



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

PARECER N° , DE 2019

SF/19369.57061-29

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 398, de 2017, do Senador Elmano Férrer, que *altera o art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de julho de 1993, e o art. 4º da Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, para determinar a correção monetária dos repasses da União a Estados e Municípios de recursos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ao Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH).*

Relator: Senador LUIZ DO CARMO

I – RELATÓRIO

Vem à Comissão Assuntos Econômicos, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 398, de 2017, de autoria do Senador Elmano Férrer, em epígrafe.

A proposição tem três artigos. O art. 1º acrescenta o § 7º ao art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de julho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, determinando que convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres sofrerão correção monetária anual, com base na variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), da



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro que vier a substituí-lo, a ser efetivada no mês seguinte ao da sua divulgação oficial.

O art. 2º da proposição dá nova redação ao art. 4º da Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, que *dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) nos exercícios de 2007 e 2008*, ao qual se acrescenta o § 2º, renomeando-se o seu parágrafo único como § 1º, para estipular a atualização monetária da transferência obrigatória de recursos financeiros relativos aos referidos programas.

O art. 3º do PLS nº 398, de 2017, estipula que a lei dele decorrente entrará em vigor no exercício seguinte ao da data de sua publicação.

Na Justificação, o autor da matéria argumenta que a morosidade nos repasses de recursos federais para as obras do PAC, do PSH e de outros programas faz com que os repasses percam poder de compra, muitas vezes impedindo a continuidade de projetos e prejudicando a população. Com a mudança proposta, ficaria assegurado o cumprimento dos acordos e contratos estabelecidos, nos termos dos cronogramas previstos.

O projeto foi encaminhado às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE), cabendo à última



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

decisão terminativa. Não foram oferecidas emendas no prazo regimental. Na CCJ, em 8 de agosto de 2018, foi aprovado o Relatório do Senador Antonio Anastasia, favorável ao Projeto, que passou a constituir o Parecer da Comissão. Na atual Legislatura, a matéria foi distribuída a mim para relatar na CAE.

SF/19369.57061-29

II – ANÁLISE

Em conformidade com o Regimento Interno do Senado Federal (RISF, art. 99), compete à CAE opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros das diversas proposições submetidas à deliberação da Câmara Alta do parlamento brasileiro. Por se tratar de decisão terminativa, deverá ser analisado também o mérito da matéria, posto que o Parecer da CCJ concluiu não haver óbice de natureza constitucional, jurídica, regimental e de técnica legislativa à sua aprovação.

O PLS nº 398, de 2017, parte da importante constatação de que um grande número de obras acaba paralisada, atrasada ou até mesmo permanentemente comprometida em razão da interrupção do fluxo regular dos recursos previstos para o seu financiamento. Essa situação tornou-se particularmente notória e aguda em relação a projetos do PAC a partir do governo da Presidente Dilma Rousseff, quando o agravamento da crise fiscal levou a um crescente contingenciamento de gastos.

É claro que a instabilidade do fluxo financeiro não foi o único problema do PAC, pois houve desde projetos de baixa qualidade, falhas



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

jurídicas, ambientais e de controle e gestão deficiente até a ausência de um planejamento bem articulado entre as inúmeras iniciativas. A propósito, em muitos casos, foram os próprios responsáveis locais que não cumpriram com suas contrapartidas contratuais.

De acordo com o último Balanço de Execução dos Empreendimentos da Carteira PAC, 4.002 obras estavam paralisadas em dezembro de 2018, o equivalente a 13,5% do total de 29.595 listadas. Delas, 166 se arrastam há 10 anos ou mais e 1.247 entre 5 e 9 anos.

Essas obras paradas envolvem investimentos com valor total da ordem de R\$ 121,1 bilhões, sendo que aproximadamente R\$ 16,5 bilhões a executar com recursos do Orçamento Fiscal da União, R\$ 17,1 bilhões com recursos de Financiamento ao Setor Público e R\$ 1,3 bilhão com recursos de contrapartida do ente. Olhando por outro ângulo, tem-se ao redor de R\$ 28,1 bilhões já gastos nos projetos inconclusos. O Balanço não esclarece quem financiou ou financiará os R\$ 58,1 bilhões restantes.

Nesse conjunto, podem ser destacadas, por exemplo, 954 iniciativas vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Regional (mobilidade urbana, pavimentação, prevenção em área de risco, recursos hídricos, saneamento etc.), 1.709 ao Ministério da Saúde (Unidades de Pronto Atendimento – UPAs, Unidades Básicas de Saúde – UBS, saneamento, etc.), 58 ao Ministério da Infraestrutura (portos, aeroportos, rodovias etc.), e 1.207 ao Ministério da Educação (creches e pré-escolas, quadras poliesportivas etc.).



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

Os motivos apontados para a paralisação são: (i) orçamentário/financeiro, correspondendo a investimentos totais aproximados de R\$ 56,2 bilhões; (ii) técnico, com R\$ 23,7 bilhões; (iii) outros, com R\$ 30,8 bilhões; (iv) judicial, R\$ 2,9 bilhões; (v) órgãos de controle, R\$ 2,6 bilhões; (vi) ambiental, R\$ 2,3 bilhões; (vii) abandono pela empresa, R\$ 1,8 bilhão; e (viii) titularidade/desapropriação, com R\$ 1 bilhão.

