



TESOURO NACIONAL

**REVISTA**

---

**CADERNOS DE  
FINANÇAS PÚBLICAS**

**03 | 2022**

**Apoio:**



# EMPODERAMENTO DO CONGRESSO NACIONAL, ORÇAMENTO SECRETO E OUTRAS DISTORÇÕES DO ORÇAMENTO PÚBLICO: PROPOSTA DE MUDANÇA

**Romiro Ribeiro**  
Câmara dos Deputados

## Resumo

O empoderamento do Congresso Nacional para alterar o Projeto de Lei Orçamentária Anual está materializado no orçamento secreto, nas emendas parlamentares impositivas e nas transferências financeiras para estados, DF e municípios por meio de convênios e contratos de repasses. Esse protagonismo do Parlamento tem contribuído decisivamente para a fragmentação e ineficiência de políticas públicas, para a fragilização do planejamento e a malversação de recursos públicos por facilitar a ação de lobbies interessados em ganhos privados.

**Palavras-chave:** empoderamento do Parlamento, orçamento secreto

**JEL:** H7, H74, H77

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução.....</b>	<b>4</b>
<b>2. O protagonismo do Congresso Nacional em matéria orçamentária e possível conflito com a norma constitucional .....</b>	<b>5</b>
<b>3. Emendas impositivas .....</b>	<b>9</b>
<b>4. Disfuncionalidades do modelo atual de transferências voluntárias.....</b>	<b>13</b>
<b>5. Proposta de um novo modelo de transferências voluntárias de recursos para os entes subnacionais e instituições privadas sem fins lucrativos .....</b>	<b>20</b>
<b>6. Conclusão .....</b>	<b>29</b>
<b>Referências.....</b>	<b>31</b>

## 1 Introdução

O crescente empoderamento do Congresso Nacional para alterar o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) está materializado no orçamento secreto, seja na forma institucionalizada recentemente declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ou velada, como será visto neste trabalho, nas emendas parlamentares impositivas e pelo mecanismo atualmente vigente para realizar transferências financeiras para estados, Distrito Federal (DF) e municípios por meio de convênios e contratos de repasses.

Esse protagonismo do Parlamento tem contribuído decisivamente para a fragmentação e ineficiência do planejamento e da execução de políticas públicas e para a malversação de recursos públicos por facilitar a ação de lobbies interessados em ganhos privados, além de dificultar o atingimento dos objetivos comuns da Federação, previstos no art. 23 da Constituição Federal (CF/88).<sup>1</sup>

O estudo é relevante não só pela expressividade dos valores financeiros envolvidos, mas por identificar e analisar fatores com potencial para comprometer a harmonia da relação entre os Poderes Legislativo e Executivo e entre estes e os entes subnacionais.

A lei orçamentária de 2022, por exemplo, consignou dotação no valor de R\$ 19,4 bilhões para os entes federados e instituições privadas sem fins lucrativos. Esse valor é superior a duas vezes todo o gasto da União com a educação básica<sup>2</sup> e três vezes superior aos gastos com a manutenção e recuperação das rodovias no País.<sup>3</sup>

O estudo pautou-se pela análise da CF/88, de leis, regulamentos e bases de dados sobre transferências voluntárias mantidas por órgãos governamentais, em especial a Controladoria-Geral da União e a Secretaria do Tesouro Nacional.

---

1 Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;  
II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (Vide ADPF 672)  
III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;  
IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;  
V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;  
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;  
VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;  
VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;  
IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (Vide ADPF 672)  
X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;  
XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;  
XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.  
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

2 Subfunção 368 - Educação Básica

3 Subfunção 782 - Transporte Rodoviário

## 2 O protagonismo do Congresso Nacional em matéria orçamentária e possível conflito com a norma constitucional

O protagonismo e o empoderamento do Parlamento no tema orçamentário não são desmotivados, novos ou desconhecidos.

Na verdade, trata-se de reação do Congresso Nacional ao poder discricionário do Presidente da República para liberar verbas do orçamento, sobretudo aquelas decorrentes de emendas parlamentares, para, muitas vezes, obter apoio político para aprovação de projetos de seu interesse.

São fartas as notícias veiculadas pela imprensa a respeito desse tema conforme ilustra a manchete do Estadão, Caderno Política, de 15/02/2022:

Governo autoriza pagamento recorde de emendas antes da eleição

O governo do presidente Jair Bolsonaro (PL) autorizou gastos de até R\$ 25 bilhões em emendas parlamentares antes das eleições de outubro. Decreto publicado na última sexta-feira estabelece que quase metade desses recursos sairá do orçamento secreto. O volume de despesas indicadas por deputados e senadores e que receberam o aval do presidente para gasto até setembro é o maior na gestão Bolsonaro, permitindo irrigar redutos dos políticos antes das disputas eleitorais.<sup>4</sup>

A reação do Congresso Nacional contra a discricionariedade do Poder Executivo na elaboração e na execução orçamentária teve início com a adoção de questionável interpretação do § 3º do art. 166 da Carta Magna que é claro ao estabelecer que somente podem ser aprovadas as emendas ao orçamento compatíveis com outras leis orçamentárias, que indiquem os recursos necessários e desde que relacionadas a erros e omissões.<sup>5</sup>

Nada obstante esse claro comando constitucional, entendeu e entende o Parlamento que os índices e parâmetros econômico-financeiros considerados pelo Poder Executivo (inflação, câmbio, juros, PIB etc.) para as estimativas de receitas e despesas constantes do PLOA podem ser entendidos como erros se diferentes de suas próprias projeções ou de projeções mais atualizadas.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governo-autoriza-pagamento-recorde-de-emendas-antes-da-eleicao,70003979871>. Acesso em: 30/11/22

<sup>5</sup> Art. 166. ....

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Dito em outras palavras, segundo a interpretação corrente dada pelo Parlamento à redação do citado art. 166 da CF/88, a visão mais otimista ou pessimista do Poder Executivo para a conjuntura econômica do exercício seguinte, em comparação com outra mais atualizada ou com sua própria visão de futuro, pode ser considerada erro no PLOA e, portanto, passível de correção.

Tal entendimento discrepa da prática do mercado onde cada agente econômico (Banco Central, bancos, fundos de investimentos, consultorias etc.) constrói os próprios cenários econômicos sem que se possa afirmar ex ante que um cenário utilizado para o planejamento está certo e outro errado, pois todos lidam com expectativas dependentes de fatores incertos, aleatórios e análises subjetivas sujeitas a alterações a cada minuto.

Assim, não se pode afirmar que as projeções elaboradas ou consideradas pelo Poder Executivo para subsidiar a elaboração do PLOA estão erradas se diferente daquelas que o Congresso Nacional gostaria de considerar quando da apreciação daquele projeto de lei, até mesmo porque ambas podem estar erradas.

Observe-se que a CF/88 não autorizou o Parlamento a atualizar ou revisar o planejamento inerente ao PLOA, que é exatamente o que o Congresso Nacional faz atualmente, mas tão-somente corrigir erros e omissões porventura nele identificados, o que são coisas completamente diferentes pois erros e omissões são passíveis de correção e não de atualização como é feito hoje, portanto, sem autorização constitucional.

Mas o Parlamento foi além e, à revelia daquela restrição constitucional, passou a autorizar os relatores do orçamento a cancelarem dotações constantes do PLOA, mesmo que sem nenhum indício de erro ou omissão, para, simplesmente, liberar recursos para atendimento de emendas parlamentares.

Tal autorização consta do art. 52 da Resolução nº 1/2006-CN, que regula o processo orçamentário no âmbito do Congresso Nacional, em clara afronta ao comando constitucional.<sup>6</sup>

Para o exercício de 2022, por exemplo, os relatores setoriais foram autorizados a cancelar, por meio de emenda de relator e sem a necessidade de apontar erro ou omissão, até 20% dos totais programados em investimentos e inversões financeiras no PLOA, podendo o corte atingir até 40% do valor de cada projeto individualmente.<sup>7</sup>

---

6 Art. 52. O Relatório Preliminar será composto de duas partes:  
Parecer Preliminar

.....  
II - Parte Especial, que conterà, no mínimo:

a) as condições, restrições e limites que deverão ser obedecidos, pelos Relatores Setoriais e pelo Relator-Geral, no remanejamento e no cancelamento de dotações constantes do projeto;  
b) os eventuais cancelamentos prévios, efetuados nas dotações constantes do projeto, antecedentes à atuação dos Relatores Setoriais;

7 (Parecer Preliminar)

24. Observadas as vedações e restrições estabelecidas nos itens 14 a 16, são passíveis de utilização pelos relatores setoriais, além dos recursos previstos no item 20.I deste parecer, recursos decorrentes do cancelamento de dotações relativas a despesas com investimentos (GND 4) e com inversões financeiras (GND 5) constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, respeitados os limites fixados no item 25.

