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

PARECER N.º /2017.

PROJETO DE LEI N.º 28/2017.

OBJETO: Autoriza o Poder Executivo de Unaí-MG a destinar recursos de concessão e transferências voluntárias, subvenções, contribuições, nos termos da Lei Federal nº 13.019 de 31 de Julho de 2014 – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, e dá outras providências.

AUTOR: PREFEITO JOSÉ GOMES BRANQUINHO.

RELATOR: VEREADOR TIÃO DO RODO.

1 - Relatório

Trata-se do Projeto de Lei n.º 28/2017, de autoria do Senhor Prefeito José Gomes Branquinho que autoriza o Poder Executivo de Unaí-MG a destinar recursos de concessão e transferências voluntárias, subvenções, contribuições, nos termos da Lei Federal nº 13.019 de 31 de Julho de 2014 – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, e dá outras providências.

Às folhas 02/03 encontra-se previsão da Mensagem n. 16, de 21 de março de 2017 encaminhada pelo Prefeito de Unaí.

A tramitação se encontra em **REGIME DE URGÊNCIA**.

Projeto de Lei n. 28/2017 (fls. 05/22) protocolado no dia 24 de março de 2017.

Em seguida, houve a distribuição da proposição (fls. 24) realizada pelo Presidente da Câmara Municipal de Unaí no dia 30/03/2017.

Às fls.s/n, despacho do Presidente da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos designando no dia 03/04/2017 o Vereador Tião do Rodo como relator da matéria, para exame e parecer nos termos e prazos regimentais. A ciência do Vereador relator ocorreu no dia 04/04/2017.

É o relatório.

2 – Fundamentação

2.1-Da Competência:

A análise desta Comissão se restringe ao disposto no regimento interno desta Casa na alínea “a” e “g”, do inciso I, do artigo 102, conforme abaixo descrito:

Art. 102. A competência de cada Comissão Permanente decorre da matéria compreendida em sua denominação, incumbindo, especificamente:

I - à Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos:

a) manifestar-se sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico e regimental de projetos, emendas, substitutivos e requerimentos sujeitos à apreciação da Câmara;

g) admissibilidade de proposições.

Trata-se de proposição de iniciativa do Poder Executivo, na pessoa do Prefeito José Gomes Branquinho devidamente constituído para tal.

A Lei Orgânica também estipula no artigo 96 que:

Art. 96. É competência privativa do Prefeito:

(...)

V - iniciar o processo legislativo, nos termos e casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)

VI - fundamentar os projetos de lei que remeter à Câmara Municipal;

Traz a Constituição Federal vigente o seguinte dispositivo dispondo que cabe ao Município:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

De igual modo, o inciso I do artigo 17 da Lei Orgânica repetiu o mandamus, nos seguintes termos:

Art. 17. Compete privativamente ao Município:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

Em seguida, o artigo 18 da Lei Orgânica delineou sobre a competência municipal em legislar, em caráter regulamentar com vistas ao atendimento da realidade local sem deixar o projeto de lei em observar os parâmetros fixados pela União, como no caso da Lei n.º 13.019/2014 que trata acerca de estabelecer o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação:

Art. 18. Compete também ao Município legislar sobre os seguintes assuntos, entre outros, em caráter regulamentar, atendidas as peculiaridades dos interesses locais e as normas gerais da União e as suplementares do Estado:

I - o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;

II - caça, pesca, conservação da natureza e defesa do solo e dos recursos naturais;

III - educação, cultura, ensino e desporto;

IV - proteção à infância, à juventude, à gestante e ao idoso. (grifo nosso)

Dessa forma, pode-se observar que o projeto de lei n.28/2017 trouxe em seu bojo a definição de alguns serviços voltados para a área de assistência social: a) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência; b) Serviço de Acolhimento Institucional para Idosos; c) Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e

Adolescentes – Modalidade Abrigo; e d) Serviço de Acolhimento Institucional para Adultos e Famílias – Modalidade Casa de Passagem.

Vencido qualquer óbice quanto à competência da matéria, passa a seguir para a análise do conteúdo do projeto.

