

## PROCURADORIA GERAL

### **Orientação Jurídica nº 12/2020**

**Referência:** Projeto de Lei nº 009/2020

**Autoria:** Executivo Municipal

**Ementa:** Dispõe sobre a concessão de subvenção social à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais do município de Gramado, e dá outras providencias.

### **I – RELATÓRIO**

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, o Projeto de Lei nº 009/2020, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 21/02/2019, que busca autorização legislativa para concessão de subvenção social à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais do Município de Gramado – APAE, no valor de até R\$ 420.000,00 (quatrocentos e vinte mil reais).

Na Justificativa aduz o Executivo Municipal que a administração pública é parceira da APAE, com aporte de recursos ao longo de mais de 40(quarenta) anos, que é o tempo que a Entidade atua no Município.

Informa, por conseguinte, que a Entidade realiza importante projeto, no atendimento individualizado de crianças, adolescentes e adultos, nas áreas de estimulação precoce, psicopedagogia, psicologia terapia ocupacional, atendimento de grupos de ambientoterapia, oficinas terapêuticas, convivência e inserção no mercado de trabalho, atualmente extensivo a 138(cento e trinta e oito) beneficiários.

Argumenta que a APAE é a única instituição sediada no município de Gramado que desenvolve ações e projetos de inclusão social, e que o repasse de recursos públicos foi respaldado pelo CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social.

Por fim, justificam o repasse com base na Lei nº 13019/2014, Decreto nº 07/2017, fazendo acompanhar Plano de Trabalho, demonstrando que o recurso será utilizado para o pagamento dos salários e encargos dos 10(dez) profissionais envolvidos no desenvolvimento das atividades junto aos beneficiários, no período de março a dezembro de 2020

Por fim, justificam que a transferência não conflita com a vedação legal imposta para o período, em conformidade com o art. 73, § 10 da lei 9.504/97, uma vez que é uma das hipóteses de exceção previstas no ordenamento jurídico.

É o breve relato dos fatos.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

## **II – DA ANÁLISE JURÍDICA**

### **2.1 Da Técnica Legislativa adequada**

A uniformidade que requer o ordenamento jurídico não permite, no que concerne à forma, a plena liberdade ao legislador para alterar as leis. Assim, sempre que for deflagrado o processo legislativo, deve-se manter certo padrão, não sendo admitida a criação de estrutura destoante ou símbolos gráficos diversos daqueles comumente utilizados no processo de elaboração dos atos normativos.

Neste sentido, a Constituição Federal previu em seu artigo 59, parágrafo único, que disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, o que restou normatizado através da Lei Complementar nº 95/1998.

Em relação ao PL 009/2020, observamos que a formatação atende as normas técnicas definidas na LC 95/98, distribuída em quatro artigos, dentro das normas legais vigentes. Em relação à vigência da lei, avaliamos adequada a partir da publicação da lei, porquanto se tratar de matéria de pequena repercussão.

## **2.2 Da Competência e Iniciativa**

O projeto busca autorização legislativa para o município conceder subvenção social à APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Gramado, para manutenção de Programa de atendimento de pessoas com deficiência intelectual e/ou múltipla.

A Lei Orgânica estabelece que compete ao Município, no exercício de sua autonomia, a teor do inciso I, XXIV, a saber:

*"Art. 6º Compete ao Município no exercício de sua autonomia:*

*I – organizar-se administrativamente, observadas as legislações federal e estadual;*

*(...)*

*XXIV – legislar sobre assuntos de interesse local;*

Quanto à competência, a Lei orgânica ainda estabelece:

*"Art. 8º Compete, ainda, ao Município, concorrentemente com a União ou Estado, ou supletivamente a eles:*

*(...)*

*XI - amparar a maternidade, a infância, os idosos, os desvalidos, os deficientes físicos e mentais, os carentes, coordenando e orientando os serviços sociais no âmbito do Município;*

*(...)*

*XIII – proteger a criança, o adolescente e o jovem de toda exploração, bem como contra os fatores que possam conduzi-lo ao abandono físico, moral e intelectual;*

*Art. 60. Compete privativamente ao Prefeito:*

*(...)*

*VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal na forma da lei;*

*(...)*

*X – planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;*

*(...)*

*XXII – administrar os bens e as rendas municipais, promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos;*

Assim, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Município a destinação de recursos financeiros a entidades com o objetivo de promover assistência social, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, nos termos do art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal, aplicado por simetria.

## **2.3 Da constitucionalidade e legalidade**

Na Constituição Federal, art. 30, I, com igual redação disposta na Lei Orgânica, que respaldam juridicamente a proposição, observamos:

*“Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I – legislar sobre assuntos de interesse local;  
(...)”*

Na Lei Orgânica do Município, na organização de sua economia, a norma assim dispõe:

*Art. 110. Na organização de sua economia, em cumprimento do que estabelecem a Constituição Federal e Estadual, o Município zelará pelos seguintes princípios:*

*I – promoção do bem-estar do homem, com o fim especial de produção e do desenvolvimento econômico;*

*(...)*

*IX – estímulo à participação da comunidade através de organizações representativas da mesma;*

As subvenções Sociais visam, fundamentalmente, custear despesas concernentes à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional. **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). A previsão legal das subvenções decorre da Lei Federal nº 4.320/64, cujos requisitos à sua concessão estão dispostos no art. 16, senão vejamos:

#### *I) Das Subvenções Sociais*

*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 êsses 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.*

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

Portanto, três são as exigências para concessão das subvenções:

- a) Que o Município tenha disponibilidade de recursos financeiros para sua concessão;
- b) Que o direcionamento de recursos se dê apenas para os serviços de assistência social, serviços médicos e serviços educacionais, em conformidade com a Constituição Federal, Capítulo I, Título VIII, da ordem social<sup>1</sup>
- c) Que a subvenção social seja motivada pelo Ente Público, a fim de limitar o direcionamento da despesa pública às hipóteses que tragam efetivas utilidades à Entidade beneficiada, como por exemplo, pelo aumento do número de pessoas necessitadas dos serviços ou melhorias na qualidade do atendimento.

