



Câmara Municipal de Cambira

ESTADO DO PARANÁ
CNPJ: 01.541.158/0001-31

Av. Canadá, 335 - Fone: (43) 3436-1223
CEP: 86890-000 CAMBIRA PARANÁ

PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: Projeto de Lei n. 11/2023

ORIGEM: Prefeito Municipal

ASSUNTO: Subvenção Social para a APAE de Cambira

Este parecer possui 08 (oito) páginas e é assinado digitalmente.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL e FINANCEIRO – TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA (SUBVENÇÃO SOCIAL) PARA APAE DE CAMBIRA – NECESSÁRIA LEI ESPECÍFICA PARA SUBVENÇÃO – ART 26 DA LRF e 16 da LEI N. 4320/64 – NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DA LEI n. 13.019/2004 – RESOLUÇÕES 28/11 e 46/2014 do TCE E INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 61/2011 – PARECER PELA POSSIBILIDADE DE TRAMITAÇÃO – DESDE QUE OBSERVADAS AS DISPOSIÇÕES LEGAIS

1. RELATÓRIO.

O presente expediente trata de Projeto de Lei de n. 11/2023, de iniciativa do Poder Executivo Municipal, que tem por objetivo obter autorização da Câmara Municipal para promover o repasse mensal de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), pelo período de 05 (cinco) meses, a contar de 01/08/2023, "*visando a promoção do desenvolvimento social, educacional e profissional, além do cumprimento de suas finalidades estatutárias e sociais.*"

Acompanham o **Projeto: a) justificativa; b) ofício GP/SEAP n. 224/2023; c) Plano de Trabalho Integrado; d) Plano de Trabalho Integrado de 2023; e) Declaração de Não Existência de Impacto Financeiro; f) Registro de Imóveis; g) Certificado de Licenciamento do Corpo de Bombeiros; h) Alvará de funcionamento n. 31/2010; i) Estatuto da APAE; j) Licença sanitária; k) Ata de assembleia geral ordinária; l) Relação atualizada dos dirigentes.**

Diante da ausência de informações a respeito das certidões negativas e demais requisitos legais, a Comissão de Finanças Oficiou ao Controle Interno Municipal, solicitando informações nos seguintes termos:

Embora haja menção no texto quanto à existência da Lei n. 13.019/2014, da Resolução n. 28/2011 e da IN n. 061/2011, ambas do TCE-PR, **não houve a apresentação das respectivas certidões negativas, nem houve menção quanto ao atendimento dos demais requisitos legais trazidos pelas referidas normas.**

Dessa maneira, solicitam-se informações do Controle Interno Municipal, **a serem respondidas por meio de declaração escrita**, quanto ao atendimento: a) dos requisitos da Lei n. 13.019/2014 (em especial no tocante aos artigos 34 e 35, sem prejuízo das vedações do artigo 39); b) Resolução n. 28/2011 do TCE-PR; c) IN n. 061/2011 do TCE-PR (em especial artigo 3º).

Em resposta, o Controle Interno informara que:

- a) A APAE encaminhará todas as documentações exigidas pela IN n. 61/2021;
- b) Embora a última prestação de contas tenha sido aprovada com ressalva pelo Departamento de Controle e pela Gestora de Controle e Fiscalização, a documentação encontra-se regularizada;
- c) A documentação enviada para a formalização do Termo de Fomento de 2023 está de acordo com os artigos 34 e 35 da Lei n. 13.019/2014;
- d) Que a prestação de contas será lançada no SIT do TCE-PR, em atendimento à Portaria n. 018/2023;

Além disso, foram encaminhadas:

- e) Resolução n. 007/2023 do CMAS que aprova o plano de trabalho da APAE de 2023;
- f) Portaria n. 018/2023, que nomeia a Servidora Nova Aparecida Pereira Fonseca como Gestora de Controle de Fiscalização;
- g) Portaria n.019/2023, que constitui a Comissão de Monitoramento e Avaliação de Fomento;
- h) Certidão negativa de FGTS;
- i) Certidão negativa correicional da CGU;
- j) Certidão negativa de débitos trabalhistas;
- k) Certidão positiva com efeitos de negativa de débitos relativos aos tributos federais e dívida ativa da união;
- l) Certidão liberatória do TCE-PR;
- m) Certidão negativa de débitos n. 1228/2023;

Em complemento, a Câmara Municipal realizou consulta ao sistema SIT e das restrições ao direito de contratar com a Administração Pública, ambas do TCE-PR. Além disso, verificou-se a existência de certidão negativa tributária estadual.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

2.1 PREFÁCIO

Inicialmente, cabe salientar que o exame da Advocacia Jurídica da Câmara Municipal se limita tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos de sua própria competência legal, com base nos documentos apresentados e demais matérias de Direito, motivo pelo qual não se incursionará em questões de ordem

técnica ou que pertencem ao âmbito discricionário da deliberação legislativa em juízo de mérito sobre a questão, cuja análise recai exclusivamente sobre os setores competentes. Todas as observações expostas neste parecer partem da premissa de que são verdadeiras as informações apresentadas pelo Poder Executivo.

Nos termos do Enunciado n. 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU: "o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos, ou de conveniência e oportunidade".

2.2 DA INICIATIVA DE LEI PELO PODER EXECUTIVO

O projeto de lei que solicita autorização para a realização da subvenção social e a firmar o respectivo termo de fomento compete ao Prefeito Municipal (art. 33 da Lei Orgânica Municipal), sobretudo por envolver orçamento municipal (art. 34, III, da Lei Orgânica).

Nada a opor neste particular.

2.3 DO CONCEITO JURÍDICO DE SUBVENÇÃO SOCIAL

Nos termos do art. 26 da LRF, a transferência de recursos para o setor privado depende de lei específica, atendimento das condições previstas na LDO, além de previsão no orçamento ou em seus créditos adicionais:

CAPÍTULO VI

DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA O SETOR PRIVADO

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

§ 1º O disposto no *caput* aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípuas, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital

Por sua vez, consideram-se Subvenções Sociais, nos termos do artigo 16 da Lei n. 4320/64 as relacionadas à prestação de serviços essenciais de assistência social "sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica",

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.

Além disso, o artigo 12 da Lei n. 4320/64 considera como subvenção social a destinada a instituições privadas de caráter assistencial, sem finalidade lucrativa.

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;

2.4 DAS SUBVENÇÕES SOCIAIS DESTINADAS ÀS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

A Lei n. 13.019/2014 regulamenta a relação entre a Administração Pública e as denominadas OSC's (organizações da sociedade civil), para a consecução de atividades de interesse público, definindo-se, em seu artigo 2º, o seguinte conceito:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

a) **entidade privada sem fins lucrativos** que **não distribua** entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros **eventuais resultados**, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, **e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;** [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

No mais, a relação financeira entre a Administração Pública e a OSC é delimitada no artigo 2º, VIII, da Lei n. 13.019/2014, através do instituto jurídico do Termo de Fomento, que ocorre quando a proposta de trabalho é oriunda da própria organização da sociedade civil:

VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução **de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros;** [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

Além disso, conforme artigo 163 da Lei Orgânica, é necessária que a entidade objeto do presente Projeto de Lei tenha declaração de utilidade pública. Tal requisito consta do artigo 3º da IN. 61/2011 do TCE-PR e, segundo a declaração do controle interno, todas as exigências do referido normativo do Tribunal de Contas foram cumpridas.

2.5 – DAS EXIGÊNCIAS DA LEI N. 13.019/2014

Na forma dos artigos 33, 34, 35 (em especial parecer jurídico da advocacia pública do Poder Executivo), 42 e demais dispositivos da Lei n. 13.019/2014, os termos de fomento deverão ter como cláusulas essenciais ali citadas. Além disso, devem ser observadas as vedações do artigo 39 da referida norma.

2.6 – DA COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

Conforme previsto no item 08.242.0019.2.011 há previsão do repasse do valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) à APAE na LOA 2023 de Cambira.