2.2 Do Regime de Urgência

O Prefeito Municipal solicitou o trâmite do projeto de lei ora em análise em regime de urgência, com fulcro no Regimento Interno da Câmara Municipal de Unaí, senão vejamos:

Subseção III

Do Projeto de Iniciativa do Prefeito com Solicitação de Urgência

Art. 217. O Prefeito poderá solicitar urgência para a apreciação de projeto de sua iniciativa.

§ 1º Se a Câmara não se manifestar em até quarenta e cinco dias sobre o projeto, será ele incluído na Ordem do Dia para discussão e votação, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos.

§ 2º O prazo conta-se a partir do recebimento, pela Câmara, da solicitação, que poderá ser feita após remessa do projeto e em qualquer fase de seu andamento.

§ 3º O prazo do parágrafo 1º não corre em período de recesso da Câmara, nem se aplica à proposta de emenda à Lei Orgânica, matéria estatutária ou equivalente a código.

Art. 218. Sempre que o projeto for distribuído a mais de uma comissão, estas se reunirão conjuntamente, para, no prazo de dez dias, emitirem parecer.

Art. 219. Esgotado o prazo sem pronunciamento das Comissões, o Presidente da Câmara incluirá o projeto na Ordem do Dia e designará relator, que, no prazo de até cinco dias, emitirá parecer sobre o projeto e emendas, se houver.

2.3 Das Considerações Iniciais

O Prefeito Municipal, em conformidade com o inciso VI do artigo 96 da Lei Orgânica tem o condão de fundamentar os projetos de lei que remeter à Câmara Municipal de Unaí.

No âmbito dos Municípios, a Lei n. 13.019/2014 somente obteve o caráter de obrigatoriedade de sua vigência, a partir de 1º de janeiro de 2017, em conformidade com o parágrafo 1º do artigo 88 do respectivo diploma legal.

Segundo o Chefe do Poder Executivo Municipal, o presente Projeto de Lei tem como finalidade nos termos da Lei nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório, **adequar as parcerias municipais com as Organizações da Sociedade Civil**.

Contudo, segundo o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM em seu parecer 1073/2017, “ não há dúvida de que a Lei nº 13.019/14 é uma norma nacional (art.1º) que deve ser seguida por todos os órgãos públicos da União, estados e municípios, não necessitando que as unidades da Federação editem leis no seu âmbito”.

A Lei n. 13.019/2014 deve ser cumprida e estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mutua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público. As licitações foram substituídas por chamamento público.

Ademais, apesar do projeto constar no parágrafo 2º do artigo 1º o que são consideradas como de Organização da Sociedade Civil, o Prefeito trouxe o seguinte conceito na mensagem:

“Sabe-se que as Organizações da Sociedade Civil são entidades privadas, sem fins lucrativos, ou seja, que desenvolvem ações de interesse público e não tem o lucro como objetivo. Tais organizações atuam na promoção e defesa de direitos e atividades nas áreas de saúde, educação, cultura, assistência social, entre outras. Do ponto de vista da incidência no ciclo de políticas públicas, estas Organizações têm assumido diferentes papéis no exercício do controle social”. (grifo nosso)

A Lei 13.019/2014 criou novos instrumentos jurídicos: Termo de Fomento, Termo de Cooperação e Acordo de Cooperação para celebração das parcerias público-privadas com as Organizações da Sociedade Civil, o objetivo é que os projetos que forem apresentados tenham um Plano de Trabalho com metas bem definidas, visando assim, a participação social e a transparência na aplicação dos recursos públicos.

Insta salientar que traz o Marco Regulatório trouxe como fundamentos a Gestão Pública Democrática, a Participação Social, o Fortalecimento da Sociedade Civil e a Transparência na aplicação dos recursos públicos, fundamentos esses decorrentes da

sociedade democrática assegurada pela Constituição Federal de 1988 e que auxiliam na melhor compreensão do conteúdo da legislação.

