

**PARECER JURÍDICO Nº PJ-108/2014 AO(s) DOCUMENTO(s) PLE-075/2014
CONFORME PROCESSO-520/2014**

Dados do Protocolo

Protocolado em: 28/08/2014 14:28:57

Protocolado por: Débora Geib

**PARECER JURÍDICO FAVORÁVEL COM
RESSALVA AO PROJETO DE LEI N.
075/2014.**

Senhor Presidente:
Senhores Vereadores:

Na Justificativa vislumbra-se que o executivo municipal requer autorização legislativa para revogar o parágrafo 2º, do artigo 22 da Lei Municipal nº 3.175/2013 e, o artigo 5º da Lei Municipal nº. 15 de maio de 2001. Tal dispositivo elucida que ocorrendo o deferimento por parte do executivo este solicitará, através de projeto de lei, autorização formal ao legislativo, para repasses de recursos às entidades privadas. Informam que este artigo dispõe sobre as transferências de recursos a título de subvenções sociais, auxílios ou contribuições a entidades privadas ou a pessoas físicas, impondo ao Executivo buscar sempre, através de projeto de lei, autorização formal e específica para cada convênio ao Legislativo. Relatam um breve histórico do ocorrido, senão vejamos: Primeiramente, desde 2007, com a alteração na Lei Orgânica do Município não mais existiu a necessidade do executivo encaminhar projeto ao legislativo para buscar autorização legislativa para convênios com repasse de recursos às entidades privadas. Em 2011, foi incluído o § 2º ao artigo 21 da Lei Municipal 2946/2011, obrigando o executivo a solicitar autorização legislativa para todos os repasses de recursos às entidades privadas no ano de 2012. Dizem que se a Lei Orgânica do Município diz expressamente que não é necessário lei autorizativa para que o executivo firme convênios, não existe, dessa forma, razão para que conste na Lei Municipal nº. 3175, de 2013, tal imposição. Destacam, ainda, que tal entendimento foi recentemente reiterado pelo Poder Judiciário da Comarca de Gramado nos autos do Processo nº. 101/1110001785-8, em trâmite na 1ª. Vara Judicial do Foro desta Comarca. Naquela oportunidade a Dra. Aline Ecker Rissatto referendou o entendimento de que o convênio pode ser firmado sem autorização legislativa específica, conforme previsto na Lei Orgânica Municipal. Necessário observar que a exigência de autorização legislativa para a celebração de convênio, constante na Lei de Diretrizes Orçamentárias, impõe o debate acerca da natureza dos efeitos jurídicos das leis orçamentárias, como bem observou a DPM, órgão de consultoria do Município, em seu Parecer nº. 604/2013, que segue em anexo ao Projeto de Lei e que corrobora as suas razões.

Primeiramente cumpre esclarecer que participei da emenda à Lei Orgânica que retirou na época a obrigatoriedade da aprovação de convênios por parte do legislativo. Esta situação foi pesquisada e apresentada realmente com embasamento legal, no sentido, inclusive de atender orientação do próprio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, em função de

decisão em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 70007775802; além de outros precedentes do STF.

No entanto, esta supressão dava-se em relação a convênios que cumpre lembrar são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para a realização de objetivos de interesse comum dos partícipes. Logo, não mais se tornou obrigatória a autorização legislativa para a celebração do executivo de convênios com entidades e não como disposto na justificativa para convênios com repasse de recursos às entidades privadas, então devemos firmar uma distinção entre celebração de convênios simples para ajustes de vontade entre as partes e contribuir financeiramente com entidade para repasse de recursos financeiros. **ESTE É O PRIMEIRO PONTO A SER DESTACADO.**

Em ato contínuo como todos são conhecedores em se tratando de matéria de direitos diversos podem ser os posicionamentos doutrinários específicos sobre o tema posto em debate e em apreciação. Assim, anexo ao projeto de lei encontram-se pareceres da DPM remetidos pelo executivo municipal e pareceres do IGAM solicitados por esta Casa Legislativa, todos com posicionamentos antagônicos; motivo pelo qual passa-se a discorrer de forma resumida sobre cada um, senão vejamos:

