



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.*

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 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.*”



SF/19694.57088-85

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

“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 apresentadas 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.

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.



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

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 contratação 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.

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



**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

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.

Nesse contexto, sem dúvida, o projeto em questão contribui para aprimorar a matéria, ao 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.

Todavia, em nosso entendimento, faz-se necessário que o momento em que deve ser dada a preferência à ordem cronológica seja claramente demarcado no texto do projeto, de forma a que essa determinação efetive os seus resultados pretendidos.

No processo das transferências voluntárias se materializam distintas etapas, que vão das tratativas preliminares até o momento da assinatura do respectivo convênio ou contrato de repasse, inclusive do correspondente aditamento, quando existente, e as posteriores liberações financeiras de recursos, que obedecem, logicamente, ao cronograma de desembolso previsto no convênio ou contrato de repasse.

Nesse contexto, a expressão “ordem cronológica de aprovação dos respectivos projetos” torna-se vaga, podendo-se constituir em empecilho ao alcance pretendido no PLP nº 57, de 2019.

Nessa questão, entendemos que o projeto visa assegurar, basicamente, a efetiva entrega dos recursos para os tomadores de transferências voluntárias, ou seja, a liberação dos recursos na conta do convênio ou contrato de repasse adotado, com vistas ao pagamento das despesas assumidas. No entanto, a aprovação dos projetos pode ocorrer em vários momentos antes da efetiva liberação de recursos. Para que a finalidade da alteração seja atendida, e de forma condizente com o processo das transferências voluntárias, é necessário que haja um mandamento que demarque o momento em que o convênio ou contrato de repasse se torne apto a receber os recursos financeiros.



SF/19694.57088-85

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

Portanto, para que a finalidade da norma proposta pela Senadora Rose de Freitas seja alcançada, faz-se necessário que o momento em que deve ser dada a preferência à ordem cronológica seja precisamente definido no texto do projeto em exame. Para tanto, na forma da emenda que sugerimos como conclusão deste relatório, a preferência se dará no momento em que o tomador das transferências cumprir todos os requisitos administrativos, estando, assim, apto a receber e a utilizar os recursos, favorecendo a efetividade da política pública. O momento síntese do cumprimento dos requisitos administrativos ocorre quando do aceite do processo licitatório pela União após a homologação do processo licitatório ou ratificação da dispensa ou inexigibilidade.

Com essa alteração, que vincula o exercício da preferência ao aceite do processo licitatório, condição básica e representativa do momento síntese para a liberação de recursos de convênios e contratos de repasse, conseguiríamos mitigar o represamento de recursos que hoje se verifica nas transferências voluntárias. A título ilustrativo, vale informar que, em 2015, havia mais de seis bilhões de reais parados nas contas específicas dos convênios e contratos de repasse, sem movimentação há mais de 180 (cento e oitenta) dias.

III – VOTO

Em face do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 57, de 2019, na forma da seguinte emenda:

EMENDA Nº – CAE (Substitutivo)**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE 2019**

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 da verificação e aceite pelo Ente repassador de recursos da homologação do





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador MARCOS ROGÉRIO

processo licitatório ou ratificação da dispensa ou
inexigibilidade.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000,
passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º:

“**Art. 25.**

.....
§ 4º A liberação dos recursos de que trata este artigo deverá,
preferencialmente, obedecer à ordem cronológica de verificação e aceite
pelo Ente repassador de recursos da homologação do processo licitatório
ou ratificação da dispensa ou inexigibilidade.” (NR)

Art. 2º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua
publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19694.57088-85