

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2015
(Do Sr. João Gualberto)

Regulamenta as transferências voluntárias de recursos federais, retirando as competências das Leis de Diretrizes Orçamentárias para fazê-lo anualmente.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei visa regulamentar continuamente as transferências voluntárias de recursos federais, retirando das Leis de Diretrizes Orçamentárias a competência para tratar do tema anualmente.

Art. 2º Revoga-se o art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001.

Art. 3º O art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

*“Art. 4º
I
.....
f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades privadas;” (NR)*

Art. 4º Para efeito desta Lei Complementar, 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 determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária:

I - existência de dotação específica;

II - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;

III – comprovação anual única, junto ao Poder Executivo Federal, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) de que não foi rejeitada qualquer prestação de contas relativa a convênios e contratos de repasse anteriores, nos termos do que dispõe o art. 8º, § 3º.

e) previsão orçamentária de contrapartida, quando definido pelo órgão federal gestor dos recursos a serem transferidos.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Os recursos de Estados e Municípios dados em contrapartida também passam a estar vinculados ao objeto aprovado no Plano de Trabalho e terão sua execução orçamentária e financeira realizada conforme o disposto no art. 14.

Art. 5º Constitui exigência para o recebimento das transferências voluntárias a observância das normas publicadas pela União relativas à aquisição de bens e à contratação de serviços e obras, inclusive na modalidade pregão, nos termos da Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002, devendo ser utilizada preferencialmente a sua forma eletrônica.

Art. 6º Para a transferência de recursos no âmbito do SUS, inclusive a efetivada mediante convênios ou similares, não será exigida contrapartida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 7º Os recursos recebidos em função de transferências voluntárias poderão ser utilizados para os pagamentos relativos à elaboração de projetos básicos e executivos, além das despesas necessárias ao licenciamento ambiental.

Art. 8º A entrega dos recursos financeiros a outro ente da Federação, a título de transferência voluntária, nos termos desta Lei Complementar, será realizada em estrita observância ao cronograma mensal de desembolso previsto no convênio ou contrato de repasse aprovado.

§ 1º. A não liberação dos recursos financeiros nos termos do caput sujeita o gestor responsável às sanções administrativas, cíveis e penais, conforme os arts. 17 e 18.

§ 2º Os recursos transferidos nos termos desta Lei Complementar passam a integrar o patrimônio do ente recebedor, não pertencendo mais à União, respeitado o que dispõe o art. 4º, § 3º.

§ 3º A fiscalização da destinação vinculada dos recursos, conforme dispõe o art. 4º, § 2º, será realizada pelo respectivo Tribunal de Contas, a quem também cabe julgar a prestação de contas encaminhada em até 90 (noventa) dias após o fim do cronograma de execução aprovado no termo inicial do convênio ou contrato de repasse.

§ 4º. A não prestação de contas, nos termos do § 3º, configura ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, inciso VI, da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, sujeitando o gestor responsável às sanções administrativas e cíveis aplicáveis.

Art. 9º Uma vez realizada a qualificação única anual junto ao Poder Executivo Federal, nos termos do art. 4º, § 1º, para que Estados e Municípios possam receber transferências voluntárias, a aprovação de cada termo dependerá exclusivamente da análise do Plano de Trabalho enviado pelo ente proponente.

§ 1º A análise para fins de aprovação do Plano de Trabalho será realizada com base em regulamento fixo, com validade de dois anos, definido pelo órgão ou entidade gestor dos recursos, no qual sejam contemplados, necessariamente, os seguintes critérios:

I – adequação do Projeto Básico ou do Termo de Referência, conforme o caso, nos termos do que dispõe a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

II – nível de atingimento dos resultados propostos em convênios e contratos de repasses anteriores;

III – capacidade do proponente para executar o objeto proposto;

IV – índices e indicadores técnicos que identifiquem a necessidade real do recebimento de recursos, tais como:

- a) pib per capita;
- b) índices de acesso à saúde, à educação e ao saneamento básico;
- c) indicadores de arrecadação própria per capita, receitas orçamentárias per capita, taxa de crescimento da população, índice de desigualdade de distribuição de renda e taxa de desemprego;
- d) indicadores de segurança pública;
- e) indicadores de acesso a novas tecnologias e a inovações.

