



Processo Administrativo - Poder Executivo Municipal

Requerente: Secretarias Municipais

Assunto: Subvenções Sociais

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo onde a Secretaria interessada pugna por esclarecimentos jurídicos quanto à juridicidade na pretendida concessão de subvenção à entidade requerente, considerando a edição da Lei Municipal nº 5.000/2023 e demais legislações aplicáveis a espécie.

Os autos foram remetidos a este órgão de assessoramento jurídico para fins de emissão de parecer jurídico quanto ao tema, dentro das atribuições inerentes a esta Procuradoria-Geral do Município.

É o breve relatório do estritamente necessário. Passa-se à devida análise.

II - DOS FUNDAMENTOS

a) Da possibilidade de utilização de parecer referencial

A padronização da análise e da manifestação jurídica, por meio da manifestação jurídica referencial, tem fundamento no princípio da eficiência e da economicidade, possibilitando ao gestor o conhecimento prévio dos requisitos procedimentais uniformes e necessários à celebração de contratos no seio da Administração Pública.

Em outras palavras, a adoção da manifestação jurídica referencial possibilitará aos agentes públicos municipais lotados na Subprocuradoria de Processos Administrativos maior foco e priorização de temas jurídicos estratégicos e de maior complexidade, em benefício dos órgãos e autoridades assessorados. A ideia é que a Especializada possa dedicar seu tempo para análise e manifestação em assuntos que exijam reflexão e desenvolvimento de teses jurídicas,

desonerando-se da elaboração de pareceres repetitivos, cujas orientações são amplamente conhecidas pelo gestor.

Daí, portanto, que a elaboração de um parecer jurídico referencial, que contemple todas as recomendações de caráter jurídico, no tocante aos procedimentos e requisitos que devem ser observados à celebração de uma contratação direta, dando celeridade e uniformidade às contratações públicas perpetradas no âmbito do Poder Executivo Municipal.

b) Das subvenções sociais

Segundo a Lei Nacional nº 4.320/1964, as subvenções sociais são despesas classificadas como transferências correntes, destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas com a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional por entidades privadas, sempre que a suplementação dos recursos privados se mostrar mais vantajosa, do ponto de vista econômico, à Administração Pública, do que a prestação direta dos serviços. Por oportuno, confira-se:

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

(...)

§ 2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado.

§ 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;

II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril. ”

Portanto, as subvenções sociais destinam-se a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, assim definidas pela própria Lei nº 4.320/1964 em seu art. 12, § 1º como sendo

as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

Nos termos do art. 16 da referida Lei nº 4.320/1964, as subvenções sociais serão concedidas para 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, ou seja, a Administração, ao invés de prestar diretamente esses serviços, transfere recursos a uma entidade privada para que ela mantenha o atendimento à população.

Nesse aspecto, os recursos repassados não estão vinculados a um plano de trabalho específico, sendo que a própria entidade beneficiada é que deve gerenciar a aplicação dos valores recebidos, logicamente, mantendo os serviços essenciais mencionados. Nada impede, contudo, que seja apresentado um plano de trabalho que especifique os serviços essenciais que a entidade beneficiária pretende utilizar os valores repassados, com fito de propiciar maior transparência. Inclusive, revela-se como meio mais eficaz de comprovação dos gastos e prestação de contas da entidade em favor da Administração.

Cumprir mencionar que o valor das subvenções deve ser calculado, sempre que possível, em unidades de serviço efetivamente prestado ou colocados à disposição dos interessados, observados os padrões mínimos de eficiência previamente fixados, em consonância com o art. 16, parágrafo único da Lei nº 4.320/1964.

Outrossim, para a concessão de subvenção social, a entidade beneficiada deve possuir condições satisfatórias de funcionamento, na forma do art. 17 da Lei ora citada, sendo certo que, em face do disposto no art. 74, inciso II, da CRFB/88, as entidades beneficiadas deverão prestar contas das subvenções recebidas, bem como da aplicação dos recursos, nos termos do plano de trabalho.

