



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

N.º 176-B, DE 2012

(Do Sr. Esperidião Amin)

Acrescenta dispositivos à Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; tendo pareceres: da Comissão de Finanças e Tributação, pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação (relator: DEP. GUILHERME CAMPOS); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (Relator: DEP. JOÃO PAULO LIMA e Relator Substituto: DEP. WILLIAM DIB).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54 RICD)

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD).

APRECIACÃO:

Proposição sujeita à apreciação do Plenário

SUMÁRIO

I – Projeto inicial

II – Na Comissão de Finanças e Tributação:

- Parecer do Relator
- Parecer da Comissão

III – Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Parecer dos Relatores
- Parecer da Comissão

“Art. 1º Acrescente-se ao Capítulo III do Título I, a Seção III Das Transferências Financeiras a Estados, Distrito Federal e Municípios, art. 21-A com a seguinte redação:

“Art. 21-A. As transferências financeiras da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como dos Estados para os Municípios, a qualquer título, terão caráter obrigatório, ressalvando-se a ocorrência de insuficiência de receita, situação em que a limitação financeira se restringe ao percentual médio das reduções estabelecidas para as despesas de execução direta do ente transferidor.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios receptores das transferências financeiras deverão incluir em suas respectivas leis orçamentárias os recursos financeiros a serem recebidos.

§ 2º A utilização dos recursos financeiros objeto das transferências obedecerá à legislação federal, sem prejuízo de normas suplementares dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 3º Caso haja impedimento de utilização dos recursos financeiros por razões técnicas ou legais, as dotações orçamentárias correspondentes poderão ser realocadas, mediante créditos adicionais, em favor do ente beneficiário.

§ 4º Havendo desempenho da arrecadação que resulte em superávit financeiro de balanço ao final do exercício, o saldo correspondente será obrigatoriamente incorporado, de forma proporcional, à lei orçamentária do exercício seguinte para crédito de dotação com a mesma finalidade, a qual foi objeto de redução, e no limite da dotação do exercício anterior.

§ 5º Caberá aos órgãos de controle interno e externo dos entes públicos intervenientes, transferidores e receptores dos recursos financeiros, exercer a fiscalização de sua boa aplicação quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade.

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

JUSTIFICAÇÃO

Propõe-se com este Projeto de Lei Complementar uma nova forma de relacionamento entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no que diz respeito à descentralização de recursos para a execução de ações em âmbito local. Ressalte-se que os recursos são arrecadados de contribuintes que vivem nos Municípios e cobram dos entes públicos gestores a sua restituição na forma de serviços públicos para o atendimento de suas necessidades. Daí a incongruência em se classificar esse tipo de transferência como voluntária, ou seja, sujeita à vontade do ente transferidor. Trata-se de uma obrigação.

A Constituição Federal é mandatária quando responsabiliza os Municípios e lhes atribui competências para atuar integradamente, entre outras, nas áreas de saúde, de assistência às pessoas com deficiência; na promoção do acesso à cultura e a educação básica; na proteção ao meio ambiente; no fomento à produção agropecuária e na organização do abastecimento alimentar à população; na promoção de programas habitacionais, das condições de habitabilidade; e na área de saneamento básico.

Com tantas obrigações concorrentes estabelecidas para os Municípios, é inconcebível a ocorrência de transferências de caráter voluntário.

Os cidadãos residem, trabalham e estudam nos territórios dos Municípios, sem dúvida, onde de fato se cristaliza a quase totalidade das necessidades da população e suas demandas por políticas e serviços públicos eficazes. Porém, a maior parte dos recursos públicos se concentra na União e, secundariamente, nos Estados. Esta disfunção é consequência do anacronismo do Sistema Tributário Nacional, de seu superado modelo de repartição de receitas tributárias e da irracional e inexplicável centralização de recursos, que acabou por transformar a maioria dos Municípios brasileiros e seus dirigentes em meros pedintes em Brasília, na busca inglória de minguadas dotações de transferências voluntárias para as suas municipalidades, muitas vezes, insuficientes até para cobrir o custo de seus deslocamentos até a Capital da República.

Depreende-se, portanto, que são inadiáveis a revisão desse processo de transferências de recursos e a busca de maior racionalidade e efetividade no cumprimento das competências comuns por parte da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, pois o que se percebe na atualidade é a existência de um clima de desconfiança entre os entes federados. Prevalecem atitudes e comportamentos como se houvesse propósitos antagônicos. A União, detentora do maior montante de recursos arrecadados dos cidadãos, que vivem nos Municípios, posiciona-se como a grande guardiã dos interesses e prioridades da população. É imprescindível, assim, que haja uma clara redefinição de responsabilidades e um

verdadeiro trabalho de equipe na consecução de resultados relacionados às atividades comuns dos entes federados.

Atualmente, muitas das transferências financeiras, sobretudo as voluntárias, são procedidas por meio de convênios em que se fixam as obrigações e as responsabilidades dos órgãos e entidades dos entes federados envolvidos, porém condicionadas a uma enorme pauta de exigências ao receptor dos recursos, bem como do cumprimento de inúmeras atividades de acompanhamento, controle e fiscalização dos transferidores e órgãos e entidades intermediadores.

