



PROJETO DE LEI Nº 7.108, DE 2010

“Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Municípios de ações do Programa Territórios da Cidadania – PTC”

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado MANOEL JUNIOR

I. RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 7.108, de 2010, de autoria do Poder Executivo, dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos municípios de ações do Programa Territórios da Cidadania – PTC.

Segundo a Exposição de Motivos Interministerial nº 20, de 2010, que acompanha o projeto, a proposta *“tem por objetivo priorizar as transferências de recursos no âmbito das ações do PTC para municípios com menos de cinquenta mil habitantes, em sua maioria situados em áreas rurais, caracterizados por baixos índices sociais, baixa densidade demográfica e atividades econômicas, essencialmente, agrárias”*. Segundo o documento, pretende-se atender os municípios que, *“historicamente, foram constituídos como autônomos, mas não possuem capacidade técnica, administrativa ou financeira, o que dificultaria a execução das ações do PTC em função de restrições como inadimplência e dificuldades na elaboração de projetos que os permitam acessar as políticas federais”*

Esclarece ainda que, considerando o *“orçamento total do PTC, R\$ 27.000.000.000,00 (vinte e sete bilhões de reais), para o ano de 2010, o impacto da mudança para transferências obrigatórias é relativamente baixo, por volta de R\$*



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

1.200.000.000,00 (um bilhão e duzentos milhões de reais)". Além disso, informa que a essa "despesa já está prevista no orçamento, ou seja, não significa dispêndios adicionais, mas, sim, a garantia de execução da previsão orçamentária".

Consta do art. 1º do Projeto que as transferências realizadas pela União a municípios para a execução de ações no âmbito do PTC, "cuja execução por esses entes federados seja de interesse da União", observará as disposições da nova Lei. No art. 2º, a proposta atribui exclusivamente ao Executivo discriminar, a partir de proposta de um Comitê Gestor Nacional do PTC, as programações a serem executadas por meio da citada transferência obrigatória.

O texto (art. 3º) condiciona ainda a realização das transferências ao atendimento de requisitos por parte dos municípios beneficiários, conforme termo de compromisso. Dentre tais requisitos, destacam-se: identificação do objeto a ser executado; metas a serem atingidas; etapas ou fases da execução; plano de aplicação dos recursos financeiros; cronograma de desembolso; previsão de início e fim da execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas; e comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do objeto a ser executado recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

A aprovação formal pela União do termo de compromisso de que trata o art. 3º do Projeto é condição prévia para a efetivação da transferência de recursos financeiros por parte da União. Sendo da competência do órgão ou da entidade da administração pública federal em que estiver consignada a dotação orçamentária relativa à programação a análise e a aprovação formal do referido termo.

Excepcionalmente, no caso de a transferência obrigatória ser efetivada por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União, caberá a essas entidades a aprovação do referido termo (cf. §2º do art. 3º).

Nos termos do art. 5º, em sendo detectada irregularidade ou descumprimento das condições estabelecidas no termo de compromisso, a União, por intermédio de suas unidades gestoras, suspenderá a liberação das parcelas previstas, bem como determinará à instituição financeira oficial a suspensão do saque dos valores da conta vinculada do Município, até a regularização da



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

pendência. Por sua vez, a utilização dos recursos em desconformidade com o termo de compromisso ensejará obrigação de o Município beneficiado devolvê-los devidamente atualizados.

No caso de irregularidade, a União, por intermédio de suas unidades gestoras, notificará o Município cuja utilização dos recursos transferidos for considerada irregular, para que apresente justificativa no prazo de trinta dias. Em não sendo aceitas as razões apresentadas, a unidade gestora concederá prazo de trinta dias para a devolução dos recursos, findo o qual encaminhará denúncia ao Tribunal de Contas da União (§§3º e 4º do art. 5º).

Por fim, a proposta determina que, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas da União, a fiscalização quanto à regularidade da aplicação dos recursos financeiros transferidos é de competência da Controladoria-Geral da União e das unidades gestoras da União perante as quais forem apresentados os termos de compromisso.

Conforme despacho da Mesa, a proposta foi encaminhada à Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR) e à Comissão de Finanças e Tributação (CFT), para análise de mérito e de adequação (art. 54 do RICD), e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para análise de adequação (art. 54 do RICD).

Em 09/06/2010, o projeto de lei foi aprovado, com as emendas, na CAINDR. As emendas aprovadas estenderam o alcance da proposta do Executivo aos projetos de infraestrutura básica, infraestrutura complementar e aquisição de equipamentos promovidos no âmbito do Programa Calha Norte.

