



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

DEPARTAMENTO JURÍDICO

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700

CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

PARECER JURÍDICO 271/2020

PROTOCOLO nº 2393/2020

PROJETO DE LEI nº 227/2020

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO.
SUBVENÇÃO SOCIAL. ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS.
CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE. RECEBIMENTO.

Exmo. Sr. Presidente:

O Projeto de Lei trata da alteração da Lei nº 7.273/2019 que autoriza o repasse de recursos financeiros vinculados a Secretaria de Saúde em favor da Associação de Pais e Amigos Excepcionais de Indaiatuba – APAE no valor de R\$ 718.000,00 (setecentos e dezoito mil reais) para manutenção dos projetos desenvolvidos pela entidade nos termos do programa de trabalho aprovado nos autos dos Processos Administrativos nº 31.258/2019 e nº 19.249/2020.

É o relatório.

Primeiramente, em relação a competência e a iniciativa não há inconstitucionalidade ou ilegalidade. Trata de matéria financeira que está dentro da autonomia do Município, nos termos do art. 30, III, *in fine*, da Constituição da República, sem que viole dispositivo da Constituição do Estado de São Paulo.

A definição de Subvenção Social está na Lei Federal nº 4.320/64, artigo 12:

“Lei Federal nº. 4.320/1964

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

(...)

*§ 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 manifestação 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:*

*l - **subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;***

(...)

*§ 6º. São **Transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios** ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública. (**Grifos nossos**)”.*

Assim, conclui-se que Subvenções Sociais são aquelas destinadas as instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, visando sempre a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional com suplementação de recursos de origem privada.



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

DEPARTAMENTO JURÍDICO

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700

CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

PARECER JURÍDICO 271/2020

PROTOCOLO nº 2393/2020

PROJETO DE LEI nº 227/2020

Cumprе ressaltar que os valores das Subvenções, sempre que possível, deverão ser calculados com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados, obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados, conforme disposto no art. 12, § 3º, inciso I e art. 16, parágrafo único, ambos da Lei Federal nº. 4.320/64.

Em relação às Subvenções Sociais, a Lei Orgânica do Município no seu artigo 164 determina que alguns requisitos deverão ser observados:

“Art. 164 – Para efeitos de subvenção municipal as entidades de assistência social atenderão aos seguintes requisitos:

I – integração dos serviços à política municipal de assistência social;

II – garantia de qualidade dos serviços;

III – prestação de contas para fins de renovação de subvenção;

IV – subordinação dos serviços à fiscalização e supervisão da Secretaria Municipal da Assistência e do Bem Estar Social – SABES.

Parágrafo único – Fica vedada a vinculação de subvenções na área de Assistência Social em um mesmo projeto de Lei, de repasse para entidades diversas a esta”.

Já em relação a obediência a Lei de Diretrizes Orçamentárias, verifica-se no artigo 33 da Lei Municipal nº 7.165/2019 (LDO em vigência) que as subvenções para as entidades civis de assistências social só poderão ocorrer quando atendidos alguns critérios, conforme segue:

“Art. 33. É vedada a inclusão de dotações, na Lei Orçamentária e em seus créditos adicionais, a título de transferências, subvenções, 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 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;



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

DEPARTAMENTO JURÍDICO

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700

CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

PARECER JURÍDICO 271/2020

PROTOCOLO nº 2393/2020

PROJETO DE LEI nº 227/2020

|| - identificação do beneficiário e do valor transferido no respectivo convênio, parceria, termos de fomento ou colaboração. (Grifos nossos).

No presente caso, segundo a justificativa apresentada, a Secretaria Municipal de Saúde analisou os programas de trabalho da entidade e autorizou a suplementação em R\$280.000,0 (duzentos e oitenta mil) o valor da subvenção através da Resolução CMS nº 21 de 30 de setembro de 2020.

