



**PARECER n. 00008/2021/CNCIC/CGU/AGU**

**NUP: 59000.021950/2021-53**

**INTERESSADOS: SECEX (MDR)**

**ASSUNTOS: TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA. COMPROVAÇÃO DE REQUISITOS DE REGULARIDADE FISCAL PARA OS MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO DE ATÉ 50.000 HABITANTES.**

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL FINANCEIRO. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS. SUSPENSÃO DA RESTRIÇÃO. COMPROVAÇÃO DE REQUISITOS DE REGULARIDADE FISCAL PARA OS MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO DE ATÉ 50.000 HABITANTES. CONVÊNIOS. REQUISITOS. HIERARQUIA DAS LEIS. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.

I. As exceções previstas em lei ordinária que permitem a celebração de uma transferência voluntária mesmo em caso de inadimplência do ente conveniente ou não cumprimento de uma das condições para celebração do instrumento (art. 22 da Portaria Interministerial nº 424 de 2016), possuem plena validade e eficácia, **aplicando-se mesmo que a inadimplência se refira a condição prevista em Lei Complementar**, isto porque (i) a aplicação de uma exceção para realização da transferência não afasta uma exigência ao ente político disposta na mesma norma, (ii) não há hierarquia entre normas complementares e ordinárias, e (iii) o tema atinente às transferências voluntárias (critérios/exigências/restrições/condições) não é restrito à reserva de lei complementar.

II. Caso o requisito esteja previsto na Carta Maior, a exceção prevista em Lei só não irá ser aplicada se a própria Constituição Federal **definir o requisito como obrigatório para realizar transferências voluntárias, não estabelecendo exceções**. Como exemplo, pode-se citar a regularidade no pagamento de precatórios judiciais (art. 97, ADCT), descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social (art. 167, XII, CRFB) e descumprimento dos limites com despesas de pessoal (art. 169, §2º, CRFB).

III. A exceção disposta no art. 84, §2º, na LDO 2021 (Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020) aplica-se a todas as exigências previstas em "**cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais**", com exceção às vedações constitucionais expressas. Requisitos **não** presentes nos mesmos cadastros ou sistemas são **exigíveis** e dependem de comprovação na forma estabelecida pela Portaria Interministerial nº 424 de 2016 (art. 22, §§ 12º e 13º).

**I - RELATÓRIO**

1. Através da **NOTA n. 00759/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU**, de 29/10/2021, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Desenvolvimento Regional encaminhou os autos ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria Geral da União -DECOR/CGU/AGU, visando a análise e eventual propositura de solução uniformizadora acerca dos limites da dispensa de comprovação de requisitos de regularidade fiscal por Municípios com população de até 50.000 habitantes para fins de transferências voluntárias (seq. 4).

2. Em resumo, narra a manifestação jurídica que no Parecer Referencial nº 00004/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU (NUP: 59000.015344/2021-07) da mesma CONJUR, foi exarado o entendimento de que a dispensa de comprovação de requisitos de regularidade fiscal para os Municípios com população de até 50.000 habitantes, prevista no art. 84, §2º da Lei nº 14.116 de 2020 (LDO 2021) **não possui o condão de afastar a obrigatoriedade de comprovação de requisitos fiscais estabelecidos por lei complementar ou pela Constituição Federal**, na medida em que esta exceção estaria prevista em lei ordinária.

3. Nesse sentido, de forma abstrata, é necessário enfrentar a tese se exceções às exigências previstas para transferências voluntárias, expressas em lei ordinária, teriam o condão de afastar requisitos para as mesmas transferências, previstas em lei complementar ou na Constituição Federal.

4. Recebido os autos no DECOR, a **COTA n. 00075/2021/DECOR/CGU/AGU** (seq. 8), visando a instrução do feito, recomendou a manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), da Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (CONJUR/CGU), da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde (CONJUR/MS), da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação (CONJUR/MEC) e da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (CONJUR/MJSP).

5. A Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde (CONJUR/MS) se manifestou através da **NOTA n. 01430/2021/CONJUR-MS/CGU/AGU**, de 11/11/2021 (seq. 13).

6. Entendeu o órgão jurídico que é admissível que requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar) sejam afastados pela LDO (lei ordinária), desde que (a) não sejam requisitos de caráter constitucional e (b) não sejam requisitos de tratamento exclusivo por lei complementar, em razão de outras matérias reservadas a tais diplomas.

7. A Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (CONJUR/CGU), por sua vez, se manifestou através da **NOTA n. 00083/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, de 19/11/2021 (seq. 17).

8. Entende o órgão jurídico que poderiam os requisitos da LC nº 101, de 2000 para celebração de transferências voluntárias serem afastados pela LDO 2021, desde que sejam dispositivos formalmente complementares, apenas, e não sejam repetição de normas constitucionais.

9. Posteriormente, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Desenvolvimento Regional se manifestou novamente nos autos, através da **NOTA n. 00823/2021/CONJUR-MDR/CGU/AGU**, de 25/11/2021, esclarecendo que a uniformização ora pretendida é no sentido de que **sejam delimitados quais requisitos de comprovação de regularidade fiscal, previstos no art. 22 da Portaria Interministerial nº 424, de 2016, estariam dispensados com base no § 2º do art. 84 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO/2021)**.

10. Em seguida, manifestou-se a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), através do **PARECER SEI Nº 18121/2021/ME** (seq. 23).

11. No entender da PGFN cabe à lei de diretrizes orçamentárias o estabelecimento de **requisitos adicionais** à realização de transferências voluntárias e não a supressão das exigências estabelecidas para essas transferências pela LRF como norma geral de direito financeiro aplicável aos entes federados, com esteio no art. 163, I, da Constituição Federal.

12. Por fim, consta dos autos, até a presente data, a manifestação da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública consubstanciada na **NOTA JURÍDICA n. 00669/2021/CONJUR-MJSP/CGU/AGU**, de 10/12/2021 (seq. 28).

13. Segundo a CONJUR/MJ é juridicamente possível que requisitos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (*lei complementar*) para transferências voluntárias sejam excepcionados por disposição constante na Lei de Diretrizes Orçamentárias (*lei ordinária*), desde que esses requisitos: **(a)** não digam respeito a exigências de caráter constitucional; e **(b)** não estejam inseridos no campo de competência constitucionalmente reservado à lei complementar.

14. Entende que a resolução da controvérsia submetida à apreciação do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos resolve-se a partir da análise do *campo de competências* reservado à lei complementar na Constituição sobre finanças públicas, previsto no artigo 163 da Constituição Federal e que, da análise do dispositivo, os requisitos ou as limitações às transferências voluntárias entre entes federativos (matéria tratada pelo artigo 25, §1º, da LRF) **não** estão inseridas no âmbito regulamentar das leis complementares, sendo *plenamente possível*, assim, sua normatização por intermédio de *leis ordinárias*, a exemplo da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021.

15. É o relatório.

## II - FUNDAMENTAÇÃO

16. Como relatado, a presente manifestação visa enfrentar se requisitos referentes às transferências voluntárias previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar) e na Constituição Federal podem ser afastados pela LDO (lei ordinária). Em outras palavras, é necessário enfrentar a tese se exceções às exigências previstas para transferências voluntárias, expressas em lei ordinária, teriam o condão de afastar requisitos para repasse de recursos, previstos em lei complementar ou na Constituição Federal.

17. Primeiro ponto fundamental é compreender que nem todo dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal é matéria que deve ser necessariamente tratada por lei complementar e que requisitos previstos na Lei para garantia da responsabilidade na gestão fiscal se diferem de exigências para celebração de uma transferência voluntária.

18. Ao mesmo passo em que a Constituição Federal disciplinou que a Lei complementar disciplinaria sobre finanças públicas, dispôs a Carta Maior que "**A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social**", estabelecendo ainda que regras de direito financeiro seriam de **competência concorrente** aos entes da federação.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar concorrentemente** sobre:

I - direito tributário, **financeiro**, penitenciário, econômico e urbanístico;

Art. 163. **Lei complementar** disporá sobre:

I - **finanças públicas**;

(...)

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

(...)

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 9º - Cabe à lei complementar :

(...)

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

(...)

Art. 195. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

(...)

§ 10. **A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social** da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

19. Especificamente sobre a lei complementar, no que toca à reserva deste tipo de normativo, determinou o texto constitucional:

**Art. 163. Lei complementar disporá sobre:**

**I - finanças públicas;**

**II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;**

**III - concessão de garantias pelas entidades públicas;**

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização das instituições financeiras;

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003\)](#)

**VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;**

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

**VIII - sustentabilidade da dívida, especificando:** [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

a) indicadores de sua apuração; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

**d) medidas de ajuste, suspensões e vedações;** [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida.

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso VIII do caput deste artigo pode autorizar a aplicação das vedações previstas no art. 167-A desta Constituição. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

20. Nesse sentido, embora o tema finanças públicas seja uma matéria reservada à lei complementar, a transferência voluntária em si não é matéria restrita exclusivamente a este tipo de lei, tanto que a própria Constituição Federal estipula que "**A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social**" (art. 195, §10º).

21. Nessa esteira, existem uma série de requisitos para realização de uma transferência voluntária previstos em outras leis, que não leis complementares, como requisitos previstos nas Lei de Diretrizes Orçamentárias e outras leis federais, como a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 (art. 92, par. único).

22. A própria Lei de Responsabilidade Fiscal confirma que a matéria "transferências voluntárias" não é reservada exclusivamente à lei complementar, estabelecendo em seu art. 4º que uma lei ordinária, no caso a Lei de Diretrizes Orçamentárias, possa definir condições e exigências para transferências de recursos:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#) e:

I - disporá também sobre:

(...)

f) demais **condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;**

23. Observa-se que se o tema fosse reservado à lei complementar pela Constituição Federal não poderia o legislador delegar à lei ordinária. Tal fato foi possível porque o fundamento de validade tanto da LDO, caso do exemplo acima, quanto a LRF, é a mesma Constituição Federal, que **não** definiu o tema "transferências voluntárias" como uma reserva exclusiva de lei complementar.

24. Do mesmo modo de "condições" e "exigências", "exceções" às regras para transferências voluntárias existem na legislação ordinária, além dos exemplos de saúde, educação e assistência social previstas na lei complementar (art. 25, §3º, LRF).

25. Assim, por exemplo, estabelece o art. 26 da Lei nº 10.522 de 2002:

Art. 26. Fica **suspensa a restrição para transferência de recursos federais** a Estados,

Distrito Federal e Municípios **destinados à execução de ações sociais ou ações em faixa de fronteira**, em decorrência de inadimplementos objetos de registro no Cadin e no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI. (Redação hodiernamente dada pela Lei nº 12.810, de 2013) (grifo nosso)

26. A Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que dispõe o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNPS, no mesmo sentido, prevê que:

Art. 13. **As vedações temporárias, de qualquer natureza**, constantes de lei, não incidirão na transferência voluntária de recursos da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como dos Estados aos Municípios, destinados a garantir a segurança pública, a execução da lei penal e a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio. (grifo nosso)

27. A aplicabilidade destes dispositivos, inclusive em relação as exigências para realização de uma transferência voluntária expressas na LRF, já foi objeto de análise desta Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres que, através do Parecer nº 00002/2019/CPCIC/CGU/AGU (71000.009846/2014-67), pontuou:

34. Denota-se, por conseguinte, que a Lei Fundamental previu a **lei complementar para versar sobre normas gerais sobre finanças públicas, mas não excluiu a possibilidade de que algumas peculiaridades sejam tratadas por lei ordinária**, como, *v.g.*, critérios adicionais para serem observados previamente à transferência de recursos (art. 195, §10, CRFB). Especificidades tais que não ficam somente a cargo da União, também podendo os demais entes políticos criarem suas exigências no que compete as suas transferências voluntárias (art. 24, I, CRFB).

(...)

48. Do mesmo modo que a LRF estabeleceu, enquanto norma geral de direito financeiro, requisitos básicos para realização de uma transferência voluntária, mas que podem ser criados outros por lei ordinária, **é possível, com base na mesma ratio de proteção aos direitos constitucionais mínimos garantidos aos cidadãos pela CRFB, a criação de novas exceções por lei ordinária**, além daquelas já garantidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, quais sejam, saúde, educação e assistência social.

49. Nesse sentido, **é possível a União legislar por lei ordinária que realizará uma transferência voluntária mesmo com pendências formais do ente receptor, caso a matéria trate de segurança pública, como de fato aconteceu na Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, ou mesmo que realizará a transferência voluntária que seja destinada à execução de ações sociais ou ações em faixa de fronteira, como disposto no art. 26 da Lei nº 10.522 de 2002. Exceções criadas que, por encontrarem fundamento constitucional que as sustentem, são plenamente válidas, podendo ser utilizadas para excepcionar as exigências para realização de transferências voluntárias previstas na LRF ou em legislação ordinária.**

28. Sem ter a pretensão de exaurir o tema, vale citar mais um exemplo.

29. Há exigência para celebração de uma transferências voluntárias que estão previstas tanto na lei complementar quanto na lei ordinária.

30. O art. 25, §1º, inciso IV da Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo, expressa:

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:

(...)

IV - 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;**

31. A regularidade quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos é também disciplinada pelo art. 26-A da Lei nº 10.522, de 2002, que cuida das consequências de uma inadimplência que levará a impossibilidade, em regra, de receber transferências voluntárias futuras:

Art. 26-A. O órgão ou entidade que receber recursos para execução de convênios, contratos de repasse e termos de parcerias na forma estabelecida pela legislação federal estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação, observando-se o disposto nos §§ 1º a 10 deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 12.810, de 2013\)](#)

(...)

§ 5º Na ocorrência de uma das hipóteses de inadimplência previstas nos §§ 1º a 4º, ou no caso de as contas prestadas serem rejeitadas total ou parcialmente, o concedente registrará a inadimplência no sistema de gestão do instrumento e comunicará o fato ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado, para fins de instauração de

tomada de contas especial, ou outro procedimento de apuração no qual sejam garantidos oportunos o contraditório e a ampla defesa das partes envolvidas.  
(Incluído pela Lei nº 12.810, de 2013)

32. Ocorre que a própria Lei nº 10.522 de 2002 estabelece condições para que a inadimplência seja suspensa, o que, em última análise, irá propiciar que o ente interessado possa receber uma transferência voluntária.

33. Assim disciplina o mesmo art. 26-A em seus parágrafos sétimo, oitavo e nono:

§ 7º Cabe ao prefeito e ao governador sucessores prestarem contas dos recursos provenientes de convênios, contratos de repasse e termos de parcerias firmados pelos seus antecessores.  
(Incluído pela Lei nº 12.810, de 2013)

§ 8º Na impossibilidade de atender ao disposto no § 7º, deverão ser apresentadas ao concedente justificativas que demonstrem o impedimento de prestar contas e solicitação de instauração de tomada de contas especial.  
(Incluído pela Lei nº 12.810, de 2013)

§ 9º Adotada a providência prevista no § 8º, o registro de inadimplência do órgão ou entidade será suspenso, no prazo de até 48 (quarenta e oito) horas, pelo concedente.  
(Incluído pela Lei nº 12.810, de 2013)

34. A exceção prevista em lei ordinária possui plena validade e eficácia, não sendo questionada pelo fato de não estar presente em lei complementar.

35. A matéria é tão sedimentada que é objeto, inclusive, de Súmula da AGU e do Superior Tribunal de Justiça:

#### **Superior Tribunal de Justiça:**

**"Súmula 615** - Não pode ocorrer ou permanecer a inscrição do município em cadastros restritivos fundada em irregularidades na gestão anterior quando, na gestão sucessora, são tomadas as providências cabíveis à reparação dos danos eventualmente cometidos. (STJ. PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/05/2018, DJe 14/05/2018).

#### **Advocacia-Geral da União**

##### **Súmula nº 46, de 23 de setembro de 2009**

O ADOGADO-GERAL DA UNIÃO INTERINO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 4º, inciso XII, e tendo em vista o disposto nos arts. 28, inciso II, e 43, caput e § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, no art. 38, § 1º, inciso II, da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, no art. 17-A, inciso II, da Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998, e nos arts. 2º e 3º do Decreto nº 2.346, de 10 de outubro de 1997, bem como o contido no Ato Regimental/AGU n.º 1, de 02 de julho de 2008, resolve:

**"Será liberada da restrição decorrente da inscrição do município no SIAFI ou CADIN a prefeitura administrada pelo prefeito que sucedeu o administrador faltoso, quando tomadas todas as providências objetivando o ressarcimento ao erário."**

Legislação Pertinente: Art. 5º, §§ 2º e 3º, da Instrução Normativa nº 01/1997. Precedentes: Superior Tribunal de Justiça: AgReg no RESP nº 756.480-DF, relator Ministro Luiz Fux, AgRg no AI nº 1.123.467-DF, relatora Ministra Denise Arruda; RESP nº 1.054.824-MT, relator Ministro Teori Albino Zavascki (Primeira Turma); RESP nº 870.733-DF, relatora Ministra Eliana Calmon; RESP nº 1079.745-DF, relatora Ministra Eliana Calmon; AgRg no AI nº 1.065.778- AM, relator Ministro Herman Benjamin (Segunda Turma); MS nº 11.496-DF, relator Ministro Luiz Fux (Primeira Seção)

36. Destaca-se ainda que não há hierarquia entre a lei complementar e a lei ordinária. Dizer que uma norma é "superior" a outra significa que a norma inferior dela extrai fundamento. A Constituição fundamenta a lei, que fundamenta o decreto, que fundamenta a portaria, que fundamenta uma instrução normativa, na já muito repetida pirâmide kelseniana.

37. A lei complementar não serve de fundamento para a elaboração de lei ordinária. Tanto lei ordinária quanto lei complementar são decorrências diretas da Constituição Federal, a ela são subordinadas. A distinção é apenas o quórum: o constituinte previu para a lei complementar um quórum de maioria absoluta. Basicamente, o instituto da lei complementar é a forma de o constituinte organizar um quórum específico para assuntos que considerou merecer tal medida.

38. Entretanto, quórum diferenciado não equivale a força normativa ou hierárquica distinta. Há tipos de decisão ou resolução legislativa que exigem quórum de dois terços e não há qualquer argumento sobre eventual concessão a elas de força supraconstitucional.

39. Tal premissa já foi firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 377457 / PR - PARANÁ, com repercussão geral, o qual gerou o acórdão a seguir ementado:

pelo art. 56 da Lei 9.430/96 da isenção concedida às sociedades civis de profissão regulamentada pelo art. 6º, II, da Lei Complementar 70/91. Legitimidade. 3. Inexistência de relação hierárquica entre lei ordinária e lei complementar. Questão exclusivamente constitucional, relacionada à distribuição material entre as espécies legais. Precedentes. 4. A LC 70/91 é apenas formalmente complementar, mas materialmente ordinária, com relação aos dispositivos concernentes à contribuição social por ela instituída. ADC 1, Rel. Moreira Alves, RTJ 156/721. 5. Recurso extraordinário conhecido mas negado provimento. (RE 377457, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2008, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-241 DIVULG 18-12-2008 PUBLIC 19-12-2008 EMENT VOL-02346-08 PP-01774)

40. Deste modo, compreendido que o tema transferência voluntária (critérios/exigências/restrições/condições) não é matéria exclusiva à lei complementar e que não há hierarquia entre lei complementar e lei ordinária, é necessário compreender que não considerar uma exigência para realização da transferência não afasta o dever de cumprimento dessa exigência, portanto, não há, **em regra**, eventual violação à lei complementar ou mesmo a lei superior, consubstanciada na Constituição Federal. Explico.

41. O art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal traz requisitos para celebração de uma transferência voluntária, expondo:

#### DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

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:**

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no [inciso X do art. 167 da Constituição](#);

IV - 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.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

42. Observa-se que umas das exigências para celebração de uma transferência voluntária é o cumprimento por parte do conveniente de exigências constitucionais, relativas, neste exemplo, no **"cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde"**.

43. Ocorre que a própria lei complementar afasta esta exigência, caso o objeto da transferência envolva ações relacionadas à saúde, educação e assistência social (art. 25, §3º):

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

44. Mesmo a lei complementar sendo inferior hierarquicamente à Constituição Federal não se discute a inconstitucionalidade do art. 25, §3º, isto porque o dispositivo não está afastando a exigência da União, Estado ou Município em cumprir os limites constitucionais, **apenas que este parâmetro não será levado em consideração para realização de uma transferência voluntária.**

45. São temas distintos e a Lei de Responsabilidade Fiscal não está negando vigência ao conteúdo constitucional, apenas permitindo que não se leve em consideração este requisito quando da realização de uma transferência voluntária, restando ainda a obrigação, pela Constituição Federal, que os entes políticos observem na sua atividade administrativa, **"os limites constitucionais relativos à educação e à saúde"**.

46. Verifica-se que nestes casos a Constituição Federal prescreve a obrigação para os entes da Federação, **mas não estabelece uma condição para transferência voluntária.** Esta condição que só posteriormente veio através de norma infraconstitucional, seja Lei, Decreto ou Portaria Interministerial.

47. Assim, da mesma forma que a lei complementar não negou ou foi de encontro à Constituição Federal, a lei ordinária ao definir exceções como, por exemplo, "*ações sociais*" e "*ações em faixa de fronteira*" (art. 26, Lei nº 10.522, de 2002) também não são inconstitucionais ou negam vigência à Carta Magna.

48. Mesmo entendimento no caso de um requisito previsto na LRF que deve ser observado pelo ente político na sua atividade administrativa, mas que pode ser desconsiderado como um requisito para transferência voluntária previsto em lei ordinária.

49. Por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal estipula que os entes políticos possuem a obrigação de publicar em meios oficiais dos Relatórios de Gestão Fiscal do exercício financeiro vigente e do anterior:

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I - Chefe do Poder Executivo;

II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 55. O relatório conterá:

I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;

b) dívidas consolidada e mobiliária;

c) concessão de garantias;

d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;

e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º;

II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

1) liquidadas;

2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;

4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;

c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea *b* do inciso IV do art. 38.

§ 1º O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterá apenas as informações relativas à alínea *a* do inciso I, e os documentos referidos nos incisos II e III.

§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

§ 3º O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51.

§ 4º Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67.

50. Embora essa seja uma condição para celebração de uma transferência voluntária (vide art. 22, VIII da Portaria Interministerial nº 424 de 2016), a excepcionalização deste requisito, caso a matéria do convênio envolva, por exemplo, "*ações sociais*", não dispensa a União, o Estado ou o Município de cumprir as regras acima transcritas. O que a exceção fará é que, tão somente, este requisito não seja óbice à celebração da transferência voluntária, não alterando em nada a validade e eficácia da obrigação da gestão fiscal dos entes, que devem continuar cumprindo a Lei de Responsabilidade Fiscal.

51. Veja-se que a lei ordinária não está disciplinando aquela obrigação em especial, que deve continuar sendo cumprida pelo ente, o que a lei trata é tão somente dos requisitos (regras e exceções) afetas às transferências voluntárias.

52. Nesse sentido, pode-se chegar à conclusão que não considerar uma exigência para realização da transferência não afasta o dever de cumprimento dessa exigência, portanto, não há, **em regra**, eventual violação à lei complementar ou mesmo a lei superior, consubstanciada na Constituição Federal.

