



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

S U M Á R I O

I - Proposta inicial

II - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

III - Na Comissão Especial:

- Emenda apresentada
- Parecer do relator
- Substitutivo oferecido pelo relator
- Parecer da Comissão
- Substitutivo adotado pela Comissão

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:

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.

Art. 1º O art. 166 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 19 a 22:

“Art. 166.

 § 19. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei do orçamento anual poderão alocar recursos para transferência a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios a título de doação ou com finalidade de despesa definida.
 § 20. Os recursos transferidos na forma do § 19 não integrarão a base de cálculo da receita do Estado ou do Distrito Federal para fins de repartição, sendo que:
 I – a título de doação:
 a) serão repassados, independentemente da celebração de convênio ou instrumento congênere;
 b) pertencerão ao ente federado no ato de sua efetiva transferência;
 c) serão alocados no órgão responsável pelas transferências constitucionais;
 II – com finalidade de despesa definida:
 a) terão sua utilização vinculada à ação definida na emenda;
 b) não poderão ser empregados no pagamento de despesas com pessoal, ativo e inativo, e pensionistas.
 § 21. Os recursos referidos no § 19 terão sua aplicação fiscalizada:
 I – quando repassados a título de doação:
 a) pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e
 b) pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;
 II – quando repassados com finalidade de despesa definida, pelos órgãos de controle interno federais e pelo Tribunal de Contas da União.
 § 22. A prestação de contas da aplicação dos recursos referidos no § 19 será feita em conformidade com os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas competentes quanto à apreciação dos atos de gestão no âmbito dos respectivos entes federados.” (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor em 1º de janeiro do ano subsequente ao de sua publicação.

Brasília, em 10 de abril de 2019.

Senador Davi Alcolumbre
 Presidente do Senado Federal

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I – RELATÓRIO

O Senado Federal aprovou a Proposta de Emenda à Constituição nº 61 de 2015, que tem por objetivo autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei do orçamento anual.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, de acordo com o art. 202, *caput*, do Regimento Interno, apreciar preliminarmente a proposição quanto à sua admissibilidade.

Examinando-a, é possível verificar que estão obedecidas as normas constantes do art. 60 da Constituição, pois o número de assinaturas é suficiente e não há pretensão de abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, nem a separação dos poderes ou os direitos e garantias individuais.

Pelo contrário, ao regular as transferências entre a União e os demais Entes federativos, a presente PEC fortalece o Pacto Federativo.

Em vista do que foi exposto, votamos **pela admissibilidade** da Proposta de Emenda à Constituição nº 48, de 2019**Erro! Fonte de referência não encontrada..**

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado SILVIO COSTA FILHO
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 48/2019, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Silvio Costa Filho.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Felipe Francischini - Presidente, Bia Kicis, Lafayette de Andrada e Caroline de Toni - Vice-Presidentes, Afonso Motta, Alencar Santana Braga, Arthur Oliveira Maia, Beto Rosado, Clarissa Garotinho, Daniel Freitas, Darci de Matos, Delegado Éder Mauro, Delegado Marcelo Freitas, Delegado Waldir, Diego Garcia, Eduardo Bismarck, Eduardo Cury, Enrico Misasi, Fábio Trad, Genecias Noronha, Gil Cutrim, Gilson Marques, Hiran Gonçalves, João H. Campos, João Roma, Joenia Wapichana, José Guimarães, Josimar Maranhãozinho, Júlio Delgado, Júnior Mano, Léo Moraes, Luis Tibé, Luiz Flávio Gomes, Luizão Goulart, Marcelo Aro, Marcelo Ramos, Márcio Biolchi, Nicoletti, Pastor Eurico, Patrus Ananias, Paulo Azi, Paulo Eduardo Martins, Paulo Teixeira, Renildo Calheiros, Rubens Bueno, Samuel Moreira, Sergio Toledo, Shéridan, Subtenente Gonzaga, Aliel Machado, Chris Tonietto, Coronel Tadeu, Delegado Pablo, Flávia Arruda, Gervásio Maia, Gurgel, Hugo Motta, Odair Cunha, Olival Marques, Osires Damaso, Paulo Magalhães, Pedro Westphalen, Reinhold Stephanes Junior, Rui Falcão, Silvio Costa Filho e Valtenir Pereira.

Sala da Comissão, em 4 de junho de 2019.

Deputado FELIPE FRANCISCHINI
Presidente

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

EMENDA ADITIVA Nº 1, DE 2019

(Do Sr. VERMELHO e outros)

Cria a modalidade de doação direcionada de recursos da União para os entes da Federação cujos recursos poderão vir de emendas de bancada.

Art. 1º. Insira os §§ 23 ao 27 no art. 166 da Constituição Federal, alterando o art. 1º da Proposta de Emenda Constitucional nº 48/2019

“Art. 1º

Art. 166.....

.....

§ 23. As emendas de bancada de iniciativa de parlamentares dos Estados e do Distrito Federal também poderão ser utilizadas a título de doação direcionada como disposto abaixo:

I - serão repassadas pela União independentemente da celebração de convênio ou instrumento congênere com o ente beneficiário;

II - pertencerão ao ente federado no ato de sua efetiva transferência, desde que respeitados os demais incisos do caput;

III – as emendas de bancada direcionarão os recursos doados à destinação indicada, com grau de detalhamento que permita a alocação precisa, conforme orientação da bancada;

IV – os entes beneficiados deverão expressar a concordância prévia com as condicionantes da doação voluntária, descritas nos incisos do caput;

V – a utilização dos recursos das doações direcionadas é condicionada à previsão das despesas em lei orçamentária anual do ente beneficiado;

VI – as doações direcionadas, conforme disposto no inciso III, serão utilizadas pelo ente beneficiário exclusivamente para atender à alocação aprovada pela bancada, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso;

VII – a fiscalização das doações direcionadas compete exclusivamente:

a) aos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e

b) aos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

VIII – a prestação de contas e a fiscalização se dará em conformidade com as normas e critérios específicos estabelecidas pelos Tribunais de Contas dos Estados dos Entes beneficiados pelas doações direcionadas, e que deverão refletir, respeitadas as características regionais, as diretrizes gerais estabelecidas pelo órgão de controle interno do Poder Executivo Federal e pelo Tribunal de Contas da União, inclusive com relação aos aspectos gerais de governança e avaliação das políticas públicas.

IX – havendo saldo positivo após cumpridos os objetivos do direcionamento descrito no inciso III, os recursos excedentes poderão ser utilizados em outras destinações a critério do Ente beneficiário.

§ 24. A transferência financeira dos recursos será realizada em até três parcelas, obrigatoriamente dentro do exercício financeiro a que se referir a lei orçamentária da União e diretamente na conta corrente do ente beneficiado, destinada exclusivamente a receber os recursos.

§ 25. Fica autorizada a utilização dos procedimentos descritos no §23 e §24 para as doações direcionadas oriundas das emendas individuais.

§ 26. Fica autorizado a utilização dos procedimentos descritos no §23 e §24 para doações direcionadas de emendas às leis orçamentárias estaduais no âmbito das assembleias legislativas.

§27. O Regimento Comum do Congresso Nacional poderá autorizar que outros tipos de dotações ou emendas à Lei Orçamentária da União utilizem a metodologia descrita nos §23 e §24;

JUSTIFICAÇÃO

A independência entre poderes e a autonomia dos Entes da Federação são princípios constitucionais presentes na Constituição de 1988. Apesar disso, há em nosso país, no que se refere à implementação de projetos estruturantes ou de políticas de governo um elevado grau de coordenação entre os diversos Entes da Federação.

Um dos mais importantes instrumentos de coordenação é o próprio orçamento da União que direciona recursos aos diversos projetos e programas de governo espalhados nos diversos entes da Federação.

Há, entretanto, aspectos que podem ser aperfeiçoados nessa relação. Um deles se refere às emendas de bancada do Congresso Nacional. Pelo processo atual há uma concentração de prerrogativas e responsabilidades sobre a União o que desbalanceia o pacto federativo. Além disso, os instrumentos de controle da União tornam a utilização dos recursos pelos entes burocrática e onerosa.

Nesse sentido, a presente emenda propõe modelo alternativo de doação direcionada de recursos por meio de emendas de bancada pelo qual os recursos orçamentários destinados às bancadas seriam priorizados a projetos estruturantes nos entes e transferidos a título de doações direcionadas.