Para uma melhor instrução do processo legislativo esta Procuradoria aconselha que os respectivos processos administrativos que tratam dos programas de trabalho das entidades que recebem repasse de recursos passem a instruir os seus respectivos Projetos de Lei, a fim de se proporcionar mais transparência no repasse de recursos e uma melhor análise pelos Vereadores.

Por conseguinte, no que tange a Lei Federal nº 4.320/64, a dotação orçamentária codificada sob nº. 01.15.01.10.302.0015.2015.3.3.50.43 (R\$1.200.000,00) para as Subvenções Sociais previstas no Demonstrativo de Despesa Orçada, com base na Lei Orçamentária Anual do Município, **aparentemente é suficiente** para a realização da despesa autorizada na presente proposição, nos termos do art. 167, II, da Constituição da República e do art. 16, *caput*, da Lei sobre Normas Gerais de Direito Financeiro (Lei nº. 4.320/64).

Cumprе ressaltar que esta Procuradoria Jurídica não tem como aferir com certeza se há disponibilidade financeira atual, pois, inúmeras são as leis aprovadas que autorizam Subvenções Sociais e Auxílios durante o ano, sendo que a autorização não significa que os mesmos realmente foram concedidos.

Contudo, tendo em vista que a liberação de recursos para o efetivo repasse de verbas públicas somente se concretizará com a assinatura do termo de repasse, conclui-se que há tempo hábil suficiente para que, se necessário, ocorra a devida suplementação por crédito adicional.

O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se manifestar sobre o ponto, em sede da ADI nº. 3599, nos termos da ementa abaixo colacionada, *in verbis*:

1. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

DEPARTAMENTO JURÍDICO

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700

CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

PARECER JURÍDICO 271/2020

PROTOCOLO nº 2393/2020

PROJETO DE LEI nº 227/2020

situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. **7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro.** 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. *Precedentes:* ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente. **ADI 3599, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2007. (Grifos nossos)**

No mesmo sentido já se pronunciou inclusive o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo em sede da ADI estadual nº. 2262771-69.2018.8.26.0000, *in verbis*:

Ação direta de inconstitucionalidade. Itapecerica da Serra. Lei Municipal n. 2.642, de 28 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que "Dispõe sobre a Limpeza nos Imóveis Urbanos e dá outras providências". Alegação de incompatibilidade com o disposto no art. 25, da Constituição do Estado de São Paulo, no art. 60, § 4º, III, da Constituição Federal, e no art. 58, II, da Lei Orgânica do Município de Itapecerica da Serra. Parâmetro de aferição da constitucionalidade. Contraste entre lei municipal e dispositivos constantes da Constituição Federal e da Lei Orgânica Municipal. Inadmissibilidade. Inteligência dos arts. 125, § 2º, da Constituição Federal, e 74, VI, da Constituição paulista. Análise do pedido tão somente em face dos dispositivos constantes da Carta Estadual. Procedimento em que vigora o princípio da causa petendi aberta, de modo que o órgão julgador não está adstrito aos fundamentos jurídicos indicados pelas partes. Caracterização de vício de iniciativa e de ofensa ao princípio da separação de Poderes. Legislação impugnada que, ao dispor sobre a atribuição e impor obrigações a órgão na estrutura administrativa do Município, importou a prática de ato de caráter privativo do Poder Executivo. **Exegese, contrario sensu, do entendimento firmado em sede de Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE n. 878911 (Tema 917). Ausência de dotação orçamentária que não implica, no entanto, a inconstitucionalidade da norma, mas, no máximo, a inexecutabilidade no exercício em que editada.** Inocorrência de ofensa ao art. 25, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade caracterizada. Precedentes deste Órgão Especial. Ação procedente. **TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2262771-69.2018.8.26.0000; Relator (a): Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/05/2019; Data de Registro: 09/05/2019. (Grifos nossos).**

Em relação a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), exige-se a rigor uma lei municipal específica, nos termos do seu art.26, §2º, condição preenchida por ausência de matéria diversa no projeto, que cuida em sua integridade da destinação de recursos para cobrir necessidade de pessoas jurídicas (subvenção social).

Cumprе ressaltar a Lei Federal nº 9.504/97, que dispõe sobre diversas condutas que são vedadas no ano eleitoral, sendo uma delas a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios, com



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

DEPARTAMENTO JURÍDICO

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700

CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

PARECER JURÍDICO 271/2020

PROTOCOLO nº 2393/2020

PROJETO DE LEI nº 227/2020

exceção dos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no ano anterior¹.

O Tribunal Superior Eleitoral, em uma interpretação sistemática da legislação financeira e eleitoral, entende que o caso de subvenção social e auxílio financeiro não se enquadra no conceito de “distribuição gratuita”, tendo em vista que há uma contrapartida das entidades beneficiadas e, ainda, elas não são as destinatárias finais dos recursos que são empregados na manutenção de serviços públicos de diversas áreas como saúde, educação e esporte².

Ademais, aquele Tribunal entende também que bens, valores, auxílios ou benefícios que são objetos de vedação são aqueles de cunho assistencialista, como: a distribuição de cestas básicas, isenções tributárias, etc³.

Entretanto, tal entendimento não exclui a repreensão de eventuais abusos que podem ser cometidos, sendo necessária a comprovação do desvio de finalidade, a malversação dos recursos públicos e o indevido favorecimento de atores políticos.

Quanto a análise formal da espécie legislativa, a lei ordinária é adequada, pois não se cuida de matéria reservada a lei orgânica ou a lei complementar. No mais, o texto da proposição consta redigido de acordo com a Lei Complementar nº. 95/98.

¹Art. 73, IV, § 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa (*Grifos nossos*).

²[...]. Conduta vedada. Art. 73, IV e § 10, da Lei nº 9.504/97. Senador. Deputado estadual. Repasse. Recursos financeiros. Subvenção social. Entidades públicas e privadas. Fomento. Turismo. Esporte. Cultura. Contrato administrativo. Contrapartida. Gratuidade. Descaracterização. [...] 4. A assinatura de convênios e o repasse de recursos financeiros a entidades públicas e privadas para a realização de projetos na área da cultura, do esporte e do turismo não se amoldam ao conceito de distribuição gratuita, previsto no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, sobretudo quando os instrumentos preveem a adoção de contrapartidas por parte das instituições. 5. Para caracterização da conduta tipificada no art. 73, IV, da Lei das Eleições, é necessário que o ato administrativo, supostamente irregular, seja praticado de forma a beneficiar partidos políticos ou candidatos. *In casu*, não ficou comprovado que as assinaturas dos convênios tenham sido acompanhadas de pedidos de votos, apresentação de propostas políticas ou referência a eleições vindouras, o que afasta a incidência da norma. [...]” TSE – Respe: 2826-75.2010.6.24.0000, SC Relator: Min. Marcelo Ribeiro, Data de Julgamento 24/04/2012.

³ TSE – Respe: 2826-75.2010.6.24.0000, SC Relator: Min. Marcelo Ribeiro, Data de Julgamento 24/04/2012.



CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

DEPARTAMENTO JURÍDICO

PALÁCIO VOTURA

Rua Humaitá n.º 1167 Centro – Fone/Fax: (19)3885-7700

CEP: 13.339-140 - Indaiatuba - SP

PARECER JURÍDICO 271/2020

PROTOCOLO nº 2393/2020

PROJETO DE LEI nº 227/2020

Por fim, segundo o Regimento Interno da Câmara Municipal de Indaiatuba (Resolução nº 44/2008), artigo 177 §2º, alínea “b”, 1, a aprovação deve se dar em turno único de votação com o quórum para aprovação de maioria simples.

Dessa forma, nos termos do art. 127, I a XI, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Indaiatuba (Resolução nº 44/2008), são as razões pelas quais a Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal entende que não há óbice para o recebimento da presente proposição.

Indaiatuba, 19 de outubro de 2020.

Bruna Simões Peixoto

Procuradora da Câmara Municipal de Indaiatuba