



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**Nota Técnica nº 41/2019**

## **Análise da Proposta de Emenda à Constituição nº 48, de 2019**

Análise preliminar dos impactos da Proposta de Emenda à Constituição nº 48, de 2019, que autoriza a realização de transferências de recursos da União derivados de emendas individuais a entes federados sem necessidade de convênios ou outros instrumentos congêneres e determina que os recursos assim transferidos pertençam aos respectivos entes no momento do repasse.

**Área Temática II - Saúde**

Mário Luis Gurgel de Souza - Consultor –  
Rafael Alves de Araujo - Consultor

**Brasília, setembro/2019**

© 2019 Câmara dos Deputados. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.



**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**



## SUMÁRIO

<b>1. FINALIDADE DA NOTA TÉCNICA .....</b>	<b>3</b>
<b>2. PREMISSAS DA PROPOSTA DE ALTERAÇÃO CONSTITUCIONAL .....</b>	<b>3</b>
<b>3. AUTONOMIA DOS ENTES FEDERADOS.....</b>	<b>4</b>
3.1 Financiamento do Estado .....	4
3.2. Funções da Repartição Constitucional de Receitas Tributárias.....	5
3.3 O Modelo da PEC 48, de 2019, Frente à Divisão de Rendas e de Atribuições de Entes Federados	6
<b>4. ORÇAMENTO PÚBLICO.....</b>	<b>7</b>
4.1 Características do Orçamento .....	7
4.1.1 Princípios Orçamentários .....	8
4.2 Orçamento Impositivo de Emendas Parlamentares Individuais .....	10
4.3 Outras Considerações Sobre Orçamento Impositivo .....	11
4.4. Orçamento Impositivo de Emendas de Bancada de Estados e do Distrito Federal .....	11
<b>5. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 48, DE 2019.....</b>	<b>12</b>
5.1 Redação Original da PEC.....	12
5.2 Redação Aprovada na Comissão do Senado Federal.....	12
5.3 Redação Aprovada no Plenário do Senado Federal.....	13
5.4 Considerações sobre a PEC nº 48, de 2019.....	14
5.4.1 Aspectos não Sanados pela PEC nº 48, de 2019 .....	15
5.4.1.1 Especificação da Despesa .....	15
5.4.1.2 Possíveis Consequências da Realização de Doações a partir de Emendas Parlamentares .....	16
<b>6. CONCLUSÃO .....</b>	<b>17</b>

## 1. FINALIDADE DA NOTA TÉCNICA

Por meio da Solicitação de Trabalho nº 576/2019, a Deputada Leandre solicita nota técnica sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 48, de 2019 (inicialmente PEC nº 061, de 2015, no Senado Federal).

A referida PEC altera o art. 166 da Constituição para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei do orçamento anual.

## 2. PREMISSAS DA PROPOSTA DE ALTERAÇÃO CONSTITUCIONAL

A redação original da PEC nº 061, de 2015, do SF, previa que emendas individuais ao orçamento alocassem recursos diretamente ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios, com a indicação do ente federativo a ser beneficiado. Segundo o texto, os recursos seriam repassados automaticamente – *sem necessidade de celebração de convênio ou instrumento congênere* - e pertenceriam aos respectivos entes.

Conforme justificativa, a intenção era aprimorar e desburocratizar o modelo de execução de emendas, bem como sanar dificuldades fiscais observadas na relação entre a Caixa Econômica Federal e o Tesouro Nacional, causadas pela administração dos repasses pela CEF e demora nos pagamentos.

Com o modelo proposto, o Congresso Nacional não votaria o orçamento com recursos alocados a despesas específicas, uma vez que ficaria a cargo dos entes beneficiados a escolha da destinação final dos recursos. Dessa forma, burocracia e custos com apresentação e análise de projetos, bem como com celebração de convênios, fiscalização e prestação de contas seriam reduzidos.

Como se verifica, as premissas da proposta eram:

- permitir repasses de recursos alocados por emendas individuais a entes subnacionais de forma automática (sem necessidade de celebração de convênios ou instrumentos congênere); e
- determinar que os recursos pertençam aos entes subnacionais no momento da transferência; o que implica, por consequência, transferir a fiscalização com a aplicação de tais recursos aos órgãos de controle locais.

Em que pese a intenção de desburocratizar os procedimentos de transferência da União aos demais entes e de buscar ampliar a autonomia de Estados e Municípios, a proposta deve ser analisada em face do modelo constitucional adotado pelo país e das normas e princípios que regem a matéria.

