



SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora MARTA SUPLICY

## PARECER Nº , DE 2017

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



SF/17292.86351-65



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 receptor 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 receptor, bem assim pelo TCU e pelo tribunal de contas com jurisdição sobre o ente receptor.

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

Incluimos 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 Nº - CCJ





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



SF/17292.86351-65





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