

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 48-C, DE 2019
(Do Senado Federal)

PEC nº 61/2015

OFÍCIO nº 159/19 - SF

Altera o art. 166 da Constituição Federal para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei do orçamento anual; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela admissibilidade (relator: DEP. SILVIO COSTA FILHO); e da Comissão Especial, pela admissibilidade da Emenda apresentada na Comissão; e, no mérito, pela aprovação da PEC nº 48/2019, com substitutivo, e pela rejeição da Emenda apresentada na Comissão (relator: DEP. AÉCIO NEVES).

DESPACHO:

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

APRECIAÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 048-A, DE 2019, DO SENADO FEDERAL, QUE "ALTERA O ART. 166 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL PARA AUTORIZAR A TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FEDERAIS A ESTADOS, AO DISTRITO FEDERAL E A MUNICÍPIOS MEDIANTE EMENDAS AO PROJETO DE LEI DO ORÇAMENTO ANUAL

I - RELATÓRIO

Trata-se aqui do exame nesta Comissão Especial, sob a presidência do ilustre Deputado Eduardo Bismarck, da Proposta de Emenda à Constituição nº 48-A, de 2019, originária do Senado Federal, que acrescenta dispositivos ao art. 166 da Constituição Federal em adição ao que já foi disciplinado naquele artigo sobre a apresentação de emendas parlamentares individuais impositivas ao projeto de lei orçamentária.

A PEC nº 48-A, de 2019, busca acrescentar novos parágrafos ao art. 166 da Constituição Federal para dar tratamento diferenciado e inovador às emendas individuais impositivas que são apresentadas ao projeto de lei orçamentária e que tenham como objeto repassar recursos para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Desta forma, na proposta inicialmente aprovada no Senado Federal, e que buscamos aprimorar neste relatório, objetivava-se distinguir estas transferências em duas modalidades distintas:

❖ **emendas a título de doação**, cujos recursos seriam repassados sem qualquer intermediação, independentemente da celebração de convênio ou instrumento congênere, sendo que pertenceriam ao ente federado no ato de sua efetiva transferência, ato este de responsabilidade do órgão do Governo Federal que é responsável institucionalmente pelas transferências constitucionais, tais como os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM). Os recursos

transferidos não integrariam a base de cálculo da receita do Estado ou do Distrito Federal para fins de repartição com outras esferas de governo.

A aplicação dos recursos seria fiscalizada pelos órgãos de controle interno, respectivamente nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, bem como pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes públicos sob suas jurisdições;

❖ **emendas com finalidade de despesa definida,** cujos recursos seriam aplicados pelo ente federado de forma vinculada à ação definida na emenda parlamentar, vedado o seu emprego no pagamento de despesas com pessoal, ativo e inativo, e com pensionistas. Assim como no caso das emendas a título de doação, os recursos transferidos com finalidade definida não integrariam a base de cálculo da receita do Estado ou do Distrito Federal para fins de repartição com outras esferas de governo.

A aplicação dos recursos transferidos aos entes federados subnacionais por meio de emendas parlamentares individuais impositivas com finalidade de despesa definida seria fiscalizada pelos órgãos de controle interno federais e pelo Tribunal de Contas da União.

O Presidente desta Comissão Especial, Deputado Eduardo Bismarck, em comum acordo com esta relatoria e com a anuência indispensável dos demais integrantes deste Colegiado, decidiu pela realização de audiências públicas para colher maiores subsídios sobre a consistência jurídica e o alcance da medida, sem perder de vista o objetivo de acelerar a aprovação da matéria nesta Casa.

A **primeira audiência pública** foi realizada nesta Comissão Especial, no dia 25 de setembro de 2019, para serem ouvidos o Dr. Gustavo de Queiroz Chaves, Secretário Federal de Controle Interno Adjunto da Controladoria-Geral da União, e a Dra. Tatiana Thome de Oliveira, Vice-Presidente de Governo da Caixa Econômica Federal – CEF.

O Dr. Gustavo de Queiroz Chaves salientou em breves palavras a importância e a oportunidade do debate, levando-se em conta o grau de assimetria especialmente entre os Municípios, o que não permite a possibilidade de uma solução única para todos os casos, vis a vis a necessidade de se assegurar na execução de projetos, qualidade, segurança e atenção às questões ambientais, mas reconhece a complexidade dos processos, algo decorrente de um número muito expressivo de regras impostas à Caixa Econômica como mandatária na União na fiscalização e no acompanhamento da execução de projetos nos Estados e Municípios com recursos repassados pela União.

A Dra. Tatiana Thome de Oliveira, Vice-Presidente de Governo da Caixa Econômica Federal – CEF, em exposição mais prolongada, procurou explicar as razões de atrasos em relação à liberação de recursos, inclusive de emendas parlamentares, como também em relação aos custos cobrados pela instituição

financeira dos entes beneficiários, no exercício do papel de mandatária da União, algo que certamente foi um dos fatores que ensejaram a aprovação da PEC no Senado Federal.

