

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 182, DE 2012 (Apensados os PLPs 349, de 2013; 364, de 2013; 299, de 2016; 303, de 2016; e 305, de 2016)

Altera a Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, para alterar o processo de transferências voluntárias aos municípios com até cinquenta mil habitantes ou com receita corrente líquida *per capita* inferior a setenta por cento do valor médio observado para o conjunto dos municípios brasileiros.

Autor: Deputado TONINHO PINHEIRO

Relator: Deputado FÁBIO MITIDIERI

I - RELATÓRIO

A proposição em epígrafe altera a redação do art. 25 da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, com o objetivo de suprimir os obstáculos para a execução das transferências voluntárias para os Municípios com até cinquenta mil habitantes ou com receita corrente líquida *per capita* inferior a setenta por cento do valor médio observado para o conjunto dos Municípios brasileiros.

Foram apensadas cinco proposições ao Projeto de Lei Complementar 182, de 2012, a saber: os PLPs 349/2013, 364/2013, 299/2016, 303/2016 e 305/2016.

O primeiro, do mesmo autor da proposta principal, propõe que o repasse de recursos orçamentários aos Estados, Distrito Federal e Municípios, destinados a investimentos e classificados como transferências voluntárias, nos termos do art.25 da LRF, sejam entregues diretamente ao ente

da federação a que se destinam, sem qualquer intermediação ou supervisão prévia, respeitadas a finalidade e as regras de aplicação de recursos definidas nos respectivos termos de parceria.

O segundo, de autoria do Deputado Danilo Forte, pretende que o cumprimento das exigências da LRF para o recebimento de repasses relativos às transferências voluntárias se faça exclusivamente na assinatura do respectivo convênio ou na assinatura dos correspondentes aditamentos de valor. Para tanto, os entes somente apresentariam ao órgão concedente a documentação comprobatória da regularidade ou, a critério do beneficiário, de extrato emitido pelo Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias, o qual terá validade de 120 (cento e vinte) dias a partir de sua emissão ou por sistema eletrônico de requisitos fiscais disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

Além desses, o PLP 299/2016, de autoria do Deputado Carlos Henrique Gaguim, modifica a LRF para prever a inclusão de cláusulas destinadas à simplificação dos procedimentos de obtenção de recursos e prestação de contas nos programas de execução descentralizadas.

Por sua vez, o PLP 303/2016, de autoria do Deputado Antônio Carlos Mendes Thame, institui uma política de *compliance* como exigência para a execução das transferências voluntárias.

Por fim, o PLP 305/2016, do Deputado João Rodrigues, altera a regra das transferências voluntárias para determinar que todos os recursos previstos para a execução de um convênio ou de um contrato de repasse sejam depositados integralmente em conta específica de gestão do instrumento celebrado.

A proposição sob exame foi distribuída, em regime de prioridade, para apreciação pelas Comissões de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP), de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC), devendo, ainda, ser apreciada pelo Plenário desta Casa.

Compete a esta Comissão apreciar a matéria quanto ao mérito, nos termos do disposto no inciso XVIII, do art. 32, do Regimento Interno desta Casa.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O presente Projeto de Lei Complementar (PLP) e seus apensados buscam alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000, com o objetivo de reduzir os entraves das transferências voluntárias da União para Estados e Municípios. Esse é um debate de suma importância para este Parlamento, pois discute o processo de financiamento subjacente ao pacto federativo brasileiro.

A proposição original, PLP 182, de 2012, prevê condições para simplificar as transferências para os municípios com até cinquenta mil habitantes ou com a receita corrente líquida per capita inferior a setenta por cento do valor médio observado para o conjunto dos Municípios brasileiros. Por sua vez, o PLC 349, de 2013, busca simplificar os procedimentos das transferências ocorridas mediante a modalidade contrato de repasse, operado pela Caixa Econômica Federal. Já o PLC 346, de 2013, introduz na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) dispositivos que desburocratizam as transferências já constantes nas Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2014 e 2015.

Ainda, o PLP 299/2016 modifica a LRF para prever a inclusão de cláusulas destinadas à simplificação dos procedimentos de obtenção de recursos e prestação de contas nos programas de execução descentralizadas. O PLP 303/2016, de autoria do Deputado Antônio Carlos Mendes Thame, institui uma política de *compliance* como exigência para a execução das transferências voluntárias. Por fim, o PLP 305/2016, do Deputado João Rodrigues, altera a regra das transferências voluntárias para determinar que todos os recursos previstos para a execução de um convênio

ou de um contrato de repasse sejam depositados integralmente em conta específica de gestão do instrumento celebrado.

