



# Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

## PARECER JURÍDICO Nº 02/2022

**REFERÊNCIA:** PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 01/2022

**AUTORIA:** CHEFE DO PODER EXECUTIVO

**EMENTA:** AUTORIZA A CONCESSÃO DE SUBVENÇÕES ÀS ENTIDADES QUE ESPECIFICA E ESTABELECE OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

**ASSUNTO:** ANÁLISE SOBRE A POSSIBILIDADE JURÍDICA DA TRAMITAÇÃO.

### DO RELATÓRIO

Trata-se de proposição do projeto de lei ordinária nº 01/2022, de autoria da Chefe do Poder Executivo, onde autoriza a concessão de subvenções às entidades especificadas no texto e estabelece outras providências.

Da leitura da mensagem do projeto de lei, a autora da proposição aduz o seguinte: *“Referido Projeto de Lei vem de encontro às necessidades de toda comunidade salmourãoense, visto que a Santa Casa, APAE e Casa da Esperança Emil Wirth, prestam de forma clara relevantes serviços, que de forma alguma podem sofrer processo de interrupção, sendo também, que referidos repasses atendem às reivindicações de todos os integrantes desta Egrégia Casa de Leis, pois a melhoria no atendimento de áreas essenciais como Saúde, Educação e Social são compromissos assumidos junto a toda população de Salmourão.”.*

Por último, verifica-se dos autos do processo legislativo que a autora da proposição encaminhou para esta Egrégia Casa de Leis o projeto de lei e a sua justificativa, não havendo outros documentos para análise. O texto do projeto de lei ordinária contém 10 artigos que serão analisados a seguir. É o relatório.



# Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

## DA ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, considera-se conveniente a consignação de que esta manifestação toma por base exclusivamente os elementos que constam no processo legislativo em epígrafe até a presente data, e tem como finalidade prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não competindo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da aprovação dos mesmos. Ademais, a emissão deste parecer não substitui o parecer de mérito emitido pela Comissão especializada na matéria, composta pelos representantes do povo, que constitui manifestação legítima deste parlamento, que deverá analisar todas as nuances sociais e políticas da proposta ora analisada.

### DOS ASPECTOS RELEVANTES DA LEI FEDERAL Nº 13.019/2014 (MARCO REGULATÓRIO DO TERCEIRO SETOR)

Conforme se infere do texto do projeto de lei, o assunto está relacionado a repasse de recursos públicos ao chamado Terceiro Setor, que atualmente é regido pela Lei Federal nº 13.019/2014 que constitui o marco regulatório das parcerias entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil sem fins econômicos. Sendo assim, embora não seja a intenção esgotar o assunto relacionado a interpretação, sistematização e implementação da Lei Federal nº 13.019/14 – tema extenso, complexo e de intenso debate na doutrina-, esta Procuradoria Jurídica entende ser necessário destacar alguns aspectos relevantes que devem ser considerados pelos nobres vereadores durante a análise do presente projeto de lei.

No que diz respeito ao início da vigência e aplicação da Lei Federal nº 13.019/2014, a mesma passou a ser de observância obrigatória aos municípios a partir do ano de 2017, conforme disposição expressa do § 1º de seu artigo 88:

*Art. 88. Esta Lei entra em vigor após decorridos quinhentos e quarenta dias de sua publicação oficial, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)*

**§ 1º Para os Municípios, esta Lei entra em vigor a partir de 1º de janeiro de 2017. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)**

É válido mencionar que a Lei 13.019/2014 faculta a sua regulamentação através de decretos criados pelos estados e municípios, porém, não se verificou na legislação do município de Salmourão a existência de decreto que regulamente a matéria.

