



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 126, DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o processo Proposta de Emenda à Constituição nº61, de 2015, da Senadora Gleisi Hoffmann, que Altera o art. 166 da Constituição Federal, para autorizar a apresentação de emendas ao projeto de lei do orçamento anual diretamente ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios.

PRESIDENTE: Senador Edison Lobão
RELATOR: Senadora Marta Suplicy

25 de Outubro de 2017



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora MARTA SUPLICY

PARECER N° , DE 2017

SF/17292.86351-65

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre as emendas de Plenário à Proposta de Emenda à Constituição nº 61, de 2015, que *altera o art. 166 da Constituição Federal, para autorizar a apresentação de emendas ao projeto de lei do orçamento anual diretamente ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios.*

Relatora: Senadora **MARTA SUPLICY**

I – RELATÓRIO

Vêm ao exame desta Comissão as Emendas nºs 2 a 5, apresentadas em Plenário, à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 61, de 2015, que *altera o art. 166 da Constituição Federal, para autorizar a apresentação de emendas ao projeto de lei do orçamento anual diretamente ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios.*

O texto original da PEC adiciona os §§ 19 e 20 no art. 166 da Constituição, com a finalidade de: (i) facultar a alocação de recursos, via emendas individuais ao Orçamento, diretamente no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), com identificação dos entes federados beneficiados; e (ii) estabelecer que os recursos nessa forma transferidos pertencem aos entes federados destinatários, sendo desnecessária a celebração de convênio ou instrumento congêneres para viabilizar o repasse.

Esta Comissão, mediante o Parecer nº 539, de 2015, opinou pela aprovação da PEC nº 61, de 2015, ao tempo em que ofertou a Emenda nº 1



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora MARTA SUPLICY

– CCJ, com o objetivo de substituir, no § 20 do art. 166 da Constituição, a expressão “os recursos transferidos na forma do parágrafo anterior” pela expressão “os recursos de trata o § 19 são adicionais aos descritos no art. 159, inciso I”. A emenda foi assim justificada: *tratando-se de recursos que devem ser transferidos, e que, mesmo antes da transferência, devem ser considerados pertencentes ao ente federado destinatário, não é coerente falar em “recursos transferidos na forma... ”.*

Tendo sido apresentadas em Plenário novas emendas, a matéria retorna a este colegiado, para que possa sobre elas opinar.

A Emenda nº 2 – PLEN, que tem como primeiro signatário o Senador Antonio Carlos Valadares, modifica a redação original do § 20, que a PEC pretende acrescentar ao art. 166 da Constituição, para: (i) afastar qualquer dúvida quanto à submissão das emendas de que tratam os §§ 19 e 20 ao regime estabelecido pelo art. 166 da Constituição para as emendas individuais ao Orçamento; (ii) deixar claro que os recursos somente serão considerados pertencentes ao ente beneficiário a partir da sua transferência; (iii) vedar o uso dos recursos no pagamento de despesas correntes do ente beneficiário. Impede, portanto, que os recursos transferidos sejam aplicados em despesas como o pagamento de pessoal, aquisição de bens de consumo, pagamento de serviços de terceiros, manutenção de equipamentos etc.

A Emenda nº 3 – PLEN também tem como primeiro signatário o Senador Antonio Carlos Valadares e modifica o mesmo § 20 do art. 166 da Constituição, acrescentado pela PEC, mas apenas para determinar que caberá ao Tribunal de Contas da União (TCU) fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos na forma do §§ 19 do mesmo artigo.

Já a Emenda nº 4 – PLEN tem como primeiro signatário o Senador Romero Jucá e modifica o texto dos dois parágrafos acrescentados pela PEC no art. 166 da Constituição, além de inserir outros dois parágrafos nesse mesmo artigo.