### **3. AUTONOMIA DOS ENTES FEDERADOS**

A forma federativa foi adotada pela Constituição de 1988, que repartiu o poder no plano espacial. Esse modelo visa garantir a existência de unidade sem concentração absoluta de poder no ente central e aproximar o poder político do destinatário das atividades públicas.

Tal forma é caracterizada pela descentralização político administrativa, a partir da repartição de competências - *legislativa, administrativa e tributária* - entre os entes políticos, de forma a garantir a autonomia desses entes. Portanto, a noção de autonomia vincula-se ao sistema de repartição de competências que determina a eficácia do próprio princípio federativo<sup>1</sup>.

Nesse contexto, a Magna Carta atribui competência tributária - *o poder de instituir e cobrar tributos* - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Tal poder apresenta-se como uma das competências partilhadas pelos entes federados.

#### **3.1 Financiamento do Estado**

Esta autonomia do ente federado traz no bojo a capacidade de auferir rendas tributárias suficientes para o exercício das competências que também são conferidas constitucionalmente ao ente.

A Constituição se utiliza de dois mecanismos para dividir as rendas tributárias:

- a) divisão de competências tributárias, com o estabelecimento de tributos próprios de cada esfera estatal (União, estados e municípios); e
- b) divisão do produto da arrecadação.

Competência tributária refere-se à competência política afeta à atribuição constitucional do poder de instituição de tributos. A Constituição

---

<sup>1</sup> Evidentemente, em se tratando de recursos próprios, a vinculação de recursos que pertencem aos entes federados a áreas específicas atinge a autonomia das unidades. Afinal, há a subtração do direito de administrar as respectivas rendas (é o que acontece com os recursos mínimos previstos constitucionalmente).

Federal outorga competência para que os entes federados, por meio de lei, criem tributos. Portanto, competência tributária<sup>2</sup> refere-se ao poder ou aptidão outorgado constitucionalmente aos entes políticos, para que editem leis que instituem tributos.

O ente, contudo, deve observar os limites constitucionais, bem como considerar os objetivos republicanos e as finalidades da administração pública.

Assim, as pessoas só podem ser tributadas em função do interesse do Estado e os tributos só podem ser criados e exigidos por razões públicas. Logo, os recursos da tributação devem ter destinação pública afetos às competências dos entes.

Por sua vez, a repartição do produto da arrecadação das receitas tributárias é a divisão do produto arrecadado de um tributo criado e cobrado por uma das pessoas componentes do Estado. É a partilha do produto da arrecadação.

É importante destacar que os recursos transferidos por repartição de receita não representam propriamente “*despesas*” para quem repassa. De fato, em que pese serem arrecadados pelo ente, constitucionalmente pertencem aos demais entes e apenas transitam pelo orçamento da esfera arrecadadora para fins de contabilização e controle.

### **3.2. Funções da Repartição Constitucional de Receitas Tributárias**

Há desproporção entre as competências materiais (atribuições do ente) e as competências tributárias. Assim uma das principais funções do instituto da repartição é buscar a redução do desequilíbrio fiscal causado pela desconformidade entre as atribuições constitucionalmente impostas aos entes e os recursos tributários advindos do exercício das competências tributárias.

Nesse contexto, o sistema constitucional de repartição de receitas tributárias se apresenta como um dos principais responsáveis pela autonomia dos entes federados e pela isonomia na satisfação das necessidades dos cidadãos dentro do território.

A repartição segue um princípio essencial: a repartição da receita não altera nem influencia a competência tributária<sup>3</sup>. Assim, o ente

---

<sup>2</sup> Competência tributária não se confunde com capacidade tributária ativa. A primeira refere-se à possibilidade de instituição de tributos e a segunda às funções de arrecadação, fiscalização de tributos, bem como a execução de leis e atos administrativos em matéria tributária (natureza administrativa).

<sup>3</sup> Código Tributário Nacional: art. 6º. (...) Parágrafo único. Os tributos cuja receita seja distribuída, no todo ou em parte, a outras pessoas jurídicas de direito público pertencerá à competência legislativa daquela a que tenham sido atribuídos

federativo que detém a competência tem o poder de conceder incentivos fiscais sem que a regra de repartição possa ser invocada como restrição.

### **3.3 O Modelo da PEC 48, de 2019, Frente à Divisão de Rendas e de Atribuições de Entes Federados**

Da prerrogativa de auferir rendas, decorre a imputação de responsabilidades e de atribuições a cada esfera pelo desempenho de determinadas atividades, conforme preveem os arts. 21; 23; 25, § 1º, e 30 da Constituição.