§ 2º Independentemente do disposto no art. 8º, § 3º, o órgão federal que concedeu a transferência voluntária de recursos da União realizará o acompanhamento e a avaliação dos resultados obtidos por meio da execução do convênio ou do contrato de repasse, emitindo relatório conclusivo em até 90 (noventa) dias após o final do cronograma pactuado inicialmente.

Art. 10. A concessão de transferências voluntárias de recursos da União, cujos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente o ente beneficiado, Estado ou Município, respeitará regulamento bianual definido pelo órgão gestor dos recursos transferíveis, nos termos do art. 9º, § 1º, levando em conta os indicadores socioeconômicos da população beneficiada pela respectiva política pública.

Parágrafo único. Do montante dos recursos especificados no art. 10, pelo menos 50% (cinquenta por cento) deverá ser direcionado, em cada exercício financeiro, para Estados e Municípios do Norte e Nordeste do país.

Art. 11. A entrega de recursos aos Estados, Distrito Federal, Municípios e consórcios públicos em decorrência de delegação para a

execução de ações de responsabilidade exclusiva da União, especialmente quando resulte na preservação ou acréscimo no valor de bens públicos federais, não se configura como transferência voluntária e observará as modalidades de aplicação específicas.

§ 1º A destinação de recursos nos termos do caput observará o disposto nesta Lei Complementar, salvo a exigência prevista no caput do art. 15.

§ 2º É facultativa a exigência de contrapartida na delegação de que trata o caput.

Art. 12. Quando houver igualdade de condições entre Estados, Distrito Federal e Municípios e os consórcios públicos para o recebimento de transferências de recursos nos termos desta Lei Complementar, os órgãos e as entidades concedentes deverão dar preferência aos consórcios públicos.

Art. 13. As transferências financeiras para órgãos e entidades públicas serão feitas preferencialmente por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais, que, na impossibilidade de atuação do órgão concedente, poderão atuar como mandatárias da União para execução e supervisão, devendo a nota de empenho ser emitida até a data da assinatura do respectivo acordo, convênio, ajuste ou instrumento congênere.

§ 1º As despesas administrativas decorrentes das transferências previstas no caput poderão constar de categoria de programação específica ou correr à conta das dotações destinadas às respectivas transferências, podendo ser deduzidas do valor repassado ao conveniente, conforme cláusula prevista no correspondente instrumento celebrado.

§ 2º A prerrogativa estabelecida no § 1º, referente às despesas administrativas relacionadas às ações de fiscalização, é extensiva a outros órgãos ou entidades da administração pública federal com os quais o concedente ou o contratante venha a firmar parceria com esse objetivo.

Art. 14. Os pagamentos à conta de recursos recebidos da União, abrangidos por esta Lei, estão sujeitos à identificação do beneficiário final da despesa, por CPF ou CNPJ.

§ 1º Toda movimentação de recursos de que trata este artigo, por parte de convenientes ou executores, somente será realizada observando-se os seguintes preceitos:

I - movimentação mediante conta contábil específica para cada instrumento de transferência, de forma a propiciar o controle da destinação vinculada dos recursos;

II - desembolsos mediante documento bancário, por meio do qual se faça crédito na conta bancária de titularidade do fornecedor ou prestador de serviços, ressalvado o disposto no § 2º;

§ 2º Ato do chefe de Poder ou de órgão autônomo do ente receptor dos recursos poderá autorizar, mediante justificativa, o pagamento em espécie a fornecedores e prestadores de serviços, desde que identificados no recibo pertinente.

Art. 15. As transferências previstas nesta Lei Complementar serão classificadas, obrigatoriamente, nos elementos de despesa "41 Contribuições", "42 Auxílio" ou "43 Subvenções Sociais".