Ressalte-se: somente podem ser beneficiárias de subvenções as entidades cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos de fiscalização. A regra determinada no art. 17 é pela fiscalização das subvenções, veja-se:

"Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções."

Dessa forma, para conceder as subvenções de caráter social, as entidades governamentais de qualquer esfera devem exigir das entidades, com as quais mantêm relações, a quantidade de serviços que elas pretendem ou podem atender, já que as entidades precisam, obrigatoriamente, zelar pela qualidade do que está sendo oferecido, tanto no seu aspecto objetivo, quanto na quantidade.

E mais: a concessão de subvenção social fica condicionada à existência de convênio entre a instituição e o Município, no qual serão estabelecidas as obrigações e as responsabilidades das partes.

Por relevante, as entidades que receberem subvenções sociais deverão apresentar, anualmente, para recebimento de qualquer nova contribuição, relatório de suas atividades no ano anterior, incluindo o balanço geral de suas contas, prestação de contas no montante recebido a título de subvenção social e declaração do órgão de fiscalização de que a entidade cumpriu todos os compromissos decorrentes da concessão, bem como de que prestou as informações que lhe foram solicitadas.

Nesse cenário, o art. 5º, parágrafo único, da Lei Municipal nº 3.547/2007, estabelece que a subvenção deve se limitar em até 49% (quarenta e nove por cento) das despesas apresentadas pela entidade:

"Art. 5º Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras, a concessão de subvenções sociais visará à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, quando a suplementação de recursos de origem privada, aplicada à esses objetivos, revelar-se mais econômica.

Parágrafo único. O valor das subvenções sociais, sempre que possível, será calculado com base nas unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados, obedecidos os padrões mínimos de eficiência



previamente fixados, ficando limitado em até 49% (quarenta e nove por cento) das despesas apresentadas pela Entidade."

Por outro lado, a Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, dispõe em seu art. 26 quanto aos requisitos para a transferência de recursos do setor público para o setor privado. *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."

Nesta linha de raciocínio, verifica-se que o dispositivo em referência tem o condão de delimitar o alcance da destinação dos recursos repassados, bem como aponta para a necessidade do preenchimento de 03 (três) requisitos para conferir suporte legal à concessão de subvenção, quais sejam: (i) ser autorizada em lei específica, ou seja, lei que aprove, em cada caso, a destinação de recursos às pessoas beneficiadas; (ii) atender a outras condições previstas na LDO e (iii) estar prevista em dotações da LOA ou em créditos adicionais.

No caso em apreço, até que sobrevenha a aplicação do Marco Regulatório (Lei Federal nº 13.019/2014), o repasse do recurso à entidade privada encontra respaldo legal na Lei nº 4.320/64 e no *caput* do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, que prevê a inexigibilidade de licitação quando houver inviabilidade de competição.

Destaca-se que o valor estipulado na legislação é um limitador ao pagamento de subvenções ao subvencionado, cabendo ao gestor público a análise factual quanto aos valores que serão efetivamente repassados, em especial diante da realidade financeira do Ente Político, motivos estes que podem eventualmente justificar eventual diminuição do repasse.

Nesta conformidade, a partir da leitura dos dispositivos da Lei Municipal nº 5.000/2023, observa-se que houve autorização para a concessão de subvenção pelo Poder Executivo Municipal às entidades privadas sem fins lucrativos que exercem atividades de interesse público, bem como a realização de Edital de Seleção Pública para habilitação das entidades e

organizações da assistência social, na forma dos artigos da Lei em referência, não vislumbrando este órgão de assessoramento jurídico óbice no repasse da subvenção, desde que atendidos os demais requisitos legais.

c) Da aplicação da Lei Federal nº 13.019/2014

A Lei Federal nº 13.019/2014 ficou nacionalmente conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), e trouxe a partir de instrumentos jurídicos próprios, regras e princípios adequados às especificidades do setor, em substituição aos convênios, fontes de questionamentos e dificuldades para o exercício da fiscalização.

