



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei Complementar nº 57, de 2019, da Senadora Rose de Freitas, que *altera a Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para determinar que a liberação dos recursos relativos a transferências voluntárias deverá preferencialmente obedecer à ordem cronológica de aprovação dos respectivos projetos.*

Autor: Senadora **ROSE DE FREITAS**

Relator: Senador **MARCOS ROGÉRIO**

I – RELATÓRIO

É submetido à análise desta Comissão o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 57, de 2019, da Senadora Rose de Freitas, que altera o art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

O art. 25 da LRF trata das “Transferências Voluntárias” e corresponde ao Capítulo V dessa lei. A alteração pretendida visa acrescentar § 4º a esse artigo, para determinar que, preferencialmente, as liberações dos seus recursos devem obedecer à ordem cronológica de aprovação dos respectivos projetos.

Conforme justificção do projeto, “segundo levantamento realizado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), divulgado em julho de 2018, as transferências voluntárias



SF/19390.97095-01

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

movimentaram, desde 2008, cerca de R\$90 bilhões, por meio de quase 150 mil instrumentos celebrados entre a União e os demais entes da Federação.”

“Diante de tamanha diversidade de captadores de recursos, observa-se que muitas vezes os financiamentos são liberados em uma ordem completamente aleatória e alheia à sequência natural de apresentação, análise e aprovação dos respectivos projetos, privilegiando de forma discricionária alguns poucos, mas implicando em grande injustiça para muitos.”

O PLP nº 57, de 2019, foi distribuído a esta Comissão de Assuntos Econômicos, não tendo sido apresentado emendas.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 99, IV, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre proposições pertinentes às finanças públicas, normas gerais sobre direito tributário, financeiro e econômico.

A matéria objeto da proposição, qual seja, transferências voluntárias, trata de questões atinentes ao Direito Financeiro, sujeita, nos termos constitucionais, à legislação concorrente da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Dessa forma, a disciplina da matéria é condizente com a competência legislativa da União (art. 24 da Constituição Federal – CF) e inclui-se entre as atribuições do Congresso Nacional (art. 48, *caput*, da CF), não havendo impedimentos constitucionais formais, nem materiais. Também os requisitos de adequação às regras regimentais foram respeitados.



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

Assim, o projeto de lei em exame não apresenta vício de constitucionalidade quanto à iniciativa parlamentar para a instauração do processo legislativo, nem relativamente à matéria nele tratada. Como estipulado no art. 48 da CF, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, nas quais se incluem, certamente, as referentes a transferências voluntárias. Não há, nos termos dispostos no art. 61, combinado com o art. 84, ambos da Constituição Federal, prescrição de iniciativa privativa do Presidente da República na matéria tratada no projeto.

De resto, não há reparos a fazer ao texto, salientando, ainda, que o projeto está de acordo com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da CF.

Como se sabe, as transferências voluntárias são transferências intergovernamentais baseadas e amparadas em decisões discricionárias do órgão ou entidade concedente, usualmente com vistas ao atendimento de determinado objetivo específico, tais como a realização de um determinado investimento, a execução de um dado projeto, etc. Note-se que elas não estão legalmente pré-determinadas, ou seja, não são constitucionalmente asseguradas ou reservadas, muito embora no texto constitucional encontre respaldo, assim como nas leis que regulam e disciplinam sua constituição e execução.

Dessa forma, geralmente, as transferências voluntárias são usadas para a implementação de ações do governo central, cuja competência material é concorrente com a dos demais entes da Federação, em locais onde o ente central não dispõe de estrutura administrativa para gerenciá-las. Por exemplo, para efetuar a construção de moradias e outros programas habitacionais em municípios do interior (atividade de competência comum dos entes federados – art. 23, IX, da CF). Nesse caso, são, portanto, instrumentos típicos da previsão e execução orçamentária do governo central.



SF/19390.97095-01

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

O art. 25 da LRF, que o projeto em exame modifica, confere um tratamento jurídico direto, mais abrangente e regulador das transferências voluntárias. Em verdade, essa lei tão somente conceitua e impõe restrições às suas concessões.

Conforme esse dispositivo da LRF, in verbis:

Art. 25 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.

Ademais, esse artigo estabelece as exigências para a sua realização, que, em suma, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, dizem respeito: (i) à existência de dotação orçamentária, tanto na lei orçamentária da União, quanto na dos entes beneficiados (contrapartida); (ii) à vedação de utilização dos recursos assim transferidos em finalidade diversa da pactuada; (iii) à adimplência do ente beneficiário, tanto relativamente ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor quanto à prestação de contas de recursos anteriormente transferidos; e (iv) ao cumprimento dos limites de gastos com saúde, educação, pessoal e de endividamento.

Mais ainda, diversas outras disposições da LRF se referem às transferências voluntárias, em particular restringem sua execução, quando do não cumprimento, pelo ente beneficiado, das diversas exigências e limites impostos aos entes federados pela própria LRF. Em verdade, sua suspensão ou cancelamento, nesses casos, funcionam como punições institucionais pelo descumprimento de diversos dispositivos da LRF. O cancelamento ou a suspensão das transferências voluntárias decorrem do descumprimento de obrigações impostas ao ente federado, como (i) não realizar a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os impostos de sua competência (art. 11); (ii) deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução da despesa total com pessoal que houver excedido o limite máximo por Poder (art. 23); (iii) estar acima do limite das



SF/19390.97095-01

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

dívidas consolidada ou mobiliária e das operações de crédito (art. 31), entre diversas outras imposições de natureza fiscal.

Nesse contexto, sem dúvida, o projeto em questão contribui para aprimorar a matéria, na medida em que extrapola a perspectiva de seu manejo como instrumento de punição administrativa, para incluir mecanismo que funciona como instrumento de controle da administração pública sobre a sua concessão, visando conferir-lhe equilíbrio e equidade, e afastando-a da influência de fatores políticos envolvidos em suas liberações.

Dessa forma, em nosso entendimento, a obediência, de forma preferencial, à ordem cronológica de aprovação dos respectivos projetos, a ser observada para a liberação dos recursos de que trata o art. 25 da LRF, traz, de fato, avanço no arcabouço legal que trata das transferências voluntárias.

Note que a norma que se propõe adicionar ao art. 25 da LRF vincula que a liberação dos recursos deverá se dar de forma preferencial, não sendo exclusiva ou obrigatória essa premissa, mantendo, portanto, a possibilidade da conformidade das liberações com o cronograma de execução do programa ou projeto a ser executado, com suas metas, etapas e fases de execução, assim como com o cronograma de desembolsos e correspondente plano de aplicação dos recursos, entre outras características envolvidas.

Ou seja, embora o PLP nº 57, de 2019, preveja que a liberação de recursos das transferências voluntárias observe a ordem cronológica da aprovação dos projetos correspondentes, fica implicitamente permitido que parcelas do convênio possam e devam ser retidas, em conformidade com diversas leis que, direta ou indiretamente, abordam as transferências voluntárias, quando, por exemplo, constatadas impropriedades relativas à não comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas ou práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o



SF/19390.97095-01



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas.

Daí sua plena oportunidade e pertinência, que nos faz endossar o entendimento da Senadora Rose de Freitas, autora do projeto, que ressalta que a liberação dos recursos deverá preferencialmente obedecer à ordem cronológica de aprovação dos respectivos projetos, com o intuito de afastar eventuais manipulações nos financiamentos, conferindo imparcialidade ao estabelecer um critério justo, que atende aos municípios e ao mesmo tempo não cria embaraços para a administração pública federal.

III – VOTO

Em face do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 57, de 2019.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19390.97095-01