



CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER Nº 05/2020

Processo: Projeto de Lei nº 19/2019 do Poder Executivo.

Ementa: "Dispõe sobre abertura de crédito adicional especial".

Autoria: Francisco Leoni Neto.

Interessado: Ricardo Prearo, Presidente da Câmara Municipal de Bariri.

I - RELATÓRIO

Trata-se de consulta verbal formulada acerca da legalidade do projeto de lei em questão, que requer a autorização legislativa para o recebimento de verba do Governo Federal por meio de diversos contratos de repasse.

Cabe informar que, após ter sido regularmente apresentado, instruído e votado, tendo sido aprovado pelo plenário desta Casa de Leis, foi encaminhado a este Procurador Jurídico para a elaboração de parecer jurídico, o qual não detém caráter vinculante¹, a fim de documentar a opinião jurídica verbal expressa na data de 07 de abril do ano corrente, dia da sessão extraordinária.

II - FUNDAMENTAÇÃO

a) Da competência legislativa

No que toca à competência para legislar, consigne-se não haver vício de constitucionalidade, vez que a matéria *sub examen* pode ser trabalhada na instância municipal em razão do interesse local, tal qual prescreve o art. 30, inciso I da Constituição Federal vigente, com esteio no *princípio do interesse predominante*.

¹ "O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador." (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio Mello, STF.)



CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

b) Da iniciativa do projeto de lei

Trata-se de tema pacífico, vez que cabe ao Alcaide, exclusivamente, a apresentação de propositura deste jaez. Ademais, se coube à referida autoridade entabular o contrato de repasse a fim de receber a verba prevista na emenda de parlamentar federal, natural que o projeto seja por ele principiado.

c) Da espécie normativa

A Lei Orgânica do Município, em seu artigo 35, dispõe a respeito das temáticas que deverão ser aprovadas ou emendadas via Lei Complementar². Por isso, pela matéria contida no projeto de lei não constar do referido rol, entendo que deve ser veiculada via lei ordinária.

Na doutrina, Marcelo Novelino, no livro "Curso de Direito Constitucional", sustenta a referida tese da seguinte forma:

"A diferença material se refere ao conteúdo a ser consagrado pelas duas espécies normativas. A lei complementar deve regulamentar apenas as matérias expressamente previstas na Constituição. A lei ordinária tem um campo residual, isto é, pode tratar de todas as matérias que não sejam reservadas a outras espécies normativas"³.

Na ADI nº 2.872 - PI, o ministro Eros Grau, relator do acórdão à época, entendeu que:

"A Constituição de 1988, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe obrigatoriedade

² Art. 35- As leis complementares serão aprovadas pela maioria absoluta dos membros da Câmara, observados os demais termos da votação das leis ordinárias.

Parágrafo único - São leis complementares as concernentes às seguintes matérias:

I- Código Tributário Municipal;

II- Código de Obras ou de Edificações;

III- Código de Posturas;

IV- Código de Zoneamento;

V- Código de Parcelamento do Solo;

VI- Plano diretor;

VII- regime jurídico dos servidores.

³ Curso de Direito Constitucional. Salvador: Ed. Juspodivm. 12ª edição, 2017, p. 653.



CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

observância aos seus princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o constituinte estadual não pode exigir lei complementar no que tange a matérias em relação às quais a Constituição do Brasil permite regulação por lei ordinária" (negrito).

Ademais, nem se deve aendar a possibilidade de se propor a sobredita temática via Lei Complementar, sob o argumento de que "se pode mais o mais (LC), poder-se-ia o menos (LO)", vez que se trata de repartição de competências constitucionais e não de hierarquia entre normas infraconstitucionais.

d) Da natureza do projeto

Feitas as primeiras tratativas para se receber verba federal, seja qual for o meio selecionado para tal, a entrada de quantia não prevista na lei orçamentária vigente deve se dar via a abertura de crédito adicional especial, como feito pelo Chefe do Poder Executivo.

Contudo, é sabido que para isso ocorrer, especialmente para se assegurar alguma forma de controle, o ordenamento legal requer a autorização legislativa, o que também foi feito, porém com alteração do destino do montante.

Nesse sentido, entendo que a interpretação literal e o mínimo de lógica sejam suficientes para responder à seguinte questão: os Vereadores podem emendar o projeto de lei? Se a questão afeita ao Legislativo é autorizar ou não a abertura do sobredito crédito, não vislumbra hipótese de emenda, exceto para correção de eventuais equívocos textuais.

e) Do contrato de repasse

Entendo que o conteúdo exposto já é suficiente para demonstrar a impossibilidade legal de se emendar. Contudo, a fim de uma melhor compreensão, passarei a me manifestar a respeito da modalidade de transferência de verbas entre entes públicos distintos.



CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

Em paralelo ao convênio, o contrato de repasse é um instrumento jurídico voltado para que entes públicos, de diversas esferas, possam contratualizar com o Governo Federal, detentor da maior parte dos recursos públicos no Brasil – em torno de sessenta e cinco por cento do montante arrecadado ao longo do ano. Para receber certa quantia, o Município de Bariri realizou cinco contratos de repasse, como se pode observar no anexo ao projeto de lei, oriundos de emendas de parlamentares federais.

Atualmente, o contrato de repasse é regido por dois Decretos federais (nº 1.819/1996⁴ e 6.170/2007⁵), que regulamentam o art. 25 da Lei Complementar nº101/2000⁶, além da Portaria Interministerial nº 424/2016⁷. Feitas tais observações, é importante ressaltar que a regulamentação presente nas normativas citadas denota a necessidade de que as partes observem rigorosamente o que foi formalizado, sem prejuízo de eventual responsabilização. A seguir, os principais aspectos previstos na referida Portaria Interministerial a serem vistos pelos entes, negritados os mais relevantes para o caso em questão:

Art. 27. São cláusulas necessárias nos instrumentos regulados por esta Portaria as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos, em consonância com o plano de trabalho, que integrará o termo celebrado independentemente de transcrição;

II - as obrigações de cada um dos partícipes;

III - a contrapartida, observados os ditames previstos no art. 18, desta Portaria;

IV - as obrigações do interveniente, quando houver, sendo vedada a execução de atividades previstas no plano de trabalho;

V - a vigência, fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas, limitada a:

a) trinta e seis meses para os instrumentos dos Níveis I, I-A, IV e V;

b) quarenta e oito meses para os instrumentos do Nível II; e

c) sessenta meses para os instrumentos do Nível III;

⁴ Encontrada em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm.

⁵ Encontrada em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1819.htm.

⁶ 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.

⁷ Encontrada em: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016>.



CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

(Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

VI - a obrigação do concedente ou mandatária prorrogar "de ofício" a vigência do instrumento antes do seu término, nos casos previstos no § 3º; (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

VII - a prerrogativa do órgão ou entidade transferidor dos recursos financeiros assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação ou da ocorrência de fato relevante, de modo a evitar sua descontinuidade;

VIII - a classificação orçamentária da despesa, mencionando-se o número e data da nota de empenho e declaração de que, em termos aditivos ou apostilas, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura, de cada parcela da despesa a ser transferida em exercício futuro;

IX - o cronograma de desembolso conforme o plano de trabalho, incluindo os recursos da contrapartida pactuada, quando houver;

X - a obrigatoriedade de o convenente incluir regularmente no SICONV as informações e os documentos exigidos por esta Portaria, mantendo-o atualizado;

XI - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Portaria;

XII - no caso de órgão ou entidade pública, a informação de que os recursos para atender às despesas em exercícios futuros, no caso de investimento, estão consignados no plano plurianual ou em prévia lei que os autorize;

XIII - a obrigação do convenente de manter e movimentar os recursos na conta bancária específica do instrumento em instituição financeira oficial, federal ou estadual, e, no caso de contratos de repasse, exclusivamente em instituição financeira federal;

XIV - a indicação da obrigatoriedade de contabilização e guarda dos bens remanescentes pelo convenente e a manifestação de compromisso de utilização dos bens para assegurar a continuidade de programa governamental, devendo estar claras as regras e diretrizes de utilização;

XV - a forma pela qual a execução física do objeto será acompanhada pelo concedente ou mandatária, inclusive com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de órgãos ou entidades previstos no § 3º do art. 55 desta Portaria, devendo ser suficiente para garantir o pleno acompanhamento e a verificação da execução física do objeto pactuado;

XVI - o livre acesso dos servidores do órgão ou entidade pública concedente, da mandatária e os do controle interno do Poder Executivo Federal, bem como do Tribunal de Contas da União aos processos, documentos, informações referentes aos instrumentos de transferências regulamentados por esta Portaria, bem como aos locais de execução do objeto, inclusive, nos casos em que a



CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

instituição financeira oficial não controlada pela União faça a gestão da conta bancária específica do termo;

XVII - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo;

XVIII - a previsão de extinção obrigatória do instrumento em caso de o projeto básico ou termo de referência não terem sido aprovados ou apresentados no prazo estabelecido, quando for o caso;

XIX - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução dos instrumentos;

