

segunda-feira, 02 de setembro de 2024

Consultor Jurídico

Pesquisar

Capa Especiais Notícias Colunas Artigos Estúdio ConJur Áreas Anuários Loja

Consultor Jurídico > comunidades > Política > Emendas parlamentares, transparência e controle sob a atual perspectiva

Emendas parlamentares, transparência e controle sob a atual perspectiva

■ Cezar Miola

29 de agosto de 2024, 6h30

Política

As emendas parlamentares, instrumentos legítimos concebidos para permitir a destinação de recursos do orçamento público ao atendimento de propósitos específicos, têm sido objeto de debates no cenário nacional. As questões agora levantadas, se não são novas, ganharam ênfase com a recente decisão do Supremo Tribunal Federal a respeito.

É certo que o impacto dessas iniciativas no plano orçamentário, e seus reflexos nas políticas públicas, sobretudo considerando o conjunto das prioridades nacionais, vêm sendo suscitados desde o advento da Emenda Constitucional nº 105, de 2019, que versa sobre as emendas impositivas, assim chamadas nas hipóteses em que o Executivo é obrigado a executá-las quando aprovadas.

E são abordagens extremamente relevantes, porque dizem com custos, critérios, efetividade e entregas alcançadas à sociedade, tudo numa dimensão que precisa considerar planejamento, necessidades e avaliação de resultados. Porém, nas limitações deste espaço, e considerando as discussões da hora, particularmente se pretende uma breve e respeitosa abordagem relacionada à transparência e ao controle no tocante à matéria.

De fato, a ampla publicidade (princípio constitucional, como sabemos) na execução dessas emendas é pressuposto fundamental para que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente, eficaz e em observância à ordem jurídica e ao interesse público. A falta de clareza e de mecanismos efetivos de controle sobre os montantes alocados pode abrir margem para desvios e prejudicar a boa e correta implementação de programas, projetos e contratações no âmbito da federação.

No cenário atual, a preocupação com a pouca transparência na execução de tais emendas vem se mostrando cada vez mais relevante e justificada. Embora alguns progressos tenham sido alcançados, ainda há um longo percurso a ser trilhado para que a sociedade possa acompanhar, de maneira detalhada e segura, a aplicação desses recursos. Medidas de instituições públicas e não governamentais podem contribuir para que se atinja tal objetivo.

Nesse sentido, merece destaque a publicação da Nota Recomendatória nº 01/2022 ^[1] pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), por meio da qual a entidade ofereceu diversas orientações às Cortes de Contas quanto à sua atuação em relação às transferências especiais de que trata a citada Emenda nº 105/2019.

A começar pelo entendimento de que incumbe às instituições com jurisdição sobre o respectivo ente local o controle externo acerca da aplicação das referidas verbas (observadas, evidentemente, p. ex., a análise do Tribunal de Contas da União quanto à aferição relativa às condicionantes aplicáveis, e as hipóteses de competências concorrentes — conforme, aliás, entendeu o próprio TCU). Tudo porque, como sabemos, as escolhas e as alocações orçamentárias no campo das políticas públicas cabem a quem investido da legitimidade democrática, com o voto popular, o que é basilar no nosso ordenamento constitucional.

E aos órgãos de controle, no dizer da mesma Carta, incumbe exercer a fiscalização à luz dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. É a mesma Constituição, emoldurando as competências de Poderes e órgãos e assegurando a cada qual os instrumentos de atuação.

Em seu item 2, o documento recomenda aos tribunais que orientem os gestores dos entes federados beneficiários que, entre outras ações, registrem na plataforma Transferegov.br os dados e informações referentes à execução dos recursos recebidos; evidenciem detalhadamente a execução orçamentária e financeira oriundas de transferências especiais nos demonstrativos fiscais; e registrem a receita decorrente de transferência especial conforme classificação definida pelo órgão central do Sistema de Contabilidade Federal.

A propósito, cabe registrar que no dia 19/8/2004 foi publicada a Portaria STN/MF nº 1.307, em atendimento às decisões proferidas no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854, que estabelece providências para aperfeiçoar a execução das emendas parlamentares inseridas no orçamento da União, a Coordenação-Geral de Normas Contabilidade Aplicadas à Federação (CCONF). A normativa tem por objetivo aprimorar a transparência na execução dos recursos decorrentes das emendas parlamentares, conferindo novas classificações para as rubricas referentes às transferências em foco.

Já o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP) tem se consolidado como um importante mecanismo de avaliação e de fomento à transparência nas instituições públicas de todo o Brasil. Trata-se de uma pesquisa, realizada pela Atricon, cujos resultados se revelam preocupantes (os números podem ser acessados através do [Sistema Radar](#)).

Transferências especiais

O tema das transferências especiais passou a ser contemplado no PNTP a partir de sua segunda edição (2023), e, por meio dessa inclusão, buscou-se verificar se os portais dos municípios brasileiros identificavam as mencionadas emendas, especificando informações sobre a autoria, o valor previsto e o realizado, seu objeto e a respectiva função de governo. Também foi analisado se o sítio governamental correspondente apresentava detalhadamente a execução orçamentária e financeira atinente às transferências disciplinadas pela EC nº 105/2019 nos demonstrativos fiscais.

