



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 74, DE 2011

“Dispõe sobre as exigências para a realização de transferências voluntárias, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.”

Autor: Deputado AUDIFAX
Relator: Deputado JÚLIO CÉSAR

I. RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 74 de 2011, de autoria do Deputado AUDIFAX, dispõe sobre as exigências para a realização de transferências voluntárias, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Segundo a justificativa que acompanha o projeto, pretende-se reafirmar o princípio constitucional da separação entre os Poderes e, desse modo, desvincular diversas Prefeituras da responsabilidade financeira sobre as contas dos Poderes Legislativos Municipais. Os Municípios brasileiros enfrentam diariamente batalhas em função dos impedimentos para receber recursos de transferências voluntárias por meio de convênios com os demais entes federativos em razão da inadimplência de suas Câmaras de Vereadores junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS.

Segundo o Autor, pelo fato de o Poder Legislativo não possuir autonomia jurídica, a ele não pode ser imputada a responsabilidade pela quitação dos débitos. Esta responsabilidade das Câmaras de Vereadores é, então, transferida, inconstitucionalmente, para a pessoa jurídica do Município. Consequentemente, o Município, considerado inadimplente junto à União, fica impossibilitado de receber transferências voluntárias.

Argumenta que, “*nos termos do art. 29-A da Constituição, ao Poder Executivo municipal não é permitida a retenção de receita ou transferência devida ao Poder Legislativo Municipal para pagamento do débito e, conseqüente saneamento do relacionamento financeiro entre o Município e o ente transferidor. Assim, em obediência aos incisos II e III, do § 2º, do artigo supracitado, a retenção dos valores das contribuições previdenciárias para impedir que o Poder Legislativo fique inadimplente não só é ilegal como constitui crime de responsabilidade do Prefeito*”. Além disso, “*também se configura inconstitucional e indevido a responsabilização do Poder Executivo municipal por um problema financeiro que ele não causou e que sequer pode solucionar. Neste contexto, deve-se considerar que as consequências contábeis e financeiras dos Poderes Legislativos Municipais recaem invariável e diretamente sobre a população, que não pode beneficiar-se dos serviços públicos custeados com recursos de transferências voluntárias*”.

Assim, propõe que as exigências de comprovação para a realização de transferências voluntárias alcancem estritamente o relacionamento entre o Poder do ente que requerer a transferência e o ente transferidor

A Proposição encontra-se sob regime de prioridade e sujeita à apreciação do Plenário.

É o Relatório.

II. VOTO

A matéria foi encaminhada a esta Comissão para exame de mérito e de adequação financeira e orçamentária, nos termos do arts. 32 e 54 do Regimento Interno desta Casa. Cabe-nos, portanto, além do exame de mérito, apreciar a conformidade da proposição com a legislação financeira e orçamentária, especialmente no tocante ao plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual; bem como com a Lei de Responsabilidade Fiscal.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

II.1 Adequação Financeira e Orçamentária

À luz do Plano Plurianual aprovado para 2012-2015¹ e do Orçamento Anual para 2012² verifica-se que a medida proposta não apresenta incompatibilidade ou inadequação, uma vez que visa tão-somente regulamentar a aplicação de normas da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF³ para realização de transferências voluntárias. Todavia, o mesmo não ocorre em relação a outras normas legais.

Dispõe a Constituição que “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a soberania...” (art. 1º) e que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição” (art. 18). Portanto, a “Federação” é dotada de soberania e os “entes federativos” de autonomia necessária para desempenho das competências que lhes são conferidas.

Por sua vez, os entes federativos se constituem em “pessoas jurídicas de direito público interno” (conforme dispõe o art. 41 da Lei nº 10.406, de 2002), dotadas de autonomia e capacidade de auto-organização, auto-governo e auto-administração. Para o exercício dessas competências, a Carta Política prevê ainda a “separação de Poderes”⁴, que devem ser exercidos de forma independente e harmônica (art.2º e art. 60, §4º, III) a fim de viabilizar a contenção do próprio Poder, assegurar a liberdade dos indivíduos e aumentar a eficiência do Estado.

Não se pode, assim, abstrair a noção de Estado da de pessoa jurídica. O Estado é considerado um ente personalizado, seja no âmbito internacional, seja internamente. Quando se trata da organização político-administrativa, compõem o sistema a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

“Poder” não se confunde com “ente federativo”. Aquele se refere ao exercício de função estatal específica; este representa a própria organização jurídica da coletividade regional para exercício autônomo de parcela de soberania deferida pela Constituição. O Poder é exercido por centro de competência (um órgão sem personalidade jurídica) instituído para desempenho das funções e justamente por isso não responde (não é apenado) individualmente pelo descumprimento de normas legais; o ente federativo, por sua vez, responde diretamente pela atuação de todos os órgãos que o integram como pessoa jurídica.

