

PARECER N° , DE 2011

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS,
sobre o Projeto de Lei do Senado nº 86, de 2011 –
Complementar, que *altera a Lei Complementar nº
101, de 4 de maio de 2000, para tratar das
Transferências Voluntárias a Municípios com
população de até 50.000 habitantes.*

RELATOR: Senador VITAL DO RÊGO

I – RELATÓRIO

É submetido à apreciação desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 86, de 2011 – Complementar, de autoria do Senador Benedito de Lira, que dispõe sobre as transferências voluntárias.

Inicialmente, propõe alteração no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), para incluir a determinação de que *as sanções de suspensão de transferências voluntárias, ou as exigências para a sua contratação*, previstas na referida LRF, não se aplicam a municípios com população de até 50.000 habitantes.

Assim, esses municípios ficam desobrigados de comprovar, para fins de contratação e de recebimento de transferências voluntárias da União ou dos Estados, o cumprimento, entre outras, das exigências contidas no § 1º daquele artigo, tais como a demonstração de estar em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos e a observância dos limites da dívida pública.

Dessa forma, aos municípios com população de até 50.000 habitantes, aplicam- se, tão-somente, as condições e exigências definidas em nível constitucional para as transferências voluntárias. Esse tratamento diferenciado e beneficiário é estendido inclusive às liberações de recursos de

convênios ou aos contratos de repasses já celebrados entre instituições públicas.

De maneira a assegurar eficácia à modificação proposta, o projeto prevê, ainda, que nos sistemas próprios, cadastros ou banco de dados de controle de órgãos e entidades da administração pública federal, responsáveis pela inscrição de pendências relativas a obrigações fiscais, legais ou de natureza financeira ou contratual devidas pelos Municípios, conste essa determinação.

Por fim, estipula que aos municípios tratados no projeto seja dispensada, prioritariamente, a assistência técnica e cooperação financeira prevista no art. 64 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Na Justificação do projeto, o autor sustenta:

Nada impede, entretanto, que tratamento singular e diferenciado, do ponto de vista do controle fiscal, seja conferido a diferentes entes da Federação. É justamente o que se pretende como o projeto que ora se apresenta: seu objetivo é promover aperfeiçoamentos pontuais na Lei de Responsabilidade Fiscal, sem relaxar sua aplicação. Flexibilizase a contratação de transferências voluntárias a Municípios com população de até 50.000 habitantes, com vistas a fomentar seus gastos essenciais e estruturais, conjugada ao apoio federal prioritário para iniciativas de modernização da administração desses Municípios, de forma a que eles se enquadrem e incorporem a gestão fiscal definida na LRF.

Conforme Despacho de 15 de março último da Presidência desta Casa, a matéria foi distribuída à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 99, inciso IV, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAE opinar sobre finanças públicas e normas gerais de direito financeiro.

Preliminarmente, entendemos que não há empecilho de ordem constitucional no tocante à iniciativa dessa proposição por membro do Senado Federal, nos termos do art. 61 da Constituição Federal (CF). Também não há óbice quanto à atribuição do Congresso Nacional para dispor sobre matéria de

competência da União, referente a normas gerais de direito financeiro, nos termos do art. 24 da Lei Maior.

Em relação à juridicidade, a proposição altera legislação já existente sobre a matéria, no caso, a Lei de Responsabilidade Fiscal, assim atendendo aos requisitos de regimentalidade e de técnica legislativa, em especial da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração e redação das leis.

No que se refere ao mérito, a proposição é oportuna e pertinente, na medida em que visa aperfeiçoar a LRF, adequando suas disposições acerca das transferências voluntárias à realidade dos pequenos municípios brasileiros.

Como se sabe, as transferências voluntárias são atualmente normatizadas pela LRF, pelas leis de diretrizes orçamentárias e por legislação correlata. Em particular, o art. 25, § 1º, da LRF estabelece as condições para a realização dessas transferências entre os entes da Federação, cabendo destacar, entre outras, a exigência de comprovação pelo Estado ou Município de que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor; o cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde; e a observância dos limites da dívida pública e da despesa com pessoal.