Em sua exposição, a representante da CEF admitiu os problemas de custos e dos atrasos na execução de emendas parlamentares, mas destacou que parcela importante destes problemas é proveniente da crescente complexidade do marco regulatório a ser seguido como mandatária da União, partindo de 11 instrumentos normativos, em 1996, para os atuais 187, que incluem leis, portarias e outros, cuja aplicação não leva em conta o montante dos recursos, a complexidade e o porte dos investimentos.

Segundo a expositora, a taxa cobrada pela CEF, que variava de 2,5% a 11,7% sobre o valor das emendas, reflete também a excessiva burocracia imposta pelo atendimento ao marco regulatório, mas manifestou sua preocupação com a execução das emendas sem a participação da CEF diante da ausência, principalmente nos Municípios, de qualificação dos servidores e capacidade técnica local, o que poderia aumentar os custos e colocar em risco a qualidade dos investimentos, como ocorria no passado.

A **segunda audiência pública** foi realizada no dia 2 de outubro de 2019, com as presenças dos Srs. Glademir Aroldi, Presidente da Confederação Nacional dos Municípios – CNM, Asiel Araújo, Secretário de Relações de Governo da Prefeitura de Macapá/AP, representando a Frente Nacional de Prefeitos – FNP, e do Sr. Julvan Lacerda, 1º Vice-Presidente da CNM e Presidente da Associação Mineira de Municípios.

Abrindo as exposições, o Sr. Glademir Aroldi manifestou de pronto o apoio incondicional da Confederação Nacional dos Municípios à Proposta de Emenda Constitucional nº 48-A, salientando a importância da medida e seu alcance para os 5.568 Municípios brasileiros. Segundo o expositor, é preciso imprimir celeridade no repasse de recursos por meio das emendas parlamentares aos Municípios, havendo casos nos quais estes recursos acabam sendo liberados para as Prefeituras muitas vezes 46 meses após o seu empenho no Governo Federal.

Um ponto importante apontado pelo expositor diz respeito à preocupação excessiva com a fiscalização e controle da aplicação de recursos repassados pela União aos Municípios por meio das emendas parlamentares, entendendo que se trata de uma redundância desnecessária que acaba atrasando a aplicação dos recursos e encarecendo ainda mais os custos dos investimentos já que este tipo de fiscalização poderia ser conduzido pelos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, pelo Ministério Público e pelas Câmaras Municipais.

De sua parte, o Sr. Asiel Araújo, Secretário de Relações de Governo da Prefeitura de Macapá/AP, na oportunidade representando a Frente Nacional de Prefeitos – FNP, em alentada exposição, elogiou a validade da medida, defendendo a sua promulgação o mais rápido possível.

Segundo o representante da FNP, a PEC beneficiará os Municípios de todos os portes, e a simplificação dos procedimentos e da fiscalização na liberação e na aplicação dos recursos transferidos por meio de emendas parlamentares individuais insere-se em novo paradigma no ato de gerir a coisa pública, sendo importante contribuição para se interromper ou reduzir a avalanche de obras paralisadas ou inacabadas em todo o País, muitas vezes provocada pela excessiva burocratização ou pela complexidade dos marcos regulatórios o que acaba interrompendo ou adiando a chegada de recursos na ponta.

A injeção direta de recursos nos governos locais serve, segundo o representante da FNP, de estímulo aos gestores, sobretudo para alavancar os investimentos públicos em infraestrutura ou em equipamentos públicos, sem maiores intermediações, os quais têm efeitos mais eficazes sobre a atividade econômica local, com geração de emprego e renda, do que os gastos gerados nas atividades de controle e fiscalização, como sói ocorrer nas exitosas transferências fundo a fundo, na área de saúde, ou nos repasses de recursos do FPM ou do FPE.

Nesta mesma linha discorreu nesta Comissão o Sr. Sr. Julvan Lacerda, 1º Vice-Presidente da CNM e Presidente da Associação Mineira de Municípios, citando casos de Prefeitos de Minas Gerais que se queixam dos elevados custos cobrados pela CEF descontados nos repasses por meio das emendas parlamentares.

A **terceira Audiência Pública** foi realizada no dia 9 de outubro de 2019, com as presenças dos Srs. Marcelo Almeida de Carvalho, da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana do TCU; Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador do Ministério Público de Contas junto ao TCU; Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, Presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON); Joaquim Alves de Castro Neto, Presidente do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás e Vice-Presidente da Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (ABRACOM); e Rodrigo Medeiros de Lima, Diretor-Adjunto da Associação Nacional do Ministério Público de Contas - AMPCON.

Em sua exposição, o Sr. Marcelo Almeida de Carvalho, da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana do TCU, chamou a atenção para os gargalos e exigências rigorosas que têm sido adotadas no controle e fiscalização dos repasses via transferências por conta da lei orçamentária, reconhecendo também que não devem ser exigidos nos repasses dos recursos via emendas parlamentares, geralmente em torno de um valor médio de R\$ 500 mil, os mesmos processos de controle e fiscalização que são adotados para investimentos que envolvem milhões ou até bilhões de reais, o que acaba atrasando o cronograma físico e financeiro de execução dos investimentos em 5 a 6 anos.