Como mencionado, o arranjo busca assegurar o preceito da autonomia conferida à União, Estados, Distrito Federal e Municípios pelo art. 18 da Constituição. Assim, transferências ou ‘doações’ de recursos sem critérios predefinidos e que permitam a habilitação dos diferentes entes – *como prevê a PEC 48, de 2019* – podem importar desrespeito à noção de autonomia, colocando alguns estados ou municípios em situação de “mais autônomos” que outros.

Adicionalmente, na medida em que especialmente as transferências a título de doação não tenham destinação determinada, ao serem efetuadas, o governo federal faculta o descumprimento da Constituição com o financiamento de despesas relacionadas a atribuições declaradas constitucionalmente exclusivas de entes subnacionais.

Há, portanto, uma correlação inequívoca entre o ‘direito’ desfrutado por cada ente estatal de arrecadar ou receber receitas e o ‘dever’ de custear certas despesas relacionadas à prestação de serviços públicos de sua alçada. Tendo em vista a base constitucional, é presumida a existência de relativo equilíbrio entre as competências tributárias e as competências para realização de despesas atribuídas para cada ente federado, sejam tais despesas exclusivas ou compartilhadas<sup>4</sup>. De toda forma, ainda que os valores potencialmente arrecadados não sejam suficientes para o desempenho das atribuições de cada ente, o sacrifício por tal insuficiência deve ser suportado por todos os entes de forma proporcional.

Do exposto, ainda se pode presumir que se um ente - *no caso a União* - desfruta de situação tal que possa abdicar de parcela de recursos próprios que deveriam financiar a execução de políticas públicas sob sua responsabilidade, para transferir ou ‘doar’ a outros entes supostamente

---

<sup>4</sup> A existência, como regra geral, de presunção de equivalência entre atribuições de competências tributárias e de responsabilidades de cada ente não afasta a existência de atribuições supletivas, como ocorre com a educação e a saúde. Os entes federados assumem responsabilidade compartilhada e, evidentemente, ocorrem ajustes para garantir a funcionalidade no âmbito de cada esfera.

mais necessitados de recursos, há um evidente desequilíbrio entre as competências tributárias e as atribuições executivas conferidas aos entes.

Disso decorre reflexão sobre melhor solução a se propor em plano constitucional: remediar a situação estabelecendo mecanismo de transferência ou doação seletiva - *do ente privilegiado a alguns dos entes desamparados* - ou uma revisão das competências e repartições tributárias ou atribuições estatais, de forma a reestabelecer de forma equânime o justo equilíbrio entre ambas as competências em cada esfera de governo.

## **4. ORÇAMENTO PÚBLICO**

Cabe ao Estado criar condições necessárias e suficientes para que indivíduos possam desenvolver suas aptidões físicas, morais e intelectuais.

Para se desincumbir de tal finalidade, o Estado realiza dispêndios com aquisição de produtos, bem como contratação de serviços e empresas para execução de obras, além do pagamento de remunerações de servidores e empregados. Como contrapartida, surge a necessidade de arrecadação de impostos e contribuições.

Nesse cenário, percebe-se a importância do orçamento público, pois dele resulta a alocação de recursos para desenvolvimento do país, inserção dos cidadãos na vida econômica e estabilidade econômica.

O orçamento representa instrumento de planejamento governamental em que constam todas as despesas da administração pública para um exercício. É o documento onde o governo programa o que de fato vai ser feito com esses recursos. Esse planejamento é essencial para oferecer serviços públicos adequados, além de especificar gastos e investimentos priorizados pelos Poderes.

Portanto, este instrumento contribui diretamente para o andamento dos serviços na Administração Pública, sendo nele traçadas metas, objetivos e diretrizes e especificadas prioridades e demandas dos habitantes para determinado período de tempo, sempre de maneira que a execução das atividades ocorra de forma eficaz e transparente.

### **4.1 Características do Orçamento**

O orçamento estima as receitas que o Governo espera arrecadar e fixa as despesas a serem efetuadas com tais recursos<sup>5</sup>. O detalhamento das despesas no referido instrumento permite o acompanhamento das

<sup>5</sup> As receitas são estimadas porque tributos arrecadados e outras fontes podem sofrer variações ano a ano, enquanto as despesas são fixadas para garantir que o governo não gaste mais do que arrecada.

prioridades e o controle da efetiva aplicação dos recursos a cargo do governo.

