

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

PARECER N.º /2021.

PROJETO DE LEI N.º 96/2021.

OBJETO: AUTORIZA A DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA O SETOR PRIVADO, POR INTERMÉDIO DO PLANO DE DISTRIBUIÇÃO PRÉVIA DE AUXÍLIOS E SUBVENÇÕES SOCIAIS – PDPAS – E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

AUTOR: PREFEITO JOSÉ GOMES BRANQUINHO.

RELATORA: VEREADORA ANDRÉA MACHADO.

1. Relatório:

Trata-se do projeto de lei n.º 96/2021, de autoria do Prefeito José Gomes Branquinho que “autoriza a destinação de recursos públicos para o setor privado, por intermédio do Plano de Distribuição Prévia de Auxílios e Subvenções Sociais – PDPAS – e dá outras providências”.

Recebido em 7 de outubro de 2021 o projeto de lei n.º 96/2021 foi distribuído à Douta Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos para exame e parecer nos termos e prazos regimentais.

A Presidente da Comissão de Constituição e Justiça, Vereadora Andréa Machado, recebeu o projeto de lei em questão e se auto designou relatora da matéria para emitir o parecer, por força do r. despacho datado de 13/10/2021, fls.49.

No dia 25 de outubro de 2021 durante a 36ª reunião ordinária, a Comissão de Constituição e Justiça converteu em diligência o PL em questão para solicitar ao autor da matéria algumas informações, fls. 51.

Ofício n.º 73/SACOM encaminhado ao Senhor Prefeito Municipal e protocolizado na Prefeitura no dia 4/11/2021 sob o n.º 19407/2021 querendo informações a respeito da matéria.

No dia 17/11/2021 o Prefeito Municipal encaminha resposta à diligência através do ofício n.º 584/2021/Gabin, protocolizado nesta Casa sob o n.º 003251.

2. Fundamentação:

2.1. Da Competência:

A análise desta Comissão se restringe ao disposto no Regimento Interno desta Casa nas alíneas “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.

A Lei Orgânica do Município elenca a competência exclusiva do Prefeito Municipal para a iniciativa das leis que determinem as diretrizes orçamentárias e autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções, conforme se transcreve a seguir:

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;

De igual modo, também dispôs sobre o tema o inciso XXIX do artigo 96 da Lei Orgânica:

Art. 96. É competência privativa do Prefeito:

(...)

XXIX - conceder auxílios, prêmios e subvenções, nos limites das respectivas verbas orçamentárias e do plano de distribuição prévia e anualmente aprovado pela Câmara; Diante do exposto, não resta dúvida acerca da competência do Autor em enviar o propositivo.

Dessa forma, a matéria não apresenta vício de iniciativa.

2.2. Da Diligência:

O projeto de lei n.º 96/2021 foi convertido em diligência para solicitar, no prazo regimental de 15 dias, ao Senhor Prefeito Municipal, os seguintes questionamentos:

- 1) Qual a necessidade do projeto de lei, tendo em vista o posicionamento do Tribunal de Contas de que não há exigência de edição de lei específica que autorize a consecução da parceria público-sociais previstas na Lei n.º 13.019/2014.*
- 2) Caso o Município considere necessário o projeto, porque citou e especificou as entidades se a Lei n.º 13.019/2014 torna obrigatório o chamamento público e o Tribunal de Contas na consulta n.º 1072572 (anexada aos autos do PL) afastou a aplicação do art. 4º da IN 08/2003? Não seria o caso de substitutivo?*

O ofício n.º 73/SACOM encaminhado ao autor da matéria foi recebido na Prefeitura Municipal de Unaí no dia 4/11/2021 sob o protocolo n.º19407/2021.

Em resposta à diligência, o Senhor Prefeito encaminhou o ofício n.º584/2021/Gabin protocolizado nesta Casa no dia 17/11/2021 sob o n.º 003251 com as seguintes informações:

“Segue anexo documento com as respostas aos quesitos objeto desta diligência, minutada pelo Dr. Danilo Bijos, economista e Secretario Adjunto da Secretaria Municipal da Fazenda e Planejamento.

