PARECER JURÍDICO Nº 38/2023

PROJETO DE LEI Nº 42/2023

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei nº 42/2023 de iniciativa do Prefeito Municipal de Porto Feliz que *"DISPÕE SOBRE REPASSE DE SUBVENÇÃO SOCIAL, ATRAVÉS DE TERMO DE COLABORAÇÃO, À ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS – APAE – PARA O EXERCÍCIO DE 2023, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"*.

2. De acordo com a justificativa que o acompanha, a presente medida tem por finalidade o repasse oriundo do Governo Estadual à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE, para atender ao Programa de Proteção Social Básica.

3. É a síntese do relatório. Passo à análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

4. Primeiramente, imperioso destacarmos, a autonomia política, financeira e administrativa que, por expressa previsão constitucional, (art. 18 da Constituição Federal) são dotados os Municípios, sendo estes competentes para gerir sua própria estrutura e serviços, ou seja, possuem capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autoadministração e de autolegislação.

5. Por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I).

6. Vejamos noticiado dispositivo alhures mencionado:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

7. Da mesma forma, reza o artigo 6º, inciso I da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, *in verbis*:

"Art. 6º - Compete ao Município legislar e prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua comunidade, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – dispor sobre assuntos de interesse local nas áreas que não sejam de competência exclusiva da União e do Estado;"

8. Por interesse local entende-se**: *"todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância, tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local"***[1].

9. Assim sendo, o Projeto versa sobre matéria de competência do Município, em face do interesse local, encontrando amparo nos artigos acima transcritos.

10. Trata-se de Proposição de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme se observa na análise conjunta dos artigos 40, inciso IV e 58, inciso XXIX, ambos da Lei Orgânica Municipal, senão vejamos:

*"Art. 40 – **São de iniciativa exclusiva do Prefeito** as leis que disponham sobre:*
(...)
*IV – lei orçamentária anual e **a que autorize** a abertura de créditos ou **conceda** auxílios, prêmios e **subvenções;**" (g.n.)*

[1]CASTRO, José Nilo de. In Direito Municipal Positivo, 4ª ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.

> *"Art. 58 – Compete privativamente ao Prefeito:*
> *(...)*
> *XXIX – conceder auxílios, prêmios e subvenções, nos limites das respectivas verbas orçamentárias e do plano de distribuição, prévia e anualmente aprovado pela Câmara;"*

11. Nessa linha, não podemos olvidar o disposto no artigo 25, inciso V, do mesmo diploma legal acima mencionado:

> *"Art. 25 – Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município e, especialmente:*
> *(...)*
> *V – autorizar a concessão de auxílios e subvenções;"*

12. Posto isso, demonstrada a competência do Município para dispor sobre a matéria, a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, bem como a espécie normativa apresentada, não vislumbramos qualquer mácula quanto à regularidade formal do Projeto em questão.

13. Noutro giro, considerando que o Projeto de Lei em questão pretende autorizar a transferência de recursos públicos, na forma de *subvenção social*, se faz necessário entendermos a definição de *subvenção.*

14. Referida definição encontramos no artigo 12, §2º e §3º, inciso I, da Lei Federal nº 4.320/64:

> *"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 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." (g.n)

15. Segundo Heraldo da Costa Reis e J. Teixeira Machado Júnior[2]:

"Pelo mecanismo da lei 4.320, conforme no § 3º do seu art. 12, ora em análise, as subvenções são sempre transferências correntes e destinam-se a cobrir despesas operacionais das entidades para as quais foram feitas as transferências. Veja-se bem, embora com o nome de subvenções sociais e econômicas, são elas transferências correntes, porque têm por objetivo atender a despesas de operações das beneficiadas."

16. Pertinente trazermos à baila o contido no §3º do artigo 134 da Carta Municipal:

"Art. 134 – Os serviços e ações de saúde do Município serão Integrados ao Sistema Único de Saúde – SUS em colaboração com a União e o Estado.
(...)
*§3º - **Compete ao Município destinar recursos, anualmente, na forma da lei, a título de** auxílio e ou **subvenção, a entidades assistenciais filantrópicas e sem fins lucrativos, com especial atenção às que se dediquem à assistência aos portadores de deficiência."** (g.n.)*

[2]A lei 4.320 comentada, 31ª ed. Rio de Janeiro: Ibam 2002/2003, p. 50.

17. É fundamental que, nos limites das possibilidades financeiras, a concessão de subvenções sociais visem sempre à 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.

18. Ademais, o valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados, obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

19. Tais regramentos encontramos no artigo 16, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/64:

> *"Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras 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.*
>
> *Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados."*

20. Nesse sentido, vejamos mais uma vez o entendimento do doutrinador HERALDO DA COSTA REIS[3]:

> *"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*

[3]Subvenções, contribuições e auxílios. Revista de Administração Municipal – Municípios, Rio de Janeiro, v.54, n.268, p.56, out./dez.2008.

> *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."*

21. Outrossim, para a concessão de subvenção social, a entidade beneficiada deve possuir condições satisfatórias de funcionamento. Esse é o comando do artigo 17 da Lei Federal nº 4.320/64:

> *"Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções."*

22. Portanto, o auxílio do Poder Público Municipal para o custeio das despesas de manutenção da APAE só é admissível mediante subvenção social, obedecidas as diretrizes dos artigos 12, §3º, 16 e 17 da Lei Federal nº 4.320/64 e 26 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (LRF), que delimitam a utilização desse instituto pelo Poder Público, exigindo, para sua concessão, autorização em lei específica, atendimento às condições da Lei de Diretrizes Orçamentárias e previsão no Orçamento Anual.

23. Por fim, não é demais lembrar, que as exigências contidas nos incisos do artigo 2º da Propositura são condições indispensáveis para que a finalidade da presente medida seja cumprida.

III – CONCLUSÃO

24. Ante o exposto, pela análise jurídica realizada, constatamos que o Projeto de Lei nº 42/2023 não apresenta incompatibilidades quanto à forma, matéria e técnica legislativa,

estando, pois, apto para continuar o seu trâmite até apreciação e deliberação final da Casa Legislativa.

25. Por fim, imperioso registrarmos, que o presente Parecer não tem efeito vinculante, tampouco decisório, mas sim trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Edilidade.

26. Feitas as colocações pertinentes para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos quando da apreciação da matéria pelo Plenário do Legislativo Municipal:

SUPORTE JURÍDICO - O Projeto de Lei nº 42/2023 está amparado pelo artigo 6º, inciso I, c/c o artigo 40, inciso IV e artigo 58, inciso XXIX, todos da Lei Orgânica Municipal.

DISCUSSÃO ÚNICA – Nos termos do artigo 204, § 3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

QUÓRUM - Maioria simples, conforme preceitua o artigo 217, inciso I e § 1º, primeira parte, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

VOTAÇÃO SIMBÓLICA – Na forma do artigo 218, inciso I e § 1º, do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o parecer[4], que submetemos à apreciação dos nobres Edis.

Porto Feliz, 22 de junho de 2023.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Advogada – OAB/SP 262.478

[4]Este Parecer contém 07 (sete) laudas, todas rubricadas pela Procuradora signatária.