O instrumento deve ser aprovado por meio de lei, garantindo a participação do Parlamento nas decisões políticas e no estabelecimento de ações prioritárias para atendimento das demandas da sociedade em termos de alocação de recursos públicos pela finalidade da despesa. É o mecanismo que legaliza e legitima as atividades estatais.

No Brasil, o planejamento e orçamento governamental estão delineados nos termos do art. 165 da Constituição Brasileira de 1988 (CF88) que institui três instrumentos básicos: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

#### **4.1.1 Princípios Orçamentários**

São premissas a serem observadas na concepção e elaboração da proposta orçamentária que visam garantir consistência à lei de meios e viabilizar o controle parlamentar sobre os gastos públicos.

Pela importância, muitos desses princípios foram incorporados à legislação ao longo dos anos (Constituição, Lei nº 4.320, de 1964 e Leis de Diretrizes Orçamentárias). A seguir, são elencados alguns desses princípios.

I) Universalidade - princípio pelo qual o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado<sup>6</sup>. É previsto na Lei nº 4.320/64 (art.2º e art. 3º)<sup>7;8</sup>.

II) Unidade - orçamento deve ser uno, deve existir apenas um orçamento para cada exercício financeiro. Por meio dele é possível obter um retrato das finanças públicas e permite-se ao Poder Legislativo o controle das operações financeiras. É respaldado por meio do Art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964, e pelo § 5º do art. 165 da CF 88.

III) Periodicidade - o orçamento deve ser elaborado e autorizado para um determinado período de tempo, geralmente um ano. A exceção se dá nos créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício que, reabertos

---

<sup>6</sup> É indispensável para o controle parlamentar, pois possibilita: a) conhecer a priori todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para respectiva arrecadação e realização; b) impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita e de despesa sem prévia autorização Legislativa; c) conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança de tributos estritamente necessários para atendê-las.

<sup>7</sup> Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade

<sup>8</sup> Art.3º A Lei do Orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as operações de crédito autorizadas em lei.

nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício subsequente.

Exige-se autorização periódica do Parlamento para realização de despesas públicas. No Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil.

O § 5º do art. 165 da CF 88 dá respaldo legal a este princípio quando dispõe sobre a lei orçamentária anual.

IV) Exclusividade - a lei orçamentária deverá conter apenas matéria orçamentária ou financeira. Deve ser excluído qualquer dispositivo estranho à estimativa de receita e à fixação de despesa. Não se inclui na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita.

O princípio encontra-se expresso na Constituição (art. 165, § 8º da CF)<sup>9</sup>.

V) Orçamento Bruto - surgiu juntamente com o princípio da universalidade, visando ao mesmo objetivo. Todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução.

A intenção é impedir a inclusão de valores líquidos ou de saldos resultantes do confronto entre receitas e as despesas de determinado serviço público. Também previsto na Lei nº 4.320, de 1964 (art 6º)<sup>10</sup>.

VI) Legalidade - a aprovação do orçamento deve observar o processo legislativo em função das decisões políticas sobre a alocação de recursos e da necessidade de transparência para a sociedade. O respaldo a este princípio pode ser encontrado na Constituição (art. 37 e 166 da CF)<sup>11</sup>.

VII) Especificação, Especialização ou Discriminação - as receitas e as despesas devem aparecer de forma discriminada, de tal forma que seja possível saber, pormenorizadamente, as origens dos

<sup>9</sup> A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa ...

<sup>10</sup> Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei do Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções. Reforçando este princípio, o § 1º do mesmo artigo estabelece o mecanismo de transferência entre unidades governamentais "

<sup>11</sup> Art. 166 Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum

recursos e sua aplicação. Tem o objetivo de facilitar a função de acompanhamento e controle do gasto público, pois inibe a concessão de autorizações genéricas que propiciam demasiada flexibilidade e arbítrio ao Poder Executivo, dando mais segurança ao contribuinte e ao Legislativo.

A Lei nº 4.320, de 1964, incorpora o princípio no seu art. 5º: "*A Lei de Orçamento não consignará dotações globais para atender indiferentemente as despesas (...)*".

#### **4.2 Orçamento Impositivo de Emendas Parlamentares Individuais**

Ao longo de muitos anos, o sistema de planejamento e orçamento sofreu enfraquecimento em razão da elaboração de planos e orçamentos pouco realistas. A situação conferiu ampla margem de discricionariedade para o órgão de execução definir, dentre as programações aprovadas, quais seriam consideradas prioritárias ao alvedrio das conveniências político-econômicas.