Assim, o nosso entendimento é de que não se faz necessário apresentação de substitutivo ao PL 96 de 2021, tendo em vista que o mesmo foi minutado seguindo este novo entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Item 1

A **Consulta n.º 1.072.572** respondida pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) em 26/8/2020 faz uma **clara distinção** entre:

a) as **subvenções sociais**, conceituadas na Lei Federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964;e

b) instrumentos legais de **parcerias** previstos na Lei Federal n.º 13.019, de 31 de julho de 2014.

O excerto abaixo é essencial para compreender o PL:

A **diferenciação** entre "subvenções sociais" e "termos de fomento e termos de colaboração", sendo esses propostos dentro da lógica de parceria público-social da Lei n.º 13.019/2014, é de relevante importância na presente Consulta.

Enquanto as **subvenções têm um caráter supletivo**, imerso em uma **lógica assistencialista de socorro/amparo/auxílio**, não só ao Terceiro Setor, mas a diversas entidades, as **parcerias público-sociais** (por meio dos termos de colaboração e de fomento) trazem uma **razão de coadjuvação/cooperação mútua/coparticipação**. Quer dizer, verifica-se que as subvenções, diferente das parcerias, não buscam a consecução de interesse públicos em geral, mas tratam de um dever genérico do Estado de socorrer e auxiliar as pessoas físicas ou jurídicas.

Além disso, cabe ressaltar que, **diferente das subvenções sociais, que correspondem a fomento sem estipulação de contraprestação, as parcerias** firmadas com as organizações da sociedade civil por meio de termo de colaboração e termo de fomento **dependem da elaboração de um plano de trabalho que será pactuado em regime de mútua cooperação**, como se verifica:

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil em regime de mútua cooperação para a 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. (sublinhei)

Ou seja, para que se repasse tais recursos, deverá ser executada contraprestação pactuada no termo da parceria na forma de plano de trabalho. Esse plano de trabalho conterá objetivos, metas físicas, custos, modo de execução, além de parâmetros de avaliação - tudo conforme o art. 22 da Lei n.º 13.019/2014.

Nesse sentido, pode-se concluir que a **subvenção social** poderá ser utilizada para **fomentar com dinheiro público a atividade de uma entidade privada sem fins lucrativos**, enquanto a **parceria**, pautada no interesse público e recíproco entre as parte, poderá ser usada para **atingir um fim determinado no plano de trabalho, no qual as despesas de custeio serão delineadas**.

Em relação a tal questão, esta Corte de Contas, no âmbito da Consulta n.º 898.575, concluiu que "as subvenções se destinam a suplementar os recursos empregados pelas entidades filantrópicas na realização de ações de cunho social ou assistencial, **não se destinando tal repasse à contraprestação dos serviços prestados à Administração Pública por entidades privadas**".

Veja-se que a Lei n.º 4.320/64 restringiu a destinação das subvenções sociais apenas para as despesas de custeio da entidade beneficiária. Ou seja, as subvenções devem ter por objeto, exclusivamente, **a manutenção de serviços anteriormente criados** ou a realização de obras de conservação e adaptação de bens imóveis, conforme prevê o art. 12, §§1º e 3º, da própria lei.

Tendo isso em mente, o Tribunal, em diversas oportunidades, manifestou-se sobre o que poderia ser custeado com recursos de subvenções sociais, a saber: realização de cursos de capacitação de jovens aprendizes (Consulta n.º 898.575), despesas com hospital particular filantrópico (Consulta n.º 716.941) e despesas com rescisão de contratos de trabalho de empregados integrantes dos quadros da entidade subvencionada (Consulta n.º 887.867), etc.