XX - a obrigação de o convenente inserir cláusula nos contratos celebrados para execução do instrumento que permitam o livre acesso dos servidores do órgão ou entidade pública concedente, bem como dos órgãos de controle, aos documentos e registros contábeis das empresas contratadas, na forma dos arts. 45 e 49 a 51 desta Portaria;

XXI - a sujeição do instrumento e sua execução às normas do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, bem como do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, e a esta Portaria;

XXII - a previsão de, na ocorrência de cancelamento de restos a pagar, que o quantitativo possa ser reduzido até a etapa que não prejudique a funcionalidade do objeto pactuado;

XXIII - a forma de liberação dos recursos ou desbloqueio, quando se tratar de contrato de repasse;

XXIV - a obrigação de prestar contas dos recursos recebidos no SICONV;

XXV - o bloqueio de recursos na conta corrente vinculada, quando se tratar de contrato de repasse;

XXVI - a responsabilidade solidária dos entes consorciados, nos instrumentos que envolvam consórcio público;

XXVII - o prazo para devolução dos saldos remanescentes e a apresentação da prestação de contas;

XXVIII - as obrigações da unidade executora, quando houver;

XXIX - a autorização do convenente para que o concedente ou mandatária solicitem junto à instituição financeira albergante da conta corrente específica, a transferência dos recursos financeiros por ele repassados, bem como os seus rendimentos, para a conta única da União, caso os recursos não sejam utilizados no objeto da transferência pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias;

XXX - a forma e a metodologia de comprovação do cumprimento do objeto;

XXXI - a obrigação da concedente de dispor de condições e de estrutura para o acompanhamento e verificação da execução do objeto e o cumprimento dos prazos relativos à prestação de contas;

XXXII - vedação ao estabelecimento, por parte do convenente, de instrumentos com entidades impedidas de receber recursos federais;

XXXIII - a autorização do convenente para que o concedente solicite, à instituição financeira albergante da conta corrente bancária da transferência, o resgate dos saldos remanescentes, nos casos em que



CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

não houver a devolução dos recursos no prazo previsto no art. 60 desta Portaria;

XXXIV - a obrigatoriedade do concedente e do convenente de divulgar em sítio eletrônico institucional as informações referentes a valores devolvidos, bem como a causa da devolução, nos casos de não execução total do objeto pactuado, extinção ou rescisão do instrumento;

XXXV - a obrigação do concedente em notificar o convenente previamente a inscrição como inadimplente no SICONV, quando detectadas impropriedades ou irregularidades no acompanhamento da execução do objeto do instrumento, devendo ser incluída no aviso a respectiva Secretaria da Fazenda ou secretaria similar, e o Poder Legislativo do órgão responsável pelo instrumento.

XXXVI - a ciência sobre a não sujeição ao sigilo bancário, quanto a União e respectivos órgãos de controle, por se tratar de recurso público; e

XXXVII - descrição dos parâmetros objetivos que servirão de referência para a avaliação do cumprimento do objeto, nos instrumentos enquadrados nos níveis I e IV.

Além disso, o art. 38 do indigitado instrumento dispõe acerca das seguintes proibições, com o risco de responsabilização do agente público:

Art. 38. O instrumento deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes, inclusive esta Portaria, sendo vedado:

I - realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar;

II - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal do órgão ou entidade pública da Administração direta ou indireta, salvo nas hipóteses previstas em leis federais específicas e na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

III - utilizar, ainda que em caráter emergencial, os recursos para finalidade diversa da estabelecida no instrumento;

IV - realizar despesa em data anterior à vigência do instrumento;

V - efetuar pagamento em data posterior à vigência do instrumento, salvo se o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência do instrumento pactuado;

VI - realizar despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, exceto, no que se refere às multas e aos juros, se decorrentes de atraso na transferência de recursos pelo concedente ou mandatária, e desde que os prazos para pagamento e os percentuais sejam os mesmos aplicados no mercado;

VII - transferir recursos para clubes, associações de servidores ou quaisquer entidades congêneres, exceto para creches e escolas para o atendimento pré-escolar;



CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

VIII - realizar despesas com publicidade, salvo a de caráter educativo, informativo ou de orientação social, da qual não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal e desde que previstas no plano de trabalho; (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

IX - pagamento, a qualquer título, a empresas privadas que tenham em seu quadro societário servidor público da ativa, ou empregado de empresa pública, ou de sociedade de economia mista, do órgão celebrante, por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados; e (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

X - utilização, por entidade privada ou pública, dos recursos do instrumento para aquisição ou construção de bem que desobedeça a Lei nº 6.454, de 1977 (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019).