Há, ainda, autorização para a realização de transferências voluntárias para entidades sem fins lucrativos sediadas em Cambira, desde que atendido os objetivos propostos pelo repasse e mediante autorização legislativa (art. 54 da LDO).

2.7 – DA DESNECESSIDADE DE CHAMAMENTO PÚBLICO

O artigo 4º do Projeto de Lei considera que a inexigibilidade de chamamento público não afasta a aplicação dos demais dispositivos da lei n. 13.019/2014.

Por sua vez, o artigo 31 da mencionada norma federal estabelece as hipóteses de inexigibilidade, na qual se destaca a autorização em lei (inciso II), o que se aplica ao caso do presente Projeto de Lei:

Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando: [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos; [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

Por sua vez, o artigo 32 da Lei n. 13.019/2014 exige justificativa para a ausência de realização de chamamento público.

2.8 – DAS EXIGÊNCIAS DO TCE-PR

Feitas tais considerações, passemos, a seguir, à análise de compatibilidade com as Resoluções 28/11 e 46/2014 do TCE-PR e com a respectiva Instrução Normativa n. 61/2011. Dentre outras exigências legais, a Resolução n. 28/11 regulamenta a proibição do nepotismo e critérios para a aquisição de bens e serviços:

Art. 18. No caso de entidades privadas não sujeitas a regulamento próprio para aquisição de bens e contratação de obras e serviços, o gestor deverá observar os princípios inerentes à utilização de valores e bens públicos, entre os quais o da moralidade, da impessoalidade, da economicidade, da isonomia, da eficiência e da eficácia.

§ 1º O atendimento ao princípio da economicidade deverá ser comprovado mediante prévia pesquisa de preços junto a, no mínimo, 3 (três) fornecedores do ramo do bem ou do serviço a ser adquirido, sob pena de responsabilidade pelos atos de gestão antieconômica.

§ 2º Os orçamentos deverão estar datados e discriminados de maneira que permitam comprovar que foi assegurada a isonomia aos interessados para fornecer o bem ou o serviço cotado.

§ 3º É vedada a contratação de dirigentes da entidade tomadora dos recursos ou de seus respectivos cônjuges, companheiros e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau, ou de empresa em que estes sejam sócio cotistas, para prestação de serviços ou fornecimento de bens.

Segundo a jurisprudência do TCE-PR, a Resolução 28/2011 não permite que servidor comissionado faça a fiscalização das transferências:

Resolução 28/11 não permite interpretação no sentido de que a fiscalização das transferências voluntárias e instrumentos congêneres possa ser realizada por servidor comissionado. O texto da Resolução 28/11 não permite interpretação no sentido de que a fiscalização das transferências voluntárias e instrumentos congêneres possa ser realizada por servidor comissionado. *Consulta com Força Normativa - Processo nº 231033/12 - Acórdão nº 3301/13 - Tribunal Pleno - Rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães.*

Neste ponto, segundo a documentação apresentada, a fiscal designada é auxiliar administrativa e servidora efetiva, nada havendo a opor quanto a este ponto.

Por outro lado, frise-se, não é possível o pagamento de aviso-prévio indenizado, multa do FGTS, dobra de férias ou despesas decorrentes de violação à lei ou culpa pelo empregador:

Transferências voluntárias. Pagamento de verbas rescisórias. Possibilidade.

É possível o pagamento de verbas rescisórias com recursos oriundos de convênio, desde que (1) previstas no respectivo termo de convênio ou instrumento congênere, (2) contemporâneas e proporcionais ao período de execução, (3) decorrentes direta e logicamente da execução do objeto e (4) estejam suficientemente especificadas, detalhadas e comprovadas.

É possível o pagamento do saldo de salário, das férias proporcionais + terço constitucional, das férias vencidas + terço constitucional (quando for o caso), do 13º salário e do FGTS, **não se admitindo, contudo, o pagamento de aviso prévio indenizado, multa do FGTS, dobra relativa às férias vencidas e quaisquer outras despesas decorrentes de descumprimento da lei ou de culpa por parte do empregador/tomador.**

Consulta com Força Normativa - Processo nº 465759/13 - Acórdão nº 6453/14 - Tribunal Pleno - Rel. Cons. Ivan Lelis Bonilha.

