



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 438, DE 2011

“Define condições para a liberação de recursos federais aos Municípios nas hipóteses que especifica.”

AUTOR: Deputado **INOCÊNCIO OLIVEIRA**

RELATORA: Deputado **JOSÉ GUIMARÃES**

I. RELATÓRIO

A proposição em epígrafe, de autoria do Deputado INOCÊNCIO OLIVEIRA, visa estabelecer condições para a realização de transferências voluntárias da União decorrentes de emendas apresentadas por Parlamentares ou por Bancadas no âmbito do Congresso Nacional.

Segundo a justificativa da proposta, a *“obtenção de recursos da União é um processo extremamente burocratizado em que o ente beneficiário precisa comprovar um enorme rol de requisitos que, além de tomar muito tempo, ocupa boa parte dos recursos humanos disponíveis, que são bastante escassos. Uma parte dessa prestação de contas, diga-se de passagem, nem sempre é integralmente justa, porque envolve ações governamentais cuja responsabilidade, a rigor, é do governo federal. Para agilizar a liberação dos recursos consignados no orçamento, a proposta pretende estabelecer que a “liberação para os Municípios seja feita sempre de forma integral”.*

A matéria foi encaminhada à Comissão de Finanças e Tributação, onde fomos honrados, por despacho da Presidência da Comissão, com a designação para relatar a proposta.

Decorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição em pauta.

É o relatório.

II. VOTO

Conforme novo despacho da Presidência da Casa, 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 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.

II.1 Da Adequação Financeira e Orçamentária



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

À luz do Plano Plurianual 2012-2015¹, verifica-se que a medida proposta não conflita com as disposições. Todavia, o mesmo não ocorre em relação aos demais normativos.

As transferências voluntárias são hoje reguladas pela Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF², que estabelece “*normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição*” (art. 1º da LRF). Nesse sentido, dispõe o art. 163 da Lei Fundamental, caber à lei complementar dispor sobre finanças públicas.

Regulando a matéria, a LRF determinou que, além dos requisitos constantes da própria lei complementar, a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) também dispusesse sobre outras condições e exigências para a realização de transferências de recursos a entidades públicas e privadas (cf. art. 4º, I, “f” e art. 25, §1º), bem como sobre a possibilidade de limitação de empenho e de movimentação financeira no caso de frustração de receita (cf. art. 9º).

Entretanto, ao impedir o parcelamento nas transferências realizadas às instituições financeiras e ainda obrigar o repasse desses recursos, em até dois dias, aos municípios, a proposta afastou a possibilidade de aplicação da LRF e da LDO³ em caso de frustração de receita. Portanto, o Projeto de Lei deve ser considerado **incompatível**, em termos financeiros e orçamentários, por conflitar com a LRF e a LDO.

Além disso, a proposta pretende conferir uma obrigatoriedade de liberação que as transferências voluntárias não possuem, colidindo novamente com dispositivos da LRF e da LDO⁴. De fato, a justificativa da proposta menciona que “*assim, quando os recursos estão finalmente garantidos no orçamento, as liberações feitas durante a execução orçamentária parecem obedecer a algum perverso mecanismo de doses homeopáticas, em que cada parcela liberada não passa de um insignificante percentual do total aprovado*”. Assim, por colidir com a legislação vigente, a proposta é **incompatível**.

Tampouco se mostra em consonância com a LRF e a LDO a exigência de utilização de instituições financeiras. Como já mencionado, trata-se de transferência voluntária, havendo previsão na Lei de Responsabilidade Fiscal no sentido de que as exigências para tais transferências sejam as estabelecidas na própria lei complementar e as que vierem a ser fixadas nas leis de diretrizes orçamentárias (LDO), como se observa a seguir:

“Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, 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.

§1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:”

¹ Lei nº 12.593, de 2012.

² Lei Complementar nº 101, de 2000.

³ Lei nº 12.708, de 2012 (art. 49).

⁴ Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 (Lei nº 12.708, de 2012) e Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012 (Lei nº 12.465, de 2011).



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Dessa forma, não cabe a legislação ordinária estabelecer novas exigências para realização de transferências voluntárias, mostrando-se **inadequado** projeto de lei ordinária nesse sentido.