A reação do Congresso Nacional à liberdade do Poder Executivo na etapa de execução da despesa foi de reduzida<sup>12</sup>. A EC nº 86, de 2015, chamado orçamento impositivo, reservou tratamento prioritário apenas às emendas parlamentares individuais.

Deve-se destacar ainda que a garantia da execução orçamentária na EC nº 86, de 2015, alcança somente as chamadas despesas discricionárias. Isso porque a execução das despesas "*obrigatórias*" já se encontra assegurada pela legislação constitucional ou infraconstitucional. As despesas obrigatórias propriamente ditas são previamente conhecidas e necessariamente incluídas na LOA, tendo natureza distinta das afetas a programações de emendas impositivas.

Assim, a Emenda Constitucional do Orçamento Impositivo não valorizou o papel da lei orçamentária na definição do conjunto de iniciativas e investimentos públicos, uma vez que destacou tão somente as emendas e, com isso, relegou a segundo plano as demais programações discricionárias que são igualmente aprovadas no bojo da lei de meios.

---

<sup>12</sup> Os recursos para financiamento das emendas já se encontram alocados no PLOA, especificamente, na reserva de contingência. Parte desse montante é destinada para atendimento das emendas individuais, distribuída em cotas uniformes para cada parlamentar. Com os recursos assegurados, a preocupação limita-se à respectiva alocação conforme as prioridades dos parlamentares, observadas as restrições constitucionais e legais. Esse aspecto, somado à falta de avaliação dos programas de governo, ajudam a esvaziar a discussão sobre o teor da peça orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo.

Ademais, considerando que os membros do Congresso Nacional são constituídos por 513 deputados e 81 senadores, há a consequente pulverização dos recursos públicos, sem a devida adequação e planejamento com o conjunto de despesas a serem realizadas pelo Executivo.

Dessa forma, a alteração da Constituição promovida pela EC nº 86, de 2015, declarando a obrigatoriedade de execução de programações derivadas de emendas, autorizou a conclusão, quanto às demais programações, que essas teriam caráter apenas autorizativo. Válida essa interpretação, a Emenda Constitucional do orçamento impositivo, em vez de valorizar o papel da lei orçamentária na definição de todo o conjunto de iniciativas e investimentos públicos, pode ter consagrando a discricionariedade de execução da parcela relevante das programações orçamentárias que também é aprovada no Legislativo.

### **4.3 Outras Considerações Sobre Orçamento Impositivo**

A praxe consolidou a sistemática de definir previamente uma “cota” para atendimento de emendas parlamentares, estabelecendo um montante fixo a ser contabilizado em rubrica específica durante a tramitação do projeto.

Duas graves distorções na participação do Poder Legislativo se vislumbram no processo orçamentário a partir dessa prática: a primeira é a redução da influência dos parlamentares na decisão sobre a alocação dos recursos públicos do orçamento que não decorram de emenda; a segunda é a atuação vir se restringindo à inclusão de despesas de caráter eminentemente local, que atendem demandas de menor vulto.

Dessa forma, não se verificou participação mais efetiva na definição de políticas públicas e de grandes questões relacionadas à alocação dos recursos, fazendo do Poder Executivo praticamente o único responsável pelas escolhas que vão definir os programas a serem cumpridos pelo ente federado.

### **4.4 Orçamento Impositivo de Emendas de Bancada de Estados e do Distrito Federal**

Na esteira do Orçamento Impositivo, recém promulgada Emenda Constitucional nº 100, de 2019, disciplinou a obrigatoriedade de execução de emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. De forma semelhante ao que havia ocorrido com a EC nº 86, de 2015, em relação a emendas individuais, a nova alteração garantiu a execução até determinado montante de emendas de bancada e afastou eventuais óbices como inadimplência dos entes beneficiados (§16 do art. 166 da CF).

Entretanto a alteração constitucional também previu um dever amplo de execução de programações orçamentárias por parte da

administração (cf. §10 do art. 165)<sup>13</sup>. Assim, em relação ao restante da programação que não decorre de emendas, a Administração passou a ter um dever de execução. Nesse aspecto, quer parecer que a EC nº100, de 2019, tenha valorizado o papel do orçamento na definição de investimentos públicos.

## 5. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 48, DE 2019

### 5.1 Redação Original da PEC

O texto original da PEC nº 48, de 2019, adicionava os §§ 19 e 20 no art. 166 da Constituição, com a finalidade de:

- (a) 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
- (b) estabelecer que os recursos nessa forma transferidos pertencem aos entes federados destinatários, sendo desnecessária a celebração de convênio ou instrumento congênere para viabilizar o repasse.

