

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 520, DE 2009 (Apenso PLP nº 154, de 2012)

Estabelece condições para cumprimento de exigências relativas às transferências voluntárias.

Autor: Deputado JAIRO ATAIDE
Relator: Deputado JOÃO MAIA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 520, de 2009, de autoria do ilustre Deputado Jairo Ataide, propõe o acréscimo de art. 25-A à Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, visando não somente a limitar e racionalizar as exigências impostas pelos Órgãos transferidores para a efetivação de transferências voluntárias, como também impor-lhes regras, prazos e obrigações, objetivando evitar soluções de continuidade na execução de convênios e instrumentos afins, e os prejuízos que delas decorrem, tanto para os cofres públicos, como para a população a ser beneficiada.

Pondera o nobre Autor do Projeto principal ser desnecessária a verificação, previamente a cada nova liberação de parcela de recursos, de toda a documentação exigida para celebração de convênios ou instrumentos afins. Em face disso, propõe seja feita, exclusivamente no ato da assinatura dos convênios, a comprovação do cumprimento, pelos Entes beneficiários dos recursos, das seguintes exigências:

- adimplência de tributos, empréstimos e prestações de contas de recebimentos anteriores;

D7FEDDB429

- cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
- encaminhamento das contas para efeito de consolidação; e
- publicação do relatório resumido da execução orçamentária.

Nos termos do *caput* do novo art. 25-A, cujo acréscimo à LRF é proposto pelo PLP nº 520, de 2009, os repasses de recursos relativos a transferências voluntárias permanecerão condicionados à aprovação de relatório de andamento das obras ou de medição da realização dos serviços, conforme cronograma de execução físico-financeira, bem como às exigências hoje estabelecidas nas alíneas “c” e “d” do art. 25, inciso IV da LRF, que dizem respeito à:

- observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, de inscrição em Restos a Pagar, de despesa total com pessoal; e
- previsão orçamentária de contrapartida.

No que tange à imposição de prazo para cumprimento de obrigações pelos Órgãos transferidores dos recursos, assim expõe o nobre Autor do Projeto principal a necessidade da nova normatização proposta para a matéria, em sua Justificação:

“A falta de uma regra que imponha prazos máximos para o cumprimento de providências de responsabilidade dos entes transferidores, por outro lado, acaba gerando desperdícios e acarretando custos inesperados e desnecessários, por manter equipes mobilizadas, contratos em aberto e modificações no ritmo dos trabalhos e até nos objetivos dos empreendimentos.”

Assim, estabelece o Projeto principal prazo de trinta dias, a partir do recebimento de cada relatório de execução, para que o Órgão transferidor se pronuncie sobre sua aprovação, após o que, diante da sua omissão, deverá ser procedida a liberação imediata e automática dos recursos, conforme previsto no convênio ou instrumento congêneres.

D7FEDDB429

Por sua vez, o apenso PLP nº 154, de 2012, pretende tornar obrigatória a liberação de recursos referentes a transferências voluntárias afetas a obras, serviços e compra de equipamentos e outros materiais, sempre que venham a ser licitadas após o empenhamento e a assinatura dos respectivos convênios, contratos e outros instrumentos congêneres.

A matéria está sujeita à apreciação do Plenário, com prioridade no regime de tramitação, e vem a esta Comissão para exame, tanto da sua compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira como de mérito, devendo, a seguir, ser encaminhada à apreciação da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Examinada a matéria sob a ótica das finanças públicas, cabe, preliminarmente, destacar que, a fixação de prazo para que o Órgão transferidor cumpra as obrigações assumidas por ocasião da assinatura do convênio ou instrumento congénere, em absoluto constitui alteração da natureza da transferência, de voluntária para obrigatória, pois, na verdade, a voluntariedade do ato cessa no exato momento em que é assumida formalmente a obrigação de efetivar a transferência, observadas as condições e prazos pactuados.

O que não se pode mais ignorar é que a Entidade beneficiária assume obrigações e responsabilidades, perante fornecedores, executores e, principalmente, perante a população beneficiária, como decorrência inelutável da assinatura do convênio, sendo, ainda, de destacar que dessas obrigações outras decorrem, assumidas em cadeia, por executores de obras ou serviços e respectivos fornecedores.

Portanto, não pode vir o Órgão transferidor, de um momento para outro, e simplesmente declarar que não dispõe de mais recursos para cumprir as obrigações que assumiu formalmente, causando, com essa atitude, a paralisação de serviços ou obras e, quase sempre, grandes

* D7FEDDB429*

prejuízos para o Ente beneficiário, para os executores e, principalmente, para a própria população.

Julgamos, portanto, que deixar de manifestar-se sobre relatórios de obras já executadas ou sobre serviços já realizados, procrastinando indefinidamente liberações de recursos, procedimento profundamente condenável, que está mesmo a exigir coibição na Lei de Responsabilidade Fiscal, pois obrigações têm tanto a Entidade beneficiária como o Órgão transferidor, que não pode mais ser considerado destituído de responsabilidades e obrigações na fase de execução de convênios e instrumentos congêneres.

Tenham-se, ainda, presentes os casos, não raros, em que a fiscalização da conclusão de uma obra é realizada vários ANOS após a data em que esta ocorre, quando o Município já fez modificações e adaptações no projeto original, ditadas por necessidades que somente a utilização do prédio aponta.

Nesses casos, o absurdo resultado da fiscalização, efetuada fora de qualquer prazo razoável, costuma ser pela não aprovação da obra, por estar em desacordo com o projeto original, desconsiderando o fato de que errado e contrário ao interesse público é fazer a vistoria fora do prazo e não corrigir ao longo do tempo defeitos de projeto.

Os Projetos ora examinados tratam, portanto, de exigir seriedade e responsabilidade do Órgão transferidor dos recursos e de lhe impor o cumprimento das obrigações assumidas.

Ressalve-se que, evidentemente, em casos excepcionais de total impossibilidade de cumprir aquilo a que se obrigou um dos convenientes, permanecerá válido o último recurso - previsto, como regra geral, em cláusula de todos os convênios ou instrumentos congêneres -, à sua denúncia, rescisão ou extinção pelo Órgão transferidor.

Cabe-nos apreciar a conformidade da proposição com a legislação orçamentária, especialmente no tocante à sua compatibilidade e adequação ao plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, bem assim à Lei de Responsabilidade Fiscal e às normas desta Comissão pertinentes à matéria.

D7FEDDB429

À luz do Plano Plurianual aprovado para 2012-2015¹ e do Orçamento Anual para 2013² verifica-se que as proposições sob exame não apresentam incompatibilidade ou inadequação, uma vez que visam tão-somente regulamentar formas e condições para cumprimento de exigências na liberação de transferências voluntárias.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013³ prevê em seu art. 58⁴ que o “*ato de entrega dos recursos é caracterizado no momento da assinatura do respectivo convênio ou contrato*” e que as “*liberações financeiras obedecem ao cronograma de desembolso previsto no convênio ou contrato de repasse*”. Portanto, em relação a tal dispositivo, as proposições não encontram óbice na lei de diretrizes vigente.

A compatibilidade do Projeto principal com a LRF, como não poderia deixar de ser, é completa e absoluta, decorrente de sua própria natureza, pois seria obviamente despropositado sequer aventar a incompatibilidade do projeto com a própria lei que visa alterar, ainda mais em se tratando de dispositivo que lhe é acrescentado para aprimorar o texto vigente.

Quanto à LDO, tenha-se presente que se deve submeter ao que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tenha-se presente que transferências voluntárias são, em regra, reguladas por convênios que, segundo Carlos Ari Sundfeld, “*são atos bilaterais por meio dos quais as pessoas jurídicas de direito público ajustam a conjugação de esforços para a consecução de objetivos comuns, facultada a denúncia unilateral a qualquer tempo*”⁵. Aspecto que foi também considerado pelas normas infralegais⁶ que regularam o instrumento no âmbito federal quando previram a possibilidade de denúncia do referido ato administrativo. Assim, cabe ao órgão transferidor repassar os recursos inerentes às obrigações contraídas até o momento da denúncia, rescisão ou extinção do instrumento⁷.

¹ Lei nº 12.593, de 18.01.2012.

² Lei nº 12.798, de 04.04.2013.

³ Lei nº Lei nº 12.708, de 17.08.2012.

⁴ Art. 58. 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 Lei de Responsabilidade Fiscal, 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.

⁵ SUNDFELD, Carlos Ari, Licitação e Contrato Administrativo, 2^a ed., p. 198.

⁶ Vide Portaria Interministerial nº Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e do Controle e da Transparência.

⁷ Vide art. 80 da Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011.

D7FEDDB429

Todavia, a fim de prever a possibilidade de limitação de empenho e de movimentação financeira ante a situação de frustração de receitas ao longo do exercício, prevista no art. 9º da LRF e também nas leis de diretrizes orçamentárias, apresentamos, no anexo Substitutivo à proposição principal, dispositivo que ressalva tal situação (art. 25-A, § 3º, parte final, da LRF).