Em primeiro lugar, a referida Emenda retira do § 19 do art. 166 as referências ao FPE e ao FPM, bem como determina a aplicação dos §§ 3º e 9º a 12 do mesmo artigo às emendas orçamentárias de que trata a PEC. Por força da remissão aos §§ 3º e 9º a 12, aplicar-se-ão às emendas orçamentárias de que trata a PEC tanto as regras válidas para quaisquer emendas ao

SF/17292.86351-65



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora MARTA SUPLICY

Orçamento (§ 3º), quanto, no tocante às emendas individuais, as regras que: estabelecem o teto de 1,2% da receita corrente líquida para o montante dessas emendas e a obrigatoriedade de aplicação de metade desse percentual na área de saúde (§ 9º); vedam o uso da metade dos recursos de emendas individuais destinada à saúde no pagamento de pessoal e encargos sociais (§ 10); preveem a execução obrigatória das emendas individuais, observados os critérios de execução equitativa definidos em lei complementar (§ 11); permitem que tais emendas não sejam executadas nos casos de impedimento de ordem técnica (§ 12).

A Emenda nº 4 – PLEN mantém a previsão de transferência direta dos recursos, mas, diversamente do texto original da PEC, não concede ao ente recebedor liberdade para aplicar os valores nas áreas em que julgar conveniente. Assim, o Estado ou Município deverá usar os recursos no objeto indicado na emenda, vedada a aplicação no pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo ou pensionista.

Ademais, a Emenda nº 4 – PLEN prevê a fiscalização do uso dos recursos pelos órgãos de controle interno da União e do ente recebedor, bem assim pelo TCU e pelo tribunal de contas com jurisdição sobre o ente recebedor.

Por fim, a Emenda nº 4 – PLEN estabelece que a prestação de contas do uso dos recursos pelos entes beneficiários observe os procedimentos adotados pelos tribunais de contas competentes para apreciar os atos de gestão no âmbito daqueles entes.

A última Emenda apresentada à PEC, de nº 5 – PLEN, tem como primeiro signatário o Senador Cristovam Buarque e, sem modificar a redação dos dois parágrafos incluídos pela PEC no art. 166 da Constituição, insere mais um, dispondo que *metade dos recursos de que trata o § 19 será aplicada, em partes iguais, em ações e serviços públicos de saúde e em saneamento básico e outra metade, em manutenção e desenvolvimento da educação básica, vedada, em qualquer dessas hipóteses, a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.*

SF/17292.86351-65



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora MARTA SUPLICY

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 359 do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão examinar e proferir parecer sobre as emendas apresentadas em Plenário às propostas de Emenda à Constituição.

À exceção da Emenda nº 3 – PLEN, todas as demais possuem aspectos positivos que, em nosso entendimento, merecem ser incorporados ao texto da PEC.

A Emenda nº 2 – PLEN torna mais claro o texto do § 19 do art. 166, ao determinar a aplicação, às emendas individuais que prevejam repasse direto de recursos aos entes federados, das regras do mesmo artigo que regem as demais emendas individuais.

Após melhor refletirmos sobre o assunto, concordamos inteiramente com os autores da citada Emenda quanto à necessidade de se definir que os recursos somente serão considerados pertencentes aos entes beneficiários quando do efetivo repasse. A não ser desse modo, ficará comprometida, em relação a elas, a incidência de regras como a da execução equitativa. De fato, se os recursos forem considerados pertencentes aos entes com a simples entrada em vigor da lei orçamentária, o repasse será exigível desde então, no seu valor total.

Quanto à previsão, na Emenda nº 2 – PLEN, de que os recursos repassados não poderão ser utilizados no pagamento de despesas correntes, compreendemos a preocupação dos autores, e concordamos, em parte, com eles. Todavia, a expressão “despesas correntes” é bastante abrangente, incluindo não apenas despesas com pessoal, mas também com o fornecimento de serviços e de bens não duráveis. A prevalecer a redação da emenda, recursos transferidos na forma do § 19 do art. 166 não poderão ser utilizados na aquisição, por exemplo, de medicamentos para a população. Por isso, entendemos que a Emenda nº 4 – PLEN, ao aludir a despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, delimita mais satisfatoriamente o âmbito da restrição.