Em relação ao primeiro aspecto, observou-se que, em 2023, apenas 1.110 dos 4.045 municípios avaliados (27,5%) exibem, em seus portais, os aspectos exigidos. Essas informações estão atualizadas (ou seja, referem-se a, pelo menos, 2022) em tão-somente 897 sítios. Em 796, há divulgação de série histórica (isto é, há dados relativos,

no mínimo, aos 3 anos que antecedem ao levantamento). Só 804 portais disponibilizam filtros de pesquisa com o objetivo de facilitar a busca de informações, e unicamente 815 permitem a gravação de relatórios em formato aberto.

Quanto ao segundo ponto, as taxas de atendimento são ainda menores. Somente 873 sites (21,6%) divulgam as informações, as quais estão atualizadas em apenas 651. Apenas 571 portais apresentam série histórica. No tocante às facilidades de acesso e manuseio dos dados, há filtro de pesquisa em 595 portais e possibilidade de gravação de relatórios em 609 deles.

Ainda de acordo com o estudo realizado pela Atricon, os municípios dos Estados de Goiás, Paraná, Sergipe e Tocantins são os que, na média, apresentam mais transparência em relação ao tema, atingindo, respectivamente, os índices de 41,95%, 34,57%, 33,47% e 29,50%. Já os entes locais de Piauí (7,03%), Amazonas (7,14%), Mato Grosso do Sul (7,97%) e Roraima (8,46%) são os que exibiram os piores resultados:

Estado	Índice de Transparência Geral dos Respectivos Municípios	Índice de Transparência dos Respectivos Municípios quanto às Emendas Parlamentares
Goiás	73,81%	41,95%
Paraná	75,42%	34,57%
Sergipe	58,44%	33,47%
Tocantins	68,38%	29,50%
Ceará	70,10%	26,67%
Rondônia	78,92%	26,15%
Acre	56,57%	25,45%
Pará	77,85%	24,94%
Minas Gerais	74,92%	23,64%
Alagoas	55,84%	20,25%
São Paulo	57,87%	18,20%
Rio Grande do Norte	61,37%	17,69%
Maranhão	63,06%	17,64%
Pernambuco	55,94%	15,38%
Rio de Janeiro	57,94%	15,33%
Espírito Santo	67,52%	14,19%
Mato Grosso	60,15%	13,79%
Bahia	38,30%	13,34%
Santa Catarina	60,94%	11,83%
Paraíba	53,19%	10,51%
Rio Grande do Sul	59,36%	10,14%
Amapá	37,13%	9,38%
Roraima	37,36%	8,46%
Mato Grosso do Sul	52,03%	7,97%
Amazonas	43,74%	7,14%
Piauí	45,29%	7,03%

O Centro-Oeste (27,70%) e o Norte (22,09%) são as regiões que mais divulgam informações sobre emendas parlamentares. Sul (18,92%) e Sudeste (17,41%) apresentam desempenho semelhante. O menor índice, por sua vez, é o do Nordeste (14,07%).

Outra análise possível diz respeito ao nível de transparência de acordo com o porte populacional dos Municípios: em regra, quanto menor o ente, diminui a taxa de divulgação dos informes sobre emendas:

O Centro-Oeste (27,70%) e o Norte (22,09%) são as regiões que mais divulgam informações sobre emendas parlamentares. Sul (18,92%) e Sudeste (17,41%) apresentam desempenho semelhante. O menor índice, por sua vez, é o do Nordeste (14,07%).

Outra análise possível diz respeito ao nível de transparência de acordo com o porte populacional dos Municípios: em regra, quanto menor o ente, diminui a taxa de divulgação dos informes sobre emendas:

Faixa Populacional	Índice de Transparência	Índice de Transparência quanto às Emendas Parlamentares
Até 5 mil habitantes	58,94%	16,86%
Entre 5 e 10 mil habitantes	58,97%	18,48%
Entre 10 e 20 mil habitantes	58,04%	18,33%
Entre 20 e 50 mil habitantes	60,66%	19,02%
Entre 50 e 100 mil habitantes	64,64%	22,18%
Entre 100 e 300 mil habitantes	68,44%	25,26%
Entre 300 e 500 mil habitantes	72,78%	34,47%
Acima de 500 mil habitantes	72,57%	37,25%

As situações colocadas exigem providências. Os diagnósticos produzidos pelos Tribunais de Contas são essenciais para que se possa avançar em direção a um cenário onde a transparência seja uma realidade consolidada.

As situações colocadas exigem providências. Os diagnósticos produzidos pelos Tribunais de Contas são essenciais para que se possa avançar em direção a um cenário onde a transparência seja uma realidade consolidada.

Mas, para além disso, é fundamental que todos os atores envolvidos implementem as ações que lhes cabem nas respectivas esferas de competência. E que a sociedade esteja engajada nesse processo, acompanhando e fiscalizando a execução dessas emendas, exercitando o denominado controle social. Só que para isso o pressuposto básico é o acesso à informação; afinal, não se controla o que não se conhece.

Transparência e controle são pilares da república e da democracia. Por isso, sempre vale invocar a sabedoria de Norberto Bobbio: “a administração pública deve estar em público”.

^[1] Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Nota-Recomendatoria-Atricon-no-01-2022-Atualizacao-14-07-2023-3.pdf>.

Cezar Miola é conselheiro-ouvidor e ex-presidente do TCE-RS, ex-presidente e atual vice-presidente de relações político-institucionais da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon).