



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 4.131-A, DE 2021

(Da Sra. Adriana Ventura e outros)

Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 para assegurar a transparência da execução das transferências especiais; tendo parecer da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela aprovação (relator: DEP. LUCAS GONZALEZ e relator substituto: DEP. HÉLIO COSTA).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão



CÂMARA DOS DEPUTADOS

GABINETE DA DEPUTADA ADRIANA VENTURA – NOVO/SP

PROJETO DE LEI Nº, DE 2021 (Da Sra. Adriana Ventura)

Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 para assegurar a transparência da execução das transferências especiais.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, para a vigorar acrescida do seguinte artigo 8-A:

"Art.8-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios beneficiários de emendas recebidas na modalidade transferência especial deverão divulgar anualmente em seus sítios eletrônicos informações detalhadas sobre a execução de cada transferência especial recebida.

Parágrafo único. Os entes federativos de que trata o *caput* deverão preencher, até o dia 31 de junho do exercício seguinte ao do recebimento dos recursos, o Relatório de Gestão das Transferências Especiais na Plataforma+Brasil do governo federal, de acordo com regulamento a ser editado pelo Ministério da Economia."

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

Câmara dos Deputados | Anexo IV – Gabinete 802 | CEP 70100-970 Brasília-DF
Tel (61) 3215-5802 | dep.adrianaventura@camara.leg.br



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Adriana Ventura
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216542545800>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

GABINETE DA DEPUTADA ADRIANA VENTURA – NOVO/SP

JUSTIFICAÇÃO

A Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, criou uma nova modalidade de transferência das emendas parlamentares individuais a Estados, Distrito Federal ou Municípios, denominada transferência especial. As transferências especiais são repassadas diretamente ao ente federativo beneficiado, independentemente da identificação da programação específica e da celebração de convênio ou de instrumento congênere.

De acordo com estudo realizado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados¹, as transferências especiais possuem a vantagem de permitir uma maior agilidade na descentralização de recursos da União para os demais entes. Além disso, garantem maior autonomia ao Poder Executivo dos entes beneficiados, que podem aplicar os recursos livremente - desde que respeitados os ditames constitucionais - em suas programações finalísticas, de acordo com suas necessidades.

Em que pese os aspectos apontados, nota-se uma grande fragilidade nas transferências especiais no que tange à transparência da execução dos recursos recebidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Atualmente a transparência da modalidade se resume ao momento do repasse: os nomes dos parlamentares que enviam os recursos, os valores repassados e os entes agraciados são públicos e podem ser consultados na Plataforma+Brasil do governo federal. Muito pouco se sabe, no entanto, sobre a execução dos recursos na ponta, tendo em vista a inexistência de obrigação específica para que os entes federativos divulguem informações nesse sentido.

A ausência de informações sobre a execução dos recursos oriundos das

¹ https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/nota-tecnica_-_transferencia-especial-art-166-a-modalidade-restrita-as-emendas-individuais-versao-15-fev-2021

Câmara dos Deputados | Anexo IV – Gabinete 802 | CEP 70100-970 Brasília-DF
Tel (61) 3215-5802 | dep.adrianaventura@camara.leg.br



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Adriana Ventura
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216542545800>





CÂMARA DOS DEPUTADOS

GABINETE DA DEPUTADA ADRIANA VENTURA – NOVO/SP

transferências especiais limita a atuação dos órgãos de controle municipais, estaduais e federais. Inibe, ademais, o controle social, afastando os cidadãos do acompanhamento da execução das políticas públicas.

Diante disso, propomos o presente Projeto de Lei para estabelecer a obrigatoriedade dos Estados, Distrito Federal e Municípios divulgarem anualmente informações detalhadas sobre a execução de cada transferência especial recebida. Em complementação, a divulgação das informações na Plataforma+Brasil do governo federal possibilitará a centralização dos dados com vistas ao aprimoramento do sistema fiscalizatório e permitirá uma visão sistêmica da aplicação dos recursos oriundos de tal modalidade, o que beneficiará a gestão e o adequado manejo dos recursos públicos.

Destarte, pedimos o apoio dos Nobres Pares para a aprovação desta proposição.

Sala da Sessão, em de novembro de 2021.