Nos últimos anos, tem sido freqüente a imposição de entraves que dificultam o acesso de diversos entes públicos a esses recursos. Em particular, a demonstração do cumprimento das exigências para a realização das transferências voluntárias, que constantemente são confundidas com suas próprias liberações e, enquanto tal, exigida a cada momento de sua realização.

É bem verdade que a Lei de Diretrizes Orçamentárias da União (LDO) vem ocupando esse vazio legal, ao regulamentar justamente o momento em que a demonstração daquelas condições relativas às transferências voluntárias é exigida. Mais ainda, normas federais aprovadas recentemente pretendem disciplinar as aludidas transferências, em consonância ao disposto na LDO. Aliás, fato reconhecido na própria justificação do projeto, quando destaca:

Até recentemente, a qualquer tempo, independente do cumprimento integral dos respectivos planos de execução, os convênios e outros instrumentos de repasse de recursos da União eram

imediatamente suspensos quando da verificação de indimplência de um Ente da Federação relativamente à sua regularidade quanto às exigências e determinações contidas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Com a adoção da Lei nº 11.945, de 4 de junho de 2009, proveniente da conversão da Medida Provisória nº 451, de 2008, essa situação tem sido evitada; a partir de então, tem sido assegurada a liberação de todos os recursos relativos à execução de um determinado convênio contratado, desde que ele cumpra seu plano de execução e que tenha suas prestações de contas aprovadas.

Todavia, essas ou são normas temporárias (LDO), e/ou se restringem ao âmbito da União. Elas regulamentam unicamente a demonstração do cumprimento das exigências estipuladas no art. 25, § 1º, da LRF para as transferências a serem contratadas com a União. Não alcançam as transferências de Estados para Municípios.

Dessa forma, além de as normas referidas não constituírem regra geral de direito financeiro, passíveis, portanto, de questionamento jurídico, elas sequer atendem as reais necessidades dos pequenos Municípios brasileiros.

Não discordamos que, em princípio, a regra estabelecida na Lei de Responsabilidade Fiscal para as transferências voluntárias condizem com a boa e eficiente gestão fiscal; todavia, entendemos de que tal norma não deve ser aplicada indistintamente, sem o reconhecimento de situações peculiares, sob pena de se estar promovendo grande injustiça com os pequenos Municípios, aqueles de menor população.

São enormes as dificuldades financeiras que os afligem. É freqüente observarmos que eles são impedidos de celebrar convênios com o governo federal ou estadual para obras vitais destinadas à população mais carente, por não dispor de recursos, ou mesmo de estrutura administrativa capaz de atender, de pronto, aquelas determinações legais. Isso, num contexto de dificuldades inclusive para exercer suas competências tributárias, o que torna a arrecadação tributária local insuficiente, senão, muitas vezes, praticamente inexistente. Daí a natureza estratégica que desempenha para tais Municípios os recursos provenientes do Fundo de Participação dos Municípios e das transferências voluntárias, federais e estaduais.

A propósito, diversos estudos apontam como significativa e crescente a participação das transferências voluntárias no total de recursos dos Estados e Municípios. Desconsiderando um importante componente de transferências não-constitucionais, qual sejam os recursos para a manutenção do Sistema Único de Saúde (SUS), mesmo assim a participação das transferências voluntárias é expressiva; atinge um nível médio de 12,3% do total de transferências intergovernamentais. Logicamente, tem contribuído muito nesse sentido a constatação de que o aumento da carga tributária global do País estar assentada em tributos cumulativos, ou seja, em contribuições sociais, onde a União é amplamente favorecida, por dispor, praticamente, de toda sua receita.

Com efeito, de acordo com diversos estudos e com informações sobre o tema, o crescimento expressivo das contribuições sociais tem se refletido em aumento de sua participação na carga tributária global: na década de 80, essas contribuições representavam menos 6% da arrecadação total do País; desde 2000, já representam mais de 17%.

Em relação ao total da arrecadação, a mesma tendência se verifica: os Estados e Municípios têm experimentado redução de sua participação na receita disponível e na arrecadação direta, atualmente ao redor de 25% e 17%, respectivamente, enquanto que a União ampliou sua participação, hoje de 58% da receita disponível e de mais de 68% da arrecadação direta. Os dados confirmam que os Municípios brasileiros são fortemente dependentes de transferências do governo federal, e mesmo dos Estados. Na média, menos de 25% da receita total dos Municípios são provenientes de arrecadação tributária própria.

O problema se agrava quando se observa que os recursos transferidos aos Municípios por intermédio do mecanismo de repartição tributária definido na Constituição, ou seja, os recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), estão comprometidos com as despesas básicas, como a folha de pagamentos, por exemplo. Excepcionalmente tais recursos são capazes de suprir as necessidades extraordinárias, como novos projetos, que, fundamentalmente, dependem de financiamentos oriundos das transferências voluntárias da União. Mas, se os pequenos Municípios forem obrigados a observar todas as mencionadas determinações legais, na prática, ficam proibidos de receber novos recursos. A exclusão proposta se mostra, assim, pertinente e oportuna. As exigências continuadas impostas aos entes beneficiários das transferências voluntárias, em verdade, têm, basicamente, acarretado significativos prejuízos para os pequenos Municípios, na medida

em que provocam interrupções, suspensões ou mesmo inviabilizam seu acesso a esses recursos, o que coloca em risco ou frustra a execução de obras e serviços locais essenciais.

A propósito, de acordo com informações da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a recuperação das receitas públicas verificada a partir de 2010 não deve atingir ou beneficiar todos os Municípios. Basicamente, tem constatado a CNM que somente aqueles entes que possuem arrecadação própria e economia que resulta em alto valor adicionado estão experimentando elevação significativa de receitas. As prefeituras com pouca atividade econômica e mais dependentes dos repasses da União, porém, devem sair perdendo no cenário pós-crise.

Dessa forma, como bem salientado na justificação do projeto em exame, *não faz sentido que o governo municipal que pouco arrecada, perca receita em decorrência da suspensão das transferências voluntárias; contrariamente, acreditamos que esses Municípios, justamente por se encontrarem com persistentes e estruturais desequilíbrios financeiros, devam receber apoio e cooperação financeira e assistência técnica federal. Esses mecanismos incorporam ações que os levariam justamente a melhorar a receita e a controlar gastos, assentando suas bases para a execução de uma gestão fiscal responsável.*

Entendemos, entretanto, de modo compatível com a própria natureza da LRF, que os dispositivos do projeto em exame devam ser de caráter geral, aplicável a todas as instâncias da administração pública. Assim, as referências à “administração pública federal”, às “transferências voluntárias da União” e ao “Cadastro Único de Convênios – CAUC” expressas, respectivamente, no seu art. 2º e parágrafo único devam apresentar nova redação. Destaque-se que manutenção das expressões originais limitaria o alcance da norma pretendida, pois se restringiria ao controle das transferências federais. Portanto, com vistas a tornar a aplicação desse dispositivo condizente com a LRF, que constitui regra geral de direito financeiro, apresentamos emenda, de modo a reforçar o caráter genérico da nova norma.

III – VOTO

Diante do exposto, nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 86, de 2011 – Complementar, com a seguinte Emenda nº - 1 – CAE:

EMENDA N° 01 - CAE

Dê-se a seguinte redação ao art. 2º do PLS nº 86, de 2011 – Complementar:

“Art. 2º Os órgãos e entidades da administração pública, responsáveis pela inscrição de pendências relativas a obrigações fiscais, legais ou de natureza financeira ou contratual devidas pelos Municípios com população de até 50.000 habitantes, farão constar a determinação de que trata o art. 1º desta Lei nos sistemas próprios, cadastros ou banco de dados de controle utilizados para a contratação e liberação de transferências voluntárias entre os entes da Federação.

Parágrafo único. Para efeito de aplicação do disposto no *caput*, os órgãos e entidades referidos providenciarão a adaptação de seus sistemas próprios, cadastros ou bancos de dados de controle das transferências voluntárias, devendo aquelas informações ser, imediatamente, neles incorporadas.” (NR)

Sala da Comissão, em

, Presidente

, Relator