](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/nota-tecnica_-_transferencia-especial-art-166-a-modalidade-restrita-as-emendas-individuais-versao-15-fev-2021)



efetiva transferência financeira, tendo natureza jurídica de doação (sem contrapartida). Devem ser aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado.

As emendas coletivas se dividem em<sup>6</sup>: de comissão e de bancada.

**Emenda de Comissão:** é a emenda apresentada a LOA pelas Comissões temáticas permanentes, tanto da Câmara dos Deputados, quanto do Senado Federal e tem um caráter mais institucional e de interesse nacional.

**Emenda de Bancada:** é apresentada pela bancada de cada estado composta por Deputados e Senadores, com objetivo de atender obras ou projetos de grande vulto de interesse de cada estado. As emendas de bancada são impositivas desde a promulgação da EC nº 100/2019, limitadas a 1% da RCL<sup>7</sup>.

Por último, mas não menos importante, cita-se a emenda de relator, que modifica a programação da despesa a fim de corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto e atender às especificações dos pareceres preliminares.

### 2.1.2 Criação e evolução das transferências especiais (a EC nº 105/2019)

Como indicado na introdução, a EC nº 105/2019 acrescentou o art. 166-A à CF de 1988, instituindo duas modalidades de transferências das emendas individuais: a) transferência especial, pela qual os valores seriam repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio, acordo, termo de repasse ou instrumento congênere e b) transferência com finalidade definida, que é o modelo utilizado até então.

No caso da “transferência especial”, como já adiantado, os valores das emendas parlamentares individuais são transferidos da União de forma direta para as contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, indicados pelos parlamentares como beneficiários. Outro ponto é que os recursos após transferidos passam a pertencer ao ente federado beneficiado, cabendo aos órgãos de controle local a fiscalização da aplicação do recurso.

O objetivo foi, sobretudo, desburocratizar e dar celeridade à execução dos recursos das emendas individuais impositivas, pondo fim à demora, às vezes de anos, como reclamavam, com razão, os entes federados, entre o momento da indicação da verba e sua efetiva aplicação, com prejuízos à população que as emendas buscam beneficiar. É o que pode ser observado na justificção da PEC nº

<sup>6</sup> Transferência Especial da União aos demais Entes (art. 166-A da CF). Modalidade restrita às emendas individuais. Nota Técnica nº 02 /2021 Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/nota-tecnica\\_-\\_transferencia-especial-art-166-a-modalidade-restrita-as-emendas-individuais-versao-15-fev-2021](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/nota-tecnica_-_transferencia-especial-art-166-a-modalidade-restrita-as-emendas-individuais-versao-15-fev-2021)

<sup>7</sup> No orçamento do ano de 2022, 1% da Receita Corrente Líquida – RCL, representou R\$ 5.747.595.840,00, dividido de forma igualitária entre as bancadas, resultando em valor máximo de R\$ 212.873.920,00 por bancada



61/2015, aprovada no Senado Federal (na Câmara tramitou como PEC nº 48/2019), e cuja aprovação resultou na EC nº 105/2019:

Tal iniciativa tem como objetivo aprimorar e desburocratizar a execução das emendas parlamentares e, além disso, sanar as dificuldades fiscais que vêm sendo observadas já há vários anos entre a Caixa Econômica Federal e o Tesouro Nacional, causadas pela administração de repasses pela caixa e pela demora dos pagamentos das taxas de administração à referida instituição financeira<sup>8</sup>.

Nesse sentido, os parlamentares não teriam que direcionar suas emendas individuais para ações e programas específicos de cada órgão, de modo que ficaria a cargo de cada ente federado a destinação do recurso, sendo de livre escolha sua aplicação. Dessa forma, não seria necessário todo trâmite burocrático até a liberação do recurso.

Na Câmara dos Deputados, a PEC foi renumerada como PEC nº 48/2019, e foi criada uma Comissão Especial para deliberar especificamente sobre a matéria, tendo como relator o deputado Aécio Neves. Como havia um esforço pelas duas casas legislativas de aprovar a PEC ainda em 2019, o texto havia sido discutido enquanto tramitava na Câmara também com os líderes do Senado, para que o chegasse à casa revisora com todas as divergências sanadas.

