

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



CONTRAPARTIDAS FINANCEIRAS NA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS À CONTA DO OGU

MARCOS TADEU NAPOLEÃO DE SOUZA

Consultor Legislativo da Área IV

Finanças Públicas

NOVEMBRO/2007

NOTA TÉCNICA

© 2007 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

CONTRAPARTIDA FINANCEIRA EM CONVÊNIOS NA LIBERAÇÃO DE RECURSOS À CONTA DO OGU

A presente nota técnica destaca os procedimentos a serem observados na celebração de convênios entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para a liberação de recursos à conta do Orçamento Geral da União – OGU, a título de transferências voluntárias. A nota técnica é elaborada como resposta a uma polêmica levantada em alguns ministérios, associada ao entendimento de que a contrapartida em convênios celebrados à conta de recursos das transferências voluntárias deve ser sempre em recursos financeiros.

Neste contexto, a nota técnica destacará os aspectos relacionados com as regras contidas na lei de diretrizes orçamentárias sobre contrapartidas financeiras exigidas aos entes beneficiados na celebração de convênios com os órgãos concedentes na esfera federal de governo.

O conceito de transferências voluntárias está consagrado no art. 25 da Lei Complementar n.º 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, segundo o qual 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.

O § 1º do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece as exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição, qual seja: é vedada a transferência voluntária de recursos pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.¹

¹ Ives Gandra, em “Comentários à Constituição do Brasil, obra em parceria com Celso Ribeiro Bastos, considera a medida profilática, colimando não abrir espaços à gestão temerária dos serviços públicos nas esferas subnacionais de governo. Parece-nos, no entanto, incompleta a regra constitucional do art. 167, X, ao vedar apenas transferências voluntárias, por parte da União ou dos Estados aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para pagamento de despesas com pessoal. Pode-se contornar a vedação prevista no art. 167, X, por meio da simples alteração formal na modalidade de transferência – de voluntária para uma transferência legal.

III - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

A contrapartida financeira nos casos de celebração de convênios, à conta de transferências voluntárias, está, pois, prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, cabendo ainda à lei de diretrizes orçamentárias regulamentar a matéria e especificar a natureza e o montante da contrapartida financeira exigida dos convenientes em cada caso. Entende-se como conveniente órgão ou entidade da administração pública direta e indireta, de qualquer esfera de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio (Decreto n.º 6.170, de 25 de julho de 2007)

Modificações no texto da lei de diretrizes orçamentárias são de iniciativa privativa do Presidente da República.

A liberação de recursos à conta do orçamento corrente está disciplinada pela Lei n.º 11.439, de 29 de dezembro de 2006 (LDO/2007). Nada obstante, procuraremos abordar a matéria, levando-se em conta o que diz a Lei n.º 11.514, de 13 de agosto de 2007, que estabelece as diretrizes orçamentárias para a elaboração e execução do orçamento do próximo ano. No anexo que acompanha esta nota técnica procuramos estabelecer uma comparação entre as leis de diretrizes orçamentárias para 2007 e 2008, no que diz respeito ao tratamento dado às transferências voluntárias à conta do Orçamento Geral da União. Pode-se perceber que o texto é praticamente o mesmo, alterando-se apenas a disposição dos artigos e parágrafos das duas leis que disciplinam a liberação das transferências voluntárias.

Em função do disposto acima, vamos destacar do anexo acima referido apenas o que dizem as leis de diretrizes sobre contrapartidas financeiras dos convenientes na celebração de convênios associados ao recebimento de recursos do Orçamento Geral da União à conta de transferências voluntárias.

CONTRAPARTIDAS FINANCEIRAS NA LDO (TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS)

