



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 70/2022

Ref.: Memorando n.º 075/2022 – Projeto de Lei n.º 027/2022.

Assunto: Projeto de Lei n.º 022/2022. Cria oficialmente no calendário de Festejos a “Feira do Livro de Pradópolis” e autoriza a celebração de Termo de Parceria com a Fundação do Livro e Leitura de Ribeirão Preto”.

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CELEBRAÇÃO DE PARCERIAS. FUNDAÇÃO. LEI 13.019. NÃO DEMONSTRAÇÃO DOS REQUISITOS. TERMO DE PARCERIA; ERRO EM RELAÇÃO À TIPOLOGIA DO INSTRUMENTO. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGAL SOMENTE QUANDO PREVISTA EM LEI LOCAL. INCOMBATIBILIDADE PARCIAL DA MATÉRIA PROPOSTA.

I – RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei n.º 027/2022 que Cria oficialmente no calendário de Festejos a “Feira do Livro de Pradópolis” e autoriza a celebração de Termo de Parceria com a Fundação do Livro e Leitura de Ribeirão Preto”. Instruem o pedido, no que interessa: (i) Mensagem n.º 278; (ii) Projeto de Lei n.º 027/2022; É o breve relato dos fatos. Passa-se à apreciação.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Prefacialmente, importante destacar que o exame da Procuradoria Legislativa cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

II.I. Da iniciativa

Trata a presente matéria de competência reservada ao Chefe do Executivo, nos termos da Lei Orgânica do Município de Pradópolis, vejamos:

Art. 37 São de iniciativa exclusiva do prefeito as leis que disponham sobre:

I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

empregos públicos na administração ou aumento de sua remuneração;

Diante de tal previsão não cabe ao Legislativo oferecer emendas que modifiquem materialmente a matéria, exceto para correção de erros formais.

II.II. Da competência municipal

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local, o que de fato engloba a estrutura e a organização dos agentes públicos municipais está disposta na sistemática da Constituição Federal, a qual destaco a seguinte normativa:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Na Lei Orgânica de Pradópolis podemos observar:

Art. 4º Ao Município Compete:

I - dispor sobre assuntos de interesse local, cabendo-lhe, dentre outras, as seguintes atribuições:

(...)

4. organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos;

(...)

Art.5º Ao Município compete, em comum com a União e com o Estado, observadas as normas de cooperação fixadas em lei complementar:

(...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

Já quanto às competências especificadas na LOM sobre o Poder Legislativo, observemos:





Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 7º Compete à Câmara Municipal, com a sanção do prefeito, não exigida esta para o especificado no art. 8º, dispor sobre todas as matérias de competência do município, e especialmente sobre: (nova redação dada pela Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 5, de 22 de dezembro de 1998) I – legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual; II – legislar sobre tributos municipais, bem como autorizar isenções e anistias fiscais e remissão de dívidas; III – votar o orçamento anual e o plurianual de investimentos, a lei de diretrizes orçamentárias, bem como autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais; IV – deliberar sobre obtenção e concessão de empréstimos e operações de crédito, bem como a forma e os meios de pagamento; V – autorizar a concessão de auxílios e subvenções; VI – autorizar a concessão de serviços públicos; VII – autorizar a concessão de direito real de uso de bens municipais; VIII – autorizar a concessão administrativa de uso de bens municipais; IX – autorizar a alienação de bens imóveis; X – autorizar a aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargos; XI – dispor sobre a criação, organização e supressão de distritos, mediante prévia consulta plebiscitária; XII – criar, modificar, transformar e extinguir cargos, empregos e funções públicas e fixar os respectivos vencimentos; (nova redação dada pela Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 5 de 22 de dezembro de 1998) XIII – aprovar o plano diretor de desenvolvimento integrado; **XIV – autorizar convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros municípios**; XV – delimitar o perímetro urbano; XVI – autorizar a alteração da denominação de próprios, vias e logradouros públicos; XVII – exercer, com auxílio do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do município.

II.VII. Da materialidade do PLC

Os artigos 1º e 2º do respectivo PL têm como objetivo a criação de evento anual denominado “Feira do Livro de Pradópolis”, a ser realizado no segundo semestre de cada ano, delegando a competência operacional para a sua realização ao Departamento de Cultura e Turismo do Município e ao Departamento Municipal de Educação a responsabilidade de planejamento em relação à realização do mesmo.

Inicialmente, quanto a oficialização de evento periódico entendo que se trataria de



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

preciosimo dispô-lo em lei, muito embora quando se atribui parte do orçamento para tanto a sua formalidade não fere a constitucionalidade.

A disposição em lei da competência de determinado departamento para sua realização também não passa de mero preciosismo jurídico, o que se soma à letra morta atribuir “toda a responsabilidade” a um ou outro departamento em forma de lei, até porque primeiramente se trata de mera organização administrativa do Poder Executivo, e principalmente porque não há como transferir eventuais responsabilidade à departamentos quando, na inexistência de autonomia existencial, tais não poderão responder por eventuais prejuízos à terceiros e ao erário de forma isoladas.

Em outras palavras, a realização da suporta Feira do Livro, é do Município, e sua operação é do Poder Executivo, se assim entende a sua realização como interesse público.

É visível a incapacidade de um ou outro Departamento responder isoladamente, defronte a terceiros.

Desta forma, entendo que embora os artigos 1º e 2º não sejam em si, inconstitucionais, é mero preciosismo (ou insegurança) submetêr tal matéria ao Poder Executivo.

