



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

N.º 21-A, DE 2007

(Do Sr. Paulo Rubem Santiago)

Veda transferências voluntárias provenientes de emendas parlamentares, quando destinadas a entidades privadas sob controle ou gestão de parentes de parlamentares; tendo pareceres: da Comissão de Finanças e Tributação, pela adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo (relator: DEP. SILVIO COSTA); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste e do substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação (relator: DEP. ROBERTO MAGALHÃES).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição sujeita à apreciação do Plenário

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II – Na Comissão de Finanças e Tributação:

- parecer do relator
- substitutivo oferecido pelo relator
- parecer da Comissão

III - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- parecer do relator
- parecer da Comissão
- voto em separado

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei Complementar restringe as hipóteses de transferências voluntárias, como previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, quando provenientes de emendas parlamentares.

Art. 2º Acrescente-se ao art. 26 da LRF o seguinte parágrafo 3º:

“Art. 26...

...

§ 3º É vedada a transferência voluntária de recursos a entidades privadas, objeto de emenda parlamentar, quando ficar comprovado que a referida entidade estiver sob controle – direto ou indireto – ou gestão de parente de parlamentar, da forma que vier a ser definida em Resolução do respectivo Poder Legislativo.”

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Sucessivas denúncias, comprovadas por investigações, têm manchado a imagem do Poder Legislativo. Entre as mais freqüentes, destacam-se a prática de nomeações de parentes – já coibida em tempo oportuno pelo Congresso Nacional – e a apresentação de emendas de que resultem vantagens pessoais e familiares aos parlamentares.

A moralidade e impessoalidade, a par da eficiência, são princípios que devem nortear as ações da Administração Pública.

A apresentação de emendas ao orçamento público é uma prerrogativa democrática, que pode contribuir para o aperfeiçoamento dos projetos encaminhados pelo Poder Executivo, e que não deve – ou não precisa – ser eliminada, desde que assegurados o interesse público e atendidas as justas reivindicações das bases eleitorais de cada parlamentar.

Neste sentido, e com vistas à melhoria do desempenho das funções legislativas, impõe-se não haver dúvida quanto à lisura das propostas dos membros dos Parlamentos, eliminando-se possíveis iniciativas que venham a beneficiar – direta ou indiretamente – a pessoa ou familiares mais próximos do senador, deputado ou vereador.

A proposta oferecida aos Pares permite prevenir eventuais tentativas de desvios de conduta nos casos de emendas relativas a transferências voluntárias destinadas a entidades privadas, deixando a critério de cada Casa Legislativa a incumbência de definir, mediante ato próprio, as condições restritivas aplicáveis às situações concretas passíveis de ocasionar desvirtuamento no uso dos recursos públicos.

Sala das Sessões, em 13 de março de 2007

Deputado PAULO RUBEM SANTIAGO

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI
--

LEI COMPLEMENTAR N.º 101, DE 4 DE MAIO DE 2000

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar

.....

CAPÍTULO VI
DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA O SETOR PRIVADO

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 1º O disposto no caput aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípuas, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

Art. 27. Na concessão de crédito por ente da Federação a pessoa física, ou jurídica que não esteja sob seu controle direto ou indireto, os encargos financeiros, comissões e despesas congêneres não serão inferiores aos definidos em lei ou ao custo de captação.

Parágrafo único. Dependem de autorização em lei específica as prorrogações e composições de dívidas decorrentes de operações de crédito, bem como a concessão de empréstimos ou financiamentos em desacordo com o *caput*, sendo o subsídio correspondente consignado na lei orçamentária.

.....

**PUBLICAÇÃO DOS PARECERES DAS COMISSÕES DE FINANÇAS E
 TRIBUTAÇÃO E DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

I – RELATÓRIO

A proposição em epígrafe, de autoria do ilustre Deputado Paulo Rubem Santiago, pretende alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal para impedir a destinação de recursos públicos referentes a dotação objeto de emenda parlamentar à Lei Orçamentária, para entidades privadas que, comprovadamente, estejam sob controle ou gestão diretos ou indiretos de parentes de parlamentares, na forma a ser especificada por Resolução do Poder Legislativo.

Sustenta o autor que “a proposta oferecida (...) permite prevenir eventuais tentativas de desvios de conduta nos casos de emendas relativas a transferências (...) destinadas a entidades privadas, deixando a critério de cada Casa Legislativa a incumbência de definir, mediante ato próprio, as condições restritivas aplicáveis às situações concretas passíveis de ocasionar desvirtuamento no uso dos recursos públicos”.

Encaminhado inicialmente a esta Comissão, o Projeto de Lei Complementar n.º 21/2007, após ser por nós analisado quanto à adequação orçamentária e financeira e ao mérito, será encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação.

Verifica-se que a medida proposta não colide com as normas orçamentárias vigentes, apresentado-se, inclusive, em sintonia com a LDO – assim como em várias de suas edições anteriores –, que já restringe, em seu art. 36, § 5.º, a alocação de recursos em entidades privadas das quais membros do Poder Legislativo de qualquer esfera do governo, ou respectivos cônjuges ou companheiros, sejam proprietários, controladores ou diretores.

Quanto ao impacto orçamentário e financeiro da proposição, se este houver, será sempre pelo lado da economia de recursos, em face de vedar a execução de dotações enquadradas na situação já descrita.

No que toca ao mérito, deve-se notar, inicialmente, impropriedade terminológica quando a proposição faz referência a transferências voluntárias. Estas são tratadas pelo art. 25 da LRF e referem-se à 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. Não se aplica, portanto, a entidades privadas, tratadas no art. 26 da mesma Lei Complementar. Sendo assim, esta Relatoria entendeu ser a correção da mencionada imprecisão formal na forma de um substitutivo.

No mais, só temos a enaltecer a presente iniciativa, sobretudo em uma conjuntura em que sucessivas denúncias, comprovadas por investigações, têm manchado a imagem do Poder Legislativo.

Como bem ressaltou o autor, “a moralidade e impessoalidade, a par da eficiência, são princípios que devem nortear as ações da Administração Pública. A apresentação de emendas ao orçamento público é uma prerrogativa

democrática, que pode contribuir para o aperfeiçoamento dos projetos encaminhados pelo Poder Executivo, e que não deve – ou não precisa – ser eliminada, desde que assegurados o interesse público e atendidas as justas reivindicações das bases eleitorais de cada parlamentar”.

Neste sentido, e com vistas à melhoria do desempenho das funções legislativas, impõe-se não haver dúvida quanto à lisura das propostas dos membros dos Parlamentos, eliminando-se possíveis iniciativas que venham a beneficiar – direta ou indiretamente – a pessoa ou familiares mais próximos do senador, deputado ou vereador.

Diante do exposto, somos pela adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei Complementar n.º 21, de 2007, e, no mérito, por sua aprovação nos termos do substitutivo ora apresentado.

Sala da Comissão, em 20 de junho de 2007.

Deputado Sílvio Costa
Relator

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 21, DE 2007

Veda a destinação ao setor privado de recursos públicos referentes a dotações provenientes de emendas parlamentares, quando destinadas a entidades privadas sob controle ou gestão de parentes de parlamentares.
O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º Esta Lei Complementar restringe as hipóteses de destinação de recursos públicos ao setor privado, como previsto na Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, quando referentes a dotações provenientes de emendas parlamentares.

Art. 2º Acrescente-se ao art. 26 da LRF o seguinte § 3.º:

“Art. 26

.....

§ 3.º É vedada a destinação a que se refere o caput se,

cumulativamente, a dotação a que se refere a destinação tiver sido incluída por emenda parlamentar, e, membro do Poder Legislativo ou respectivo cônjuge, ou companheiro, ou parente até o segundo grau civil, for proprietário, controlador ou diretor da entidade beneficiada, nos termos de Resolução do Poder Legislativo de cada ente da Federação.”

Art. 3.º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 20 de junho de 2007.

Deputado Sílvio Costa
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, opinou, unanimemente, pela adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 21/07, com Substitutivo, nos termos do parecer do relator, Deputado Silvio Costa.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Virgílio Guimarães, Presidente; Eduardo Cunha, Antonio Palocci e Pedro Eugênio, Vice-Presidentes; Alfredo Kaefer, Arnaldo Madeira, Carlos Melles, Fábio Ramalho, Félix Mendonça, Fernando Coruja, Filipe Pereira, Guilherme Campos, João Magalhães, José Carlos Aleluia, José Pimentel, Júlio Cesar, Luciana Genro, Luiz Carlos Hauly, Luiz Carreira, Manoel Junior, Marcelo Almeida, Max Rosenmann, Mussa Demes, Rocha Loures, Silvio Costa, Silvio Torres, Vignatti, Bilac Pinto, Carlos Willian, Colbert Martins, Mário Heringer, Nelson Bornier e Zonta.

Sala da Comissão, em 8 de agosto de 2007.

Deputado VIRGÍLIO GUIMARÃES
Presidente

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 21, de 2007, em exame, restringe as hipóteses de transferências voluntárias como previsto na Lei Complementar (LC) nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, quando provenientes de emendas parlamentares, vedando-as a entidades

privadas quando ficar comprovado que essas estejam sob controle – direto ou indireto – ou gestão de parente de parlamentar, da forma que vier a ser definida em Resolução do respectivo Poder Legislativo”.

Argumenta o autor do Projeto que sucessivas denúncias, comprovadas por investigações, têm manchado a imagem do Poder Legislativo e que, entre as mais freqüentes, destacam-se a prática de nomeações de parentes – já coibida em tempo oportuno pelo Congresso Nacional – e a apresentação de emendas ao orçamento público de que resultem vantagens pessoais e familiares aos parlamentares.

Citando a moralidade, a impessoalidade e a eficiência como princípios que devem nortear as ações da Administração Pública, conclui que a apresentação de emendas parlamentares ao orçamento público é uma prerrogativa democrática que:

- a) pode contribuir para o aperfeiçoamento dos projetos encaminhados pelo Poder Executivo;
- b) não deve – ou não precisa – ser eliminada, desde que assegurados o interesse público e atendidas as justas reivindicações das bases eleitorais de cada parlamentar; e
- c) não haja dúvidas quanto à lisura das propostas, eliminando-se possíveis iniciativas que venham a beneficiar – direta ou indiretamente – a pessoa ou familiares mais próximos do senador, deputado ou vereador.

A Comissão de Finanças e Tributação (CFT) aprovou, por unanimidade, o parecer do Relator, Deputado SÍLVIO COSTA, pela adequação financeira e orçamentária, e, no mérito, pela aprovação, com Substitutivo.

O Substitutivo da CFT retifica a expressão “transferências voluntárias”, constante do Projeto, para “dotações provenientes de emendas parlamentares”, e define o grau de parentesco que se pretende atingir com a proposição, além de adequar a ementa à essas alterações.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

De acordo com a alínea “a” do inciso IV do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), compete à esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) a análise de projetos, emendas e substitutivos submetidos à Câmara e suas Comissões, sob o ponto de vista da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Quanto à constitucionalidade formal e material, nada a objetar, pois a proposição não possui vícios de competência – que é da União, concorrente com os estados e municípios (art. 24 da CF) – nem de iniciativa legislativa (art. 61 da CF) e nem contraria preceitos ou princípios constitucionais.

Ao retificar a terminologia empregada no texto do PL nº 21, de 2007, definindo o grau de parentesco que a proposição pretende atingir e adequando a ementa a essas alterações, o Substitutivo proposto pela CFT já repara vícios de juridicidade e técnica legislativa.

O texto proposto pelo Substitutivo, inclusive, já vem constando das últimas leis de diretrizes orçamentárias (LDO), de edição anual. Agora aperfeiçoado pela definição do grau de parentesco, o seu acréscimo ao art. 26 da Lei nº 101, de 2004 – Lei de Responsabilidade Fiscal –, que trata também da destinação de recursos públicos para o setor privado, confere-lhe perenidade no ordenamento jurídico vigente no País.

Isso posto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do PL nº 21, de 2007, na forma do Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação.

Sala da Comissão, em 10 de outubro de 2007.