Sem prejuízo da mencionada disposição quanto à entrada em vigor da lei federal para os municípios, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) publicou o Comunicado SDG nº 10/2017 consignando que:



# Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

Tipo: Comunicado/ Área: SDG/ Número: 10/ Exercício: 2017/ Data de Publicação no DO: 18/03/2017

**O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO COMUNICA que a Lei Federal nº 13.019/2014 atualizada, vigente para os municípios desde 1º de janeiro de 2017, prevê que a concessão de subvenções sociais, auxílios e contribuições serão formalizados por meio de Termo de Colaboração ou de Fomento, com inexigibilidade do chamamento público devidamente justificado, nos termos dos artigos 31, II cc 32 “caput” e § 4º da Lei. Nas parcerias assim constituídas, o poder público concessor deverá cumprir as demais exigências previstas na Lei, com destaque para elaboração do plano de trabalho (artigo 22); monitoramento e avaliação (artigos 58 a 60); acompanhamento da execução (artigos 61 e 62) e prestações de contas (artigos 63 a 68).**

<https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/comunicado/comunicado-sdg-102017-legislacao-sobre-concessao-subvencoes-sociais-auxilios>

Restando indiscutível a vigência da Lei Federal nº 13.019/2017 e a sua aplicação aos municípios, o projeto de lei em análise deverá estar consonância com os ditames da lei federal.

Pois bem, está expresso no artigo 1º da Lei Federal nº 13.019/2014 que esta lei institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

Anteriormente a vigência da lei federal em comento, os meios legais utilizados para estabelecer e regular as relações entre as organizações da sociedade civil e o Poder Público eram os convênios ou os repasses (auxílios, subvenções e contribuições), estes últimos sem formalização de ajustes, mas por meio de lei específica ou de previsões genéricas nas leis orçamentárias.

Com a vigência da Lei Federal nº 13.019/2014, houve a valorização das organizações da sociedade civil, o aumento da segurança jurídica e regras claras para o estabelecimento das parcerias com os distintos setores do Poder Público, dando transparência ao uso de recursos públicos e trazendo o foco no controle de resultados. Para isso, é válido destacar que a administração pública deve se adaptar às novas regras, as quais exigem maior planejamento, capacidade operacional e de pessoal, obrigatoriedade de realizar chamamento público – salvo as exceções previstas nos artigos 30 e 31 lei federal (dispensa e inexigibilidade)-, confecção de termo de ajuste (que pode ser através de termo colaboração ou fomento ou acordo de cooperação) no sentido de dar mais clareza quanto aos critérios de escolha das entidades parceiras.

Conforme se verifica no artigo 2º da Lei Federal nº 13.019/2014, esta lei delimita o tipo de organização da sociedade civil que pode estabelecer parceria com o Poder Público, sendo



# Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

somente as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, tipicamente as associações e fundações, incluindo, para fins da lei, as cooperativas sociais (Lei 9.867/1999) e as sociedades cooperativas integradas por público em situação de vulnerabilidade social, alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e geração de trabalho e renda, voltadas para fomento e capacitação de trabalhadores rurais e capacitadas para execução de atividades ou projetos de interesse público ou cunho social. Inclui também as organizações religiosas que se dedicam a projetos de interesse público.

Além disso, os artigos 33 e 34 da Lei Federal nº 13.019/2014 estabelecem requisitos mínimos que as organizações da sociedade civil devem possuir para realizar as parcerias com o poder público. Devem agir com mais planejamento, ter objetivos voltados à promoção de fins de relevância pública e social, comprovar um tempo mínimo de existência e experiência prévia relacionada à atividade que pretende realizar através da parceria com o governo. Também devem comprovar capacidade técnica e operacional e regularidade jurídica e fiscal.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, cumpre destacar os artigos 163, 182 e 183 da Instrução nº 02/2016:

*Art. 163. As transferências voluntárias a Organizações da Sociedade Civil (OSC), com classificação econômica de subvenções, auxílios e contribuições, nos termos da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, serão realizadas exclusivamente mediante formalização de termo de colaboração ou termo de fomento. (redação dada pela Resolução nº03/2017)*  
(...)