O Relator-Geral, por sua vez, também em 2022, ao amparo do art. 52 da Resolução nº 1/2006-CN, além de cortes prévios no valor de R\$ 2,6 bilhões, apresentou 30 emendas, no valor de R\$ 16,5 bilhões<sup>8</sup>, totalizando modificações que acrescentaram recursos da ordem de R\$ 19,1 bilhões em diversas ações e programas orçamentários.

Esta não é uma questão trivial ou de simples hermenêutica. Pelo contrário, tal interpretação, embora pouco debatida nos meios acadêmicos e jurídicos, está no cerne de todo o empoderamento do Poder Legislativo pois é por meio dela que receitas orçamentárias são reestimadas em bilhões e programações constantes do projeto elaborado pelo Poder Executivo canceladas a cada ano para servirem de fonte de recursos para atendimento de emendas ao projeto de lei orçamentária anual, inclusive para o orçamento secreto, conforme será visto adiante.

Este entendimento de que a interpretação atualmente dada pelo Parlamento sobre sua ampla competência para alterar o PLOA está equivocado foi reforçado pelo STF no recente julgamento do processo relativo ao orçamento secreto, ocorrido em 19/12/2022, oportunidade em que aquela Corte assentou a tese de que os relatores gerais podem apresentar emendas exclusivamente para corrigir erros e omissões:

As emendas do Relator-Geral do orçamento destinam-se, exclusivamente, à correção de erros e omissões, nos termos do art. 166, § 3º, III, alínea “a”, da Constituição Federal, vedada a sua utilização indevida para o fim de criação de novas despesas ou de ampliação das programações previstas no projeto de lei orçamentária anual. (2022, p. 94)

A Ministra Rosa Weber, Relatora do caso, tratou apenas das emendas de Relator-Geral, não tendo examinado, portanto, a constitucionalidade das demais emendas (relatores setoriais, da receita e comissões) que também não observam a restrição constitucional de se restringirem à correção de erros e omissões.

Parece evidente, entretanto, que as regras aplicadas aos relatores gerais do PLOA também se aplicam integralmente aos relatores setoriais, da receita e demais atores com competência para propor alteração à peça orçamentária.

Podem propor alterações ao projeto de lei orçamentária anual, além dos relatores setoriais, da receita e geral, 513 Deputados, 81 Senadores, 27 bancadas estaduais mais as emendas de autoria

---

24.1. Os cancelamentos de dotação a que se refere este item serão realizados por meio de emendas de relator setorial destinadas ao aumento de reserva de recursos da respectiva área temática.

25. Para cancelamento de dotações de que trata o item 24 deste parecer, devem ser observados, no conjunto de programações orçamentárias que compõem cada área temática: I. limite global de 20% (vinte por cento) dos totais programados em GND 4 e GND 5 no projeto de lei; II. limite por subtítulo de 40% (quarenta por cento) do valor do projeto de lei. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2022/tramitacao/parecer-preliminar>>. Acesso em 01/12/2022

das comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, além de ambas as mesas diretoras dessas Casas, que podem apresentar, cada uma, oito emendas.

O impacto das intervenções do Congresso Nacional nos projetos de leis orçamentárias fica evidente na observação da Tabela 1, abaixo. Nela, verifica-se que foram aprovadas 6.689 modificações ao PLOA 2022, no valor de R\$ 21,2 bilhões, por meio de emendas individuais e coletivas.

**TABELA 1** – Emendas individuais e coletivas aprovadas no PLOA 2022

		R\$ milhões
Autor (Tipo)	Quantidade	Valor
Bancada Estadual	415	7.540,2
Comissão Câmara dos Deputados	101	1.124,8
Comissão Senado Federal	64	939,2
Deputado Federal	5.231	9.439,9
Senador	866	1.490,5
<b>Total</b>	<b>6.689</b>	<b>21.212,6</b>

Fonte: Siga Brasil. Elaboração própria.

As fontes para a aprovação dessas emendas proveem da reestimativa de receitas, como acima mencionado, do corte em programações constantes do PLOA e da reserva de contingência consignada no projeto com finalidade específica de atender emendas de caráter impositivo.<sup>9</sup>

No PLOA 2022 o saldo da Reserva de Contingência destinada ao atendimento de emendas individuais impositivas era de R\$ 16,2 bilhões, que, somado aos cortes prévios nas dotações do projeto, no valor de R\$ 2,7 bilhões e à reestimativa líquida de receitas, no valor de R\$ 47,2 bilhões, perfaz o montante de R\$ 66,1 bilhões de recursos disponíveis para alocação diretamente pelo Parlamento sem qualquer interferência ou participação do Poder Executivo.<sup>10</sup>

Esse valor é superior a todos os investimentos programados para o exercício, que foi de R\$ 44 bilhões, e corresponde a 49% do total das despesas discricionárias constantes do orçamento sujeitas à programação, ou seja, aquelas em que os gestores possuem algum grau de liberdade para executá-las ou não.

9 Lei 14.194/ 2021. Art. 13. ....

§ 4º O Projeto de Lei Orçamentária de 2022 conterá reservas específicas para atender a:

I - emendas individuais, no montante equivalente ao da execução obrigatória do exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida no inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e

II - emendas de bancada estadual de execução obrigatória, em montante correspondente ao previsto no art. 3º da Emenda à Constituição nº 100, de 2019, descontados os recursos destinados ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha, de que trata o inciso II do caput do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

10 Anexo II do Parecer Preliminar ao PLOA 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2022/parpre/Parecer.pdf>. Acesso em 01/12/2022.

Mesmo nos exercícios de 2020 e 2021, em que a economia foi fortemente afetada pelos efeitos das medidas para contenção do COVID19, como o afastamento social, por exemplo, em que era de se esperar queda na arrecadação tributária, foram acrescentados R\$ 7,00 bilhões e R\$ 19,00 bilhões, respectivamente, à receita primária total inicialmente estimada pelo Poder Executivo. A saber:

**TABELA 2** - Receita Primária Total <sup>(1)</sup>

	R\$ milhões		
	2020	2021	2022
PLOA	1.348,40	1.283,20	1.596,90
LOA <sup>(2)</sup>	1.355,40	1302,20	1.644,10
INCREMENTO	7,00	19,00	47,20

Fonte: Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central; Leis 14.303/2022; Lei 14.144/2021; Lei 13.978/2020

<sup>(1)</sup> Líquida de transferências por repartição de receitas

<sup>(2)</sup> Lei Orçamentária Anual (LOA)

Resolvido o problema da fonte de recursos para atendimento de emendas, o Parlamento começou a ocupar-se de instituir mecanismos que obrigassem o Poder Executivo a executar as dotações por ele incluída na LOA e, com isso, garantir a entrega dos recursos aos beneficiários por ele escolhidos (estados, DF, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos). Este tema será tratado na próxima Seção.

### 3 Emendas impositivas

A obrigatoriedade de execução de emendas teve início com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 86, de 2015, que criou as chamadas emendas individuais impositivas (art. 166, § 11).<sup>11</sup>

O valor global dessas emendas, cujos projetos, programas e/ou beneficiários são discricionariamente escolhidos pelos parlamentares, normalmente destinados para suas bases eleitorais, corresponde a 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior, e devem ser executadas obrigatoriamente pelo Poder Executivo, ressalvados os casos de impedimento de ordem técnica.

<sup>11</sup> Art. 166. § 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

Posteriormente, em 2019, sobreveio a Emenda Constitucional (EC) nº 100 que estendeu a obrigatoriedade de execução orçamentária também das emendas apresentadas pelas bancadas estaduais, no montante de 1% da RCL.<sup>12</sup>

No mesmo exercício de 2019, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 105 que inovou ao permitir a transferência dos valores correspondentes às emendas individuais destinadas a estados, DF e municípios sem a formalização de convênios ou instrumentos congêneres, e sem qualquer vinculação a projeto ou atividade assemelhando-se a uma verdadeira doação, pois tais recursos passam a pertencer ao beneficiário no ato da transferência.<sup>13</sup>

Tais emendas passaram a ser chamadas pela imprensa, jocosamente, de emendas PIX, em razão da rapidez e facilidade para a realização das transferências financeiras.