O recebimento dessas doações seria facultativo para os entes beneficiados, mas se aceitas, deverão respeitar a destinação estabelecida pela bancada. Esse tratamento é necessário para assegurar que o pacto federativo seja respeitado.

A proposta tem como vantagem um aumento dos recursos disponíveis aos entes, na medida em que retira o agente financeiro atualmente responsável pela operacionalização das transferências voluntárias da União, cujos encargos drenam recursos públicos que deveriam ser direcionados aos entes. Além disso, aumenta a responsabilidade dos tribunais de contas e dos órgãos de controle dos Estados na fiscalização da utilização dos recursos doados.

A proposta também determina a abertura de conta corrente específica para o recebimento dos recursos para que eles sejam adequadamente segmentados. Além disso, vincula a utilização dos recursos à prévia existência de dotações específicas na lei orçamentária do ente. Por fim, a emenda também autoriza que as emendas individuais adotem o rito das emendas de bancada para as doações direcionadas.

Em razão dos benefícios da proposta, conto com o apoio de meus pares para a aprovação da proposta.

Sala da Comissão, em 2 de outubro de 2019.

Deputado VERMELHO

PSD/PR

Relatório de Verificação de Apoioamento

EMENDA NA COMISSÃO Nº 1/19

Proposição: EMC-1/2019 PEC04819 => PEC-48/2019

Autor da Proposição: VERMELHO E OUTROS

Data de Apresentação: 02/10/2019 11:14:00

Ementa: Cria a modalidade de doação direcionada de recursos da União para os entes da Federação cujos recursos poderão vir de emendas de bancada.

Possui Assinaturas Suficientes: SIM

Situação:	Totais de Assinaturas:
Confirmadas	188
Não Conferem	8
Fora do Exercício	-
Repetidas	26
Ilegíveis	2
Retiradas	-
TOTAL	224
MÍNIMO	171
FALTAM	-

Assinaturas Confirmadas

Nº	Nome do Parlamentar	Partido	UF
1	Abou Anni	PSL	SP
2	Afonso Motta	PDT	RS
3	Alcides Rodrigues	PATRIOTA	GO
4	Alessandro Molon	PSB	RJ

5 Alexandre Frota	PSDB	SP
6 Alexandre Padilha	PT	SP
7 Alexandre Serfiotis	PSD	RJ
8 Alexis Fonteyne	NOVO	SP
9 Aliel Machado	PSB	PR
10 Aline Sleutjes	PSL	PR
11 André de Paula	PSD	PE
12 André Ferreira	PSC	PE
13 André Janones	AVANTE	MG
14 Arlindo Chinaglia	PT	SP
15 Augusto Coutinho	SOLIDARI	PE
16 Bacelar	PODE	BA
17 Baleia Rossi	MDB	SP
18 Benedita da Silva	PT	RJ
19 Beto Faro	PT	PA
20 Beto Rosado	PP	RN
21 Bohn Gass	PT	RS
22 Bosco Saraiva	SOLIDARI	AM
23 Camilo Capiberibe	PSB	AP
24 Capitão Wagner	PROS	CE
25 Carlos Gomes	REPUBLIC	RS
26 Carlos Henrique Gaguim	DEM	TO
27 Carlos Jordy	PSL	RJ
28 Carlos Veras	PT	PE
29 Carlos Zarattini	PT	SP
30 Carmen Zanotto	CIDADANIA	SC
31 Célio Moura	PT	TO
32 Célio Silveira	PSDB	GO
33 Celso Russomanno	REPUBLIC	SP
34 Celso Sabino	PSDB	PA
35 Chiquinho Brazão	AVANTE	RJ
36 Cleber Verde	REPUBLIC	MA
37 Cristiano Vale	PL	PA
38 Damião Feliciano	PDT	PB
39 Daniel Almeida	PCdoB	BA
40 Daniela do Waguinho	MDB	RJ
41 Darci de Matos	PSD	SC
42 Delegado Antônio Furtado	PSL	RJ
43 Delegado Éder Mauro	PSD	PA
44 Denis Bezerra	PSB	CE
45 Diego Andrade	PSD	MG