*Art. 182. O regramento pertinente a esta Seção alcança os repasses ocorridos em data anterior a 1º/01/2017, data de início da vigência da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e alterações, nos termos de seu art. 88, §1º, passando as transferências voluntárias realizadas pelos órgãos da administração direta do Poder Executivo, respectivas autarquias, fundações, consórcios intermunicipais e consórcios públicos a ocorrer exclusivamente mediante parcerias com a formalização de termo de colaboração ou termo de fomento, observadas as disposições legais pertinentes. (redação dada pela Resolução nº03/2017)*

*Art. 183. Os repasses de recursos a entidades do Terceiro Setor, caracterizados como auxílios, subvenções e contribuições, somente poderão ser concedidos pelos órgãos de que trata esta Seção se comprovado o atendimento às exigências contidas na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964 e no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF), sendo que a documentação relativa às transferências deverá ser autuada na origem, em processo próprio contendo:*

*I - plano de trabalho proposto pela entidade beneficiária ou exposição das unidades de serviço objeto dos repasses concedidos;*

*II - lei autorizadora do repasse, contendo entidade beneficiária, valor concedido e sua destinação;*

*III - estatuto registrado da entidade beneficiária e sua inscrição no Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas (CNPJ);*

*IV - justificativas quanto ao critério de escolha da entidade beneficiária;*



# Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

V - declaração quanto à compatibilização e a adequação das transferências aos arts. 15 e 16 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF);

VI - nota(s) de empenho e comprovantes das transferências de recursos, separados por fontes de financiamento;

VII - Termo de Ciência e de Notificação, relativo à tramitação do processo neste Tribunal de Contas, firmado pelo órgão/entidade público(a) e pela entidade beneficiária, conforme modelo contido no Anexo RP-18.

Diante exposto, ainda que abordado o tema de modo sucinto, é importante registrar que a Lei Federal nº 13.019/2014 em vigor determina que a Administração Pública realize processo de chamamento público das organizações da sociedade civil a fim de formalizar as parcerias, ou então, se for o caso, motivadamente justifique a dispensa ou inexigibilidade de tal procedimento. Após o chamamento, deverá ocorrer a seleção da organização da sociedade civil pela Administração Pública, com a apresentação e aprovação do Plano de Trabalho e, por último, a formalização da parceria através de termo de colaboração ou fomento ou acordo de cooperação.

## DA LEI FEDERAL Nº 4.320/1964 E DA LEI COMPLEMENTAR 101/2000

A Lei Federal nº 4.320/1964 conceitua como subvenções sociais as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa (artigo 12, §3º). Sendo assim, para o caso em análise, cumpre destacar os artigos 16 e 17:

*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.*

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

Já a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seu artigo 26, condiciona o repasse de recursos públicos aos seguintes requisitos:

**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.**



# Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

## DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

Quanto a Lei Orgânica do Município, vale destacar os artigos 148, 156 e 157, *in verbis*:

*Art. 148 – É vedado ao Município a subvenção de entidades desportivas profissionais.*

*Art. 156 – As ações e os serviços de saúde são de relevância pública, devendo a sua execução ser feita preferencialmente através dos serviços públicos e, complementarmente, através de serviços de terceiros.*

*Art. 157 – A assistência a saúde é livre à iniciativa privada.*

**§ 1.º - A participação do setor privado no Sistema Único de Saúde, efetivar-se-á segundo suas diretrizes, mediante convênio ou contrato de direito público, dando preferência às entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.**

**§ 2.º - É vedado a destinação de recursos públicos para auxílio ou subvenção às instituições privadas com fins lucrativos.**

Além do que estabelece a Lei Federal nº 13.019/2014 para a formalização de parcerias entre organizações da sociedade civil e o Poder Público, cumpre destacar o enunciado do artigo 24 da Lei Municipal 1.205/2021, lei essa que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2022, que possuem a seguinte redação:

*Art. 24 Os auxílios, subvenções e contribuições estarão submetidos às regras da Lei Federal nº 13.019, de 2014 e atualizações, devendo as entidades pretendentes se submeterem ao que segue:*

*I - Atendimento direto e gratuito ao público;*

*II - Certificação junto ao respectivo Conselho Municipal ou Estadual ou Equivalente;*

*III - Aplicação na atividade-fim de, ao menos, 80% da receita total;*

*IV - Compromisso de franquear, na Internet, demonstrativo de uso do recurso municipal transferido, nos moldes da Lei Federal 12.527, de 2011.*

*V - Prestação de contas dos recursos anteriormente recebidos, devidamente avalizada pelo controle interno e externo.*

*VI - Salário dos dirigentes inferior ao subsídio do Prefeito.*

*Parágrafo Único- O repasse às entidades do terceiro setor será precedido pela lei específica de que trata o artigo 26, da Lei de Responsabilidade Fiscal e por expressa manifestação da Assessoria Jurídica e do Controle Interno da Prefeitura.*

Conforme a interpretação dos comandos legais supracitados, a destinação de recursos para entidades privadas sem fins lucrativos depende do cumprimento de vários requisitos.