Inicialmente, cumpre ressaltar que os projetos em análise têm o mérito de atacar uma distorção evidente do federalismo brasileiro: a baixa execução e burocracia envolvida no trâmite das transferências voluntárias da União aos Estados e Municípios. Por se tratar de um instrumento crucial na realização de políticas públicas, os entraves ligados à execução das transferências provocam baixo atendimento às demandas da população e, muitas vezes, dispêndio desnecessário de recursos públicos. Dada a magnitude e relevância da questão, analisamos detidamente os projetos apresentados.

O PLC 182, de 2012, de autoria do Deputado Toninho Pinheiro, propõe simplificar as transferências voluntárias para os Municípios com até cinquenta mil habitantes ou cuja receita corrente líquida média per capita tenha sido inferior a setenta por cento da receita corrente líquida média per capita observada para todos os municípios brasileiros.

A proposição altera de forma significativa a lógica das transferências no país. Em termos numéricos, hoje, o Brasil conta com 5.570 municípios. Entre esses, 4.873 tem menos de 50.000 habitantes, linha de corte apresentada pelo PLP para a introdução do novo regramento. Assim, nada menos que 87% dos municípios brasileiros poderiam ser beneficiados pela simplificação proposta, somente pelo critério populacional. Em relação ao segundo critério, ligado à mensuração da receita corrente líquida *per capita*, a análise dos dados do Finanças do Brasil (FINBRA) sugerem que poucos municípios apresentam redução das suas receitas no montante proposto. Ainda assim, esses são, em geral, os pequenos municípios, abarcados pelo critério populacional.

Em uma linha próxima à proposta do Deputado Toninho Pinheiro, o PLP 299/2016, de autoria do Deputado Carlos Henrique Gaguim prevê a simplificação de regras para um conjunto ainda maior de municípios: todos cuja população seja inferior a 200.000 (duzentos mil) habitantes. No

entanto, ao contrário do PLP 182/2012 há previsão de cláusulas simplificadas no âmbito dos programas orçamentários.

Nos termos apresentados, a proposição do Deputado Toninho Pinheiro tem maior força, uma vez que habilita a discussão anual de regras para as transferências voluntárias aos pequenos municípios no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Com isso, caberia à prudente análise do Poder Legislativo a implantação de medidas destinadas a corrigir os entraves burocráticos das transferências. Certamente, a aprovação desse texto abrirá caminho para a redução dos formalismos e exigências técnicas excessivos ainda presentes na concessão de transferências.

O terceiro projeto sob análise, o PLP 349, de 2013, também de autoria do Deputado Toninho Pinheiro, versa sobre as transferências voluntárias efetuadas por meio de contrato de repasse. O cerne do PLP é que o repasse dos recursos orçamentários destinados a investimentos sejam entregues diretamente ao ente da federação a que se destinam, sem qualquer intermediação ou supervisão prévia. A justificativa para tanto é que há excesso de regras para a aplicação dos recursos transferidos e atuação excessivamente burocrática da Caixa Econômica Federal.

Apesar de concordarmos com os desafios burocráticos inerentes ao repasse de recursos, discordamos da conclusão geral da proposta. Sabe-se que, no caso dos contratos de repasse, a União contrata a Caixa Econômica Federal como instituição mandatária para, entre outras atividades, acompanhamento de obras e serviços e aprovação das prestações de contas. Essa foi uma solução encontrada pelo governo central para contornar o baixo grau de especialização técnica dos servidores nas pequenas cidades brasileiras, fato que impede, muitas vezes, a apresentação de projetos de qualidade e acompanhamento efetivo da execução da aplicação dos recursos públicos.

A solução de transferência direta desses recursos aos municípios traria, em verdade, efeitos opostos: haveria forte

desregulamentação das transferências e voltaríamos a ver os frequentes problemas de obras inacabadas e denúncias de desvios. Não há comprovação de que a aplicação direta se converta em efetividade na execução do gasto. Afinal, é fartamente documentado que a maior parte da ineficiência das aplicações dos recursos públicos decorre de falhas de planejamento das obras e problemas nas licitações.

Por sua vez, o PLP 305, de 2016, obriga o depósito integral dos recursos decorrentes das transferências voluntárias. Apesar da nobre intenção do autor, que também torna a inexecução do cronograma de desembolso improbidade administrativa, mais uma vez não há como estabelecer causalidade entre o depósito integral dos recursos e maior capacidade de inexecução. Ademais, incluir o descumprimento do cronograma de desembolso entre as possíveis improbidades administrativas não tem o condão de atingir o objetivo central das propostas: mais eficiência e efetividade das transferências voluntárias.