46 Domingos Neto	PSD	CE
47 Dr. Leonardo	SOLIDARI	MT
48 Dr. Luiz Antonio Teixeira Jr.	PP	RJ
49 Dr. Luiz Ovando	PSL	MS
50 Dr. Zacharias Calil	DEM	GO
51 Dra. Vanda Milani	SOLIDARI	AC
52 Edilázio Júnior	PSD	MA
53 Eduardo Bismarck	PDT	CE
54 Eduardo Braide	PMN	MA
55 Eduardo Costa	PTB	PA
56 Elias Vaz	PSB	GO
57 Emanuel Pinheiro Neto	PTB	MT
58 Enio Verri	PT	PR
59 Enrico Misasi	PV	SP
60 Evair Vieira de Melo	PP	ES
61 Expedito Netto	PSD	RO
62 Fabiano Tolentino	CIDADANIA	MG
63 Fábio Faria	PSD	RN
64 Fábio Henrique	PDT	SE
65 Fábio Mitidieri	PSD	SE
66 Fábio Trad	PSD	MS
67 Felipe Rigoni	PSB	ES
68 Flordelis	PSD	RJ
69 Francisco Jr.	PSD	GO
70 Frei Anastacio Ribeiro	PT	PB
71 Gelson Azevedo	PL	RJ
72 Geovania de Sá	PSDB	SC
73 Gervásio Maia	PSB	PB
74 Giacobbo	PL	PR
75 Gil Cutrim	PDT	MA
76 Giovani Feltes	MDB	RS
77 Gleisi Hoffmann	PT	PR
78 Gonzaga Patriota	PSB	PE
79 Greyce Elias	AVANTE	MG
80 Gustavo Fruet	PDT	PR
81 Gustinho Ribeiro	SOLIDARI	SE
82 Haroldo Cathedral	PSD	RR
83 Heitor Schuch	PSB	RS
84 Henrique Fontana	PT	RS
85 Herculano Passos	MDB	SP
86 Hildo Rocha	MDB	MA

87 Igor Timo	PODE	MG
88 Isnaldo Bulhões Jr.	MDB	AL
89 Ivan Valente	PSOL	SP
90 Jandira Feghali	PCdoB	RJ
91 Jefferson Campos	PSB	SP
92 Jerônimo Goergen	PP	RS
93 Jéssica Sales	MDB	AC
94 Jesus Sérgio	PDT	AC
95 Jhonatan de Jesus	REPUBLIC	RR
96 João Campos	REPUBLIC	GO
97 Joaquim Passarinho	PSD	PA
98 Jorge Solla	PT	BA
99 José Medeiros	PODE	MT
100 José Nelto	PODE	GO
101 José Nunes	PSD	BA
102 José Ricardo	PT	AM
103 Joseildo Ramos	PT	BA
104 Juarez Costa	MDB	MT
105 Júlio Cesar	PSD	PI
106 Julio Cesar Ribeiro	REPUBLIC	DF
107 Júlio Delgado	PSB	MG
108 Juninho do Pneu	DEM	RJ
109 Júnior Ferrari	PSD	PA
110 Júnior Mano	PL	CE
111 Kim Kataguiiri	DEM	SP
112 Lafayette de Andrada	REPUBLIC	MG
113 Leônidas Cristino	PDT	CE
114 Lídice da Mata	PSB	BA
115 Lucas Redecker	PSDB	RS
116 Luciano Ducci	PSB	PR
117 Luisa Canziani	PTB	PR
118 Luiza Erundina	PSOL	SP
119 Marcel Van Hattem	NOVO	RS
120 Marcelo Freixo	PSOL	RJ
121 Marcelo Nilo	PSB	BA
122 Marcelo Ramos	PL	AM
123 Márcio Biolchi	MDB	RS
124 Márcio Jerry	PCdoB	MA
125 Márcio Labre	PSL	RJ
126 Marco Bertaiolli	PSD	SP
127 Marcon	PT	RS