Por último, no que diz respeito a dotação orçamentária, é válido destacar que o artigo 2º, §2º, da Lei Orçamentária Anual para o exercício do ano de 2022 (Lei Municipal nº 1.213/2021), prevê o montante de R\$ 420.000,00 (quatrocentos e vinte mil reais) como



# Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

despesas a título de subvenções sociais, valor este inferior ao total previsto neste projeto de lei (R\$ 544.000,00), carecendo, portanto, de alteração na lei orçamentária (créditos adicionais).

## DA COMPETÊNCIA E DA INICIATIVA PARA LEGISLAR, E DO TIPO DE PROPOSIÇÃO

No que se refere à competência legiferante do município, está expresso no texto da lei maior do município (artigo 7º, inciso II, da Lei Orgânica) que incumbe aos entes federativos – competência comum - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência. Nesse passo, conforme se infere do projeto de lei, o Poder Executivo pretende dar atendimento para estes direitos fundamentais através de parcerias com organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, como a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Osvaldo Cruz, APAE de Adamantina e Casa da Esperança Emil Wirth.

Assim, a proposição do presente projeto de lei está amparada pelo artigo 6º, I, da Lei Orgânica do Município, artigo 144 da Constituição Bandeirante, e artigo 30, I, da Constituição Federal, por tratar de matéria de interesse eminentemente local.

A legitimidade para iniciar o processo legislativo é da Chefe do Poder Executivo, conforme expresso no artigo 38, inciso IV, da Lei Orgânica do Município:

**Art. 38 – São de iniciativas exclusivas do Prefeito as Leis que disponham sobre:**

(...)

**IV – matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções.**

Quanto ao tipo de proposição legislativa, destaca-se que a matéria envolvida no projeto de lei não faz parte do rol taxativo previsto no artigo 37, parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal, destinado apenas às leis complementares. Portanto, o projeto de lei do tipo ordinária se revela adequado.

**Diante exposto, no que pertine a competência do município em legislar sobre o assunto, a iniciativa da Chefe do Poder Executivo em deflagrar o presente processo legislativo e o tipo de proposição, a Procuradoria Jurídica opina pela regularidade formal do projeto de lei, pois juridicamente apto para tramitação nesta Casa de Leis.**

## DA ANÁLISE DO PROJETO DE LEI

De início, cumpre registrar que, compulsando os autos, o autor da proposição legislativa encaminhou para esta Casa de Leis o ofício, o projeto de lei e a sua justificativa, não havendo outros documentos para análise.



# Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

Verifica-se que o artigo 1º do projeto de lei **autoriza o Poder Executivo a conceder subvenções sociais** para o exercício de 2022, com base nas consignações orçamentárias do Município, em favor da Santa Casa de Misericórdia de Osvaldo Cruz (subvenção no valor de R\$ 420.000,00, com finalidade de assistência médica para população), da Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais de Adamantina (subvenção no valor de R\$ 30.000,00, com finalidade de assistência social e educacional aos portadores de deficiência) e da Casa da Esperança Emil Wirth (subvenção no valor de R\$ 94.000,00, com finalidade de assistência social aos idosos).

Em análise da legislação municipal, nota-se que as entidades supracitadas já receberam do Município subvenções sociais nos anos de 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021, que foram autorizadas pelo Poder Legislativo através das leis nº 1.049/2015, 1.064/2016, 1.073/2017, 1.110/2018, 1.146/2019, 1.167/2020 e 1.193/2021.

O artigo 2º do projeto possui texto semelhante com o do artigo 17 da Lei Federal nº 4.320/1964. O artigo 3º do projeto de lei em análise determina que a concessão de subvenções será às entidades sem fins lucrativos, estabelecendo condições para serem beneficiadas.

O artigo 4º estabelece a forma de calcular o valor da subvenção – conforme determina o artigo 16, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964-, enquanto o artigo 5º menciona que a transferência de recursos do Município às entidades será por meio de convênio, ajuste ou outro instrumento aplicável. O artigo 6º exige da entidade privada a apresentação de “Plano de Aplicação” do recursos, que deverá ser aprovado pelo Executivo Municipal para a concessão de ajuda financeira. O artigo 7º dispõe, de modo genérico, sobre a fiscalização da aplicação dos recursos públicos recebidos pelas entidades. O artigo 8º informa que aplica-se, no que couber, as disposições do artigo 116 da Lei Federal nº 8.666/1993. O artigo 9º prevê autorização de inclusão de crédito adicional especial ao orçamento vigente, visando o antedimento das subvenções sociais descritas no artigo 1º do projeto de lei. Por último, o artigo 10 estabelece a data de vigência.

## **DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS QUE DIZEM RESPEITO A IRMANDADE DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE OSVALDO CRUZ**

A Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Osvaldo Cruz, embora seja uma associação privada sem fins lucrativos, desde o ano de 2011 está sob a intervenção dos Municípios de Sagres, Salmourão e Osvaldo Cruz, sendo que este último é quem exerce o total controle de direção e administração do nosocômio até os dias hodiernos, conforme “Termo de Ajuste de Conduta” celebrado nos autos do processo nº 0001693-79.2011.8.26.0407, restando devidamente homologado judicialmente.

Conforme foi firmado no acordo judicial supracitado, os Municípios interventores devem repassar subvenções ao nosocômio de maneira proporcional aos atendimentos prestados aos respectivos municípios. **Portanto, destaca-se que o repasse de subvenção social pelo**



# Câmara Municipal de Salmourão

Estado de São Paulo

**Município de Salmourão à Santa Casa de Osvaldo Cruz decorre de acordo judicial (obrigação).**

Por último, conforme se infere do voto do Conselheiro Relator Josué Romero proferido no processo TC-00001299.989.20-2 (em exame prestação de contas relativa aos repasses de recursos públicos - subvenção - não precedido de ajuste, exercício 2018), o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, neste caso em específico, entendeu como regular o repasse de subvenção não precedido de termo de convênio, diante da existência do "Termo de Ajuste de Conduta" celebrado perante o juízo da Comarca de Osvaldo Cruz.

## DA DISCUSSÃO E DO QUÓRUM PARA APROVAÇÃO

Conforme previsto no artigo 217, §3º, do Regimento Interno desta Casa de Leis, a discussão do projeto será em única sessão. O *quórum* de aprovação para o projeto de lei é por maioria simples, conforme previsto no artigo 52, §1º, do Regimento Interno.

## CONCLUSÃO

Desnecessário enfatizar a relevância dos serviços, atividades e projetos desenvolvidos pelas referidas entidades em prol da comunidade salmourense, cuja essencialidade é pública e notória e que nesse sentido também favorecem ao Poder Público, revelando vantajosidade e economicidade em relação aos serviços prestados por intermédios dessas entidades, o que justifica o interesse público a permear o repasse da subvenção.

Diante do exposto, opina-se pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** de tramitação do Projeto de Lei nº 01/2022, pois revestida de constitucionalidade no que concerne a competência (art. 30, I, da CF e art. 6º, I, da LOM,) e iniciativa legislativa (art. 38, IV, da LOM), bem como, a princípio, as normas não padecem de inconstitucionalidade material.

Por fim, esta Procuradoria sugere à Comissão Permanente de Redação a proposição das seguintes emendas:

- emenda supressiva ao inciso VIII do artigo 3º, já que possui redação idêntica do inciso VI do mesmo artigo;
- emenda modificativa ao inciso III do artigo 3º, para fazer constar "...emitida no exercício de **2021** por autoridade local;"

Salmourão/SP, 17 de fevereiro de 2022.

**ANDRÉ HERNANDES DE BRITO**  
PROCURADOR JURÍDICO - OAB/SP nº 312.818