Além do mais, ele faz menção à redução dos custos cobrados pela CEF, cujo teto cairá de 11.7% para 4,5%, algo que deverá ser facilitado com a plataforma + Brasil e com a possibilidade de abrir estes serviços para consultorias privadas.

O Sr. Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador do Ministério Público de Contas junto ao TCU, apesar de algumas restrições feitas ao projeto, destacou a importância do debate, classificando-o como dos mais nobres do Congresso Nacional neste ano por envolver um tema que tem impacto direto na vida do cidadão. Concordou com o antecessor sobre os excessivos controles sobre a aplicação de recursos provenientes de emendas parlamentares, entendendo que tais controles passaram do ponto ótimo e por isto devem de fato ser revistos. Merecem destaque os apontamentos feitos pelo expositor em relação ao oferecimento de emendas a título de doação, sugerindo algumas restrições ao emprego dos recursos, como a vedação de aplicação em despesas de pessoal, no pagamento do serviço da dívida, visando à priorização dos gastos em investimentos, algo que poderia mitigar os riscos de uma possível inconstitucionalidade da medida.

Na sequência, fez uso da palavra o Sr. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, Presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). Segundo ele, a gênese que ensejou a apresentação da PEC em epígrafe devem ter sido as dificuldades encontradas pelos Municípios no acesso efetivo e tempestivo aos recursos do OGU por meio das emendas parlamentares.

O ilustre Presidente da ATRICON reconhece a necessidade de novo pacto federal e neste contexto destaca a importância de estreitar os laços de colaboração entre os entes federados por meio de medidas partidas da União em favor dos Estados e Municípios em um cenário de escassez. O expositor faz ressalvas ao texto encaminhado pelo Senado Federal semelhantes às expostas pelo Procurador do Ministério Público de Contas junto ao TCU.

O Sr. Joaquim Alves de Castro Neto, Presidente do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás e Vice-Presidente da Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (ABRACOM), manifestou posições próximas às que foram apresentadas em relação aos cuidados que devem ser observados no repasse de recursos para livre aplicação. Além disto, salientou os avanços tecnológicos nos trabalhos dos Tribunais de Contas que permitem a eles cuidarem da fiscalização da aplicação de recursos repassados a título de doação, nos termos da PEC encaminhada pelo Senado Federal.

O Sr. Rodrigo Medeiros de Lima, Diretor-Adjunto da Associação Nacional do Ministério Público de Contas – AMPCON, encerrou a fase de exposição na audiência pública, concordando com a tese de que devem ser mais simplificados os procedimentos relacionados à liberação de recursos por meio de emendas parlamentares. A seu ver, os atrasos na liberação dos recursos acabam tendo impacto negativo no próprio custo de execução de investimentos, especialmente quando envolvem contrapartidas dos Municípios, além de criarem uma frustração no atendimento de demandas da população local.

Em relação aos problemas de equidade, ele entende que este não é um problema particular das emendas transferidas a título de doação, já que é comum às demais emendas, ainda que associadas a programas nacionais nas diversas áreas de intervenção do Poder Público. Para o expositor, os repasses por

meio das emendas parlamentares, que não têm natureza recorrente, não devem financiar despesa de natureza recorrente, para não comprometer os futuros orçamentos.

No dia 16 de outubro de 2019, ocorreu a **quarta Audiência Pública** na Comissão Especial, com a participação dos Srs. Ernesto Carneiro Preciado, Coordenador-Geral de Análise, Informações e Execução de Transferências Financeiras Intergovernamentais da Secretaria do Tesouro Nacional; Geraldo Aires da Silva Junior, Diretor da Associação Nacional dos Engenheiros e Arquitetos da Caixa Econômica Federal - ANEAC; Jair Pedro Ferreira, Presidente da Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa – FENAE; Mairton Antônio Garcia Neves, Presidente da Federação Nacional das Associações dos Gestores da CAIXA - FENAG; e da Sra. Anna Claudia de Vasconcellos, Presidente da Associação Nacional dos Advogados da Caixa Econômica Federal – ADVOCEF.

O Sr. Ernesto Carneiro Preciado, Coordenador-Geral de Análise, Informações e Execução de Transferências Financeiras Intergovernamentais da Secretaria do Tesouro Nacional salientou que o Ministro de Estado da Economia, Paulo Guedes, não faz maiores objeções à aprovação da PEC por entender que a proposta é consentânea com o novo formato que deve ser dado ao pacto federativo, menor concentração de recursos na esfera federal em favor dos entes federados subnacionais. O representante da STN fez algumas ponderações que se assemelham com o que foi colocado em outras audiências, tais como ênfase na aplicação dos recursos em investimentos, vedação de aplicação em despesas de pessoal e no serviço da dívida. Além disto, o representante da STN destacou a expertise da CEF na condição de mandatária da União no acompanhamento da liberação de recursos da União para os Estados e Municípios, que não deve ser ignorada, assim como destacou os avanços que vêm sendo feitos pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, na formação de um banco de projetos que podem ser utilizados pelos Municípios, como também no aprimoramento dos instrumentos de acompanhamento das transferências da União aos Estados e Municípios que podem facilitar o controle e a avaliação de resultados.