53. A conclusão ocorre em regra porque pode haver exceções que acontecem justamente quando a aplicação da exceção viola diretamente o texto constitucional, o que não ocorreria em requisitos previstos em lei complementar, já que não há hierarquia entre normas complementares e ordinárias, e o tema atinente às transferências voluntárias (critérios/exigências/restrições/condições) não é restrito à reserva de lei complementar.

54. Assim, embora, em regra, a aplicação de uma exceção não afasta uma exigência ao ente político, não violando o texto constitucional, esta violação poderá ocorrer se a própria Constituição Federal define um requisito como obrigatório para realizar transferências voluntárias, não estabelecendo exceções.

55. Deste modo, com base na regra e nas exceções, cada situação deve ser analisada individualmente, tanto no que se refere à amplitude da exceção quanto o comando normativo que define o requisito.

## AMPLITUDE DA EXCEÇÃO

56. Objeto desta análise, a Lei nº 14.143, de 21 de abril de 2021, ao alterar a Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO 2021), incluiu a seguinte previsão em seu texto:

Art. 84. O ato de entrega dos recursos a outro ente federativo a título de transferência voluntária é caracterizado no momento da assinatura do convênio ou instrumento congênere, bem como dos aditamentos que impliquem aumento dos valores a serem transferidos, e não se confunde com as efetivas liberações financeiras, que devem obedecer ao respectivo cronograma de desembolso.

§ 1º A comprovação de regularidade do ente federativo se faz quando da assinatura dos instrumentos a que se refere o caput.

**§ 2º A emissão de nota de empenho, a realização das transferências de recursos e a assinatura dos instrumentos a que se refere o caput, bem como a doação de bens, materiais e insumos, não dependerão da situação de adimplência do Município de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, identificada em cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais. ([Redação dada pela Lei nº 14.143, de 2021](#))**

57. Sobre o ponto, cabe destacar que a Lei nº 14.143/2021 decorreu do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 02/2021, sendo a previsão analisada neste caso incluída pela Emenda Aditiva nº 6, de autoria do Deputado Federal Lucas Virgílio, sob os seguintes fundamentos:

*Sabido é que os Municípios de até 50 Mil Habitantes são os mais dependente de recursos federais e estaduais e representam quase 88% dos municípios brasileiros.*

*Com a pandemia do coronavírus que já assola o nosso país a mais de um ano, o impacto econômico, financeiro e fiscal tem sido avassalador e, de maneira ainda mais expressiva, para os municípios que estão nessa faixa populacional levando em consideração que os repasses financeiros diminuiram drasticamente, deixando-os à beira de uma asfixia financeira.*

**Levando em consideração a situação acima exposta, necessário ajuste fino na Lei de Diretrizes Orçamentárias para possibilitar que tais entes federativos recebam doações ainda que possuam inscrição no CAUC.**

*Por essas razões pedimos o apoio dos nobres pares para a aprovação da presente emenda ao Projeto de Lei do Congresso Nacional n. 02, de 2021.*

58. Por pertinente, esclareça-se que a Instrução Normativa nº 3, de 7 de janeiro de 2021, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, estabelece que o Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais - CAUC consolida as seguintes informações:

Art. 4º Os dados consolidados no Cauc terão como fonte os seguintes cadastros de adimplência ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais geridos pelos órgãos e entidades da União:

I - Sistema de informação mantido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, responsável pela emissão da Certidão Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União de que trata a Portaria nº 1.751, de 2 de outubro de 2014, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria da Receita Federal do Brasil;

II - Sistema da Caixa Econômica Federal, responsável pela emissão do Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço;

III - Sistema de Acompanhamento de Haveres Financeiros junto a Estados e Municípios - Sahem, mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional;

IV - Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal - Cadin, de que trata a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, mantido no Sistema de Informações do Banco Central do Brasil - Sisbacen;

V - Sistema de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi, mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional;

VI - Plataforma +Brasil, mantida pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;

VII - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi, mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional;

VIII - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - Siope, mantido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação;

IX - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - Siops, mantido pelo Ministério da Saúde;

X - Cadastro da Dívida Pública do Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios - Sadipem, ou sistema que vier a substituí-lo, mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional; e

XI - Sistema da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, responsável pela emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária.

59. Logo, a inclusão do art. 84, §2º, na LDO 2021 teve por finalidade justamente permitir que a

existência de pendências fiscais não seja óbice ao recebimento de recursos, advindos de transferências voluntárias, por Municípios com até 50.000 habitantes.

60. A previsão foi vetada pelo Presidente da República, pelas seguintes razões:

**Razões do veto**

*“A propositura estabelece que a emissão de nota de empenho, a realização das transferências de recursos e a assinatura dos instrumentos a que se refere o **caput** do art. 84 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO), quais sejam atos de entrega de recursos de transferência voluntária que não se confundem com o ato de efetivas liberações financeiras que observam cronograma de reembolso, não dependerão da situação de adimplência do município de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, identificada em cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais.*

*Entretanto, e em que pese a boa intenção do legislador, a medida, ao dispensar a adimplência identificada em cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais, como condição para o recebimento de transferências voluntárias pelos municípios com até 50.000 habitantes, inclusive para o recebimento de bens, materiais e insumos, a título de doação, acaba por contrariar o interesse público por subtrair, imotivadamente, relevante medida de finança pública voltada para a responsabilidade na gestão fiscal, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

*Ademais, cumpre-se destacar, ainda, que os municípios com menos de 50.000 habitantes representam cerca de 88% dos municípios brasileiros, fato que, combinado com as exceções já existentes, tornaria os instrumentos de controle e de boa gestão fiscal ineficazes, conforme estabelecido no art. 195, § 3º, da Constituição da República, além de estar em desconformidade com o art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).”*

*Essas, Senhor Presidente, as razões que me conduziram a vetar o dispositivo acima mencionado do projeto em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.*

61. Referido veto, contudo, foi **derrubado**, prevalecendo a intenção inicial do legislador, no sentido de que a irregularidade fiscal e as demais irregularidades **identificadas em cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais**, não impedem a celebração de transferências voluntárias e repasse de recursos Municípios com até 50.000 habitantes.

62. A exceção aprovada prevista em Lei goza de **presunção relativa de constitucionalidade**, motivo pelo qual possui plena **eficácia**.

63. Embora a norma que cria uma exceção adicional para realização de uma transferência voluntária, mesmo em caso do ente conveniente se encontrar irregular, possua plena eficácia, sua interpretação, como em toda exceção, deve se dar de forma **restritiva**.

64. A interpretação restritiva ocorre toda vez que se limita o sentido da norma, através do uso de considerações teleológicas e axiológicas. A interpretação restritiva, portanto, leva em consideração o critério da *mens legis* (vontade da lei), levando em consideração a norma jurídica como algo independente da vontade do legislador, assumindo significado próprio, uma vez expressado.

65. Em síntese, recomenda-se que toda norma que restrinja os direitos e garantias fundamentais reconhecidos e estabelecidos constitucionalmente deva ser interpretada restritivamente. Também **uma exceção deve sofrer uma interpretação restritiva**.

66. Nesse sentido, levando-se em consideração estes preceitos interpretativos, cabe analisar novamente o §2º do art. 84 da LDO 2021 que assim prescreveu:

**§ 2º A emissão de nota de empenho, a realização das transferências de recursos e a assinatura dos instrumentos a que se refere o caput, bem como a doação de bens, materiais e insumos, não dependerão da situação de adimplência do Município de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, identificada em cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais. **(Redação dada pela Lei nº 14.143, de 2021)****

67. Verifica-se da leitura do dispositivo acima que não são todas as irregularidades dispensadas pela Lei nº 14.143, de 2021, mas, tão somente, as **identificadas em cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais**.

68. A interpretação legislativa da norma também permite chegar a esta conclusão, na medida em que a Emenda Aditiva nº 6 que incluiu o tema na LDO dispôs:

(...)

*Com a pandemia do coronavírus que já assola o nosso país a mais de um ano, o impacto econômico, financeiro e fiscal tem sido avassalador e, de maneira ainda mais expressiva, para os municípios que estão nessa faixa populacional levando em consideração que os repasses financeiros diminuirão drasticamente, deixando-os à beira de uma asfixia financeira.*

**Levando em consideração a situação acima exposta, necessário ajuste fino na Lei de Diretrizes Orçamentárias para possibilitar que tais entes federativos recebam doações ainda que possuam inscrição no CAUC.**

(...)

69. As exigências para realização de uma transferência voluntária estão previstas de forma

organizada nos art. 22 e 23 da Portaria Interministerial nº 424 de 2016. Os mencionados dispositivos condensaram os requisitos exigidos para realização de uma transferência previstos na CRFB, LRF, LDO e outras leis, **expondo também sua forma de cumprimento.**

70. A forma de comprovação é prevista em cada inciso da Portaria Interministerial, permitindo o mesmo normativo que "**o extrato emitido pelo Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC), ou sistema que vier a substituí-lo, poderá ser utilizado na verificação do cumprimento dos requisitos nele apresentados**" (§12º) e que "**os requisitos que não puderem ser comprovados mediante consulta ao CAUC, serão comprovados conforme disposto no caput**" (§13º).

71. Por sua vez, é dispensada a comprovação de adimplência **em cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais**, nos termos do art. 84, §2º, na LDO 2021.

72. Como visto, a Instrução Normativa nº 3, de 7 de janeiro de 2021, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, estabelece quais informações e dados o CAUC irá abrigar.

73. Deste modo, diante do disposto na LDO 2021, se mostra **possível** a celebração de uma **transferência voluntária** caso a entidade, mesmo inadimplente, tenha esta inadimplência registrada em "**cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais**", nos termos do §2º do art. 84 da LDO 2021.

74. Assim, requisitos presentes nestes cadastros ou sistemas estão dispensados de cumprimento. Todavia, requisitos *não* presentes nos mesmos cadastros ou sistemas são **exigíveis** e dependem de comprovação na forma estabelecida pela Portaria Interministerial nº 424 de 2016 (art. 22, §§ 12º e 13º).

#### ANÁLISE COM RELAÇÃO AO REQUISITO PARA REALIZAÇÃO DE UMA TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA

75. Como mencionado, embora, em regra, a aplicação de uma exceção não afasta uma exigência ao ente político, não violando o texto constitucional, esta violação poderá ocorrer se a própria Constituição Federal define um requisito como obrigatório para realizar transferências voluntárias, não estabelecendo exceções.

76. Este fato não ocorre em requisitos previstos em lei complementar, já que não há hierarquia entre normas complementares e ordinárias, e o tema atinente às transferências voluntárias (critérios/exigências/restrições/condições) não é restrito à reserva de lei complementar.

77. Como exemplo, podemos citar à **regularidade na aplicação mínima de recursos em educação**, prevista no art. 25, §1º, IV, "a", da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 22, XX, da Portaria Interministerial nº 424 de 2016, *verbis*:

Art. 22. São requisitos para a celebração de convênios e contratos de repasse, a serem cumpridos pelo convenente:

(...)

XX - regularidade na aplicação mínima de recursos em educação, nos termos do art. 212 da Constituição, observado o art. 110, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e do art. 25, § 1º, inciso IV, alínea "b", da Lei Complementar nº 101, de 2000, comprovada mediante consulta ao Siope, com validade até 30 de janeiro do exercício subsequente, ou apresentação de certidão emitida pelo Tribunal de Contas competente dentro do seu período de validade;

78. Sobre o requisito, o art. 212 da Constituição Federal mencionado pela Portaria Interministerial prescreve:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

(...)

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o **caput** do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020\)](#)

(...)

79. Verifica-se que eventual exceção a esta obrigação como requisito para transferência voluntária não viola o texto constitucional, nem dispensa os entes federativos a não cumprir o comando normativo.

80. Nesse sentido, mesmo a obrigação estando prevista na Constituição Federal não há violação, nem inconstitucionalidade em lei que excepcione este requisito para realização de uma transferência voluntária, caso contrário o próprio art. 25 §3º da Lei de Responsabilidade Fiscal seria inconstitucional ou deveria receber uma interpretação conforme à Constituição.

81. O mesmo entendimento é aplicável em relação à **regularidade na aplicação mínima de recursos em saúde** (art. 22, XXI da Portaria Interministerial nº 424 de 2016). Assim expressa a Carta Magna:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [\(Vide ADPF 672\)](#)

(...)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015\)](#)

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000\)](#)

82. Situação diversa ocorre no que toca à **regularidade no pagamento de precatórios judiciais** (art. 22, II da Portaria Interministerial nº 424 de 2016).

83. Assim prescreve o art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 97. Até que seja editada a lei complementar de que trata o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído por este artigo, farão esses pagamentos de acordo com as normas a seguir estabelecidas, sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14, e sem prejuízo dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\)](#) [\(Vide Emenda Constitucional nº 62, de 2009\)](#)

(...)

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios sujeitos ao regime especial de que trata este artigo optarão, por meio de ato do Poder Executivo: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\)](#)

...

II - pela adoção do regime especial pelo prazo de até 15 (quinze) anos, caso em que o percentual a ser depositado na conta especial a que se refere o § 2º deste artigo corresponderá, anualmente, ao saldo total dos precatórios devidos, acrescido do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança e de juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança para fins de compensação da mora, excluída a incidência de juros compensatórios, diminuído das amortizações e dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\)](#)

§ 2º Para saldar os precatórios, vencidos e a vencer, pelo regime especial, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devedores depositarão mensalmente, em conta especial criada para tal fim, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, sendo que esse percentual, calculado no momento de opção pelo regime e mantido fixo até o final do prazo a que se refere o § 14 deste artigo, será: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\)](#)

I - para os Estados e para o Distrito Federal: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\)](#)

a) de, no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, além do Distrito Federal, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) do total da receita corrente líquida; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\)](#)

b) de, no mínimo, 2% (dois por cento), para os Estados das regiões Sul e Sudeste, cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a mais de 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\)](#)

II - para Municípios: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\)](#)

a) de, no mínimo, 1% (um por cento), para Municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\)](#)

b) de, no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para Municípios das regiões Sul e Sudeste, cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a mais de 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\)](#)

(...)

§ 6º Pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos recursos de que tratam os §§ 1º e 2º deste artigo serão utilizados para pagamento de precatórios em ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências definidas no § 1º, para os requisitórios do mesmo ano e no § 2º do art. 100, para requisitórios de todos os anos. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\)](#)

(...)

§ 10. No caso de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam o inciso II do § 1º e os §§ 2º e 6º deste artigo: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\)](#)

I - haverá o sequestro de quantia nas contas de Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, por ordem do Presidente do Tribunal referido no § 4º, até o limite do valor não liberado; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\)](#)

II - constituir-se-á, alternativamente, por ordem do Presidente do Tribunal requerido, em favor dos credores de precatórios, contra Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, direito líquido e certo, autoaplicável e independentemente de regulamentação, à compensação automática com débitos líquidos lançados por esta contra aqueles, e, havendo saldo em favor do credor, o valor terá automaticamente poder liberatório do pagamento de tributos de Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, até onde se compensarem; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\)](#)

III - o chefe do Poder Executivo responderá na forma da legislação de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\)](#)

IV - enquanto perdurar a omissão, a entidade devedora: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\)](#)

a) não poderá contrair empréstimo externo ou interno; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\)](#)

b) **ficará impedida de receber transferências voluntárias**; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009\)](#)

84. Veja-se que nessa hipótese em específico, o texto constitucional **impediu expressamente a realização de uma transferência voluntária**.

85. Deste modo, a aplicação da exceção prevista em lei (seja ordinária ou complementar) violaria diretamente o texto constitucional que, neste caso, não disciplinou tão somente uma regra de gestão fiscal, mas instituiu claramente uma vedação referente à transferência voluntária.

86. Nesse sentido, eventual exceção deveria estar prevista no próprio texto constitucional, não podendo normas inferiores negarem aplicabilidade ao comando constitucional.

87. Entende-se assim que as exceções previstas por exemplo, no art. 25, §3º da LRF, no art. 26 da Lei nº 10.522 de 2002, art. 84, §2º, na LDO 2021, não se aplicam ao mencionado dispositivo.

88. Outros exemplos podem ser citados, em que a própria Constituição Federal impede a realização de uma transferência voluntária de forma expressa, como fez com relação à regularidade dos precatórios judiciais, o que confirma a tese de que a Carta Maior, quando quer estabelecer um impedimento para realização deste tipo de repasse, o faz expressamente.

89. Nesse sentido, o artigo 167, XIII, expressa:

Art. 167. São **vedados**:

(...)

XIII - a **transferência voluntária de recursos**, a concessão de avais, as garantias e as subvenções pela União e a concessão de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na hipótese de **descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social**. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

90. De forma semelhante, quis a Constituição Federal impedir "repasse de recursos" para os entes que não cumprem seus limites com despesas de pessoal:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

(...)

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, **serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados**, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

91. Verifica-se que nestas hipóteses a Constituição Federal estabeleceu uma condição diretamente relacionada à transferência voluntária, não podendo, portanto, ser excepcionada por qualquer outra norma infraconstitucional.

92. De forma oposta ocorre quando a Carta Maior prescreve a obrigação para os entes da Federação, mas não estabelece uma condição para transferência voluntária. Esta condição que só posteriormente é expressa através de norma infraconstitucional, seja Lei, Decreto ou Portaria Interministerial.

### III - CONCLUSÕES E ENCAMINHAMENTOS

93. Ante o exposto, conclui-se que:

a) As exceções previstas em lei ordinária que permitem a celebração de uma transferência voluntária mesmo em caso de inadimplência do ente conveniente ou não cumprimento de uma das condições para celebração do instrumento (art. 22 da Portaria Interministerial nº 424 de 2016), possuem plena validade e eficácia, **aplicando-se mesmo que a inadimplência se refira a condição prevista em Lei Complementar**, isto porque (i) a aplicação de uma exceção para realização da transferência não afasta uma exigência ao ente político disposta na mesma norma, (ii) não há hierarquia entre normas complementares e ordinárias, e (iii) o tema atinente às transferências voluntárias (critérios/exigências/restrições/condições) não é restrito à reserva de lei complementar.

b) Caso o requisito esteja previsto na Carta Maior, a exceção prevista em Lei só não irá ser aplicada se a própria Constituição Federal **definir o requisito como obrigatório para realizar transferências voluntárias, não estabelecendo exceções**. Como exemplo, pode-se citar a regularidade no pagamento de precatórios judiciais (art. 97, ADCT), descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social (art. 167, XII, CRFB) e descumprimento dos limites com despesas de pessoal (art. 169, §2º, CRFB).

c) A exceção disposta no art. 84, §2º, na LDO 2021 (Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020) aplica-se a todas as exigências previstas em "**cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais**", com exceção às vedações constitucionais expressas. Requisitos **não** presentes nos mesmos cadastros ou sistemas são **exigíveis** e dependem de comprovação na forma estabelecida pela Portaria Interministerial nº 424 de 2016 (art. 22, §§ 12º e 13º).

94. Sugere-se o encaminhamento dos autos ao Ministério da Economia e à Controladoria-Geral da União visando que as Pastas possam considerar a possibilidade de arrolar nos §§9º e 16º do art. 22 da Portaria Interministerial nº 424 de 2016, quais requisitos elencados nos incisos do mesmo art. 22 não podem ser dispensados para celebração de convênios e contratos de repasse.

95. Por fim, sugere-se que se dê ciência a todas as Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios, à Procuradoria-Geral Federal e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

À consideração dos membros da CNCIC.

Brasília, 15 de dezembro de 2021.

GUSTAVO ALMEIDA DIAS

Relator

Advogado da União

Membro da **Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC**

CARLOS FREIRE LONGATO

Advogado da União

Membro da **Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC**

JOÃO PAULO CHAIM DA SILVA

Advogado da União

Membro da **Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC**

MARCELA MUNIZ CAMPOS

Advogada da União

Membro da **Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC**

MARCUS MONTEIRO AGUSTO

Advogado da União

Membro da **Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC**

MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA

Advogada da União

SEBASTIÃO GILBERTO MOTA TAVARES

Procurador da Fazenda Nacional

Membro da **Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC**

VIKTOR SÁ LEITÃO DE MEIRA LINS

Advogado da União

Membro da **Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres - CNCIC**

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 59000021950202153 e da chave de acesso beb4fb84

---

Documento assinado eletronicamente por SEBASTIAO GILBERTO MOTA TAVARES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 788517800 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SEBASTIAO GILBERTO MOTA TAVARES. Data e Hora: 16-12-2021 13:02. Número de Série: 17199100. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

Documento assinado eletronicamente por VIKTOR SA LEITAO DE MEIRA LINS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 788517800 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VIKTOR SA LEITAO DE MEIRA LINS. Data e Hora: 16-12-2021 10:31. Número de Série: 17435968. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

Documento assinado eletronicamente por MARCELA MUNIZ CAMPOS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 788517800 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCELA MUNIZ CAMPOS. Data e Hora: 15-12-2021 22:18. Número de Série: 13813257. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---

Documento assinado eletronicamente por JOAO PAULO CHAIM DA SILVA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 788517800 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOAO PAULO CHAIM DA SILVA. Data e Hora: 16-12-2021 00:12. Número de Série: 17336428. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

Documento assinado eletronicamente por MARCUS MONTEIRO AUGUSTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 788517800 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCUS MONTEIRO AUGUSTO. Data e Hora: 15-12-2021 14:55. Número de Série: 62469472932388635880751460236. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

Documento assinado eletronicamente por GUSTAVO ALMEIDA DIAS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 788517800 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GUSTAVO ALMEIDA DIAS. Data e Hora: 15-12-2021 14:09. Número de Série: 47073834889006261354623567251. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

Documento assinado eletronicamente por MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, de acordo com os

normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 788517800 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA. Data e Hora: 16-12-2021 16:10. Número de Série: 40052874887357375241871890865. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

Documento assinado eletronicamente por CARLOS FREIRE LONGATO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 788517800 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARLOS FREIRE LONGATO. Data e Hora: 15-12-2021 14:52. Número de Série: 56917556456400000352331330119. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

**DESPACHO n. 00616/2021/DECOR/CGU/AGU**

**NUP: 59000.021950/2021-53**

**INTERESSADOS:** Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Desenvolvimento Regional

**ASSUNTOS:** Art. 84, § 2º, da LDO 2021

Exmo. Senhor Consultor-Geral da União,

1. Aprovo o Parecer nº 8/2021/CNCIC/CGU/AGU da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres da Consultoria-Geral da União, com fundamento no regular exercício das incumbências de que cuida o art. 28, inciso I, e parágrafo único do art. 30, ambos da Portaria Normativa AGU nº 24, de 2021<sup>[1]</sup>.
2. Com efeito, extrai-se da instrução destes autos que resta caracterizada uma divergência de ordem jurídica a respeito da incidência, ou da abrangência, do que dispõe o art. 84, § 2º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 – Lei nº 14.116, de 2020, com a redação conferida pela Lei nº 14.143, de 2021, segundo o qual: “*A emissão de nota de empenho, a realização das transferências de recursos e a assinatura dos instrumentos a que se refere o caput, bem como a doação de bens, materiais e insumos, não dependerão da situação de adimplência do Município de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, identificada em cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais*”.
3. A celeuma se refere, em síntese e essencialmente, à identificação da natureza da espécie legislativa que deve disciplinar os requisitos e as hipóteses de dispensa de adimplência de condições para repasse de transferências voluntárias, uma vez que, após definido se a temática é ou não objeto reservado à lei complementar, é possível delimitar com precisão a incidência ou abrangência das exceções de adimplência que são previstas no patamar da legislação ordinária.
4. Na espécie, como já consignado, o § 2º do art. 84 da LDO 2021 dispensa que os municípios que tenham até cinquenta mil habitantes demonstrem a adimplência de requisitos previstos “*em cadastros ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais*” para fins de repasse de transferências voluntárias, assim, cabe uniformizar se esta exceção prevista em sede de legislação ordinária pode dispensar o cumprimento de requisitos que estão dispostos em lei complementar e na Constituição Federal.
5. Em reforço às robustas e bem lançadas razões do Parecer nº 8/2021/CNCIC/CGU/AGU, ora acolhido em sua integralidade, cumpre, de logo, concluir que a Constituição Federal não reservou explicitamente à lei complementar o estabelecimento de requisitos, e das correspondentes exceções, para fins de formalização de transferências voluntárias.
6. Desta maneira as leis ordinárias, além de disciplinarem requisitos, também podem excepcionar o cumprimento de condições previstas genuinamente em sede de lei complementar e de outras leis de patamar ordinário, uma vez que (a) neste específico campo temático não há estrita reserva constitucional para lei complementar; e (b) não há hierarquia entre leis ordinárias e leis complementares, de forma que ambas extraem seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal.

7. Prevalece na doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que as leis complementares se distinguem das leis ordinárias em razão do quórum exigido para sua aprovação (maioria absoluta do Parlamento – art. 69 da CF/1988), e em razão do campo temático de incidência, já que são reservados à lei complementar apenas os assuntos que a Constituição explicitamente determina. Ou seja, no silêncio da Constituição, incluindo as hipóteses em que a Carta comanda a disciplina do tema “*nos termos da lei*”, “*na forma da lei*”, ou expressões homólogas, a matéria pode ser tratada em sede de leis ordinárias.

8. Desta compreensão se extrai necessariamente que não há hierarquia entre leis ordinárias e leis complementares, mas apenas campo de incidência material que são distintos, uma vez que para determinados assuntos a Constituição foi expressa ao determinar que a sua disciplina deve se efetivar mediante edição de lei complementar, que demanda quórum qualificado para aprovação. Desta premissa relacionada à ausência de hierarquia entre as leis ordinárias e complementares também se extrai que o fundamento de validade das leis ordinárias não decorre de uma lei complementar, mas diretamente da Constituição Federal.

9. Em igual sentido, observa-se que estas premissas basilares de distinção entre as leis ordinárias e as leis complementares revelam que uma lei ordinária será inconstitucional, por vício formal, caso discipline assunto reservado pela Constituição para a lei complementar.

10. Por outro lado, uma lei complementar que discipline matéria que está fora do campo temático que lhe foi reservado pela Constituição, a despeito de não ser considerada inconstitucional, possui natureza material de lei ordinária, e assim por outras leis formalmente ordinárias pode ser alterada. Esta lei complementar que porventura discipline tema estranho àqueles que lhe foram expressamente reservados pela Constituição também não revogará lei ordinária que lhe seja anterior e especial, na forma da teoria da resolução das aparentes antinomias entre as normas que compõem o ordenamento jurídico (art. 2º, § 2º, da LINDB<sup>[2]</sup>).

11. Para melhor compreensão destes pilares conceituais que particularizam as leis ordinárias e as leis complementares, segue doutrina constitucionalista de escol, extraída da obra “Curso de Direito Constitucional”, de autoria de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (Editora Saraiva. 15ª Edição. São Paulo 2020, p. 1020/1021), segundo a qual estão reservadas à lei complementar apenas as matérias em que a Constituição “**de modo expresso e inequívoco**” determinou, em tudo o mais corroborando o entendimento ora exposto:

“A lei complementar se peculiariza e se define por dois elementos básicos. Ela exige quórum de maioria absoluta para ser aprovada (art. 69 da CF) e o seu domínio normativo ‘apenas se estende àquelas situações para as quais a própria Constituição exigiu – de modo expresso e inequívoco – a edição dessa qualificada espécie de caráter legislativo’.

Onde, portanto, o constituinte não cobrou a regulação de matéria por meio de lei complementar, há assunto para lei ordinária.

Conquanto cientistas de nomeada entendam haver hierarquia entre lei ordinária e lei complementar, melhores razões parecem assistir a Michel Temer, quando aponta que ‘não há hierarquia alguma entre lei complementar e lei ordinária. O que há são âmbitos materiais diversos atribuídos pela Constituição a cada qual destas espécies normativas’.

A lei ordinária que destoa da lei complementar é inconstitucional por invadir âmbito legislativo que lhe é alheio, e não por ferir o princípio da hierarquia das leis. Por outro lado, não será inconstitucional a lei ordinária que dispuser em sentido diverso do que estatui um dispositivo de lei complementar que não trata de assunto próprio de lei complementar. O dispositivo da lei complementar, no caso, vale como lei ordinária e pode-se ver revogado por regra inserida em lei ordinária. Nesse sentido é a jurisprudência do STF.”

12. Em sede de jurisprudência, seguem dois elucidativos precedentes do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria:

E M E N T A - ADIN - LEI N. 8.443/92 - MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU - INSTITUIÇÃO QUE NÃO INTEGRA O MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO - TAXATIVIDADE DO ROL INSCRITO NO ART. 128, I, DA CONSTITUIÇÃO - VINCULAÇÃO ADMINISTRATIVA A CORTE DE CONTAS - COMPETÊNCIA DO TCU PARA FAZER INSTAURAR O PROCESSO LEGISLATIVO CONCERNENTE A

ESTRUTURAÇÃO ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO QUE PERANTE ELE ATUA (CF, ART. 73, CAPUT, IN FINE) - MATÉRIA SUJEITA AO DOMÍNIO NORMATIVO DA LEGISLAÇÃO ORDINÁRIA - ENUMERAÇÃO EXAUSTIVA DAS HIPÓTESES CONSTITUCIONAIS DE REGRAMENTO MEDIANTE LEI COMPLEMENTAR - INTELIGENCIA DA NORMA INSCRITA NO ART. 130 DA CONSTITUIÇÃO - AÇÃO DIRETA IMPROCEDENTE.

...

**- Só cabe lei complementar, no sistema de direito positivo brasileiro, quando formalmente reclamada a sua edição por norma constitucional explícita. A especificidade do Ministério Público que atua perante o TCU, e cuja existência se projeta num domínio institucional absolutamente diverso daquele em que se insere o Ministério Público da União, faz com que a regulação de sua organização, a discriminação de suas atribuições e a definição de seu estatuto sejam passíveis de veiculação mediante simples lei ordinária, eis que a edição de lei complementar e reclamada, no que concerne ao Parquet, tão-somente para a disciplinação normativa do Ministério Público comum (CF, art. 128, par. 5.).**

...

(ADI 789, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 26/05/1994, DJ 19-12-1994 PP-35180 EMENT VOL-01772-02 PP-00236)

EMENTA: I. Recurso extraordinário e recurso especial: interposição simultânea: incoerência, na espécie, de perda de objeto ou do interesse recursal do recurso extraordinário da entidade sindical: apesar de favorável a decisão do Superior Tribunal de Justiça no recurso especial, não transitou em julgado e é objeto de RE da parte contrária. (...) **III. PIS/COFINS: revogação pela L. 9.430/96 da isenção concedida às sociedades civis de profissão pela LC 70/91. 1. A norma revogada - embora inserida formalmente em lei complementar - concedia isenção de tributo federal e, portanto, submetia-se à disposição de lei federal ordinária, que outra lei ordinária da União, validamente, poderia revogar, como efetivamente revogou. 2. Não há violação do princípio da hierarquia das leis - rectius, da reserva constitucional de lei complementar - cujo respeito exige seja observado o âmbito material reservado pela Constituição às leis complementares.** 3. Nesse sentido, a jurisprudência sedimentada do Tribunal, na trilha da decisão da ADC 1, 01.12.93, Moreira Alves, RTJ 156/721, e também pacificada na doutrina. (RE 419629, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 23/05/2006, DJ 30-06-2006 PP-00016 EMENT VOL-02239-04 PP-00658 RTJ VOL-00201-01 PP-00360 RDDT n. 132, 2006, p. 220-221)

13. O STF já consolidou, pois, que não há hierarquia entre diplomas de natureza ordinária e complementar, diferenciando-se apenas pela matéria a ser tratada e quórum de aprovação. Já se pacificou, inclusive, que leis complementares materialmente ordinárias podem ser revogadas ou alteradas por lei formalmente ordinária (RE 377.457, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 19/12/2008).

14. Estas as premissas fundamentais para o escorreito deslinde da divergência e uniformização da jurisprudência administrativa, a quais determinam a adoção das conclusões postas no Parecer nº 8/2021/CNCIC/CGU/AGU da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres da Consultoria-Geral da União.

15. Ora, é sabido e incontestado que vigoram atualmente uma série de requisitos ou condições para o repasse de transferências voluntárias que estão fixados em lei de patamar ordinário, e assim, caso prevalecesse a tese de que a disciplina da matéria é exclusiva de lei complementar, implicaria, sob pena de incoerência lógico-sistemática insustentável, o entendimento no sentido de que estas leis ordinárias deveriam ser declaradas inconstitucionais e descumpridas, por invadirem campo temático reservado pela Constituição Federal à lei complementar.

16. Merece prevalecer, pois, a interpretação que resguarda a presunção de constitucionalidade das leis e a possibilidade jurídica de serem estabelecidos critérios e exigências por meio de legislação ordinária para fins de repasse de transferências voluntárias, como já se faz, por exemplo, por meio do art. 92 da Lei nº 13.303, de 2016; do art. 28 da Lei nº 11.079, de 2004; do art. 1º da Lei nº 6.454, de 1977, com a redação conferida pela Lei nº 12.781, de 2013 (vide art. 22, incisos XIX, XXII e XXVIII da Portaria Interministerial nº 424, de 2016, com a redação conferida pela Portaria

Interministerial nº 414, de 2020); do art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993; do art. 73, inciso VI, alínea “a”, da Lei nº 9.504, de 1997; e do art. 26-A, § 5º, 6º e 10 da Lei nº 10.522, de 2002 (redação conferida pela Lei nº 12.810, de 2013).

17. Por corolário lógico peremptório e necessariamente decorrente, também deve ser admitido que a legislação ordinária fixe exceções, ou seja, estabeleça hipóteses em que o repasse de transferências voluntárias pode dispensar a adimplência de requisitos registrados nos cadastros federais, a exemplo do art. 26 da Lei nº 10.522, de 2002 (ações sociais ou ações em faixa de fronteira); dos §§ 8º e 9º do art. 26-A da Lei nº 10.522, de 2002 (redação conferida pela Lei nº 12.810, de 2013 - *vide* § 8º do art. 59 da Portaria Interministerial nº 424, de 2016); do art. 13 da Lei nº 13.756, de 2018 (segurança pública, a execução da lei penal e a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio); e do § 2º do art. 84 da LDO 2021.