Os §§ 5º e 6º do Art. 1º da PEC 48/2019 falavam sobre as competências da fiscalização dos recursos, seja na modalidade “Transferência Especial seja, na modalidade “Transferência com Modalidade Definida”, conforme segue:

§ 5º Na transferência especial a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo, a aplicação dos recursos será fiscalizada pelos: I – órgãos de controle interno, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios; e II – tribunais de contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nos entes federados sob suas respectivas jurisdições.

§ 6º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, a aplicação dos recursos será fiscalizada pelos órgãos de controle interno federal e pelo Tribunal de Contas da União.

Na Comissão de constituição e Justiça – CCJ do Senado Federal o relator Senador Antônio Anastasia acatou parcialmente as emendas apresentadas pelos Senadores Álvaro Dias e Major Olímpio, suprimindo os §§ 5º e 6º por entender que:

A presente Proposta de Emenda à Constituição não parece ser o melhor instrumento para inovar nas normas de controle e de fiscalização da execução orçamentária. Ademais, a supressão dos dispositivos não afeta o

<sup>8</sup> PEC que prevê transferência direta de recursos de emendas parlamentares para estados, DF e municípios fragiliza o combate à corrupção <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pec-que-preve-transferencia-direta-de-recursos-de-emendas-parlamentares-para-estados-df-e-municipios-fragiliza-o-combate-a-corrupcao>. Acessado em: 03 out. 2022.



mérito da proposta que tem por escopo principal autorizar a transferência de recursos federais a Estados, a Municípios e ao Distrito Federal por emendas ao projeto de lei orçamentária anual<sup>9</sup>

A PEC nº 48/2019 foi aprovada no plenário do Senado Federal em primeiro e segundo turno, no dia 11/12/2019, na forma do parecer final da CCJ. No plenário, o relator foi o Senador Rodrigo Pacheco. Foi promulgada no dia seguinte, passando a vigorar em 01/01/2010.

Desde a sua criação, essa nova modalidade de transferência vem crescendo em utilização por parte dos parlamentares, com clara ascensão ao longo dos anos, chegando em 2022 a representar 76,7% de todo montante das emendas individuais alocados pelo parlamento. Tabela 1 abaixo:

Tabela1: EVOLUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS NA MODALIDADE TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS DESDE A SUA CRIAÇÃO

Ano	Emendas Individuais			
	Total Emenda (R\$)	Finalidade Definida (R\$)	Transferências Especiais (R\$)	%Transf. Especiais
2020	R\$ 3,2 Bi	R\$ 2,6 Bi	R\$ 621,2 Mi	19,4%
2021	R\$ 4,0 Bi	R\$ 1,9 Bi	R\$ 2,0 Bi	50,0%
2022	R\$ 4,3 Bi	R\$ 1,0 Bi	R\$ 3,3 Bi	76,7%

Fonte: Painel Parlamentar +Brasil

### 2.1.3 Dinâmica, vantagens e problemas das transferências especiais

As emendas parlamentares começam o seu ciclo no ano anterior à sua execução, na tramitação da LOA no Congresso Nacional. São elaboradas com base na LDO, e seu papel é estimar a receita e fixar a despesa para o ano seguinte, ou seja, demonstra de qual modo o governo irá arrecadar e gastar os recursos públicos, com previsão de envio até o dia 31 de agosto para o Legislativo.

Há também regras específicas sobre a apresentação de tais emendas, como, por exemplo, a necessidade de identificar entidade beneficiária que receberá os recursos, com endereço e nome dos responsáveis pela sua direção, bem como as metas que essa entidade deverá cumprir, demonstrando sua compatibilidade com o valor da verba fixada na emenda, conforme prevê a Resolução Nº 001/2006 do Congresso Nacional.