Ademais, o intuito do projeto de lei é haver também maior transparência na atuação da Administração Pública, nos seguintes termos previstos na mensagem:

“A Transparência na Aplicação dos recursos públicos, também grande objetivo do Marco Regulatório, vem no sentido de publicizar toda e qualquer alocação do dinheiro público nas instituições, podendo ser citada nesse contexto a previsão legislativa da Administração de divulgar nos meios oficiais os valores aprovados na lei orçamentária anual para a execução de programas e ações do plano plurianual em vigor, além da obrigação da Administração e as Organizações da Sociedade Civil de manter nos seus respectivos sites a lista com as parcerias celebradas”.

Conforme trazido pelo Ofício nº 83/2017/Gabin de 7/4/2017, cabe registrar a seguinte passagem com relação a Lei Federal 13.019/2014:

“Por fim, é importante salientar que a aprovação da Lei Federal 13.019/2014 representa uma grande conquista. Sua implementação estimula a gestão pública democrática e valoriza as organizações da sociedade civil como parceiras do Estado na garantia e efetivação de direitos. O Marco Regulatório (MROSC) busca, portanto, aperfeiçoar as relações de parceria do Estado com as organizações da sociedade civil. Além disso, tais relações estão agora amparadas em regras claras e válidas em todo o País, com foco no controle das transferências de recursos públicos e monitoramento dos resultados com vistas ao bem comum”.

2.4 Dos Questionamentos

Como relator do presente parecer requeri através do Ofício n. 17/GAB.PRP/VER. TIÃO DO RODO (em anexo ao parecer) datado do dia 6 de abril de 2017 no sentido de oficial o Prefeito solicitando maiores esclarecimentos para instrução do processo. Nota-se que nesse caso não é uma diligência propriamente dita. A Prefeitura de Unai recebeu no mesmo dia pela Assessora Municipal de Assuntos Legislativos e Administrativos, Celenita Martins Sobrinha Ribeiro.

Assim, foram realizadas as seguintes indagações:

- 1- Qual o fundamento jurídico-legal para a apresentação do PL 28/2017 uma vez que a matéria tem força de Lei Nacional (cogente) em relação a todos os municípios do Brasil, desde o dia 1º.1.2017, tornando a proposição desnecessária, conforme afirma o Parecer n.º 1073/2017, exarada pelo Ibam (anexo)?
- 2- Qual a explicação para a apresentação da ementa do PL 28/2017 no sentido de autorizar o Poder Executivo a destinar recursos de concessão e transferências voluntárias, subvenções, contribuições, uma vez que o conteúdo do referido projeto trata, unicamente, de regulamentação de parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil? Ou seja, a ementa não coaduna com o projeto.
- 3- Qual a justificativa do artigo 3º do projeto de lei ao definir serviços que não são amparados pela Lei Federal n.º 13.019/2014?
- 4- Por qual razão legal alguns artigos da Lei 13.019/2014 não foram abarcados pelo PL 28/2017, sendo que a Lei 13.019/2014 deve ser cumprida na íntegra? Como fazer com os artigos omissos que são de iniciativa própria do Executivo?
- 5- Qual o fundamento legal para incluir ao projeto de lei a figura da concessão, subvenções sociais e contribuições financeiras e auxílios, uma vez que não são referidos na Lei Federal n.º 13.019/2014 que trata apenas sobre o regime jurídico das parcerias? E qual a razão de fazer referência a matérias tratadas na Lei Orgânica da Assistência Social?

Em resposta, o Prefeito Municipal de Unaí, José Gomes Branquinho, encaminhou o Ofício n.º 83/2017/Gabin (em anexo), protocolado na Câmara Municipal de Unaí no dia 07 de abril de 2017, às 16:40.

Sobre os questionamentos propostos, o prefeito fundamentou a resposta de cada um (I a V) na mesma ordem sequencial do Ofício do relator:

- I) (...). Os entes federados são competentes para editar normas específicas e regulamentar a legislação geral, ou podem utilizar o decreto federal. **Assim, entendemos ser necessária a propositura do PL 28/2017, por ter o Município a incumbência de regulamentar a lei nacional**, considerando suas especificidades locais.