18. Não se ignora que a Lei de Responsabilidade Fiscal fixa, no seu art. 4º, inciso I, alínea “f”, e no § 1º do seu art. 25, que a lei de diretrizes orçamentárias disporá sobre “*demais condições e exigências*” para transferências voluntárias. Não obstante, e respeitosamente, entende-se que referenciadas disposições, na verdade, confirmam e corroboram que o estabelecimento de condições e requisitos para o repasse de transferências voluntárias não é matéria reservada a lei complementar, pois, conforme se extrai das premissas conceituais já postas neste Despacho e no Parecer nº 8/2021/CNCIC/CGU/AGU, não há hierarquia entre lei complementar e lei ordinária, de maneira que a validade destas se extrai diretamente da Constituição, e não de outras leis complementares.

19. Em outros termos, caso a matéria – requisitos e exceções para transferências voluntárias - fosse reservada pela Constituição Federal à lei complementar (o que se admite apenas para fins de argumentação dialética), o art. 4º, inciso I, alínea “f”, e o § 1º do seu art. 25, da Lei de Responsabilidade Fiscal seriam manifestamente inconstitucionais, pois não seria devido ao legislador complementar subdelegar para o legislador ordinário matéria que o Poder Constituinte lhe reservou expressa e estritamente.

20. Ademais, caso houvesse reserva de lei complementar para disciplina de requisitos e condições para o repasse de transferências voluntárias, as leis ordinárias que tratam do tema (a exemplo das disposições citadas no parágrafo 16 deste Despacho) seriam inconstitucionais, por vício de ordem formal, por disciplinarem campo temático exclusivo do legislador complementar.

21. Ora, se a matéria fosse reservada à lei complementar, não se poderia admitir que lei ordinária disciplinasse o tema, independentemente do teor da disposição legal, incluindo a disciplina de requisitos “adicionais”, ou seja, caso as condições para transferências voluntárias fossem campo materialmente reservado à legislação complementar, as leis ordinárias absolutamente nada poderiam dispor a respeito.

22. Portanto, admitir, concomitantemente, que a matéria em estudo é reservada à lei complementar, mas que a legislação ordinária poderia acrescentar condições adicionais, inclusive porque a legislação complementar assim teria autorizado (art. 4º, inciso I, alínea “f”, e no § 1º do seu art. 25 da LRF), destoaria dos pilares conceituais doutrinários e jurisprudenciais que bem delimitam e particularizam as leis ordinárias e as leis complementares, e representaria, na verdade, admitir que o legislador complementar poderia subdelegar ao legislador ordinário matéria que a Constituição lhe reservou com exclusividade, e também representaria admitir a existência de hierarquia entre as leis complementares e ordinárias, e que estas não se fundariam diretamente na Constituição, mas na lei complementar que lhe teria dado suporte.

23. Respeitosamente, pois, não se concebe, sem afronta à organicidade e coerência que devem necessariamente inspirar a exegese da ordem jurídica, que se permita que os requisitos e exceções para as transferências voluntárias sejam matérias reservadas à lei complementar e igualmente se permita que leis ordinárias fixem apenas condições adicionais, mas não possam disciplinar hipóteses de dispensa de adimplência, uma vez que, se houvesse reserva de lei complementar na espécie, a lei ordinária que tratasse do tema, seja para delimitar condições ou estipular exceções, padeceria de manifesto vício constitucional.

24. Por pertinente, cumpre destacar que o Supremo Tribunal Federal, no recente julgamento da ADI 2238, afastou a inconstitucionalidade do art. 68 da LRF, o qual cria o Fundo do Regime Geral de Previdência Social com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios. Sustentavam os autores da ação que referenciado dispositivo da LRF seria inconstitucional porque, dentre outras razões, a criação de fundos seria matéria própria de lei ordinária. Ao apreciar a questão, reconheceu a Suprema Corte que, de fato, a criação de fundos não é matéria reservada à lei complementar, bem como que o art. 250 da Constituição não exigiu a disciplina da matéria por lei complementar, não

obstante o art. 68 da LRF foi declarado constitucional pelo STF, pois não há vício caso um assunto passível de disciplina por lei ordinária seja tratado em sede de lei complementar.

25. Por pertinente ao exame do presente caso, segue elucidativo trecho do voto do eminente Ministro Relator Alexandre de Moraes, o qual traz fundamentos que ficam incorporados às razões deste Despacho:

No último tópico da ADI 2238, os requerentes investem contra o caput do art. 68 da LRF, que cria o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, sob a justificativa de ser ele conflitante com o art. 250 da CF.

O que se contesta, aqui, são dois pontos: (i) a impossibilidade de que o fundo a que se refere o art. 250 da CF seja integrado por receitas de contribuições sociais ou provenientes do orçamento (LRF, art. 68, § 1º, III), já que esses recursos não representam qualquer adição à arrecadação previdenciária; e **(ii) o fato de o art. 250 da CF não ter feito exigência de criação do respectivo fundo por lei complementar, o que impediria a disciplina via lei ordinária. Nas palavras da inicial: “Ao tratar como Lei complementar matéria que não está expressamente destinada a ser tratada assim, o legislador infraconstitucional frauda a vontade do legislador constituinte e vicia a constitucionalidade do dispositivo que trata do tema”.**

Nenhum dos fundamentos apresentados é capaz de invalidar o conteúdo da LRF. No que se refere aos recursos constitutivos do fundo em questão, é importante observar que o art. 250 da CF não faz restrição quanto à proveniência deles, apenas mencionando que devem eles se acrescer às fontes já provenientes da arrecadação. E embora o inciso III do § 1º do art. 68 da LRF considere que as contribuições previstas no art. 195, I, “a”, e II, da CF também sejam direcionadas ao fundo, os demais incisos do § 1º do art. 68 elencam diversas fontes que se agregariam às de origem tributária. A junção, num mesmo fundo, das diversas fontes de financiamento, não contraria o preceito constitucional.

A tese seguinte, de impossibilidade de tratamento em lei complementar de tema que não seja expressamente afeto a essa espécie legislativa, não encontra qualquer respaldo na jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Pelo contrário, **esta CORTE já afirmou, em diversas oportunidades, não haver diferença de hierarquia entre diplomas de natureza ordinária e complementar, diferenciando-se apenas pela matéria a ser tratada. Já se pacificou que leis complementares materialmente ordinárias podem ser, inclusive, revogadas por legislação ordinária** (cf., por todos, o RE 377.457, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 19/12/2008).

**Não se exige lei complementar para a constituição do fundo em análise, porém seu quorum qualificado de aprovação é mais do que o suficiente para garantir a vigência e eficácia do dispositivo legal impugnado.**

Com efeito, colhe-se da doutrina especializada que o fundo público, que é “o conjunto de recursos financeiros, especialmente formado e individualizado, destinado a desenvolver um programa, uma ação ou uma atividade pública específica”, caracteriza-se pela “organização financeira referente à afetação de certas receitas a determinadas despesas públicas previstas em lei” (MARCUS ABRAHAM. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 294).

Da Lei Geral sobre Finanças Públicas se extrai que constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços (Lei 4.320/1964, art. 71).

É importante mencionar também que não se exige lei complementar para serem constituídos os fundos previstos no art. 249 da Constituição Federal, que antecede o artigo invocado como parâmetro de controle no presente caso. Tal norma tem o seguinte conteúdo:

(...)

**De todo modo, não é inconstitucional a edição de lei formalmente complementar em assunto materialmente de lei ordinária** (RTJ 156/721, Rel. Min. MOREIRA ALVES; AI 457.926, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ de 6/9/2006).

**Portanto, a criação desse fundo por lei complementar não desacata qualquer parâmetro constitucional, não devendo ser acolhida a argumentação apresentada contra o art. 68 da LRF.**

Diante do exposto, VOTO pela IMPROCEDÊNCIA da ADI 2238, em relação ao art. 68, caput, da LRF.

26. Referenciado julgamento, portanto, além de confirmar as premissas conceituais das leis ordinárias e das leis complementares expostas no Parecer nº 8/2021/CNCIC/CGU/AGU e neste Despacho, bem revela que a Suprema Corte já reconheceu, em decisão de caráter vinculante (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238), que há na Lei de Responsabilidade Fiscal disposição que, materialmente, possui natureza de lei ordinária, e que esta natureza ordinária em absolutamente nada abala sua constitucionalidade.

27. Veja-se, ainda, e a título de exemplo, a exigência relacionada à regularidade da prestação de contas de repasses anteriores para fins de novas transferências voluntárias. Referenciado requisito consta no art. 25, inciso IV, alínea “a”, da LRF, e no art. 26-A, § 5º, 6º e 10 da Lei nº 10.522, de 2002, com a redação que lhe foi conferida pela Lei nº 12.810, de 2013.

28. A disciplina deste requisito, pois, está posta em sede de lei complementar e de lei ordinária (que não é uma lei de diretrizes orçamentárias). Desta maneira, ou a disciplina do art. 26-A e seus parágrafos da Lei nº 10.522, de 2002, é inconstitucional por invadir esfera temática própria do legislador complementar, o que apenas se admite (reitere-se) para fins de argumentação dialética, ou a disciplina das condições, exigências e exceções de adimplência para repasse de transferências voluntárias não é reservada a lei complementar, tese que deve prevalecer, uma vez que: **(a)** o Poder Constituinte não previu expressa e inequivocamente a disciplina do assunto por lei complementar; e **(b)** a própria Lei Complementar nº 101, de 2000, é expressa ao determinar que o tema não é materialmente reservado à legislação complementar ao admitir que o legislador ordinário também discipline condições adicionais para a formalização dos repasses.

29. Não se olvide, outrossim, que os §§ 7º, 8º e 9º do art. 26-A da Lei nº 10.522, de 2002, disciplinam hipótese em que o requisito relacionado à regularidade de prestação de contas de convênios e instrumentos congêneres anteriormente pactuados poderá ser dispensado, notadamente nos casos em que o gestor sucessor se encontra impossibilitado de prestar contas, apresenta as devidas justificativas e adota as providências administrativas necessárias para resguardar o erário.

30. A respeito, diante da jurisprudência consolidada sobre a matéria (Súmula STJ nº 615), a Advocacia-Geral da União possui inclusive súmula (Súmula AGU nº 46 - disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/sumulas-da-advocacia-geral-da-uniao-300416022>), a qual, apesar de explicitamente não se referir ao tema objeto desta manifestação, bem revela que o assunto não se encontra reservado constitucionalmente ao legislador complementar, uma vez que a lei ordinária fixou condições que, se devidamente demonstradas, podem dispensar o cumprimento relacionado à adimplência da prestação de contas de convênios anteriores, um requisito posto em sede de lei complementar (formalmente) e em lei ordinária.

31. Resta, pois, devidamente demonstrado que a disciplina de condições e requisitos para transferências voluntárias não é matéria reservada pela Constituição Federal de modo expresso e inequívoco à lei complementar, não havendo, por conseguinte, impedimento constitucional para que o legislador ordinário fixe condições e estabeleça exceções, ou hipóteses em que a adimplência de determinados requisitos pode ser dispensada.

32. Acerca das exceções, observa-se que não há apenas o § 3º do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (saúde, educação e assistência social), pois vigoram atualmente, conforme já consignado no parágrafo 17 deste Despacho, hipóteses em que o legislador ordinário também disciplinou situações em que as condições de adimplência podem ser dispensadas, como, a título de exemplo, reitere-se referência ao art. 26 da Lei nº 10.522, de 2002 (ações sociais ou ações em faixa de fronteira); aos §§ 7º, 8º e 9º do art. 26-A da Lei nº 10.522, de 2002 (redação conferida pela Lei nº 12.810, de 2013 - vide § 8º do art. 59 da Portaria Interministerial nº 424, de 2016); ao art. 13 da Lei nº 13.756, de 2018 (segurança pública, a execução da lei penal e a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio); e ao § 2º do art. 84 da LDO 2021, em que o repasse de transferências voluntárias pode dispensar o cumprimento de determinadas regularidades cadastrais.