LDO 2007 - LEI N.º 11.439/06	LDO 2008 - LEI N.º 11.514/07	COMENTÁRIOS
<p>Art. 45. As transferências voluntárias, conforme definidas no caput do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000, dependerão da comprovação, por parte do convenente, até o ato da assinatura do instrumento de transferência, <u>de que existe previsão de contrapartida na lei orçamentária do Estado, Distrito Federal ou Município.</u></p> <p>§ 1º A contrapartida será estabelecida em termos percentuais do valor previsto no instrumento de transferência voluntária, considerando-se a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada e seu Índice de Desenvolvimento Humano, tendo como limite mínimo e máximo:</p>	<p>Art. 43. As transferências voluntárias, conforme definidas no caput do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000, dependerão da comprovação, por parte do convenente, até o ato da assinatura do instrumento de transferência, <u>de que existe previsão de contrapartida na lei orçamentária do Estado, Distrito Federal ou Município.</u></p> <p>§ 1º A contrapartida será estabelecida em termos percentuais do valor previsto no instrumento de transferência voluntária, considerando-se a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada e seu Índice de Desenvolvimento Humano, tendo como limite mínimo e máximo:</p>	<p>Vê-se na leitura da parte final sublinhada dos dispositivos que há uma menção formal à necessidade de se incluir no orçamento do convenente a previsão da contrapartida financeira da ação a ser apoiada com recursos de uma transferência voluntária.</p> <p>A Lei de Diretrizes Orçamentárias não faz menção à natureza da contrapartida financeira nos convênios celebrados entre a União e os demais entes públicos.</p>
I – Para os Municípios:	I – Para os Municípios:	Vê-se que em todos os casos há necessidade de contrapartida financeira por parte do convenente, ainda que em patamares mais baixos em relação ao orçamento de cada ação a ser financiada com recursos do orçamento da União.
<p>a) 1% (um por cento) e 3% (três por cento), para Municípios com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM abaixo de 0,600 ou localizados na faixa de fronteira; (VETADO)</p> <p>Vetou-se a alínea “a” porque ela induz ao entendimento de que se aplicam os percentuais a todos os Municípios na faixa de fronteira, independentemente do IDHM e do número de habitantes, o que não justifica tratamento diferenciado em relação aos Municípios de mesmo porte em outras regiões. Ressalte-se que os Municípios com até 25 mil habitantes, com IDHM abaixo de 0,600 ou localizados na faixa de fronteira das regiões mais carentes do País, já mereceram um tratamento privilegiado, conforme disposição constante do inciso IV do § 2º do mesmo art. 45, no momento em que se estabeleceu a possibilidade de redução do valor da contrapartida por ato do titular do órgão concedente</p>		
<p>b) 3% (três por cento) e 5% (cinco por cento), para os demais Municípios com até 25.000 (vinte e cinco mil) habitantes;</p>	<p>a) 3% (três por cento) e 5% (cinco por cento), para Municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;</p>	Foram mantidos os percentuais e ampliou-se o leque de Municípios para o próximo ano.
<p>c) 5% (cinco por cento) e 10% (dez por cento), para os demais Municípios localizados nas áreas da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE e da Agência de</p>	<p>b) 5% (cinco por cento) e 10% (dez por cento), para Municípios acima de 50.000 (cinquenta mil) habitantes localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento</p>	

Desenvolvimento da Amazônia – ADA e na Região Centro-Oeste;	Regional - PNDR, nas áreas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e na Região Centro-Oeste;	
d) 20% (vinte por cento) e 40% (quarenta por cento), para os demais;	c) 10% (dez por cento) e 40% (quarenta por cento), para os demais;	
II - Estados e o Distrito Federal:	II - Estados e o Distrito Federal:	Vê-se também que em todos os casos há necessidade de contrapartida financeira por parte do conveniente, ainda que em patamares mais baixos em relação ao orçamento de cada ação a ser financiada com recursos do orçamento da União.
a) 10% (dez por cento) e 20% (vinte por cento), se localizados nas áreas da ADENE e da ADA e na Região Centro-Oeste;	a) 10% (dez por cento) e 20% (vinte por cento), se localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, nas áreas da SUDENE e da SUDAM e na Região Centro-Oeste	
b) 20% (vinte por cento) e 40% (quarenta por cento), para os demais.	b) 20% (vinte por cento) e 40% (quarenta por cento), para os demais.	
§ 2º Os limites mínimos de contrapartida fixados no § 1º, incisos I e II deste artigo, poderão ser reduzidos por ato do titular do órgão concedente, quando os recursos transferidos pela União:	§ 2º Os limites mínimos de contrapartida fixados no § 1º, incisos I e II deste artigo, poderão ser reduzidos mediante justificativa do titular do órgão concedente, que deverá constar do processo correspondente, quando os recursos transferidos pela União:	Estão relacionados no parágrafo os casos de redução dos limites mínimos das contrapartidas, mas não há menção à natureza da contrapartida não financeira.
I - forem oriundos de doações de organismos internacionais ou de governos estrangeiros, ou de programas de conversão da dívida externa doada para fins ambientais, sociais, culturais ou de segurança pública;	I - forem oriundos de doações de organismos internacionais ou de governos estrangeiros, ou de programas de conversão da dívida externa, para fins ambientais, de promoção da igualdade racial, de gênero, sociais, culturais ou de segurança pública;	
II - beneficiarem os Municípios incluídos nos bolsões de pobreza, assim identificados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que fará publicar relação no Diário Oficial da União;	II - beneficiarem os Municípios incluídos nos bolsões de pobreza, assim identificados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que fará publicar relação no Diário Oficial da União;	
III - destinarem-se:	III - destinarem-se:	
a) a ações de assistência social, segurança alimentar e combate à fome, bem como aquelas de apoio a projetos produtivos em assentamentos constantes do Plano Nacional de Reforma Agrária ou financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza;	a) a ações de assistência social, segurança alimentar e combate à fome, bem como aquelas de apoio a projetos produtivos em assentamentos constantes do Plano Nacional de Reforma Agrária ou financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza;	
b) a Municípios que se encontrem em situação de emergência ou estado de calamidade pública formalmente reconhecidos por ato do Governo Federal, durante o período em que essas situações subsistirem;	b) a ações de defesa civil em municípios comprovadamente afetados, desde a notificação preliminar do desastre, enquanto os danos decorrentes subsistirem, não podendo ultrapassar 180 dias, a contar da ocorrência do desastre;	
c) ao atendimento dos programas de	c) ao atendimento dos programas de	

educação básica;	educação básica;	
d) ao atendimento de despesas relativas à segurança pública;	d) ao atendimento de despesas relativas à segurança pública;	
e) à realização de despesas com saneamento ambiental, habitação, urbanização de assentamentos precários, perímetros de irrigação e no âmbito do Programa Proágua Infra-estrutura;	e) à realização de despesas com saneamento ambiental, habitação, urbanização de assentamentos precários, perímetros de irrigação, ações do Proágua Infra-estrutura, regularização fundiária, defesa sanitária animal e com a defesa sanitária vegetal;	
f) ao atendimento das programações de que trata o art. 3º desta Lei.	f) ao atendimento das programações de que trata o art. 3º desta Lei, bem como das relativas ao PAC;	
	g) ações relativas à prevenção e combate à violência contra a mulher;	
IV - para os Municípios com população até 25.000 (vinte e cinco mil) habitantes nas áreas da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE e Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA e na Região Centro-Oeste, que tenham Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM abaixo de 0,600 ou estejam localizados na faixa de fronteira, desde que os recursos transferidos pela União destinem-se a ações de interesse social que visem à melhoria da qualidade de vida e contribuam para a redução das desigualdades regionais.	IV - para os Municípios com população até 25.000 (vinte e cinco mil) habitantes, que tenham Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM abaixo de 0,600 ou estejam localizados na faixa de fronteira ou nas regiões integradas de desenvolvimento - RIDEs, desde que os recursos transferidos pela União destinem-se a ações de interesse social que visem à melhoria da qualidade de vida e contribuam para a redução das desigualdades regionais, de gênero e étnico-raciais;	
	V - beneficiarem os Municípios com registro de certificação de comunidades remanescentes de quilombos, ciganos e indígenas, assim identificados pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, mediante publicação de relação no Diário Oficial da União.	
§ 3º Os limites máximos de contrapartida, fixados no § 1º, incisos I e II deste artigo, poderão ser ampliados quando inviabilizarem a execução das ações a serem desenvolvidas, ou atenderem condições estabelecidas em contratos de financiamento ou acordos internacionais.	§ 3º Os limites máximos de contrapartida, fixados no § 1º, incisos I e II deste artigo, poderão ser ampliados quando inviabilizarem a execução das ações a serem desenvolvidas, ou para atenderem condições estabelecidas em contratos de financiamento ou acordos internacionais.	
§ 4º§ Não se aplica a exigência de contrapartida nos termos do caput deste artigo quando o objeto da transferência voluntária referir-se a ações cuja competência seja exclusiva da União. (VETADO) Alegou-se que não podem ser consideradas como transferências voluntárias a descentralização ou delegação para execução de ações de competência exclusiva da União, muito embora a iniciativa da descentralização também seja discricionária do órgão detentor do crédito orçamentário. Se a descentralização fosse considerada como	Art. 51. Não se consideram como transferências voluntárias a destinação de recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios para a realização de ações cuja competência seja exclusiva do concedente, que tenham sido delegadas aos referidos entes da Federação com ônus para a União, ou o bem gerado com a aplicação dos recursos incorpore ao patrimônio do concedente	A LDO para 2008 incorporou no art. 51 o teor da justificativa do veto oferecido ao dispositivo relacionado ao lado que constava do projeto de lei que deu origem à LDO para 2007.

<p>transferência voluntária não poderia haver a dispensa de contrapartida do ente convenente, prevista no dispositivo em análise, haja vista a exigência constante do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea 'd', da Lei Complementar nº 101, de 2000, qual seja a comprovação por parte do beneficiário da existência de previsão orçamentária de contrapartida. Finalmente, por ter sido incluído em Seção imprópria do Projeto de Lei em análise, o dispositivo confunde os conceitos de 'transferência voluntária', stricto sensu, com descentralização orçamentária.</p>		
	<p>§ 6º O Poder Executivo deverá, no prazo de seis meses, a contar da publicação desta Lei, elaborar e publicar na internet instruções para a celebração de convênios e instrumentos congêneres e para a prestação de contas relativas a transferências voluntárias e para o setor privado, observadas as demais normas desta Lei.</p>	<p>Na verdade, estas instruções já estão estabelecidas desde a edição da Instrução Normativa STN n.º 1, de 15 de janeiro de 1997.</p>
<p>Art. 46. Caberá ao órgão concedente: I - verificar a implementação das condições previstas nesta Subseção, bem como observar o disposto no caput e no § 1º do art. 35 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 e, ainda, exigir da autoridade competente do Estado, Distrito Federal ou Município declaração que ateste o seu cumprimento e os correspondentes documentos comprobatórios; e II - acompanhar a execução das atividades, projetos ou operações especiais e respectivos subtítulos, desenvolvidos com os recursos transferidos.</p>		<p>O enunciado do art. 46, que consta da LDO para o ano de 2007, não foi confirmado no texto da LDO para o ano de 2008.</p>

Em resumo, não há na Lei de Diretrizes Orçamentárias menção formal à possibilidade de o ente convenente oferecer contrapartida de natureza não-financeira a recursos originários de transferência voluntária à conta do Orçamento Geral da União. Isto não significa, como veremos, que a citada contrapartida se resuma apenas ao oferecimento de recursos financeiros à conta do orçamento do ente beneficiado ou do convenente, nos casos de entidades privadas sem fins lucrativos.

A Lei n.º 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que disciplina os sistemas de planejamento e orçamento e de administração financeira no governo federal, também tratou da regulamentação da transferência de recursos à conta do Orçamento Geral da União por meio de convênios celebrados com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e com outros convenentes.

O art. 35 da Lei n.º 10.180/01 repete o que já vem sendo estabelecido na lei de diretrizes, senão vejamos: “os órgãos e as entidades da Administração direta e indireta da União, ao celebrarem compromissos em que haja a previsão de transferências de recursos financeiros, de seus orçamentos, para Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecerão nos instrumentos pactuais a obrigação dos entes recebedores de fazerem incluir tais recursos nos seus respectivos orçamentos”. Só faz sentido registrar no orçamento dos convenientes as contrapartidas em dinheiro. Nos casos de oferecimento de outras modalidades de contrapartida – de natureza não-financeira –, não haveria como registrá-las no orçamento dos entes convenientes, mas os interessados teriam que assegurar a efetividade de tais contrapartidas, nos termos de cada convênio celebrado com o Poder Público.

Assim, o Decreto n.º 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, estabelece em seu art. 7º o que a contrapartida do conveniente a que se refere a lei de diretrizes orçamentárias poderá ser atendida por meio de recursos financeiros, de bens e serviços, desde que economicamente mensuráveis². Quando financeira, a contrapartida deverá ser depositada na conta bancária específica do convênio, em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso, ou depositada nos cofres da União, na hipótese de o convênio ser executado por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira Federal - SIAFI. Quando atendida por meio de bens e serviços, constará do convênio cláusula que indique a forma de aferição financeira da contrapartida à luz do que estabelece a lei de diretrizes orçamentárias quanto aos seus limites, já vistos anteriormente nos casos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A matéria está bem posta na Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional n.º 1, de 15 de janeiro de 1997, em especial nos termos dos parágrafos 2º e 3º do art. 2º, na redação que lhes foi dada pela Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional n.º 4, de 17 de maio de 2007, conforme transcrevemos *in verbis*:

“Art. 2º
.....

§ 2º A contrapartida, de responsabilidade dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, bem como das respectivas entidades autárquicas, fundacionais ou de direito privado (empresas públicas ou sociedades de economia mista), será estabelecida de modo compatível com a capacidade financeira do ente federativo beneficiado, observados os limites (percentuais) e as ressalvas estabelecidos na lei federal anual de diretrizes orçamentárias.

² Decreto n.º 6.170/07 – Art. 7º A contrapartida do conveniente poderá ser atendida por meio de recursos financeiros, de bens e serviços, desde que economicamente mensuráveis.

§ 3º O ente federativo beneficiado deverá comprovar que os recursos referentes à contrapartida para complementar a consecução do objeto do convênio estão devidamente assegurados, ressalvada a hipótese prevista no inciso VII do § 1º- do art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993.”

Não pensa diferente a Controladoria Geral da União, nos termos da Cartilha elaborada pela Secretaria Federal de Controle Interno “Gestão de Recursos Federais – Manual para os Agentes Municipais”, especialmente na descrição que faz no item 12 das respostas às perguntas mais frequentes feitas à OGU, associadas à celebração de convênios ligados ao recebimento de recursos à conta de transferências voluntárias. Vejamos como se manifesta a CGU em relação ao oferecimento pelo convenente de contrapartidas financeiras, por meio da transcrição abaixo:

“A contrapartida poderá ser atendida por meio de recursos financeiros, de bens ou de serviços, desde que economicamente mensuráveis, e estabelecida de modo compatível com a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada, tendo por limites os percentuais estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Será exigida a comprovação, mediante qualquer meio de prova capaz de imprimir convicção ao concedente, de que os recursos referentes à contrapartida estão devidamente assegurados.

A comprovação citada poderá ser feita, por exemplo, pela apresentação:

- da Lei Orçamentária do Estado ou Município, aprovada;*
- do Projeto de Lei Orçamentária;*
- do pedido de suplementação de crédito;*
- do extrato de conta bancária demonstrando a disponibilidade financeira, no caso das organizações particulares;*
- da documentação que demonstre a propriedade ou posse de bem móvel;*
- da demonstração da disponibilidade de recursos humanos, de bens ou serviços economicamente mensuráveis com o respectivo valor/custo; etc.”*

A título de conclusão, salvo melhor juízo, entendemos que não procede o entendimento dos representantes dos órgãos federais que não reconhecem a validade da apresentação de contrapartidas financeiras apoiadas em bens e serviços, por parte dos convenentes, nos casos de recebimento de recursos à conta de transferências voluntárias da União.

Como vimos, a mencionada contrapartida poderá ser atendida por meio de recursos financeiros, de bens ou de serviços, desde que economicamente mensuráveis, e estabelecida de modo compatível com a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada, tendo por limites os percentuais estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Deve-se observar, no entanto, em cada caso, e com o devido rigor, naturalmente, a documentação que assegure a disponibilidade para contrapartida, inclusive com a descrição dos bens, se aquela não for em dinheiro.

Nada obstante, se a lei faculta aos órgãos públicos federais a aceitação de contrapartida em convênios baseada em bens e serviços, e não somente em recursos financeiros, como vimos ao longo desta nota técnica, somos forçados a reconhecer que a mesma lei não os obriga a aceitar as citadas contrapartidas em bens ou serviços. Em suma, trata-se de uma faculdade discricionária da administração em aceitar ou não contrapartida em bens e serviços na celebração de convênios.

ANEXO À NOTA TÉCNICA
REGRAS DA LDO PARA AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

LDO 2007 - LEI N.º 11.439/06	LDO 2008 - LEI N.º 11.514/07
Art. 45. As transferências voluntárias, conforme definidas no caput do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000 , dependerão da comprovação, por parte do convenente, até o ato da assinatura do instrumento de transferência, <u>de que existe previsão de contrapartida na lei orçamentária do Estado, Distrito Federal ou Município.</u>	Art. 43. As transferências voluntárias, conforme definidas no caput do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000 , dependerão da comprovação, por parte do convenente, até o ato da assinatura do instrumento de transferência, <u>de que existe previsão de contrapartida na lei orçamentária do Estado, Distrito Federal ou Município.</u>
§ 1º A contrapartida será estabelecida em termos percentuais do valor previsto no instrumento de transferência voluntária, considerando-se a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada e seu Índice de Desenvolvimento Humano, tendo como limite mínimo e máximo:	§ 1º A contrapartida será estabelecida em termos percentuais do valor previsto no instrumento de transferência voluntária, considerando-se a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada e seu Índice de Desenvolvimento Humano, tendo como limite mínimo e máximo:
I - no caso dos Municípios:	I - no caso dos Municípios:
a) 1% (um por cento) e 3% (três por cento), para Municípios com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM abaixo de 0,600 ou localizados na faixa de fronteira; VETADO Vetou-se a alínea “a” porque ela induz ao entendimento de que se aplicam os percentuais a todos os Municípios na faixa de fronteira, independentemente do IDHM e do número de habitantes, o que não justifica tratamento diferenciado em relação aos Municípios de mesmo porte em outras regiões. Ressalte-se que os Municípios com até 25 mil habitantes, com IDHM abaixo de 0,600 ou localizados na faixa de fronteira das regiões mais carentes do País, já mereceram um tratamento privilegiado, conforme disposição constante do inciso IV do § 2º do mesmo art. 45, no momento em que se estabeleceu a possibilidade de redução do valor da contrapartida por ato do titular do órgão concedente	
b) 3% (três por cento) e 5% (cinco por cento), para os demais Municípios com até 25.000 (vinte e cinco mil) habitantes;	a) 3% (três por cento) e 5% (cinco por cento), para Municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;
c) 5% (cinco por cento) e 10% (dez por cento), para os demais Municípios localizados nas áreas da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE e da Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA e na Região Centro-Oeste;	b) 5% (cinco por cento) e 10% (dez por cento), para Municípios acima de 50.000 (cinquenta mil) habitantes localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, nas áreas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e na Região Centro-Oeste;
d) 20% (vinte por cento) e 40% (quarenta por cento), para os demais;	c) 10% (dez por cento) e 40% (quarenta por cento), para os demais;
II - no caso dos Estados e do Distrito Federal:	II - no caso dos Estados e do Distrito Federal:
a) 10% (dez por cento) e 20% (vinte por cento), se localizados nas áreas da ADENE e da ADA e na Região Centro-Oeste;	a) 10% (dez por cento) e 20% (vinte por cento), se localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, nas áreas da SUDENE e da SUDAM e na Região Centro-Oeste

