



Câmara Municipal de Cláudio – Estado de Minas Gerais Poder Legislativo Municipal

Parecer Jurídico

Ref. Projeto de Lei n.º 57/2022.

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio.

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa.

Parecerista: Dr. Rodrigo dos Santos Germini – OAB MG 145.659.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico exarado na Proposição Legislativa em epígrafe, o qual visa analisar os aspectos de legalidade, constitucionalidade, juridicidade, iniciativa, competência, técnica legislativa e aspectos regimentais.

A Proposição é de autoria do Poder Executivo local e visa autorização de repasse de recursos financeiros ao *Conselho de Desenvolvimento Comunitário da Rocinha, entidade privada sem fins lucrativos*.

Registro que **será utilizada linguagem lacônica**, de modo a favorecer o entendimento e efetivar os princípios jurídicos da eficiência e celeridade no serviço público, limitando nossas manifestações aos aspectos mais relevantes do tema, sem, contudo, deixar de abordar todas as nuances necessárias.

É, apenas no necessário, o Relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

No que diz respeito aos **aspectos regimentais**:

A atividade legislativa se desenvolve dentro de um processo formal, estruturado conforme o ordenamento legislativo, a que se dá o nome de *processo legislativo*¹. A análise da iniciativa legislativa deve considerar, também, o atendimento aos preceitos regimentais do *processo legislativo*.

O processo legislativo – tanto quanto o processo judicial – se constitui de uma série de atos preordenados a um mesmo fim, no caso, a regular promulgação de uma norma legislativa. Sua fase inicial é a da apresentação, pela qual a Proposição legislativa é entregue ao órgão do Poder Legislativo competente pela tramitação e aprovação, se for o caso.

Para admitir a validade da Proposição, portanto, é necessário o atendimento aos preceitos regimentais correspondentes, os quais, no vertente caso, **foram atendidos**. O projeto foi redigido com clareza, impessoalidade e objetividade. Além disso, o objeto da Proposição **não guarda identidade ou semelhança com nenhuma outra em tramitação, tampouco acumula assuntos distintos**. Portanto, a matéria não está prejudicada e **foram atendidos os preceitos regimentais mínimos para acolhimento da Proposição**.

No que tange à competência/iniciativa, **inexistem vícios, visto que o prefeito municipal detém competência legislativa própria**. É de se ressaltar, ainda, tratar-se de Proposição Legislativa que se refere **a assunto de interesse local** e relativo ao orçamento público do município (repasse de valores à entidade do setor privado), o que atrai a competência legislativa do Prefeito.

Além disso, o tema da Proposição **não invade matérias de iniciativa exclusiva do Poder Legislativo**, tampouco competência legislativa de outros entes federados.



Câmara Municipal de Cláudio – Estado de Minas Gerais Poder Legislativo Municipal

Trata-se de Proposição que **visa autorização de repasse de recursos financeiros à entidade especificada e que, por isso, não usurpa competência legislativa alheia.**

Portanto, não existem vícios de iniciativa.

De outro lado, **no que concerne à Técnica Legislativa**, alguns pontos merecem relevo:

A Técnica Legislativa é o conjunto de procedimentos e normas redacionais e de formatação específicos, que visam à elaboração de um texto que terá repercussão no mundo jurídico: a lei (ou outro ato normativo).

A elaboração legislativa exige, acima de tudo, **bom senso, critérios objetivos e responsabilidade, pois, as leis interferem, direta ou indiretamente, na vida das pessoas, sendo voltadas a um grau indeterminado de destinatários finais.** Por isso, toda edição de conteúdo legislativo deve ser criteriosa e cautelosamente analisada.

No caso em apreço, o projeto está estruturado da seguinte maneira:

Art. 1º →	Delimita o objeto da lei, ou seja, autorização de repasse à entidade.
Art. 2º →	Ratifica o objeto da lei, impondo obrigação de celebração de convênio próprio.
Art. 3º →	Discrimina as fontes de recurso para a medida pretendida.
Art. 4º →	Prevê vigência imediata.