Em Substitutivo anexo, de nossa autoria, buscamos ressalvar as situações de limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da LRF, sendo que, nos casos de denúncia, rescisão ou extinção do instrumento administrativo pelo órgão transferidor, evidentemente despicienda se faz qualquer menção no texto legal a obrigações nesses casos não mais existentes.

Por fim, cabe mencionar que a proposta deixa de contemplar as transferências a entidades privadas, o que buscamos corrigir no Substitutivo de nossa autoria, acrescentando art. 28-A à LRF, com isso, uniformizando os textos legais sobre essa matéria, tendo em vista que, nos termos do art. 55, § 8º, da LDO/2013, disposições e procedimentos afetos a transferências voluntárias aplicam-se também ao setor privado.

De todo o exposto, nosso entendimento é no sentido de que o PLP 520, de 2009, nos termos do Substitutivo anexo, de nossa autoria, atenderá plenamente os requisitos de conveniência e oportunidade que recomendam sua aprovação.

Por sua vez, o apenso PLP nº 154, de 2012, pretende tornar obrigatória a liberação de recursos referentes a transferências voluntárias afetas a obras, serviços e compra de equipamentos e outros materiais, sempre que venham a ser licitadas após o empenhamento e a assinatura dos respectivos convênios, contratos e outros instrumentos congêneres. Pelos motivos anteriormente mencionados - *possibilidade de limitação de empenho e de movimentação financeira, bem como a possibilidade de denúncia, rescisão ou extinção do instrumento administrativo pelo órgão transferidor* – a proposta em comento mostra-se incompatível e inadequada orçamentária e financeiramente, o que nos leva a não emitir pronunciamento sobre o seu mérito.

Pelas razões expostas, votamos pela adequação e compatibilidade orçamentária e financeira do Projeto de Lei Complementar nº

D7FEDDB429

D7FEDDB429

520, de 2009, e pela incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei Complementar nº 154, de 2012. Quanto ao mérito, somos pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 520, de 2009, nos termos do Substitutivo anexo, de nossa autoria. Por fim, deixamos de nos manifestar sobre o mérito do Projeto de Lei Complementar nº 154, de 2012, em face de sua incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira.

Sala da Comissão, em _____ de 2013.

Deputado JOÃO MAIA
Relator

D7FEDDB429

D7FEDDB429

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 520, DE 2009

Acrescenta arts. 25-A e 28-A à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar visa a alterar a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para estabelecer prazo e obrigações a serem observados para efetivação de transferências voluntárias de recursos, tanto pelos entes transferidores como pelos beneficiários, entre estes incluídos os do setor privado.

Art. 2º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

“Art. 25-A. A comprovação do cumprimento das exigências previstas no art. 25, § 1º, inciso IV, alíneas a e b, no art. 51, § 1º, e no art. 52, *caput*, desta Lei Complementar, será exigido exclusivamente no ato da assinatura de convênios ou instrumentos administrativos congêneres.

§ 1º A efetivação, pelo ente transferidor, da movimentação financeira de parcela de recursos conforme cronograma de execução físico-financeiro, nos termos pactuados, será precedida de apresentação, pelo ente beneficiário, de relatório de andamento das obras ou de medição da realização dos serviços.

§ 2º Ressalvadas as hipóteses de denúncia, rescisão ou extinção do convênio ou instrumento administrativo

D7FEDDB429

D7FEDDB429

congênero firmado, terá o ente transferidor, a partir da data de recebimento do relatório a que se refere o § 1º deste artigo, prazo máximo de trinta dias para executar as seguintes tarefas:

- I - analisar o relatório;
- II - verificar a execução da obra ou serviço, inclusive mediante fiscalização *in loco*, se necessário;
- III - aprovar, ou não, o relatório;
- IV - em caso de aprovação do relatório, efetivar a liberação e transferência da parcela dos recursos, conforme cronograma de execução físico-financeiro, mediante depósito em conta do ente beneficiário, nos termos pactuados.

§ 3º Caso o ente transferidor não execute, total ou parcialmente, uma ou mais das tarefas listadas nos incisos I, II e III do § 2º deste artigo, efetivará, de qualquer forma, imediata e automaticamente, a liberação e transferência da parcela de recursos devida, conforme cronograma de execução físico-financeiro, mediante depósito em conta do ente beneficiário, nos termos pactuados, observado o disposto no art. 9º desta Lei Complementar.” (NR)

“Art. 28-A. Aplicam-se às transferências de recursos para o setor privado as disposições do Capítulo V desta Lei Complementar, inclusive as referentes a exigências, formas de comprovação e de repasses.” (NR)

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor no primeiro dia do exercício financeiro imediatamente subsequente ao de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, em de de 2013.

**Deputado JOÃO MAIA
Relator**

D7FEDDB429