

PARECER Nº /2013

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E DIREITOS HUMANOS

PROJETO DE LEI Nº 80/2013

AUTOR: PREFEITO DELVITO ALVES

RELATOR: VEREADOR ALINO COELHO

1. Relatório

De iniciativa do Chefe do Executivo, o Projeto de Lei nº 80/2013 visa obter a autorização legislativa para proceder à destinação de recursos públicos para o setor privado, com observância ao Plano de Distribuição Prévia de Auxílios, Subvenções Sociais e Contribuições de que trata a proposição em exame.

Recebida em 4 de setembro de 2013, por parte da nobre Presidente do Poder Legislativo, a presente proposição foi distribuída à esta Douta Comissão Permanente de Constituição, Legislação, Justiça Redação e Direitos Humanos a análise regimental prevista no art. 102, I, “a” e “g” do Regimento Interno desta Casa Legislativa, a fim de obter uma avaliação dos aspectos legais e constitucionais da matéria.

Tecidas estas considerações passemos a apreciar o cerne do desiderato em almejo.

2. Fundamentação

E linhas preliminares abordou a Assessoria Jurídica desta casa, a falta de documento imprescindível para aprovação desta matéria qual seja, o relatório de impacto financeiro e orçamentário bem a declaração do ordenador de despesas, razão pela qual o mesmo foi colocado em diligência e logo em seguida o pedido desta documentação foi atendido por parte do Poder Executivo.

A iniciativa da matéria sob comento é exclusiva do Ilustre Prefeito Delvito Alves, em conformidade com o disposto no inciso VI do artigo 69 da Lei Orgânica que assim assevera:

Art. 69. É de exclusiva competência do Prefeito Municipal a iniciativa das leis que:

(...)

VI - determinem as diretrizes orçamentárias e autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções;

Diante da importância da matéria sob comento, esta deve atender em sua apreciação plenária a observância de quorum qualificado de dois terços para a sua aprovação, conforme dispõe o art. 74 da Lei Orgânica do Município que assim diz:

II - votação de dois terços de seus membros para os projetos que tiverem por objeto:

(...)

b) conceder subvenções a entidades e serviços de interesse público;

Cabe registrar que o artigo 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabeleceu critérios para transferências de recursos públicos para o setor privado, destinação de recursos para cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoa jurídica, que devem ser feitos através de lei específica autorizadora desses gastos, conforme transcrito abaixo, *in verbis*:

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

Adentrando no objeto da proposição em tela, registre-se que a contribuição, auxílio financeiro e a subvenção social possuem regramento legal no direito financeiro, especialmente elencado na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

A Lei 4.320, de 1964, prevê em seu artigo 12 que a despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas: despesas correntes e despesas de capital. Entre as despesas correntes encontram-se, por sua vez, Despesas de Custeio e Transferências Correntes. Quanto a esta última tem-se as seguintes prescrições legais:

O artigo 12:

(...)

§ 2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado.

§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;

Igualmente sobre as subvenções sociais, prescreve a Lei Federal 4.320, de 1964, que as mesmas visam a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica, conforme preceitua o artigo 16 do retro citado ordenamento jurídico, *in verbis*:

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.

Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.

Urge ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101, de 2000), firmou entendimento sobre o tema das subvenções sociais, estabelecendo que o ente público deverá criar lei regulando todas as subvenções sociais que venha a realizar afim de que haja transparência e fiscalização dos gastos públicos. Torna-se necessária uma lei que estabeleça todos os casos em que será possível destinar recursos públicos para o setor privado, ou seja, uma lei que estabeleça condições e critérios para concessões de subvenção social para realização de despesas de caráter assistencial a pessoas carentes, para constituição e destinação de recursos para fundos de aval, entre tantas outras.

2.1 Da Lei Municipal 2.538, de 21.2.2006

No caso do Município de Unaí tem-se a Lei Municipal 2.538, de 21 de fevereiro de 2006, que estatui normas para disciplinar a concessão de recursos públicos, através de instrumentos que especifica, a entidades beneficentes, filantrópicas e a pessoas carentes; a título de cooperação, auxílio, contribuição, subvenção social e benefícios eventuais de caráter assistencial e dá outras providências.

A Lei Municipal nº 2.358, de 2006, tem como beneficiários de transferência de recursos públicos as modalidades de entidades descritas, bem como a possibilidade de beneficiar pessoas físicas, conforme abaixo:

Art. 5º Para os fins desta Lei, poderão ser beneficiários de transferência de recursos do orçamento do Município:

I – entidades filantrópicas;

II – associações comunitárias;

III – entidades voltadas para ações de natureza assistencial, educacional e saúde;

IV – grupos e agremiações desportivas e culturais; e

V – pessoas comprovadamente carentes.

Parágrafo único. O Município se resguarda do direito de conceder auxílio financeiro à pessoa física que nas áreas cultural ou desportiva represente a municipalidade em eventos intermunicipais, interestaduais, nacionais e internacionais.

Uma vez enquadradas as entidades a receber os repasses de recursos públicos, entende-se que a Lei 2.358, de 2006, prevê diversos mecanismos de transparência e controle de gastos com os recursos advindos do orçamento municipal, especialmente com a formalização de convênio ou termo simplificado com a entidade beneficiada afim de que cumpra as exigências abaixo descritas:

Art. 7º A transferência de recursos a entidades será formalizada por convênio ou termo simplificado de convênio, que conterá, sequencialmente:

I - o nome e o número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ – dos órgãos ou entidades que estejam firmando o instrumento;

II - o nome, endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e o CPF dos respectivos titulares dos órgãos convenientes ou daqueles que estiverem atuando por delegação de competência, indicando-se, ainda, os dispositivos legais de credenciamento; e

III - a finalidade, a sujeição do convênio e sua execução às normas da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, no que couber, e a esta Lei especificamente.

É imperativo legal a ser seguido pelas entidades beneficiadas com recursos públicos a obrigação de formalizar o repasse em instrumento público de convênio com as seguintes cláusulas obrigatórias previstas no artigo 8º da Lei 2.358, de 2006, *in verbis*:

I – o objeto e seus elementos característicos com a descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, em consonância com o plano de trabalho que integrará o convênio independentemente de transcrição;

II – a obrigação de cada um dos partícipes, inclusive a contrapartida, quando for o caso;

III – a vigência, que deve ser fixada de acordo com o prazo previsto para a execução do objeto expresso no plano de trabalho, acrescido de 60 (sessenta) dias para apresentação da prestação de contas final, quando o repasse for transferido em parcela única;

IV – a obrigatoriedade do conveniente de apresentar relatórios de execução físico-financeira e prestação de contas mensal dos recursos recebidos;

V – a obrigação do concedente de prorrogar de ofício a vigência do convênio, quando houver atraso na liberação dos recursos, limitada a prorrogação ao exato período do atraso verificado;

VI – a prerrogativa do Município, exercida pelo órgão ou entidade responsável pelo programa, de conservar a autoridade normativa e exercer controle e fiscalização sobre a execução, bem como de assumir ou transferir a responsabilidade pelo mesmo, no caso de paralisação ou de fato relevante que venha a ocorrer, de modo a evitar a descontinuidade do serviço;

VII – a classificação funcional-programática e econômica da despesa;

VIII – a liberação de recursos, obedecendo ao cronograma de desembolso constante do plano de trabalho; e

IX – a faculdade aos partícipes para denunciá-lo ou rescindi-lo, a qualquer tempo, imputando-se-lhes as responsabilidades das obrigações decorrentes do prazo em que tenham vigido e creditando-se-lhes, igualmente, os benefícios adquiridos no mesmo período.

