

PARECER N° , DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 160, de 2011 – Complementar, que “Acrescenta dispositivo à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para permitir a criação de fundo estadual para viabilizar transferências voluntárias da União aos Municípios”.

RELATOR: Senador FLEXA RIBEIRO

I – RELATÓRIO

É submetido à apreciação desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 160, de 2011 – Complementar.

O projeto, de autoria do Senador Geovani Borges, altera o art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), para permitir a criação de fundo estadual voltado para viabilizar transferências voluntárias da União aos municípios.

Nos termos do projeto, fica facultado aos estados instituir fundo específico cujo objetivo é assegurar recursos financeiros aos municípios com insuficiência financeira para atender as contrapartidas exigidas nas transferências voluntárias da União, de que trata o art. 25 da LRF. Os fundos serão custeados na proporção de 75% pelo estado e 25% pelos municípios beneficiados.

Conforme a justificação do projeto, “muitos municípios acabam sendo ainda mais penalizados pela exigência de contrapartida para a realização de transferências voluntárias pela União. Essa exigência é prevista na legislação sobre a matéria: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e as leis de diretrizes orçamentárias. Com isso, muitos municípios acabam

privados dessas transferências por não poder arcar com tais contrapartidas, justamente aquelas localidades mais carentes e que mais delas necessitam”.

O projeto foi distribuído apenas a esta Comissão, cabendo a mim relatá-lo.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 99, inciso IV, do Regimento Interno, opinar sobre proposições relativas a finanças públicas e normas gerais de direito financeiro.

De fato, é freqüente observarmos que muitos municípios são impedidos de celebrar convênios com o governo federal ou estadual para o recebimento de recursos vitais, inclusive para obras destinadas à população mais carente, por não disporem de previsão orçamentária de contrapartida, como exigida no art. 25 da LRF. Esses recursos são estratégicos para os municípios, sobretudo para aqueles de baixa renda, pobres, que enfrentam graves restrições fiscais, determinadas, entre outros fatores, pela insuficiente arrecadação tributária local, muitas vezes praticamente inexistente.

A propósito, diversos estudos apontam como significativo e crescente o aporte de recursos da União via transferências voluntárias. Para ilustrar a relevância desse assunto nas finanças públicas brasileiras, cabe lembrar que, entre 1996 e 2008, foram celebrados 315,3 mil convênios para repasses de recursos federais a estados, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos. Esses convênios totalizaram R\$ 221,8 bilhões no período.

A participação da receita oriunda de transferências voluntárias nos orçamentos dos municípios e dos estados é, de fato, baixa: 1,8%, no caso dos municípios, e apenas 0,25%, no caso dos estados e Distrito Federal.

Todavia, somente no período 2001-2008, as transferências voluntárias federais realizadas por meio de convênios aos entes subnacionais e às entidades privadas somaram R\$ 78,1 bilhões, perfazendo uma média anual de R\$ 9,8 bilhões. Por outro lado, somente para os estados e municípios, essas transferências totalizaram R\$ 8,7 bilhões, em 2009, R\$

13,9 bilhões, em 2010, e R\$ 9,9 bilhões em 2011. Trata-se, portanto, de cifra relevante.

Logicamente, tem contribuído muito nesse sentido a constatação de que o aumento da carga tributária global do País está assentado em tributos cumulativos, ou seja, em contribuições sociais, onde a União é amplamente favorecida, por dispor de toda sua receita.

Todavia, cabe frisar que a LRF regulamenta a Constituição Federal, particularmente seu art. 163, que exige lei complementar para dispor sobre as normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo – federal, estadual e municipal.

Ela define normas de planejamento, controle, transparência e de responsabilização a serem observadas e atendidas pelos gestores das finanças públicas, objetivando ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Observe-se, assim, que a LRF não trata da alocação, da repartição e do repasse dos recursos de um ente da Federação, como, aliás, não poderia deixar de ser, sob pena de descumprimento do preceito constitucional que assegura a autonomia e a independência das diversas instâncias que compõem a Federação. A LRF, como instrumento voltado à consecução da responsabilidade fiscal, tão-somente, dispõe sobre procedimentos a serem adotados na execução orçamentária, quando da verificação de ocorrências que comprometam o alcance de metas fiscais, definido na respectiva lei de diretrizes orçamentárias, ou de limites de gastos por ela estabelecidos. Em suma, a LRF não impõe regras de como repartir ou alocar os recursos no âmbito de cada estado ou município.

Entendemos, que as matérias referentes à alocação dos recursos próprios de cada ente da Federação, nos quais se insere a criação do fundo pretendido no projeto, circunscrevem-se na competência da legislação concorrente, nas áreas do Direito Financeiro e do orçamento, atribuída constitucionalmente a esses entes.

Também cabe lembrar que as normas das leis de diretrizes orçamentárias (LDO), que complementarmente à LRF estabelecem as exigências e condições para a realização das transferências voluntárias, já

mitigam bastante a exigência de contrapartida da LRF, o que talvez torne o projeto de lei desnecessário.

A LDO da União para 2012 (Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011) traz dispositivos relativos às transferências voluntárias em seus arts. 39 a 43, em especial, a fixação dos valores mínimos das contrapartidas dos municípios.

Vê-se que os percentuais de contrapartida para os pequenos municípios são bastante reduzidos, de apenas 2% a 4% para os municípios de até 50 mil habitantes. Para os municípios maiores, mas localizados nas áreas prioritárias de atuação da SUDENE, da SUDAM e da SUDECO, são de apenas 4% a 8%.

Em suma, em conformidade com a Constituição Federal e com a LRF, as leis estaduais, inclusive de diretrizes orçamentárias e a do orçamento anual, são os instrumentos legais pertinentes à instituição de um fundo nos termos pretendidos. É esse o espaço normativo próprio para que sejam estabelecidas as responsabilidades dos respectivos tesouros, as dotações específicas de seus órgãos e Poderes, seus programas e projetos, e outras condições, aí incluídas a de seus fundos, e não a LRF.

III – VOTO

Em face do exposto, somos pela rejeição do PLS nº 160, de 2011 – Complementar.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator