



## PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 77, de 2015, primeiro signatário o Senador Antonio Anastasia, que *dá nova redação ao art. 30 da Constituição Federal, para prever prestação de contas simplificadas para os Municípios de menor porte.*

Relator: Senador **ROMERO JUCÁ**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição nº 77, de 2015, tendo como primeiro signatário o Senador Antonio Anastasia, que *dá nova redação ao art. 30 da Constituição Federal, para prever prestação de contas simplificadas para os Municípios de menor porte.*

A PEC introduz parágrafo único no art. 30 do Texto Magno, prevendo que, na hipótese do inciso III do mesmo artigo, *os órgãos e entidades da administração pública dispensarão aos municípios de menor porte, assim definidos em lei, tratamento jurídico diferenciado, com vistas a simplificar a liberação de recursos e a fiscalização das contas prestadas, inclusive quando se tratar de transferências voluntárias entre os entes da Federação.* O citado inciso III dispõe ser da competência dos Municípios *instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei.*

Na justificção, é ressaltado que *as municipalidades menores sofrem com a elevada burocracia a que são submetidas quando da sua prestação de contas, mais ainda, perante os demais entes da Federação, fato que acaba acarretando, dentre outros problemas, dificuldade na liberação de recursos, principalmente na suspensão das chamadas transferências*





*voluntárias*. Segundo os autores, as dificuldades enfrentadas pelos pequenos Municípios em suas prestações de contas são agravadas pelo fato de eles possuírem uma estrutura administrativa reduzida e não disporem de profissionais com a qualificação técnica necessária para organizar tais prestações.

## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal, cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania emitir parecer sobre as propostas de emenda à Constituição, analisando a sua constitucionalidade e o seu mérito.

A proposições que modificam a Carta Magna se sujeitam a um controle de constitucionalidade mais restrito que o de outras espécies normativas. Se qualquer incompatibilidade entre lei e Constituição implica a nulidade da primeira, o mesmo não se pode dizer da Emenda Constitucional, pois é da sua própria essência que ela importe inovação no Texto Magno, boa parte das vezes incompatível com normas constitucionais anteriormente vigentes. Nesse caso, a norma mais recente revoga a mais antiga.

No entanto, há disposições constitucionais insuscetíveis de alteração. Emenda Constitucional que com elas colida deve ser considerada nula. A proteção conferida pelo constituinte originário a tais preceitos – ditos cláusulas pétreas – é tão grande, que a própria tramitação de proposta que vise a suprimi-los é vedada (art. 60, § 4º, da Carta Magna). Assim, não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; ou os direitos e garantias individuais. A PEC nº 77, de 2015, não visa a abolir qualquer dessas cláusulas pétreas, antes reforça o federalismo brasileiro, facilitando a cooperação entre os entes políticos e estabelecendo como diretriz a redução dos entraves que afligem os municípios mais vulneráveis, nas suas relações com os Estados e a União.

Outras limitações ao poder de emendar a Lei Maior também não se verificam no caso concreto. Não nos encontramos sob a vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio (art. 60, § 1º, da Constituição). Ademais, a matéria objeto da PEC em exame não constou de proposta rejeitada ou havida por prejudicada nesta sessão legislativa (art. 60, § 5º, da Constituição). Por fim, o requisito de autoria foi atendido, como





demonstra o apoio dado por mais de um terço da composição do Senado Federal à proposição (art. 60, I, da Constituição). Não existem, pois, óbices à tramitação da PEC.

No tocante ao mérito, concordamos com os autores da proposta. Segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2015, quase 60% dos municípios brasileiros, mais precisamente 3.279, possuem população inferior a 15 mil habitantes, menor, portanto, que o número de servidores, por exemplo, da Câmara dos Deputados. O Perfil dos Estados e Municípios Brasileiros de 2014, também divulgado pelo IBGE, revela que apenas 36,6% dos servidores municipais brasileiros possuem formação superior. E é preciso lembrar que se trata de uma média, na formação da qual contribui o grande número de servidores com diploma de nível superior dos Municípios de maior porte. Nas comunas menores esse percentual deve ser muito mais baixo.

A estrutura da administração pública de tais Municípios é diminuta e, no mais das vezes, não dispõe de profissionais com a formação exigida para lidar com as complexidades que envolvem a celebração de acordos interfederativos. Não raro a organização das contas municipais é entregue a escritórios de contabilidade sediados em municípios maiores. O mesmo pode ser dito da assessoria jurídica.

Convém frisar que, atenta à necessidade de tratar de forma menos burocrática aqueles que celebram convênios com os entes públicos, a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que regula nacionalmente as parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil, dispõe, em seu art. 23, que *a administração pública deverá adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias, independentemente da modalidade de parceria prevista nesta Lei*. No tocante à prestação de contas das parcerias, o art. 63 da Lei estipula que *a administração pública fornecerá manuais específicos às organizações da sociedade civil por ocasião da celebração das parcerias, tendo como premissas a simplificação e a racionalização dos procedimentos, devendo regulamento estabelecer procedimentos simplificados para prestação de contas*.