A Sra. Anna Claudia de Vasconcellos, Presidente da ADVOCEF, fez uso da palavra para destacar o trabalho da CEF como mandatária da União no controle e fiscalização da aplicação das transferências de recursos da União para Estados e Municípios. Manifestou algumas preocupações com a aprovação da PEC e dos riscos que podem ser causados em relação ao equilíbrio do pacto federativo, pela ausência de critérios objetivos na distribuição de recursos entre os entes federados, como também manifestou sua preocupação em relação à capacidade técnica dos Tribunais de Contas Estaduais no acompanhamento e controle da aplicação dos recursos transferidos por meio de emendas parlamentares.

Na sequência, o Sr. Jair Pedro Ferreira, Presidente da FENAE, reconheceu o problema dos atrasos na liberação de recursos e a necessidade de simplificação das regras e procedimentos de acompanhamento e fiscalização da aplicação de recursos, mas defendeu o papel da CEF no processo, inclusive na capacitação dos

técnicos locais, como estratégia para agilizar e encurtar o tempo entre a liberação dos recursos e sua aplicação.

O Sr. Geraldo Aires da Silva Junior, Diretor da ANEAC, salientou a importância de se assegurar que os recursos das emendas parlamentares sejam destinados para obras, serviços de engenharia e aquisição de equipamentos. Destacou o trabalho da CEF na assistência técnica aos entes federados, trabalho, a seu ver, mais importante, que o controle da aplicação dos recursos. Neste escopo, ele chama atenção para o trabalho que pode ser feito principalmente com os Municípios com população até oitenta mil habitantes por meio de capacitação do corpo técnico de associações regionais de Municípios.

No dia 23 de outubro de 2019, foi realizada a **quinta Audiência Pública** na Comissão Especial, com a participação dos Srs. André Camillo, Advogado da União dos Vereadores do Brasil - UVB Brasil; e Rogério Rodrigues da Silva, Presidente da Associação Brasileira de Câmaras Municipais - ABRACAM.

O Sr. André Camillo discorreu sobre a importância da proposta e sua contribuição ao processo de descentralização de recursos públicos em favor dos Estados e Municípios, reafirmando pontos que já foram abordados em outras audiências públicas, como a destinação prioritária dos recursos para investimentos e a vedação para a aplicação dos recursos em despesas de pessoal ou no serviços da dívida pública.

Já o Sr. Rogério Rodrigues da Silva evidenciou alguma resistência em relação aos propósitos da PEC, entendendo que a livre aplicação dos recursos de emendas parlamentares pode ser um estímulo para a malversação de recursos públicos, entendendo que o cenário vigente com a participação da CEF na fiscalização da execução dos convênios assegura o respeito às regras estabelecidas pela União.

Por último, não menos importante, por delegação dos nobres membros desta Comissão Especial, participamos de um produtivo Seminário em Belo Horizonte, na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, sob a Presidência do Deputado Agostinho Patrus, com a participação de Deputados Federais e Estaduais, além do ilustre Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Conselheiro Mauri José Torres Duarte, do Prefeito Julvan Lacerda, Presidente da Associação Mineira de Municípios, e de expressiva presença de Prefeitos e Vereadores oriundos de Municípios dos mais variados portes de todas as regiões do Estado. Em todas as manifestações, observou-se um apoio irrestrito às novas medidas previstas na PEC nº 48-A, inclusive do Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Conselheiro Mauri José Torres Duarte, que afirmou que os TCEs estão equipados e preparados para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos provenientes de emendas parlamentares nos Estados e nos Municípios.

Cabe ainda registrar neste relatório que o nobre Deputado Vermelho apresentou nos termos regimentais uma Emenda à PEC nº 48-A que tem como objetivo de estender o procedimento nela previsto para as emendas impositivas de bancada.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Antes de iniciar a análise objetiva de mérito da matéria em tela abrimos um apertado parêntese para afirmar que não podemos permitir escapar uma oportunidade para adotar medidas efetivas para mitigar os problemas trazidos pela dura realidade fiscal dos entes federados subnacionais e avançarmos mais um degrau na modelagem de novo pacto federativo, especialmente agora que o próprio Ministro de Estado da Economia acena e manifesta firmemente a sua convicção de que é preciso descentralizar os recursos em favor dos Estados e Municípios.

Os antecedentes históricos que levaram o Congresso Nacional a debater o cumprimento obrigatório das emendas parlamentares individuais teve sua gênese na edição da PEC nº 22, de 2000, que teve como primeiro signatário o Senador Antônio Carlos Magalhães.

Na execução das programações discricionárias relativas a custeio e investimento no âmbito das transferências aos Municípios, incluindo repasses por meio das emendas parlamentares, registrou-se uma média em torno de 76% no empenho em relação às dotações autorizadas no período de 2000 a 2010. No entanto, entre 2011 e 2013, esta média de execução caiu em mais de 20 pontos percentuais, atingindo os menores níveis de empenho, chegando a pouco mais da metade da programação, conforme podemos observar nos números abaixo.

