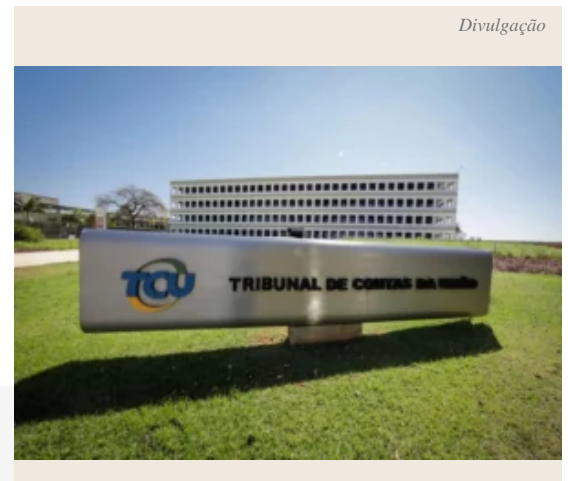


Incompetência dos Tribunais de Contas locais na fiscalização das emendas Pix

A legislação brasileira sobre emendas parlamentares passou por várias mudanças nos últimos anos, especialmente em relação ao controle do orçamento público, destacando a busca do Poder Legislativo por maior autonomia na execução dessas emendas, sem depender da autorização do Poder Executivo. Tradicionalmente, o Executivo poderia utilizar a liberação das emendas como forma de negociar apoio político no Congresso, influenciando as decisões parlamentares. Para reverter essa situação, a Emenda Constitucional nº 86/2015 estabeleceu a obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares impositivas, ou seja, daquelas que o Executivo é obrigado a cumprir, independentemente da sua vontade.

A partir dessa emenda, que foi posteriormente alterada pela EC nº 126/2022, o percentual máximo destinado às emendas impositivas passou a ser fixado com base na receita corrente líquida prevista no orçamento encaminhado pelo Executivo. Metade desse valor deveria ser direcionado à saúde. A medida foi adotada para reduzir a dependência do parlamento federal em relação ao Executivo e aumentar sua autonomia. Antes disso, as emendas orçamentárias dependiam da boa vontade do governo para serem executadas, o que muitas vezes fazia com que os parlamentares alinhados ao Executivo recebessem emendas em troca de apoio político.



Divulgação

“Quanto à lei orçamentária anual, ainda no ano de 2015, com a Emenda à Constituição nº 86/2015 – alterada pelas Emendas Constitucionais nº 100/2019 e 126/2022 –, se instituiu a impositividade das emendas individuais parlamentares e de bancada em nível federal. O motivo era a total dependência do parlamento federal da vontade política do Poder Executivo para executar as emendas dos deputados e senadores, o que fazia com que a liberação dos valores das emendas fosse uma moeda de troca em votações importantes para o governo” [1].

Com a Emenda Constitucional nº 105/2019, surgiu a figura das emendas Pix, que consistem em emendas parlamentares impositivas enviadas por meio de “transferência especial”. Essas transferências são feitas diretamente aos estados, municípios e Distrito Federal, sem a necessidade de celebração de convênios, o que dispensa a execução de projetos prévia ou a formalização de contratos. De acordo com a EC nº 105/2019, os recursos transferidos dessa forma não são considerados na receita dos entes federados para fins de cálculo dos limites de gastos com pessoal e endividamento.

A utilização desses recursos deve ser destinada a despesas de capital, com pelo menos 70% sendo aplicados em tal área. A regulamentação das emendas Pix estabelece que os recursos podem ser aplicados livremente, desde que respeitadas as limitações constitucionais, o que confere maior flexibilidade aos gestores locais. Além disso, a intermediação da Caixa Econômica Federal, que anteriormente desempenhava um papel central nesse processo, foi removida, facilitando o repasse direto dos recursos.

Assim, a transferência especial cria uma nova modalidade de recurso sem uma destinação específica, algo inédito até aquele momento, a ser repassado diretamente ao ente federado beneficiário. Esse repasse ocorre independentemente da formalização de convênios ou outros instrumentos semelhantes, e, notavelmente, sem a presença de mecanismos adequados de controle e transparência. O termo emenda Pix é utilizado para designar esse tipo de recurso, pois ele é transferido diretamente ao estado ou município, sem estar vinculado a nenhum projeto ou plano de trabalho previamente apresentado.

