



PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 48, de 2019, da Senadora Gleisi Hoffmann e outros, que *acrescenta o art. 166-A na Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.*



SF/19389.81141-75

Relator: Senador ANTONIO ANASTASIA

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 48, de 2019. A proposição visa a inserir o art. 166-A na Constituição Federal, com a finalidade de permitir que as emendas parlamentares individuais sejam destinadas diretamente aos entes subnacionais.

A PEC deriva das alterações realizadas pela Câmara dos Deputados à PEC nº 61, de 2015, que havia sido aprovada por esta Casa no primeiro semestre de 2019. Como a matéria é de conhecimento de todos, uma vez que já debatida neste Senado Federal em dois turnos neste mesmo ano, centraremos nossa análise sobre essas modificações que foram aprovadas na Câmara, na forma de Substitutivo apresentado na Comissão Especial, cujo relator foi o Deputado Aécio Neves.

Em suma as alterações promovidas pelo Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados são as seguintes:

a) as transferências via doação passaram a ser denominadas “transferência especial”, restando claro que elas serão fiscalizadas pelos órgãos de controle interno e externo de cada ente;



b) 70% das transferências especiais devem ser destinadas a despesas de capital de natureza não financeira, isto é, investimentos, de maneira que no máximo 30% de tais recursos poderão ser destinados a despesas de custeio;

c) fica vedada a utilização dos recursos destinados mediante transferência especial para o pagamento de despesas com pessoal (ativo e inativo) ou encargos referentes ao serviço da dívida;

d) explicita-se que o controle dos recursos destinados mediante transferência definida continua a ser realizado pelos órgãos de controle interno e externo da União;

e) fixa-se a possibilidade de que os entes subnacionais beneficiários de transferência especial celebrem, obviamente se assim desejarem, contratos de cooperação técnica para o acompanhamento da execução destas programações (possibilitando, por exemplo, que os entes que desejem continuem a ser assessorados nesse sentido pela Caixa Econômica Federal); e

f) estipulação de que, no primeiro exercício de vigência da Emenda Constitucional (2020, espera-se), 60% das transferências especiais sejam executados financeiramente no primeiro semestre, de modo a evitar que, num ano eleitoral, haja contingenciamento de tais recursos como forma de pressão político-partidária.

Durante a discussão da matéria foram apresentadas três emendas.

II – ANÁLISE

Passamos a analisar a admissibilidade e o mérito da PEC.

Nos termos do art. 101, incisos I e II, do Regimento Interno do Senado, compete a esta Comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria e, ainda, pronunciar-se sobre o mérito da proposição. Por ter sido apoiada, em seu nascedouro, por mais de um terço dos membros do Senado Federal, a legitimidade da iniciativa para a propositura da PEC encontra fundamento constitucional no inciso I do art. 60 da Constituição Federal (CF).





Sob o aspecto da técnica legislativa, no geral, a proposição está adequadamente redigida, seguindo os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Não vige no País intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio. Sob esse prisma, não há objeção à deliberação da proposição pelo Poder Legislativo.

Em relação a parâmetros de admissibilidade do texto em si, não vemos qualquer aspecto que possa ter a constitucionalidade questionada – como, aliás, já fora debatido por esta CCJ em 2017 e pelo Plenário desta Casa em 2019, quando da análise da PEC nº 61, de 2015. As alterações promovidas pela Câmara dos Deputados até reforçam a constitucionalidade e especialmente a técnica legislativa da proposição, especialmente por tratarem do tema em um dispositivo separado (art. 166-A), uma vez que se cuida de tema essencialmente diverso ao do art. 166 original da Constituição Federal. Não há que se falar, ademais, em nossa visão, em eventual violação ao princípio federativo, uma vez que, de acordo com a PEC, é a própria União (por intermédio de um de seus órgãos, o Congresso Nacional) que destinará, voluntariamente, recursos para fins de doação com ou sem encargo (transferência especial) para os outros entes da Federação.

Em relação ao mérito, consideramos que as modificações realizadas pela Câmara dos Deputados aperfeiçoam sobremaneira a PEC. A limitação à destinação das transferências especiais parece-nos extremamente benéfica, sem que, contudo, se perca a flexibilidade necessária para o sucesso do novo instituto. Assim, o estabelecimento do patamar mínimo de 70% para investimentos permite ao parlamentar que destine ainda até 30% para despesas de custeio (dando alguma discricionariedade), mas exige que se priorizem despesas que tragam um retorno mais duradouro para a coletividade (algo que, com as dificuldades de se executar emendas individuais para investimentos, tem sido perdido ao longo dos vários exercícios financeiros desde a entrada em vigor da Emenda à Constituição nº 86, de 17 de março de 2015).

Entendemos, assim, que o Substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados aperfeiçoa o aprovado por esta Casa no primeiro semestre desse ano (na forma da Emenda nº 6-PLEN à PEC nº 61, de 2015).

Entretanto, a partir da análise das emendas apresentadas e dos debates nesta Comissão, vislumbramos a necessidade de promover a





supressão do §5º e do §6º do art. 166-A, que tratam da fiscalização dos recursos das emendas. Isso porque, a presente Proposta de Emenda à Constituição não parece ser o melhor instrumento para inovar nas normas de controle e de fiscalização da execução orçamentária. Ademais, a supressão dos dispositivos não afeta o mérito da proposta que tem por escopo principal autorizar a transferência de recursos federais a Estados, a Municípios e ao Distrito Federal por emendas ao projeto de lei orçamentária anual.

III – VOTO

Por tais motivos, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e adequada técnica legislativa da PEC nº 48, de 2019, e, no mérito, por sua aprovação, com a rejeição da Emenda nº 01 e aprovação parcial das Emendas nº 02 e nº 03, nos termos da seguinte emenda:

EMENDA Nº – CCJ

Suprimam-se os § 5º e § 6º do art. 166-A da Constituição Federal, alterado pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 48, de 2019, renumerando-se os parágrafos subsequentes.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19389.81141-75