Art. 16. Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

Art. 17. O art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11

IX – A retenção indevida ou o atraso no repasse de recursos financeiros a outra ente da Federação, a título de transferência constitucional ou legal;

X – O não envio ou o atraso no repasse de recursos financeiros a outro ente da Federação, a título de transferência voluntária, pactuada nos termos da lei, em estrita observância ao cronograma mensal de desembolso aprovado pela autoridade competente quando da celebração do convênio ou contrato de repasse;” (NR)

Art. 18. Acrescenta-se o art. 359-I ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, com a seguinte redação:

“Retenção de recursos pertencentes a outro ente federado

Art. 359-I. Reter indevidamente ou atrasar o repasse de recursos financeiros de transferências obrigatórias a outro ente da Federação; deixar de enviar ou atrasar o repasse de recursos financeiros a outro ente da Federação, a título de transferência voluntária, pactuada nos termos da lei, em estrita observância ao cronograma mensal de desembolso aprovado pela autoridade competente quando da celebração do convênio ou contrato de repasse:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos” (NR)

Art. 19. Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Esta lei visa corrigir ou atenuar várias ineficiências que já foram observadas e apontadas pelo Congresso Nacional e pelo TCU no que se refere às transferências voluntárias. Os principais pontos negativos do modelo atual são:

- Proposições de caráter abrangentes, sem especificação detalhado do objeto que se pretende realizar;
- Ausência de condições técnicas e/ou jurídicas da entidade para executar o programa proposto;
- Ausência de justificativas cabíveis para a solicitação dos recursos federais;
- Metas e cronogramas de execução insatisfatórios, não contendo informações qualitativas, resultados esperados, atividades a serem desenvolvidas, locais e datas das execuções, insumos e seus custos;
- Aprovação de convênios e contratos de repasse sem a devida análise técnica e jurídica e sem a consideração dos reais custos do objeto que se pretende executar, pautada somente em formalidades;
- Fiscalização da execução do convênio ou contrato de repasse insatisfatória ou inexistente;

- Divergência entre a proposta do plano de trabalho e o objeto de fato executado;
- Liberação de recursos em desacordo com o cronograma de desembolso;
- Liberação de recursos para conveniente pendente de prestação de contas;
- Ausência de avaliação dos resultados alcançados;
- Falta de providências quanto ao atraso das prestações de contas;
- Omissão no dever de rescindir o convênio ou contrato de repasse no caso de violações a obrigações por parte do tomador dos recursos;
- Aprovação de novas descentralizações a entes ou entidades que não fizeram a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos no âmbito de um instrumento anterior.

A forma atual de alocação de recursos para celebração de convênios e contratos de repasse pode ser dar de duas maneiras: via utilização de recursos de programas da LOA que não estão expressamente direcionados a determinado ente ou determinada entidade, mas que comportam a forma de execução descentralizada, dadas as características do programa; ou via contemplação do ente ou entidade beneficiária na própria LOA. Neste último caso os recursos podem ter vindo na proposta original de LOA do Executivo ou podem ter sido incluídos por meio de emendas parlamentares.

Independentemente da forma como o recurso é destinado às transferências voluntárias, o relatório da CPI das Ambulâncias e alguns acórdãos do TCU emitiram a opinião de que tais instrumentos são ineficientes para alcançar os objetivos a que se propõe, tem sua execução em desacordo com a legislação, custam caro para serem fiscalizados, demandam custos e mão de obra demasiados no governo federal e geram passivos de processos de prestação de contas que praticamente não possuem condições de serem apreciados.

É possível perceber também reclamação constante dos prefeitos, com relação ao não envio dos recursos financeiros correspondentes a ajustes de descentralização assinados nos últimos exercícios financeiros e que ainda estão com prazo de vigência aberto. Dada a diminuição da arrecadação do Governo Federal, e seu problema de caixa, o governo tem se

valido do atraso dos pagamentos para ajustar seu fluxo financeiro e para apresentar resultados fiscais momentâneos, ainda que fictícios.

Outra característica do sistema de concessão de transferências voluntárias que vale a pena mencionar é a precariedade da sua regulamentação. Como já foi mencionado anteriormente, não foi editada ainda a lei complementar que deveria regulamentar o funcionamento do sistema orçamentário e as finanças públicas no Brasil. Ainda que a LRF tenha trazido algumas definições pontuais sobre as condições para se realizarem transferências e tenha delegado competências à LDO para que discipline as demais condições para as transferências voluntárias, entende-se que as definições da LRF são muito superficiais e que deixar para que a Lei de Diretrizes Orçamentárias regule tal matéria faz com que não haja uniformidade e perenidade nos dispositivos aplicados.