§ 1º No âmbito de instrumentos firmados com entidades privadas sem fins lucrativos poderão ser realizadas despesas administrativas, com recursos transferidos pela União, até o limite fixado pelo órgão público, desde que:

I - estejam previstas no plano de trabalho;

II - não ultrapassem 15% (quinze) por cento do valor do objeto; e

III - sejam necessárias e proporcionais ao cumprimento do objeto do instrumento.

§ 2º Consideram-se despesas administrativas as despesas com internet, transporte, aluguel, telefone, luz, água e outras similares.

§ 3º Nas despesas administrativas relacionadas a transporte, não poderá haver previsão de pagamento de diárias e passagens a agente público da ativa por intermédio de convênios ou instrumentos congêneres firmados com entidades de direito privado ou com órgãos ou entidades de direito público.

§ 4º Quando a despesa for paga com recursos do instrumento e de outras fontes, o conveniente deverá inserir no Siconv a memória de cálculo do rateio da despesa, sendo vedada a duplicidade ou a sobreposição de fontes de recursos no custeio de uma mesma parcela da despesa.

Enfim, os dispositivos destacados externam, com clareza meridiana, a impossibilidade de se alterar o objeto do "plano de trabalho", sob pena de incidência de responsabilização civil e administrativa do agente público.

O inciso III do art. 38 vai além, pois impede a utilização dos recursos públicos contratados para finalidade diversa, ainda que em caso emergencial. Por isso, ainda que nos encontremos em estado emergencial, é inviável alterar a finalidade da verba pertinente a contrato de repasse.

Ainda, cabe observar o disposto no art. 36:



CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

CAPÍTULO V DA ALTERAÇÃO

Art. 36. O instrumento poderá ser alterado mediante proposta, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada ao concedente ou a mandatária em, no mínimo, 30 (trinta) dias antes do término de sua vigência ou no prazo nele estipulado, vedada a alteração do objeto aprovado.

§ 1º A análise da solicitação de alteração deverá ser realizada pelo concedente ou pela mandatária observados os regramentos legais e a tempestividade, de forma que não haja prejuízo a execução do objeto pactuado.

§ 2º Quando a solicitação de alteração do contrato de repasse resultar em acréscimo do valor pactuado, a aprovação dependerá, também, da anuência do órgão responsável pela concepção da política pública em execução.

Nesse sentido, é fundamental atentar para o fato de que qualquer alteração que vise modificar o objeto ou a finalidade do contrato de repasse viola o § 2º do art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000, a denominada "Lei de Responsabilidade Fiscal", pois o dispositivo assim dispõe: "§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada".

De mais a mais, é válido consignar que, por ser verba oriunda de emenda parlamentar federal, deve estar prevista na Lei Orçamentária Anual vigente, de sorte que eventual modificação deveria ser feita no âmbito federal. Da forma como foi feita pelo plenário desta Casa de Leis, seria como se agentes públicos municipais pudessem alterar o orçamento da União.

Nem se alegue, por derradeiro, tratar-se de emenda impositiva de transferência especial, contida no inciso I do art. 166 da Constituição Federal, a qual fica a cargo do Estado ou do Município escolher onde aplicar os valores recebidos. Isso porque o § 2º do sobredito artigo deixa claro que este tipo de verba independe de convênio ou instrumento congênere. Portanto, se existe contrato de repasse - e são cinco deles -, cuida-se de emenda com finalidade específica.



CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

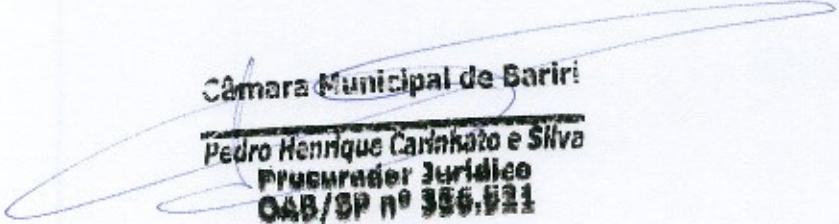
III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendo que o substitutivo imposto ao PL nº19/20, ao alterar o objeto dos contratos de repasse, violou o § 2º da Lei Complementar nº 101/2000, o art. 38, inciso III da Portaria Interministerial nº 424/2016 e a Lei Orçamentária Anual vigente em âmbito federal, que preveem as emendas da forma como foram requeridas pelos parlamentares federais.

É o parecer, *sub censura*.

Bariri, 13 de abril de 2020.

Câmara Municipal de Bariri


Pedro Henrique Carvalho e Silva
Procurador Jurídico
OAB/SP nº 386.521