Por sua vez, a Instrução Normativa n. 61/2011 determina, em seu artigo 3º, que **seja realizado processo administrativo**. No mais, São necessários ainda os seguintes documentos:

Art. 3º **A regularidade da formalização da transferência será comprovada mediante processo administrativo do concedente, que deverá ser instruído, no mínimo, com o seguinte:**

I - o plano de trabalho, a que se refere o art. 8º da Resolução 28/2011, contendo a prévia e expressa aprovação por autoridade competente, e suas alterações, quando houver;

II - ato constitutivo do tomador dos recursos e comprovante de sua inscrição no CNPJ;

III - comprovação dos poderes de representação daqueles que firmarão o termo de transferência;

IV - certidão expedida pelo Tribunal de Contas para obtenção de recursos públicos;

V - certidão ou documento equivalente, atestando que o interessado está em dia com o pagamento dos tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao concedente;

VI - certidão ou documento equivalente, expedido pelo concedente, atestando que o interessado está em dia com as prestações das contas de transferências dos recursos dele recebidos;

VII - certidão negativa específica emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil quanto à inexistência de débitos perante a seguridade social;

VIII - certidão negativa conjunta emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional quanto aos demais tributos;

IX - certificado de regularidade com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS;

X - certidão negativa de débitos trabalhistas exigível, nos termos da Lei 12.440/2011;

XI - título de reconhecida utilidade pública no âmbito do concedente, para as entidades privadas tomadoras de recursos;

XII - as notas de empenho referentes aos valores da transferência para o exercício financeiro em curso;

XIII - o termo de transferência e respectivos aditivos;

XIV - comprovantes de publicação do termo de transferência e dos respectivos aditivos, quando houver;

XV - comprovantes da efetiva transferência dos recursos ao tomador.

Parágrafo único. Quaisquer documentos que venham a ser exigidos por legislação específica como condição para o recebimento de recursos públicos passarão automaticamente a fazer parte do rol deste artigo, e deverão complementar o processo do concedente para as transferências vigentes.

Segundo declaração apresentada pelo Controle Interno, os documentos relativos à Instrução Normativa n. 61/2011 do TCE-PR foram apresentados.

2.9 – DA ANÁLISE DOS REQUISITOS LEGAIS PELO PODER EXECUTIVO

Nos termos do item 2.1 do Presente Parecer, a presente análise jurídica implica na análise do texto do projeto de lei em questão em face da lei e demais normas aplicáveis – **e não exige o Poder Executivo de consultar seu órgão de assessoramento jurídico, nem de realizar seu controle interno, acerca do atendimento dos critérios legais, em processo administrativo específico, como dispõe o artigo 3º da IN 61/2011 e demais normas aplicáveis.**

Disso deriva que cabe ao Poder Executivo, requisitar ao seu órgão de assessoramento a confecção de Parecer Jurídico, além de se atentar quanto aos requisitos legais previstos nos artigos 34, 35, 42 e demais da Lei n. 13.019/2014, sem prejuízo do cumprimento da IN 61/2011 e Resolução 28/11 do TCE.

3. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, no que se refere ao presente projeto (PL 11/2023 – Subvenção à APAE), desde que observados integralmente a Lei n. 13.019/2014 (em especial as certidões), Resolução 28/11 do TCE e IN n. 61/2011, e, ainda a Jurisprudência do TCE-PR, opino pela possibilidade de tramitação, cabendo ao Controle Interno e ao Poder Executivo a responsabilidade por tomar as demais medidas relativas ao correto trâmite/operacionalização e sobretudo fiscalização da subvenção.

Cambira (PR), 24 de agosto de 2023.

PEDRO GUERREIRO DI CHIARA

Advogado da Câmara Municipal

OAB/PR n. 76.198