b) 20% (vinte por cento) e 40% (quarenta por cento), para os demais.	b) 20% (vinte por cento) e 40% (quarenta por cento), para os demais.
§ 2º Os limites mínimos de contrapartida fixados no § 1º, incisos I e II deste artigo, poderão ser reduzidos por ato do titular do órgão concedente, quando os recursos transferidos pela União:	§ 2º Os limites mínimos de contrapartida fixados no § 1º, incisos I e II deste artigo, poderão ser reduzidos mediante justificativa do titular do órgão concedente, que deverá constar do processo correspondente, quando os recursos transferidos pela União:
I - forem oriundos de doações de organismos internacionais ou de governos estrangeiros, ou de programas de conversão da dívida externa doada para fins ambientais, sociais, culturais ou de segurança pública;	I - forem oriundos de doações de organismos internacionais ou de governos estrangeiros, ou de programas de conversão da dívida externa, para fins ambientais, de promoção da igualdade racial, de gênero, sociais, culturais ou de segurança pública;
II - beneficiarem os Municípios incluídos nos bolsões de pobreza, assim identificados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que fará publicar relação no Diário Oficial da União;	II - beneficiarem os Municípios incluídos nos bolsões de pobreza, assim identificados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que fará publicar relação no Diário Oficial da União;
III - destinarem-se:	III - destinarem-se:
a) a ações de assistência social, segurança alimentar e combate à fome, bem como aquelas de apoio a projetos produtivos em assentamentos constantes do Plano Nacional de Reforma Agrária ou financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza;	a) a ações de assistência social, segurança alimentar e combate à fome, bem como aquelas de apoio a projetos produtivos em assentamentos constantes do Plano Nacional de Reforma Agrária ou financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza;
b) a Municípios que se encontrem em situação de emergência ou estado de calamidade pública formalmente reconhecidos por ato do Governo Federal, durante o período em que essas situações subsistirem;	b) a ações de defesa civil em municípios comprovadamente afetados, desde a notificação preliminar do desastre, enquanto os danos decorrentes subsistirem, não podendo ultrapassar 180 dias, a contar da ocorrência do desastre;
c) ao atendimento dos programas de educação básica;	c) ao atendimento dos programas de educação básica;
d) ao atendimento de despesas relativas à segurança pública;	d) ao atendimento de despesas relativas à segurança pública;
e) à realização de despesas com saneamento ambiental, habitação, urbanização de assentamentos precários, perímetros de irrigação e no âmbito do Programa Proágua Infra-estrutura;	e) à realização de despesas com saneamento ambiental, habitação, urbanização de assentamentos precários, perímetros de irrigação, ações do Proágua Infra-estrutura, regularização fundiária, defesa sanitária animal e com a defesa sanitária vegetal;
f) ao atendimento das programações de que trata o art. 3º desta Lei.	f) ao atendimento das programações de que trata o art. 3º desta Lei, bem como das relativas ao PAC;
	g) ações relativas à prevenção e combate à violência contra a mulher;
IV - para os Municípios com população até 25.000 (vinte e cinco mil) habitantes nas áreas da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE e Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA e na Região Centro-Oeste, que tenham Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM abaixo de 0,600 ou estejam localizados na faixa de fronteira, desde que os recursos transferidos pela União destinem-se a ações de interesse social que visem à melhoria da qualidade de vida e contribuam para a redução das desigualdades regionais.	IV - para os Municípios com população até 25.000 (vinte e cinco mil) habitantes, que tenham Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM abaixo de 0,600 ou estejam localizados na faixa de fronteira ou nas regiões integradas de desenvolvimento - RIDEs, desde que os recursos transferidos pela União destinem-se a ações de interesse social que visem à melhoria da qualidade de vida e contribuam para a redução das desigualdades regionais, de gênero e étnico-raciais;
	V - beneficiarem os Municípios com registro de certificação de comunidades remanescentes de quilombos, ciganos e indígenas, assim identificados pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, mediante publicação de relação no Diário Oficial da União.

