

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS sobre o Projeto de Lei do Senado nº 42, de 2009, que “*estabelece normas relativas à aplicação dos recursos públicos federais para as transições governamentais dos poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*”.

RELATOR: Senador **GERSON CAMATA**

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 42, de 2009, de autoria do Senador Renato Casagrande, que “*Estabelece normas relativas à aplicação dos recursos públicos federais para as transições governamentais dos poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*” Sua finalidade expressa é especificar minuciosamente os direitos e obrigações das autoridades que encerram o mandato e daquelas que assumem a titularidade do Poder Executivo, estabelecendo boas práticas administrativas da transição entre governos, e explicitando as principais vedações já existentes na legislação sobre a matéria.

Não foram oferecidas emendas.

O projeto abrange especificamente os procedimentos a serem seguidos pelas três esferas de governo quanto à gestão dos recursos federais

nos momentos de transição entre titulares do Poder Executivo, sem afastar a aplicação dos normativos que os entes subnacionais possam editar para os recursos de sua competência.

O art. 2º do projeto caracteriza o período de transição governamental para efeitos da aplicação da lei. Os dispositivos seguintes detalham as obrigações que a autoridade cujo mandato se encerra tem em relação à prestação de informações ao novo titular eleito; para tanto, estabelecem um rol mínimo de informações que devem estar disponíveis e em boa ordem, além de disporem sobre as condições do direito de acesso do novo titular a quaisquer documentos, registros ou sistemas de informação já existentes.

Os artigos 5º a 7º organizam os procedimentos para a relação institucionalizada entre as autoridades envolvidas na transição, incluindo a definição legal pelas responsabilidades pessoais relativas ao acesso às informações por parte da equipe que ingressa na Administração Pública. Os artigos 8º e 9º definem um conjunto de informações gerenciais que devem ser sistematizadas e tornadas públicas pelos entes e pelos Tribunais de Contas para fins de transparência e fácil apropriação das informações relevantes pelos novos gestores. Os artigos 10 a 14, por sua vez, avançam na separação precisa dos atos de responsabilidade dos gestores eleitos e dos gestores substituídos no que se refere aos recursos federais repassados aos Estados e Municípios.

Na justificativa, o autor ressalta o principal problema a ser atacado: por motivações políticas ou fragilidades administrativas, muitos titulares políticos obstaculizam as ações do novo mandatário que irá substituí-los,

fazendo com que os entes públicos percam muitos de seus já escassos recursos em impasses administrativos, o que prejudica ainda as prestações de contas de transferências federais e sobrecarrega desnecessariamente os órgãos federais repassadores e o sistema de controle. Destaca que a regulação pretendida limita-se à esfera federal, em sua totalidade, e aos recursos transferidos pela União aos entes subnacionais, em virtude da autonomia dos entes federativos.

II – ANÁLISE

De fato, o projeto vem a abordar um problema que alcança dimensões dramáticas na Administração Pública brasileira: os conflitos de transição governamental, derivados da precariedade das garantias institucionais de continuidade e impessoalidade da Administração Pública, que ocorrem exatamente em Estados e Municípios. O enfrentamento do tema é inteiramente oportuno.

Ao pretender regular atos das administrações estaduais e municipais por lei federal, deve ser preliminarmente observado o máximo cuidado para não se invadir as competências privativas desses entes federativos. No caso das disposições do projeto em exame, penso que não haveria qualquer restrição até mesmo para impor as regras uniformemente para todas as esferas da Federação. Abrange dispositivos de direito financeiro, pois trata daquelas atividades que conduzem o Poder Público a obter receitas, gerir créditos, planejar e gerir a alocação de seus recursos e executar as suas

despesas. Veicula ainda normas gerais, ou seja, pautas uniformes de conduta para todo e qualquer Estado ou Município, sem criar qualquer comando que modifique estruturas administrativas, imponha obrigações de gasto ou inove no âmbito de procedimentos disciplinares ou sancionatórios de qualquer ente. Portanto, como normas gerais de direito financeiro, a matéria é competência inequívoca da União, a teor do artigo 24, inciso I, da Carta Magna.

O projeto, porém, adota posição de extrema prudência, auto-limitando o seu âmbito de aplicação, fora da União, aos recursos transferidos por esta. Neste sentido, a competência da União para fiscalização é expressamente garantida pela Constituição no seu artigo 71, inciso VI, inclusive para os recursos transferidos por disposição de leis federais. Ressalte-se que não se avança, em momento algum, sobre a regulação de recursos próprios dos demais entes, nem se impõe qualquer condicionamento à aplicação dos recursos envolvidos: o projeto trata tão somente de obrigações de registro, contabilização e transparência, evidentemente incluídas no âmbito do poder regulamentar da competência fiscalizadora da União.