Conforme explicitado no relatório da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do SF, a intenção dos autores da PEC com a referência a tais fundos foi garantir 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 (.....) que eles serão repassados diretamente, sem a necessidade de convênio, pertencendo aos entes beneficiados.”*

### 5.2 Redação Aprovada na Comissão do Senado Federal

Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do SF, a PEC sofreu significativa alteração. Foi suprimida a menção a FPE e a FPM, os quais, por tratarem de recursos que pertencem a estados e municípios<sup>14</sup>,

<sup>13</sup> Art. 165 (...) §10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade

<sup>14</sup> Vide **Repercussão geral reconhecida com mérito julgado** · ICMS. Repartição de rendas tributárias. PRODEC. Programa de Incentivo Fiscal de Santa Catarina. Retenção, pelo Estado, de parte da parcela

ostentam natureza de despesas obrigatória e obviamente não poderiam ser utilizados para efetuar transferências de despesas discricionárias derivadas de recursos federais oriundos de emendas.

Entretanto, o Substitutivo previa que recursos de emendas repassados a estados e municípios pertenceriam ao ente federado no *ato da efetiva transferência* e que teriam a *utilização vinculada ao objeto definido na emenda*. Além disso, a fiscalização sobre a aplicação dos recursos ficaria a cargo dos órgãos de controle locais. Ou seja, o orçamento federal definiria o objeto de gasto de recursos que pertenceriam ao ente beneficiado no momento da transferência.

Em que pese a proposta atender ao princípio da especificação da despesa, o texto seria no mínimo de difícil exequibilidade. Afinal, vincular o objeto de gasto na esfera federal e de imediato transferir a propriedade dos recursos para outros entes - *a quem caberia a fiscalização* -, não se mostra tarefa de fácil verificação. Na verdade, nem haveria a quem requisitar informações no âmbito federal sobre a aplicação no objeto constante da emenda, uma vez que a nenhum órgão federal é dado verificar aplicação de recursos pertencentes a outras esferas.

### 5.3 Redação Aprovada no Plenário do Senado Federal

A redação final aprovada no Plenário do Senado manteve as premissas originais da proposta: transferências automáticas (sem instrumentos e ajustes administrativos) e mudança imediata de titularidade dos recursos repassados, mas trouxe novas e importantes modificações.

No texto enviado à Câmara dos Deputados, é previsto que as emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei do orçamento possam alocar recursos para transferência a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios a título de “*doação*” **ou** com “*finalidade de despesa definida*”. Em qualquer dessas hipóteses, os recursos não integrariam a base

---

pertencente aos Municípios. Inconstitucionalidade. RE desprovido. A parcela do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, a que se refere o art. 158, IV, da Carta Magna, pertence de pleno direito aos Municípios. O repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual. Limitação que configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias. [RE 572.762, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 18-6-2008, P, DJE de 5-9-2008.

**Repercussão geral reconhecida com mérito julgado** - A vexata quaestio, desta feita, cinge-se à definição da competência para julgar a controvérsia quanto ao imposto de renda retido na fonte, a teor do disposto no art. 157, I, da CF, que preconiza pertencer “aos Estados e ao Distrito Federal o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre os rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem”. Registro que a jurisprudência desta Corte alinha-se no sentido de que, no caso, não há interesse da União, motivo pelo qual prevalece a competência da justiça comum. [RE 684.169-RG, voto do rel. min. Luiz Fux, j. 30-8-2012, P, DJE de 23-10-2012

de cálculo da receita do Estado ou do Distrito Federal para fins de repartição.

Na hipótese de doação, os recursos:

- passariam a ser repassados, independentemente da celebração de convênio ou instrumento congêneres;
- pertenceriam ao ente federado no ato de sua efetiva transferência;
- seriam alocados no órgão responsável pelas transferências constitucionais;

Já na hipótese de transferência com finalidade de despesa definida, os recursos:

- teriam a utilização vinculada à ação definida na emenda;
- não poderiam ser empregados no pagamento de despesas com pessoal, ativo e inativo, e pensionistas.

Acompanhando as hipóteses de transferências, a fiscalização competiria aos órgãos locais, no caso de doações, e aos federais no caso de transferência com finalidade de despesa definida.

#### **5.4 Considerações sobre a PEC nº 48, de 2019**

Ao prever a realização de doação, a proposta mostra coerência com a intenção original de determinar que os recursos transferidos pela União pertençam aos entes subnacionais imediatamente a partir do repasse. Além disso, resolve problema que constava da redação anterior, uma vez que não seria razoável que a despesa na União especificasse um objeto de gasto específico (por exemplo a construção de unidade básica de saúde - UBS) e já no momento do repasse – *muito antes da existência da UBS* – já pertencesse ao ente beneficiado. Ou seja, a mudança de titularidade no momento do repasse só se mostra aceitável nos casos em que tais recursos não se encontrem vinculados a programação que resulte produto ou serviço específico<sup>15</sup>.

Dito de outra forma, repasse com imediata transferência de propriedade - *inclusive para fins de fiscalização* -, representa transferência sem ônus e sem produto ou serviço final, o que é plenamente alcançado com a redação adotada (doação).

<sup>15</sup> A situação da vinculação afeta a saúde e educação implementada a partir da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição (Lei nº12.858, de 2013). Nessa situação, não ocorre vinculação de objeto, mas de área; e a Constituição garante a mencionada participação nos termos da lei (cf. §1º do art. 20 da CF).

Tal modalidade, contudo, não pode alcançar a totalidade das emendas individuais. O Orçamento Impositivo (EC nº 86, de 2015) prevê expressamente que metade das emendas individuais deve ser aplicada em saúde – portanto em despesa com finalidade definida -, não sendo possível efetivar mais do que a outra metade em doações. Dessa forma, justifica-se a necessidade de manutenção da possibilidade de transferência com finalidade definida.

#### **5.4.1 Aspectos não Sanados pela PEC nº 48, de 2019**

A redação fragiliza o orçamento e os princípios que o embasam. Sem a especificação de despesas, afasta-se dos contribuintes e do público em geral o conhecimento da atividade e da política financeira do governo.

A especificação da despesa é uma das características essenciais do orçamento público. A classificação funcional dos gastos públicos, na qual as despesas são agrupadas de acordo com as funções governamentais, facilita a verificação, pelo Parlamento e pelo público, das finalidades e objetivos das despesas e diretrizes adotadas pelo governo na elaboração do programa administrativo e financeiro. Assim, não é razoável que parcela de recursos figure em bloco no orçamento, sem discriminação que esclareça a natureza e a destinação.

##### **5.4.1.1 Especificação da Despesa**

O princípio orçamentário é previsto nos arts. 5º e 15º da Lei nº 4.320, de 1964<sup>16</sup>, que exige que as despesas constem do orçamento de maneira discriminada como meio de assegurar clareza quanto à aplicação dos recursos; bem como no §4º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que veda a consignação de crédito orçamentário com finalidade imprecisa e exige a especificação da despesa<sup>17</sup>.

Referido preceito se confunde com a própria legalidade da despesa pública e se vincula à razão de ser da lei orçamentária, prescrevendo que a autorização legislativa se refira a despesas específicas, e não a dotações globais. Ou seja, a peça orçamentária deve contemplar conteúdo formal mínimo, alterável apenas por intermédio da aprovação de outra lei, e não pela edição de atos infralegais.

Portanto, o princípio encerra explicitação da finalidade e da natureza da despesa e confere efetividade à indicação de limite preciso de

<sup>16</sup> E em Constituições anteriores.

<sup>17</sup> Art. 5º ...§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada (Lei Complementar nº 101, de 2000).

gasto, ou dotação, autorizados pelo Legislativo; e isto é essencial para permitir o controle pelo Parlamento e pela sociedade.

Dessa forma, não é desejável a utilização de programações genéricas. De fato, a única providência realmente eficiente em matéria de fiscalização orçamentária, por parte do Legislativo, é a fiscalização automática, pela especialização da despesa pública, que produz os seus efeitos naturais independentemente da ação direta do Parlamento.

#### **5.4.1.2 Possíveis Consequências da Realização de Doações a partir de Emendas Parlamentares**

O orçamento contém variados propósitos ligados ao planejamento, à fixação de prioridades conforme as decisões políticas e na busca de resultados e controle. Não é somente a previsão de algo que irá acontecer, mas de instrumento que deve determinar as metas de forma que todos se empenhem para alcança-las. Evidentemente, a peça deve ser elaborada tendo em vista as atribuições e competências constitucionais de cada esfera. Portanto, ao conter transferências de recursos federais a outros entes, se afasta do motivo que justifica a arrecadação de recursos para atendimento de despesas de responsabilidade da União.