Uso de ‘emendas pix’ cresce e chega a R\$ 3,2 bilhões; especialistas criticam falta de transparência. Destino dos recursos fica a cargo das prefeituras beneficiadas; ‘Distorcem as políticas públicas e facilitam o surgimento de casos de corrupção’, diz presidente da ONG Contas Abertas.<sup>14</sup>

Em 2020, o Congresso Nacional adotou outra medida controvertida ao incluir na LDO 2020 (Lei nº 13.898/2019), por meio da Lei nº 13.957, de 2019, dispositivo que confere poderes ao Relator-Geral do orçamento para criar emendas (Resultado Primário 9 - RP-9) com a finalidade de alterar

---

12 Art. 166. § 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior

13 Art. 166-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:

I - transferência especial; ou

II - transferência com finalidade definida.

§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e

II - encargos referentes ao serviço da dívida.

§ 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 congêneres;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão:

I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e

II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo.

14 Disponível em: <<https://jovempan.com.br/noticias/politica/uso-de-emendas-pix-cresce-e-chega-a-r-32-bilhoes-especialistas-criticam-falta-de-transparencia.html>> Acesso em 30/11/2022.

ou incluir novas programações ao PLOA, ou seja, sem qualquer relação com a correção de erros ou omissões conforme exigido pela CF/88.<sup>15</sup>

Essas emendas (RP-9), cuja constitucionalidade foi questionada por partidos políticos perante o STF, por meio de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF<sup>16</sup>, sob a alegação de falta de transparência e de impessoalidade, passaram a ser denominadas pela imprensa de orçamento secreto, conforme se extrai da matéria do Correio Braziliense, de 08/09/2022.

Saiba o que é e como funciona o orçamento secreto

Orçamento secreto é como ficaram conhecidas as emendas de relator, identificadas também como RP9. É uma ferramenta que permite que parlamentares façam o requerimento de verba da União sem detalhes como identificação ou mesmo destinação dos recursos.

Comprova Explica: Criadas em 2019 e implementadas em 2020, as chamadas emendas de relator do Orçamento ficaram conhecidas como “orçamento secreto” por permitirem que parlamentares destinem recursos que saem diretamente dos cofres da União sem que haja transparência para onde vai o dinheiro. Ao não especificar nomes, limites e o destino, o mecanismo facilita, na prática, os casos de corrupção.<sup>17</sup>

O ponto central da discussão reside no fato de que cabia ao Relator-Geral do PLOA elaborar as emendas, mas, na verdade, estas refletiam o desejo individual de parlamentares não identificados durante a tramitação do PLOA.

A indicação dos valores e reais beneficiários das emendas era feita posteriormente, durante a execução do orçamento, mediante contato direto do Relator-Geral com o Poder Executivo, o que abriria espaço para pressão e cooptação política entre os Poderes.

A decisão do STF sobre as referidas ADPFs ocorreu no dia 19/12/2022, oportunidade em que aquela Corte, por maioria de votos, considerou inconstitucional o mecanismo criado pelas emendas de Relator-Geral.

A Ministra Rosa Weber, relatora do processo, declarou incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado “esquema do orçamento secreto”, consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União. (2022, p. 94)

15 Lei 13.957/2019: Art. 1º A Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 6º, § 4º, II - c) 6. de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica (RP 9);

16 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPFs 850, 851, 854 e 1014

17 Disponível em: < <https://www.correiobraziliense.com.br/holofote/2022/09/5035358-saiba-o-que-e-e-como-funciona-o-orcamento-secreto.html> > Acesso em 01/12/2022.

Determinou, ainda, o STF que todas as áreas orçamentárias e os órgãos da administração pública que empenharam, pagaram e liquidaram despesas por meio dessas emendas, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, devem publicar os dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas. Também devem ser identificados os respectivos solicitadores e beneficiários, de modo acessível, claro e fidedigno, no prazo de 90 dias.

Na verdade, o orçamento secreto sempre existiu, o que houve foi uma mudança do eixo de poder, saiu do Executivo para o Legislativo, e uma institucionalização do mecanismo ocorrida com a legalização das emendas de relator (Lei nº 13.898/2019, art. 6º, § 4º).

Com efeito, antes da legalização e institucionalização do orçamento secreto, os parlamentares mais influentes e prestigiados dirigiam-se individual e diretamente aos ministros de cada pasta para solicitar a liberação de verbas para projetos de seu interesse ou para seus redutos eleitorais.

Ou seja, a negociação para liberação de verbas do orçamento público também ocorria - à semelhança das emendas dos relatores gerais (RP-9), de maneira informal, velada, não transparente e fora do alcance de qualquer mecanismo de controle.

Além disso, não havia simetria de forças entre as partes pois era a vontade individual do Parlamentar demandante contraposta à vontade vigorosa de toda a máquina burocrático-política do Poder Executivo para liberar ou não os recursos solicitados.

Eventual negativa em atender ao pedido afetaria o relacionamento com aquele parlamentar específico.

Diferentemente, nas emendas RP-9 o Relator-Geral do orçamento assumiu o poder para indicar a liberação de verbas orçamentárias em nome de um conjunto de líderes e de prestigiados parlamentares agindo com autoridade institucional.

As demandas por ele apresentadas perante o Poder Executivo perderam o caráter individual e passaram a refletir as demandas legais do próprio Parlamento e de um grupo influente e seletivo de deputados e senadores.

Negar esses pedidos seria entrar em confronto direto com o Congresso Nacional e, no limite, comprometer a governabilidade pela não aprovação de matérias de interesse do Executivo.

Enfim, ao cancelar programações constantes do projeto de lei orçamentária e rever ou atualizar o planejamento inerente à peça orçamentária realizado pelo Executivo, sem autorização constitucional, uma vez que esta autoriza a correção de erros e omissões e não revisão ou atualização do planejamento, criar as emendas impositivas, o Parlamento tornou efetivo seu protagonismo e empoderamento em matéria orçamentária.

#### **4 Disfuncionalidades do modelo atual de transferências voluntárias**

A pesquisa revelou que o modelo atual de transferências voluntárias de recursos financeiros da União para os entes subnacionais incorre em graves disfuncionalidades, entre elas a que poderíamos chamar de falsa descentralização, que, aliada ao protagonismo e empoderamento do Parlamento em matéria orçamentária, contribui para a ineficiência do sistema, aumento dos casos de corrupção e fragilização da autonomia dos entes federados.

Falsa descentralização porque, junto com a transferência de recursos financeiros, não ocorre, de fato, a descentralização de responsabilidades pois o órgão transferidor permanece integralmente responsável por gerir os projetos e atividades aprovados em todas suas fases até a final prestação de contas.

Assim é que cabe ao repassador dos recursos monitorar e acompanhar a conformidade física e financeira dos projetos, avaliar propostas, projetos, termos de referência, razoabilidade de orçamentos, laudos, cronogramas físico-financeiros, editais, prestação de contas, além de verificar o adimplemento do conveniente com diversos dispositivos relacionados à responsabilidade fiscal, nos termos do art. 6º da Portaria Interministerial nº 424/2016, dos Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda e da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.<sup>18</sup>

O art. 22 da citada Portaria Interministerial, por exemplo, elenca 28 requisitos necessários à formalização de convênios e contratos de repasse<sup>19</sup> (adimplência com tributos federais, FGTS, pagamento de precatórios, publicação de relatórios relacionados à gestão fiscal, regularidade na aplicação mínima de recursos em educação e saúde, regularidade no cumprimento de limites de dívida, de pessoal, de restos a pagar etc.).

Descentralizar, retendo para si tais atribuições, falseia o princípio pois exige do órgão repassador a manutenção de estrutura organizacional e de pessoal semelhante àquela necessária para execução direta de empreendimentos, com a desvantagem de o procedimento se tornar mais complexo, na medida em que há a interposição de intermediário (estado, DF ou município) entre o órgão repassador e o objeto do convênio.