Média de Execução das Programações Discricionárias			
Transferências a Municípios			
Custeio (GND 3) e Investimentos (GND 4)			
Valores em R\$ Milhões			
Período	Autorizado	Empenhado	% Emp
Discricionárias			
2000-2010	9.483,2	7.243,3	76,4%
2011-2013	15.763,8	8.509,0	54,0%
2014-2018	11.108,4	8.604,5	77,5%
Emendas Individuais Impositivas			
2014-2018	6.617,1	4.959,0	74,9%
Emendas de Bancada Impositivas			
2017-2018	766,3	648,0	84,6%

Fonte: SIAFI

Para mudar tal realidade, o Congresso Nacional incluiu na lei de diretrizes orçamentárias para o ano de 2014 a obrigatoriedade de execução das emendas individuais, levando mais tarde a matéria a ser recepcionada em sede constitucional por meio da EC nº 86, de 2016.

A partir de então, o empenho das emendas recuperou o patamar médio anterior de 75% entre 2014 e 2018, ficando sem execução apenas aquelas com impedimentos técnicos insuperáveis e as atingidas pelos contingenciamentos.

Com o sucesso alcançado no tratamento das emendas individuais, o Congresso Nacional decidiu também que as emendas de bancadas passariam a obedecer a mesma trajetória, primeiramente nos textos das LDOs, à condição de impositividade e passou a apresentar médias de execução de quase 85% nos anos de 2017 e 2018, para, em seguida, ser recepcionada em sede constitucional por meio da Emenda Constitucional nº 100, de 2019.

Superada a baixa execução orçamentária das emendas individuais, a efetividade da entrega dos bens e serviços às comunidades beneficiárias por meio destas programações ainda não foi alcançada, pois a execução financeira dos investimentos se mostrou excessivamente demorada, levando cerca de cinco anos para atingir uma média de 76% dos recursos liberados, como vemos no quadro abaixo.

EXECUÇÃO DE PROGRAMAÇÕES DECORRENTES DE
EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS
DESPESAS DE CAPITAL (INVESTIMENTOS + INVERSÕES FINANCEIRAS)
EXERCÍCIOS 2014 A 2018
(VALORES CORRENTES EM R\$ 1,00)

ITEM	VALORES MÉDIOS	%
DOTACAO AUTORIZADA	6.911.743.214	
DESPESAS EMPENHADAS	4.865.645.082	70,4%
DESPESAS PAGAS NO EXERCÍCIO DA EMENDA	439.723.607	9%
PAGAMENTOS DE RAP NO 1º EXERCÍCIO	1.852.568.978	38%
PAGAMENTOS DE RAP NO 2º EXERCÍCIO	867.503.265	18%
PAGAMENTOS DE RAP NO 3º EXERCÍCIO	305.612.063	6%
PAGAMENTOS DE RAP NO 4º EXERCÍCIO	221.531.207	5%
PAGAMENTOS TOTAIS AO FINAL DE 5 EXERCÍCIOS	3.686.939.120	76%

Fonte: SIAFI

As emendas destinadas a obras, como a pavimentação de ruas, construção de hospitais, áreas de esporte e lazer, bem como aquelas para aquisição de equipamentos, como patrulhas mecanizadas, tem a sua execução por meio da Caixa Econômica Federal, como instituição financeira mandatária do Governo Federal, para o acompanhamento de todo o processo de execução.

O aumento de volume de recursos para acompanhamento pela CEF e o nível elevado de exigências burocráticas para sua execução, em função do complexo marco regulatório, acabaram por criar um desestímulo à indicação das emendas para investimentos, aumentando a concentração (indesejável) em gastos com custeio. A título de ilustração, **em 2014**, quase **90%** dos recursos das emendas foram destinados aos investimentos, percentual reduzido drasticamente para **apenas a metade em 2019**, o que pode ser visualizado nos números abaixo.

EMENDAS INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS

ANO	Custeio		Investimento		Total
	R\$ Milhões	%/Total	R\$ Milhões	%/Total	
2014	1.088,3	13%	7.583,4	87%	8.671,6
2015	1.537,6	16%	8.127,8	84%	9.665,4
2016	2.132,7	23%	6.971,3	77%	9.104,0
2017	2.536,9	28%	6.561,8	72%	9.098,7
2018	3.459,4	39%	5.314,5	61%	8.773,9
2019	4.446,5	49%	4.697,3	51%	9.143,8

Dotações Autorizadas decorrentes de Emendas Individuais Impositivas
Fonte: SIAFI

A alteração dessa realidade, com a viabilização da entrega efetiva de bens e serviços às comunidades atendidas pelas emendas parlamentares individuais, sem se olvidar dos mecanismos eficientes de fiscalização da aplicação dos recursos, é a principal preocupação do Substitutivo que estamos ora apresentando ao exame de nossos pares nesta Comissão.