<p>§ 3º Os limites máximos de contrapartida, fixados no § 1º, incisos I e II deste artigo, poderão ser ampliados quando inviabilizarem a execução das ações a serem desenvolvidas, ou atenderem condições estabelecidas em contratos de financiamento ou acordos internacionais.</p>	<p>§ 3º Os limites máximos de contrapartida, fixados no § 1º, incisos I e II deste artigo, poderão ser ampliados quando inviabilizarem a execução das ações a serem desenvolvidas, ou para atenderem condições estabelecidas em contratos de financiamento ou acordos internacionais.</p>
<p>§ 4º Não se aplica a exigência de contrapartida nos termos do caput deste artigo quando o objeto da transferência voluntária referir-se a ações cuja competência seja exclusiva da União. (VETADO) Alegou-se que não podem ser consideradas como transferências voluntárias a descentralização ou delegação para execução de ações de competência exclusiva da União, muito embora a iniciativa da descentralização também seja discricionária do órgão detentor do crédito orçamentário. Se a descentralização fosse considerada como transferência voluntária não poderia haver a dispensa de contrapartida do ente conveniente, prevista no dispositivo em análise, haja vista a exigência constante do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea 'd', da Lei Complementar nº 101, de 2000, qual seja a comprovação por parte do beneficiário da existência de previsão orçamentária de contrapartida. Finalmente, por ter sido incluído em Seção imprópria do Projeto de Lei em análise, o dispositivo confunde os conceitos de 'transferência voluntária', stricto sensu, com descentralização orçamentária.</p>	<p>Art. 51. Não se consideram como transferências voluntárias a destinação de recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios para a realização de ações cuja competência seja exclusiva do concedente, que tenham sido delegadas aos referidos entes da Federação com ônus para a União, ou o bem gerado com a aplicação dos recursos incorpore ao patrimônio do concedente</p>
<p>§ 5º Sem prejuízo do disposto na Lei Complementar nº 101, de 2001, constitui exigência para o recebimento de transferências voluntárias a adoção, por parte do conveniente, dos procedimentos definidos pela União relativos à licitação, contratação, execução e controle, inclusive quanto à adoção da modalidade pregão eletrônico sempre que a legislação o permitir, salvo se justificadamente inviável a adoção dessa modalidade.</p>	<p>§ 4º Sem prejuízo do disposto na Lei Complementar nº 101, de 2000, constitui exigência para o recebimento de transferências voluntárias a adoção, por parte do conveniente, dos procedimentos definidos pela União relativos à licitação, contratação, execução e controle, inclusive quanto à utilização da modalidade pregão eletrônico sempre que a legislação o permitir, salvo se justificadamente inviável.</p>
<p>§ 6º O Poder Executivo, para fins de aperfeiçoamento dos mecanismos de acompanhamento e fiscalização de recursos da União transferidos voluntariamente a Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades privadas, disponibilizará na Internet: I - exigências, padrões, procedimentos, critérios de elegibilidade, estatísticas e outros elementos que possam auxiliar a avaliação das necessidades locais; II - formulários e procedimentos necessários às várias etapas do processo de transferência, especialmente na prestação de contas; III - tipologias e padrões de custo unitário detalhados de forma a orientar a celebração dos convênios e ajustes similares.</p>	<p>§ 5º O Poder Executivo, para fins de aperfeiçoamento dos mecanismos de acompanhamento e fiscalização de recursos da União transferidos voluntariamente a Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades privadas, disponibilizará na Internet: I - exigências, padrões, procedimentos, critérios de elegibilidade, estatísticas e outros elementos que possam auxiliar a avaliação das necessidades locais; II - formulários e procedimentos necessários às várias etapas do processo de transferência, especialmente na prestação de contas; e III - tipologias e padrões de custo unitário detalhados de forma a orientar a celebração dos convênios e ajustes similares.</p>
	<p>§ 6º O Poder Executivo deverá, no prazo de seis meses, a contar da publicação desta Lei, elaborar e publicar na internet instruções para a celebração de convênios e instrumentos congêneres e para a prestação de contas relativas a transferências voluntárias e para o setor privado, observadas as demais normas desta Lei.</p>
<p>Art. 46. Caberá ao órgão concedente: I - verificar a implementação das condições previstas nesta Subseção, bem como observar o disposto no</p>	

<p>caput e no § 1º do art. 35 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 e, ainda, exigir da autoridade competente do Estado, Distrito Federal ou Município declaração que ateste o seu cumprimento e os correspondentes documentos comprobatórios; e</p> <p>II - acompanhar a execução das atividades, projetos ou operações especiais e respectivos subtítulos, desenvolvidos com os recursos transferidos.</p>	
<p>Art. 47. A demonstração por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios do cumprimento das exigências para a realização de transferência voluntária, 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 Exigências para Transferências Voluntárias para Estados e Municípios - CAUC do SIAFI.</p> <p>§ 1º O concedente comunicará ao convenente e ao Chefe do Poder Executivo do ente receptor de recursos qualquer situação de não regularidade relativa a prestação de contas de convênios que motive a suspensão ou o impedimento de liberação de recursos a título de transferências voluntárias, caso não seja objeto de regularização em um período de até 30 dias.</p> <p>§ 2º 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.</p>	<p>Art. 44. A demonstração por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios do cumprimento das exigências para a realização de transferência voluntária, 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 Exigências para Transferências Voluntárias para Estados e Municípios - CAUC do SIAFI.</p> <p>§ 1º O concedente comunicará ao convenente e ao Chefe do Poder Executivo do ente receptor de recursos qualquer situação de não regularidade relativa a prestação de contas de convênios ou outras pendências de ordem técnica ou legal que motivem a suspensão ou o impedimento de liberação de recursos a título de transferências voluntárias, caso não seja objeto de regularização em um período de até 30 dias.</p> <p>§ 2º 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</p>
	<p>Art. 45. Nenhuma liberação de recursos nos termos desta Seção poderá ser efetuada sem a prévia consulta ao subsistema CAUC e o prévio registro no subsistema Cadastro de Convênios do SIAFI, observado o disposto no § 3º do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000.</p> <p>§ 1º A exigência da regularidade junto ao CAUC, antes da liberação dos recursos, não impedirá a emissão de nota de empenho e a assinatura do convênio ou instrumento congêneres.</p> <p>§ 2º (VETADO)</p> <p>§ 3º (VETADO)</p>
<p>Art. 49. Os órgãos concedentes deverão:</p> <p>I - divulgar pela Internet:</p> <p>a) até 30 de setembro de 2006, o conjunto de exigências e procedimentos, inclusive formulários, necessários à realização das transferências;</p> <p>b) os meios para apresentação de denúncia sobre a aplicação irregular dos recursos transferidos; e</p> <p>c) as informações contendo, no mínimo, data da assinatura dos instrumentos de transferência voluntária, nome do convenente, objeto das transferências, valor liberado e classificação funcional, programática e econômica do respectivo crédito;</p> <p>II - viabilizar acompanhamento, pela internet, dos processos de liberação de recursos; e</p> <p>III - adotar procedimentos claros, objetivos, simplificados e padronizados que orientem os interessados, de modo a facilitar o seu acesso direto aos órgãos da administração pública federal. Art.</p>	<p>Art. 46. Os órgãos concedentes deverão:</p> <p>I - divulgar pela internet:</p> <p>a) até 60 (sessenta) dias após a sanção da Lei Orçamentária de 2008, o conjunto de exigências e procedimentos, inclusive formulários, necessários à realização das transferências;</p> <p>b) os meios para apresentação de denúncia sobre a aplicação irregular dos recursos transferidos; e</p> <p>c) as informações contendo, no mínimo, data da assinatura dos instrumentos de transferência voluntária, nome do convenente, objeto das transferências, valor liberado e classificação funcional, programática e econômica do respectivo crédito;</p> <p>II - viabilizar acompanhamento, pela internet, dos processos de liberação de recursos;</p> <p>III - adotar procedimentos claros, objetivos, simplificados e padronizados que orientem os interessados, de modo a facilitar o seu acesso direto aos órgãos da administração pública federal;</p>