A situação se agrava na medida em que são formalizados milhares de instrumentos a cada ano. Para mitigar o problema, pois a maioria dos órgãos federais não possui estrutura organizacional e de pessoal para executar os serviços, inclusive a fiscalização, que exige visitas in loco aos projetos beneficiados, os órgãos foram autorizados a contratar instituição financeira oficial federal para a gestão operacional dos contratos de repasse, conforme disciplinado na Instrução Normativa MP Nº 2,

---

18 Art. 6º São competências e responsabilidades do concedente:

I - gerir os projetos e atividades, mediante:

a) monitoramento e acompanhamento da conformidade física e financeira durante a execução, além da avaliação da execução física e dos resultados;

19 contrato de repasse: instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União;

de 24/01/2018, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.<sup>20</sup>

A Caixa Econômica Federal – CAIXA vem centralizando esses serviços. A Tabela 3 abaixo revela que, nos últimos três anos (2019-2021), foram formalizados 17.593 contratos de repasses, no valor global de R\$ 18,3 bilhões.

**TABELA 3** – Total de contratos de repasses – 2019 – 2021

ANO	Nº DE CONTRATOS DE REPASSES	R\$ bilhões
		VALOR
2019	6.117	6,8
2020	4.726	6
2021	6.750	5,5
<b>Total</b>	<b>17.593</b>	<b>18,3</b>

Fonte: Dados disponíveis no site da CAIXA. Acompanhamento de Operações – Setor Público. Elaboração própria.<sup>21</sup>

Cada um desses contratos representa a intervenção direta do Governo Federal nas esferas estadual, distrital e municipal para a execução de projetos cuja escolha da prioridade se deu no âmbito daquele Governo que também será o responsável por monitorar, avaliar e aprovar sua execução.

O Relatório Avaliação da Gestão das Transferências Voluntárias da União, elaborado pela Controladoria-Geral da União (CGU) consignou que, em que pesem as recentes alterações normativas ocorridas no âmbito das transferências voluntárias no sentido de aprimorar o processo, este se mostra ainda excessivamente moroso, pouco eficiente e eficaz. (2018, p. 3)

Consta do Relatório que o tempo despendido para a finalização de uma transferência voluntária, fator decisivo para o sucesso da implantação da política pública, é de 5,16 anos, o que se mostra extremamente elevado tendo em vista que a grande maioria dos instrumentos é constituída por projetos de pequeno vulto, valor abaixo de R\$ 750 mil. (2018, p. 15)

Cita, como exemplo, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que firmou, entre 2008-2016, cerca de 11 mil instrumentos, sendo a maioria destinada à compra de máquinas e equipamentos. Apesar desses objetos serem similares, tal processo gerou diversos convênios e contratos de repasse singulares, que por sua vez geraram milhares de procedimentos licitatórios de baixo valor a serem executados pelas administrações públicas estaduais e municipais.

No que diz respeito à prestação de contas, registra o citado Relatório que há um ingresso anual

20 Art. 1º Esta Instrução Normativa estabelece regras e diretrizes para a execução de contrato de prestação de serviço a ser celebrado entre órgãos e entidades da administração pública federal e instituições financeiras oficiais federais, para atuação como Mandatárias da União, na gestão operacional de contratos de repasse, nos termos do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007

21 Disponível em: <https://webp.caixa.gov.br/siurb/ao/pag/filtro-cid.asp>. Acesso em 30/11/2022

de processos nessa fase da ordem de 12.874 instrumentos - média anual do período 2013-2016 - ao passo que se observa a conclusão de 8.009 instrumentos, o que seria a capacidade operacional de saída, gerando um déficit operacional anual de 4.865 instrumentos.

Conclui, portanto, que há um notório desbalanceamento entre a capacidade operacional dos órgãos e o volume de trabalho despendido na fase de prestação de contas das transferências voluntárias. (2018, p. 22)

Com efeito, pesquisa realizada na base de dados do Portal da Transparência, disponibilizado pela CGU<sup>22</sup>, revela que existem 1.004 convênios e contratos de repasses com o status de prestação de contas em análise, no valor de R\$ 311 milhões, embora a vigência de tais instrumentos tenha expirado em 2008, 2009 e 2010, ou seja, há mais de 12 anos.

Isso significa, considerada a fidedignidade dos dados do Portal da Transparência, que o Governo Federal não sabe, ainda hoje, o destino desses milhões de Reais mesmo após mais de 12 anos da data prevista para conclusão dos objetos inicialmente pactuados.

O TCU, por sua vez, após extenso trabalho de auditoria em amostra contendo 400 obras inacabadas, concluiu que a principal causa que levou à paralisação dos empreendimentos contratados por meio convênios e contratos de repasses com os entes subnacionais foi a interrupção do fluxo orçamentário-financeiro, responsável por 39,41% das paralisações. (Acórdão nº 1.188/2007-Plenário, item 5.10)

Ou seja, na amostra analisada, a submissão do planejamento econômico-financeiro local à esfera federal comprometeu a execução de cronogramas físico-financeiros pactuados e levou à paralisação de obras e ao desperdício de recursos públicos.

Outra disfuncionalidade importante diz respeito ao fato de a atual sistemática não permitir, durante a elaboração do orçamento, a discussão das reais prioridades estabelecidas pelas instâncias locais, mediante debates abertos e participativos.

A impossibilidade de discussão decorre da grande quantidade de repasses que são realizados a cada ano, como visto na Tabela 3 acima, considerado o exíguo prazo para tramitação do PLOA no Parlamento, e também pelo fato de toda a discussão se desenvolver em Brasília, longe das comunidades a serem beneficiadas.

A importância da participação popular é amplamente reconhecida e estimulada pela legislação, em especial pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que incentiva a participação e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.<sup>23</sup>

---

22 Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/download-de-dados/convenios>. Acesso em 20/05/2022.

23 Lei Complementar nº 101, de 2000  
Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

A literatura também registra diversos estudos que demonstram a importância da participação popular para a eficácia do desempenho das instituições.

Putnam (2006) afirma, baseado nos quase 20 anos de pesquisas, que mais importante para a eficácia das instituições que disponibilidade de recursos econômico-financeiros ou humanos é a existência de comunidades cívicas e de capital social.

Esclarece que comunidade cívica pode ser entendida como sendo aquelas comunidades onde estão presentes fatores que denotam participação dos cidadãos nas decisões de interesse público. O capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade.

Não é o que acontece no Brasil no atual modelo de transferências financeiras voluntárias aos entes federados na medida em que a discussão e a aprovação de projetos, no âmbito federal, sem a participação desses entes, inviabilizam o ranqueamento das reais necessidades e prioridades das unidades federadas e inibem o florescimento de qualquer traço de civismo ou capital social.

Tal procedimento cria dependência financeira e compromete o planejamento dos entes federados pois a execução de cronogramas físico-financeiros dos projetos e programas incluídos no PLOA passa a depender de restrições fiscais e da capacidade operacional do órgão repassador, independentemente da importância dos projetos a serem executados ou da ação do ente beneficiado.

Os estados, o DF e os municípios são, ou deveriam ser, os responsáveis imediatos por identificar e atender as legítimas necessidades e demandas de suas populações e pelos investimentos realizados em seus territórios.

É razoável supor que os autores das emendas ao orçamento conhecem satisfatoriamente as regiões a serem beneficiadas com recursos federais e que suas escolhas, portanto, atenderiam às demandas das comunidades locais dadas as notórias carências de cada uma delas em, praticamente, todas as áreas.

Mas tal raciocínio não deve ser acolhido como boa prática de relacionamento institucional entre os entes federados, e, muito menos, como eficiente mecanismo de execução de políticas públicas que visem ao atingimento de objetivos comuns da Federação.

Isso porque destinar recursos para investimentos - posto de saúde, saneamento, quadra de esporte ou recursos para apoio a entidades filantrópicas - não significa que se atenderá às demandas que estão no topo das prioridades das comunidades beneficiadas nem permite que estas discutam os pontos positivo, negativos e externalidades de cada projeto aprovado na instância Federal.

---

§ 1o A transparência será assegurada também mediante

I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

Na verdade, esse mecanismo de transferência voluntária acaba por estimular os entes da Federação a buscarem recursos para convênios junto a parlamentares e ministérios para ações pertencentes a programas governamentais com maiores dotações orçamentárias que, segundo suas avaliações, têm maior chance de aprovação, e não para atender suas reais prioridades.

Neste caso, sob a ótica do ente subnacional, parece prevalecer a lógica de que é preferível assinar o convênio para executar o projeto ofertado do que perder os recursos financeiros disponibilizados.

Para ilustrar essa situação da escolha de prioridades, veja-se a matéria do jornal O Estado de São Paulo, no Caderno Política, de 25/05/2022<sup>24</sup>, sob a manchete Compra de caminhões de lixo dispara e preços inflados somam R\$ 109 milhões.

Segundo a matéria, o município de Barra de São Miguel (AL), com 8.434 habitantes, recebeu três caminhões compactadores de lixo, que ficam a maior parte do tempo parados, enquanto a 80 km dali o município de Marimondo (AL), com 13.193 habitantes, não recebeu nenhum apesar dos insistentes pedidos da prefeita.

Na cidade de Minador do Negrão (AL) o caminhão comprado com recursos de emenda parlamentar é um dos maiores disponíveis no mercado, com 15 metros cúbicos. Para encher o veículo, que custou R\$ 361,9 mil, a cidade leva dois dias.

Registra o Jornal que os caminhões são caros, demandam funcionários preparados para operá-los e têm alto custo de manutenção. Um estudo do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro considera desaconselhável, sob a ótica financeira, o uso de caminhões compactadores em cidades com menos de 17 mil habitantes.

Os exemplos relatados pelo Jornal revelam a desarticulação entre os parlamentares, o governo federal e os municípios na identificação e escolha de prioridades pois, nos casos citados, temos um município que recebeu mais caminhões do que precisava, outro que precisava não recebeu nenhum, e um terceiro que recebeu um veículo com capacidade muito superior às suas reais necessidades.

É de se ressaltar que o repasse de recursos para os entes federados e a definição de prioridades não é atividade neutra sob o ponto de vista da correta aplicação dos recursos públicos, como se vê na matéria acima citada que aponta suspeitas de superfaturamento nos caminhões de lixo adquiridos com recursos federais.

Na verdade, o modelo atual de transferências voluntárias constitui-se em campo fértil para corrupção e malversação de recursos públicos. O Relator do Acórdão nº 1.188/97-Plenário, do Tribunal de Contas da União - TCU, ao apreciar a matéria, destacou que:

“(…) entre os diversos mecanismos utilizados pelos dilapidadores dos cofres públicos, assoma em gravidade as interferências de cunho político para definição de quais empreendimentos

<sup>24</sup> Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/dinheiro-publico-banca-centenas-de-caminhoes-de-lixo-com-precos-inflados/>. Acesso em 01/12/2022

terão preferência na hora de receber dotações e créditos orçamentários, em detrimento de outras obras em que não ocorre essa intermediação. É a influência da propina, ofertada por empreiteiros corruptores, definindo quais obras terão andamento, entre as várias que aguardam o aporte dos escassos recursos públicos para terem continuidade.”

A Tabela 4 abaixo mostra o total de investimentos previstos nas LOAs de 2021 e 2022, em cada região do País, possibilitando uma visão macro dos investimentos previstos na lei orçamentária anual, indo além das transferências realizadas por meio de convênios e contratos de repasses.

A magnitude dos valores nela expressos revela o impacto da intervenção do Congresso Nacional na alocação dos recursos de investimentos nas diferentes regiões.

A Região Norte, por exemplo, foi beneficiada, por iniciativa parlamentar, com aumentos nos investimentos da ordem de 187% e 220% nos anos de 2021 e 2022, respectivamente, quando se comparam os valores constantes da proposta apresentada pelo Poder Executivo e os valores finais aprovados pelo Congresso Nacional.

Expressivo incremento também se observa nas demais regiões que receberam aumentos nos investimentos de, pelo menos, 80%.

**TABELA 4** – Despesas com Investimentos – por região

R\$ bilhões

REGIÃO	2021			2022		
	PL 28/2020	LOA	%	PL 19/2021	LOA	%
Região Centro-Oeste	1.597,40	2.944,10	84%	1.470,40	2.887,80	96%
Região Nordeste	3.648,10	7.439,50	104%	3.153,60	5.776,20	83%
Região Norte	1.361,70	3.903,50	187%	1.002,70	3.204,20	220%
Região Sudeste	1.303,70	3.528,20	171%	1.601,01	3.837,50	140%
Região Sul	1.327,20	2.861,50	116%	1.292,37	2.543,70	97%
NA Nacional	16.583,70	31.794,10	92%	17.004,50	25.145,50	48%
EX Exterior	71,20	67,40	-5%	142,60	134,30	-6%
<b>TOTAL</b>	<b>25.893,00</b>	<b>52.538,30</b>	<b>103%</b>	<b>25.667,18</b>	<b>43.529,20</b>	<b>70%</b>

Fonte: Parecer da CMO, Volume IV, Quadro 4.1.11 Despesas com Investimentos - Por UF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2020/tramitacao/parecer-da-cmo/parcmo.html>. Acesso em 01/12/2022

Depreende-se da disparidade no montante de recursos propostos pelo Poder Executivo, em comparação com o aprovado pelo Congresso Nacional, que ambos têm diferentes diagnósticos, visões e prioridades para execução de políticas públicas que visem reduzir as desigualdades inter-regionais.

A consequência desses diferentes diagnósticos e visões é a ação desarticulada, pontual, personalista e ineficiente no processo de alocação de recursos no orçamento da União para atendimento dos entes federados.

E, pior, talvez nenhum desses diagnóstico corresponda às reais necessidades das regiões do País, uma vez que estas não participaram do debate para escolha dos projetos aprovados.

A autonomia dos entes subnacionais também é afetada porque muitas ações que deveriam ser por eles realizadas ou, no mínimo, conduzidas sob estreita cooperação com a esfera federal são planejadas, executadas e fiscalizadas exclusiva e diretamente pelos órgãos federais ou por entidades privadas.

É o que acontece, por exemplo, com o Projeto Moradia Primeiro para a População em Situação de Rua<sup>25</sup> cujo objetivo é promover a saída definitiva de famílias e indivíduos da situação de rua pelo acesso imediato à moradia em locais seguros, sob coordenação do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH).

Todas as ações para execução desse Projeto, que envolvem a capacitação e supervisão de equipes técnicas, locação de espaço, adaptações e pequenas reformas, podem ser realizadas sem qualquer participação do estado ou município desde que o responsável pela transferência dos recursos opte pelas modalidades de aplicação 50 – Transferência a instituições privadas sem fins lucrativos ou 90 – Aplicação direta, hipótese em que a ação será conduzida pelo próprio Ministério.

O mesmo ocorre com as ações destinadas ao fomento ao setor agropecuário, no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que envolve a difusão de tecnologias, estudos, pesquisas, exposições, feiras agropecuárias, apoio a cadeias produtiva, associativismo, aquisição de patrulhas mecanizadas, manutenção e conservação de estradas vicinais e de outras iniciativas com a finalidade de promover o desenvolvimento do setor agropecuário.

Também esse projeto pode ser executado nas Modalidades de Aplicação 50 – Transferência a instituições privadas sem fins lucrativos e 90 – Aplicação direta, sem qualquer participação, cooperação ou intervenção da unidade federada beneficiada com o repasse.

As transferências feitas pela esfera federal, na forma de Termo de Fomento<sup>26</sup>, diretamente a organizações da sociedade civil<sup>27</sup> para a consecução de finalidades de interesse público propostas

---

25 Programa orçamentário 5034 – Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos; Ação: 21AR – Promoção e Defesa de Direitos para Todos

26 Lei nº 13.019, de 2014. Art. 2º VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros

27 Lei 13.019, de 2014: Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique

por essas entidades, também exclui os gestores locais da concepção, planejamento e fiscalização dos projetos a serem executados em sua área de jurisdição.

Não é necessário muito esforço imaginativo para concluir que os gestores locais detêm mais informações e conhecimentos, dada a proximidade com o problema, para executar, acompanhar ou avaliar essas tarefas que o órgão federal situado em Brasília, muitas vezes a milhares de quilômetros de distância e com pouco conhecimento da realidade local.

Portanto, verifica-se que o crescente protagonismo e empoderamento do Congresso Nacional na escolha de projetos e na alocação e execução de verbas orçamentárias é complementado por um mecanismo ineficiente de transferências de recursos às unidades da Federação, que ficam sob sua inteira tutela, e, em muitos casos, afastados das ações locais necessárias ao acompanhamento e avaliação da execução de projetos e programas governamentais desenvolvidos em sua área de jurisdição.

## **5 Proposta de um novo modelo de transferências voluntárias de recursos para os entes subnacionais e instituições privadas sem fins lucrativos**

A análise da legislação reguladora das transferências voluntárias<sup>28</sup> revela que o modelo centralizador atual que tutela os entes subnacionais beneficiados com os repasses decorre essencialmente da necessidade de se dar cumprimento ao princípio constitucional da prestação de contas previsto no art. 70 da CF/88.<sup>29</sup>

Segundo esse comando constitucional, deve prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Para dar cumprimento à CF/88, ou seja, que os órgãos repassadores cobrem a prestação de contas dos recursos federais transferidos aos entes subnacionais e entidades privadas, foi instituído

---

integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999 ; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos;

28 Constituição Federal, Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), Decreto-lei nº 200, de 1967, Lei nº 14.194, de 2021 (LDO 2022), Decreto nº 6.170, de 2007, Portaria Interministerial nº 424, de 2016, entre outras

29 Art. 70. ....

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

o atual modelo centralizador de transferências de recursos que incorre em diversas ineficiências e disfuncionalidades, conforme visto no tópico anterior deste trabalho.

O novo modelo que ora apresentamos deverá estimular e privilegiar as populações locais na definição das demandas e projetos a serem executados prioritariamente, ao contrário do que ocorre atualmente, em que emendas parlamentares e programas ministeriais induzem as transferências em razão da maior ou menor disponibilidade de recursos em cada programa governamental.

Essa mudança estaria em linha com a construção de uma administração pública participativa, que reforça o papel dos indivíduos e das comunidades locais, mediante intervenção na condução dos negócios públicos, reforçando a ideia do pacto federativo e do controle social. (HABERMAS, 1997)

O modelo ora proposto também procura incorporar boas experiências de transferências intergovernamentais, notadamente aquelas denominadas fundo a fundo, onde os repasses são realizados de um fundo federal para um fundo estadual, do DF ou municipal, e as transferências legais automáticas, cujas principais características são a dispensa de celebração de convênios ou instrumentos congêneres e prestação de contas sintéticas ou simplificadas.<sup>30</sup>

Um argumento recorrente que justificaria a centralização dos controles nos órgãos que realizam transferências voluntárias para os municípios, como ocorre atualmente, é a questão da possível incapacidade técnica e organizacional desses entes para aplicarem e fiscalizarem os recursos federais recebidos nas finalidades planejadas, o que levaria ao descumprimento do princípio da prestação de contas.

Tal argumento, entretanto, não resiste a análise um pouco mais cuidadosa do assunto.

Primeiro porque, no modelo atual, os órgãos repassadores somente conseguem atestar a correta aplicação dos recursos porque os entes subnacionais produzem e disponibilizam, com recursos humanos e organizacionais próprios ou contratados no mercado, os documentos necessários para o trabalho de controle e fiscalização do órgão federal, tais como orçamentos, projetos, laudos, prestação de contas etc.

Ou seja, resta clara a ineficiência do procedimento pois o ente subnacional elabora ou avalia e aprova os trabalhos técnicos contratados no mercado e depois os submete a novas avaliações do órgão repassador.

Segundo, porque a análise dos balanços anuais dos municípios revela que o montante de recursos que estes recebem a cada ano originário de transferências voluntárias é uma pequena

---

30 São exemplos de transferências simplificadas: 1) FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FNAS) - Lei nº 8.742, de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social). Destina-se a financiar ações governamentais da área de assistência social; 2) FUNDO NACIONAL DE SAÚDE (FNS) - Lei nº 8.080, de 1990. Concentra os recursos financeiros a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde; 3) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - Medida Provisória nº 2.178-36, de 2001 - Merenda Escolar - Recursos para aquisição e distribuição de alimentos para os alunos do ensino fundamental e pré-escolar das escolas públicas e entidades filantrópicas; 4) Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) - Medida Provisória nº 2.178-36/2001. Assistência financeira às escolas públicas do ensino fundamental; 5) Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos (EJA) - Lei nº 10.880, de 2004. Recursos destinados a ampliar a oferta de vagas na educação fundamental pública de jovens e adultos.

fração do total das receitas orçamentárias próprias, menos de 1%, conforme se extrai do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), da Secretaria do Tesouro Nacional, relativo ao exercício de 2021, que contém os balanços de 4.890 municípios, dos quais 1.235 receberam recursos de transferências voluntárias da União, como demonstrado na Tabela 5, abaixo.

**TABELA 5** – Relevância da participação da receita de convênios na receita orçamentária total dos municípios - 2021

	Quantidade	Relevância da participação da receita de convênios na receita orçamentária total do município
Municípios com população até 25.000	762	0,9%
Municípios com população de 25.001 até 50.000	188	0,50%
Municípios com população de 50.001 a 100.000	120	0,30%
Municípios com população de 100.001 a 200.000	67	0,20%
Municípios com população acima de a 200.001	98	0,20%

Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), da Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf); Acesso em 13/05/22. Elaboração própria.

Ou seja, se o município não tem capacidade técnica e organizacional para aplicar os recursos que tiveram origem em repasses da esfera federal também não a terá para aplicar aqueles arrecadados em sua esfera de competência e que lhes dão a autonomia financeira expressamente conferida pela CF/88.

Diante do exposto, insistir no raciocínio de falta de competência técnica ou organizacional dos entes subnacionais equivaleria, também, a colocar em xeque as prestações de contas regularmente por eles apresentadas aos respectivos órgãos controle interno, Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, Câmaras Municipais, Câmara Distrital e Assembleias Legislativas, assim como a própria competência destas instituições para a execução das funções de controle e fiscalização a elas outorgadas pela Carta Magna.

Neste ponto, releva observar que o art. 70 da CF/88, ao exigir a correta aplicação de recursos públicos refere-se a todos os recursos, sejam eles pertencentes à esfera federal, estadual ou municipal.

Os recursos federais não exigem mais cuidados e zelo que os das demais esferas da Federação. Todos têm a mesma natureza e sujeitam-se às mesmas exigências no plano constitucional razão pela qual não parece fazer sentido o entendimento de que o município tem capacidade técnica e organizacional para gerir os recursos públicos de sua competência (99%) e não as tem para gerir

aqueles recebidos da esfera federal (1%) por meio de convênios e contratos de repasse.

O novo modelo teria, resumidamente, a seguinte configuração:

1. Criação, em cada município interessado em receber transferências voluntárias, de um Fundo de Desenvolvimento Multisetorial Municipal – FDM-M e, em cada estado e no DF, de um Fundo de Desenvolvimento Multisetorial Estadual - FDM-E;
2. Os recursos destinados a esses fundos estarão vinculados a uma lista de projetos e programas prioritários definidos pelos próprios entes beneficiados após a realização de audiências públicas com as comunidades envolvidas e integrarão as leis de diretrizes orçamentárias desses entes como anexo de prioridades;
3. A escolha dos projetos a serem contemplados pelos próprios beneficiários ampliará o número de agentes envolvidos no processo (entidades da sociedade civil organizada, câmaras de vereadores, assembleias legislativas etc.), e reduzirá a discricionariedade daqueles que hoje tomam essas decisões, num processo top-down, minimizando as interferências de cunho político e intermediações com objetivo de obter ganhos financeiros indevidos;
4. Os projetos e programas incluídos no FDM-M e no FDM-E deverão estar alinhados com os objetivos e competências comuns da União e dos entes beneficiados;
5. Os projetos que envolvam obras de engenharia somente serão incluídos na lista após a realização de estudos de concepção e de alternativas de projeto com o objetivo de descrever e justificar, minimamente, a solução adotada;<sup>31</sup>
6. As leis de diretrizes orçamentárias de cada ente federado deverão estabelecer limites financeiros globais máximos para os fundos, como um percentual da receita corrente líquida, por exemplo, como forma de se evitar listas de demandas irreais ou que não correspondam ao ranqueamento das reais prioridades da comunidade ou, ainda, que sejam incompatíveis com a própria capacidade operacional e de custeio do ente federado;
7. Os projetos e programas constantes dos fundos deverão ser cadastrados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), sistema atualmente utilizado pelo Governo Federal para receber, avaliar, acompanhar e efetuar a prestação de contas on line dos recursos repassados às unidades da Federação e a entidades privadas;
8. Por serem fundos multisetoriais, todos os ministérios e órgãos do Governo Federal poderão a eles destinar recursos como forma de integrar as prioridades de âmbito nacional por eles definidas com as prioridades efetivas de cada membro da Federação;