33. Em tema homólogo, relacionado ao art. 26 da Lei nº 10.522, de 2002, então tratado no art. 26 da Medida Provisória nº 1.973-65, publicada no Diário Oficial de 29 de agosto de 2000, foi lançado o Parecer GM-27, vinculante para toda a Administração porque aprovado pelo Exmo. Senhor Presidente da República e publicado no DOU (disponível em: <https://antigo.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/8418>). No caso, a divergência dizia respeito à abrangência e delimitação do termo “ações sociais”, não prevalecendo a tese de que estas “ações sociais” seriam apenas aquelas previstas no art. 25, § 3º, da LRF (saúde, educação, e assistência social), compreendendo os direitos sociais previstos na Constituição:

7. Acham-se, então, redigidos nos seguintes termos os adminículos fornecidos pelo parecerista do Ministério da Previdência e Assistência Social, abaixo transcritos na sua essencialidade:

....

24. A interpretação sistemática, compulsando normas da Lei nº 9.811, de 1999, e da Lei Complementar nº 101, de 2000, no período em que tiverem vigência e eficácia coetâneas à reedição da norma interpretada, opera a consecução dos limites a que se deve submeter o art. 26, da Medida Provisória nº 1973.

Ante o exposto, opinamos no sentido de que a expressão ações sociais a que se refere o art. 26 da Medida Provisória nº 1.973-63, e tão-somente no contexto em que foi redigida, deve ser interpretada de forma a limitar-se a suspensão das restrições, a que se refere, a ações no âmbito da educação, saúde e assistência social."

8. Feito o relatório, é de se oferecer deslinde à questão em tela.

...

16. Tem-se, então, como absolutamente correta a afirmação contida no Parecer Conjur/MI nº 141/00, de 12 de abril deste ano, segundo a qual há duas balizas delimitando o conceito de ações sociais. De um lado, a ação governamental deve objetivar o atendimento de um direito social; de outro, tal atividade deve ter caráter obrigatório para o Poder Público. Este segundo requisito explica a natureza excepcional da norma em comento: a União não poderia deixar de executar as ações em benefício dos cidadãos titulares dos direitos sociais apenas porque o Estado, o Distrito Federal e o Município onde eles residem não cumpriram as obrigações assumidas anteriormente. Isso seria punir os cidadãos pela desídia de administradores, postura que certamente não encontra respaldo constitucional.

17. Não pairam dúvidas, já corroborando com o asserto da afirmação acima expandida, que as ações sociais mencionadas na Medida Provisória em comento são aquelas ínsitas no Título VII, da Constituição da República (arts. 193 usque 217) referente à ordem social, nesta abrangendo, principalmente, as questões relativas à seguridade social, à saúde, à previdência social, à assistência social, à educação, à cultura e ao desporto.

18. Desse modo, cabe à União, de moto-próprio, não criar óbices a que os demais entes federados desenvolvam seus planos e programas ligados às sobreditas áreas de sua atuação por motivo de inadimplência para com os dois sistemas de registro de dados, nomeados no caput do artigo 26 da Medida Provisória.

19. A ordem social, na qual se abrigam todas as ações sociais, procura estabelecer na vigente Carta Política todas as políticas governamentais concernentes à vida do cidadão em sociedade. Um Estado (lato sensu) que não dispuser de planos ou de programas relacionados com as ações sociais, terá sua existência ameaçada, pois que o equilíbrio social é, indubitavelmente, o fundamento da democracia, cujos objetivos precípuos se situam na promoção do bem estar-social e da justiça social.

20. A Medida Provisória nº 1.973-65, veio, inequivocamente, na parte alusiva à suspensão da restrição imposta à transferência de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios, destinados à execução de ações sociais e ações em faixa de fronteira, beneficiar de modo especial essas atividades descentralizadas, objetivando, com tal política, assegurar aos cidadãos os direitos que, constitucionalmente, são a eles deferidos.

21. O Estado Social Moderno, em cuja tipificação formal se inclui o Estado brasileiro, deve atender à totalidade dos membros de uma sociedade, quaisquer que sejam suas condições, daí o dispositivo (art. 26) incluído na Medida Provisória em análise.

22. Conclui-se, portanto, que as ações sociais, de que trata a Medida Provisória nº 1.973-65, de 28 de agosto passado, são aquelas exercidas com o objetivo de se conseguir o bem-estar e a justiça sociais, em especial nas áreas da seguridade social, da saúde, da previdência social, da assistência social, da educação, da cultura, e do desporto, e nos seus desdobramentos, podendo, desse modo, iniciarem ou prosseguirem as transferências de recursos federais a Estados, Distrito Federal e Municípios destinados àquelas ações porventura interrompidas em razão dos entendimentos contrários no que tange à sua conceituação, logicamente, procedendo-se uma análise em cada caso ocorrente.

34. Especificamente a respeito o § 2º do art. 84 da LDO de 2021, observa-se que a disposição foi vetada em duas oportunidades pelo Exmo. Senhor Presidente da República, seja na redação originária da LDO 2021 – Lei nº 14.116,

seja na oportunidade em que se editou a Lei nº 14.143, de 2021, não obstante o Congresso Nacional não acolheu o veto e o texto foi promulgado, na forma aprovada pelo Parlamento.

35. Na mensagem nº 154, de 21 de abril de 2021 (disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-154.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-154.htm)), foram expostas as razões para o veto do § 2º do art. 84 da LDO 2021, que foi fundado em motivos de interesse público, relacionados ao estímulo da sadia gestão fiscal dos entes subnacionais, como também por razões de ordem constitucional.

36. Tais razões, contudo, não foram acolhidas pelo Congresso Nacional. É certo que as razões de veto não necessariamente determinam a exegese da norma, não obstante, observa-se que, no ordenamento jurídico nacional prevalece o preceito da harmonia e independência entre os Poderes, cumprindo ao Poder Executivo, como função institucional típica, aplicar e tornar concretos os preceitos normativos abstratamente postos na legislação, sendo absolutamente subserviente e submisso à lei e à Constituição.

37. Portanto, especificamente em relação ao § 2º do art. 84 da LDO de 2021, a Advocacia-Geral da União, como Função Essencial à Justiça, e instituição de Estado que se conforma ao sistema de freios e contrapesos, deve zelar pela equilibrada relação institucional entre os Poderes da República, possuindo, assim, a relevantíssima missão de orientar juridicamente a escorreita aplicação da lei pelo Poder Executivo, e nesta missão cabe-lhe zelar para que, na prática, a exegese a ser adotada na aplicação da norma não represente uma afronta às funções que são típicas e próprias dos demais Poderes.

38. Na espécie, pois, as razões de veto não foram acatadas pelo Congresso Nacional, no regular exercício das competências e prerrogativas constitucionais típicas que lhe são conferidas pelo art. 57, § 3º, inciso IV, e art. 66, §§ 4º a 6º, todos da Constituição. Neste sentido, a Advocacia-Geral da União, como uma das Funções Essenciais à Justiça e, assim, como uma das instituições de Estado responsáveis pela preservação da harmonia e da independência entre os Poderes da República, não deve orientar a aplicação da lei pelo Poder Executivo em sentido que possa representar, na prática, uma ofensa às atribuições constitucionais do Congresso Nacional, ou um desafio às prerrogativas do Parlamento.

39. Por conseguinte, no regular exercício das competências de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo que lhe foram consagradas pelo art. 131 da Constituição Federal, não pode a AGU, na espécie, ignorar que o Congresso Nacional, no regular exercício das prerrogativas constitucionais típicas que lhe são próprias, e que compõem o sistema de *check and balances*, fez promulgar o § 2º do art. 84 da LDO 2021. Desta maneira, o § 2º do art. 84 da LDO 2021 possui presunção de constitucionalidade, apenas o Poder Judiciário, caso acionado, poderá declará-lo inconstitucional. Ao Poder Executivo, assessorado pela Advocacia-Geral da União, cumpre atribuir-lhe exegese e aplicação que lhe assegure efetiva concretude, respeitando as prerrogativas institucionais do Congresso Nacional e o sistema de freios e contrapesos, preceito que, de tão caro à Democracia pátria, foi elevado ao patamar de cláusula pétreia constitucional (art. 60, § 4º, inciso III, da CF).

40. O sistema de freios e contrapesos que rege a relação institucional entre os Poderes, portanto, limita e conforma a atuação do Poder Executivo, e determina que, no exercício de suas funções administrativas típicas, aplique o orçamento em absoluta submissão à lei e à Constituição.

41. A respeito das condições para o repasse de transferências voluntárias de que cuida a Constituição Federal, a exemplo do art. 167, inciso XIII (organização do regime próprio de previdência social), do art. 169, § 2º (limites de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista) e do art. 97, § 10, do ADCT (regularidade no pagamento de precatórios judiciais), é certo que, pelo preceito da hierarquia das normas, apenas o Poder Constituinte poderá fixar hipóteses de exceção, em que a demonstração do cumprimento dos referenciados requisitos podem ser dispensados para fins de repasse de transferências voluntárias.

42. Não obstante, é certo que há determinadas obrigações e regras de gestão fiscal que estão postas na CF/1988, mas a própria Carta *per si* não condiciona seu cumprimento ao repasse de transferências voluntárias, e assim tais requisitos foram alçados à condição para o repasse de recursos por norma de patamar infraconstitucional. Nestes específicos casos, a legislação infraconstitucional que estipula exceções de adimplência para o repasse de transferência voluntária alcança tais hipóteses, e não ofende a autoridade constitucional, uma vez que foi outra lei infraconstitucional, e

não a Constituição *per se*, que qualificou o cumprimento do dever constitucional como condição (de patamar legal) para a realização de transferências voluntárias.

43. Cite-se, por exemplo, o cumprimento do dever constitucional de aplicação mínima em saúde e educação, de que cuida, respectivamente os arts. 198 e 212 da Constituição, e o art. 110 do ADCT, os quais não foram postos como condição para o repasse de transferências voluntárias pela Constituição Federal.

44. Ora, consoante já exposto no Parecer nº 8/2021/CNCIC/CGU/AGU, nas hipóteses em que o Constituinte entendeu pertinente condicionar o repasse de recursos ao cumprimento de determinadas normas de gestão fiscal o fez de forma inequívoca, clara, explícita, como se deu, por exemplo, no do art. 167, inciso XIII, art. 169, § 2º, e no art. 97, § 10, do ADCT, já referenciados neste Despacho.

45. Desta maneira, considerando que pode o legislador infraconstitucional disciplinar as condições, os requisitos, bem como as hipóteses de exceção ou dispensa de adimplência, não há afronta a Constituição caso o legislador infraconstitucional condicione o repasse de transferências ao cumprimento de determinadas obrigações previstas na Constituição, no entanto, nas estritas hipóteses em que o Constituinte *per se* não estabeleceu a demonstração do cumprimento de determinada norma como requisito para o repasse, verifica-se que, para os estritos fins de liberação de transferências voluntárias, a condição possui, na verdade, patamar infraconstitucional, e desta maneira, por norma de igual envergadura e hierarquia (formal ou materialmente) poderá ser excepcionalizada.

46. Destaque-se que eventual aplicação das exceções às condições para repasse de transferências voluntárias não enseja o descompromisso em relação ao dever de gestão fiscal atribuído aos entes subnacionais. As hipóteses em que a lei dispensa a comprovação da adimplência de requisitos para fins de repasse se prestam, pois, apenas e tão somente para admitir a transferência voluntária no caso concreto, e em absolutamente nada comprometem a vigência e exigibilidade das obrigações em si, relacionadas à responsável gestão fiscal do Estado.