Como já adiantamos, somos contrários à Emenda nº 3 – PLEN, que prevê a fiscalização, pelo TCU, dos recursos repassados. Se, na

SF/17292.86351-65



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora MARTA SUPLICY

sistemática adotada pela PEC, os recursos passarão a pertencer ao ente federado destinatário, não é possível sustentar que sua aplicação seja fiscalizada pelo TCU, pois isso constituiria uma ingerência incompatível com o princípio federativo. A competência do TCU para fiscalizar a aplicação de recursos transferidos via convênio se explica pelo fato de que eles continuam a ser federais até a plena execução do objeto conveniado, o que não ocorre na hipótese prevista na PEC nº 61, de 2015.

A Emenda nº 4 – PLEN é a que regula de forma mais minudente a matéria da PEC. Por concordamos com a maior parte de seu texto, apresentaremos, na conclusão, subemenda substitutiva a ela, incorporando os pontos positivos das demais emendas, bem como fazendo outros acréscimos.

Parece-nos adequado retirar do texto do § 19 do art. 166 as referências aos fundos de participação. Queremos crer que o propósito dos autores da PEC tenha sido o de que os recursos repassados na nova sistemática fossem transferidos de forma automática, como ocorre com as cotas partes daqueles fundos. No entanto, a alusão aos fundos mais confunde do que esclarece. Se a intenção é não submeter a transferência dos recursos ao regramento dos convênios, basta prever, como feito pela Emenda nº 4 – PLEN, que eles serão repassados diretamente, sem a necessidade de convênio, pertencendo aos entes beneficiados. Essa mudança, porém, demanda uma reformulação da ementa da PEC, que alude aos fundos de participação. A subemenda que apresentamos cuida desse ponto, guardando conformidade com os arts. 230, III, e 231 do Regimento Interno.

Igualmente concordamos com a remissão aos §§ 3º e 9º a 12 do art. 166, feita pela Emenda nº 4 – PLEN, com o objetivo de sujeitar os repasses diretos a Estados e Municípios a diversas regras de execução orçamentária válidas para as demais emendas individuais. A nosso ver, deve-se aplicar a tais repasses também o § 13 do mesmo artigo, o que propomos na subemenda.

Outrossim, entendemos fundamental modificar o texto proposto pela Emenda para o § 20 do art. 166, para incorporar a previsão da Emenda nº 2 – PLEN no sentido de que os recursos somente serão considerados pertencentes aos entes beneficiários a partir da sua efetiva transferência.

SF/17292.86351-65



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora MARTA SUPLICY

Não podemos acolher, contudo, o § 21, introduzido pela Emenda nº 4 – PLEN no art. 166 da Constituição, na parte em que dispõe seja o uso dos recursos repassados objeto de fiscalização pelo órgão de controle interno federal, bem como pelo TCU. Conforme já assinalamos, o que atrai a competência fiscalizadora do TCU, bem como do órgão federal de controle interno, é a natureza federal dos recursos. A partir do momento em que estes são considerados pertencentes ao Estado ou ao Município, fica afastada a competência dos órgãos de controle interno e externo federais. A hipótese tratada na PEC distingue-se da modalidade de repasse de recursos via convênio, pois, neste último caso, os valores continuam a pertencer à União até a total execução de seu objeto. De resto, a atribuição de competência fiscalizadora sobre o mesmo objeto a órgãos de esferas distintas da Federação poderá levar a indesejáveis conflitos decisórios. Por isso, apenas a parte do § 21 que se refere à fiscalização exercida pelos órgãos de controle interno dos entes beneficiados e pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve permanecer.