128 Maria do Rosário	PT	RS
129 Marlon Santos	PDT	RS
130 Marreca Filho	PATRIOTA	MA
131 Marx Beltrão	PSD	AL
132 Milton Vieira	REPUBLIC	SP
133 Misael Varella	PSD	MG
134 Neri Geller	PP	MT
135 Newton Cardoso Jr	MDB	MG
136 Nilto Tatto	PT	SP
137 Nivaldo Albuquerque	PTB	AL
138 Orlando Silva	PCdoB	SP
139 Otoni de Paula	PSC	RJ
140 Otto Alencar Filho	PSD	BA
141 Paes Landim	PTB	PI
142 Paulão	PT	AL
143 Paulo Abi-Ackel	PSDB	MG
144 Paulo Eduardo Martins	PSC	PR
145 Paulo Ganime	NOVO	RJ
146 Paulo Pereira da Silva	SOLIDARI	SP
147 Paulo Teixeira	PT	SP
148 Pedro Augusto Bezerra	PTB	CE
149 Pedro Lucas Fernandes	PTB	MA
150 Pedro Lupion	DEM	PR
151 Pedro Paulo	DEM	RJ
152 Pedro Westphalen	PP	RS
153 Pinheirinho	PP	MG
154 Pr. Marco Feliciano	PODE	SP
155 Professor Israel Batista	PV	DF
156 Raimundo Costa	PL	BA
157 Raul Henry	MDB	PE
158 Reginaldo Lopes	PT	MG
159 Reinhold Stephanes Junior	PSD	PR
160 Ricardo Guidi	PSD	SC
161 Ricardo Teobaldo	PODE	PE
162 Roberto Alves	REPUBLIC	SP
163 Rodrigo Agostinho	PSB	SP
164 Rubens Bueno	CIDADANIA	PR
165 Rubens Otoni	PT	GO
166 Ruy Carneiro	PSDB	PB
167 Samuel Moreira	PSDB	SP
168 Sargento Fahur	PSD	PR

169 Schiavinato	PP	PR
170 Sergio Souza	MDB	PR
171 Sergio Vidigal	PDT	ES
172 Severino Pessoa	REPUBLIC	AL
173 Sidney Leite	PSD	AM
174 Sóstenes Cavalcante	DEM	RJ
175 Subtenente Gonzaga	PDT	MG
176 Tadeu Alencar	PSB	PE
177 Valdevan Noventa	PSC	SE
178 Valmir Assunção	PT	BA
179 Vanderlei Macris	PSDB	SP
180 Vavá Martins	REPUBLIC	PA
181 Vermelho	PSD	PR
182 Vilson da Fetaemg	PSB	MG
183 Waldenor Pereira	PT	BA
184 Walter Alves	MDB	RN
185 Wladimir Garotinho	PSD	RJ
186 Zé Neto	PT	BA
187 Zé Silva	SOLIDARI	MG
188 Zé Vitor	PL	MG

Assinaturas que Não Conferem

Nº	Nome do Parlamentar	Partido	UF
1	Abílio Santana	PL	BA
2	Aluisio Mendes	PSC	MA
3	Camilo Capiberibe	PSB	AP
4	Fábio Henrique	PDT	SE
5	Fábio Ramalho	MDB	MG
6	Fábio Trad	PSD	MS
7	Fred Costa	PATRIOTA	MG
8	Guiga Peixoto	PSL	SP

Assinaturas Repetidas

Nº	Nome do Parlamentar	Partido	UF	Assinaturas Repetidas
1	Alexandre Serfiotis	PSD	RJ	1
2	Bosco Saraiva	SOLIDARI	AM	2

3	Carlos Henrique Gaguim	DEM	TO	1
4	Carlos Veras	PT	PE	1
5	Daniel Almeida	PCdoB	BA	1
6	Denis Bezerra	PSB	CE	2
7	Dr. Luiz Ovando	PSL	MS	1
8	Fábio Ramalho	MDB	MG	1
9	Fábio Trad	PSD	MS	1
10	Francisco Jr.	PSD	GO	1
11	Gonzaga Patriota	PSB	PE	1
12	Gustavo Fruet	PDT	PR	1
13	Hildo Rocha	MDB	MA	1
14	José Nunes	PSD	BA	1
15	Leônidas Cristino	PDT	CE	1
16	Luisa Canziani	PTB	PR	1
17	Marcelo Nilo	PSB	BA	1
18	Marcelo Ramos	PL	AM	1
19	Pinheirinho	PP	MG	1
20	Reginaldo Lopes	PT	MG	1
21	Rubens Otoni	PT	GO	1
22	Ruy Carneiro	PSDB	PB	1
23	Sidney Leite	PSD	AM	1
24	Vermelho	PSD	PR	1

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

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 desta 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 justificção “*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: mantém-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

Deputado AÉCIO NEVES
Relator

**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

FIM DO DOCUMENTO