Mecanismo levanta dúvidas sobre a transparência dos repasses

Apesar da flexibilidade proporcionada pelas emendas Pix, surgiram preocupações quanto à transparência e ao controle sobre o uso desses recursos. A falta de necessidade de convênios ou instrumentos formais, somada à retirada da Caixa Econômica Federal do processo, gerou críticas sobre a ausência de mecanismos de fiscalização adequados. O Tribunal de

Contas da União respondeu a essas preocupações ao afirmar que a fiscalização das despesas realizadas com esses recursos é de competência dos órgãos de controle local, como os Tribunais de Contas estaduais e municipais, embora o TCU também deva fiscalizar as condições das transferências.

No âmbito do Processo TC 032.080/2021-2 [2], o Tribunal de Contas da União, sob a relatoria do ministro Vital do Rêgo, analisou uma consulta do deputado federal Vinicius Poit sobre os procedimentos para a fiscalização dos recursos destinados a estados, municípios e ao Distrito Federal por meio de transferências especiais, conforme previsto no artigo 166-A, I, da Constituição. Em sua resposta, o TCU esclareceu que “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, incluindo o respectivo tribunal de contas”.

ADI aponta violação a princípios

Recentemente, o tema foi novamente abordado pelo Supremo Tribunal Federal no contexto do controle concentrado de constitucionalidade. A Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) impetrou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.688 [3] contra o artigo 1º, inciso I, e seus parágrafos da Emenda Constitucional nº 105/2019, em 25/7/2024. Na petição inicial, disponível no site oficial da associação, a Abraji apontou a violação ao princípio da separação dos poderes e ao princípio da moralidade administrativa, além de questionar a inobservância da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial prevista no artigo 70 da Constituição, bem como o controle interno previsto no artigo 74, IV, da CF/88.

A demanda foi encaminhada ao ministro Flávio Dino, que se manifestou sobre o pedido de medida cautelar em 1/8/2024. O ministro decidiu pelo deferimento parcial dos pedidos cautelares, “*objetivando impedir a continuidade de caminhos incompatíveis com a Constituição. Isso visa inclusive prevenir que posteriormente haja a promoção de responsabilidade penal e civil de agentes públicos — em decorrência de inconstitucionalidades perpetradas*”. Em sua fundamentação, mencionou a decisão do ministro Roberto Barroso proferida na ADPF nº 854, a qual afirmou que “*em uma democracia e em uma república não existe alocação de recurso público sem a clara indicação de onde provém a proposta, de onde chega o dinheiro*” (e-doc. 369 da ADPF nº 854).

Assim, determinou, entre as medidas cautelares, a que segue:

“[...]
2) que as transferências especiais (‘emendas PIX’) sejam fiscalizadas nos termos dos arts. 70, 71 e 74 da Constituição Federal, consoante o entendimento desta Corte em situação análoga (ADI 5791, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 12/09/2022). **Ou seja, os controles devem ser exercidos mediante a atuação do TCU e da CGU, inclusive quanto às transferências realizadas anteriormente a esta decisão. Por consequência, esclareço, em nome da segurança jurídica, que está configurado o interesse da União para os fins do artigo 109, I e IV, da Constituição;**
[...]”

Dessa forma, a decisão cautelar do ministro Flávio Dino teve o efeito de estabelecer mecanismos de controle e transparência para as transferências especiais das emendas parlamentares impositivas, além de definir a competência do TCU e da Controladoria-Geral da União (CGU) para atuarem de forma conjunta na fiscalização e apuração de eventuais irregularidades no repasse desses recursos.

Entretanto, ainda havia incerteza quanto à atuação dos Tribunais de Contas locais na fiscalização das emendas parlamentares impositivas de recursos federais. O Acórdão 518/2023 do TCU [4], relatado pelo ministro Vital do Rego, determinou que o TCU seria responsável por analisar apenas as condições das transferências especiais (emendas Pix), sem se responsabilizar pela regularidade de sua aplicação por estados, municípios e o Distrito Federal. Nesse contexto, o acórdão concluiu que a fiscalização da regularidade das despesas realizadas com os recursos obtidos por meio de transferências especiais seria de competência do sistema de controle local, incluindo os respectivos tribunais de contas.

