

Critérios de escolha de beneficiários de transferências voluntárias da União

Audiência Pública – CMO – 14/09/2023

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt
Consultor de Orçamentos

Objetivo

Discutir os critérios de escolha de beneficiários de transferências voluntárias da União, inclusive aqueles provenientes de emendas parlamentares

(Requerimento 2/2023 – CMO)

Focar na questão da seleção de beneficiários dentro de cada política, sem entrar no mérito da distribuição de recursos entre cada política pública

Contexto (princípio normativo)

Princípios constitucionais da igualdade perante a lei e da impensoalidade (arts. . 5º, I; 19, III, e 37, caput, CF)

[..] impõe à Administração Pública tratar igualmente a todos os que estejam na mesma situação fática e jurídica. Isso significa que os desiguais em termos genéricos e impensoais devem ser tratados desigualmente em relação àqueles que não se enquadram nessa distinção.

[..] o ato seja praticado sempre com finalidade pública, o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros.

Para qualquer tipo de transferência,
inclusive emendas

Meirelles, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**.
São Paulo: Malheiros, 2016. p. 98.

Contexto (norma programática já positivada)

Art. 92. A execução orçamentária e financeira, no exercício de 2023, das transferências voluntárias de recursos da União, cujos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada, inclusive aquelas destinadas genericamente a Estado, fica **condicionada** à prévia divulgação em sítio eletrônico, pelo concedente, dos **critérios de distribuição dos recursos, considerando os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela política pública**, demonstrando o cumprimento do disposto no § 6º do art. 89.

Art. 89 § 6º As transferências voluntárias priorizarão os entes com os menores indicadores socioeconômicos.

LDO/2023, em conteúdo que consta das LDOs pelo menos desde 2002

Problema básico

A regra fundamental já existe, com clareza e definição. Resta saber se essa norma programática é cumprida

E a constatação inevitável é que virou letra morta

(com a parcial exceção das transferências no âmbito do SUS)

Para qualquer tipo de transferência,
inclusive emendas

Virou letra morta.....

Não detectamos (fora do SUS) critérios publicados de distribuição de recursos entre beneficiários

Os “Manuais de Emendas” têm muita informação, mas nada sobre isso

Acórdãos 2359/2018-P
(Desenvolvimento Urbano) e
2695/2022-P (obras públicas
em geral)

TCU

Não há diagnóstico, justificativa, objetivo, critérios de intervenção e avaliação de custo e de efetividade

Relatório de avaliação da eficiência na alocação de recursos por meio de emendas parlamentares
2018. O.S. 201801707

CGU

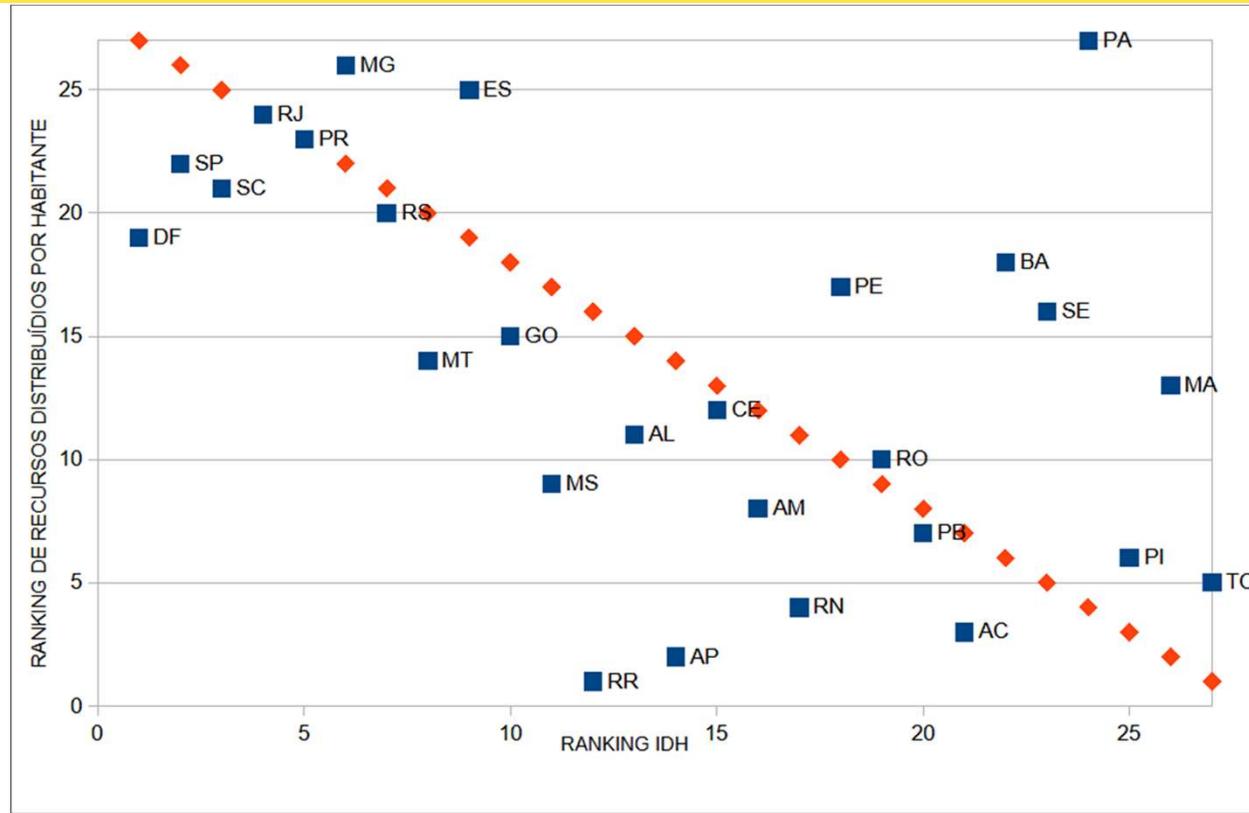
[..] a análise técnica de emendas individuais se concentra em aspectos formais do plano de trabalho, ou seja, em geral, não há avaliação das especificidades da localidade (público-alvo) com o intuito de atuar na redução das desigualdades regionais e sociais do Brasil. Para tanto, deveriam ser incorporados critérios que considerem as necessidades e disponibilidade de recursos da comunidade.