No que tange a forma de efetivar o repasse, importante referir que a Lei nº 13019/2014 manteve a condição de formatação por “convênios”, as relações entre Entidades Públicas de diferentes esferas de Governo (União, Estados e Municípios), como também as relações entre as Entidades Públicas e Entidades sem fins lucrativos da área de assistência à saúde (art. 84, parágrafo único, II e II), que poderia ser o caso da presente propositura, caso o investimento fosse para projetos na área da saúde. Optou o Município, entretanto, utilizar da via de assistência social, através de subvenção social, o que também é possível, exigido, todavia, outra formatação que não o convênio.

---

<sup>1</sup> Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Desta forma, na hipótese de contribuição financeira do Poder Público Municipal em benefício de Entidades que atuam em áreas sociais diversas, para fomentar atividades voltadas a segmentos sociais, que é o caso, mister referir que como se trata de Entidade privada, e que, ainda que sem fins lucrativos, há de se observar as demais situações legais quando aplica-se o regramento da Lei 13.019/2014 e Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, havendo a transferência de recursos em benefício de Entidade da sociedade civil organizada, como é o caso do presente PL, duas são as formas de viabilidade admitidas na referida lei: sendo o plano de trabalho de iniciativa da administração pública, a formatação deverá ser através de **termo de colaboração** firmado entre o poder Público e a Entidade beneficiada. Porém, sendo o plano de trabalho decorrente da iniciativa da sociedade civil, que parece ser o caso, a formatação será através de **termo de fomento** firmado entre a administração pública e a Entidade beneficiada.

A lei 13.019/2014 prevê ainda a hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto do plano de trabalho, ou se as metas só puderem ser atingidas por uma Entidade específica, o que pode ser o caso da APAE, única Instituição sediada no município que desenvolve ações e projetos de inclusão social de pessoas com deficiência (PCD'S), conforme informado na justificativa do PL.

O próprio Decreto Municipal nº 007/2017, emitido pelo Executivo Municipal para regulamentar a Lei Federal 13019/2014, art. 10, estabelece os casos que poderão ser dispensados o chamamento público, entre os quais para atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação,

saúde e **assistência social**, podendo a administração pública, em confirmada esta situação, optar pela dispensa do chamamento público.

Contudo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, objetivando conter desvios e prevenir abusos na destinação de recursos para o setor privado, prescreveu requisitos básicos conforme se depreende do art. 26, *in verbis*:

*“Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou défits 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.”*

Portanto, três requisitos são básicos e devem ser observados, em cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, na concessão de subvenções sociais:

- a) autorização por lei específica;
- b) atendimento das condições estabelecidas na LDO – Lei de Diretrizes orçamentárias;
- c) Inclusão da despesa pública no orçamento, com fixação dos elementos da despesa, com definição do valor a ser repassado, sendo vedada a concessão ou utilização de créditos ilimitados<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Art. 167. São vedados:

*I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;*

*VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;*

Neste sentido, cumpridas as disposições legais acima referidas, é possível aos municípios transferirem recursos públicos a título de subvenções sociais em favor de Entidade da sociedade civil organizada, com base no art. 26 da LRF, desde que em consonância à LDO e cumprido o rito da Lei 13.019/2014, para execução do repasse.

Entretanto, como os repasses de recursos públicos a esta e outras Entidades tem sido periódicos, sendo o último em favor da APAE datado de março de 2019, no valor de até R\$ 320.000,00 (trezentos e vinte mil reais), com execução entre os meses de março a dezembro de 2019, sugerimos que sejam verificadas as prestações de contas pretéritas, observando onde os recursos foram aplicados e se há evidências da efetividade de retorno à sociedade, através dos fins a que foram propostos – atendimento especializado às pessoas com deficiência intelectual e múltipla.

Por fim, resta a análise deste repasse ser realizado em ano eleitoral. Nesse sentido, discorre a lei nº 9.504/97, que estabelece as normas para as eleições, regulando as condutas proibidas e permitidas, senão vejamos:

*Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:*

*(...)*

*§ 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.*

Com efeito, observamos que os repasses a esta Entidade vem ocorrendo nos anos anteriores, nos mesmos moldes deste PL, não se tratando de programa novo, e sim de repasses para projeto social contínuo, para atendimento a pessoas com deficiência intelectual e/ou múltipla, que necessitam de acompanhamento especializado.

Desta forma, não é, a nosso juízo, a hipótese de vedação trazida pela lei eleitoral, opinando, assim, pela viabilidade jurídica do PLO 009/2020, ora em análise.

### III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLO 009/2020 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e a constitucionalidade.

Desta forma, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico favorável** à sua tramitação.

Destarte, encaminha-se a Comissão de Legislação e Redação Final, na sequência à Comissão de Infraestrutura, Turismo, Desenvolvimento e Bem-estar Social para posterior deliberação e emissão dos respectivos Pareceres, e aos nobres *edís* para análise de mérito, em Plenário, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 28 de fevereiro de 2020.

Sônia Regina Sperb Molon  
Procuradora Geral  
OAB/RS 68.402