Deputado ROBERTO MAGALHÃES

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei Complementar nº 21/2007 e do Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Roberto Magalhães. O Deputado Regis de Oliveira apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Eduardo Cunha - Presidente, Ayrton Xerez, Benedito de Lira, Bruno Araújo, Bruno Rodrigues, Colbert Martins, Edson Aparecido, Fábio Ramalho, Flávio Dino, Francisco Tenorio, Geraldo Pudim, Gonzaga Patriota, Índio da Costa, João Campos, José Eduardo Cardozo, José Genoíno, Joseph Bandeira, Leonardo Picciani, Magela, Marcelo Guimarães Filho, Marcelo Itagiba, Marcelo Ortiz, Maurício Quintella Lessa, Mauro Benevides, Mauro Lopes, Mendonça Prado, Moreira Mendes, Nelson Pellegrino, Nelson Trad, Neucimar Fraga, Odair Cunha, Paes Landim, Paulo Magalhães, Regis de Oliveira, Roberto Magalhães, Sandra Rosado, Sérgio Brito, Silvinho Peccioli, Solange Amaral, Valtenir Pereira, Vicente Arruda, Vilson Covatti, Waldir Neves, Wilson Santiago, Wolney Queiroz, Antonio Carlos Magalhães Neto, Antonio Carlos Pannunzio, Arnaldo Faria de Sá, Carlos Willian, Chico Lopes, Eduardo Valverde, Fernando Coruja, George Hilton, Hugo Leal, José Pimentel, Luciano Pizzatto, Luiz Couto, Maria do Rosário, Pinto Itamaraty, Ricardo Barros e Ricardo Tripoli.

Sala da Comissão, em 4 de março de 2008.

Deputado EDUARDO CUNHA

Presidente

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA

I - Relatório

O presente Projeto, de autoria do Deputado Paulo Rubem Santiago, visa alterar a redação do art. 26, da Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, com o objetivo de **impedir a destinação de recursos públicos, provenientes de dotação objeto de emenda parlamentar à Lei Orçamentária, às entidades privadas que estejam sob o controle ou gestão direto ou indireto de parentes de parlamentares.**

O nobre Deputado Paulo Rubem Santiago pretende com a presente proposta **dificultar o favorecimento pessoal ou de parentes de parlamentares, fato que causa imensurável desgaste à imagem do Poder Legislativo.**

Este **Projeto foi aprovado pela Comissão de Finanças e Tributação**, nos termos do Substitutivo apresentado pelo insigne Deputado Relator Sílvio Costa.

Finalmente, o eminente Deputado Relator Roberto Magalhães **votou pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto em tela**, na forma do Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação.

É o relatório.

II - Voto

O Projeto em discussão está em perfeita sintonia com o art. 37, da Constituição Federal, **que submete os atos da administração pública direta e indireta dos Poderes da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios ao princípio da moralidade.**

Artigo 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência... (grifei)

Conforme lição ministrada por Maria Sylvia Zanella di Pietro¹:

O princípio da moralidade exige da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a idéia comum de honestidade. Além de previsto nos artigos 37, caput, e 5º, LXXIII, da Constituição, o Decreto-lei nº. 2.300 o incluía no artigo 3º, com o nome de princípio da probidade, que nada mais é do que honestidade no modo de proceder. (grifei)

A atividade do parlamentar deve ser pautada por **critérios éticos**. O político deve decidir não somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, **mas principalmente entre o honesto e o desonesto.**

Indiscutivelmente, a destinação de recursos públicos às entidades privadas, que estejam sob controle ou gestão de parentes de parlamentares, **constitui ato de improbidade administrativa**, principalmente, porque desrespeita o interesse público que deve nortear a atividade política.

Portanto, digna dos maiores encômios a iniciativa do Deputado Paulo Rubem Santiago, que, preocupado com a imagem institucional e a defesa dos interesses da coletividade, **estabelece restrições à atividade parlamentar.**

Por outro lado, compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a análise de projetos, emendas e substitutivos submetidos à Câmara e suas Comissões, **sob o ponto de vista da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, nos termos da alínea “a”, do inciso IV, do art. 32, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.**

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2000, pág. 244.

No que tange à constitucionalidade formal e material, nada a objetar, pois a proposição **não possui vícios de competência** – que é da União, concorrente com os Estados e Municípios (art. 24, da CF) – nem de iniciativa legislativa (art. 61, da CF) e **nem contraria preceitos ou princípios constitucionais**.

No que se refere à juridicidade, conforme ficou demonstrado, **a proposição está em consonância com o ordenamento jurídico vigente**, não havendo nenhum impedimento à sua aprovação.

Igualmente, **a técnica legislativa empregada no projeto de lei complementar em exame revela-se apropriada**, com as alterações sugeridas pelo Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação, que **além de utilizar terminologia jurídica mais adequada à situação que se deseja disciplinar, define o grau de parentesco que a proposição pretende atingir**.

À luz de todo o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, e boa técnica legislativa do **Projeto de Lei Complementar nº 21/2007, na forma do Substitutivo da Comissão de Finanças e Tributação**.

Sala da Comissão, em 06 de novembro de 2007.

Deputado Regis de Oliveira

FIM DO DOCUMENTO
