



**ATRICON**

ASSOCIAÇÃO DOS  
MEMBROS DOS TRIBUNAIS  
DE CONTAS DO BRASIL

Brasília (DF), 15 de outubro de 2019.

Ofício nº 0407/2019 – GAB – PRES/ATRICON.

Às Suas Excelências

Deputado Federal **Eduardo Henrique Maia Bismarck**

Deputado Federal **Aécio Neves**

Presidente e relator da Comissão Especial incumbida de proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 048-A

O propósito de aperfeiçoar as ações do Sistema Tribunais de Contas guarda intrínseca relação com a efetividade da gestão pública. O Controle Externo Contemporâneo é aquele que vislumbra resultados satisfatórios, que ultrapassa o exame da legalidade e da conformidade dos gastos. A auditoria baseada nesse parâmetro é tempestiva, cautelar, concomitante, enxerga possíveis danos ao erário e evita que ele aconteça.

A cidadania, em sua absoluta essência, é o grande ideal desse processo que se desencadeia com grandes avanços. É um comportamento que exige uma correlação de forças, diálogo interinstitucional e a discussão de uma pauta republicana com todos os Poderes.

É uma prática que a Atricon exerce com grande satisfação. Esse exercício se repetiu na audiência pública do dia 9 de outubro passado, quando discutimos a Proposta de Emenda à Constituição nº 048-A, de 2019. Naquela ocasião manifestamos a compreensão da entidade acerca da matéria. O entendimento é corroborado na **Nota Técnica nº 01/2019/ATRICON**, que encaminhamos a Vossas Excelências a título de colaboração, com vistas ao aprimoramento da proposta.

Respeitosamente,

**Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
Presidente

SEN/2/CONT/ATRICON

06/Nov/2019

16:13

PROT:605.843.855.

Norma de Arquivamento



**ATRICON**

ASSOCIAÇÃO DOS  
MEMBROS DOS TRIBUNAIS  
DE CONTAS DO BRASIL



Brasília, 04 de outubro de 2019.

## **NOTA TÉCNICA nº 01/2019/ATRICON<sup>1</sup>**

ASSUNTO: Proposta de Emenda à Constituição nº 48, de 2019, 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.

**A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON**, pessoa jurídica de direito privado, entidade de classe de âmbito nacional, com sede em Brasília-DF, diante da tramitação, na Câmara dos Deputados, da Proposta de Emenda à Constituição nº 48/2019, que pretende alterar o art. 166 da Constituição Federal para autorizar a transferência de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios mediante emendas ao projeto de lei do orçamento anual (LOA), e ainda, da deliberação da Câmara dos Deputados que aprovou a realização de audiência pública, para a qual foi convidada essa Associação, vem, por meio da presente Nota Técnica, apresentar alguns pontos de reflexão nos termos que seguem:

-I-

### **INTRODUÇÃO**

1. Atualmente, deputados e senadores podem apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas individuais ao projeto de lei orçamentária que são aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida (RCL) prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual é destinada a ações e serviços públicos de saúde, o que obriga o Poder Executivo Federal a executar diretamente as

---

<sup>1</sup> Portaria nº 16/2019, que designa comissão para colaborar, por meio de elaboração de Nota Técnica, no processo legislativo que trata da PEC nº 48/2019. Composta pelos membros: Antônio Renato Alves Rainha (TCD/DF), Heloisa Helena A. M. Godinho (TCE/GO), Joaquim Alves de Castro Neto (TCM/GO), Milene Dias da Cunha (TCE/PA), Paulo Curi Neto (TCE/RO).



ações, e/ou destinar a outro ente através de descentralização, por meio de transferência voluntária.

2. A PEC nº 48/2019 autoriza deputados e senadores a repassarem recursos das emendas individuais impositivas diretamente para Estados, Distrito Federal e Municípios, sem a necessidade de nenhum tipo de convênio ou instrumento similar com o ente destinatário.