47. O entendimento ora consolidado, portanto, não representa qualquer tolerância, consentimento, condescendência nem tampouco remissão da Administração Pública Federal com relação a pendências registradas nos cadastros federais, as quais continuam a surtir os efeitos constitucionais e legais que lhe são próprios e demandam providências para a devida regularização em prol da responsável gestão fiscal dos entes subnacionais.

48. Desta maneira, o que se faz na proposta de uniformização ora acolhida e elevada às superiores instâncias desta Advocacia-Geral da União é única e exclusivamente conferir exegese sistemática e pragmática ao art. 84, § 2º da LDO 2021, o qual dispensa a demonstração da adimplência apenas para fins de transferências voluntárias, tudo, evidentemente, sem desmerecer a estrita relevância das normas inerentes à sadia gestão fiscal, as quais seguem vigentes, cogentes e devem necessariamente constituir primado fundamental da Administração Pública.

## Conclusões

49. Isto posto, este Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União aprova o Parecer nº 8/2021/CNCIC/CGU/AGU da Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres, no regular exercício das competências de uniformização da jurisprudência administrativa de que cuida o art. 14, inciso I, do Decreto nº 10.608, de 2021, e do art. 9º, incisos I, II e III, da Portaria Normativa AGU nº 24, de 2021, e eleva à consideração superior as seguintes conclusões:

- I) A Constituição Federal não reservou explicitamente à lei complementar o estabelecimento de requisitos e de hipóteses de dispensa de adimplência para fins de repasse de transferências voluntárias, desta maneira as leis ordinárias, além de disciplinarem requisitos, também podem excepcionar o cumprimento de condições previstas originariamente em sede de lei complementar;
- II) O art. 4º, inciso I, alínea “f”, e o § 1º do seu art. 25, da Lei de Responsabilidade Fiscal confirmam que o estabelecimento de condições e requisitos para o repasse de transferências voluntárias não é matéria reservada a lei complementar, pois se assim fosse não se poderia admitir, sem afronta à organicidade e coerência que devem necessariamente inspirar a exegese da ordem jurídica, que lei ordinária disciplinasse o tema, inclusive para fins de instituição de requisitos adicionais, ou, em outros termos, caso as condições para transferências voluntárias fossem campo materialmente reservado à legislação complementar, as leis ordinárias

absolutamente nada poderiam dispor a respeito, inclusive exigências de adimplência complementares, portanto, os pilares conceituais doutrinários e jurisprudenciais que bem delimitam e particularizam as leis ordinárias e as leis complementares não admitem que o legislador complementar subdelegue ao legislador ordinário matéria que a Constituição lhe reservou com exclusividade, não havendo hierarquia entre lei complementar e lei ordinária;

**III)** A respeito das condições para o repasse de transferências voluntárias de que cuida a Constituição Federal, a exemplo do art. 167, inciso XIII (organização do regime próprio de previdência social), do art. 169, § 2º (limites de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista), e do art. 97, § 10, do ADCT (regularidade no pagamento de precatórios judiciais), é certo que, pelo preceito da hierarquia das normas, apenas o Poder Constituinte poderá fixar hipóteses de exceção à sua adimplência, em que a demonstração do cumprimento dos referenciados requisitos pode ser dispensada para fins de repasse de transferências voluntárias, desta maneira, as hipóteses de dispensa de adimplência previstas no § 2º do art. 84 da LDO não afastam as condições de transferência voluntária de patamar constitucional;

**IV)** nas hipóteses em que a Constituição entendeu pertinente condicionar o repasse de recursos ao cumprimento de determinadas normas de gestão fiscal o fez de forma inequívoca, clara, e explícita, como se deu, por exemplo, no art. 167, inciso XIII, no art. 169, § 2º, e no art. 97, § 10, do ADCT, assim, considerando que há determinadas regras de gestão fiscal que estão postas na CF/1988, mas a própria Carta *per si* não condiciona seu cumprimento ao repasse de transferências voluntárias, tais requisitos foram postos como condição para o repasse de recursos por norma de patamar infraconstitucional, desta forma, para os estritos fins de liberação de transferências voluntárias, a exigência possui, na verdade, patamar infraconstitucional, e por norma de igual envergadura e hierarquia (formal ou materialmente) poderá ser excepcionalizada, ou seja, eventual aplicação das exceções às condições para repasse de transferências voluntárias não enseja o descompromisso em relação ao cumprimento do dever de gestão fiscal atribuído aos entes subnacionais cuja demonstração foi dispensada, pois as hipóteses em que a lei dispensa a comprovação da adimplência de requisitos para fins de repasse se prestam apenas e tão somente para admitir a transferência voluntária no caso concreto, e em absolutamente nada comprometem a vigência e exigibilidade das obrigações em si, relacionadas à responsável gestão fiscal do Estado;

**V)** O entendimento ora consolidado se limita a fixar a melhor exegese do § 2º do art. 84 da LDO 2021, e se presta para os estritos fins de delimitação de sua abrangência no âmbito das transferências voluntárias, não representando, pois, qualquer tolerância, consentimento, condescendência nem tampouco remissão da Administração Pública Federal com relação a pendências registradas nos cadastros federais, as quais continuam a surtir os efeitos constitucionais e legais que lhe são próprios e demandam providências para a devida regularização em prol da responsável gestão fiscal dos entes subnacionais, tudo, portanto, sem desmerecer a relevância das normas inerentes à responsabilidade fiscal, as quais seguem vigentes, cogentes e devem necessariamente constituir primado fundamental da Administração Pública; e

**VI)** recomenda-se que o Ministério da Economia e a Controladoria-Geral da União considerem, a bem da unidade da atuação estatal<sup>[2]</sup>, e no regular exercício das competências que lhe são conferidas pelo art. 18 do Decreto nº 6.170, de 2007<sup>[4]</sup>, delimitar objetivamente na Portaria Interministerial nº 424, de 2016, quais incisos do seu art. 22 podem ter seu cumprimento dispensado nas hipóteses de que cuida os seus §§ 9º e 16 (ações sociais, faixa de fronteira, saúde, educação e assistência social)<sup>[5]</sup>, acrescendo, se for o caso, também a disciplina dos requisitos que podem ser dispensados nas hipóteses de que cuida o § 2º do art. 84 da LDO 2021.

50. Caso acolhido, **(a)** restitua-se o feito à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Desenvolvimento Regional; **(b)** junte-se cópia do Parecer nº 8/2021/CNCIC/CGU/AGU e subsequentes Despacho ao NUP 00688.000718/2019-32, em que são registradas as atividades desenvolvidas pela Câmara Nacional de Convênios e Instrumentos Congêneres da Consultoria-Geral da União; **(c)** confira-se ciência à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde, à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação, à Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União, à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; **(d)** cientifique-se o Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas para os fins do art. 2º, § 3º, da Portaria CGU/AGU nº 3, de 2019<sup>[6]</sup>; e **(e)** confira-se ciência a todas as demais Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios e órgãos assemelhados, às Consultorias Jurídicas da União nos Estados e no município de São José dos Campos, ao

Departamento de Assuntos Jurídicos Internos da Consultoria-Geral da União, à Procuradoria-Geral Federal e à Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil.

Brasília, 16 de dezembro de 2021.

VICTOR XIMENES NOGUEIRA  
ADVOGADO DA UNIÃO

DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 59000021950202153 e da chave de acesso beb4fb84

Notas

- <sup>^</sup> *Art. 28. Incumbe às Câmaras Nacionais: I - propor a uniformização de questões afetas à prestação de consultoria e assessoramento mediante elaboração de pareceres jurídicos, em tese, enunciados e orientações normativas; (...) Art. 30. As Câmaras Nacionais ficarão vinculadas ao órgão da Consultoria-Geral da União, a ser indicado no ato de sua criação. Parágrafo único. As manifestações jurídicas, as orientações normativas, os manuais, os enunciados, os atos normativos, os modelos e listas de verificação e demais trabalhos elaborados pelas Câmaras Nacionais serão submetidos à apreciação do órgão supervisor competente, do Consultor-Geral da União e, quando necessário, do Advogado-Geral da União.*
- <sup>^</sup> *Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue. § 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior. § 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.*
- <sup>^</sup> *Decreto nº 9.830, de 2019: Art. 19. As autoridades públicas atuarão com vistas a aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de normas complementares, orientações normativas, súmulas, enunciados e respostas a consultas. Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput terão caráter vinculante em relação ao órgão ou à entidade da administração pública a que se destinarem, até ulterior revisão. (...) Art. 22. A autoridade que representa órgão central de sistema poderá editar orientações normativas ou enunciados que vincularão os órgãos setoriais e seccionais.*
- <sup>^</sup> *Art. 18. Os Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Transparência e Controladoria-Geral da União editarão ato conjunto para dispor sobre a execução do disposto neste Decreto.*
- <sup>^</sup> *Art. 22. São requisitos para a celebração de convênios e contratos de repasse, a serem cumpridos pelo conveniente: (...) § 9º Fica suspensa a restrição decorrente de inadimplência registrada no Cadin e no Siafi para transferência voluntária da União a Estados, Distrito Federal e Municípios destinada à execução de ações sociais e ações em faixa de fronteira. (...) § 16. Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes da Lei Complementar nº 101, de 2000, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.*
- <sup>^</sup> *Art. 2º (...) § 3º Cabe ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas (DEINF) promover adequada divulgação e consolidação dos trabalhos jurídicos das Câmaras Nacionais, podendo ser divulgados no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União (AGU) ou pela Escola da AGU.*

---

Documento assinado eletronicamente por VICTOR XIMENES NOGUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 790228863 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR XIMENES NOGUEIRA. Data e Hora: 16-12-2021 16:11. Número de Série: 26215298677875712250412663380. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



## ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO Nº 537

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 59000.021950/2021-53.

INTERESSADO: CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL.

ASSUNTO: TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA. COMPROVAÇÃO DE REQUISITOS DE REGULARIDADE FISCAL PARA OS MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO DE ATÉ 50.000 HABITANTES - ART. 84, § 2º, DA LDO 2021.

**APROVO**, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União nº 00820/2021/CGAU/AGU e do Despacho nº 00616/2021/DECOR/CGU/AGU, ambos de 16 de dezembro de 2021, o Parecer nº 00008/2021/CNCIC/CGU/AGU, de 15 de dezembro de 2021.

Restituam-se os autos à Consultoria-Geral da Advocacia da União para as providências decorrentes.

Brasília, 17 de dezembro de 2021.

BRUNO BIANCO Assinado de forma digital  
LEAL:22012380816 por BRUNO BIANCO  
LEAL:22012380816  
816 Dados: 2021.12.17  
19:33:19 -03'00'

BRUNO BIANCO LEAL



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE IFONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70.070-030

**DESPACHO n. 00820/2021/GAB/CGU/AGU**

**NUP: 59000.021950/2021-53**

**INTERESSADOS:** Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Desenvolvimento Regional

**ASSUNTOS:** Art. 84, § 2º, da LDO 2021

Exmo. Senhor Advogado-Geral da União,

1. Aprovo, nos termos do DESPACHO n. 00616/2021/DECOR/CGU/AGU, o PARECER n. 00008/2021/CNCIC/CGU/AGU.

2. Submeto as manifestações desta Consultoria-Geral à apreciação de Vossa Excelência e, caso acolhidas, restitua-se o feito a esta CGU para adoção das providências subsequentes.

Brasília, 16 de dezembro de 2021.

*(assinado eletronicamente)*

ARTHUR CERQUEIRA VALÉRIO

Advogado da União

Consultor-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 59000021950202153 e da chave de acesso beb4fb84

Documento assinado eletronicamente por ARTHUR CERQUEIRA VALÉRIO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 791327694 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ARTHUR CERQUEIRA VALÉRIO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 16-12-2021 17:04. Número de Série: 71628282557886062730943535344. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.