**Deputada ADRIANA VENTURA
NOVO/SP**

Câmara dos Deputados | Anexo IV – Gabinete 802 | CEP 70100-970 Brasília-DF
Tel (61) 3215-5802 | dep.adrianaventura@camara.leg.br

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Adriana Ventura

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD216542545800>



Dep. Alexis Fonteyne - NOVO/SP
 Dep. Tiago Mitraud - NOVO/MG
 Dep. Paulo Ganime - NOVO/RJ
 Dep. Marcel van Hattem - NOVO/RS
 Dep. Dra. Soraya Manato - PTB/ES
 Dep. Policial Katia Sastre - PL/SP
 Dep. Guiga Peixoto - PSC/SP
 Dep. Rodrigo Agostinho - PSB/SP
 Dep. Reginaldo Lopes - PT/MG
 Dep. Daniel Coelho - CIDADANIA/PE
 Dep. Paula Belmonte - CIDADANIA/DF
 Dep. General Peternelli - UNIÃO/SP
 Dep. Tabata Amaral - PSB/SP
 Dep. André de Paula - PSD/PE
 Dep. Maria Rosas - REPUBLIC/SP
 Dep. Capitão Alberto Neto - PL/AM
 Dep. Norma Ayub - PP/ES

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA

Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
 Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
 Seção de Legislação Citada - SELEC

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 105, DE 2019

Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 166-A:

"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 congênere;

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."

Art. 2º No primeiro semestre do exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Emenda Constitucional, fica assegurada a transferência financeira em montante mínimo equivalente a 60% (sessenta por cento) dos recursos de que trata o inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor em 1º de janeiro do ano subsequente ao de sua publicação.

Brasília, em 12 de dezembro de 2019

Mesa da Câmara dos Deputados

Deputado RODRIGO MAIA
Presidente

Deputado MARCOS PEREIRA
1º Vice- Presidente

Deputado LUCIANO BIVAR
2º Vice- Presidente

Deputada SORAYA SANTOS
1º Secretária

Deputado MÁRIO HERINGER
2ª Secretário

Deputado FÁBIO FARIA
3º Secretário

Deputado ANDRÉ FUFUCA
4ª Secretário

Mesa do Senado Federal

Senador DAVI ALCOLUMBRE
Presidente

Senador ANTONIO ANASTASIA
1º Vice- Presidente

Senador LASIER MARTINS
2º Vice- Presidente

Senador SÉRGIO PETECÃO
1º Secretário

Senador EDUARDO GOMES
2º Secretário

Senador FLÁVIO BOLSONARO
3º Secretário

Senador LUIS CARLOS HEINZE
4º Secretário

LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011

Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA

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

CAPÍTULO II

DO ACESSO A INFORMAÇÕES E DA SUA DIVULGAÇÃO

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o *caput*, deverão constar, no mínimo:

- I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;
- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
- VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

- I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;
- II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
- III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
- IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
- V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
- VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
- VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

.....
.....

PROJETO DE LEI Nº 4.131, DE 2021

Altera a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 para assegurar a transparência da execução das transferências especiais.

Autores: Deputada ADRIANA VENTURA.

Relator: Deputado LUCAS GONZALEZ

Relator-substituto: Deputado HÉLIO COSTA

I - RELATÓRIO

Na reunião extraordinária deliberativa de hoje, desta Comissão, em decorrência da ausência do relator, Deputado Lucas Gonzalez, tive a honra de ser designado Relator-substituto da presente proposição e acatei, na íntegra, o parecer do nobre parlamentar, nos seguintes termos:

“Trata-se do Projeto de Lei (PL) nº 4.131/2021, apresentado pela Deputada Adriana Ventura, que altera a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) para assegurar a transparência da execução das transferências especiais.

Despacho da Mesa Diretora datado de 14 de dezembro de 2021 definiu que a proposição ora analisada fosse distribuída às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). O projeto, em regime de tramitação ordinária, está sujeito à apreciação conclusiva pelas comissões.

Nesse contexto, em 11 de maio de 2022, a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) designou-me relator da matéria. Não foram apresentadas emendas no transcurso do prazo regimental de 5 sessões.

É o relatório.



II - VOTO DO RELATOR

A Emenda Constitucional nº 105, de 2019, autorizou uma nova modalidade de transferência para as emendas individuais, denominada transferência especial.

Diferentemente do que ocorre na modalidade tradicional de emendas individuais, nas transferências especiais os recursos são repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere. Em outras palavras, não é necessário que se estabeleça uma destinação específica para os recursos; os entes beneficiários têm autonomia para executá-los, de acordo com suas prioridades e realidades específicas. A única condicionante, preconizada pela Constituição Federal, é que os Estados e Municípios apliquem pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais recebidas em despesas de capital.