1-) Parecer da DPM:

Não há necessidade de prévia autorização legislativa para a celebração de convênio. Este ato é uma decisão do poder Executivo, insta ao seu poder de gestão. Exigir que a celebração de convênio seja condicionada à aprovação do legislativo implica em afronta ao princípio constitucional da harmonia e independência dos poderes. É pacífico na jurisprudência o entendimento de que é inconstitucional o dispositivo que exige aprovação do Poder Legislativo para a celebração de convênio.

Impõem-se analisarmos o artigo 21, § 2º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias que acrescentou a hipótese de necessidade legislativa para a transferência de recursos a título de subvenções, auxílios ou contribuições a entidades privadas ou a pessoas físicas, portanto, inseriu na legislação do Município a exigência de autorização legislativa para celebração de convênios, o que como já explicitado contraria o entendimento jurisprudencial acerca da matéria, pois trata-se de ato da Administração, de acordo com a conveniência e a oportunidade, visando o interesse público.

Esta exigência impõe o debate acerca da natureza dos efeitos jurídicos das leis orçamentárias. As leis orçamentárias são de efeitos concretos, ou seja, são normas desprovidas das características de generalidade, abstratividade e impessoalidade, com efeitos concretos que, no entanto, tem forma de lei.

Logo, respondendo objetivamente a consulta, enquanto não alterada a LDO do Município, há necessidade de que o executivo solicite ao Poder Legislativo, através de Projeto de Lei, autorização para a transferência de recursos a título de

subvenções, auxílios ou contribuições a entidades privadas, em cumprimento ao estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Ainda, sendo cabível a apresentação de Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN em face do § 2º., do artigo 21, da Lei Municipal nº 2946/2011, por se tratar de regra que afronta o princípio da harmonia e independência entre os Poderes.

No que respeita a possibilidade de alteração na Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2014, para revogar o dispositivo que obriga o Poder Executivo a encaminhar projeto de lei à Câmara com o condição para que firme convênio, importa sublinhar que: se entende viável a alteração na Lei de Diretrizes Orçamentárias para revogar o dispositivo que obriga o Poder Executivo a encaminhar projeto de lei à Câmara, como condição para que firme convênio, na medida em que não há nenhum óbice constitucional e legal à referida alteração, inclusive anterioridade, notadamente por se tratar de norma que contraria o entendimento jurisprudencial acerca da matéria, pois trata-se de ato da Administração, de acordo com a conveniência e a oportunidade, visando o interesse público; contudo deve ser observada até que seja revogada ou declarada a inconstitucionalidade da referida norma.

2-) Parecer do IGAM:

Iniciam discorrendo acerca do conceito de convênios administrativos que são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para a realização de objetivos de interesse comum dos partícipes. Dessa de definição, destacam que podem figurar somente pessoa jurídica de direito público, ou essas associadas com pessoas jurídicas de direito privado e, ainda que os objetivos institucionais dos entes públicos ou privados devam ser comuns ao objeto do convênio.

Destacam que os convênios não precisam de autorização expressa, mas o repasse para entidades necessita de autorização. O convênio é consequência, o repasse é a origem. Assim deverão sempre ser realizado através de lei específica, conforme determina o artigo 26 da Lei Complementar nº. 101, de 2000. Verificam que o disposto no § 3º., do artigo 22 da Lei Municipal nº 3175/2013, está de acordo com o determinado na Lei de Responsabilidade Fiscal, necessitando de autorização legislativa, não para firmar convênios, mas para autorizar os repasses.

Portanto para que o Município possa firmar convênio com a União e o Estado, não necessita de autorização legislativa a menos que o convênio seja para repasse de recursos entre os entes da federação, desta forma, de acordo com o art. 26 da LRF, necessita de lei específica para que o Município possa firmar este tipo de convênio.

Nos convênios que não há repasse de recursos, o Supremo Tribunal Federal vem entendendo a muito que não há necessidade de autorização legislativa para aprovação neste tipo de convênios, por ferir a independência dos poderes.

Finalizam informando que não há óbice a aprovação do projeto em tela, porém, entendem que mesmo que seja aprovado, o Poder Executivo não poderá eximir-se de enviar Lei Específica para aprovação do Poder Legislativo, nos projetos onde o devido repasse de recursos, por força do artigo 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O IGAM elucida que o Tribunal de Contas do Estado possui o mesmo posicionamento que os mesmos quanto a esta temática.

Diante da contrariedade dos posicionamentos supra descritos solicitamos ao executivo municipal (Procuradoria e Comissão de Constituição, Justiça e Redação) complementação do parecer da DPM, haja vista que se reporta a convênios e desejamos se os esclarecimentos seguissem o mesmo parâmetro em se tratando de convênios que impliquem a transferência de recursos à particulares. Obtivemos retorno de que enquanto não for revogado o dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município permanece a obrigatoriedade do executivo solicitar a autorização legislativa para este tipo de repasse.

Para poder dirimir aos Digníssimos Vereadores o meu posicionamento à partir da análise das ponderações feitas de forma individual por cada órgão acima descrito, entendo pela necessidade de transcrição do artigo que o executivo pretende revogar e transcrição do artigo 26 da LRF, senão vejamos:

"Art. 22. Somente será autorizada a transferência de recursos a título de subvenções sociais, auxílios ou contribuições a entidades privadas ou a pessoas físicas, se observadas as seguintes condições:

I - declaração de funcionamento regular pelo período mínimo de seis meses;

II - plano de aplicação dos recursos solicitados;

III - comprovação que a entidade não visa lucro e que os resultados são investidos para atender suas finalidades;

IV – comprovação de que os cargos de direção não são remunerados;

V - balanço e demonstrações contábeis do último exercício;

VI – comprovação de regularidade para com a Fazenda Municipal, a previdência social e o Fundo de Garantia.

§ 1º. Em caso de entidade beneficente de assistência social, educação ou saúde, nos termos da Lei n o 12.101, de 27 de novembro de 2009, exigir-se-á a referida certificação.

§ 2º. Em caso de pessoa física o pedido deverá conter, exclusivamente, o plano de aplicação com a motivação do pedido, documento de identidade e CPF do solicitante.

§ 3º. Ocorrendo o deferimento por parte do Executivo este solicitará,

através de projeto de lei, com autorização formal ao Legislativo. (grifo nosso)

§ 4º. O Poder Executivo concederá prazo para a prestação de contas e devolução dos valores, conforme o caso, consoante o que determina a Lei Municipal nº 1.980 de 12/08/2002 e demais legislação que disciplina a prestação de contas dos recursos repassados e o próprio repasse."

Segue artigo 26 da LRF:

"Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidade de pessoas físicas ou défcits 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. (grifo nosso)

§ 1º O disposto no caput aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípua, 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."

Ainda é preciso descrever o questionamento efetuado por Vereador quanto ser aplicável ou não, ao caso em tela, o disposto no artigo 10, IX da Lei 8429 de 1992 (Improbidade Administrativa), que assim dispõe:

(...)

"Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(.....)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)"

Entendo que não caracteriza a situação tipificada em ato de improbidade administrativa, pois o valor de repasses as entidades é previsto anualmente na Lei Orçamentária, mesmo que de forma genérica. Assim, pode-se dizer que esta despesa esta autorizada, todavia sem especificar para quem, já que não desdobra individualmente os valores repassados a cada entidade. Em contato com o IGAM estes concordam quanto a este tópico com o mesmo pensamento por mim esboçado.

Em assim sendo, RESTA CLARO QUE NÃO EXISTE ÓBICE A

APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI POSTO SOB ANÁLISE. Logo, a discussão persiste entre ser ou não obrigação, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que o executivo continue solicitando autorização legislativa para aprovação de repasses de recursos.

Meu posicionamento reporta-se a interpretação da terminologia aplicada ao artigo 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Logo, entendo que os nobres vereadores devem analisar o caput do artigo 26 e, na hipótese de entenderem que os projetos remetidos a Câmara de Vereadores tratam de repasses para déficits de pessoas jurídicas, torna-se obrigatória a aprovação legislativa.

Agora, no caso de interpretarem de forma literal o disposto neste artigo, ou seja, verificando-se que os repasses não são para cobrir déficits, pois o numerário é para despesas futuras em eventos ou outros que serão comprovados com as respectivas Notas Fiscais, melhor dizendo, que o executivo municipal não está repassando numerário para que as entidades efetuem pagamento de débitos passados, neste caso, entendo que não é necessária a aprovação legislativa. Solicitei auxílio a nossa contadora que de forma rápida me esclareceu que déficits correspondem a dívida, a endividamento; todavia em contato com Dr. Paulo Flores, contador sócio do IGAM, este elucidou que a palavra déficits, deste dispositivo, deve ser interpretada como necessidade.

Por fim, informo que, acaso, o executivo municipal obtenha a aprovação desta proposição e deixe de remeter os projetos solicitando a autorização legislativa para tal fim, estarão sujeitos a fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul correndo risco, face ser a matéria objeto de diversas interpretações, de apontamento, até mesmo porque a aprovação do Projeto tão somente revoga dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, logo, não revoga a obrigatoriedade de cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, se esse for o entendimento do Tribunal de Contas do Estado.

Cabe ressaltar dois aspectos que até o presente momento ainda não foram abordados neste posicionamento, tendo em vista a última versão da proposição apresentada pelo executivo municipal.

Em assim sendo, a atual intenção do executivo é a desnecessidade de autorização legislativa para quando firmarem convênios com ou sem repasses de auxílio financeiro e, também em relação aos projetos de lei que tratam de subvenções ou auxílios previstas na Lei Municipal nº. 1804/2001.

Neste último ponto que entendo a necessária atenção dos nobres vereadores já que primeiramente a Lei Complementar nº. 95 de 1998, em seu artigo 7º., inciso I dispõe que cada lei tratará de um único objeto, também no inciso II que a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.

Logo, o artigo 1º. do projeto de lei pretende revogar artigo da Lei de Diretrizes Orçamentárias e, por outro lado, o artigo 2º. do mesmo projeto pretende revogar artigo da Lei que institui normas para a concessão de auxílios e subvenções.

Acredito que o mais adequado de acordo com a boa técnica legislativa seria um projeto para cada alteração pretendia e, ainda, na interpretação do § 2º. do artigo 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal esta disposto que compreende-se incluída nas disposições do caput do mesmo artigo a concessão de subvenções, podendo gerar a interpretação de que este tipo de repasse ainda dependa de lei autorizativa.

Apenas a título de esclarecimento, haja vista que este assunto restou levantado por vários vereadores, recebemos posicionamento do IGAM no sentido de que a nova Lei Federal nº. 13.019 de 2014 que ainda não está em vigor será aplicada aos casos de ações que possam ser consideradas como serviço de interesse público em colaboração entre o Poder Público e Organizações Sociais (OS) ou OSCIP's (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público). Todavia não vejo referência neste momento desta Lei com o projeto em questão portanto não sendo objeto de análise por ora. Isto sem prejuízo de complementação de parecer que pode ser formulada a partir do recebimento de outra orientação neste caso por parte do executivo municipal.

Assim, opino pela viabilidade técnica da proposição simplesmente pela revogação tratar-se de artigo disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ressalvando, no entanto que pela obediência da técnica legislativa o artigo 2º. deveria, por sugestão, ser suprimido, o que repasso para decisão dos nobres vereadores.

Atenciosamente,

Paula Schaumlöffel
Procuradora Geral