

PROJETO DE LEI Nº , DE 2024

Regulamenta a execução orçamentária e financeira, a fiscalização e o controle das transferências especiais a que se refere o art. 166-A da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

CAPÍTULO I DOS FUNDAMENTOS

Art. 1º Esta Lei regulamenta a execução orçamentária e financeira, a fiscalização e o controle das transferências especiais a que se refere o art. 166-A da Constituição Federal.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I – transferência especial: as programações decorrentes de emendas individuais à lei orçamentária anual apresentadas e aprovadas nos termos do art. 166-A, *caput*, inciso I, da Constituição Federal, vedadas em qualquer caso:

a) a destinação dos recursos por meio das transferências de que trata o *caput* a outros beneficiários que não os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios;

b) a caracterização, como transferências especiais, de programações decorrentes de outros tipos ou modalidades de emendas que não aqueles expressamente autorizados na Constituição Federal.

II - Conselhos Estaduais, Distritais ou Municipais:

a) no âmbito da saúde, aqueles mencionados no art. 1º, inciso II, da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990;

b) no âmbito da assistência social, aqueles mencionados no art. 16 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; e

c) no âmbito da educação, aqueles como tal definidos na organização do respectivo sistema de ensino, nos termos do art. 8º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e da legislação que implementar suas disposições no âmbito do respectivo ente.

Art. 3º Os recursos provenientes das transferências especiais de que trata esta Lei:

I - não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira.

Parágrafo único. Para efeitos da aplicação do inciso II do *caput*, considera-se a transferência especial uma doação com encargos ao ente beneficiário, sendo os encargos aqueles estabelecidos pelas condições desta Lei.

CAPÍTULO II

DOS PROCEDIMENTOS DE EXECUÇÃO

SEÇÃO I

PROCEDIMENTOS NA ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Art. 4º Na destinação dos recursos provenientes das transferências especiais de que trata esta Lei, observar-se-ão as seguintes condições:

I - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observadas as demais disposições deste artigo;

II – é vedada, em qualquer caso, sua aplicação no pagamento de:

- a) despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e
- b) encargos referentes ao serviço da dívida;

III - pelo menos 70% (setenta por cento) dos recursos transferidos por cada autor deverão ser aplicados em despesas de capital, observada a restrição a que se refere a alínea “b” do inciso II;

IV – no momento do aceite dos valores decorrentes das transferências especiais, o ente beneficiário indicará a identificação das funções orçamentárias e o quanto de valor a que se destinará a aplicação da despesa para cada uma das funções indicadas, na forma da regulamentação da despesa por funções a que se refere o art. 2º, § 2º, inciso III, e do Anexo 9, da Lei nº 4.320, de 19 de março de 1964.

Parágrafo único. A individualização do ente beneficiário da transferência especial de que trata esta Lei somente pode ser feita por identificação expressa no texto da lei orçamentária anual ou seus créditos suplementares, vedada qualquer delegação dessa atribuição a quaisquer agentes ou procedimentos de indicação posteriores à aprovação, pelo Poder Legislativo, dos mencionados dispositivos legais.

Art. 5º Observadas as demais condições estabelecidas no art. 4º, a destinação final dos recursos das transferências especiais direcionados, nos termos do inciso IV do *caput* do mesmo art. 4º, às funções de saúde, assistência social e educação deverá ser submetida, no âmbito dos entes beneficiários e antes do início da execução orçamentária e financeira, à deliberação dos respectivos Conselhos Estaduais, Distritais ou Municipais de saúde, assistência social e educação.

SEÇÃO II

PROCEDIMENTOS NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Art. 6º Os recursos das transferências especiais de que trata esta Lei:

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere; e

II – quando direcionados, nos termos do inciso IV do *caput* do art. 4º, às funções de saúde e assistência social serão repassados diretamente e em sua totalidade para as contas dos fundos do ente beneficiários estabelecidos nos termos do art. 33 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 e dos art. 28 a 30 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, respectivamente.