Virou letra morta.....

UM RECORTE
QUANTITATIVO

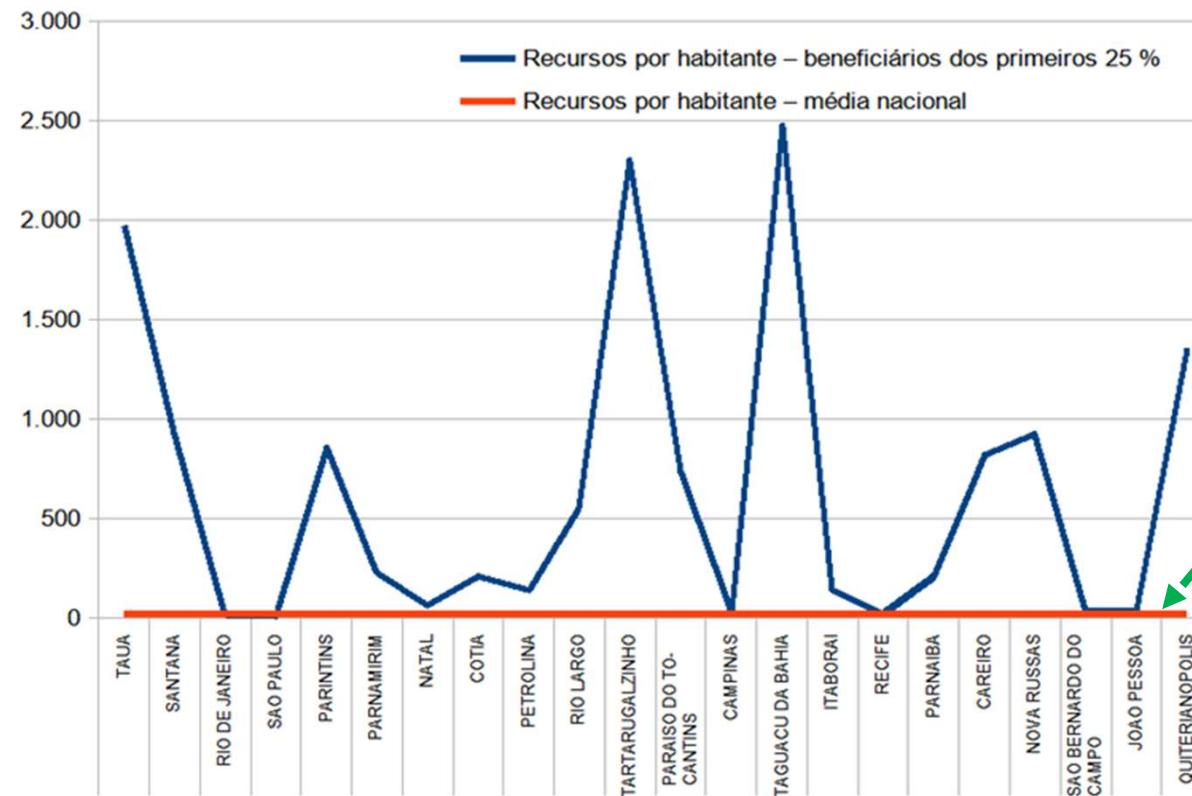
NT 66/2021



Posição no ranking do IDH x Posição no ranking
de recursos distribuídos por habitante