Em que pese as transferências especiais terem sido instituídas para promover maior agilidade no repasse dos recursos e maior autonomia aos entes subnacionais, a falta de transparência em sua execução por Estados e Municípios impossibilita uma avaliação mais profunda sobre o atingimento dos objetivos pretendidos com a modalidade. Além disso, a desconexão entre os repasses e real destinação dos recursos enfraquece a atuação dos órgãos de controle dos entes federados e a participação dos cidadãos na avaliação das políticas públicas.

É justamente esse o problema que o projeto em apreço, com todo mérito, pretende atacar: a opacidade das informações sobre a execução das emendas recebidas na modalidade transferência especial pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. A transparência das transferências especiais se restringe ao processo de indicação em âmbito federal. É possível saber, por exemplo, mediante pesquisa à Plataforma + Brasil¹, quem são os parlamentares que se utilizam da modalidade, os valores repassados e os entes beneficiários. Por outro lado, pouco se sabe sobre como os valores

1 Disponível em <https://especiais.plataformamaisbrasil.gov.br/maisbrasil-transferencia-especial-frontend/programa/detalhe/7/beneficiarios>, acessado em 23/05/2022.



repassados são utilizados na ponta. A publicidade conferida pelos Estados e Municípios relacionada à execução de recursos recebidos - quando ocorre - omite a origem dos recursos derivados de transferências especiais.

Além de estabelecer a obrigatoriedade dos entes subnacionais divulgarem as informações anualmente em seus sítios eletrônicos, o projeto de lei em análise também se preocupa com a organização e interoperabilidade dos dados. Nesse sentido, determina que os beneficiários dos recursos detalhem sua execução na Plataforma + Brasil, gerenciada pelo Ministério da Economia do Governo Federal (mesma plataforma que proporciona a transparência sobre o repasse dos recursos).

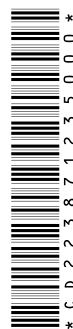
O mérito do projeto é potencializado por duas razões. A primeira é que o montante e representatividade dos recursos repassados via transferências especiais tem crescido exponencialmente ano a ano, conforme demonstrado pela tabela a seguir:

ITEM (emendas individuais)	2020	2021	2022
Montante Aprovado Emendas Individuais	9.468.453.810	9.670.235.419	10.930.461.537
Limite por Parlamentar	15.940.454	16.279.986	18.401.475
Total de Emendas Individuais	8.170	6.618	6.088
Quantidade de beneficiários indicados	28.333	27.653	17.847
Montante Operações Especiais (OEC2)	621.218.088	2.045.070.122	3.279.505.637
Quantidade emendas transferências especiais	214	636	850
Representatividade das transf. especiais	6,6%	21,1%	30,0%
GND 4 da Ação OEC2	564.179.363	1.898.592.093	2.992.913.999
Representatividade GND 4	90,8%	92,8%	91,3%
Montante em Saúde - Iduso 6	5.656.453.219	5.306.396.928	5.910.187.513
Montante em Educação - Iduso 8	581.698.659	315.516.734	303.949.245

Fonte: Estudo da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados²

A segunda razão é que há dúvidas sobre a possibilidade de os órgãos de controle federais - em especial Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União - fiscalizarem a destinação dos recursos repassados a Estados e Municípios por essa modalidade. Além da inexistência de pasta ministerial conveniente, a Constituição Federal é expressa ao dizer

² Disponível em https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2022/EstudoTecn_2TransferenciasVoluntariaseEspeciaisemPeriodoEleitoral.pdf/view, acessado em 23/05/2022.



que os recursos “pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira” (Art. 166-A, § 2º, II). As limitações mencionadas, por óbvio, reforçam a importância da transparência como mecanismo de *accountability* e controle social.

Ante o exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 4.131/2021 na sua forma original.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado LUCAS GONZALEZ

NOVO/MG

Relator”

Deputado HÉLIO COSTA

PSD/SC

Relator-substituto





CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 4.131, DE 2021

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião extraordinária realizada hoje, mediante votação ocorrida por processo simbólico, concluiu pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.131/2021, nos termos do Parecer do Relator-substituto, Deputado Hélio Costa.

Registraram presença à reunião os seguintes membros:

Mauro Nazif e Bohn Gass - Vice-Presidentes, André Figueiredo, Augusto Coutinho, Daniel Almeida, Erika Kokay, Fred Costa, Hélio Costa, Rogério Correia, Tiago Mitraud, Túlio Gadêlha, Vicentinho, Afonso Motta, Jones Moura, Neucimar Fraga, Professor Israel Batista e Sanderson.

Sala da Comissão, em 28 de junho de 2022.

Deputado BOHN GASS
Vice-Presidente, no exercício da presidência