Como já se observou, as exigências e controles são pouco eficazes, resultam em aumento dos custos das ações e, muitas vezes, colocam escritórios, consultorias e terceiros no rol dos beneficiários da destinação dos recursos, já que são contratados para produzir grande parte da documentação requerida para a celebração de convênios. Reduzem-se assim as aplicações e os resultados em razão do aumento das chamadas despesas administrativas. Estas exigências, sem dúvida, devem ser revistas e o modelo alterado, considerando-se que os beneficiários finais das ações nos Municípios são os cidadãos ali residentes.

É importante que o Congresso Nacional altere conscientemente o atual sistema de transferências voluntárias para os Estados, Distrito Federal e Municípios, transformando-o em transferências obrigatórias dentro dos limites das dotações orçamentárias, porém com a certeza e a responsabilidade fiscal de que isto só ocorrerá se a arrecadação confirmar-se de fato no montante legal estimado. Por outro lado, havendo redução de dotação não repostas no decorrer do exercício de execução e em seguida ocorra recuperação de arrecadação, que resulte em superávit financeiro de balanço, esses recursos deverão ser incorporados ao orçamento do exercício subsequente segundo a proporção da arrecadação, para crédito das dotações que visem atender as mesmas finalidades e que foram objeto de redução no exercício anterior.

Sala das Sessões, 16 de maio de 2012

Deputado ESPERIDIÃO AMIN (PP/SC)

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI
--

LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964

Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I
DA LEI DE ORÇAMENTO

.....

CAPÍTULO III
DA DESPESA

.....

Seção II
Das Despesas de Capital

.....

Subseção II
Das Transferências de Capital

Art. 21. A Lei de Orçamento não consignará auxílio para investimentos que se devam incorporar ao patrimônio das empresas privadas de fins lucrativos.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se às transferências de capital à conta de fundos especiais ou dotações sob regime excepcional de aplicação.

TÍTULO II
DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

CAPÍTULO I
CONTEÚDO E FORMA DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

Art. 22. A proposta orçamentária, que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á de :

I - Mensagem, que conterà: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômico-financeira do Governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital;

II - Projeto de Lei de Orçamento;

III - Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação:

a) A receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta;

b) A receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta;

c) A receita prevista para o exercício a que se refere a proposta;

d) A despesa realizada no exercício imediatamente anterior;

e) A despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; e

f) A despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.

IV - Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar

e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa.

Parágrafo único. Constará da proposta orçamentária, para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação.

.....

.....

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

I - RELATÓRIO

O Projeto em epígrafe acrescenta artigo à Lei nº 4.320, de 1964, no Capítulo III – Da Despesa -, Título I – Da Lei do Orçamento. Referido artigo seria acrescido à Subseção que trata das transferências de capital, que veda a concessão de auxílio para investimentos que se devam incorporar ao patrimônio das empresas privadas de fins lucrativos.

Nos termos do que propõe o Autor, as transferências financeiras entre os entes teriam caráter obrigatório, com exceção dos casos de insuficiência de receita. Os entes beneficiários deveriam incluir essas transferências nas respectivas leis orçamentárias, cabendo à União estabelecer regras gerais. Na impossibilidade de utilização desses recursos, seria possível realocar as dotações correspondentes, mediante créditos adicionais, aos mesmos entes beneficiários. Eventual superávit financeiro seria incluído em crédito com a mesma finalidade, para o exercício subsequente. A fiscalização seria de competência dos respectivos órgãos de controle interno e externo.

Em sua Justificação, o Autor considera absolutamente inapropriada a sistemática vigente, em que as transferências de um ente para os demais tem caráter voluntário. A atual concentração de recursos no âmbito da União e, em parte, dos Estados, transformou os Municípios em meros pedintes, não obstante as suas múltiplas funções e responsabilidades, o que decorre do próprio sistema tributário e dos critérios de repartição dos recursos. As transferências, como hoje se operam, acabam condicionadas a muitas exigências, além de um controle estrito por parte do ente transferidor, favorecendo o aparecimento de intermediários, o que acaba onerando o custo de realização dos projetos financiados com as transferências. Por outro lado, as transferências, ainda que obrigatórias, ficariam condicionadas à efetiva arrecadação, revertendo aos beneficiários em caso de recuperação.

A matéria, sujeita à apreciação do Plenário, deve ser examinada nesta Comissão sob os aspectos de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, e do mérito, seguindo, posteriormente, para o exame da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 32, X, *h*, c/c o art. 53, II, ambos do Regimento interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta Comissão, além do mérito, o exame dos “aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual”.

A matéria tratada na presente Proposição não tem repercussão direta nos orçamentos da União, eis que se reveste de caráter essencialmente normativo ao considerar como obrigatórias as transferências financeiras da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como dos Estados para os Municípios, a qualquer título, sem impacto orçamentário ou financeiro públicos.