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS TOTAIS DO MDR SEM REGIONALIZAÇÃO
MUNICIPAL NA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - EXECUÇÃO DA LOA/2020

Virou letra morta.....



UM RECORTE
QUANTITATIVO

NT 66/2021

Média nacional
(R\$ 22,09)

Recursos distribuídos por habitante dos municípios mais beneficiados (que totalizaram 25% do valor distribuído)

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS TOTAIS DO MDR SEM REGIONALIZAÇÃO
MUNICIPAL NA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - EXECUÇÃO DA LOA/2020

Virou letra morta.....



Existem evidentemente inúmeras outras possibilidades melhores de avaliar empiricamente a falta de critérios de distribuição. Mas desconhecemos qualquer uma que tenha demonstrado a existência de uma lógica baseada em políticas públicas.

Em resumo:

- ❖ não há evidência objetiva de cumprimento da lei;
- ❖ os trabalhos de fiscalização conhecidos afirmam não ser cumprida a lei;
- ❖ os levantamentos quantitativos conhecidos mostram padrões em desconformidade com a lei

Virou letra morta.....

Orçamento

QUARTA-FEIRA, 25 DE MAIO DE 2022
O ESTADO DE S. PAULO

Governo ignora critérios técnicos na distribuição de caminhões

Indicações do bloco desconsideraram volume de lixo produzido por habitante para privilegiar seus redutos eleitorais



de empresas fantasmas. O Plano não respondeu aos questionamentos do jornal.

O esquema dos caminhões aponta também a ausência de uma política pública para aprimorar a gestão de resíduos sólidos nas cidades que mais demandam. Além disso, mostra o papel de identificar os

Os indícios de casos concretos de descumprimento da lei, por outro lado, são intermináveis.

Eleições 2022 | 'Desertos políticos'

SÁBADO, 17 DE SETEMBRO DE 2022

O ESTADO DE S. PAULO

Sem padrinhos políticos, 522 cidades carecem de verbas e ações públicas

Falta de representatividade atinge municípios onde vivem 13 milhões de pessoas; parlamentares privilegiam, com recursos federais, locais onde ganharam mais votos

FOLHA DE S.PAULO ★★

QUARTA-FEIRA, 8 DE FEVEREIRO DE 2023 A9

Doações da Codevasf vão parar em imóvel particular, diz CGU

Controladoria vê falta de fiscalização e de critério; estatal fala em interesse social

SEGUNDA-FEIRA, 6 DE JUNHO DE 2022

O ESTADO DE S. PAULO

Cidades sem saneamento, asfalto e emprego gastam milhões em shows

Cachês de até R\$ 800 mil são pagos a artistas com dinheiro enviado por deputados e senadores via 'emenda Pix'; prefeitos decidem o que fazer com valores sem transparência

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle

SENADO
FEDERAL



Outro problema (nas transferências a entes privados)

Art. 24. Para a celebração das parcerias previstas nesta Lei, a administração pública deverá realizar chamamento público para selecionar organizações da sociedade civil que torne mais eficaz a execução do objeto. (Redação original da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 - MROSC)



Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei. (redação dada pela Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015)

Se o chamamento público é o (único) critério lícito para selecionar parceiros, o que justifica exclui-lo meramente por ser emenda ?

Algumas falácia

“As emendas não têm critério mas o Executivo também não tem.....”

É exatamente esse o problema: a falta de critérios afeta a todas as transferências, independente de origem. Um erro não justifica o outro.

“A emenda não tem que seguir regras gerais porque o parlamentar é que conhece as necessidades da região”

A igualdade é entre todos os cidadãos de todas as regiões, e as necessidades têm de ser avaliadas em escala nacional pelo parlamento. Não há fundamento para uma delimitação prévia arbitrária de qual seja a região de interesse para distribuir uma certa “cota”.

O parlamentar individualmente “conhece”, no máximo, a sua região de atuação eleitoral dentro do Estado.

