



PROCURADORIA GERAL

Orientação Jurídica nº 67/2018

Referência: Projeto de Lei nº 045/2018

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: o Poder Executivo fica autorizado a contribuir financeiramente com Organizações da Sociedade Civil, sem fins lucrativos e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, o Projeto de Lei nº 45/2018, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 06/09/2018, que busca autorização legislativa para o Poder Executivo contribuir financeiramente com Organizações da Sociedade Civil sem fins lucrativos, no valor de até R\$ 140.800,00 (cento e quarenta mil e oitocentos reais).

Na Justificativa aduz o proponente que a proposição está motivada em deliberação da Secretaria Municipal da Educação, que objetiva viabilizar repasse de recursos aos Círculos de Pais e Mestres (CPMs) das Escolas Municipais do Município, para cessão da administração dos ginásios escolares e desenvolvimento de atividades junto as escolas municipais.

Informa, por conseguinte, que com o fim de atender a Meta 19 do Plano Municipal de Educação, previsto na Lei Municipal nº 3.406/15, bem como a Lei de responsabilidade Fiscal e legislação de regência das parcerias entre o setor público e Entidades não governamentais sem fins lucrativos, como é o presente caso, envia o respectivo PL para aprovação nesta Casa Legislativa.



Acompanha o PL o Anexo único, com a relação das Escolas que serão beneficiadas, que totalizam 22 (vinte duas) escolas municipais, bem como o valor individual para cada, definido em R\$ 6.400,00 (seis mil e quatrocentos reais).

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.

Neste quesito, observamos que o PL, ora em análise, atende as normas técnicas definidas na LC 95/98, apresentando formatação adequada, 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 contribuir financeiramente com valor de até R\$ 140.800,00 (cento e quarenta mil e oitocentos reais), para auxiliar as Entidades da Sociedade Civil sem fins lucrativos.

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 sem fins lucrativos, com o objetivo melhor gestão das estruturas educacionais, **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 Educação, Cultura e Desporto, a norma assim dispõe:

Art. 131 *É dever do Município fomentar e amparar o desporto, o lazer e a recreação, como direito de todos, observados:*

I - a promoção prioritária do desporto educacional, em termos de recursos humanos, financeiros e materiais em suas atividades meio e fim;

II - a dotação de instalações esportivas e recreativas para as instituições escolares públicas e comunitárias;

III - a garantia de condições para a prática de educação física, do lazer e do esporte ao deficiente físico, sensorial e mental.



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). Todavia não é o caso destes repasses, que contemplarão os CPMs das escolas municipais, que são organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos, porém privadas.

Desta forma, na hipótese de contribuição financeira do Poder Público Municipal em benefício de Entidades que atuam em áreas diversas, para fomentar atividades voltadas a segmentos específicos, porém de interesse público – como 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, se for o caso.



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.

No caso concreto, a justificativa do PL esclarece que os repasses aos CPMs das escolas municipais, objetivam atender a Meta 19 do Plano Municipal de Educação – Lei nº 3.406/2015, que assim dispõe:

Meta 19 - GESTÃO DEMOCRÁTICA

Assegurar, no âmbito do sistema de ensino, condições para a efetivação da gestão democrática da educação pública e do regime de colaboração, através do fortalecimento dos três pilares nas escolas públicas: os conselhos de participação e controle social; o progressivo mecanismo de autonomia financeira e administrativa; e a gestão democrática escolar.

ESTRATÉGIAS

(...)

19.4. Fortalecimento da Gestão Democrática da Escola:

- a) organizar nas Escolas municipais, no prazo de 1 ano a partir da aprovação deste PME, a constituição e criação dos Conselhos Escolares e dos Grêmios Estudantis, com o fortalecimento de Círculo de Pais e Mestres, por meio das respectivas representações.*
- b) projetos comunitários: incentivar e monitorar a participação das Escolas em Projetos comunitários como o Projeto Vereador Mirim.*

(...)

19.7. Autonomia das escolas: favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira, nos estabelecimentos de Ensino.



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 ilimitados¹

Neste sentido, cumpridas as disposições legais acima referidas, é possível aos municípios transferirem recursos públicos a título de repasses em favor de Organizações da Sociedade Civil, sem fins lucrativos, com base no art, 26 da LRF, desde que em consonância à LDO e cumprido o rito da Lei 13.019/2014, além da aprovação prévia de lei específica, para execução do repasse.

¹ Art. 167. São vedados: I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; II - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;



III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLO 045/2018 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 orçamento, Finanças e Contas Públicas e Comissão de Infraestrutura, Turismo, Desenvolvimento e Bem-estar Social, para emissão dos respectivos pareceres, seguindo aos nobres *edís* para análise de mérito, em Plenário, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 11 de setembro de 2018.

Sônia Regina Sperb Molon
Procuradora Geral
OAB/RS 68.402