Dessa forma, dentro das respectivas áreas de atribuição e das competências funcionais, diz-se que os órgãos expressam a vontade da própria pessoa jurídica que compõem, vinculando-a pelos atos manifestados por meio de seus agentes. Justamente por isso, a legislação vigente apena a própria pessoa jurídica (ente federativo), e não um órgão ou Poder, como prevê o art. 43 do Código Civil (Lei nº 10.406, de 2002) que as “pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes ...”. Cabe ainda mencionar entendimento do Superior Tribunal de Justiça quanto à ausência de personalidade jurídica da Câmara de Vereadores:

1. A Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, mas apenas personalidade judiciária, de modo que só pode demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais, entendidos esses como sendo os relacionados ao funcionamento,

¹ Lei nº 12.593, de 18.01.2012.

² Lei nº 12.595, de 19.01.2012.

³ Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000.

⁴ Deve-se esclarecer, contudo, não haver propriamente uma separação de Poderes, mas sim de funções estatais. Isso decorre do fato de o Poder se r sempre uno, independentemente das manifestações de vontade emanadas em nome do Estado, havendo tão-somente a tripartição das funções legislativa, administrativa (ou executiva) e jurisdicional. Tal tripartição impõe o exercício das funções por órgãos distintos, nos termos da Carta Magna e da legislação infraconstitucional.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

autonomia e independência do órgão. (STJ, REsp 730976 / AL; RECURSO ESPECIAL 2005/0037393-9; 2ª Turma; Ministro CASTRO MEIRA; Julg. 12/08/2008; DJe 02/09/2008)

Por fim, deve-se ainda destacar que a mera existência de registro distinto no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) não caracteriza um Poder ou órgão público como pessoa jurídica diversa do ente federativo. A inscrição no CNPJ tem a finalidade de concentrar informações cadastrais de interesse das administrações tributárias dos entes federativos e, assim, permitir a identificação das obrigações tributárias. Por isso, a Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1.005, de 08.01.2010, em seu art. 11, estabelece que *“são também obrigados a se inscrever no CNPJ órgãos públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios, desde que se constituam em unidades gestoras de orçamento”*.

Portanto, apresenta-se em dissonância com a legislação vigente proposta que desconsidere a pessoa jurídica dos entes federativos.

Nesse sentido, a proposição colide com as disposições vigentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012⁵ que regulam a transferência voluntária em relação *“aos entes federados”* (*caput* do art. 37)⁶ e fixam *“o momento da demonstração, por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios, do cumprimento das exigências para a realização da transferência”* (§1º do art. 37)⁷. De fato, ao dispor que a exigência da alínea “a”, IV, do §1º, do art. 25 passe a incidir individualmente em relação a cada Poder do ente federado, desconsiderando a pessoa jurídica, o projeto afigura-se inadequado.

Pelo mesmo motivo, o projeto contraria outros dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF. A citada lei define (art. 1º, §3º, e art. 2º) os órgãos que integram a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo nos conceitos dos entes federados os respectivos Poderes, Tribunais de Contas e Ministério Público. Dessa forma, não há como segregar a parte do todo, como pretendido na proposta.

Ainda em relação à LRF, deve-se destacar o *caput* do art. 25. O referido dispositivo define transferência voluntária como a *“entrega de recursos a outro ente da federação”*. Portanto, a norma está em consonância com a legislação vigente, não permitindo considerar os Poderes de um ente federado separadamente da respectiva pessoa jurídica.

II.2 Mérito

Conforme dispõe o art. 10 da Norma Interna da CFT, nos casos em que couber também à Comissão o exame do mérito da proposição, e for constatada a sua incompatibilidade ou inadequação, o mérito não será examinado pelo Relator. Dessa forma, deixo de apreciar o mérito da proposição em comento.

⁵ Lei nº 12.465, de 12.08.2011..

⁶ Art. 37. O ato de entrega dos recursos correntes e de capital a outro ente da Federação, a título de transferência voluntária, nos termos do art. 25 da LRF, é caracterizado no momento da assinatura do respectivo convênio ou contrato, bem como na assinatura dos correspondentes aditamentos de valor, e não se confunde com as liberações financeiras de recurso, que devem obedecer ao cronograma de desembolso previsto no convênio ou contrato de repasse.

⁷ Art. 37 (...) § 1º A demonstração, por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios, do cumprimento das exigências para a realização de transferência voluntária se dará exclusivamente no momento da assinatura do respectivo convênio ou contrato, ou na assinatura dos correspondentes aditamentos de valor, e deverá ser feita por meio de apresentação, ao órgão concedente, de documentação comprobatória da regularidade ou, a critério do beneficiário, de extrato emitido pelo subsistema Cadastro Único de Convenientes - CAUC do SIAFI, ou por sistema eletrônico de requisitos fiscais que o substitua, disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda - STN/MF..

§ 3º A Secretaria do Tesouro Nacional manterá na internet, para consulta, relação atualizada das exigências para a realização de transferências voluntárias cumpridas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como daquelas exigências que demandam comprovação por parte desses entes



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

II.3 Conclusão

Em face do exposto, **VOTO PELA INADEQUAÇÃO E INCOMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA** do Projeto de Lei Complementar nº 74, de 2011.

Sala da Comissão, em de de 2012

Deputado JÚLIO CÉSAR
Relator