



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

fl. 12

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL – PARECER JURÍDICO Nº 240/2019

Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Indaiatuba

Referências: Protocolo nº 2929/2019 – Projeto de Lei 258/2019.

EMENTA: Direito Constitucional e Financeiro. Processo Legislativo. Projeto de Lei. Concessão de Subvenção Social. Art. 12, § 2º e 16, ambos da Lei 4.320/64.

1. Trata-se de Projeto de Lei, fruto de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que visa autorizar o repasse de subvenção social às seguintes entidades civis:

Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE: até R\$ 438.000,00;

Centro de Integração Reabilitação e Vivência dos Autistas – CIRVA: até R\$ 477.042,48;

Associação de Proteção aos Animais de Indaiatuba – APRAI: até R\$ 40.800,00.

2. O art. 1º, parágrafo único, do PL especifica as dotações orçamentárias que suportarão as despesas. Além disso, consta da instrução do processo a minuta do termo de fomento que será celebrado com a entidade beneficiada, bem como mensagem legislativa subscrita pelo Prefeito solicitando regime de urgência na aprovação do projeto.

3. **Eis a síntese do necessário.**

4. Nos termos do art. 127, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Indaiatuba, e observado o despacho do Presidente, passamos a analisar eventuais impeditivos ao recebimento da proposição.

5. O projeto trata de matéria financeira, estando inserido, portanto, na autonomia dos Municípios, nos exatos termos do art. 30, inciso III, da Constituição da República.

6. O projeto não contém vício de iniciativa, pois é da competência do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei que estabeleça o orçamento anual, bem como, por paralelismo das formas, daquelas que visem alterá-lo, imiscuindo na gestão da

Lesiandro



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

Pl. 13
sin

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL – PARECER JURÍDICO Nº 240/2019

atividade administrativa.

7. A lei ordinária é espécie legislativa adequada, vez que a Constituição da República não exigiu a edição de lei complementar para concessão de subvenções, e a Lei de Responsabilidade Fiscal apenas aludiu à edição de lei específica (art. 26, da LRF).

8. No mérito, tem-se que o presente projeto visa autorizar o repasse de recursos financeiros às entidades civis sem fins lucrativos que especifica através da forma de subvenções sociais. O conceito de subvenção encontra-se previsto na Lei 4.320/64, especificamente em seus artigos 12 e 16, os quais dispõem:

Art. 12. (...) § 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.

9. Heraldo da Costa Reis e Teixeira Machado Júnior ensinam que “as subvenções são sempre transferências correntes e destinam-se a cobrir despesas operacionais das entidades para as quais foram feitas as transferências. (...) embora com o nome de subvenções sociais e econômicas, são elas transferências correntes, porque têm por objetivo atender a despesas de operações das beneficiadas” (MACHADO JR., J. Teixeira e COSTA REIS, Heraldo da. A lei 4.320 comentada. 31 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2002/2003, p. 50).

10. A alcunhada Lei de Finanças Públicas também determina que “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

Lesuanderson



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

fl. 34
[Handwritten signature]

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL – PARECER JURÍDICO Nº 240/2019

aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica”; e sempre que possível, o valor das subvenções *“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. 16, da LRF).

11. Ao interpretar o dispositivo, Heraldo da Costa Reis leciona que *“O que a Lei nº. 4.320/64 no seu art. 16 quis dizer é que sempre que os recursos de origem privada, aplicáveis nas atividades–fim de natureza social, revelarem-se mais econômica ou mais em conta que os recursos públicos, a essa entidade, é que se concederão subvenções sociais. Assim, pode-se entender que as subvenções têm como contrapartida a prestação de serviços por parte dessas entidades, que as realizam mediante convênio ou lei, o que dependerá da natureza da atividade. São, portanto, diferentes das contribuições ou auxílios que, ainda que as entidades beneficiárias apresentem as prestações de contas, não exigem a contraprestação em bens e serviços. Em realidade são benefícios sem que haja uma contrapartida em prestação de serviços”*.

12. Por certo, tal análise caberá ao órgão competente da Administração Pública Municipal no momento da celebração do Termo de Fomento, assim como durante sua execução. Mas atento a essa premissa, o Projeto de Lei buscou dispor que caberá a Secretaria de Saúde a plena e efetiva fiscalização e acompanhamento das atividades e das obrigações assumidas pela entidade beneficiada (art. 3º); e que tais entidades deverão prestar contas dos recursos recebidos até o décimo dia do mês subsequente ao recebimento (art. 4º).

13. Ainda de se notar que a Lei de Responsabilidade Fiscal também dedicou capítulo específico para normatizar a destinação de recursos públicos ao setor privado. Nesse sentido, o art. 26, da LRF dispõe que a *“destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou défits 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”* (art. 26, caput, da LRF).