Vamos, então, passar de imediato ao exame de mérito da matéria depois da descrição sumária do teor da PEC nº 48-A, do Senado Federal em nosso relatório, e após discorrermos de modo mais resumido sobre as atividades desenvolvidas nesta Comissão Especial, com especial ênfase no que foi apresentado e discutido pelos ilustres convidados ao longo das Audiências Públicas realizadas no Plenário desta Comissão Especial e no Seminário ocorrido na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Como temos salientado, procuramos, democraticamente, em comum acordo com o Presidente desta Comissão Especial, Deputado Eduardo Bismarck, com quem dividimos a autoria deste Parecer, ouvir atentamente ao longo de nosso trabalho e das audiências públicas, e no Seminário ocorrido na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, as partes diretamente interessadas na matéria: representantes da área econômica do Poder Executivo, da Caixa Econômica Federal, do Tribunal de Contas da União e de Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, inclusive as respectivas associações, Prefeitos e Vereadores e as entidades que congregam os interesses dos Municípios, como a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e a Frente Municipal de Prefeitos – FNP.

Em face disto, estamos convictos de que o Substitutivo que estamos oferecendo à PEC nº 48-A, anexo ao presente parecer, reflete o pensamento majoritário dos eminentes membros deste Colegiado.

Consideramos ainda as relevantes contribuições oferecidas pelos ilustres convidados que compareceram às audiências públicas e demonstraram a necessidade de se promover alguns ajustes importantes no texto encaminhado pelo Senado Federal, com o cuidado adicional de emprestar segurança jurídica ao texto para que ele não seja objeto de questionamentos futuros.

Há um consenso entre os que se debruçaram no exame da proposta do Senado Federal que ela pode ser aperfeiçoada em relação ao que ali foi estabelecido sobre as transferências aos Estados, Distrito Federal e Municípios por meio de emendas parlamentares individuais impositivas, em especial no caso das emendas sob o título de doação, sem a celebração de convênios ou instrumentos congêneres.

Desse modo, nosso substitutivo estabelece uma nova sistemática para que as emendas parlamentares individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária passem a alocar recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios sem a necessidade de realização de convênios ou instrumentos congêneres, na forma que passamos a denominar transferência especial, sem prejuízo de opção pela forma como atualmente ocorre, ou seja, mediante transferência com finalidade definida, ambas espécies de transferências obrigatórias já definidas no § 16 do art. 166 da Constituição Federal.

Por oportuno, alguns dos expositores levantaram a hipótese de uma possível inconstitucionalidade em relação ao equilíbrio federativo na adoção da transferência especial por meio das emendas individuais impositivas.

Em relação aos apontados problemas de equidade, concordamos em gênero, número e no caso, como gostava de dizer o saudoso Deputado Roberto Campos, com a posição do Dr. Rodrigo Medeiros de Lima, Diretor-Adjunto da Associação Nacional do Ministério Público de Contas – AMPCON, que de modo muito convincente entende que este não é um problema particular das emendas transferidas a título de doação, já que é comum às demais emendas, ainda que associadas a programas nacionais nas diversas áreas de intervenção do Poder Público.

Para o Dr. Rodrigo Medeiros, com o que também concordamos, é importante que tais repasses por meio das emendas parlamentares, por não terem natureza recorrente no tempo, não devem financiar despesa de natureza recorrente, para não comprometerem os futuros orçamentos, daí a preferência pela sua aplicação em investimentos de interesse da população local.

Diante disto, achamos por bem impor restrições mais severas para a realização destas transferências à conta do OGU.

Os recursos repassados não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo e com pensionistas, nos termos do § 13 do art. 166 da Constituição Federal, e de endividamento do ente federado, sendo, portanto,

vedada, em qualquer caso, a aplicação desses recursos no pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas, e, ainda, de encargos referentes ao serviço da dívida, tais como amortização e juros.

Outra restrição importante que responde de forma objetiva a questionamentos desta ordem feitos ao longo das audiências públicas consta formalmente do substitutivo: 70% dos recursos das transferências especiais deverão ter aplicação final em despesas de capital, excetuado, naturalmente, o pagamento de amortizações da dívida pública do ente federado. Isto significa que estes recursos serão aplicados em obras públicas, na compra de equipamentos e outros investimentos.

Os 30% restantes podem ser aplicados em despesas de custeio, mas não podem ser destinados ao pagamento de despesas com pagamento de pessoal e encargos sociais ou de juros da dívida pública.

Cuidamos, contudo, de oferecer tratamento diferenciado no que concerne ao controle dos recursos provenientes de “transferências especiais” os quais terão sua aplicação fiscalizada:

I – pelos órgãos de controle interno, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios; e

II – pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios junto aos entes federados sob suas respectivas jurisdições.

O Presidente do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, Dr. Joaquim Alves de Castro Neto, informou neste Colegiado que não há qualquer entrave de natureza técnica para que os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios assumam esta responsabilidade adicional, auxiliados cada vez mais por plataformas digitais que aumentam a eficácia da fiscalização com custos mais reduzidos. Esta também foi a posição manifestada pelo Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, o Conselheiro Mauri Torres, no Seminário já mencionado realizado na Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Em relação ainda a este assunto, o Senado Federal começa a se debruçar sobre o exame da PEC do Pacto Federativo nº 188, de 2019 (a partir de texto sugerido pelo Poder Executivo àquela Casa) que, entre outros pontos de natureza fiscal, estabelece no texto uma relação sistêmica entre o Tribunal de Contas da União e seus congêneres estaduais e municipais, conforme podemos observar *in verbis*:

"Art. 71. Compete ao Tribunal de Contas da União:

.....