Algumas falácia

"Isso é impossível de implementar....."

Não existe nada inerente às políticas públicas que impeça elaborar e aplicar critérios objetivos de distribuição. Serão imperfeitos, como tudo na ação de governo, mas se fosse "impossível" não se fariam políticas públicas e sim gastos no escuro.

Exemplo de viabilidade: As transferências no âmbito do SUS obedecem, em sua maioria, a critérios epidemiológicos pactuados nas comissões tripartites, e nem por isso o sistema se paralisou.



FRAUDE VIA ORÇAMENTO SECRETO AVANÇA MAIS 300 MILHÕES

Deputados, senadores e procuradores pedem investigação do novo escândalo do orçamento secreto com verbas do SUS – mas esquema segue a todo vapor

COTÃO DA SAÚDE

Dinheiro destinado ao SUS é usado para beneficiar aliados do governo no Congresso

Domingo 15.5.2022 | O GLOBO

Tanto que, para os casos mais conspícuos de distribuição irregular, foi necessário recorrer à fraude direta nos sistemas de gestão



Em busca de soluções

“Você só fala o que está errado...”

Elaborar os critérios materiais de cada política pública subsidiada por transferências, evidentemente, é competência formal e material do órgão executor da política em cada momento do tempo.

Com a participação do parlamento fiscalizando e debatendo, evidentemente

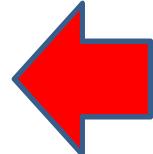
Mas é possível criar normas legislativas de natureza operacional (e não meramente programática) que elevem os custos de ignorar o princípio geral e ofereçam pautas inequívocas de conduta dos agentes com poder de decisão

Na linha geral de princípio já enunciada no requerimento desta audiência

[..] critérios técnicos que considerem a realidade socioeconômica e as necessidades específicas de cada região ou setor. Por exemplo, pode-se levar em conta indicadores como índices de desenvolvimento humano, taxas de pobreza, infraestrutura disponível, capacidade de gestão e resultados de políticas anteriores.

Em busca de soluções

I - a elaboração e a execução orçamentária e financeira dos entes da Federação, na implementação de políticas públicas finalísticas, inclusive por meio das transferências voluntárias de que trata o art. 25 desta Lei Complementar, ficam condicionadas:



a) à prévia aprovação e divulgação, em sítio eletrônico, pelo concedente, dos critérios de distribuição dos recursos, considerando, exclusivamente:

1. indicadores socioeconômicos da população beneficiada;
2. outros indicadores e parâmetros aplicáveis em função dos objetivos finalísticos da política pública em questão;
3. critérios e parâmetros relativos aos princípios de boa gestão financeira e preservação do patrimônio público.

✓ Procedimentos
✓ Parâmetros
objetivos a
observar

b) à observância dos critérios de que trata este parágrafo, tanto na alocação das programações orçamentárias quanto na sua efetiva distribuição;

PL 106/2021 - Complementar

Lei geral nacional de finanças públicas (alt. LRF)



Em busca de soluções

II – aplica-se a exigência [...]:

- a) tanto à especificação nominal dos beneficiários nas programações orçamentárias quanto à alocação de recursos provenientes de programações que não identifiquem nominalmente as pessoas ou localidades beneficiadas; e
- b) independentemente do caráter de execução obrigatória ou não da programação em questão, constituindo a sua inobservância impedimento técnico insuperável, obstando a execução de qualquer programação orçamentária.

✓ Atinge toda
a despesa

III – os critérios de que trata o inciso I serão definidos, no âmbito de cada política pública, por lei ou, na sua ausência ou por delegação prevista na própria lei, por ato administrativo do órgão ao qual caiba a competência pela execução da política correspondente;

✓ Adapta-se a cada política

Em princípio, supera a eliminação artificial do chamamento público, mas pode ser complementada com a revogação expressa da exceção

Em busca de soluções

O parlamentar não perde o seu papel decisório:

- Sempre haverá escassez e a possibilidade de decidir entre beneficiários diferentes respeitando os critérios de distribuição
- Sobretudo, o parlamento pode e deve intervir na formulação dos critérios de política pública que definem a distribuição.

Uma solução como esta está longe de ser perfeita, mas aponta para um caminho factível para concretizar o comando da Constituição. E que não depende de mais recursos, apenas da opção da liderança política.

Critérios de escolha de beneficiários de transferências voluntárias da União

Audiência Pública – CMO – 14/09/2023

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt
Consultor de Orçamentos

**Agradeço a atenção dos presentes e fico à disposição
para qualquer observação ou esclarecimento**