Dentro desse objetivo, cabe salientar que a expressão “transferências obrigatórias” utilizada na alínea ‘b’ do § 3º do art. 3º pode ser tomada, em interpretação algo extremada, como abrangendo todos os recursos cuja entrega é feita aos entes subnacionais, incluindo as transferências constitucionais consideradas pela Carta Magna como receita própria do respectivo ente – o que, insisto, contradiz os objetivos expressos do projeto. Para evitar qualquer possibilidade dessa interpretação equivocada, convém acrescentar no parágrafo quarto do mencionado artigo, que estabelece exceção

ao acesso às informações imposto pelo projeto, também a hipótese de recursos que sejam considerados pela Constituição como receitas próprias do ente. Para tanto, proponho a emenda pertinente com o objetivo de tornar mais clara, no texto, a aplicação da diretriz fundamental que norteia o projeto.

Faço esta digressão relativamente longa para demonstrar exaustivamente o meu convencimento de que o projeto trata de matéria da competência legislativa da União. Atende, também, aos preceitos constitucionais de competência e iniciativa do Congresso Nacional e às normas constitucionais específicas sobre a matéria, bem como aos demais requisitos de juridicidade e às normas para elaboração e alteração de leis, previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

No mérito, registro o meu assentimento ao seu conteúdo. Para a transição no âmbito da União, o projeto consolida e desenvolve numa única referência as normas gerais que já são adotadas, sendo inteiramente compatível com todas as melhores práticas atuais (em particular, a Lei nº 10.609, de 20 de dezembro de 2002 e os Decretos 4.298, de 11 de julho de 2002, e 4.425, de 16 de outubro de 2002). Não acarretará mudanças em relação ao que já funciona bem: ao contrário, estrutura melhor e dá estabilidade aos processos gerenciais envolvidos.

Já no âmbito de Estados e Municípios, que são o principal foco de problemas de transição, o projeto é verdadeiramente inovador, por reconhecer que existe um processo específico de transição governamental e explicitar de maneira simples e direta no texto da lei as obrigações e responsabilidades dos gestores que saem e que entram no Executivo. Todo titular de Estado e

Município saberá de forma expressa o que tem de fazer em relação à gestão dos recursos federais ao deixar o cargo. Destaco, em particular, o ponto crucial enfrentado nos artigos 10 a 12, que definem exatamente quais são as responsabilidades dos gestores em relação aos recursos repassados e à sua prestação de contas: a lei passa a deixar claro até onde vão as responsabilidades do titular que sai, e onde começam as obrigações do que o substitui. Isso representa um avanço da maior importância, pois essa dúvida hoje causa inúmeras divergências jurisprudenciais e representa forte insegurança jurídica para gestores e Administração Pública.

Alguém poderia questionar a auto-limitação prudencial que já apontamos: se os procedimentos aqui estabelecidos são válidos, porque não estendê-los desde já para todos os recursos manejados por Estados e Municípios, seja qual for a sua origem? Quanto a isto, compartilho da estratégia revelada pela justificativa da proposição, quando espera que o projeto “seja uma semente que germe e motive os legislativos estaduais e municipais a produzirem normas similares, dentro de suas competências e adequadas à realidade de cada ente federado”. De fato, a definição dos passos envolvidos na transição relativamente aos recursos federais, acompanhada da exigência de seu cumprimento pelos sistemas federais de controle interno e externo, obrigará todos os entes subnacionais a desenvolverem seus processos de trabalho para atender a tais obrigações, o que permitirá que estejam em condições de implementá-los também em seus recursos próprios. Por outro lado, a correta gestão dessa parcela dos recursos administrados por esses entes

interno representará contraste significativo com eventuais procedimentos inadequados das demais despesas, sendo um poderoso exemplo a conduzir as exigências de cada coletividade no sentido de estabelecer também as suas regras de transição.

Sou, portanto, plenamente favorável ao mérito do projeto.

III – VOTO

Pelas razões expostas, e reconhecido o mérito da iniciativa, voto nos termos do art. 133, incs. I e V, alínea ‘c’, do Regimento Interno do Senado Federal pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 42, de 2009, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº 1-CAE (ao PLS nº 42, de 2009)

Dê-se ao parágrafo 4º do art. 3º do PLS 42, de 2009 a seguinte redação:

§4º Excetuam-se da obrigação de que trata este artigo:

I) as informações cuja transferência a terceiros esteja expressamente vedada por disposição legal específica; e

II) para efeitos do cumprimento do § 3º, inc. I, alínea 'd' deste artigo por parte de autoridades dos Estados, Distrito Federal e Municípios, as informações relativas a recursos definidos na Constituição Federal como receitas próprias do respectivo ente.

Sala da Comissão, de de 2010

Senador GARIBALDI ALVES FILHO
Presidente

Senador GERSON CAMATA
Relator