XII - consolidar a interpretação das leis complementares de que tratam os arts. 163, 165, § 9º, e 169, por meio de Orientações Normativas que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terão efeito vinculante em relação aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

.....

§ 5º Da decisão de Tribunal de Contas dos Estados, do Distrito Federal, ou de Tribunal ou Conselho de Contas dos Municípios, que contrariar a orientação normativa ou que indevidamente a aplicar, caberá, na forma da lei de que trata inciso XII do caput, reclamação ao Tribunal de Contas da União que, julgando-a procedente, anulará a decisão reclamada e fixará prazo para que outra seja proferida.

.....”

Já no caso das transferências com finalidade definida a aplicação dos recursos permanece fiscalizada pelos órgãos de controle interno federal e pelo Tribunal de Contas da União.

Ainda em relação ao Substitutivo, introduzimos a possibilidade de o ente federado beneficiário da transferência especial firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária destas programações, o que permite inserir também a CEF neste contexto, na linha já sugerida pelo Sr. Geraldo Aires nesta Comissão Especial, aproveitando-se a indiscutível expertise da Caixa Econômica Federal neste aspecto.

Outro ponto destacado, e introduzido no art. 2º do substitutivo, assegura, ainda no primeiro semestre do ano subsequente à publicação da Emenda Constitucional resultante da presente proposição, o pagamento de pelo menos o montante mínimo equivalente a 60% (sessenta por cento) referentes às transferências especiais.

Não maiores óbices do ponto de vista da admissibilidade em relação à Emenda nº 1, cujo primeiro signatário é o Deputado Vermelho, pois verificamos que respeita os requisitos formais previstos da Constituição Federal, em especial o disposto inciso I do § 4º do art. 60, por não implicar qualquer risco ao equilíbrio federativo.

No entanto, somos forçados a sugerir a rejeição, no mérito, da emenda apresentada pelo nobre Deputado Vermelho, membro destacado deste Colegiado, em relação a adotar os procedimentos aqui expostos para os repasses aos entes federados por meio de emendas de bancada, pelos motivos elencados em seguida, pedindo a todos antecipadas vênias em função da complexidade da matéria e da necessidade de esgotá-la em um texto um pouco mais longo.

As emendas parlamentares, como sabemos, são classificadas em individuais e coletivas, conforme a autoria derive de parlamentar específico ou de colegiado de parlamentares de cada unidade da federação ou integrantes de comissão temática das Casas Legislativas. A partir das ECs nº 86, de 2015, e nº 100, de 2019, as emendas individuais e parcela das emendas de bancada passaram a ter obrigatoriedade de execução. A constitucionalização do tema, contudo, não alterou o alcance que tais pleitos. Vale dizer, em função da reduzida disponibilidade de recursos e da significativa pulverização em termos de quantidade de emendas, as

individuais atendem pequenas e pontuais demandas comunitárias dos Municípios, enquanto que as de bancada, com maior volume de recursos, tendem a propor soluções de maior envergadura para a região representada pelo conjunto dos parlamentares.

Tal segregação é observada nas normas que regem a apresentação de emendas no Congresso Nacional. Segundo tais normas, as emendas de bancada devem se ater a *“matérias de interesse de cada Estado ou do Distrito Federal”* (cf. art. 46 da Res. nº 01, de 2006-CN), *“identificar de forma precisa o seu objeto, vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada”* (cf. inciso II do art. 47 da Res. nº 01, de 2006-CN) e devem conter na justificação *“a) os elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais; b) o valor total estimado, a execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução a realizar, em caso de projeto; c) as demais fontes de financiamento da ação e as eventuais contrapartidas”* (cf. inciso V do art. 47 da Res. nº 01, de 2006-CN).

Nada semelhante é exigido para a apresentação de emendas individuais. Dessa forma, a modalidade de *“transferência especial”*, não se compatibiliza, a nosso juízo, com as regras vigentes no Congresso Nacional para aplicação no caso das emendas de bancadas.

A EC nº 100, de 2019, ao disciplinar a obrigatoriedade de execução de emendas de bancada, estabeleceu que tais programações, *“quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento”* (cf. § 20 do art. 166 da CF).

Fica, pois, visível a intenção de fortalecer a representação estadual, com a garantia de recursos federais para atendimento de investimentos estruturantes de natureza regional para o ente federativo, o que não se coaduna com a simples transferência de recursos sem atrelamento a despesas específicas ou políticas de governo.

Por fim, e por oportuno, a extensão do novo instituto para abrigar também as emendas de bancada foi discutida e rejeitada no Senado Federal. Na 1ª versão da PEC levada ao Plenário do SF, o § 19 do art. 166 previa a aplicação de *“doações”* para todas as emendas impositivas, inclusive para emendas de bancada.

Entretanto, ponderações foram apresentadas à ampliação do alcance da PEC – em especial por parte dos Senadores Espiridião Amin, Fernando Bezerra, Humberto Costa, Rose de Freitas e Simone Tebet.