Outro aspecto que merece destaque é o posicionamento que se confere aos demais entes. A proposta coloca os entes federados beneficiados pelo instituto na posição de donatários da União no que toca a emendas parlamentares. Ou seja, como os recursos não guardam qualquer relação com despesas programadas, trata-se de reforço financeiro livre para os cofres dos demais entes.

Deve-se ainda mencionar a questão de que tais doações serão realizadas sem qualquer mecanismo de equidade entre os entes. Diferentemente das transferências reguladas por fórmulas predefinidas como FPM/FPE, o atendimento pelo novo instituto será de escolha discricionária dos entes a serem beneficiários a partir da escolha de cada parlamentar.

Não menos importante é o afastamento do Parlamento da definição de políticas e da priorização de despesas afetas a tais transferências/doações de recursos federais. Uma vez que os recursos passam a pertencer imediatamente aos entes beneficiados que sobre eles terão ampla liberdade de aplicação, nem Parlamento nem Executivo federal terão qualquer ingerência sobre a aplicação dessa parcela de recursos federais.

## 6. CONCLUSÃO

As premissas da proposta original, conforme apresentada no Senado Federal, eram: a) permitir repasses de emendas individuais a entes subnacionais de forma automática (sem necessidade de convênios ou instrumento congênere); e b) determinar que os recursos pertençam aos entes subnacionais no momento da transferência, o que implica transferir a fiscalização de tais recursos aos órgãos locais. Tais premissas são alcançadas na redação aprovada pelo Senado Federal, uma vez que classifica tais repasses como doações aos entes federados com imediata transferência de propriedade.

Entretanto, o sistema constitucional de repartição de receitas tributárias se apresenta como um dos principais responsáveis pela autonomia dos entes federados e pela isonomia na satisfação das necessidades dos cidadãos no território e dele decorre a atribuição de responsabilidades a cada esfera pelo desempenho de determinadas atribuições, conforme preveem os arts. 21; 23; 25, § 1º, e 30 da Constituição.

Dessa forma, eventuais ‘doações’ de recursos sem critérios predefinidos que permitam a habilitação dos diferentes entes importam desrespeito à noção de autonomia, podendo colocar alguns estados ou municípios em situação de “mais autônomos” que outros. E, adicionalmente, na medida em que especialmente as transferências a título de doação não tenham destinação determinada, ao serem efetuadas, o governo federal faculta o descumprimento da Constituição com o financiamento de despesas relacionadas a atribuições declaradas constitucionalmente exclusivas de entes subnacionais.

Diante do modelo adotado pelo país, decorre reflexão sobre a melhor solução a se propor em plano constitucional: remediar a situação estabelecendo mecanismo de transferência ou doação seletiva a alguns dos entes, ou uma revisão das competências e repartições tributárias, ou até das atribuições estatais, de forma a reestabelecer o equilíbrio entre competências e responsabilidades em cada esfera de governo.

Além da questão anteriormente mencionada, a redação aprovada pelo Senado pode fragilizar o orçamento e os princípios que o embasam, uma vez que o instrumento contém variados propósitos ligados ao planejamento, à fixação de prioridades conforme as decisões políticas e na busca de resultados e controle. A seguir são elencados alguns dos possíveis aspectos:

- sem a especificação de despesas, afasta-se dos contribuintes e do público em geral o conhecimento da atividade e da política financeira aprovada pelo governo federal.
- com a doação a entes federados, afasta-se o Parlamento da definição de políticas e da priorização de despesas afetas a tais transferências/doações de recursos federais. Uma vez que os recursos passam a pertencer imediatamente aos entes beneficiados que sobre eles terão ampla liberdade de aplicação.
- conseqüentemente afasta-se também a possibilidade de fiscalização pelo Parlamento federal sobre os recursos repassados.

Por fim, pode-se dizer que até as razões que originalmente justificaram a arrecadação federal poderiam ser questionadas, afinal fica patente a intenção de amenizar distorção afeta a repartição tributária por meio do orçamento, porém sem qualquer garantia de equidade na distribuição, que será seletiva, segundo a decisão de cada parlamentar.

Como alternativa à redação proposta, poder-se-ia cogitar da previsão de dotações mais genéricas no orçamento federal para execução por transferência aos entes federados tão somente em áreas de competência comum da União, mas sempre com prestação de contas a cargo dos órgãos federais.

Brasília, 09 de setembro de 2019.

Elaboração: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira/Núcleo de Saúde