

Orientação Jurídica n.º 007/2023

Referência: Projeto de Lei n.º 005/2023

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: Autoriza o Município de Gramado a contribuir financeiramente, com a Mitra da Diocese de Novo Hamburgo – PAMA, e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica, desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, o Projeto de Lei n.º 005/2023, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 24/02/2023 e leitura realizada em 27/02/2023, que busca autorização legislativa para o Poder Executivo contribuir financeiramente com a Mitra da Diocese de Novo Hamburgo – PAMA, no valor de até R\$ 23.750,00 (vinte e três mil e setecentos e cinquenta reais), em regime de mútua cooperação.

Informa na justificativa que os recursos são oriundos da Secretaria de Cidadania e Assistência Social, para fomento e execução do **Projeto “Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos”** realizado pela Mitra, conforme consta previsão orçamentária – exercício 2023, descrita no Plano de Trabalho, anexo ao PLO 005/2023.

Acompanha o PL, o Plano de Trabalho apresentado pela Entidade, com um abreve apresentação da Entidade, justificativa, objetivos, perfil da população atendida pelo projeto, metodologia, cronograma de ações, bem como orçamento, definindo os recursos recebidos, neste repasse, serão aplicados para custeio de RH (pagamento de pessoal), bem como dar continuidade as oficinas, ministradas pela entidade para crianças e adolescentes (entre 10 e 16 anos), provenientes de famílias de trabalhadores que apresentem situações de vulnerabilidade social.

É o breve relato dos fatos. Passa-se a fundamentar:

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Do pedido de Regime de Urgência

Oportuno esclarecer, em caráter preliminar, que a presente proposição requer tramitação pelo **REGIME DE URGÊNCIA**, o que estabelece o prazo de até 30 (trinta) dias para instrução e elaboração dos pareceres pelas Comissões Permanentes, em conformidade com o art. 152 do Regimento Interno, desta Casa.

Portanto, não há objeção para que a tramitação ocorra de forma mais célere, pelo rito de urgência, ficando a critério da Presidência a respectiva deliberação, se for o caso. Contudo, reitera-se necessidade do proponente observar os termos e condições, previstos no Regimento Interno (art. 152), que segue:

“Art. 152 O Prefeito poderá indicar, mediante justificativa que explique o prejuízo que a comunidade terá, diante de uma eventual demora na deliberação de projeto de lei de sua iniciativa, a tramitação pelo Rito de Urgência.

§1º Não é admitido o Rito de Urgência para as proposições que se sujeitam a Rito Especial.

§2º A ausência da justificativa referida no caput deste artigo determinará a tramitação pelo Rito Ordinário.”

(grifei)

2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto busca autorização legislativa para o município contribuir financeiramente com o valor de até R\$ 23.750,00 (vinte e três mil e setecentos e cinquenta reais), em face da à Mitra da Diocese de Novo Hamburgo – PAMA, para execução do projeto “Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.”

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:

II – zelar pela saúde, higiene, segurança e assistência pública; (...)

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.

2.2 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;

Art. 124. Cabe ao Município definir uma política de saúde e de saneamento básico, interligada com os programas da União e do Estado, com o objetivo de preservar a saúde individual e coletiva.

Art. 124O. As ações na área social serão custeadas na forma do art. 195 da Constituição federal e organizadas com base nos seguintes princípios:

I – coordenação e execução dos programas de sua esfera pelo Município;

II – participação da população na formulação das políticas e no controle das ações.

As subvenções Sociais visam, fundamentalmente, custear despesas concernentes à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional. 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 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.

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 social¹

- 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 III), 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.

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 **Mitra da Diocese de Novo Hamburgo – PAMA, para execução do projeto “Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos”**, conforme informado na justificativa do PL.

O próprio Decreto Municipal n.º 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 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.”

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 ilimitados²

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, mediante regime de mútua cooperação.

Por fim, observamos que os repasses a esta Entidade são periódicos e objetivam auxiliar na manutenção de projetos que servem ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes, em situação de vulnerabilidade social, opinando, assim, pela sua viabilidade jurídica.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o **PLO 005/2023 atende as normas legais impostas**, estando presentes a legalidade e a constitucionalidade.

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

Por fim, encaminha-se a Comissão de Legislação e Redação Final, à Comissão de Orçamento, Finanças e Contas Públicas e, por fim, à Comissão de Infraestrutura, Turismo, Desenvolvimento e Bem-estar Social para posterior deliberação, e aos nobres *edís* para análise de mérito, em Plenário, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 27 de fevereiro de 2023.

Felipe Catani
Procurador-Geral
OAB/RS 89.829