Diante disso, o Relator, Senador Rodrigo Pacheco, se pronunciou da seguinte forma:

“Sr. Presidente, a proposta é a seguinte. Peço a atenção ao Líder do Governo, ao Senador Roberto Rocha, que fez as ponderações aqui, e a todos os Senadores.

[...] **Houve objeção de diversos Senadores, absolutamente compreensível, e a proposta que eu faço é a seguinte: mantem-se o ajuste redacional proposto, substituindo-se a expressão "emendas impositivas" por "emendas individuais"** [concluindo pela exclusão das emendas de bancada em substitutivo].

Diante das razões expostas, que demonstraram ter sido o tema já exaurido e vencido no Senado Federal, não obstante as compreensíveis intenções do Dep. Vermelho, votamos pela admissibilidade da Emenda nº 1, e, no entanto, quanto ao mérito, pela sua rejeição.

Em face das inovações trazidas no decurso do debate da matéria nesta Comissão Especial, votamos pela aprovação da PEC nº 48-A, de 2019, nos termos do Substitutivo que ora apresentamos à consideração de nossos Pares.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado AÉCIO NEVES

Relator

**SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
Nº 48-A, DE 2019**

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 do orçamento anual.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 166-A:

“Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei do orçamento poderão alocar recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios por meio de:

I - transferência especial; ou

II - transferência com finalidade definida.

§ 1º Os recursos transferidos na forma do *caput* não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 13 do art. 166, e de endividamento do ente federado, sendo vedada em qualquer caso a aplicação dos recursos a que se refere o *caput* no pagamento de:

- I – despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e
- II - encargos referentes ao serviço da dívida.

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo, os recursos:

I – serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III - terão aplicação em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 7º.

§ 3º O ente federado beneficiário da transferência de que trata o inciso I do *caput* deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, os recursos:

I – serão vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e

II – serão aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

§ 5º Os recursos transferidos na forma do inciso I do *caput* deste artigo terão sua aplicação fiscalizada:

I – pelos órgãos de controle interno, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios; e

II – pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios junto aos 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.

§ 7º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do *caput* deste artigo deverão ter aplicação em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º do *caput*.”

Art. 2º No exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Emenda Constitucional, fica assegurada, no primeiro semestre, a transferência financeira em montante mínimo equivalente a 60% (sessenta por cento) dos recursos de que trata o inciso I do *caput* do art. 166-A.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor em 1º de janeiro do ano subsequente ao de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado AÉCIO NEVES

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 048-A, de 2019, do Senado Federal, que "altera o art. 166 da Constituição Federal para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei do orçamento anual", em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela admissibilidade da Emenda nº 1 e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo, da Proposta de Emenda à Constituição nº 48-B, de 2019, e pela rejeição da Emenda nº 1, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Aécio Neves.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Eduardo Bismarck - Presidente; Herculano Passos, Delegado Pablo e Benes Leocádio - Vice-Presidentes; Aécio Neves - Relator; Aluisio Mendes, Beto Pereira, Carlos Henrique Gaguim, Christino Aureo, Dagoberto Nogueira, Danilo Cabral, Eduardo Braide, Euclides Pettersen, Fábio Ramalho, General Peternelli, Geninho Zuliani, Júlio Cesar, Luizão Goulart, Otaci Nascimento, Otto Alencar Filho, Pedro Westphalen, Roman e Zé Neto - Titulares; Angela Amin, Carlos Zarattini, Lafayette de Andrada, Silvio Costa Filho e Vermelho - Suplentes.

Sala da Comissão, em 12 de novembro de 2019.

Deputado EDUARDO BISMARCK
Presidente

SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO ESPECIAL À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 48-B, DE 2019

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 do orçamento anual.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 166-A:

“Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei do orçamento poderão alocar recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios por meio de:

I - transferência especial; ou

II - transferência com finalidade definida.

§ 1º Os recursos transferidos na forma do *caput* não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 13 do art. 166, e de endividamento do ente federado, sendo vedada em qualquer caso a aplicação dos recursos a que se refere o *caput* no pagamento de:

I – despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e

II - encargos referentes ao serviço da dívida.

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo, os recursos:

I – serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III - terão aplicação em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 7º.

§ 3º O ente federado beneficiário da transferência de que trata o inciso I do *caput* deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, os recursos:

I – serão vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e

II – serão aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

§ 5º Os recursos transferidos na forma do inciso I do *caput* deste artigo terão sua aplicação fiscalizada:

I – pelos órgãos de controle interno, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios; e

II – pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios junto aos 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.

§ 7º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do *caput* deste artigo deverão ter aplicação em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º do *caput*.”

Art. 2º No exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Emenda Constitucional, fica assegurada, no primeiro semestre, a transferência financeira em montante mínimo equivalente a 60% (sessenta por cento) dos recursos de que trata o inciso I do *caput* do art. 166-A.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor em 1º de janeiro do ano subsequente ao de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado EDUARDO BISMARCK

Presidente

Deputado AÉCIO NEVES

Relator