



PROCURADORIA GERAL

CMPM-PG 121 /2022

*Parecer ao Projeto de Lei nº 124/2022,
que "Concede subvenções e/ou
contribuições a entidades".*

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico ao Projeto de Lei nº 124/2022 de autoria do Executivo Municipal que vem buscar autorização legislativa para conceder subvenções para o ano de 2023, a entidades filantrópicas e a entidades que se destacaram no Município e que estão em dia com toda a documentação necessária para o recebimento do benefício.

A proposição tem por objetivo estabelecer valores, bem como entidades filantrópicas a serem beneficiadas com recursos financeiros por parte do poder público municipal, sendo que tais entidades desenvolvem importantes trabalhos em diversas áreas.

II – DA INICIATIVA E CONSTITUCIONALIDADE

A matéria se adequa perfeitamente a competência legislativa assegurada ao município, insculpido no art. 30, inc. I da Constituição Federal/88, no art. 171, I da Constituição Estadual e no art. 15, I da Lei Orgânica Municipal, os quais estabelecem a competência municipal para legislar em nome do interesse público. Bem como, se adequa a autorização prevista no art. 23 da Carta Magna, o qual dispõe sobre a competência comum entre a União Federal e Municípios.

Além disso, o projeto de lei atende aos princípios constitucionais que buscam uma sociedade justa, assistência social, diminuição das desigualdades sociais e econômicas, conforme dispõe o art. 3º da Carta da República, vejamos:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Pois bem, para uma melhor compreensão da matéria, esclarecemos que as subvenções distinguem entre sociais e econômicas, as **subvenções sociais** são aquelas que se destinam às instituições públicas ou privadas, sem finalidade lucrativa, com caráter assistencial ou cultural, já as **subvenções econômicas** se destinam as empresas públicas ou privadas com caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.



O art. 12, §3º, inciso I da Lei nº 4.320/64, define que “*as subvenções sociais são transferências correntes, as quais objetivam acobertar despesas de custeio operacional de instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa*”.

Por sua vez, o art. 16 da referida lei, define a destinação dos recursos a serem colocados à disposição das pessoas jurídicas que serão beneficiadas pela subvenção:

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.

Ainda com relação à destinação de recursos públicos para o setor privado, há de ser observado o art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits 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.

§ 1º O disposto no *caput* aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípuas, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída 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.

Note-se que a destinação de recursos para cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas, deverá ser autorizada por lei específica e atender às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual ou em seus créditos adicionais.

Importante ainda frisar que a Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em 2 de maio de 2000, foi uma peça fundamental na imposição de disciplina fiscal em todos os níveis de governo, consolidando vários elementos fundamentais em matéria de boa gestão das finanças públicas. Porém, a estrutura básica legal sobre regras de finanças públicas no Brasil é apresentada pela Lei nº. 4.320/64, que estabelece normas gerais para preparação, execução, contabilização e apresentação orçamentária para os três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal, bem como empresas estatais).

Embora a Lei de Responsabilidade Fiscal seja um marco na história de gestão fiscal brasileira, essa norma significa apenas uma parte das iniciativas que foram implementadas para dar suporte ao ajuste fiscal de longo prazo.

Quanto à doutrina, pedimos vênias para trazer à colação o entendimento do mestre Hely Lopes Meirelles sobre as subvenções, senão vejamos:



“[...] Sendo as subvenções e auxílios financeiros, atos de liberalidade do Município, devem ser autorizados por lei local, discutida e votada com as cautelas especiais previstas na legislação local e no regimento interno da Câmara.” (Direito Municipal Brasileiro, pág. 522 – 10ª Edição – Editora Malheiros).

Como se vê, a decisão a ser tomada pela Câmara Municipal deve cercar-se de rigoroso estudo, pois as subvenções e os auxílios só devem ser liberados para a realização de obras, serviços e atividades de interesse público e não para atendimento de interesses particulares.

E mais ainda, a entidade destinatária da subvenção deve juntar documentação firmada por autoridade competente, atestando seu pleno e regular funcionamento, bem como a devida declaração de utilidade pública (art. 2º da Lei 11.815/95).

Nas lições de Carlos Pinto Coelho Motta, Jorge Ulisses Jacob Fernandes, Jair Eduardo Santana e Léo da Silva Alves, ao comentarem a Lei de Responsabilidade Fiscal, com relação à transferência de recursos públicos, se extrai:

“Toda vez que houver transferência de recursos públicos, previstos no orçamento – destinem-se eles a entidades públicas ou privadas, deverão ser obedecidas condições e exigências previamente definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Nesse ponto, a norma deve ser coordenada com as demais normas, inclusive da Constituição Federal, que estabelecem para o recebedor o dever de prestar contas da aplicação de recursos”. (Responsabilidade Fiscal, pág. 176 – Editora Del Rey).

Alertamos que a Lei nº 13.019/14, impôs normas para os termos de cooperação e de fomento entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, senão vejamos:

Art. 17. O termo de fomento deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho propostos por organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros.

Por sua vez, o art. 31 da lei supracitada, trata do chamamento público, onde os critérios serão estabelecidos pela Administração Pública.

Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando:

I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos;

II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Assim, havendo dotação orçamentária consignada na Lei Orçamentária Anual, e considerando que toda disciplina a respeito das subvenções encontra respaldo no capítulo da Lei de Responsabilidade Fiscal – “Destinação dos Recursos Públicos para o Setor Privado

(art. 26 a 28)”, e ainda que a matéria veiculada não conflita com a Competência Privativa da União Federal (art. 22 da Constituição Federal) opinamos pela legalidade do Projeto de Lei nº 124/2022.

III – CONCLUSÃO


Nestes termos, considerando que o projeto de lei está em consonância com as Legislações Federais, Estaduais e Municipais a Procuradoria Jurídica se posiciona pela legalidade da propositura.

Por fim, vale lembrar que se trata de um parecer opinativo, ou seja, de caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação do projeto. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do alto administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

Sujeito à Consideração Superior.

Pará de Minas, 03 de novembro de 2022.


Antônio Carlos Lucas
Procurador Geral


Sheila Bastos Gomes
Procuradora Adjunta