Quanto ao mérito, o Projeto é apropriado, à medida que ameniza o caráter discricionário, quase arbitrário, da efetivação das transferências ditas voluntárias, muitas vezes contingenciadas, inscritas em Restos a Pagar e até canceladas, por razões muitas vezes obscuras, comprometendo a programação dos entes beneficiários. Por outro lado, foram adotadas as precauções necessárias, em caso de frustração na arrecadação, e posterior recuperação. Explicita-se, também, a possibilidade de realocação orçamentária, quando os recursos não puderem ser utilizados no mesmo ou em outro exercício.

Diante do exposto, somos pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo a esta Comissão pronunciar-se quanto à sua adequação orçamentária e financeira pública, e, quanto ao mérito, voto pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 176, de 2012.

Sala da Comissão, em 09 de outubro de 2012.

Deputado GUILHERME CAMPOS

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 176/12, nos termos do parecer do Relator, Deputado Guilherme Campos, contra o voto do Deputado Afonso Florence.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Antônio Andrade - Presidente, Lucio Vieira Lima e Assis Carvalho - Vice-Presidentes, Aelton Freitas, Afonso Florence, Alfredo Kaefer, Andre Vargas, Cláudio Puty, Fernando Coelho Filho, Guilherme Campos, João Dado, João Magalhães, José Guimarães, Júlio Cesar, Manato, Osmar Júnior, Pedro Eugênio, Toninho Pinheiro, Andre Moura, Carmen Zanotto, Celso Maldaner, Eduardo Cunha, Jairo Ataíde, Jerônimo Goergen, João Maia, Jose Stédile, Leonardo Gadelha, Luciano Castro e Nelson Marchezan Junior.

Sala da Comissão, em 19 de dezembro de 2012.

Deputado ANTÔNIO ANDRADE
Presidente

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I- RELATÓRIO

O projeto de lei complementar em epígrafe, de autoria do nobre Deputado ESPERIDIÃO AMIN, acrescenta dispositivos à Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de modo a tornar obrigatória a transferência financeira da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios, exceto nos casos em que haja insuficiência de receita.

O projeto foi inicialmente apreciado pela Comissão de Finanças e Tributação, que concluiu pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela sua aprovação.

Trata-se de matéria sujeita à apreciação do duto Plenário (art. 24, II, "a", do RICD).

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar sobre a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 176, de 2012, a teor do art. 32, inc. IV, alínea “a”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A matéria em apreço é da competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal (art. 24, I, CF), cabendo ao Congresso Nacional dispor sobre normas gerais, com a sanção do Presidente da República (art. 48, CF), sendo a iniciativa parlamentar legítima, em face da inexistência de iniciativa privativa de outro Poder.

O projeto em análise obedece aos requisitos constitucionais formais para a espécie normativa e não afronta dispositivos de natureza material da Carta Magna. É, portanto, constitucional.

No que tange à juridicidade, o projeto examinado está em inteira conformidade com o ordenamento jurídico vigente, nada impedindo a sua aprovação quanto a este critério.

No que se refere à técnica legislativa, nada há a objetar quanto ao referido projeto, estando o mesmo de acordo com a Lei Complementar nº 95, de 26/2/98, com a redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26/4/01.

Face ao acima exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 176, de 2012.

Sala da Comissão, em 1º de abril de 2014.

Deputado JOÃO PAULO LIMA
Relator

Deputado WILLIAM DIB
Relator Substituto

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 176/2012, nos termos do Parecer do Relator, Deputado João Paulo Lima, e do Relator Substituto, Deputado William Dib, contra o voto do Deputado Assis Melo.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Vicente Candido - Presidente, Luiz Couto, Fábio Trad e Vitor Paulo - Vice-Presidentes, Alceu Moreira, Alessandro Molon, Andre Moura, Anthony Garotinho, Antonio Bulhões, Arthur Oliveira Maia, Átila Lins, Beto Albuquerque, Carlos Bezerra, Cesar Colnago, Danilo Forte, Décio Lima, Dr. Grilo, Eduardo Sciarra, Eliseu Padilha, Esperidião Amin, Evandro Milhomen, Fábio Ramalho, Felipe Maia, Félix Mendonça Júnior, Francisco Escórcio, Iriny Lopes, João Campos, João Paulo Lima, Jorginho Mello, José Guimarães, Jutahy Junior, Leonardo Picciani, Lincoln Portela, Lourival Mendes, Luiz de Deus, Luiz Pitiman, Marcos Medrado, Marcos Rogério, Maria do Rosário, Mauro Benevides, Mendonça Prado, Odair Cunha, Onofre Santo Agostini, Osmar Serraglio, Paes Landim, Pastor Marco Feliciano, Paulo Freire, Paulo Magalhães, Paulo Maluf, Ronaldo Fonseca, Sergio Zveiter, William Dib, Assis Melo, Dilceu Sperafico, Francisco Chagas, Geraldo Simões, Gonzaga Patriota, João Magalhães, José Nunes, Jose Stédile, Reinaldo Azambuja, Rosane Ferreira, Sandro Alex e Valtenir Pereira.

Sala da Comissão, em 7 de maio de 2014.

Deputado VICENTE CANDIDO
Presidente

FIM DO DOCUMENTO