<sup>9</sup> PARECER (SF) Nº 164, DE 2019, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 48, de 2019, que Acrescenta o art. 166-A na Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. RELATOR: Senador Antônio Anastasia. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8053057&ts=1630439899956&disposition=inline>. Acessado em: 03 out. 2022.



Na fase de tramitação da LOA no Congresso Nacional, os parlamentares apresentam suas emendas, para alocar recursos a órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta da União, dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, consórcio público, organização da sociedade civil ou serviço social autônomo.

Dentro do prazo de apresentação das emendas ao orçamento, estabelecido pelo Cronograma de Tramitação, os parlamentares definem se irão apresentar emendas na modalidade “transferências especiais” ou na modalidade “com finalidade definida” ou até mesmo ambas as modalidades.

Após a aprovação da LOA, no ano de sua execução, o poder executivo publica a portaria contendo procedimentos e prazos para alterações orçamentárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, no exercício de 2022, a serem observados pelos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público da União e pela Defensoria Pública da União.

No Cronograma estabelecido pelo órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal – SPOF, o autor da emenda individual deverá indicar ou atualizar os beneficiários de suas emendas e a ordem de prioridade no módulo Emendas Individuais do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP, observadas as emendas apresentadas na LOA vigente.

Após essa fase, a Secretaria do Orçamento Federal (SOF) informa aos Ministérios quais foram os entes beneficiados e a quais ações orçamentárias daquela pasta estão vinculadas. Essas informações servem para que cada órgão disponibilize o sistema que ele utiliza para a análise e acompanhamento da execução orçamentária.

Dentre as determinações, em acréscimo àquelas da CF, destacam-se, ainda:

As indicações dos beneficiários das emendas (CNPJ principal do ente) e a ordem de prioridades, que serão feitas pelo autor da emenda no SIOP, observado o cronograma.

A Plataforma +Brasil notificará o beneficiário da existência dos recursos que lhe foram destinados; o beneficiário deverá dar ciência da emenda e indicar o banco e a agência de relacionamento na Plataforma +Brasil; a Plataforma +Brasil encaminhará ao SIAFI as minutas de documentos com os valores de repasses; a STN realizará as transferências especiais; a Plataforma +Brasil notificará o beneficiário e o autor da emenda do envio de recursos.

Constituem impedimentos de ordem técnica a omissão ou erro na indicação de beneficiário pelo autor da emenda no SIOP; a falta de indicação de instituição financeira para recebimento e movimentação de recursos.

Inexistindo impedimento, a Plataforma +Brasil gerará as minutas das notas de empenho e as enviará ao SIAFI para emissão pela STN. A partir da emissão da nota de empenho, ficam vedados os ajustes nas emendas.





O Ministério da Economia poderá ajustar o Grupo de Natureza da Despesa (GND)<sup>10</sup> e Modalidade de Aplicação (MA)<sup>11</sup>.

O ente federativo 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.

Nesse novo modelo de tramitação, o tempo entre a destinação do recurso feito pelos congressistas a sua efetiva liberação para os entes federados diminuiu drasticamente.

O Objetivo desburocratizante da EC 105/2019, sem dúvida foi alcançado, porém constata-se em seu texto que na modalidade transferência especial, o legislador suprimiu o princípio que é um dos pilares da administração pública; o controle e a fiscalização do gasto dinheiro público.

Nota-se, que na Portaria Interministerial nº 252, de 19 de junho de 2020, instrumento regulamentador da transferência especial, também não foi observado este princípio.

### 3. CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS

Tem se multiplicado, nos últimos anos, felizmente, a adoção de medidas de maior controle sobre o dinheiro público, que na origem é recurso obtido do cidadão via impostos, taxas, contribuições.

Entre os exemplos desta saudável postura estão a Lei de Responsabilidade Fiscal, limites mínimos de aplicação nas áreas da saúde e educação, tetos nas despesas de pessoal, a Portaria Interministerial 424/2016, que regulamenta as transferências da União por meio de convênios e contratos de repasses.

Outros bons exemplos de controle são o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, Siconv, hoje Plataforma +Brasil, Portais de Transparência, criação da carreira de analista de infraestrutura nos Ministérios, contratualização com a Caixa Econômica Federal como órgão controlador da execução de emendas ao Orçamento Fiscal.

