

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

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

PARECER Nº 262 / 2023

Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Indaiatuba

Ref.: Projeto de Lei nº 190/2023

EMENTA: Direito Constitucional e Financeiro. Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Transposição, remanejamento ou transferência de recursos. Concessão de Subvenção Social. Análise de juridicidade.

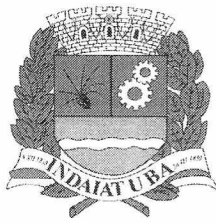
RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei, fruto de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que visa dispor sobre a transposição e transferência de dotações orçamentárias consignadas no orçamento vigente e autorizar a concessão de recursos financeiros em favor das entidades que especifica.
2. Eis o escopo da proposição.

FUNDAMENTAÇÃO

3. O art. 167, VI, da CRFB veda a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.
4. Assim, a fim de atender a mandamento constitucional explícito, a prévia autorização legislativa constitui justamente o escopo da presente proposição, que, como tal, deve ser analisada sob a perspectiva da competência legislativa, da iniciativa e da espécie normativa utilizada.
5. Inicialmente, no que tange à **competência legislativa**, é de se notar que o projeto de lei em apreço trata de assunto de peculiar interesse local, sendo patente a competência do Município de Indaiatuba para legislar sobre o tema, nos exatos termos do art. 30, III, da CRFB.
6. No que tange à **iniciativa**, tem-se que a Constituição da República conferiu com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo a competência para iniciativa do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e

Isiandro



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

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

PARECER Nº 262 / 2023

dos orçamentos anuais, bem como, por paralelismo, dos projetos de lei que visem alterá-los. No mesmo sentido, dispõe o art. 110, da Lei Orgânica do Município.

7. Assim, por impactar diretamente na execução orçamentária, afetando a rubrica referente à despesa, tem-se que a iniciativa para proposição de projetos de lei que visem a concessão de subvenções e auxílios – espécies de transferência corrente e transferência de capital, respectivamente – é privativa do chefe do Poder Executivo.

8. Portanto, concluiu-se que inexistente vício de iniciativa, eis que a proposição em exame se encontra subscrita pelo Prefeito.

9. Por outro lado, sob o prisma da **espécie normativa** utilizada, entende-se como adequada a veiculação de tais normas por meio de lei ordinária, eis que não se cuida de matéria afeta ao domínio da Lei Orgânica nem tampouco sujeita à reserva de lei complementar.

10. No mérito, no que tange a concessão de subvenções, tem-se que o presente projeto visa autorizar o repasse de recursos financeiros às entidades civis sem fins lucrativos que especifica.

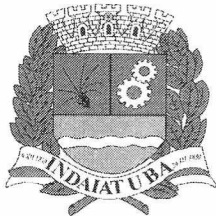
11. O conceito de subvenção encontra-se previsto na Lei 4.320/64, especificamente em seus artigos 12 e 16, os quais dispõem:

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;

lesandros



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

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

PARECER Nº 262 / 2023

II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

12. 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”¹.

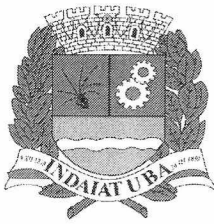
13. A alcunhada Lei de Finanças Públicas também determina que “a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica”; e sempre 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 4.320/64).

14. 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”.

15. Já os auxílios, como visto, se diferem das subvenções, justamente por representarem dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, e, como tal,

¹ MACHADO JR., J. Teixeira e COSTA REIS, Heraldo da. A lei 4.320 comentada. 31 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2002/2003, p. 50.

lesuandoro



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

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

PARECER Nº 262 / 2023

classificam-se na categoria das transferências de capital.

16. 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.

17. 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 débitos 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).

18. O § 2º, do mesmo dispositivo legal determina que se compreende como destinação de recursos “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” (art. 26, § 2º, da LRF).

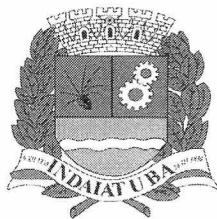
19. Daí se vê que a legislação de regência condiciona o pretendido repasse de recursos financeiros à observância de ao menos três requisitos: (a) autorização por lei específica; (b) observância das condições estabelecidas na LDO; e (c) previsão orçamentária.

20. A existência de prévia e expressa autorização por lei específica é justamente o que a municipalidade almeja com a presente proposição.

21. Por sua vez, o art. 3º, par. único, do PL indica as dotações orçamentárias que suportarão a despesa, a fim de demonstrar a previsão no orçamento.