Art. 7º Quando o ente já tenha sido beneficiário de transferência especial em exercícios anteriores, o recebimento de nova transferência especial ficará condicionado à formalização de declaração por parte do titular do Poder Executivo do ente beneficiário, de que os valores correspondentes aos recursos recebidos em exercícios anteriores:

I – ainda não foram objeto de liquidação pelo ente, nos termos do art. 63 da Lei nº 4.320, de 19 de março de 1964; ou

II - foram parcialmente ou totalmente liquidados, circunstância em que a declaração deverá ser acompanhada de relatório de gestão contendo, no mínimo, os seguintes itens:

- a) documentação relacionada aos procedimentos administrativos vinculados à licitação do objeto ou da dispensa dessa;
- b) contratos celebrados;
- c) termos de recebimento de obras, fornecimento e serviços;
- d) demonstrativo contábil dos valores liquidados, indicando o montante total recebido, o montante liquidado identificado por programação orçamentária, o montante pago, e o inscrito em restos a pagar; e
- e) relação individualizada dos documentos contábeis de liquidação relativos aos recursos referidos no demonstrativo indicado na alínea “d”.

Parágrafo único. O recebimento dos documentos de que trata o *caput* é condição prévia para o início de qualquer providência de execução orçamentária e financeira das transferências especiais por parte do órgão federal transferidor.

Art. 8º A execução financeira das transferências especiais por parte do ente beneficiário ocorrerá por meio de contas correntes bancárias que permitirão:

I – individualizar, em cada conta corrente, o saldo de cada transferência especial realizada; e

II - assegurar a divulgação irrestrita, inclusive em página ou sistema da internet, das movimentações financeiras realizadas nas mesmas condições aplicáveis às demais transferências realizadas nos termos do Decreto nº 11.271, de 5 de dezembro de 2022, ou outro que o suceder.

§ 1º As movimentações financeiras de que trata este artigo far-se-ão exclusivamente mediante crédito em conta bancária do beneficiário final da despesa, vedada a realização de créditos em outras contas do próprio ente beneficiário ou de órgãos ou entidades de sua administração direta ou indireta.

§ 2º No caso de execução parcial dos recursos, os saldos financeiros remanescentes na conta corrente poderão ser utilizados em novos objetos de interesse do ente federado, desde que na mesma função orçamentária indicada por ocasião do aceite.

§3º As contas-correntes bancárias de que trata este artigo integram o patrimônio do ente beneficiário e sua movimentação não está sujeita a nenhuma restrição que não as previstas nesta Lei.

Art. 9º Os saldos financeiros das contas correntes de que trata o art. 8º que não forem utilizados no prazo de até 5 (cinco) anos do seu recebimento, retornarão à conta única do Tesouro e no exercício financeiro subsequente, o valor correspondente aos saldos será classificado e somado ao montante total da programação orçamentária destinada ao Fundo de Participação dos Municípios ou para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, conforme o caso.

Parágrafo Único. O disposto no *caput* não se aplica nos casos em que o ente comprovar que objeto decorrente da transferência especial já está em fase de liquidação.

CAPÍTULO III

DA FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

Art. 10 As condições e exigências previstas nesta Lei integram o leque de obrigações previsto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, exigível aos órgãos federais repassadores e aos entes beneficiários, e será fiscalizado e julgado nos termos dos arts. 70 e 71 da mesma Carta.

§1º Em função do disposto no art. 166-A, § 2, inciso II, da Constituição Federal, todos os demais aspectos da utilização, guarda e gerenciamento dos recursos das transferências de que trata esta Lei serão fiscalizados e julgados nos termos da legislação que rege os controles interno e externo aplicável aos recursos próprios dos entes beneficiários.

§2º Para a fiscalização e controle é vedada a criação de qualquer obrigação, procedimento e processo diferente dos previstos nesta lei, devendo, nos casos omissos, serem seguidas as demais regras atinentes às transferências com finalidade definida.

Art. 11 Toda a execução orçamentária e financeira das transferências especiais de que trata esta Lei será objeto de integral transparência, sendo exigíveis, além das demais obrigações fixadas nesta Lei, as seguintes medidas:

I – O Poder Executivo Federal deverá notificar o autor da emenda e o Poder Legislativo vinculado ao ente federado beneficiado sobre o envio dos recursos e o valor alocado em cada uma das funções orçamentárias;

II - para fins do disposto nos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição, os entes beneficiários dos recursos previstos neste artigo deverão utilizar o Portal Nacional de Contratações Públicas, de que trata o art. 174 da Lei nº 14.133, de 2021, para o registro das contratações públicas realizadas;

III - Os documentos relacionados à execução das transferências especiais deverão ser guardados pelo ente federado beneficiado pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da data de inserção do relatório de gestão final.