Reconhece-se haver discussão sobre qual ato normativo a ser utilizado para a regulamentação. Neste sentido, a Cartilha “Regulamentação da Lei dos Municípios” da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) 2015, traz um quadro explicativo que estabelece a diferença entre regulamentar por lei ou por decreto. Assim, após minuciosa análise, **o entendimento do Executivo Municipal é que a Lei atenderá melhor a realidade local, já que tem abrangência mais ampla, com a participação dos Poderes Executivo e Legislativo, enquanto o Decreto é restrito ao Executivo.** (grifo nosso)

- II) Segundo o artigo 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou défits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por **lei** específica. Assim, o PL 28/2017, em obediência à LRF, tem por intuito autorizar a transferência de recursos às Organizações da Sociedade Civil, **estipulando as condições, critérios e áreas de atuação dos beneficiados e regulamentando o regime jurídico das parcerias com a Administração Pública Municipal, nos termos da Lei Federal 13.019/2014.** (grifo nosso)
- III) É equivocada a afirmação de que os serviços definidos no artigo 3º do PL 28/2017 não estão amparados pela Lei Federal nº 13.019/2014. **Muito embora não estejam mencionados expressamente no Marco Regulatório, eles definem a área de atuação de parcerias a serem firmadas pelo Município para a consecução de finalidades de relevância pública e social.** A definição desses serviços, na lei municipal, se faz necessária para possibilitar o chamamento público das entidades, atendendo o princípio da legalidade. (grifo nosso)

De acordo com a Nota Técnica nº 12/2017 da Confederação Nacional dos Municípios, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil acrescentou normas e procedimentos preliminares e condições para firmar parcerias com a Administração Pública, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Entendeu assim o executivo municipal ser necessária a inclusão destas definições no Projeto de Lei Municipal.
(grifo nosso)

- IV) Conforme explicitado no item I deste Ofício, a Lei 13.019/2017 é de abrangência nacional por esta **razão o Executivo deste município entende que não há necessidade de repetir seu texto na íntegra.** Até porque a Lei Federal é aplicável, independentemente de eventual omissão na Lei Municipal. (grifo nosso – Obs: o ano correto é 2014)
- V) Ao contrário do que restou infirmado no parecer do IBAM que V.S^a, juntou ao ofício de diligência, no sentido de que as subvenções sociais não estariam submetidas à Lei 13.019/2014 é explícita, senão vejamos:

Art. 31. **Será considerado inexigível o chamamento público** na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, **especialmente quando:** (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

(...)

II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive **quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964,** observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

Art. 32. Nas hipóteses dos arts. 30 e 31 desta Lei, a ausência de realização de chamamento público será justificada pelo administrador público. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

(...)

§ 4º **A dispensa e a inexigibilidade de chamamento público**, bem como o disposto no art. 29, **não afastam a aplicação dos demais dispositivos desta Lei.** (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

Neste sentido é o Comunicado SDG nº 10/2017 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (doc. anexo). E até o momento ainda não houve manifestação do Tribunal de Contas de Minas Gerais.

Importante esclarecer que as subvenções, contribuições e auxílios são as formas e/ou modalidades de concessão/transferências de recursos para entidades sem fins lucrativos. Lado outro a referência a matérias tratadas na Lei Orgânica da Assistência Social se justifica pela necessidade de tipificação dos Serviços prestados pelas Organizações da Sociedade Civil, esclarecendo a área de atuação das parcerias a serem firmadas com a Administração Pública, no âmbito da Assistência Social.

2.5 Dos artigos da Lei Federal 13.019/2014 não abrangidos no PL 28/2017

Em estudo realizado entre a proposição n. 28/2017 e a Lei Federal n. 13.019/2014 se averigua que artigos da Lei Federal não foram contemplados no projeto de lei. São os seguintes: 3º; 5º; 6º; 7º; 10, 11, 12, 14, 15; 16; 20; 23; 26; 27 – salvo §2º, 28, 35, 36; 38; 41; 42; 45; parágrafos do 46; 49; 50; 51 § único; 52; 57; 62; 63; 68; 71 e capítulo V.