<sup>10</sup> Classificação da despesa agregando elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto, conforme discriminado a seguir: 1 - Pessoal e Encargos Sociais; 2 - Juros e Encargos da Dívida; 3 - Outras Despesas Correntes; 4 - Investimentos; 5 - Inversões Financeiras; 6 - Amortização da Dívida; e 9 - Reserva de Contingência.

<sup>11</sup> Um dos componentes da classificação da despesa que indica como os recursos serão aplicados, podendo ser: I - mediante transferência financeira: a) a outras esferas de governo, seus órgãos, fundos ou entidades; b) a entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; II - diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de Governo. Nas leis orçamentárias a especificação da modalidade observa, no mínimo, o seguinte detalhamento: I - governo estadual – modalidade 30; II - administração municipal - 40; III - entidade privada sem fins lucrativos - 50; IV - consórcios públicos - 71; V - aplicação direta - 90; VI - aplicação direta decorrente de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social - 91.



Em seus dispositivos legais, a modalidade transferência especial, não prevê a forma e nem por quem será feito o controle de sua utilização muito menos obriga o ente a prestar contas da sua aplicação.

Ao não levar em consideração os preceitos do controle do dinheiro público, da forma como está, a transferência especial se coloca, na contramão do que tem sido construído até aqui para a sempre bem-vinda fiscalização do uso correto do dinheiro público, uma justíssima reivindicação do cidadão que gera os recursos.

### **3.1 Aspectos gerais da fiscalização dos recursos públicos**

Ao longo de mais de vinte anos, o Tribunal de Contas da União (TCU) consolidou entendimento no sentido de que cabe a ele acompanhar, fiscalizar e julgar os possíveis desvios na aplicação dos recursos descentralizados pelo Governo Federal na modalidade fundo a fundo. Esse entendimento foi aos poucos também sendo adotado pelos órgãos do poder judiciário e hoje representa o posicionamento majoritário (apesar de não unânime) acerca desta questão.

O TCU consolidou o entendimento de que cabe àquela Corte de Contas acompanhar, fiscalizar e julgar os possíveis desvios na aplicação dos recursos descentralizados pelo Governo Federal na modalidade fundo a fundo.

Com efeito, é possível concluir que essa decisão inaugurou todo o entendimento posterior do TCU a respeito do caso. Desta feita, todos os acórdãos posteriores remetem (seja de forma direta, seja de forma oblíqua) à supramencionada decisão. À luz desse cenário, mostra-se fundamental analisar os motivos que levaram a 4ª IGCE a concluir pela competência do TCU no tocante à fiscalização dos recursos repassados no âmbito do SUS.

### **3.2 Fragilidades na fiscalização da aplicação das transferências especiais**

No caso das transferências especiais a prestação de contas é feita através do “Relatório de Gestão” preenchido de forma muito simplificada na Plataforma +Brasil.

No “Relatório de Gestão”, é feita a descrição de forma sucinta das ações executadas com o recurso e é facultado a inserção de documento que comprove que essa ação foi de fato executada, além de não está previsto em lei, um limite máximo de tempo para o preenchimento desse relatório.

Não ficou definido no art. 166-A a competência dos órgãos de controle interno e externo nem da União nem, dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, mostrando a fragilidade do controle do dinheiro público.

Conforme mostra o painel parlamentar da plataforma +Brasil, até a presente data, dos 1.615 recursos transferidos nessa modalidade em 2020, somente 271 apresentaram o “Relatório de Gestão”, o que representa apenas 16,7% dos beneficiados, praticamente dois anos após receberem o recurso, conforme mostra a tabela abaixo:



Tabela 2: RELATÓRIOS DE GESTÃO DIVULGADOS DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS

Ano	Transferências Especiais		
	Quantidade Total Apresentadas	Relatórios de Gestão Divulgados	% Relatórios de Gestão Divulgados
2020	1.615	271	16,78%
2021	4.596	205	4,46%
2022	8.044	56	0,70%

Fonte: Painel Parlamentar +Brasil (Em: 07/08/2022)

Para o ano de 2021, ou seja, um ano após receberem os recursos, o resultado é ainda muito mais insignificante, considerando que de 2020 para 2021 a quantidade de transferências especiais deu um salto de 1.615 para 4.596 entes beneficiados, sendo que somente 205 desse montante apresentaram o “Relatório de Gestão”, representando ínfimos 4,4% do total.