22. Já a **Lei Municipal nº 7.820, de 24/06/2022**, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2023 (LDO), especificou em seu art. 34 as condições e exigências para transferência de recursos às entidades públicas e privadas, in verbis:

Art. 34. Somente será permitida a inclusão de dotações, na Lei Orçamentária e em seus créditos adicionais, para atender despesas decorrentes da celebração de termos de fomento ou



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

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

PARECER Nº 262 / 2023

de colaboração, de contratos de gestão, convênios e outras parcerias na forma da legislação vigente, atendendo às normas estabelecidas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, com entidades sem fins lucrativos 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, e que estejam registradas no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS;

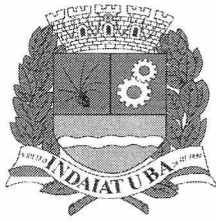
III - consórcios intermunicipais constituídos exclusivamente por entes públicos, legalmente instituídos e signatários de contrato de gestão com a administração pública municipal, e que participem da execução de programas;

IV - qualificadas como Organização da Sociedade Civil, na forma da Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, ou como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, de acordo com a Lei Federal nº 9.790, de 23 de março de 1999, voltadas para as ações de interesse público e recíproco nas áreas de educação, meio ambiente, esporte, cultura, lazer, turismo e entretenimento público.

§ 1º O orçamento poderá prever a concessão de ajuda financeira a título de auxílios, subvenções e contribuições às entidades sem fins lucrativos de que tratam os incisos do artigo 34, bem como para 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.

§ 2º Sem prejuízo da observância das condições estabelecidas neste artigo, a execução do orçamento quanto às despesas nele referidas dependerá, ainda, de:

I - publicação, pelo Poder Executivo, de normas a serem observadas na concessão de transferências, auxílios e



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

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

PARECER Nº 262 / 2023

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.

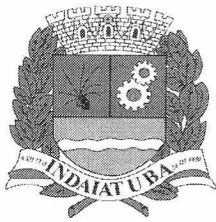
§ 3º Fica vedada a transferência de recursos públicos, a qualquer título, às entidades que não prestarem contas dos recursos anteriormente recebidos, assim como as que não tiverem as prestações de contas aprovadas pelo órgão de controle interno do Executivo Municipal.

Art. 35. As entidades públicas ou privadas, beneficiadas com recursos públicos municipais, a qualquer título, submeter-se-ão à ampla fiscalização do poder concedente, com a finalidade de verificar o cumprimento das metas e objetivos para os quais foram destinados, sem prejuízo da fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Parágrafo único. As entidades de que trata este artigo deverão assegurar ampla transparência, inclusive através da internet, quanto à destinação dos recursos públicos municipais, observadas as orientações e comunicados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

23. 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.

24. 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.



PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE INDAIATUBA

PALÁCIO VOTURA

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

PARECER Nº 262 / 2023

25. Por fim, verifica-se que as disposições normativas se encontram redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, tendo sido utilizado o artigo, enquanto unidade básica de articulação. Respeitou-se, portanto, as prescrições da Lei Complementar nº 95/1998, enquanto norma geral que rege a elaboração e a redação das leis.

CONCLUSÃO

26. Diante do exposto, entende-se que inexistente óbice jurídico ao recebimento do projeto, uma vez que não se constata quaisquer das hipóteses elencadas nos incisos do art. 127 do RI desta Câmara Municipal.

27. Assim, uma vez recebido o projeto, cabe à Presidência determinar sua **inclusão para leitura** no expediente (art. 107 do RI) e, na sequência, encaminhá-lo às **Comissões de Justiça e Redação** (art. 58 do RI) e **Finanças e Orçamento** (art. 59, III, do RI) para emissão de Parecer.

28. Estando apto a ser incluído na **Ordem do Dia**, o projeto deverá ser deliberado em **turno único de discussão** (art. 177, § 2º, b, 1, do RI) e sua **aprovação** demanda o **voto favorável da maioria simples** dos membros da Câmara, presentes a maioria absoluta dos vereadores (art. 189, § 1º, do RI).

29. Havendo **pedido de urgência** encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo, tem-se que o projeto deverá ser apreciado no prazo de até 45 dias. Além disso, o projeto deve ser enviado às aludidas Comissões pelo Presidente, dentro do prazo de 3 dias contados da leitura do Expediente da Sessão; e o Presidente da Comissão terá o prazo máximo de 24 horas para reunir-se com seus membros a partir de seu recebimento, tendo o Relator o prazo de 3 dias para apresentar parecer.

30. Eis o parecer, s.m.j.

Indaiatuba – SP, aos 1 de novembro de 2023.


DIMITRI SOUZA CARDOSO
Procurador