---

31 Portaria Interministerial 424, de 2016, art. 1º, XIII - estudo de concepção e de alternativas de projeto: peças técnicas utilizadas para descrever as alternativas estudadas e justificar a solução de engenharia adotada, tomando por base aspectos técnicos, econômicos, sociais e ambientais

9. Os órgãos repassadores que decidirem atender aos projetos da lista de prioridades registrarão essa decisão no SICONV em dois momentos: primeiro, com a previsão de dotação orçamentária global para o fundo, de caráter estimativo; e, segundo, com a definição dos projetos a serem contemplados e executados de acordo com os cronogramas físico-financeiros cadastrados no Sistema, momento a partir do qual tais projetos adquirirão o status de execução obrigatória;
10. Os recursos destinados aos FDM-M e FDM-E, após a definição dos projetos a serem executados, terão liberação automática e não se sujeitarão a contingenciamentos ou outras restrições fiscais da União, em prol do respeito ao planejamento intergovernamental e para evitar a paralisação de empreendimentos por interrupção do fluxo financeiro;
11. As liberações automáticas e as ressalvas ao contingenciamento aplicadas aos fundos assemelham-se ao que hoje já ocorre com diversas transferências legais ou expressamente ressalvadas pelas LDOs, conforme previsto no § 2º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF);<sup>32</sup>
12. Liberação automática não significará maior engessamento do orçamento federal uma vez que a aprovação dos projetos a serem executados dependerá de ato unilateral e discricionário do órgão repassador, oportunidade em que este levará em consideração as restrições orçamentárias relevantes naquele exercício financeiro; trata-se, na verdade, de critério para priorização de políticas públicas e fortalecimento do planejamento público intergovernamental;
13. Realizada a transferência dos recursos financeiros para o FDM-M e o FDM-E, estes passarão a pertencer definitivamente ao ente recebedor cabendo a ele, aos órgãos de controles interno e externo, em cada esfera, exercerem a fiscalização a fim de garantir a correta aplicação dos recursos públicos transferidos;
14. A incorporação dos recursos transferidos ao patrimônio do beneficiário, no ato da transferência, afastaria o problema de a prestação de contas ter que ser apresentada ao órgão federal repassador dos recursos (art. 70 da CF/88) e que levou à instituição do atual modelo centralizador que incorre em todos os problemas e deficiências citados neste trabalho;
15. O novo modelo muito se assemelharia (mas com ganhos, por organizar, sistematizar e indicar, expressamente, os projetos a serem beneficiados, integrando-os às políticas

---

32 Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

públicas federais) à modalidade de Transferência Especial, instituída pela EC nº 105/2019, que autoriza a transferência definitiva dos valores correspondentes às emendas individuais destinadas a estados, DF e municípios sem a formalização de convênios ou instrumentos congêneres (emendas PIX);

16. Para não punir as comunidades locais com a privação de projetos e serviços a elas essenciais, por culpa ou omissão de maus gestores, que deverão ser alcançados, responsabilizados e penalizados por outros meios, a transferência de recursos aos fundos independerá da adimplência do ente público beneficiado, não se exigindo dele quaisquer certidões ou comprovantes de regularidade em relação a tributos ou outra obrigação legal, à semelhança do que já ocorre com as emendas parlamentares impositivas;<sup>33</sup>
17. Aos órgãos repassadores de recursos federais incumbirá verificar, tão-somente, se os objetivos pretendidos pelas transferências foram alcançados (posto de saúde construído, obra de saneamento realizada, ginásio de esporte implantado, pessoas atendidas etc.) com vistas acompanhar o resultado e o atingimento das metas estabelecidas nas políticas públicas de cada pasta ministerial e não para certificar a legalidade da aplicação dos recursos, tarefa esta a cargo dos órgãos de controle interno e externo do ente;
18. O ente beneficiado terá liberdade para remanejar os recursos entre os empreendimentos constantes da lista de prioridades como forma de privilegiar aqueles que se revelarem mais urgentes ou apresentarem condições para início ou execução mais acelerada em relação aos demais, ressalvadas as emendas parlamentares impositivas que especificarem os projetos a serem contemplados;
19. Essa liberdade de remanejamento terá por objetivo privilegiar os fins, isto é, o atendimento da finalidade pública do gasto, qual seja, a disponibilização do serviço ou do equipamento público à população no menor tempo possível, ao menor custo, e não supervalorizar as atividades meio ou as formalidades do processo;
20. Com isso, se os recursos destinados à construção de quadra de esporte foram regular e legalmente aplicados na execução de outra prioridade, como um posto de saúde, por exemplo, não há que se falar em irregularidade, rejeição da prestação de contas<sup>34</sup> ou mesmo

---

33 Art. 166

§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169

34 Portaria 424/2016

Art. 62. A prestação de contas será composta, além dos documentos e informações registradas pelo conveniente no SICONV, pelo seguinte:

I - Relatório de Cumprimento do Objeto;

II - declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento;

§ 4º O Relatório de Cumprimento do Objeto deverá conter os subsídios necessários para a avaliação e manifestação do gestor quanto a efetiva conclusão do objeto pactuado.

em imputação de improbidade administrativa<sup>35</sup> ou cometimento de crime pelo gestor,<sup>36</sup> conforme ocorre no modelo atualmente vigente, uma vez que a finalidade pública do gasto foi alcançada e as formalidades legais para sua execução foram observadas;

21. As transferências voluntárias de recursos nas Modalidades de Aplicação 30 – Estados e 40 – Municípios, sejam originárias de emendas parlamentares ou realizadas diretamente pelo Poder Executivo, passariam a ser realizadas exclusivamente para o FDM-M e FDM-E, especificando ou não o projeto a ser beneficiado;<sup>37</sup>
22. As transferências na Modalidade de Aplicação 50 – Instituições privadas sem fins lucrativos também seriam feitas diretamente ao FDM-M e FDM-E, cabendo ao ente subnacional articular a rede local de entidades beneficentes<sup>38</sup> e das organizações da sociedade civil<sup>39</sup> de

35 Lei nº 8.429/1992

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

36 O Decreto-Lei nº 201/1967 dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores. São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: 1 - Empregar subvenções, auxílios, empréstimos ou recursos de qualquer natureza, em desacordo com os planos ou programas a que se destinam;

O Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal), trata no Capítulo IV, Dos Crimes Contra as Finanças Públicas, nos arts. 359-A até 359-H:

Ordenação de despesa não autorizada Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei: Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

37 Art. 7º

.....  
§ 6º A Modalidade de Aplicação - MA indica se os recursos serão aplicados:

I - diretamente, pela unidade detentora do crédito orçamentário ou, em decorrência de descentralização de crédito orçamentário, por outro órgão ou entidade integrante do Orçamento Fiscal ou da Seguridade Social;

II - indiretamente, mediante transferência, por outras esferas de governo, seus órgãos, fundos ou entidades, ou por entidades privadas, exceto o caso previsto no inciso III; ou

III - indiretamente, mediante delegação, por outros entes federativos ou consórcios públicos para a aplicação de recursos em ações de responsabilidade exclusiva da União, especialmente nos casos que impliquem preservação ou acréscimo no valor de bens públicos federais.

§ 7º A especificação da modalidade de que trata o § 6º observará, no mínimo, o seguinte detalhamento:

I - Transferências a Estados e ao Distrito Federal (MA 30);

II - Transferências a Municípios (MA 40);

III - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos (MA 50);

IV - Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos (MA 60);

V - Aplicações Diretas (MA 90); e

38 Lei Complementar nº 187, de 2021, Art. 2º Entidade beneficente, para os fins de cumprimento desta Lei Complementar, é a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que presta serviço nas áreas de assistência social, de saúde e de educação, assim certificada na forma desta Lei Complementar.