#### 4. PERSPECTIVAS E CONSEQUÊNCIAS DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS

##### 4.1 Como desburocratizar sem perder o controle dos gastos?

É inquestionável que a nova modalidade reduziu, e muito, o tempo entre a indicação e a liberação do recurso. Fazer que o recurso chegue de forma célere a sociedade é algo desejável. Essa celeridade na execução dos recursos das emendas individuais impositivas pôs fim à demora, às vezes de anos, como reclamavam com razão os entes federados, com prejuízos à população que as emendas buscam beneficiar.

A desburocratização, portanto, influencia no exercício da cidadania quando aproxima o cidadão do Estado, permitindo a sua participação e o incluindo como um membro da comunidade. “Como no Brasil colonial, ressalvadas notórias exceções, o cidadão continua a ser tratado não como cidadão, mas como súdito” (BELTRÃO, 2016, p.35).

O comportamento racional dos agentes públicos, orientado pelos princípios da burocracia, pode acarretar fraca *accountability*, ineficiência dos atos e complexidade nas regulamentações. Assim, para romper a barreira burocrática dos moldes atuais, faz-se necessário simplificar procedimentos e entregar ao cidadão dados claros e acessíveis, indo ao encontro do conceito de *accountability*, uma forma de buscar transparência com ênfase na responsabilidade e obrigação civis, a fim de informar e justificar suas ações, comportamentos e resultados (HERNANDEZ e CUADROS, 2014).



## 4.2 Como alocar recursos orçamentários de forma racional? (A compatibilização das transferências especiais com o art. 165, § 16, da CF)

É de suma importância que as áreas de atuação sejam delimitadas, para que não fique tão solto como se encontra. Os recursos devem impactar diretamente na vida dos municípios levando em consideração as áreas de infraestrutura econômica e social, preferencialmente nas de segurança, educação, saúde, assistência social, agricultura, educação, esporte, turismo, habitação de interesse social, meio ambiente e infraestrutura urbana e rural; em ações de prevenção em áreas de risco de desastres.

Para que o governo tenha maior controle, os repasses deixariam de ser feitos em uma única parcela e passariam a ser feitas em duas etapas, sendo:

- a) a primeira parcela de 50% do valor, 30 dias após o entes encaminharem:
  - I - identificação do objeto a ser executado;
  - II - justificativa da proposta;
  - III - alcance econômico e social;
  - IV - metas a serem atingidas;
  - V - etapas ou fases de execução;
  - VI - cronograma de desembolso; e
  - VII - previsão de início e fim da execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas.
 A contar da data estabelecida na LDO.
- b) a segunda parcela dos 50% restante seria realizada após 30 dias da prestação de contas parcial da primeira parcela.

Hoje não está previsto em lei um prazo para prestação de contas final e nem o que deve constar dessa prestação, esse prazo passaria a ser de no máximo 60 dias após a conclusão do objeto, com informações mínimas estabelecidas para que os órgãos possam identificar que os itens contidos na alínea “a)” foram alcançados.

Caso órgão do Governo Federal que atua dentro da área finalística que analisará a prestação de contas final identificar que os requisitos mínimos definidos não foram cumpridos, este deverá encaminhar para o Tribunal de Contas da União para que faça uma Tomada de Contas Especial.

Dessa forma estará previsto em lei a obrigatoriedade de comprimento dos prazos tanto por parte do governo federal, quanto pelo ente federado, bem como o maior controle sobre o uso do recurso público, sem perder a sua principal característica que é o recurso chegar de forma rápida a população.

