

PL 594/2011

PARECER Nº 3 - CCJ

Sobre o PROJETO DE LEI nº 594/2011, que Acrescenta dispositivo ao art. 5º da Lei nº 4.049, de 4 de dezembro de 2007, que "Dispõe sobre a concessão de subvenção social e auxílio para investimentos a entidades com personalidade jurídica de direito privado e dá outras providências".

AUTORA: Deputada Eliana Pedrosa

RELATOR: Deputado Raimundo Ribeiro

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Comissão o Projeto de Lei nº 594/2011, que acrescenta o § 3º ao art. 5º da Lei nº 4.049/2007, para determinar que a contrapartida de que trata o art. 5º não será exigida quando a entidade prestar atendimento exclusivamente gratuito nas áreas de saúde, educação e assistência social.

Na Justificação, a Autora afirma que não se deve exigir a contrapartida de 10% a entidades sem fins lucrativos que prestam atendimentos exclusivamente gratuitos nas áreas de saúde, educação e assistência social. Alega, também, que a Lei Complementar nº 101/2000 exige contrapartida apenas quando os recursos são oriundos dos SUS.

Ressalta, por fim, que a proposta em análise foi rejeitada no PLDO/2012, sob o argumento de que a Lei nº 4.049/2007 exige contrapartida para concessão de subvenção social.

No dia 29 de fevereiro de 2012, a Comissão de Assuntos sociais aprovou o Projeto, sem alteração.

A Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, em 26 de junho de 2012, aprovou a Proposição, nos termos da emenda oferecida pelo Deputado Wasny de Roure.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL Nº 594 / 11
FOLHA 76 RUBRICA

A proposição apresentava irregularidades apontadas na Nota técnica da Assessoria Legislativa, por isso foi encaminhada ao SACP e à CEOF (refazer o Parecer, mencionando a emenda aprovada), para providências de saneamento. O processo foi saneado, exceto em relação à numeração das páginas, e retomou sua tramitação.

Não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe à Comissão de Constituição e Justiça, por força do art. 63, I, do Regimento Interno, a análise da constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação do projeto de lei.

Estabelece a Constituição Federal:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

Segundo jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em análise ao art. 165:

*"Orçamento anual. Competência privativa. Por força de vinculação administrativo-constitucional, a competência para propor orçamento anual é privativa do Chefe do Poder Executivo." (ADI 882, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, julgamento em 19-2-2004, Plenário, DJ de 23-4-2004.) **No mesmo sentido:** ADI 2.447, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, julgamento em 4-3-2009, Plenário, DJE de 4-12-2009 (Constituição Interpretada pelo STF, sítio oficial do STF).*

Inclusive com relação às emendas apresentadas por parlamentares ao orçamento, não são permitidas emendas que visem ao aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador, sendo inconstitucional a norma inserida por emenda do Legislativo, em projeto de iniciativa exclusiva do Executivo, quando acarrete aumento de despesa (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Poder Constituinte*. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 21-32).

O art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal, possibilita a formulação de emendas que aumentem as despesas, desde que compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Entendemos que a proposição atual não trata de emendar o orçamento, apenas fazemos um paralelo com a apresentação de emendas, porque, na prática, o projeto busca

regulamentar matéria prevista na lei de diretrizes orçamentárias, conforme mostraremos mais adiante.

Sobre a iniciativa reservada, assim se manifestam renomados doutrinadores pátrios:

Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que o *aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante* (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 209).

Em sentido semelhante, Ives Gandra da Silva Martins elenca outro argumento em favor das hipóteses de iniciativa privativa: (...) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo (MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil, vol. 4, tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387).

Menciona a própria Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, textualmente, em seu parecer, *a LDO pode dispor de forma diferente da lei em comento, revogando os dispositivos que dela constem de forma diversa. Entretanto, o inverso não é possível, ou seja, uma alteração na Lei nº 4.049/2007 somente será admissível caso observe as normas impostas pela LDO em vigor, cuja iniciativa e, conseqüentemente, alteração competem privativamente ao Governador do Distrito Federal, conforme o art. 71, § 1º, V, da Lei Orgânica do Distrito Federal.*

A Lei nº 4.049/2007 também foi de iniciativa do Poder Executivo. Com o objetivo de adequar a proposição apresentada à LDO então vigente, o Deputado Wasny de Roure ofereceu emenda (acatada pela CEOF) que repetia no projeto o dispositivo da LDO que regulamentava a matéria, Lei nº 4.614, de 12 de agosto de 2011, LDO de 2012, o qual, em seu art. 28, parágrafo único, previa:

Art. 28.....

III – contrapartida, nunca inferior a 10% (dez por cento) do custo do objeto do convênio, quando se tratar de auxílios.

Parágrafo único. A contrapartida de que trata o inciso III deste artigo poderá ser de natureza econômica quando a entidade prestar atendimento exclusivamente gratuito nas áreas de saúde, educação e assistência social.

A emenda pelo Deputado Wasny de Roure oferecida prevê *in verbis* :

Art. 5º.....

§ 3º Nos casos de subvenção social ou auxílios para investimentos a entidades sem fins lucrativos, que prestem serviços exclusivamente gratuitos nas áreas de saúde, educação ou assistência social, a contrapartida prevista no § 1º deste artigo poderá ser de origem econômica nos termos dispostos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Conforme reconhece a própria CEOF, a Lei nº 4.049/2007, ainda que modificada, não tem o condão de alterar o que está estabelecido na LDO.

Tanto a LDO de 2014, Lei nº 5.164, de 26 de agosto de 2013, em seu art. 26, como a LDO de 2015, Lei nº 5.389, de 13 de agosto de 2014, em seu art. 25, preveem:

Art. 25. Sem prejuízo das disposições do art. 24, a alocação de recursos para entidades do art. 24, a alocação de recursos para entidades privadas sem fins lucrativos deve atender o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101 de 2000, e depende ainda de:

.....
III – contrapartida, nunca inferior a 10% do custo do objeto do convênio, quando se tratar de auxílios.

§1º A contrapartida de que trata o inciso III deste artigo pode ser de natureza econômica, quando a entidade prestar atendimento exclusivamente gratuito nas áreas de saúde, educação e assistência social.

Pelo dispositivo trazido à colação, verificamos que se trata de matéria a ser prevista pela LDO (como foi prevista em 2012, 2013, 2014 e 2015), lei cuja iniciativa, por determinação constitucional, é do Poder Executivo. A se ignorar a determinação constitucional e a jurisprudência do STF, abriríamos a possibilidade de descumprimento da LDO em decorrência da edição de leis de iniciativa parlamentar, inviabilizando um planejamento orçamentário do Executivo, a quem cabe administrá-lo.

Qualquer alteração proposta naquilo que for contrária à LDO não subsiste e, no que repetir a disposição da LDO, é inócua. As disposições contidas na LDO são alteradas pelo Executivo, de acordo com as previsões de arrecadação, por isso auxílios e subvenções devem ser nela previstos.

Diante do exposto, votamos pela inadmissibilidade do PL nº 594/2011, por afrontar dispositivo constitucional.

Sala das Comissões, em

Deputada Sandra Faraj

Presidente



Deputado Raimundo Ribeiro

Relator

4

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL nº 594 / 1 / 11
FOLHA 79 RUBRICA