3. Segundo a Proposta que tramita na Câmara dos Deputados, os recursos poderão ser transferidos diretamente aos Estados e Municípios de duas formas: **UMA) a título de doação**, podendo ser aplicado de acordo com a conveniência do ente, sem qualquer tipo de restrição ou; **DUAS) com finalidade de despesa definida**, vinculado à ação definida na emenda, porém vedada sua destinação para o pagamento de pessoal e encargos sociais (salários, aposentadorias e pensões).

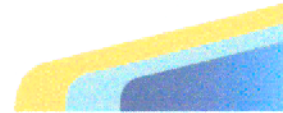
4. Os recursos oriundos das emendas não integrarão a base de cálculo da receita do ente beneficiado para fins de repartição com outros entes subnacionais, o que significa que, no caso de Estados, esse dinheiro não ficará sujeito à partilha com os Municípios.

5. Nesse passo, cumpre destacar que não há na PEC limites previamente estabelecidos para cada modalidade de repasse, podendo a totalidade das emendas ser destinadas com finalidade de despesa definida ou por meio de doação, que, como visto, não possui qualquer restrição quanto à destinação dos recursos transferidos, exceto de que 50% sejam destinados a ações e serviços públicos de saúde, conforme o §10, do art. 166 da Constituição Federal.

-II-

#### **DOS RECURSOS TRANSFERIDOS A TÍTULO DE DOAÇÃO: IMPORTÂNCIA DA EQUIDADE PARA NÃO FRAGILIZAR O PACTO FEDERATIVO COOPERATIVO**

6. Segundo o Painel das Transferências Intergovernamentais, da Secretaria do Tesouro Nacional, os repasses de recursos federais a Estados e Municípios são efetuados por meio de transferências constitucionais, legais ou voluntárias. As transferências constitucionais e legais correspondem às parcelas



arrecadadas pela União e repassadas aos Estados e aos Municípios e possibilitam aos entes descentralizados alcançar a autonomia financeira que tanto se buscou com a elaboração da Constituição Cidadã de 1988, enquanto que **as voluntárias decorrem da cooperação, auxílio ou assistência financeira de um ente ao outro para a realização de um determinado objetivo público**, exigindo-se para seu repasse da comprovação de um planejamento e de condições jurídicas e de capacidade técnica para sua consecução.

7. Nesse contexto, nota-se que a referida PEC visa transformar a transferência na modalidade de doação em transferência legal, sem, no entanto, alterar a sua natureza voluntária, já que, em que pese a obrigatoriedade do repasse, a escolha do ente beneficiário, bem como o montante a ser repassado dependerá somente do juízo do autor da emenda, sem que se assegure critérios para a equidade de tratamento aos diversos entes federativos, condição basilar para que, sem ferir o pacto federativo, as transferências voluntárias possam financiar ações que impulsionem o desenvolvimento conforme as características, as demandas e as necessidades regionais. Isso porque o próprio desenho do sistema partidário de representação pode ocasionar que sejam beneficiados entes com maior número de representantes no legislativo federal, em detrimento dos entes com menor representatividade.

8. Assim, deve ser motivo de reflexão o fato de a doação não apresentar nenhuma restrição para aplicação do recurso recebido, podendo acarretar desvio de finalidade. Na doação, os recursos repassados pertencerão ao ente federado de sua efetiva transferência, incorporando-se aos seus cofres públicos e com irrestrita margem de liberdade para aplicá-los para pagamento de quaisquer despesas, inclusive de pessoal ou encargos sociais e/ou da dívida, o que pode comprometer os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, com recursos temporários integrando a base de cálculo para apuração dos limites.