Resta mencionar que o Chefe do Poder Executivo afirmou, por intermédio de Ofício encaminhado à Câmara Municipal de Unaí de não haver necessidade de repetir o texto da Lei n. 13.019/2014 na íntegra, uma vez que a norma federal é aplicável, independente de eventual omissão na Lei Municipal.

2.6 Do Orçamento

Com base nas informações trazidas na mensagem, pode-se perceber que a regulamentação do projeto de lei, a partir da Lei n. 13.019/2014, permitirá apontar peculiaridades para o atendimento das necessidades locais e somente com a aprovação do presente PL, no sentido também de estabelecer a autorização para que se faça as parcerias, assim como, o PL n. 29/2017 que trata acerca da origem dos recursos destinados ao atendimento das Organizações da Sociedade Civil é que as instituições poderão receber recursos.

O Chefe do Poder Executivo afirma na mensagem que:

“Importante ressaltar que apenas após a aprovação deste Projeto de Lei os recursos financeiros poderão ser repassados nas modalidades definidas pela Lei do Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil. Assim, instituições como a APAE e o Abrigo Frei Anselmo, dentre outras, aguardam com urgência a liberação destes recursos. Assim, conhecedores dos relevantes serviços que são prestados por estas instituições à sociedade unaiense, solicito absoluta prioridade na apreciação deste Projeto”.

“Ressalte-se também que segundo informações do Setor de Orçamento e Controle Interno desta Prefeitura os recursos destinados ao atendimento destas Organizações da Sociedade Civil, neste ano de 2017, são provenientes da anulação, especificadas em outro Projeto de Lei que está sendo encaminhado concomitantemente a este a esta Egrégia Casa, não gerando impacto financeiro”. (grifo nosso)

O PL em questão não cabe apontar as entidades parceiras ou designar valores.

Deve-se atentar para o fato que o PL n. 29 não poderá ser aprovado antes do atual PL, uma vez que deve haver primeiramente a regulamentação e autorização para a realização das parcerias com os recursos destinados pelo PL n. 29 que trata sobre autorização para abertura de crédito adicional especial, por anulação, ao orçamento vigente no valor de R\$ 860.000,00 (oitocentos e sessenta mil reais) para atender à programação destinada: I - subvenções sociais são as discriminadas no anexo I do PL 29; e II – co-financiamento de Recursos Federais são os discriminados no anexo II do PL 29.

2.7-Da Emenda

A emenda tem a finalidade de adequar a ementa ao artigo 1º previsto no projeto de lei para se melhor adequar ao conteúdo trazido pela proposição.

Disposições Finais

Dessa forma, este relator, manifestando sobre os aspectos constitucionais e legais, entende que o projeto n. 28/2017, salvo melhor juízo, é legal devendo ser observado a emenda ora presente.

A cartilha do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil MROSC para Municípios encontra-se em anexo.

Constam também em anexo: Ofício nº 83/2017/Gabin juntamente com: Nota Técnica nº 12/2017 da Confederação Nacional dos Municípios, Comunicado SDG 10/2017 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; Lei n. 2.358/2006 (lei que será revogada); Parecer do IBAM n. 1073/2017; Comunicado SDG; Ofício n. 17/GAB. PRP/VER. TIÃO DO RODO.

Ao final, sugere-se o retorno do Projeto de Lei a esta Comissão para que seja dada forma à matéria, a fim de que seja aprovada segundo a técnica legislativa para correção de eventuais erros de linguagem, defeitos ou erros materiais.

Sem mais alterações, passa-se à conclusão.

3 - Conclusão:

Em face do exposto, opino pela aprovação do Projeto de Lei nº 28/2017 com a respectiva emenda.

Plenário Vereador Geraldo Melgaço de Abreu, 11 de abril de 2017.

VEREADOR TIÃO DO RODO

Relator Designado

EMENDA Nº AO PROJETO DE LEI Nº 28/2017

Dê-se a ementa do Projeto de Lei n.º 28/2017 a seguinte redação:

Regulamenta a liberação dos recursos financeiros do Município de Unaí às organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, e dá outras providências.

Unaí, 11 de abril de 2017; 73º da Instalação do Município.

VEREADOR TIÃO DO RODO

PRP