Já em relação ao artigo 3º obsevro que em seus termos técnicos não passam de mera repetição dos dispositivos da Lei 13.019/2014, que é vigente e de aplicabilidade nacional, sendo dispensável sua repetição em norma local.

Mais gravemente, o dispositivo quer uma autorização legislativa para firmar “termos de colaboração”, “termos de fomento” ou “acordo de cooperação” com determinada entidade, mas, da análise da Lei 13.019/2014 tal exigência inexistente, sendo competência plena do Poder Executivo sua realização. Na verdade a autorização legislativa não é para a celebração de acordo mas sim em caso de dispêndio de recursos públicos, vejamos:

Vejamos o que diz os Tribunais de Contas sobre a matéria:

PARCERIA. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL. ACORDO DE COOPERAÇÃO. AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. LEI Nº 13.019/2014. Reconhece-se a legalidade da formação de parcerias entre a Administração Pública e as entidades definidas como Organizações da Sociedade Civil, celebradas através de Acordos de Cooperação, desde que sejam observados os termos dispostos na Lei nº 13.019/2014 (norma geral) e nas legislações específicas, acaso existentes, a respeito da matéria. Para a formalização do Acordo de Cooperação, a princípio, não figura dentre os requisitos estabelecidos pela Lei nº 13.019/2014 a



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

necessidade de autorização legislativa. Contudo, no caso concreto, deve ser perquirida a existência de norma local específica acerca do tema e, se for o caso, quais os critérios ali estipulados.

Ocorre que, na decisão acima estamos tratando de acordo de cooperação, modalidade prevista na Lei 13.019 em que não há transferência de recursos financeiros. Diferentes são as hipóteses de termo de colaboração ou termo de fomento onde há repasse de valores, mas tal necessidade decorre da análise do artigo 31 da Lei 13.019 de forma combinada com legislações esparsas, em especial as Lei 4.320/64 e a LC 101/00, vejamos:

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:

I – o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos;

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 04 de maio de 2000.

O dispositivo da Lei 4320 é o que segue:

Art. 12. [...] §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

Verifica-se que as subvenções sociais se prestam exclusivamente à realização de despesas de custeio da entidade, ou seja, com sua manutenção, vedada, portanto, a utilização para despesas de capital (investimentos). A Lei nº 4.320/1964 estabeleceu diretrizes a serem seguidas quando da realização de transferência de recursos pelo Poder Público a entidades privadas. No artigo 16 da citada Lei, determinou-se que as subvenções sociais, que devam atender despesas de manutenção de entidades sem fins lucrativos, visem à



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

prestação de serviços nas áreas de assistência social, médica e educacional e, ainda, mostrem-se mais econômicas do que a atuação direta do ente federado. Portanto, este procedimento não deve ser regra e sim complementar à atividade estatal. O parágrafo único do citado artigo, trata da base de cálculo dos valores a serem transferidos, qual seja, unidade de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados, obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

Ainda no tema que trata dos regimes de parcerias possíveis às entidades públicas, faz confusão o proponente com as Leis 9.790/1999 e a Lei 13.019/2014.

A Lei 9.790/1999 trata do Termo de Parceria, instrumento para a transferência de recursos para organizações sociais de interesse público, enquanto a Lei nº 13.019/2014 estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as 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; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil.

No PL 027/2022 há um misto dos institutos, pois no art. 3º dispõe-se sobre as regras da Lei 13.019, enquanto o art. 6º fala em "Termo de Parceria", o que só é aplicável na Lei 9.790/1999.

Ademais, no próprio artigo 6º dispõe-se que o "Termo de Parceria" é parte integrante do Projeto de Lei, e, anexado, tras nada mais que uma minuta em que são citadas as regras da Lei 13.019/2014, mas que em outros momentos (vide DO OBJETO) nomeiam o instrumento a ser pactuado como "Termo de Parceria", ou seja, se forma, no mínimo, atécnica.

Dado o superficial exame da Minuta do Termo, não se consegue identificar com precisão o instrumento a qual se quer firmar.

Portanto, dos artigos expressos na propositura, o único que cujo teor impescinde de autorização legislativa é o de cunho orçamentário, ou seja, a autorização crédito adicional suplementar (arts. 4º e 5º) que encontram os requisitos necessários para a modificação orçamentária pleiteada, e caso se trate de transferências de recursos em virtude de termo de cooperação ou de fomento, havendo portanto uma subvenção social - conforme definição da Lei 4.320/64, então a autorização específica deverá inclusive especificar a entidade beneficiária.



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

III - DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, entendo que a propositura em sua maior parte não tem materialidade suficiente que torne imprescindível a sua apreciação pelo Poder Legislativo, exceto quanto à abertura do crédito adicional.

Também é falha a disposição técnica do Projeto de Lei, pois transita entre diferentes institutos, sendo impossível analisar a real intenção do Poder Executivo, tornando também impossível o aprofundamento jurídico da matéria.

Tão logo, entendo que a propositura não deve seguir os trâmites do processo legislativo ordinário, sendo impossível a sua análise em Plenário, exceto quanto aos artigos 4º, 5º, 7º e 8º na matéria que tratam exclusivamente da abertura de crédito adicional, devendo sofrer as alterações necessárias para qualificar tais valores como subvenção social, caso se pretenda estabelecer o regime da Lei 13.019/2014 no caso de termo de fomento ou colaboração.

É, sub censura, o parecer que se submete à elevada apreciação, com base nas informações apresentadas e nos documentos anexos, sem embargo de outras opiniões.

Pradópolis, 12 de setembro de 2022.

DR. RORIGO CREPALDI PEREZ CAPUCELLI

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de Pradópolis - SP

OAB/SP 334.704