Vale notar que, a despeito do motivo da interrupção do andamento das obras ser de natureza eminentemente financeira ou não, via de regra há uma descontinuidade do fluxo de pagamentos e, por conseguinte, uma perda de valor real das parcelas previstas. Nesse sentido, o PLS nº 398, de 2017, afigura-se meritório, posto que visa preservar o orçamento diante da passagem do tempo, em tese aumentando a probabilidade de que os projetos sejam finalmente concluídos.

Não obstante, também existem argumentos contrários à indexação pretendida. O primeiro deles é que, como o volume total de recursos de convênios no orçamento não crescerá, é provável que menos entes recebam recursos de transferências voluntárias. Um segundo ponto é que a União pode até atender o mesmo número de entes, mas isso exigirá maior contrapartida deles, o que pode gerar novas dificuldades financeiras em muitos casos. Em terceiro lugar, vale lembrar que o maior comprometimento de recursos próprios dos entes subnacionais, necessário na medida em que não há correção monetária dos repasses, pode na realidade contribuir para uma melhor execução do serviço público pretendido, pois a cobrança dos

SF/19369.57061-29



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

cidadãos quanto à utilização de recursos de arrecadação própria tende a reduzir casos de corrupção ou desperdício.

Atualmente, nos termos do art. 2º da Lei nº 11.578, de 2007, e dos arts. 2º e 4º do Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, incumbe ao Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC) discriminar, acompanhar, supervisionar e coordenar as ações necessárias à implementação e execução do programa, assim como ao Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC), vinculado ao CGPAC, consolidar ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do PAC. Para tanto, foi editada a Resolução CGPAC nº 4, de 2018, que *institui o modelo de governança de acompanhamento dos empreendimentos prioritários de infraestrutura integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento.*

Conforme o art. 2º da Resolução CGPAC nº 4, de 2018, compete ao órgão:

I - estabelecer critérios e regras para gestão da carteira PAC de empreendimentos;

II - disciplinar e operacionalizar os critérios e regras para gestão da carteira de empreendimentos estabelecidos pelo CGPAC;

III - definir os valores global e quadrienal de investimento público da carteira PAC no âmbito do

SF/19369.57061-29



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

SF/19369.57061-29

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, bem como os limites de cada órgão;

IV - incluir empreendimentos na carteira PAC, com a respectiva definição de valor e fontes de recursos;

V - aprovar acréscimos de valor de investimento da União para o empreendimento; e

VI - detalhar empreendimentos designados como genéricos.

Essa norma estabelece a competência do GEPAC para, entre outros, disciplinar e operacionalizar os critérios e regras para gestão da carteira de empreendimentos estabelecidos pelo CGPAC e aprovar acréscimos de valor de investimento da União entre 10% e 25% do valor vigente para o empreendimento, mediante redução equivalente de valor na carteira PAC, após manifestação formal da Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SDI/MP).

Em se tratando de acréscimos de valor de investimento da União limitados a 10% do valor vigente para o empreendimento, a Secretaria-Executiva do GEPAC tem competência para aprovação, desde que haja compensação com redução equivalente de valor na carteira.

Na prática, esse arranjo normativo significa que os órgãos gestores do PAC decidem, caso a caso, os empreendimentos que devem ser retomados,



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

continuados, interrompidos e os valores que devem ser alocados a cada um deles. Ou seja, a aprovação do PLS nº 398, de 2017, tende a restringir a margem de atuação desses órgãos, posto que obrigaria a uma correção monetária automática e linear desses valores.

Todavia, convém observar que essa restrição é, ainda assim, apenas parcial, pois manter-se-ão preservadas as prerrogativas do Poder Executivo tais como de excluir e manejar programas da carteira do PAC e de contingenciar os gastos previstos para os projetos nela incluídos, modificando as prioridades da alocação de verbas orçamentárias.

De fato, por exemplo, por meio da Resolução CGPAC nº 1, de 2018, autorizou-se a ampliação de valor em R\$ 4,47 bilhões para manutenção, conservação e operação rodoviária, mediante correspondente redução de valores do Programa Minha Casa Minha Vida. Ou ainda, por meio do Decreto nº 9.741, de 29 de março de 2019, que *altera o Decreto nº 9.711, de 15 de fevereiro de 2019, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2019 e dá outras providências*, os limites de pagamento relativos ao PAC recuaram de R\$ 22 bilhões para R\$ 12 bilhões.

Por fim, importa destacar que na atual conjuntura de forte restrição fiscal, aliada à entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal e limitou o crescimento dos gastos públicos ao longo de 20 anos, a realidade é que o

SF/19369.57061-29



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador LUIZ DO CARMO

tamanho da carteira do PAC tende a manter-se estável, na melhor das hipóteses, uma vez que a inclusão de novos empreendimentos ou o aumento de valor de empreendimentos que nela já estão exige compensação na forma da redução de valores de outros projetos.

Em suma, o PLS nº 398, de 2017, a princípio tem mérito, pois objetiva preservar monetariamente os valores orçamentários alocados ao PAC e ao PSH. Entretanto, na prática a medida provavelmente teria alcance extremamente limitado, em razão dos constrangimentos normativos e fiscais vigentes, podendo produzir consequências negativas sobre a gestão dos recursos. Além disso, introduz mais um indesejável elemento de rigidez nos gastos públicos federais.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 398, de 2017.

Sala da Comissão,

Senador **Omar Aziz**, Presidente

Senador **Luiz do Carmo**, Relator