A Proposição encontra-se sob regime de prioridade e sujeita à apreciação conclusiva das comissões.

Não foram apresentadas emendas ao projeto na CFT.

É o Relatório.

II. VOTO

A matéria foi encaminhada a esta Comissão para exame de mérito e de adequação financeira e orçamentária, nos termos do arts. 32 e 54 do Regimento



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Interno desta Casa. Cabe-nos, portanto, além do exame de mérito, apreciar a conformidade da proposição com a legislação financeira e orçamentária, especialmente no tocante ao plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual; bem como com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

II.1 Adequação Financeira e Orçamentária

À luz do Plano Plurianual aprovado para 2012-2015¹ e do Orçamento Anual para 2014² verifica-se que a medida proposta não conflita com as disposições vigentes. Todavia, o mesmo não ocorre em relação aos demais normativos.

II.1.1 Aspectos Gerais Afetos à Classificação das Despesas

Segundo a legislação, as despesas da União podem ocorrer “*diretamente*”, por meio de aplicação direta, ou “*indiretamente*”, por meio de transferências (art. 7º, §7º, da LDO para 2014³).

Como transferência, considera-se a dotação consignada em orçamento para atendimento de despesa que outra pessoa jurídica deva realizar e para a qual, em geral, não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços para a pessoa concedente. Podem ocorrer a título de despesas correntes ou de capital; as primeiras voltadas à manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive conservação e adaptação de bens imóveis (§§1º e 2º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 1964) e as segundas para realização de investimentos e inversões financeiras (§§4º, 5º e 6º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 1964).

É ainda possível classificar as despesas em “*obrigatórias*” ou “*discricionárias/voluntárias*”, conforme decorram, ou não, de imposição legal. A Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF⁴, ao regular em seu art. 25 as transferências voluntárias também fixou as bases legais para as transferências obrigatórias.

Segundo o referido dispositivo da LRF, “*entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de*

¹ Lei nº 12.593, de 18.01.2012.

² Lei nº 12.952, de 20.01.2014.

³ Lei nº 12.919, de 24.12.2013.

⁴ Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde". Portanto, transferência "obrigatória" é aquela em que a entrega de recursos a outro ente da Federação decorre de "*determinação constitucional ou legal*".

Como se percebe, a natureza obrigatória de tais despesas enaltece a importância da verificação de aspectos financeiros que impactem as contas públicas. Justamente por isso a autorização para criação de despesas obrigatórias exige que as propostas atendam ao disposto na LRF.

Com efeito, prevê o art. 16 da LRF que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa seja acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

De forma semelhante, dispõe o § 1º do art. 17, que o ato que crie ou aumente despesa de caráter continuado deve ser instruído com a "estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes". Por sua vez, o § 2º estabelece que tal ato deverá estar "acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa".

Tais aspectos são tratados na lei de diretrizes que considera despesa obrigatória de caráter continuado, entendida aquela que constitui ou venha a se constituir em obrigação constitucional ou legal da União (cf. §8º do art. 94 da LDO 2014⁵) e exige o atendimento ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portanto, afirmar que o orçamento atual já contempla dotações necessárias para atender ao Projeto de Lei **não é suficiente**. Hoje a despesa prevista na lei de meios ostenta caráter meramente discricionário e, portanto, passível de execução conforme as disponibilidades financeiras. Entretanto, ao sofrer

⁵ Lei nº 12.919, de 24.12.2013.



a transformação para “*transferência obrigatória*”, não estará sujeita a contingenciamentos (cf. §2º do art. 9º da LRF), sendo necessário que a proposta fixe parâmetros objetivos que permitam a análise de adequação da proposta ao orçamento e o atendimento aos arts. 16 e 17 da LRF. Dessa forma, a proposta mostra-se **inadequada**.

II.1.2 Características das Transferências Obrigatórias

Para se constituir uma “*obrigação*” exige-se a presença de três elementos: sujeitos, vínculo jurídico e objeto da relação jurídica. O vínculo jurídico estabelece a ligação entre as partes e confere o direito de um exigir do outro o cumprimento de obrigação determinada, ou determinável, para realização do objeto. Dessa forma, as obrigações constitucionais ou legais, para serem assim consideradas, devem identificar, ou permitir a identificação, de tais parâmetros.

A proposta, contudo, não permite identificar os municípios beneficiados nem quantificar o montante de despesas que passará a ser considerado obrigatório com a aprovação da nova norma. Portanto, a proposta afigura-se **inadequada**.