Por fim, importa destacar que o projeto pretende tornar obrigatória a utilização do chamado contrato de repasse. Prevê a proposta que, *“no caso de transferências voluntárias decorrentes de emendas apresentadas por parlamentares e bancadas, os recursos sejam transferidos a instituição financeira responsável pelo total consignado em orçamento, sem parcelamentos, que deverá repassá-los em até dois dias úteis aos municípios”*. Atualmente, existem basicamente dois instrumentos administrativos utilizados para viabilizar a realização de transferências voluntárias: a) convênio com execução financeira direta; e b) convênio com execução financeira por intermédio de contrato de repasse.

No âmbito federal, o convênio é definido como *“instrumento que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto, atividade ou evento de interesse recíproco com duração certa, em regime de mútua cooperação”* (art. 1º, caput, e § 1º, I, da IN nº 01/97 – STN⁵). Conceito que foi mantido, em linhas gerais, pelo Decreto nº 6.170⁶ de 2007, e pela Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

No convênio com execução direta, a transferência ao beneficiário ocorre diretamente; já, no caso de haver contrato de repasse, as transferências são realizadas por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais.

A figura desse contrato foi prevista originalmente na LDO para 1996⁷, mantida nas LDOs subsequentes, ocorrendo a regulamentação por meio do Decreto nº 1.819, de 1996. Esse decreto estabeleceu que *“transferências de recursos da União, consignadas na lei orçamentária anual ou referentes a créditos adicionais para Estados, Distrito Federal ou Municípios, a qualquer título, inclusive sob a forma de subvenções, auxílios ou contribuições, serão realizadas mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, observadas as disposições legais pertinentes, poderiam ser feitas por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais, que atuarão como mandatárias da União”* (arts. 1º e 2º do Decreto).

Hoje, o contrato de repasse conta com regulamentação nos mesmos normativos que disciplinam os convênios e, na LDO para 2013 (Lei nº 12.708, de 2012), é previsto no art. 63:

“Art. 63. As transferências financeiras para órgãos públicos e entidades públicas e privadas serão feitas preferencialmente por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais, que, na impossibilidade de atuação

⁵ Instrução Normativa STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997.

⁶ O art. 1º, §1º, inciso I, do Decreto nº 6.170, 2007, regula o instituto como *“acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;”*

⁷ §4º do art. 18 da Lei nº 9.082, de 25 de julho de 1995 (LDO para 1996).



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

do órgão concedente, poderão atuar como mandatárias da União para execução e supervisão, devendo a nota de empenho ser emitida até a data da assinatura do respectivo acordo, convênio, ajuste ou instrumento congênere.

§ 1º As despesas administrativas decorrentes das transferências previstas no caput poderão constar de categoria de programação específica ou correr à conta das dotações destinadas às respectivas transferências, podendo ser deduzidas do valor repassado ao conveniente, conforme cláusula prevista no correspondente instrumento.”

Portanto, nesses contratos, as agências financeiras oficiais atuam como “*mandatárias da União*” para execução das transferências de recursos da União, a qualquer título, a Estados, Distrito Federal ou Municípios. Para operacionalizar o instrumento, o Ministério concedente firma termo de cooperação com a instituição ou a agência financeira oficial federal escolhida, que passa então a atuar como mandatária da União.

A partir da formalização do termo de cooperação, a transferência dos recursos é efetuada mediante contrato de repasse, do qual constarão os direitos e obrigações das partes, inclusive quanto à obrigatoriedade de prestação de contas perante o Ministério competente para a execução do programa ou projeto.

Como se percebe, o contrato de repasse é um instrumento criado pela LDO como alternativa para permitir a descentralização de atividades dos órgãos concedentes. Portanto, ao tornar obrigatória a utilização do contrato de repasse, o projeto de lei conflita com a flexibilidade almejada pela LDO.

II.2. Do Mérito

Considerando o disposto no art. 10 da Norma Interna da Comissão, não cabe análise de mérito em proposições que apresentem incompatibilidade ou inadequação. Dessa forma, deixamos de analisar o mérito do presente Projeto de Lei.

“Art. 10 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, que registrará o fato em seu voto.”

II.3. Conclusão

Em face do exposto, **VOTAMOS pela INCOMPATIBILIDADE E INADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA do Projeto de Lei nº 438, de 2011.**

Sala da Comissão, em

2013.

DEPUTADO JOSÉ GUIMARÃES
Relator