



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CRUZALTENSE**

PARECER JURÍDICO

Excelentíssimo Sr.

TIAGO LORENZI

Presidente do Poder Legislativo

Câmara Municipal de Vereadores de Cruzaltense/RS

REFERÊNCIA: Projeto de Lei nº 060/2021

OBJETO: Autoriza o Poder Executivo a firmar Termo de Colaboração com a Associação Hospitalar Comunitária e Beneficente de Nonoai, e dá outras providências.

AUTORIA: Chefe do Poder Executivo

I. RELATÓRIO:

Foi encaminhado a Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de parecer, o **Projeto de Lei nº 060/2020 de 02 de dezembro de 2021**, de autoria do Poder Executivo Municipal, que “Autoriza o Poder Executivo a firmar Termo de Colaboração com a Associação Hospitalar Comunitária e Beneficente de Nonoai, e dá outras providências.”

Nesse sentir, as parcerias, a teor do art. 2º, III, da Lei nº 13.019/2014, correspondem ao “conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente 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 atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação”.

Na hipótese, tem-se a pretensão de firmar parceria com organização da sociedade civil sem fins lucrativos (Associação Hospitalar), enquadrando-se nos conceitos trazidos pelo art. 2º, I, “a” da mesma norma.

Não obstante, revela-se imperiosa a observância dos requisitos enumerados no art. 42 da referida Lei quando da elaboração do Termo de Colaboração a ser celebrado entre as partes, mormente no que tange às obrigações relacionadas à transparência (prestação de contas e monitoramento da execução), em apreço ao princípio da publicidade (art. 37, caput, Constituição Federal), sendo dever da Administração a análise e o cumprimento fidedigno do disposto nos art. 63 e seguintes da Lei n.º 13.019/2014 quanto à prestação de contas relativa ao Termo de Colaboração a ser realizado.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CRUZALTENSE

I.1. Da justificativa:

A justificativa do Poder Executivo para firmar o Termo de Colaboração com a **Sociedade Hospitalar Comunitária e Beneficente de Nonoai**, tem como objetivo principal de ampliar o número de estabelecimentos hospitalares à disposição dos cidadãos de nosso Município.

Assim, ampliar o rol de instituições para as quais possamos encaminhar nossos cidadãos quando em necessidade, vem ao encontro com aquilo que sempre primamos, que é o bem estar da população.

Por isso que, com amparo especialmente no notório interesse público na ação que se pretende, é que encarecemos pela aprovação do presente projeto, com a urgência postulada.

É o sucinto relatório.

Passo a análise jurídica.

II. ANÁLISE JURÍDICA:

II.1. Da Competência, Iniciativa e Espécie Normativa:

O projeto versa sobre matéria de competência do Município em face do interesse local, encontrando amparo no artigo 30, inciso I da Constituição da República e no artigo 6º, inciso II, da Lei Orgânica Municipal.

A iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 54, inciso III e XXI da Lei Orgânica Municipal.

A espécie normativa adequada é a LEI ORDINÁRIA, deflagrada através de Projeto de Lei. Feitas estas considerações sobre a competência, iniciativa e espécie normativa, a Procuradoria Jurídica OPINA s.m.j., favorável a regular tramitação do projeto de lei em comento.

II.2. Repasse de recursos para entidade sem fins lucrativos:

O Poder Executivo Municipal pretende através deste projeto de lei firmar termo de colaboração com a Associação Hospitalar



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CRUZALTENSE

Comunitária e Beneficente de Nonoai, inscrita no CNPJ nº 90.849.221/0001-43, visado disponibilizar a população local, serviços de saúde, na realização de plantões médicos hospitalares vinte e quatro horas por dia, sete dias por semana, realização de consultas, procedimentos, exames laboratoriais e de imagem, e internações hospitalares, tudo de acordo com a capacidade técnica-operacional do estabelecimento.

Os serviços de saúde a serem disponibilizados pelo hospital não terão limites quantitativos sendo que deverá ser absorvida toda a demanda que surgir na área, observado sempre a capacidade técnico-operacional. Está incluído no objeto da parceria todas as despesas correlatas com a prestação de serviços.

A partir da Lei nº13.019/2014, e sob a égide do Decreto Municipal nº 945/2018, criou-se um marco regulatório das parcerias entre poder público e as Organizações da Sociedade Civil.

A presente situação se amolda perfeitamente ao regramento trazido pela Lei nº13.019/2014, senão vejamos:

“Art. 1º 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.

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

I - organização da sociedade civil:

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;

[...]

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CRUZALTENSE

sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação;

[...]

VII - termo de colaboração: 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 pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;

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;

VIII-A - acordo de cooperação: 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 que não envolvam a transferência de recursos financeiros;" (grifou-se)

Importante observar que o TCE/RS já se manifestou, reiteradamente, sobre a questão de repasses de recursos para Organizações da Sociedade Civil, manifestações das quais destacamos a constante do Parecer Técnico nº 01/2019, da qual extraímos a seguinte manifestação:

"Do exposto pode-se concluir que a Lei Federal nº 13.019, de 2014, não autorizou a pactuação de termos de colaboração e de fomento cujo objeto seja exclusivamente cobrir despesas de custeio da Organização parceira sem indicação da atividade ou projeto de interesse social a ser executado em regime de mútua colaboração, fato esse que retira a natureza de subvenção social de tal repasse, devendo a entrega de recursos financeiros as OSCs estar associada à contraprestação direta de bens e serviços."

No Parecer Técnico 03/2019 o TCE/RS reitera tal entendimento:

"No caso dos CONSEPROs classificáveis como Organizações da Sociedade Civil (OSCs), a entrega de recursos financeiros



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CRUZALTENSE

deve estar associada à contraprestação direta em bens ou serviços.”

Neste norte, há que se atender a administração para a correta análise do Plano de Trabalho e da Prestação de Contas da aplicação dos recursos.

Por fim, no que interessa à realização de chamamento público (art. 23), a sua dispensa vai salvaguardada pela disposição contida no art. 32 c/c art. 30, III, da Lei nº 13.019/2014, face à natureza da atividade prestada e ao grave risco de comprometimento da segurança dos munícipes em sua ausência.

II.3. Da classificação orçamentária:

No Parecer Técnico 01/2019, e de forma reiterada no Parecer Técnico 03/2019 o TCE fixa posição clara quanto a classificação orçamentária dos recursos destinados às parcerias público privadas reguladas pela Lei nº13.019/2014:

Neste sentido o Parecer Técnico 01/2019:

“Nesse passo, os recursos financeiros empregados nas parcerias com a FBB/AABB, no que tange a classificação orçamentária por Natureza de Despesa instituída pela Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001, devem ser empenhados sob a Modalidade de Aplicação de código 50 – Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, pois correspondem a despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades sem fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública.

Assim, nos repasses às OSCs não devem ser utilizados os elementos de despesa Contribuições (41), Auxílios (42) e Subvenções (43 e 45), visto que esses pressupõem a inexistência de contraprestação direta em bens e serviços.”

O Parecer Técnico 03/2019 aprofunda ainda mais tal análise:

Ainda, do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, p. 71, extrai-se o entendimento de que a segregação das dotações orçamentárias em funções e subfunções têm o



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CRUZALTENSE

objetivo de indicar “em que área” de ação governamental a despesa será realizada.

Nessa linha, sem entrar no mérito da classificação funcional demonstrada na tabela acima, registra-se que, como regra geral, as dotações orçamentárias destinadas às transferências de recursos aos CONSEPROs devem contemplar a **Função 06 - Segurança Pública**, a qual pode ser combinada com as diversas subfunções em vigor, de forma a **evidenciar corretamente em que área está sendo realizada a despesa e, assim, atender às mencionadas Lei nº 4.320, de 1964, e Portaria MOG nº 42, de 1999, bem como ao princípio da transparência das contas públicas.**

[...]

Como já referido, o objetivo da classificação por “modalidade de aplicação” é indicar se os recursos **serão aplicados diretamente** pela unidade detentora do crédito, por outro ente da federação ou **mediante transferência para entidades públicas ou privadas**, além de permitir, também, a eliminação de dupla contagem no orçamento.

[...]

A partir do Anexo II da Portaria nº 163, de 2001, tópicos II - Dos Conceitos e Especificações e C - Modalidade de Aplicação, tem-se o conceito da codificação utilizada nas relações com os CONSEPROs em 2018:

- **código 50**, Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, correspondem a despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a **entidades sem fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública; e**

- **código 90**, Aplicações Diretas, correspondem à **aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados** ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social, no âmbito da mesma esfera de governo.

Assim, é possível concluir que a utilização das modalidades de aplicação 90 - Aplicações Diretas **não se mostra adequada** quando se trata de despesas orçamentárias realizadas mediante a transferência de recursos financeiros amparados em acordos, tais como os que envolvem os CONSEPROs, especialmente, sob o enfoque da Lei nº 13.019, de 2014, que, dentre outras providências, estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação.

Logo, a modalidade de aplicação indicada para a entrega de recursos financeiros a terceiros, com vistas à execução de atividade de interesse público, em regime de mútua



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CRUZALTENSE

colaboração com organizações da sociedade civil como os CONSEPROs é a 50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, correspondentes às despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades sem fins lucrativos que não integre a administração pública.

Essas modalidades de aplicação devem ser associadas a “elementos de despesa” que representem adequadamente os “gastos efetivos” que estão sendo realizados.

[...]

Dessa forma, segundo conceitos que integram a Portaria nº 163, de 2001, na movimentação desses recursos não podem ser utilizados os seguintes elementos de despesa:

41 - Contribuições: despesas orçamentárias às quais não correspondam contraprestação direta em bens e serviços e não sejam reembolsáveis pelo recebedor, inclusive as destinadas a atender a despesas de manutenção de outras entidades de direito público ou privado, observado o disposto na legislação vigente.

42 - Auxílios: despesas orçamentárias destinadas a atender a despesas de investimentos ou inversões financeiras de outras esferas de governo ou de entidades privadas sem fins lucrativos, observado, respectivamente, o disposto nos artigos 25 e 26 da Lei Complementar no 101/2000;

43 - Subvenções Sociais Despesas orçamentárias para cobertura de despesas de instituições privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, de acordo com os artigos 16, parágrafo único, e 17 da Lei no 4.320/1964, observado o disposto no art. 26 da LRF.

45 - Subvenções Econômicas: despesas orçamentárias com o pagamento de subvenções econômicas, a qualquer título, autorizadas em leis específicas, tais como: ajuda financeira a entidades privadas com fins lucrativos; concessão de bonificações a produtores, distribuidores e vendedores; cobertura, direta ou indireta, de parcela de encargos de empréstimos e financiamentos e dos custos de aquisição, de produção, de escoamento, de distribuição, de venda e de manutenção de bens, produtos e serviços em geral; e, ainda, outras operações com características semelhantes.

[...]

81 - Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas: despesas orçamentárias decorrentes da transferência a órgãos e entidades públicos, inclusive de outras esferas de governo, ou a instituições privadas, de receitas tributárias, de contribuições e de outras receitas vinculadas, prevista na Constituição ou em leis específicas, cuja competência de arrecadação é do órgão transferidor.’

Exemplificativamente, os elementos de despesa a serem utilizados devem ser representativos de “gastos específicos”, tais como:

30 - Material de Consumo



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CRUZALTENSE

- 31 - *Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras*
- 32 - *Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita*
- 33 - *Passagens e Despesas com Locomoção*
- 34 - *Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização*
- 35 - *Serviços de Consultoria*
- 36 - *Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física*
- 37 - *Locação de Mão-de-Obra*
- 39 - *Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica*
- 51 - *Obras e Instalações*
- 52 - *Equipamentos e Material Permanente.*”

II.4. Da (in)constitucionalidade:

Note-se que a proposta está revestida de interesse público e visa o atendimento de programa voltado à saúde da população de Cruzaltense, sendo mútuo o interesse dos parceiros.

Desta forma, estando a matéria em perfeita simetria para com os preceitos constitucionais e em consonância para com a legislação infraconstitucional, esta Assessoria Jurídica s.m.j., **OPINA** pela **CONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei nº **060/2021**.

II.5. Da Tramitação e Votação da Proposição:

Ante a previsão do Regimento Interno, a Assessoria Jurídica s.m.j, **OPINA** pela **convocação da CUP** para que emita pareceres sobre os projetos, nos termos do art. 35 e 36 do Regimento Interno:

“Art. 35. *Compete a Comissão Única de Pareceres:*

I - manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação quanto ao seu aspecto constitucional, regimental ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico;

II - emitir parecer sobre todos os assuntos de caráter financeiro e em especial sobre:

- a) a proposta orçamentária;*
- b) prestação de contas da administração municipal;*
- c) as proposições referentes à matéria tributária, abertura de créditos, empréstimos públicos e os que direta ou indiretamente alterem a Despesa ou Receita do Município;*
- d) as proposições que estabelecem os vencimentos do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores.*



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CRUZALTENSE**

III - emitir parecer sobre todos os projetos referentes à educação, cultura, esportes, saúde, assistência social, meio ambiente, urbanização, transportes, habitação, agricultura, desenvolvimento industrial, patrimônio e defesa do consumidor.

Art. 36. É obrigatório o parecer da Comissão sobre as matérias citadas nas alíneas do inciso II do artigo anterior, não podendo ser submetida à discussão do Plenário sem o mesmo.”

Após a emissão do parecer da referida comissão o projeto estará apto para inclusão na ordem do dia.

Por tratar-se de matéria afeta a lei ordinária a proposta deverá ser votada em turno único de discussão e votação. O quórum para aprovação da propositura será por maioria simples, nos termos do art. 17 da Lei Orgânica.

III. CONCLUSÃO:

Diante do exposto, a Assessoria Jurídica opina pela **CONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei nº 060/2021 de autoria do Executivo Municipal.

Importante salientar que a emissão de parecer por esta Assessoria Jurídica não substitui o parecer da Comissão Única de Pareceres, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.

É o parecer, salvo melhor juízo da Comissão Única de Pareceres e do Plenário desta Casa Legislativa.

Cruzaltense/RS, 11 de dezembro de 2021.

Ricardo Sandri Gazzoni
Assessor Jurídico
OAB/RS 95.670