Esclareça-se que:

- ⇒ Seria aconselhável a retirada da expressão “fica autorizado”, contida no Art. 2º, substituindo-a por “fica determinado” ou algum outro termo que não retire a eficácia normativa da lei, esvaziando-a, visto que a expressão “fica autorizado” **deixa margem a interpretações de que o Poder Executivo é autorizado, mas, não é obrigado a realizar o repasse. A lei não deve conter expressões genéricas, devendo ser taxativa e impositiva, sob pena de ser retirado seu conteúdo normativo imediato;**
- ⇒ Na mesma linha argumentativa, seria aconselhável retirar a expressão “autorização de repasse” contida no Art. 1º;

No que diz respeito à juridicidade:

A juridicidade diz respeito à conformidade do Projeto (e proposição acessória, se houver) com os princípios e dogmas do ordenamento jurídico vigente (sobretudo licitude e legalidade). Além disso, é no campo da juridicidade que se analisa se o projeto é potencialmente benéfico à sociedade e à coletividade, devendo revelar-se, inclusive, compatível com a moralidade administrativa, o que se extrai – dentre outros elementos – a partir da análise empírica de sua motivação.

O princípio da juridicidade constitui verdadeira inovação evolutiva no Direito Administrativo, cuja análise deve ultrapassar a abrangência do princípio da legalidade, formando **um compêndio de obrigações legais e naturais**, tais como um “**bloco de legalidade**”, promovendo assim um tratamento *latu sensu* da legalidade necessária ao ato administrativo praticado de formal geral.

No caso, **a medida foi adequadamente justificada, estando demonstrada a moralidade administrativa e compatibilidade com os princípios jurídicos norteadores da atuação da Administração Pública, inexistindo vícios de moralidade.**

O Poder Executivo arquivou na mensagem de justificativa que:



Câmara Municipal de Cláudio – Estado de Minas Gerais Poder Legislativo Municipal

O Conselho Comunitário exerce papel fundamental para desenvolvimento de ações sociais junto à população de sua localidade, contribuindo para a efetivação das mais diversas políticas públicas municipais, utilizando, para tanto, recursos próprios - fonte 100 - para implementação do presente projeto.

Desse modo, considerando a necessidade e importância do apoio ao Conselho Comunitário da localidade, para o desenvolvimento de suas atividades, submetemos o presente Projeto de Lei para deliberação dos Senhores Vereadores.

Por derradeiro, insta mencionar que a presente proposição visa o cumprimento dos compromissos da atual gestão com os cidadãos claudienses, de modo a concretizar os objetivos dispostos no Plano de Governo, notadamente quanto à meta de apoiar o fortalecimento das instituições assistenciais do Município.

Logo, é de suma importância a presente proposição para o atendimento da proposta de governo, contida no Eixo 1, visto que será possível ampliar as ações assistenciais, efetivando-se o compromisso com o Cuidado às Pessoas no nosso Município.

Logo, os argumentos são verossímeis e a análise de sua pertinência ou não constitui juízo meritório e político, espacando à alçada desta Procuradoria.

Finalmente, no que diz respeito à análise da legalidade e constitucionalidade da Proposição, alguns pontos merecem destaque:

O objeto principal do Projeto diz respeito à **suposta autorização de repasse de recursos à entidade**. O Poder Executivo aduz que o repasse visa o reforço financeiro para a manutenção da entidade, visando atendimento à população local e atendimento do interesse público por meio de fomento ao terceiro setor.

Via de regra, o Poder Executivo pode contribuir com a manutenção de entidades privadas sem fins lucrativos que trabalhem no atendimento da população, o que se dá por meio de subvenções sociais. As subvenções são uma transferência de recurso público para atender as entidades públicas e privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde ou educação, cujo embasamento está na Lei nº 4.320/1964, arts. 12, § 3º, I, 16 e 17.

A Lei nº 4.320/1964, pela qual são veiculadas as normas gerais de Direito Financeiro, traz no parágrafo 3º do artigo 12 que subvenções são "as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas". Podem ser sociais ou econômicas, sendo aquelas "as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa". Como, por força da Lei nº 13.019/2014, as parcerias voluntárias só podem ser celebradas com organizações da sociedade civil, definidas no inciso I, artigo 2º como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, firmemos que tratamos aqui da subvenção social, com a seguinte conceituação:

“Subvenções sociais são as transferências correntes destinadas a cobrir **despesas de custeio** de instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, quando a transferência deriva de previsão constante na lei orçamentária (LOA)¹”

O repasse de recursos a entidades do terceiro setor, portanto, **só é legítimo quando finalidade pública de mútua cooperação**, mediante lavratura de convênio próprio e com ulterior prestação de contas, como previu o Poder Executivo. Além disso, devem ser atendidos os demais requisitos legais listados acima.

¹ FURTADO, J. R. Caldas. *Direito financeiro*. 3. ed. Belo Horizonte : Fórum, 2012. p. 217.



Câmara Municipal de Cláudio – Estado de Minas Gerais

Poder Legislativo Municipal

O que caracteriza qualquer transferência é a **ausência de contraprestação direta em bens e serviços**, ou seja, se houver recebimento de bens ou aproveitamento de serviços por parte do ente público em contrapartida ao valor entregue não há que se falar em transferência. No caso em análise, porém, pretende o Poder Executivo realizar transferência voluntária, cuja contraprestação será a prestação de contas da entidade e atendimento à população local, conforme ações que irão integrar o respectivo plano de trabalho, precedente à transferência.

Deve-se ter em mente que, com as transferências, **se pretende que as subvenções sirvam para o patrocínio de atividades que tenham relevância social, sendo que os interesses dos partícipes não são contrapostos, como na relação contratual, mas sim recíprocos**. Não foi especificado pelo Poder Executivo de forma concreta a presença de interesses recíprocos, limitando-se a aduzir genericamente sobre a vantagem da medida. Todavia, o conteúdo é meritório e político, devendo ser debatido e votado pelos edis.

Como bem distinguiu Maria Sylvia Zanella Di Pietro, **sobre as relações entre Estado e terceiro setor, não se trata de "delegação de serviços públicos", mas sim de "fomento", em que o "Estado deixa a atividade na iniciativa privada e apenas incentiva o particular que queira desempenhá-la, por se tratar de atividade que traz algum benefício para a coletividade"**.

Com esse arcabouço conceitual, podemos afirmar que **entre o Município e as entidades receptoras das subvenções não pode ser realizado nenhum tipo de ajuste que implique contraprestações**, como a de aumentar o atendimento à população, por exemplo, com a prévia imposição de um plano de trabalho. Os recursos repassados **devem ser destinados ao custeio da entidade, facultando-se ao Poder Público impor onde os recursos serão alocados, para assegurar que eles serão efetivamente utilizados nesse custeio**.

Ressalvamos, no entanto, **que nosso entendimento é que basta a previsão da subvenção na Lei de Diretrizes Orçamentárias, dispensando elaboração de legislação específica para cada repasse, ressalvados os casos previstos no Art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal**² (o que não se aplica ao caso em tela).

Guardada a ressalva feita, **entendemos que o objeto principal do Projeto é compatível com a Constituição Federal e com as leis federais que versam sobre o assunto**, sobretudo a lei geral de contabilidade pública e a lei de responsabilidade fiscal, sendo passível de votação por esta Casa.

3. DA CONCLUSÃO

À luz do que fora exposto, conclui-se pela presença de vícios de técnica legislativa no **Projeto de Lei n.º 57/2022**, a seguir discriminados:

- ⇒ Seria aconselhável a retirada da expressão “fica autorizado”, contida no Art. 2º, substituindo-a por “fica determinado” ou algum outro termo que não retire a eficácia normativa da lei, esvaziando-a, visto que a expressão “fica autorizado” deixa margem a interpretações de que o Poder Executivo é autorizado, mas, não é obrigado a realizar o repasse. ***A lei não deve conter expressões genéricas, devendo ser taxativa e impositiva, sob pena de ser retirado seu conteúdo normativo imediato***. Cabe ponderar que, conforme entendimento exposto,

² Art. 26. 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.



Câmara Municipal de Cláudio – Estado de Minas Gerais **Poder Legislativo Municipal**

entendemos que seria desnecessária lei específica para o repasse. Todavia, uma vez apresentada a proposição, o Poder Executivo se obriga ao efetivo cumprimento do objeto legal, por vias próprias (sendo ele o autor do Projeto), devendo ser retirada do texto qualquer expressão que contenha mera autorização, sem conteúdo compulsório;

- ⇒ Na mesma linha argumentativa, seria aconselhável retirar a expressão “autorização de repasse” contida no Art. 1º;

Excetuadas as ressalvas acima, **entendemos que o objeto do Projeto é legal e constitucional, atendendo aos parâmetros de juridicidade e moralidade, sendo compatível com a legislação federal de regência e estando apto à tramitação e deliberação.**

É o parecer!

Cláudio/MG, 24 de outubro de 2022.

Dr. Rodrigo dos Santos Germini
OAB MG 145.659