Art. 12 O ente federado beneficiário da transferência especial fará constar em anexo específico da prestação de contas anual as movimentações

orçamentárias e financeiras dos recursos recebidos classificados como transferências especiais.

Art. 13 O ente federado beneficiário da transferência especial de que trata esta Lei poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

Parágrafo único. A União poderá disponibilizar aos entes beneficiários sistemas e ferramentas adicionais de transparência na aplicação dos recursos de que trata esta Lei, sem prejuízo do integral cumprimento das exigências nela estabelecidas.

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 14 As funcionalidades de que tratam os arts. 8º e 9º serão implementadas no prazo de um ano, a contar da data de entrada em vigor desta Lei.

§ 1º Até a implementação das funcionalidades de que trata o *caput*:

I - o ente beneficiário das transferências deverá indicar a agência bancária da instituição financeira oficial em que será aberta conta corrente específica para o depósito e a movimentação do conjunto dos recursos delas provenientes; e

II – mensalmente, a instituição financeira oficial publicará em sítio eletrônico, e tornará disponível aos órgãos de controle externo e interno da União e dos entes beneficiados, os extratos das contas de que trata o inciso I, incluindo a identificação dos destinatários finais dos recursos por elas movimentados.

Art. 15 A lei de diretrizes orçamentárias da União e os regulamentos editados pelo Poder Executivo Federal poderão dispor sobre outras regras necessárias à operacionalização da execução orçamentária e financeira das transferências especiais de que trata esta Lei, desde que com a observância integral dos seus dispositivos.

Art. 16 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se integralmente às transferências especiais realizadas a partir da mesma data, observado o disposto no art. 13.

§ 1º O disposto nesta Lei não se aplica às transferências realizadas anteriormente à data de sua publicação.

§ 2º Para efeitos deste artigo, considera-se a data de realização da transferência aquela em que os recursos foram efetivamente depositados na conta do ente beneficiário.

JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto busca aprimorar os repasses de recursos provenientes de emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual do governo federal realizados por meio de transferências especiais, buscando dar requisitos mínimos de planejamento, transparência e reconhecimento a participação dos conselhos de saúde, assistência social e educação na aplicação dos recursos públicos. O tema das transferências especiais, apesar de ter sido inserido na Constituição há quase quatro anos, ainda clama por regulação consistente, sendo que hoje depende de dispositivos esparsos que mudam a cada lei de diretrizes orçamentárias (LDO).

Cabe discutir, inicialmente, a espécie legislativa apropriada. Trata-se de regras para a elaboração e execução, por parte de todos os Poderes envolvidos, de parcela do orçamento federal. Assim, é evidente que a matéria deve ser regulada por lei ordinária, dado que não se trata das leis gerais nacionais a serem veiculadas por lei complementar nem da regulação exclusivamente interna ao Congresso Nacional, que caberia em resolução. De igual modo, não incide em nenhuma das hipóteses de iniciativa presidencial privativa, pois está longe de sequer tangenciar os objetos de que tratam os arts. 61, § 1º, 84, inc. VI, e 165, *caput*, da Constituição Federal.

Aqui cabe apontar, quanto à lei de diretrizes orçamentárias, que a regulação ora realizada é de caráter permanente e estruturante, não se confundindo com as disposições temporárias das LDOs, as quais somente vêm tratando a matéria como substituto imperfeito e improvisado de uma lei permanente como a que propomos – assim, ao contrário de invadir a seara das competências da LDO, o projeto supre uma lacuna legislativa que, de forma precária, vinha sendo preenchida pela lei temporária.

Inicia-se o projeto pela definição precisa do que consistem as transferências especiais, explicitando desde logo a conclusão, já presente na doutrina orçamentária, de que estas não podem ser ampliadas para hipóteses distintas daquelas previstas na Constituição (decorrentes de emendas individuais e destinadas a entes da Federação). Nesse ponto, o texto preenche uma lacuna fundamental deixada pelo texto constitucional quanto à natureza dessa despesa: como entender que recursos tributários da competência constitucional da União sejam aplicados em

“programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado” (art. 166-A, § 2º, inciso III)? A única interpretação remotamente possível para essa hipótese é a de que a Constituição esteja autorizando uma doação de recursos da União a esses entes. Nesse sentido, uma doação pode ser concedida com encargos fixados pelo doador (e a própria Constituição estabelece alguns deles no art. 166-A), e é isso que o art. 3º, parágrafo único, do projeto estabelece – a transferência especial é uma doação que a União realiza aos entes, e neste sentido tem todo o direito de estabelecer em sua legislação as condições ou encargos que desejar para o recebimento do recurso doado. Assim, o projeto fixa condições legais que aprofundam e dão coerência às obrigações já estabelecidas na Constituição para esse favor concedido pela União aos entes.

O art. 4º especifica as condições de utilização da doação: aplicação nas áreas finalísticas do Executivo beneficiado, exceto despesas de pessoal e encargos de dívida, sendo pelo menos setenta por cento dos recursos transferidos aplicados em despesas de capital. Nesse ponto, o projeto soluciona a atual ambiguidade do texto constitucional, adotando a interpretação que permita a incidência do percentual sobre o total das transferências de emendas de um parlamentar e não por beneficiário. Essa forma de cálculo permite que um beneficiário receba apenas recursos para custeio e outro apenas recursos para capital, o importante é que o parlamentar autor classifique como investimento o mínimo de 70% dos recursos. Essa sistemática permite o planejamento e a indicação de recursos para atender beneficiários que querem desenvolver atividades que envolvam principalmente custeio (festivais, eventos de capacitação, p. ex.) e também municípios que precisem de um equipamento. O artigo segue estabelecendo que o instrumento legal de individualização do beneficiário da transferência conterà a identificação da função orçamentária e o quanto de valor por função orçamentária em que deve ser obrigatoriamente aplicado o recurso. Trata-se de exigência adicional à que consta na Constituição, mas perfeitamente legítima em uma doação com encargo, e perfeitamente defensável no mérito diante da situação de uma doação que pretende fomentar o desenvolvimento com recursos federais, cabendo aos formuladores dessa decisão orçamentária o papel de promotores do fomento específico a uma determinada área de governo.

O parágrafo único do art. 4º contempla uma medida essencial para a constitucionalidade de qualquer despesa feita a partir de emendas orçamentárias: a exigência de que a individualização do ente beneficiário (a atualmente chamada “indicação”) conste expressamente no texto da lei orçamentária, e não em procedimentos posteriores de deliberação que não sejam aqueles previstos pelo texto constitucional para o exercício da competência legislativa de aprovação do orçamento. Seguimos aqui o alerta doutrinário no sentido de que qualquer definição

sobre a execução orçamentária que não conste da lei aprovada ou seus créditos suplementares representa uma atividade administrativa de execução do orçamento, uma atribuição privativa do Executivo, estruturada nas leis relativas a licitações, contratos e convênios, pelo que atribuí-la a um parlamentar individual ou a terceiros representaria uma violação à cláusula pétrea da independência dos Poderes.

Prosseguindo nas condições de execução, o art. 5º estabelece que a destinação a ser dada aos recursos repassados por meio de transferência especial para as Funções de Saúde, Assistência Social e Educação deverá ser submetida à deliberação dos respectivos Conselhos Estaduais, Distritais ou Municipais de Saúde, Assistência Social e Educação antes do início da execução orçamentária e financeira. Já o art. 6º acrescenta que os repasses – sempre feitos diretamente aos entes beneficiados, sem convênio ou outra exigência prévia – serão, quando destinados para a saúde e para a assistência social, repassados em sua totalidade para as contas dos fundos municipais ou estaduais respectivos. Ambas as exigências dirigem-se à solução de um grave problema atual: o instituto da transferência especial afasta a participação e fiscalização social dos recursos público nessas áreas, as quais possuem toda uma política pública construída em bases colegiadas, com critérios negociados nacionalmente pelos entes, o que exige que qualquer apoio adicional em recursos também siga a lógica dessa política, sob pena de dispersão de recursos e maior vulnerabilidade a abusos na aplicação de recursos públicos escassos.