## 5. CONCLUSÃO

Ao analisar os dados orçamentários das transferências especiais e as mudanças de processos e de legislação necessárias para viabilizar de forma mais célere a execução do Orçamento da União, conclui-se que essa modalidade de fato cumpriu o seu papel desburocratizante.



Por outro lado, podemos verificar ao longo do artigo, que não foi inserido art. 166-A da CF e na Portaria Interministerial nº 252/2020 a competência dos órgãos de controle interno e externo nem da União nem, dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, bem como a obrigatoriedade da prestação de contas, mostrando a fragilidade do controle do dinheiro público.

Tendo em vista o crescente aporte de recurso pelos parlamentares nessa modalidade que representa hoje 76,7% de todo recurso disponível para emendas individuais, e a falta de controle sobre este recurso, se faz premente a alteração na atual legislação, sem que com isso prejudique a desburocratização conquistada.

É preciso estabelecer a competência dos órgãos de controle, seja ele, Federal ou Estadual, é preciso também que na legislação seja estabelecido prazos para a prestação de contas bem como sua obrigatoriedade.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 105/2019, de 13.12.2019. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Brasília, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm)>. Acesso em: 23 out. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão n. 3.990/2016 - Primeira Câmara. Relator: Min. Bruno Dantas. Tomada de Contas Especial. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=548434>. Acesso em: 14 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. O parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal nº 126, de 2017, disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7243871&ts=1594028285137&disposition=inline>. Acesso em: 23 out. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 767/2009. Plenário. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 22 de abril de 2009. Diário Oficial da União, 27 de abr. 2009.

BELTRÃO, Hélio. Desburocratização, descentralização e liberdade: a aterrissagem no Brasil real. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 273, p. 491–501, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66755>. Acesso em: 23 out. 2022.

FURTADO, Lucas Rocha. Curso de licitação e contratos administrativos. 4. ed. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.



GASPARINI, C.; MIRANDA, R. Evolução dos aspectos legais e dos montantes de transferências realizadas pelo Fundo de Participação dos Municípios. Texto para Discussão, n. 1243. Brasília, DF: IPEA, 2006.

HERNANDEZ, To.; TABLES, D. Transparency and accountability initiatives in Latin America: nature, typology and impact on democracy and development. In:

PINHEIRO, D.; MELO, D; COSTA, J.; (Orgs.). Democracy: challenges, opportunities and trends. Florianopolis: Imagine or Brazil, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. Malheiros Editores. São Paulo 26ª Ed. 2001.

PINTO, J. M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. Educação e Sociedade [online]. 2007, vol.28, n.100, pp. 877- 897. ISSN 0101-7330.

## GLOSSÁRIO

**Balanco financeiro:** demonstrativo contábil em que se confrontam num dado momento, as receitas e despesas orçamentárias, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte. A estrutura do Balanco Financeiro permite verificar, no confronto entre receita e despesa, o resultado financeiro do exercício, bem como o saldo em espécie que se transfere para o exercício seguinte, saldo esse que pode ser positivo (superávit) ou zero (equilíbrio).

**Balanco orçamentário:** demonstrativo contábil em que se confrontam, num dado momento, as receitas e despesas previstas na lei orçamentária com as realizadas. A partir da comparação entre o previsto e o realizado é possível constatar a ocorrência de superávit, déficit ou equilíbrio orçamentário.



## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus, por me ajudar a enfrentar todos os obstáculos encontrados ao longo do curso.

A meus filhos, que desde o começo foram grandes incentivadores para que eu alcançasse essa formação profissional.

Ao meu amigo de curso Dalmo, que me incentivou a fazer a matrícula e me deu todo apoio durante o curso.

A minha Orientadora Roberta, não só por todas as orientações, mas também pela paciência e compreensão que teve comigo durante a realização desse trabalho.

E por fim, a todos professores pelos ensinamentos transmitidos com muita dedicação, ao ILB por ter disponibilizado todas as ferramentas para o melhor desenvolvimento do curso e também por sempre estarem atentos a todas as dificuldades sempre buscando uma solução priorizando os Alunos.