STF pacifica controvérsia sobre competência quanto à fiscalização

A polêmica sobre a competência dos Tribunais de Contas locais foi abordada pelo Supremo Tribunal Federal em uma decisão recente no contexto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854 [5], movida pelo

Partido Socialismo e Liberdade (Pso) e relatada pelo ministro Flávio Dino. Na Nota Técnica “AudGestãoInovação nº 3/2025”, o TCU levantou a possibilidade de os Tribunais de Contas estaduais serem responsáveis pela apreciação e julgamento das contas relacionadas às “emendas individuais”.

Contudo, em decisão de 24/8/2025 [6], o ministro relator entendeu que tal proposta contraria a posição consolidada pelo Plenário do STF. Na decisão, o STF, ao interpretar o artigo 7º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 210/2024, estabeleceu que a “apreciação” das “emendas PIX” deve ser atribuída exclusivamente ao TCU. Essa competência é justificável devido ao interesse da União, uma vez que os recursos dessas emendas têm origem federal, o que implica a aplicação do artigo 70, parágrafo único, da Constituição.

O ministro também mencionou a manifestação do Ministério Público junto ao TCU no processo TC 032.080/2021-2, a qual corroborou o entendimento do STF ao afirmar que a origem do recurso é o principal critério para definir as competências do TCU. Nesse sentido, os recursos repassados por meio de transferências especiais, conforme o artigo 166-A da Constituição, têm origem nas emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual da União, o que atrai para o TCU a responsabilidade pela sua fiscalização.

Além disso, o ministro determinou que a competência do TCU para fiscalizar essa matéria é exclusiva, o que significa que essa responsabilidade não pode ser delegada, conforme o entendimento do termo “exclusivo” compreendido no artigo 21 da Constituição. Ou seja, o TCU não pode transferir para os Tribunais de Contas locais a fiscalização dos recursos federais. Contudo, a colaboração entre as instituições é permitida e até recomendada. A decisão do STF ressalta que “*essa colaboração pode se concretizar, por exemplo, mediante a celebração de parcerias entre o TCU e as áreas técnicas dos TCEs, para que estes realizem a instrução processual, bem como pela convocação excepcional de Conselheiros das Cortes de Contas estaduais, por simetria do que acontece nos Tribunais Superiores*” (ministro Flávio Dino, ADPF 854, Decreto de 24/8/2025).

Em decisão monocrática de 17/9/2025 [7], o ministro analisou a solicitação da Advocacia-Geral da União (AGU), que requeria a coleta de informações sobre o estágio atual da análise das prestações de contas pelos Tribunais de Contas locais. Quanto ao tema, o ministro reiterou a competência exclusiva do Tribunal de Contas da União para o julgamento das contas sem prejuízo da cooperação com os Tribunais de Contas dos estados e municípios. Além disso, determinou que os julgamentos de contas eventualmente realizados pelos Tribunais de Contas estaduais e municipais são nulos, pois não substituem o juízo constitucionalmente atribuído ao TCU, estando tais atos viciados por incompetência, conforme o disposto no artigo 71 da Constituição.

Em síntese, a questão da competência dos Tribunais de Contas locais, que gerou considerável controvérsia, foi finalmente pacificada pelo Supremo Tribunal Federal na decisão da ADPF 854. O STF entendeu que as emendas parlamentares impositivas por transferência especial, também denominadas emendas Pix, cujos recursos têm origem no Congresso, ou seja, nos cofres federais, devem ser objeto de fiscalização exclusiva do Tribunal de Contas da União.

Esse posicionamento reafirma que a competência do TCU é indelegável, em razão da natureza federal dos recursos, sendo este o órgão responsável pela fiscalização da regularidade na aplicação de recursos federais, conforme disposto na Constituição, especialmente no artigo 70. Dessa forma, o Tribunal de Contas da União se consolidou como a autoridade fiscalizadora central, sem que haja delegação da responsabilidade para os Tribunais de Contas estaduais ou municipais, sendo permitida apenas a colaboração técnica.

[1] CORRALO, Giovani da Silva; OLIVEIRA, Lucas Monteiro Alves de. O orçamento público e as emendas parlamentares impositivas em nível municipal: limites e possibilidades. Revista de Direito Tributário e Financeiro, Manaus, v. 1, n. 9, p. 92-109, jul. 2023.

[2] Disponível [aqui](#).

[3] Disponível [aqui](#).

[4] Disponível [aqui](#).

[5] Disponível [aqui](#).



[6] Disponível aqui.

[7] Disponível aqui.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-set-29/incompetencia-dos-tribunais-de-contas-locais-na-fiscalizacao-das-emendas-pix/>