Como é sabido, as LDOs possuem vigência de um ano e regulam unicamente as matérias orçamentárias que valem para o exercício financeiro seguinte ao daquele que esta lei deve ser aprovada. Atualmente, as leis de diretrizes orçamentárias contêm as matérias destinadas a elas pela Constituição Federal e pela LRF, mas também contêm outras matérias que deveriam estar reguladas permanentemente, e não estão. Como exemplo temos o tratamento às obras com indícios de irregularidades graves e disposições sobre transparência, entres outros.

Portanto, o entendimento aqui consignado é por que sejam editadas normas que visem dar maior estabilidade e previsibilidade às condições que permeiam as celebrações de convênios e contratos de repasses. Com isso, os Estados e Municípios não terão que se adaptar ano a ano às novas regras trazidas pela LDO. Isso sem falar que as normas infralegais que regem o tema no Poder Executivo, os decretos e as portarias, também padecem de precariedade, pois podem ser alteradas a qualquer momento a depender da discricionariedade do Presidente da República ou dos Ministros de Estados, respectivamente, conforme o caso.

Em resumo, a lei que apresentamos visa atingir os seguintes objetivos:

- Regulamentação das transferências voluntárias por meio de Lei Complementar, retirando da LDO a competência para fazê-lo, dando maior segurança jurídica e previsibilidade para que municípios e estados se programem melhor e para o longo prazo;

- Regulamentação do processo de apresentação e aprovação dos programas de trabalho enviados pelos entes que desejam receber recursos do Governo Federal, simplificando os procedimentos, fazendo com que a qualificação seja anual e não demande tanto tempo dos gestores do Governo Federal, como ocorre hoje;
- Regulamentação do processo de repasse de recursos do Governo Federal, dando maior segurança a Estados e Municípios, no âmbito de convênios e contratos de repasse firmados com a União;
- Regulamentação, com fim de dar maior homogeneidade, do processo de aprovação e empenho dos instrumentos de transferências voluntárias, visando gerar mais qualidade dos projetos aprovados com critérios mais bem definidos, de tal forma que estas ações possam ter seus resultados devidamente fiscalizados e analisados pelo ente concedente;
- Regulamentação de critérios para permitir o melhor direcionamento dos recursos, visando atender de fato as necessidades locais, reduzindo o poder da União de definir onde os recursos serão aplicados, uma vez que está distante da realidade que se pretende alterar. Esses critérios estariam relacionados aos indicadores do Estado ou Município, por exemplo: PIB per capita; índices de saúde, educação e segurança; e índices de dinamismo econômico;
- Regulamentação do processo de transferência do recurso, de forma a que ele passe a pertencer de fato ao patrimônio do ente receptor, e que a sua destinação vinculada seja fiscalizada pelo Tribunal de Contas respectivo. Dessa forma, o Governo Federal, por meio dos seus ministérios, faria somente o controle dos resultados obtidos, e este indicador de resultado alcançado seria um dos critérios a serem considerados para a concessão de recursos nos anos seguintes;
- Regulamentação de sanções cíveis, administrativas e penais para o não envio dos recursos pactuados, uma vez que isso gera problemas financeiros e de gestão para os entes que assumiram

compromissos com base nos valores que lhes seriam repassados;

Além disso, cabe ressaltar que se optou por alterar duas Leis Ordinárias, Lei nº 8429, de 2 de junho de 1992, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, por meio de uma lei complementar, tendo em vista a necessidade de que os temas sejam regulamentados em conjunto, haja vista não fazer sentido que somente as leis ordinárias fossem aprovadas sem as demais condições previstas na lei complementar que se pretende aprovar. Ademais, o próprio princípio da economicidade demanda tal solução, pois desta forma o trabalho de discussão e votação da matéria não precisará ser realizado duas vezes.

Acreditamos que a iniciativa reforçará as relações federativas dando mais consistência e previsibilidade às finanças dos entes subnacionais, e induzirá a seleção de mais adequadas e mais eficientes propostas de descentralizações de recursos, motivo pelo qual rogo o apoio dos Nobres Pares para a discussão e aprovação do presente projeto.

Sala das Sessões, em de de 2015.

Deputado JOÃO GUALBERTO