9. Dessa forma, a destinação de recursos por meio de doação, nos termos em que proposto na emenda, sem os ideais equitativo e harmônico que devem guiar a cooperação entre os entes, tende a fragilizar o pacto federativo ao ampliar a desigualdade entre os entes, notadamente entre os Municípios. Acrescente-se a isso, que a PEC nº 48/2019 retira da redação dada



pela ECnº 100/2019<sup>2</sup> no §19, do art. 166, a necessidade de observância de critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas. Ao mudar a sistemática de execução das emendas individuais, abre-se margem para a possibilidade de divisão injusta entre os entes federados. Ainda que essa margem de divisão, atualmente, seja da ordem de apenas 1,2% da RCL, independentemente da fatia destinada ao orçamento impositivo, os princípios que sustentam o pacto federativo devem ser observados.

10. Nessa seara, o art. 23 da Constituição, em seu *caput*, estabelece as competências comuns entre os entes, e seu parágrafo único é literal no que tange à cooperação entre eles, com o objetivo de buscar o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional<sup>3</sup>. O conceito de federalismo solidário e cooperativo indica a necessidade de existirem mecanismos que, de um lado, assegurem a autonomia dos Estados e Municípios, de modo a possibilitar a adoção de programas próprios de desenvolvimento segundo suas peculiaridades e, de outro lado, inibam uma competição indesejada entre os entes. Essa é a essência também do sistema de repartição das receitas tributárias diretas ou indiretas, adotados na seara Constitucional, que visa promover o equilíbrio financeiro adequado e permanente entre os entes federados.

11. Opostamente, as doações delineadas na PEC nº 48/2019, sem a exigência de que estejam alinhadas a atender aos objetivos do art. 3º, da CF/88<sup>4</sup>, podem ocasionar, ao contrário do que se espera, a uma competição entre os entes e o enfraquecimento da própria federação. Visando impedir esse

---

<sup>2</sup> Art. 166 § 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019).

<sup>3</sup> **Art. 23.** É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]

**Parágrafo único.** Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

<sup>4</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.



enfraquecimento da federação, a Constituição determina que seja dado aos entes igual forma de tratamento e benefícios, sob pena de fragilizar a federação, tida como cláusula pétrea no art. 60, §4º, I, da CF/88. Dessa forma, é essencial evitar medidas que possuem o condão de comprometer o ideal cooperativo e abrir caminho para um ambiente de competição, sobretudo quando há uma fragilidade institucional potencializada por uma aguda crise financeira, como é o caso de muitos Municípios e Estados.

12. Some-se a isso, que a doação realizada, ao perder a característica de recurso federal e se incorporar aos cofres públicos do ente beneficiário da emenda, torna ainda mais premente que se mantenha a imposição de execução equitativa do atual §19, do art. 166, que ao ser silenciada pela PEC nº 48/2019, distancia-se da harmonia e cooperação entre os entes federados.

13. Portanto, a premente necessidade de uma fonte alternativa de recursos, na tentativa de reequilibrar as finanças dos entes federados e de impulsionar seus desenvolvimentos e a redução de suas desigualdades, deve estar associada ao fomento do desenvolvimento equânime das esferas federativas, com incentivo à eficiência da gestão pública. **Assim, a persecução desse intento pelo incremento das transferências intergovernamentais deve se dar de forma equilibrada entre os diversos entes da federação, inclusive com vedação para cobrir gastos de pessoal e encargos sociais ou da dívida, de modo a estar alinhada aos objetivos fundamentais constituídos no art. 3º, da CF/88.**

-III-

**DOS RECURSOS TRANSFERIDOS COM FINALIDADE DE DESPESA DEFINIDA:  
NECESSIDADE DE ASSEGURAR A CAPACIDADE TÉCNICA E JURÍDICA DO ENTE**

14. Nos termos do § 20, inciso II, da PEC Nº 48/2019, os recursos repassados com finalidade de despesa definida terão sua utilização vinculada à ação definida na emenda, sendo vedado seu uso para pagamento com despesa de pessoal e encargos sociais, podendo ser destinado diretamente ao ente, sem que se submetam ao crivo do CAUC – Cadastro Único de Convênios e sem que haja exigência de habilitação de projetos de acordo com os programas do governo federal.