Nessa linha, o Tribunal também editou as Súmulas n° 19 e n° 43 com os seguintes enunciados:

Súmula n° 19 — O procedimento do qual resulte celebração de convênio referente à concessão de subvenção deve estar instruído, para fins de controle externo, com documentação apta a comprovar o atendimento às normas da Lei Complementar n.º 101/00, da Lei n.º 4.320/64 e das Instruções Normativas deste Tribunal e também com a prova de efetivo funcionamento da entidade beneficiada. (sublinhei)

Súmula n° 43 — A concessão pelo Município de subvenção social — fundamentalmente para assistência social, médica e educacional — só se legitima quando houver disponibilidade de recursos orçamentários próprios ou decorrentes de crédito adicional e for determinada em lei específica. (sublinhei)

Todas essas previsões, como resta evidente, buscam regularizar a situação da prestação de contas das entidades, de direito público ou privado, que receberem valores à título de subvenção da Administração Pública. **Sua finalidade não encontra convergência com o texto legislativo do MROSC.**

Sobeja, assim, **afastada qualquer pretensão de se igualar o instituto das subvenções às parcerias público-sociais. Há de se verificar que as exigências legais para a concretização de cada uma das figuras são diversas, tendo em vista, principalmente, suas funções díspares.**

Dessa forma, o entendimento estabelecido pelo TCE-MG é que a edição de lei específica está afastada para as parcerias.

Para o caso das subvenções sociais, a autorização legislativa específica ainda é uma condição necessária.

Para a compreensão do **instituto das subvenções sociais**, a Lei Federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece:

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio

Transferências Correntes

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos

Inversões Financeiras

Transferências de Capital

§ 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

§ 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 manutenção 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;

II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

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 êsses 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.

Já a Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000, reza que:

CAPÍTULO VI

DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA O SETOR PRIVADO

Art. 26. A **destinação de recursos para**, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou **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.

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

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

Item 2

Estando claro que as subvenções sociais e as parcerias são "animais distintos", a mesma Consulta citada anteriormente faz as considerações acerca do **nível de detalhamento da autorização legislativa específica obrigatória** para as subvenções sociais:

O Consulente, complementando seu questionamento, faz referência à Instrução Normativa nº 08 editada por esse Tribunal em 2003, que estabelece, entre outras exigências, a necessidade de que qualquer concessão de subvenção, auxílio e transferência de recursos a pessoas físicas e jurídicas seja prevista não só na lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual, mas também em lei específica. *In verbis*:

Art. 4º - A concessão de subvenções, auxílios e transferências de recursos a pessoas físicas e jurídicas deverá atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, estar prevista na lei orçamentária anual e em lei específica, com a identificação dos favorecidos e respectivos valores, sem prejuízo da assinatura de termo de convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere e de sua devida prestação de contas.

[...] O termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação são figuras que não se assemelham às subvenções e auxílios aos quais a IN 08/2003 faz referência.

Derradeiramente, resalto que **afastar a aplicação parcial** da IN 08/2003 às Organizações da Sociedade Civil **que firmarem termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação** com a Administração Pública não significa dizer que aquelas não precisarão atentar às normas de responsabilidade fiscal ou prestar contas ao TCE.

Logo, **a autorização legislativa específica para a concessão de subvenções sociais precisa identificar as entidades beneficiadas e os respectivos valores.**

Considerações sobre os Auxílios

O tratamento dos **auxílios** em lei específica deveria seguir a mesma **parametrização** utilizada com as **subvenções sociais**. Auxílios e subvenções sociais são anverso e reverso de uma mesma moeda.

Nesse sentido, a inclusão dos **auxílios** no Anexo IV do PL precisará ser esclarecida pela **Controladoria Interna e de Transparência Pública (CITP)**.

Considerações sobre a Lei Orgânica Municipal (LOM) O disposto no inciso XXIX do artigo 96 da LOM deve ser aplicado em **harmonia com a legislação superveniente** e de forma a zelar pelo princípio da **eficiência da Administração Pública**. Em poucas palavras, as leis específicas devem ficar restritas aos casos não atingidos por normas de abrangência nacional editadas após 1990”.

3. Conclusão:

Em face do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei n.º 96/2021.

Plenário Vereador Geraldo Melgaço de Abreu, 17 de novembro de 2021; 77º da Instalação do Município.

VEREADORA ANDRÉA MACHADO

Relatora Designada