Merece acolhimento a última inovação da Emenda nº 4 – PLEN, consistente no § 22 adicionado ao art. 166 da Constituição. Ela simplesmente determina que a prestação de contas do uso dos recursos repassados na forma do § 19 observará os procedimentos adotados pelos tribunais de contas competentes quanto à apreciação dos atos de gestão no âmbito dos referidos entes federativos. A regra do § 22 reforçará, no plano do julgamento de contas, a competência que a Emenda nº 4 atribui no § 21, no plano da fiscalização, aos tribunais de contas com jurisdição ordinária sobre os entes beneficiados. Entretanto, fazem-se necessários pequenos ajustes redacionais no dispositivo, pois, ao prever que os *Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão conta dos recursos*, pode dar azo à interpretação de que tais entes prestariam contas à União, quando, na verdade, tais contas devem ser prestadas pelo gestor ao tribunal incumbido de apreciar-lhe as contas ordinárias.

Quanto à Emenda nº 5 – PLEN, os propósitos que motivaram sua apresentação são atendidos em parte com a aprovação da Emenda nº 4 – PLEN, que, por remissão ao § 9º do art. 166, determina a aplicação de 50% dos recursos repassados na forma do § 19 em ações e serviços públicos de saúde e veda a destinação de recursos para o pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionista.

SF/17292.86351-65



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora MARTA SUPLICY

Incluímos na subemenda que apresentamos outras duas previsões. A primeira, como inciso do § 20, destina-se a evitar que os recursos transferidos via emenda parlamentar sem necessidade de convênio sejam considerados na base de cálculo da receita do Estado ou do Distrito Federal, para fins de repartição. A segunda constitui uma mudança necessária no art. 2º da PEC, que fixa o termo inicial para produção de efeitos das novas regras na *elaboração da lei do orçamento anual para o exercício de 2017*. Além da indeterminação em si da regra (pois seria necessário precisar quando começa a elaboração do texto legislativo), a lei orçamentária para o exercício de 2017 já se encontra em vigor. Propomos que a vigência da nova Emenda Constitucional se inicie no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao de sua publicação. Essa mudança tem óbvia relação com o art. 1º, já que trata do âmbito temporal de vigência da norma, estando, pois, em consonância com os arts. 230, III, e 231 do Regimento Interno.

Em síntese, entendemos deva ser aprovada a Emenda nº 4 – PLEN, na forma de subemenda substitutiva, que a modifique para: (i) adequar a ementa da PEC às alterações nela promovidas; (ii) determinar a aplicação do § 13 do art. 166 da Constituição aos recursos de que ela trata; (iii) deixar claro que tais recursos somente serão considerados pertencentes aos entes beneficiários a partir da sua efetiva transferência e não integrarão a base de cálculo da receita do Estado ou Distrito Federal para fins de repartição; (iv) suprimir as referências ao TCU e ao órgão federal de controle interno, no § 21 do art. 166 da Constituição, acrescentado por aquela Emenda; (v) fazer, no § 22 do art. 166, os ajustes redacionais anteriormente mencionados; (vi) modificar o início da vigência da futura Emenda Constitucional, de modo que passe a ser o dia 1º de janeiro do ano subsequente ao de sua publicação.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é, nos termos do art. 133, II e V, c, do Regimento Interno do Senado Federal, pela **rejeição** das Emendas nºs 2, 3 e 5 – PLEN, e pela **aprovação** da Emenda nº 4 – PLEN, na forma da seguinte subemenda:

SUBEMENDA N° 1 - CCJ

SF/17292.86351-65



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora MARTA SUPLICY

(à Emenda nº 4 – PLEN à PEC nº 61, de 2015)

Dê-se à ementa e aos arts. 1º e 2º da Proposta de Emenda à Constituição nº 61, de 2015, na forma da Emenda nº 4 – PLEN, a seguinte redação:

“Altera o art. 166 da Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante emendas ao projeto de lei do orçamento anual, sem a necessidade de celebração de convênio com o ente beneficiado.”

“Art. 1º O art. 166 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

“Art. 166.....

.....

§ 19. As emendas individuais apresentadas ao projeto de lei do orçamento anual poderão, desde que obedecido o disposto no § 3º e nos §§ de 9º a 13 deste artigo, alocar recursos mediante transferência direta aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em subtítulo próprio, indicando o ente federado a ser beneficiado.