II.1.3 Inadequação do Uso da “Classificação da Despesa” para Afastar a Incidência da LRF e Evitar o Contingenciamento

Classificar uma despesa como “*obrigatória*” significa não somente reconhecer ser ela de execução cogente, mas também prioritária em relação às demais. De fato, dispõe a LRF (cf. §2º do art. 9º) que “*não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.*” Portanto, as demais despesas (as não obrigatórias) passam a ser consideradas sujeitas a postergação ou a não execução.

Não se pode, contudo, reconhecer uma despesa como “*obrigatória*” tão-somente para protegê-las do contingenciamento e assim afastar os controles típicos de despesas discricionárias, como as constantes do art. 25 da LRF.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Ocorre que tal objetivo parece ser o da presente proposta. A EMI expressamente informa ser a intenção atender “*municípios que, historicamente, foram constituídos como autônomos, mas não possuem capacidade técnica, administrativa ou financeira, o que dificulta a execução das ações do PTC em função de restrições como inadimplência e dificuldades na elaboração de projetos que os permitam acessar as políticas federais*”. Portanto, ao classificar as transferências como obrigatórias, estaria afastada a necessidade de verificar o cumprimento das exigências previstas no §1º do art. 25 da LRF, tais como: “*estar em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos*” e o “*cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde.*”

Logo, quer parecer não se tratar propriamente de transferência obrigatória, mas sim de classificação formal que permitiria afastar a incidência da LRF e, nesse sentido, deve ser considerada inadequada.

II.1.4 Discricionariedade na Classificação de “Transferências Obrigatórias”

Conforme dispõe o art. 2º, o Projeto confere ao Poder Executivo, a partir de proposta de um Comitê Gestor Nacional do PTC, a tarefa de discriminar as programações do programa que serão executadas por meio de “*transferências obrigatórias*”. Portanto, a transferência será classificada como obrigatória, ou como discricionária/voluntária, a critério da vontade administrativa.

Ocorre que, como já exposto anteriormente, para se constituir uma “*obrigação*” exige-se a presença de três elementos: sujeitos, vínculo jurídico e objeto da relação jurídica. Dessa forma, **não se coaduna com o caráter cogente atrelado à classificação de “transferência obrigatória” a delegação de tal classificação à vontade de um Poder.** Vale dizer, se a despesa é cogente, deve assim ser identificada desde a alocação no orçamento.

Reforça a interpretação de que a despesa não apresenta natureza obrigatória o fato de haver previsão de suspensão de repasses (*caput* do art. 5º) e até de devolução de recursos (§4º do art. 5º). Com efeito, em se tratando de



obrigação legal da União para com determinados municípios, seria difícil cogitar de suspensão ou devolução dos recursos repassados.

Portanto, a proposta mostra-se **inadequada**.

II.1.5 Despesas Obrigatórias Circunscrevem-se a Despesas Correntes

Não menos importante é a ausência de restrição a despesas correntes. A LRF prevê a obrigatoriedade apenas para despesas correntes. Segundo art. 16 da LRF, “*considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.*” A proposta, contudo, não faz qualquer menção a se referir apenas a tal espécie, o que permitiria a realização de transferências de recursos a título de despesas de capital, o que é **incompatível** com a legislação vigente.

Estar-se-ia, portanto, criando uma transferência de capital legal, por decisão estritamente administrativa. Portanto, imune ao controle congressional.

II.1.6 Emendas Aprovadas na CAINDR

Na Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR), o projeto de lei foi aprovado com emendas que estenderam o alcance da proposta do Executivo aos projetos de infraestrutura básica, infraestrutura complementar e aquisição de equipamentos promovidos no âmbito do Programa Calha Norte. Portanto, a tais emendas aplica-se integralmente a análise afeta ao projeto original.

II.2 Mérito

Conforme dispõe o art. 10 da Norma Interna da CFT, nos casos em que couber também à Comissão o exame do mérito da proposição, e for constatada a sua incompatibilidade ou inadequação, o mérito não será examinado pelo Relator. Dessa forma, deixo de apreciar o mérito da proposição em comento.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

II.3 Conclusão

Em face do exposto, **VOTO PELA INADEQUAÇÃO E INCOMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA** do Projeto de Lei Complementar nº 7.108, de 2010, bem como das emendas nº 1, 2 e 3 aprovadas na Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional.

Sala da Comissão, em de de 2014

Deputado MANOEL JUNIOR
Relator