	<p>IV - verificar a implementação das condições previstas nesta Seção, bem como observar o disposto no caput e no § 1º do art. 35 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 e, ainda, exigir da autoridade competente do Estado, Distrito Federal ou Município declaração que ateste o seu cumprimento e os correspondentes documentos comprobatórios;</p> <p>V - acompanhar a execução das atividades, projetos ou operações especiais e respectivos subtítulos, desenvolvidos com os recursos transferidos; e</p> <p>VI - exigir dos Estados, Distrito Federal e Municípios, quando da formalização do instrumento de transferência voluntária, a inclusão da obrigação de disponibilizar ao cidadão, por meio da internet ou em sua sede, consulta ao extrato do convênio ou outro instrumento utilizado, contendo, pelo menos, os valores e as datas de liberação, a finalidade e o objeto.</p>
<p>Art. 50. A execução orçamentária e financeira, no exercício de 2007, das transferências voluntárias de recursos da União, cujos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada, inclusive aquelas destinadas genericamente a Estado, fica condicionada à prévia publicação, pelo concedente, em órgão oficial de imprensa, dos critérios de distribuição dos recursos.</p>	<p>Art. 47. A execução orçamentária e financeira, no exercício de 2008, das transferências voluntárias de recursos da União, cujos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada, inclusive aquelas destinadas genericamente a Estado, fica condicionada à prévia publicação, pelo concedente, em órgão oficial de imprensa e na internet, dos critérios de distribuição dos recursos</p>
<p>Art. 51. Nos empenhos da despesa referentes a transferências voluntárias, indicar-se-ão o município e a unidade da federação beneficiados pela aplicação dos recursos.</p> <p>Parágrafo Único. Nos empenhos cuja especificação do beneficiário se dá apenas no momento da transferência financeira dos recursos, a caracterização do município beneficiado será feita automaticamente no SIAFI, de modo a se ter sempre identificado o município conveniente e o valor transferido.</p>	<p>Art. 48. Nos empenhos da despesa referentes a transferências voluntárias, constarão o Município e a unidade da federação beneficiados pela aplicação dos recursos.</p> <p>Parágrafo único. Nos empenhos cuja especificação do beneficiário se dá apenas no momento da transferência financeira dos recursos, a caracterização do município beneficiado será feita automaticamente no SIAFI, de modo a se ter sempre identificado o município conveniente e o valor transferido.</p>
<p>Art. 52. As transferências previstas nesta Subseção serão classificadas, obrigatoriamente, nos elementos de despesa "41 - Contribuições", "42 - Auxílio" ou "43 - Subvenções Sociais" e poderão ser feitas de acordo com o disposto no art. 113 desta Lei.</p>	<p>Art. 49. As transferências previstas nesta Seção serão classificadas, obrigatoriamente, nos elementos de despesa "41 - Contribuições", "42 - Auxílio" ou "43 - Subvenções Sociais" e poderão ser feitas de acordo com o disposto no art. 113 desta Lei.</p>
<p>Art. 53. É vedada a transferência de que trata esta Subseção para Estados, Distrito Federal e Municípios que não cumpram os limites constitucionais de aplicação em educação e saúde, em atendimento ao disposto no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea b, da Lei Complementar nº 101, de 2000, ressalvado o disposto no § 3º do referido artigo.</p>	<p>Art. 50. É vedada a transferência de que trata esta Seção para Estados, Distrito Federal e Municípios que não cumpram os limites constitucionais de aplicação em educação e saúde, em atendimento ao disposto no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "b", da Lei Complementar nº 101, de 2000, ressalvado o disposto no § 3º do referido artigo.</p>