39 Lei 13.019, de 2014: Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999 ; as integradas por pessoas em situação de

- acordo com as peculiaridades locais e necessidades da comunidade;
23. Os entes subnacionais, por conhecerem e estarem próximos dos problemas sociais mais agudos de suas comunidades, certamente poderão fiscalizar e acompanhar com mais eficiência que os órgãos repassadores sediados em Brasília o apoio a projetos nas áreas de cultura, educação, esporte, agricultura, assistência social etc. realizados em parceria com a rede de instituições privadas sem fins lucrativos que hoje opera nesses setores;
  24. As leis orçamentárias da União não especificarão ou individualizarão os projetos atendidos nas Modalidades de Aplicação 30 – Estados e 40 – Municípios, restringindo-se a nomear, em cada órgão repassador, o ente federativo titular e o respectivo FDM-M ou FDM-E, conforme o caso; a identificação dos projetos contemplados será feita exclusivamente no SICONV;
  25. As emendas parlamentares somente poderão destinar recursos para projetos classificados como prioritários pelas unidades federadas e registrados no SICONV, sendo de execução obrigatória aqueles originários de emendas individuais e de bancadas estaduais, tal qual ocorre hoje;
  26. As prestações de contas anuais a serem apresentadas por prefeitos<sup>40</sup> e governadores<sup>41</sup> e respectivos pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas deverão tratar, expressamente, da fiscalização da aplicação dos recursos federais destinados aos fundos bem como da efetividade dessas transferências;
  27. A ausência dessas informações nas prestações de contas e nos pareceres prévios, sem justificativas, poderá ser causa impeditiva de novas transferências de recursos federais para o FDM-M e para o FDM-E.

---

risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos;

40 Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

41 Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

## 6 Conclusão

Este estudo verificou que o crescente empoderamento do Congresso Nacional para alterar o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) está materializado no orçamento secreto, seja na forma institucionalizada recentemente declarada inconstitucional pelo STF, ou velada, como visto neste trabalho, nas emendas parlamentares impositivas e pelo mecanismo atualmente vigente para realizar transferências financeiras para estados, DF e municípios por meio de convênios e contratos de repasses.

Esse protagonismo do Parlamento tem contribuído decisivamente para a fragmentação e ineficiência no planejamento e na execução de políticas públicas e para a malversação de recursos públicos por facilitar a ação de lobbies interessados em ganhos privados, além de dificultar o atingimento dos objetivos comuns da Federação, previstos no art. 23 da Constituição Federal (CF/88).

A análise identificou e revelou diversas disfuncionalidades do atual modelo de transferências de recursos para os entes subnacionais e para as entidades privadas sem fins lucrativos, tornando-o excessivamente moroso, pouco eficiente e eficaz

O protagonismo e empoderamento do Parlamento pode ser visto como uma resposta à discricionariedade do Presidente da República em liberar ou não verbas orçamentárias, sobretudo aquelas decorrentes de emendas parlamentares.

Embora seja questionável a competência do Parlamento para emendar amplamente o projeto de lei orçamentária, como faz hoje, diante do disposto no § 3º do art. 166 da Carta Magna que restringe às alterações relacionadas a erros e omissões, não é crível acreditar em mudança nessa interpretação.

A recente decisão do STF, de 19/12/2022, que considerou inconstitucionais as emendas de Relator-Geral assentando que estes somente podem apresentar emendas para corrigir erros e omissões, reforça o entendimento esposado neste trabalho de que está equivocada a interpretação do Parlamento sobre sua ampla competência para reestimar receitas e cancelar programações constantes do PLOA.

A decisão do STF, entretanto, restringe-se às emendas dos relatores gerais, não alcançando as emendas apresentadas pelos relatores setoriais, da receita e demais atores com competência para tal, pelo que o problema está apenas parcialmente resolvido.

Ainda que a questão venha a ser judicializada com o objetivo de examinar a matéria de forma mais ampla, com resultado negativo para o Parlamento, o mais provável é que este opte por alterar a Constituição Federal para ratificar o entendimento atual, sem jamais renunciar ao protagonismo alcançado.

Nesse contexto, o estudo conclui pela apresentação de um novo modelo de transferências de recursos para os entes subnacionais com o objetivo de mitigar as atuais disfuncionalidades, estimular e privilegiar as populações locais na definição de prioridades, fortalecer a independência e o planejamento local, evitar a concentração de poderes em parte do Parlamento na alocação de verbas

orçamentárias e aproveitar experiências exitosas de transferências, como as transferências fundo a fundo e as legais automáticas.

A solução alvitrada prevê a transferência de recursos financeiros diretamente para fundos específicos (FDM-M e FDM-E) criados para contemplar a lista de projetos e programas prioritários previamente escolhidos, de forma independente, aberta e consensuada entre os atores locais (sociedade civil organizada, prefeitos, governadores, vereadores, deputados estaduais e distrital).

O novo procedimento substituiria a prática hoje vigente em que diferentes atores (deputados, senadores, bancadas, ministérios) escolhem, de forma personalista, desarticulada, pulverizada e distantes das comunidades a serem beneficiadas, as prioridades a serem contempladas nas leis orçamentárias anuais da União.

Outra mudança sugerida diz respeito a alteração da responsabilidade pela fiscalização dos recursos repassados, que hoje é dos órgãos repassadores, passaria para a responsabilidade dos órgãos de controle interno e externo do ente subnacional receptor dos recursos.

O deslocamento da responsabilidade para o ente beneficiário seria um avanço em relação à recente alteração introduzida pela EC nº 105/2019 que autorizou a transferência dos valores correspondentes às emendas individuais destinadas a estados, DF e municípios (Transferência Especial) sem a formalização de convênios ou instrumentos congêneres, e sem qualquer vinculação a projeto ou atividade (emendas PIX).

A análise dos balanços anuais dos municípios revela que o montante de recursos que estes recebem a cada ano originário de transferências voluntárias representa menos de 1% do total das receitas orçamentárias próprias.

Assim, não prospera o argumento de que os municípios não têm capacidade técnica e organizacional para aplicar os recursos que tiveram origem em repasses da esfera federal pois se eles não as têm para os recursos federais também não as terá para aplicar aqueles arrecadados em sua esfera de competência e que lhes dão a autonomia financeira expressamente conferida pela CF/88.

O art. 70 da CF/88, ao exigir a correta aplicação de recursos públicos, refere-se a todos os recursos, sejam eles pertencentes à esfera federal, estadual ou municipal. Um não exige mais cuidados e zelo que os outros pois todos têm a mesma natureza e sujeitam-se às mesmas exigências no plano constitucional.

A proposta que define que as emendas parlamentares somente poderão destinar recursos para projetos classificados como prioritários pelas unidades federadas e registrados no SICONV, sendo de execução obrigatória aqueles originários de emendas individuais e de bancadas estaduais, tal qual ocorre hoje, aperfeiçoaria o processo orçamentário ao eliminar os orçamentos secretos, seja na forma institucional, seja na forma velada, as emendas PIX e todo o arsenal de procedimentos complexos e burocráticos hoje adotado para controlar cada emenda parlamentar.

Em resumo, o estudo, de maneira objetiva e pragmática, apresenta diagnóstico baseado em análise de situação fática na qual são evidenciadas ineficiências, disfuncionalidades e efeitos negativos do fenômeno analisado.

A sugestão de aperfeiçoamento apresentada é inovadora em diversas dimensões, principalmente por corrigir distorções do orçamento atual e quebrar o paradigma atual que centraliza as ações no governo federal, deslocando-as para as unidades federadas, com claro fortalecimento de suas autonomias, representando verdadeiro resgate da repartição de competências consignadas na Carta Magna de 1988.

## Referências

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Avaliação da Gestão das Transferências Voluntárias da União. Relatório nº 201700374. Brasília-DF. 2018, 57 p. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/935076\_Relat%C3%B3rio\_Final\_enviado\_MPDG\_manifestacao\_Sigilo.pdf>. Acesso em 09/05/22;

BRASIL. Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda e da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Portaria Interministerial nº 424, de 2016. Disponível em: < <https://antigo.plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016>>. Acesso em 10/11/22

BRASIL. Acórdão nº 1.188/97-Plenário, do Tribunal de Contas da União - TCU. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>>. Acesso em 01/05/22;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 854. Relatório e Voto da Relatora Ministra Rosa Weber. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499095&ori=1>. Acesso em 20/12/22

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, 354 p.;

PUTNAM, Roberto D. Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna, 5º ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, 194 p.