O modelo adotado na esfera do Município de Unai para celebrar convênio com entidades de direito privado e sem finalidade lucrativa, por intermédio da Lei 2.358, de 2006, tem intimidade com o modelo federal adotado por via do Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências, merecendo ressalva unicamente no tocante à ausência no modelo municipal de possibilidade de chamamento público às entidades interessadas, a critério do órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste. Tal chamamento público deve ser amplamente divulgado e estabelecer critérios objetivos visando à aferição da qualificação técnica e capacidade operacional do conveniente para a gestão do convênio.

No caso específico, assevera-se que o método adotado pelo Poder executivo de Unai para a escolha das pessoas físicas contempladas (com elementos de vinculação) e das pessoas jurídicas a serem contempladas com auxílios, subvenções sociais e contribuições para o exercício de 2011, foi o de manter praticamente os mesmos beneficiários e respectivos valores a eles repassados ou programados para a transferência durante o exercício de 2010, com determinadas adequações, inclusive com recomposições de valores, bem como algumas inclusões de contribuições.

2.2. Do Controle das Entidades Beneficiadas com Recursos Públicos em 2009

Em apreciação de matéria anterior a esta, o Digno relator da mesma, com fulcro no disposto no inciso II do artigo 74 da Constituição Federal, evidenciou buscar junto ao Poder Executivo documento comprobatório de que as transferências a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, no ano de 2009, houvessem obtido o respaldo da Coordenadoria de Controle Interno. A resposta foi a competente declaração (fls. 29) que assim diz:

Conforme solicitação desta Casa, informamos que todas as transferências concedidas anualmente pelo município a título de "Subvenção Social", o que neste caso constitui tão somente "suplementação" aos recursos de origem privada de cada entidade", seguem as normas da Lei 4.320/64 conforme disposto no artigo 17 e incisos I a V do art. 6º do Decreto-lei no 836, e posteriormente ao artigo 26 da Lei 101/2000 no que se refere a edição de lei específica; esclarecemos ainda que o deferimento da solicitação de cada entidade obedece criteriosamente a Lei Municipal no 2.358 de 21/02/06 regulamentada pelo Decreto no 3.353, de 28/04/06. Sendo assim, informamos que toda transferência concedida a cada uma dessas entidades provém de um "processo formal" constante de todos os documentos e formulários necessários como é o caso da "inscrição nos Conselhos Municipais". Declaramos ainda que não existe índice de entidades inadimplentes com a prestação de contas dos recursos recebidos, tendo em vista que a Secretaria Municipal de Assistência Social, juntamente com a

Contabilidade e a Tesouraria exercem criterioso controle sobre as prestações de contas o que não possibilitaria nova transferência se alguma dessas entidades estivessem em alcance. Na oportunidade, colocamo-nos à disposição, para prestar os esclarecimentos que se fizerem necessários. Unaí-MG, 09 de agosto de 2009. Eliane do Carmo de Matos Cruz. CRC MG 074742/0 – 3.

Relato que aproveito para justificar o desiderato desta mesma natureza.

Quanto ao *meritum causae*, deverá este ser examinado pela comissão competente, que a esta sucederão, no caso sob comento, a de **Finanças, Tributação, Orçamento e Tomada de Contas**.

Após a tramitação retro mencionada, sugere-se que o Projeto de Lei 80/2013, retorne a esta Comissão para que seja dada forma à matéria, afim de que seja aprovada segundo a técnica legislativa para correção de eventuais erros de linguagem, defeitos ou erros materiais, em conformidade com o disposto no art. 275 do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Passo à conclusão.

3. Conclusão

Ante o exposto, quanto aos aspectos jurídicos aqui apreciados e salvo melhor juízo, dou pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 80/2013 e por isso sou favorável a sua aprovação.

Plenário Vereador Geraldo Melgaço de Abreu, 26 de setembro de 2013.

VEREADOR ALINO COELHO

Relator Designado