A Lei, contudo, se aplica apenas às parcerias com organizações da sociedade civil. Para os convênios celebrados entre entes políticos, continuam válidos o art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de julho de 1993, e, quando se tratar de repasse de recursos federais a Estados e Municípios, o Decreto nº 6.170, de





25 de julho de 2007, e demais normas federais infralegais. Não há porque estabelecer procedimentos simplificados para as parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos e não fazer o mesmo para os convênios celebrados com municípios de pequeno porte. Algumas organizações da sociedade civil são mais bem aparelhadas e contam com profissionais mais qualificados do que as prefeituras de pequenos municípios.

A concessão de tratamento favorecido se estende até mesmo a empresas de pequeno porte, e por imposição constitucional. Nos termos do art. 146, III, *d*, da Carta Magna, lei complementar deve definir *tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados* de impostos e contribuições. E, consoante o art. 179, da mesma Carta, *a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.*

Ora, se o Estado deve conferir tratamento diferenciado às pequenas empresas, visando à simplificação de suas obrigações, com maior razão ainda a União e os Estados, nas suas relações com os Municípios de menor porte, deveriam fazer o mesmo. E é exatamente esse o propósito da PEC.

Não obstante concordarmos com a proposta, entendemos necessário promover alguns ajustes de técnica legislativa em seu texto. A norma que se pretende introduzir na Constituição faz referência ao inciso III do art. 30 da Carta, que trata da prestação de contas das rendas municipais, não dos recursos repassados por outros entes mediante convênios, cuja titularidade não é modificada por força do repasse. Não é demais lembrar que o Supremo Tribunal Federal, em processo no qual se discutia a possibilidade de fiscalização, pela União, da correta aplicação de recursos federais repassados a Município, decidiu que *a Controladoria-Geral da União pode fiscalizar a aplicação de verbas federais onde quer que elas estejam sendo aplicadas, mesmo que em outro ente federado às quais foram destinadas* (Recurso no Mandado de Segurança nº 25.943, DJ de 02.03.2011).

O mesmo inciso III fala da arrecadação de tributos da competência dos Municípios. Nesse sentido, a expressão “sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas”, contida no dispositivo, refere-se à prestação de contas da





aplicação das rendas pertencentes aos Municípios, inclusive as de origem tributária.

Já a PEC dispõe sobre o tratamento que os órgãos e entidades da Administração Pública de outras esferas devem dar aos Municípios, com o objetivo de simplificar a liberação dos recursos e a fiscalização da prestação de contas de sua aplicação. Se há repasse de verbas e contas a prestar ao órgão transferidor, cuida-se de hipótese distinta daquela delineada no inciso III do art. 30. Por isso, consideramos necessário realizar adequações na redação, de modo a deixar claro que a intenção é que se adote sistema simplificado de prestação de contas para os municípios de menor porte ou para os casos de transferências de pequeno vulto, assim definidos em lei, vedado o fracionamento de despesas, com vistas a simplificar a liberação dos recursos e a fiscalização das contas que devam ser prestadas, inclusive quando se tratar de transferências voluntárias.

Quanto à expressão “inclusive quando se tratar de transferências voluntárias entre os entes da Federação”, constante do dispositivo que se quer adicionar ao Texto Constitucional, a referência a entes da Federação é pleonástica, pois o preceito cuida exatamente disto: de transferências intergovernamentais. Elas podem ser voluntárias, como ocorre nos convênios, ou obrigatórias, decorrentes de mandamento constitucional ou legal. Algumas transferências obrigatórias estão sujeitas a fiscalização pelo ente repassador (repasses fundo a fundo no âmbito do Sistema Único de Saúde), outras não (ex. os fundos constitucionais de participação).

Em suma, pelas razões expendidas, apresentamos emenda que opera alguns ajustes redacionais à PEC.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 77, de 2015, e, no mérito, pela sua aprovação com a seguinte emenda:

#### **EMENDA Nº 1- CCJ**

Dê-se ao art. 1º da PEC nº 77, de 2015, a seguinte redação:

“**Art. 1º** O art. 30 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:





‘Art. 30. ....

.....

Parágrafo único. Na hipótese de transferências intergovernamentais de recursos cuja aplicação se sujeite a fiscalização pelo ente repassador, a obrigatoriedade de prestar contas de que trata o inciso III será cumprida adotando-se sistema simplificado de prestação de contas para os municípios de menor porte ou para os casos de transferências de pequeno vulto, assim definidos em lei, vedado o fracionamento de despesas, com vistas a simplificar a liberação dos recursos e a fiscalização das contas que devam ser prestadas, inclusive quando se tratar de transferências voluntárias.’ (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/16591.09806-53