

**UNIÃO DOS VEREADORES DO BRASIL – UVB
DEPARTAMENTO JURÍDICO**

- NOTA TÉCNICA -

Interessado: CÂMARA DE VEREADORES

Assunto: CÂMARA MUNICIPAL – SUBVENÇÃO SOCIAL – ENTIDADE –
IMPOSSIBILIDADE – DESVIO DE FINALIDADE

1 - DO RELATÓRIO:

O presente parecer¹ tem origem na necessidade de orientar as Câmaras filiadas a União dos Vereadores do Brasil – UVB, e busca, de forma objetiva, sem esvair o tema, tratar sobre a possibilidade e consequente legalidade na concessão de subvenção por solicitação de entidades municipais para custeio de atividades próprias diretamente ou indiretamente pela Câmara Municipal. É o breve relatório.

2 - DO PARECER:

Na totalidade dos pedidos encaminhados as Câmaras Municipais, aparentemente, a imediata ajuda financeira à entidades municipais parecem ser inquestionável. Esta ajuda, qual seja sua denominação, consubstancia desembolso de recursos públicos, e, portanto, deve ser tratado como despesa pública.

A idéia de desembolsar recursos públicos para auxiliar entidades que, embora não estatais, auxiliem no atendimento ao interesse público, não é desconhecida do nosso direito. Embora, em princípio, sejam vedadas as meras transferências de recursos públicos a entidades privadas, desde logo se reconheceu a possibilidade de exceção, quando as finalidades da entidade converjam com o interesse público.

Nesse sentido, a Lei Federal nº 4.320/64² que rege as normas gerais sobre finanças públicas, estabelece em seu art. 16:

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras, a concessão de subvenções sociais visará 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.

Nestes termos, vale dizer que compete ao Poder Público efetuar diretamente a política assistencial, quando, porém, for mais eficiente o auxílio a entidades privadas que já prestem estes serviços. No entanto, a mesma lei estabeleceu em seguida o regramento destas subvenções:

Art. 16. (omissis)

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.

Do exposto, em uma análise superficial, talvez alguém menos precavido poderia entender ser possível, em tese, a ajuda pleiteada por entidades. No entanto, abstraídas as questões de ausência de específica previsão orçamentária, é preciso indagar se esta despesa pública estaria consentânea com as finalidades do Poder Legislativo Municipal.

É sabido que o Poder Legislativo tem como funções precípuas legislar e fiscalizar a atuação do Poder Executivo, como esclarece a lição sempre precisa do Mestre **José Afonso da Silva**²:

A função legislativa consiste na edição de regras gerais, abstratas, impessoais e inovadoras na ordem jurídica, denominadas leis. A função executiva resolve os problemas concretos e individualizados, de acordo com as leis (...) A função

jurisdicional tem por objeto aplicar o direito aos casos concretos a fim de dirimir conflitos de interesse.

É quase intuitivo que todas as despesas realizadas pelo Órgão Legislativo devem estar relacionadas, direta ou indiretamente, a estas finalidades. Assim, mesmo os serviços administrativos da Casa Legislativa só se justificam enquanto auxiliares e viabilizadores do exercício das funções legislativa e fiscalizadora.

Toda e qualquer subvenção a entidade em nada se relaciona, nem mesmo tenuemente, com o exercício das funções próprias da Câmara Municipal. Sua realização, conquanto nobres fossem os objetivos, seria tão inadequada quanto a pitoresca compra de uma viatura para realizar transporte de munícipes para realização de consultas médicas em centros de referência por uma câmara municipal.

Trata-se, em suma, da velha questão do desvio de finalidade do ato administrativo, a cujo respeito é sempre oportuno o magistério do professor **Caio Tácio**:

Toda manifestação de um agente administrativo está condicionada ao interesse público, como destinatário permanente da ação do Estado. Assim, in genere, qualquer ato administrativo está vinculado a um fim público, mesmo que a ele não se reporte, explicitamente, a norma legal de competência. Mas não é suficiente que o ato administrativo se enderece a uma finalidade qualquer de interesse coletivo. É necessário que se observe a finalidade específica, ou seja, o fim expresso ou implícito relacionado à própria natureza do ato.

Conclui-se, portanto, que não é possível a prestação, diretamente ou indiretamente pela Câmara Municipal de qualquer ajuda financeira a ser pleiteada. Contudo não há óbice, e, portanto legítimo, que a Câmara Municipal encaminhe pedidos dessa ordem a quem possa atendê-lo, no caso o Poder Executivo Municipal, já que além de poder é seu deve auscultar os anseios da população, encaminhando suas demandas aos órgãos competentes, quando a matéria não for de competência do Poder Legislativo.


É exatamente para isso que existe o instituto da indicação, parte integrante da função auxiliadora do legislativo. Apenas, é preciso ressaltar que isto deve ser feito de maneira transparente e institucional.

3 - DA CONCLUSÃO:

Conclui-se por dizer que não é possível à Câmara Municipal atender direta ou indiretamente a qualquer pedido de subvenção social ou financeira que por ventura lhe seja direcionada por indissociável desvio de finalidade e consequente ilegalidade.

Sem mais, nos colocamos a disposição.

Porto Alegre/RS, maio de 2018.



ANDRÉ Y CASTRO CAMILLO

OAB/RS 63.962

ADVOGADO E CONSULTOR JURÍDICO UVB

¹ Compilação

² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4320.htm

³ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 16. ed. São Paulo : Malheiros, 1999. p. 112.

⁴ TÁCITO, Caio. Temas de direito público: (estudos e pareceres). Rio de Janeiro : Renovar, 1997. p. 90.