Uma alternativa possível à transferência direta ou ao depósito integral no tocante à melhoria da execução dos contratos de repasse parece passar por medidas como a criação, no âmbito dos Ministérios, de projetos padronizados para as Ações orçamentárias com maior volume de investimentos. Nesse caso, parte dos entraves e rejeições de projetos seriam superados sem a necessidade de mudança na legislação.

Por fim, cabe ressaltar que, muitas vezes, a atuação da Caixa nos contratos de repasse facilita a vida do gestor municipal. Ao atuar na fiscalização e acompanhamento das obras, os técnicos da empresa impedem que os gestores apliquem os recursos de forma equivocada e sejam responsabilizados por eventuais irregularidades. Cabe lembrar que, com a transferência direta, esse tipo de acompanhamento deixaria de existir, mas as auditorias dos órgãos de contas da União permaneceriam. Portanto, a mudança nos contratos de repasse, conforme sugerida, não parece solucionar a burocracia da aplicação dos recursos transferidos e aumentar a efetividade do dispêndio orçamentário.

No que se refere ao Projeto de Lei Complementar 364, de 2013, de autoria do Deputado Danilo Forte, observamos ser pertinente a justificativa do projeto. Trata-se, na verdade, de reconhecer na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) regras complementares, já presentes nas LDOs de 2014 e 2015 (artigos 61 e 78, respectivamente), sobre as transferências voluntárias. O intuito é que as exigências requeridas para a celebração das transferências se façam, exclusivamente, na assinatura do respectivo convênio ou na assinatura dos correspondentes aditamentos de valor. Nesse caso, os beneficiários apresentariam ao órgão concedente a documentação probatória da regularidade ou, a critério do beneficiário, o extrato do Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC). Essa medida, de fato, simplifica, sem perder o rigor, os requisitos exigidos para as transferências pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, o PLP 303/2016, de autoria do Deputado Antônio Carlos Mendes Thame, institui uma política de *compliance* como exigência para a execução das transferências voluntárias. Embora a proposta tenha destaque pelo seu mérito, a inclusão desse dispositivo na LRF não seria capaz de, por si só, ampliar o *compliance* nas transferências voluntárias.

Diante do exposto, manifestamo-nos pela APROVAÇÃO do PLP 182/2012, do PLP 364/2013, do PLP 299/2016 e pela REJEIÇÃO do PLP 349/2013, do PLP 305/2016 e do PLP 303/2016, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado FÁBIO MITIDIERI

Relator

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 182, de 2012

(Apensados os PLPs 349/2013; 364, de 2013; 299, de 2016; 303, de 2016; e 305, de 2016)

Altera a Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, para alterar o processo de transferências voluntárias aos municípios com até cinquenta mil habitantes ou com receita corrente líquida *per capita* inferior a setenta por cento do valor médio observado para o conjunto dos municípios brasileiros.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 25

.....
§ 4º *A lei de diretrizes orçamentárias estabelecerá condições para simplificar transferências voluntárias para o Município:*

I – *com até cinquenta mil habitantes; ou*

II – *cuja receita corrente líquida per capita do exercício financeiro anterior tenha sido inferior a setenta por cento da receita corrente líquida média per capita observada para todos os Municípios brasileiros no mesmo período.” (NR)*

§ 5º O ato de entrega pela União de recursos orçamentários, correntes e de capital, aos Estados e Distrito Federal e aos Municípios, a título de transferência voluntária, é caracterizado no momento da assinatura do respectivo convênio ou contrato, bem como na assinatura dos correspondentes aditamentos de valor.

§ 6º A demonstração do cumprimento das exigências estabelecidas pela União e pelos seus órgãos para a realização de transferência voluntária, nos termos do § 5º, por parte do Estado, Distrito Federal ou do Município, deverá ser feita por meio de apresentação de documentação comprobatória da regularidade ou, a critério do beneficiário, de extrato emitido pelo Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias - CAUC, o qual terá validade mínima de 120 dias a partir de sua emissão, ou, ainda, por sistema eletrônico de requisitos fiscais, disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, para os itens nele previstos.

§ 7º O disposto no § 1º deste artigo não se aplica às transferências voluntárias de recursos aos municípios inscritos no programa Territórios da Cidadania, conforme disposto na Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010.”

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado FÁBIO MITIDIERI

Relator