14. O § 2º, do mesmo dispositivo legal determina que compreende-se como

[Handwritten signature]

lescardos



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

pl. 15
[Handwritten signature]

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL – PARECER JURÍDICO Nº 240/2019

destinação de recursos “a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvencões e a participação em constituição ou aumento de capital” (art. 26, § 2º, da LRF).

15. Daí se vê que a legislação de regência condiciona o pretendido repasse de recursos financeiros à observância de ao menos três requisitos: (a) autorização por lei específica; (b) observância das condições estabelecidas na LDO; e (c) previsão orçamentária.

16. A existência de prévia e expressa autorização por lei específica é justamente o que a municipalidade almeja com a presente proposição. Por sua vez, art. 1º, parágrafo único, do PL, indicou as dotações orçamentárias que suportarão a despesa, a fim de demonstrar a previsão no orçamento.

17. Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Municipal nº 7.165, de 12 de agosto de 2019), que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2020, especificou em seu art. 33 as condições e exigências para transferência de recursos às entidades públicas e privadas, *in verbis*:

Art. 33. É vedada a inclusão de dotações, na Lei Orçamentária e em seus créditos adicionais, a título de transferências, subvencões, auxílios e contribuições para entidades privadas, ressalvadas as sem fins lucrativos e desde que sejam:

I - de atendimento direto aos diversos segmentos de assistência social, devidamente cadastradas no Conselho Municipal de Assistência Social — CMAS;

II - voltadas para as ações de saúde e de atendimento direto ao público, prestadas por entidades sem fins lucrativos, e que estejam registradas no Conselho Nacional de Assistência Social — CNAS.

III - consórcios intermunicipais, constituídos exclusivamente por entes públicos, legalmente instituídos e signatários de contrato de gestão com a administração pública municipal, e que participem da execução de programas;

IV - qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse

[Handwritten signature]



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

fl. 16
Boris

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL – PARECER JURÍDICO Nº 240/2019

Público, de acordo com a Lei Federal nº 9.790, de 23 de março de 1999, ou entidades sem fins lucrativos para ações de interesse público e recíproco, observadas as disposições da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e suas alterações;

V - voltadas para educação, saúde, esporte, cultura, lazer, turismo e entretenimento público.

Parágrafo único - Sem prejuízo de observância das condições estabelecidas neste artigo, a inclusão de dotações na Lei Orçamentária e sua execução, dependerão, ainda, de:

I - publicação, pelo Poder Executivo, de normas a serem observadas na concessão de transferências, auxílios e subvenções, prevendo—se cláusula de reversão no caso de desvio de finalidade;

II - identificação do beneficiário e do valor transferido no respectivo convênio, parceria, termos de fomento ou colaboração.

18. Por certo, compete à administração pública municipal avaliar se as entidades beneficiadas se enquadram em tais requisitos legais, sem prejuízo da função fiscalizatória dos Edis, a quem incumbe exercer a *“fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e de todas as entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, finalidade, motivação, moralidade, publicidade e interesse público, aplicação de subvenções e renúncia de receitas”*, a teor do disposto no art. 58, da Lei Orgânica.

19. Assim, seria de bom alvitre que os projetos de lei dessa natureza viessem acompanhados com cópia dos atos do processo administrativo que avaliou o enquadramento legal de tais entidades, a fim de que os membros do Poder Legislativo possam cumprir sua vocação constitucional de órgão de controle externo.

20. Diante de tais considerações, não visualizo óbice ao recebimento do projeto.

21. No que tange ao pedido de urgência encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo, tem-se que o art. 46, da LOM autoriza expressamente ao Prefeito solicitar urgência para a apreciação de projetos de sua iniciativa, os quais deverão ser apreciados no prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias.

Lesanderson



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700
CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

fl. 57
[Handwritten signature]

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL – PARECER JURÍDICO Nº 240/2019

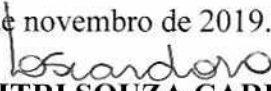
22. Em tais casos, o projeto deve ser enviado às Comissões Permanentes pelo Presidente, dentro do prazo de 3 (três) dias contados da leitura do Expediente da Sessão; e o Presidente da Comissão Permanente terá o prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas para reunir-se com seus membros a partir de seu recebimento, tendo o Relator o prazo de 3 (três) dias para apresentar parecer.

23. Por derradeiro, cabe mencionar que, consoante as disposições regimentais, a presente proposição terá **discussão única** (art. 177, § 2º, b, 1, do RI) e demanda o quórum de **maioria simples** dos membros da Câmara para aprovação (art. 189, § 1º, do RI).

24. Por todo exposto, **esta Procuradoria entende que não há óbice jurídico ao recebimento do projeto**, vez que não se constata quaisquer das hipóteses elencadas nos incisos do art. 127, do Regimento Interno desta Câmara Municipal.

Eis o Parecer, s.m.j.

Indaiatuba – SP, 28 de novembro de 2019.


DIMITRI SOUZA CARDOSO
Procurador Jurídico