§ 20. Os recursos transferidos na forma do § 19:

I – serão repassados diretamente, independentemente da celebração de convênio ou instrumento congênere;

II – passarão a pertencer ao ente federado no ato de sua efetiva transferência;

III – não integrarão a base de cálculo da receita do Estado ou Distrito Federal para fins de repartição;

IV – terão sua utilização vinculada ao objeto definido na emenda; e

V – não poderão ser empregados no pagamento de despesas com pessoal, ativo e inativo, e pensionistas.

§ 21. A fiscalização sobre a aplicação dos recursos referidos no § 19 será exercida:

I – pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e





SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora MARTA SUPLICY

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

§ 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 referidos entes federados.”

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

Sala das Reuniões,

, Presidente

, Relatora

SF/17292.86351-65



Relatório de Registro de Presença
CCJ, 25/10/2017 às 10h - 46ª, Ordinária
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Maioria (PMDB) (PMDB, PSD)		
TITULARES	SUPLENTES	
JADER BARBALHO	1. ROBERTO REQUIÃO	
EDISON LOBÃO	2. ROMERO JUCÁ	PRESENTE
EDUARDO BRAGA	3. RENAN CALHEIROS	
SIMONE TEBET	4. GARIBALDI ALVES FILHO	
VALDIR RAUPP	5. WALDEMIR MOKA	PRESENTE
MARTA SUPLICY	6. ROSE DE FREITAS	
JOSÉ MARANHÃO	7. HÉLIO JOSÉ	PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)		
TITULARES	SUPLENTES	
JORGE VIANA	1. HUMBERTO COSTA	PRESENTE
JOSÉ PIMENTEL	2. LINDBERGH FARIAS	PRESENTE
FÁTIMA BEZERRA	3. REGINA SOUSA	
GLEISI HOFFMANN	4. PAULO ROCHA	PRESENTE
PAULO PAIM	5. ÂNGELA PORTELA	PRESENTE
ACIR GURGACZ	6. VAGO	

Bloco Social Democrata (PSDB, DEM)		
TITULARES	SUPLENTES	
AÉCIO NEVES	1. RICARDO FERRAÇO	PRESENTE
ANTONIO ANASTASIA	2. CÁSSIO CUNHA LIMA	
FLEXA RIBEIRO	3. EDUARDO AMORIM	PRESENTE
RONALDO CAIADO	4. DAVI ALCOLUMBRE	
MARIA DO CARMO ALVES	5. JOSÉ SERRA	

Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)		
TITULARES	SUPLENTES	
LASIER MARTINS	1. IVO CASSOL	
BENEDITO DE LIRA	2. ANA AMÉLIA	PRESENTE
WILDER MORAIS	3. SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE

Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, REDE, PODE)		
TITULARES	SUPLENTES	
ANTONIO CARLOS VALADARES	1. ALVARO DIAS	
LÍDICE DA MATA	2. JOÃO CAPIBERIBE	
RANDOLFE RODRIGUES	3. VANESSA GRAZZIOTIN	PRESENTE

Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR)		
TITULARES	SUPLENTES	
ARMANDO MONTEIRO	1. CIDINHO SANTOS	PRESENTE
EDUARDO LOPES	2. VICENTINHO ALVES	PRESENTE
MAGNO MALTA	3. FERNANDO COLLOR	



Relatório de Registro de Presença

Não Membros Presentes

WELLINGTON FAGUNDES

DÁRIO BERGER

ATAÍDES OLIVEIRA

JOSÉ MEDEIROS

DECISÃO DA COMISSÃO
(PEC 61/2015)

NA 46^a REUNIÃO ORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DA SENADORA MARTA SUPLICY, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCJ, FAVORÁVEL À EMENDA DE PLENÁRIO Nº 4, NA FORMA DA SUBEMENDA Nº 1-CCJ, E CONTRÁRIO ÀS EMENDAS DE PLENÁRIO NºS 2, 3 E 5.

25 de Outubro de 2017

Senador EDISON LOBÃO

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania