



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
5ª Câmara de Coordenação e Revisão
Combate à corrupção

NOTA TÉCNICA n.º 01/2019 - 5ª CCR

EMENTA: Proposta de Emenda à Constituição nº 48/2019. Altera rito das emendas parlamentares ao Orçamento. Permite que as emendas individuais sejam destinadas diretamente aos entes subnacionais. Recurso pertencente ao ente federado, quando objeto de “transferência especial”. Afasta o exercício do controle federal sobre a aplicação dos recursos.

Localização atual: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (CCJ/SF).

Esta nota técnica apresenta considerações sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 48/2019¹, voltada à inserção do art. 166-A, que altera o rito das emendas parlamentares sobre o orçamento anual e autoriza o repasse direto de recursos federais a entes subnacionais, através de nova modalidade denominada “transferência especial”.

O texto da PEC prevê que as emendas individuais impositivas apresentadas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de “transferência com finalidade definida” ou através de “transferência especial”, pela qual os valores seriam repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio, acordo, termo de repasse ou instrumento congêneres. A ver:

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

1 <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8040982&ts=1574878809075&disposition=inline>

- I - transferência especial; ou
- II - transferência com finalidade definida.

[...]

§ 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;

[...]

Declina a proposta, também, que o recurso objeto de “transferência especial” pertenceria ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira. Nesse sentido, quanto ao controle sobre a aplicação dos recursos transferidos sob a modalidade especial, prevê o texto que a execução/aplicação seria fiscalizada somente pelos órgãos de controle interno e pelas Cortes de Contas locais, já que, quando transferidos, consistiriam em receita própria municipal ou estadual, vedado à União fiscalizar a aplicação ou exigir condições de repasse, a exemplo do que ocorre em relação aos Fundos de Participação de Estados e Municípios (FPE/FPM).

Ressalte-se que a fiscalização sobre os gastos ocorreria de forma distinta, a depender da modalidade de transferência. O controle dos recursos destinados mediante “transferência com finalidade definida” continuaria a ser realizado pelos órgãos de controle interno e externo da União, enquanto o controle sobre os recursos decorrentes de “transferências especiais” seria realizado somente por órgãos de controle interno e externo de cada ente. Dessa forma, apenas os próprios entes que recebem os recursos e os Tribunais de Contas locais exerceriam fiscalização sobre a aplicação de tais recursos, enquanto remanesceria apartada a supervisão efetivada por TCU, MPF, DENASUS, CGU, Polícia Federal, Congresso Nacional e Justiça Federal.

[...]

§ 5º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, a aplicação dos recursos será fiscalizada pelos:

- I – órgãos de controle interno, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios; e
- II – tribunais de contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nos 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.

Aparentemente, conforme o texto da PEC em apreço, a natureza do recurso restaria alterada, conforme a modalidade de transferência dos valores. Quando em “transferência com finalidade definida”, os recursos destinados por emenda parlamentar ao ente subnacional manteriam seu caráter federal, sendo passíveis de fiscalização por órgãos federais de controle. Quando em “transferência especial”, os recursos tornam-se estaduais/municipais, não mais sujeitos ao controle promovido por entes federais.

Ocorre que, sendo originário de emendas parlamentares, o recurso consiste, essencialmente, em verba federal, sujeito à fiscalização federal, não sendo plausível a alteração dessa natureza conforme o alvedrio do parlamentar, que opta por uma ou outra modalidade de transferência. Por tal impropriedade, em primeira análise, faz-se necessária a SUPRESSÃO do inciso II, § 2º, e § 5º do art. 166-A da proposta, visto que conferem natureza distinta a recurso federal.

Ao passo em que altera a natureza de recursos essencialmente federais, que passariam a compor receita estadual, a proposta abranda o controle e a vigilância sobre a execução dos valores, que não mais estariam sujeitos à apreciação de órgãos federais atuantes no combate contra a malversação e desvio de verbas públicas. Sob a ótica dos parlamentares, a PEC visa a desburocratização do uso das verbas públicas em prol dos anseios da população, porém, tal argumento não fundamenta a redução de controle, ainda que sustente a agilidade no repasse de verbas a estados, DF e município.

Ainda que se busque o repasse não burocrático e a aplicação mais célere dos recursos, há de se considerar que o texto da PEC, tal qual se apresenta, vai de encontro ao atual modelo de proteção do patrimônio público, voltado a coibir o desperdício, desvio e/ou mau uso dos recursos, e que conta com atuação conjunta de órgãos de controle locais e federais dedicados à fiscalização dos gastos.

Ressalte-se que a dificuldade encontrada pelo poder público quanto à aplicação dos recursos decorrentes de emendas parlamentares não subsiste em razão da necessidade de se firmar convênios e ajustes afins entre os entes, mas sim em razão do descumprimento, pelos entes beneficiários, das condições mínimas de repasse. Em dados apresentados pela Caixa Econômica Federal (CEF), fica claro que a principal causa para atraso na aplicação dos

recursos subsiste no tempo necessário para que os entes subnacionais atendam às condições suspensivas estabelecidas nos contratos. Tais condições são obrigações de responsabilidade exclusiva dos Estados e Municípios, como exigências de projeto básico adequado, licenciamento ambiental e titularidade da área objeto da intervenção. Por outro lado, a União e a CEF promoveram recentes modificações para minimizar os atrasos sob sua responsabilidade.

As medidas para enfrentar a burocracia na aplicação dos recursos e a demora na execução das obras e serviços públicos devem considerar, inclusive, incentivos para a melhoria da capacidade técnica dos entes subnacionais, independentemente da fonte de recursos. Para além da alteração constitucional proposta, são necessários outros aprimoramentos, especialmente no âmbito dos estados e municípios, apontados como os principais responsáveis pela demora na aplicação dos recursos.

Não obstante as inconsistências contábeis e fiscais que permeiam a atuação dos Tribunais de Contas estaduais, a pulverização da fiscalização de recursos de natureza essencialmente federal entre órgãos de controle estaduais e municipais dificulta a identificação de fraudes sistêmicas.

O modelo de fiscalização descrito na PEC nº 48/2019 enfraquece a boa governança de recursos públicos, já que o gestor dos recursos estará somente sujeito ao crivo dos órgãos de controle interno e externo locais e, enquanto não mais sujeito à fiscalização federal, não estará suscetível à expertise construída pelos órgãos federais na fiscalização desses recursos. A limitação de controle aumenta sensivelmente o risco de malversação, desperdício e até mesmo de desvio dos recursos destinados aos estados e municípios por meio da modalidade de “transferência especial”.

Sublinhe-se, ainda, que o modelo de fiscalização descrito no texto da referida PEC contradiz o próprio texto vigente da Carta Maior, quando restringe a atuação dos demais órgãos voltados à proteção do patrimônio público. A título de exemplo, em seu art. 129, III, instrui a Constituição Federal que é função institucional do Ministério Público a proteção do patrimônio público e social. Nesse ínterim, os órgãos ministeriais contam com Recomendações, Procedimentos Investigatórios, Processos Administrativos, Notificações, Termos de Ajustamento de Conduta, além do possível ajuizamento de Ação Civil Pública, instrumentos efetivos na defesa do patrimônio público e demais bens jurídicos difusos e/ou

coletivos.

Em nova contraposição ao vigente texto constitucional, os repasses de recursos aos entes estaduais e municipais, ainda que por meio da “transferência especial”, estão sujeitos a outros fatores condicionantes, igualmente previstos na Carta. A saber, aduz o art. 169, § 2º, que devem ser suspensas todas as transferências a entes subnacionais enquanto comprovado o limite de despesa com pessoal, ou quando houver inobservância do limite mínimo de aplicação de recursos na área da saúde, conforme expresso no art. 160, parágrafo único, da Carta. Destarte, a desburocratização de repasses de recursos não se resume apenas à inclusão do art. 166-A, com os sem as impropriedades relatadas, mas sim de alteração conjunta de dispositivos constitucionais e legais, com a devida cautela inerente ao tema.

Constata-se na PEC, ainda, afronta o princípio democrático, da moralidade administrativa e da impessoalidade, visto permitir ao parlamentar a determinação do repasse de recursos públicos federais diretamente ao Estado ou Município em que mantém sua base eleitoral, como forma de garantir nova eleição no pleito que se aproxima. Ainda que existente a necessidade do estado ou município beneficiário, trata-se de artifício não disponível àqueles que visam cargo eletivo, em flagrante disparidade no certame.

O relator da PEC nº 48/2019 perante a CCJ/SF, senador Antônio Anastasia (PMBD), disponibilizou minuta de parecer no site do Senado Federal², no qual sugere à Comissão opinar pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e adequada técnica legislativa da PEC nº 48/2019, enquanto que, no mérito, sugere a aprovação do texto, sem quaisquer alterações.

Considerando a iminente deliberação da matéria no âmbito daquela CCJ/SF e as supramencionadas impropriedades, manifesta-se esta 5ª Câmara de Coordenação e Revisão pela SUPRESSÃO do inciso II do § 2º e do § 5º do art. 166-A da Proposta de Emenda à Constituição nº 48/2019, procedendo o órgão legislativo aos ajustes necessários no texto da Proposta. A alteração ora recomendada atende ao interesse público, que se revela pelo anseio da sociedade por maior transparência e controle na aplicação de verbas públicas e, ademais, ostentaria a preocupação dessa Casa legislativa com a proteção do patrimônio público, bem como pelo exercício legítimo e concomitante dos órgãos de controle interno e cortes de contas estaduais e federal.

2 <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8049015&ts=1574878810907&disposition=inline>

Em vista do exposto, pugna o MPF, titular das atribuições constitucionais de controle da administração pública e da moralidade administrativa, pelas devidas alterações no texto da PEC nº 48/2019. Conforme se apresentam, os dispositivos contrariam os pressupostos de integridade no âmbito da gestão do erário público, sobretudo em época de restrições orçamentárias e crise fiscal.

Brasília, 29 de novembro de 2019.

MARIA IRANEIDE OLINDA SANTORO FACCHINI

Subprocuradora-Geral da República
Coordenadora da 5ª CCR do MPF

SAMANTHA CHATAL DOBROWOLSKI

Subprocuradora-Geral da República
Membro suplente 5ª CCR

UENDEL DOMINGUES UGATTI

Procurador Regional da República
Membro suplente 5ª CCR



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00540411/2019 NOTA TÉCNICA nº 2-2019**

.....
Signatário(a): **SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI**

Data e Hora: **29/11/2019 19:30:17**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **UENDEL DOMINGUES UGATTI**

Data e Hora: **29/11/2019 19:30:11**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **MARIA IRANEIDE OLINDA SANTORO FACCHINI**

Data e Hora: **29/11/2019 19:25:05**

Assinado com login e senha

.....
Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave EFC11167.DCF28CFF.4222C057.0F62242A