6



15. Atualmente, o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV define a realização dos atos e procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e as informações acerca dos convênios e contratos de repasse. Assim, tem-se garantido uma padronização da análise prévia, o gerenciamento e a publicidade dos projetos encaminhados, para, só então, ocorrer a devida liberação do recurso, quando comprovados os requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo Federal.

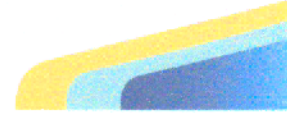
16. Importante observar que nessa modalidade de transferência, ao contrário da doação, o recurso continua sendo federal, ainda que se veja mitigada a gestão do recurso pelo Poder Executivo Federal. Nesse sentido, mesmo que o objetivo dessa forma de transferência seja reduzir a burocracia para realização dos projetos e programas, deve ser assegurada, além dos condicionantes equitativos, a comprovação da capacidade jurídica e técnica do ente beneficiário, sob pena de malversação dos recursos.

17. A elaboração do projeto e sua aprovação pelos órgãos competentes são instrumentos balizadores do planejamento da ação que se pretende realizar, alinhada ao programa de trabalho do governo federal. Hoje, a ausência de projeto básico é um dos causadores de obras inacabadas, recursos desviados e outras impropriedades na aplicação do recurso.<sup>5</sup> Transferências mal desenhadas tendem a agravar os desequilíbrios que elas se propõem a equacionar. A história recente do Brasil mostra a importância de se desenhar adequadamente o sistema de transferências governamentais para evitar distorções.

18. Dessa forma, é importante estabelecer a necessidade de se comprovar a existência de planejamento e de viabilidade técnica para a realização da despesa definida para determinada finalidade, bem como as consequências de seu descumprimento, uma vez que pela proposta da PEC, embora a execução da despesa aprovada pela emenda permaneça sendo fiscalizada pelos órgãos de controle interno e pelo Tribunal de Contas da União, não mais

---

<sup>5</sup> No período de 15/02 a 15/03/2019, a Atricon realizou um diagnóstico das obras paralisadas, com valores acima de R\$ 1,5 milhões e iniciadas em 2009, em que um dos principais problemas associados à paralisação foi quanto a falhas no planejamento (19,1%). Para saber mais sobre o diagnóstico, acesse: <http://www.atricon.org.br/imprensa/noticias/estado-tem-65-obras-paralisadas-num-valor-contratado-de-quase-r-600-milhoes-revela-tcesc/>




haverá uma análise prévia pelo Poder Executivo Federal para liberação dos recursos, primeiro filtro do controle.

#### **-IV- CONCLUSÕES**

19. Por todo o exposto, a ATRICON, sem descuidar do importante desiderato dessa Câmara de Deputados em assegurar fontes de financiamento aos entes subnacionais para a realização de suas mais diversas políticas públicas e, sempre com o objetivo de contribuir para o processo legislativo de tão importante tema, reforça a necessidade de que a transferência de recursos aos entes federados esteja sempre pautada na equidade, alinhada aos objetivos fundamentais do art. 3º da CF/88 e em respeito aos pilares do pacto federativo cooperativo e que sua aplicação observe os princípios da gestão pública eficiente, de modo a fortalecer a autonomia de cada ente e de suas prerrogativas atribuídas pelo regime federativo.

20. Assim, faz-se necessário definir **critérios equitativos e objetivos** para a transferência de **recursos a título de doação**, para que essa transferência se dê em situações coerentes com os **objetivos fundamentais do art. 3º, da CF/88** e de forma equilibrada entre os diversos entes da federação, **inclusive com vedação para cobrir gastos de pessoal e encargos sociais ou da dívida, sob pena de fragilizar a federação.**

21. Do mesmo modo, é importante que as **transferências para finalidade de despesa definida também estejam atreladas à critérios equitativos e à mecanismos de incentivo à gestão responsável e eficiente**, com comprovação de capacidade jurídica e técnica, de forma a assegurar o contínuo aprimoramento da gestão pública.



Fábio Túlio Filgueiras Nogueira  
**Presidente - ATRICON**