Outros procedimentos de transparência e moralização na execução financeira são trazidos nos artigos seguintes: o art. 7º exige que, para o envio dos recursos ser efetivo, o titular do Executivo do ente beneficiário assuma a responsabilidade de declarar qual foi a utilização de eventuais transferências especiais anteriores, indicando os montantes, a programação orçamentária, e os documentos contábeis específicos de execução daqueles recursos. Dessa forma, não se terá mais a opacidade atual em que os entes podem divulgar o uso da doação recebida da União se e quando quiserem, abrigando-se no mecanismo de contas isoladas para manter os recursos. Respeita-se integralmente a disposição constitucional de pertencimento dos recursos ao ente, sem restrições na sua movimentação financeira, mas assegura-se integral visibilidade na aplicação do gasto.

O art. 9º dá utilização proveitosa aos recursos que, eventualmente, tiverem sido enviados aos entes como transferências especiais mas não tenham sido utilizados decorridos cinco anos do recebimento: em lugar de deixá-los parados na conta de um ente que não tem disposição ou capacidade de gastá-los, retornam ao montante nacional do Fundo de Participação dos Municípios ou dos Estados e do Distrito Federal, para serem distribuídos a todas os entes do país.

No âmbito da fiscalização, o art. 10 esclarece uma das controvérsias mais graves que incidem sobre as transferências especiais: a quem cabe fiscalizá-las. Na medida em que são recursos doados pela União, todos os aspectos do ato de doação (inclusive o cumprimento dos encargos que o acompanham) estão abrangidos pelo dever de diligência e prestação de contas que alcança os responsáveis por todos os recursos federais (art. 70 da Constituição), e por isso têm no sistema de controle externo federal o papel de fiscalizador e julgador (art. 71 da Carta). Uma vez cumpridos esses requisitos, e sendo os recursos doados aos entes, todos os demais aspectos da sua aplicação são controlados e fiscalizados da mesma forma que os seus recursos próprios. Em termos mais diretos, isso implica dizer que cabe ao TCU assegurar o cumprimento das exigências previstas na Constituição e nesta lei federal para a aplicação dos recursos (por ele denominadas “condicionantes que legitimam as transferências”), sem as quais a doação não tem cabida no ordenamento jurídico; cumpridas essas condicionantes, o recurso pertencente ao ente será julgado, em todos os aspectos de sua aplicação, pelos Tribunais de Contas estaduais e municipais. Perceba-se o cuidado em não veicular essa distribuição na forma de “competências de Tribunais de Contas”, para não incorrer em vício de iniciativa, pois alterar qualquer aspecto dessa matéria seria, em princípio, modificar condições de organização e funcionamento desses tribunais, o que caberia apenas a projeto de lei de sua própria iniciativa. De fato, nada se modifica nesse particular: trata-se apenas de identificar, ao delinear com clareza as naturezas do recurso e do ato de doação, a inserção da cadeia de custódia desses bens públicos dentro da estrutura de responsabilização e fiscalização já estabelecida pela Constituição, do que defluirá, automaticamente, a conclusão pela jurisdição de um ou outro sistema de controle. O raciocínio aqui exposto, e implementado no projeto, coincide integralmente com aquele formulado em sede de consulta pelo próprio Tribunal de Contas da União e formalizado pelo Acórdão 518/2023 – TCU – Plenário.

Finalmente, as disposições transitórias exigem que o novo tratamento operacional das transferências especiais seja integralmente aplicável às novas transferências (realizadas financeiramente a partir da data de publicação), respeitado um prazo de transição de um ano para a operacionalização. Quanto às transferências finalizadas em exercícios anteriores, são dispensadas as exigências operacionais, mantendo-se as regras anteriormente vigentes, para não acrescentar encargos de extrema complexidade aos órgãos executores sobre movimentações financeiras que, em grande medida, já foram exauridas – tendo, portanto, pouco efeito de melhoria da gestão e da responsabilização.

Com a presente proposição, temos a convicção de sanar uma das mais graves omissões legislativas no âmbito do orçamento público, em importante contribuição para o pleno cumprimento da missão constitucional do Parlamento. Por

tais motivos, contamos com o apoio das Senhoras e dos Senhores Parlamentares para a sua rápida aprovação.

Sala das Sessões,

SENADOR STYVENSON VALENTIM