Com efeito, a referida Lei foi criada com o objetivo de aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às Organizações da Sociedade Civil e suas relações de parceria com o Estado, contribuindo para a segurança jurídica, para o fortalecimento institucional e valorização das OSCs, bem como para a transparência na aplicação dos recursos e efetividades nas parcerias.

Nesse aspecto, a Lei instituiu três instrumentos jurídicos próprios para as parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil: *(i)* Termo de Colaboração, *(ii)* Termo de Fomento e *(iii)* Acordo de Cooperação, sendo certo que o art. 42 da Lei dispõe as cláusulas que deverão essencialmente constar nos instrumentos jurídicos a serem celebrados.

Assim, o referido diploma legal estabeleceu 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 recíproca, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração e termos de fomento ou em acordos de cooperação.

Registre-se que o plano de trabalho, com previsão no art. 22, é a principal peça de planejamento da OSC, devendo ser elaborado contendo todo detalhamento do projeto ou atividade a ser executada (aspectos físicos e financeiros), sendo após submetido a análise e aprovação da Administração Pública antes da celebração da parceria.

Ademais, no que diz respeito aos recursos repassados às Organizações da Sociedade Civil, estes podem ser aplicados a qualquer serviço ou atividade cujas finalidades sejam de interesse público e recíproco, porém, mesmo que envolvam despesas de custeio da entidade, devem ficar restritas aos gastos previstos no plano de trabalho.

Pois bem. Uma das modificações centrais da legislação foi a de consolidar o Chamamento Público como um procedimento destinado especificamente à seleção das Organizações da Sociedade Civil (OSC) para celebrarem parcerias com a Administração Pública, na forma do art. 2º, XII e da Seção VIII (Do Chamamento Público), objetivando a democratização e a transparência do acesso aos recursos públicos.

Melhor explicando. No âmbito da Lei Federal nº 13.019/2014, a celebração das parcerias deve ser realizada, como regra, após a seleção pública da OSC para a execução de determinado objeto. Há, assim, a determinação legal de que a Administração Pública realize o procedimento de chamamento público por meio da publicação de editais como forma de escolha das organizações parceiras, observada a concorrência.

Desta feita o edital do chamamento público é o instrumento mais adequado a ser utilizado pela Administração para tornar público o seu interesse em parcerizar com uma ou mais OSCs, explicitar as regras, as diretrizes e os procedimentos a serem seguidos no processo de seleção, bem como os requisitos a serem cumpridos pelos interessados (art. 24 § 1º). Atente-se que o chamamento público poderá selecionar mais de uma proposta, se houver previsão no edital.

Mas, vale lembrar que o chamamento público não se submete à Lei nº 14.133/2021, conforme interpretação do art. 84 da Lei nº 13.019/14 que afastava tal regramento as normas gerais de licitações e contratos (Lei 8.666/1993), destacando-se que esta expressão comporta significados distintos nas legislações.

Isso porque o chamamento público regido pela Lei nº 14.133/2021 é o meio através do qual se faz o credenciamento, que funciona como um instrumento de publicidade aos

eventuais interessados, que se cadastrarão junto à Administração Pública para futura contratação, quando assim convocados.

Por sua vez, o chamamento público previsto na Lei nº 13.019/2014 é um procedimento competitivo que visa selecionar a melhor proposta das Organizações da Sociedade Civil, sendo sinônimo de certame. Contudo, diferentemente do procedimento licitatório comum, que busca a proposta economicamente mais vantajosa, o chamamento busca as transformações de relevância pública.

Em outras palavras, o chamamento não busca o melhor preço entre as organizações, mas sim leva em consideração os aspectos peculiares, tais como: a complexidade de cada objeto, de cada política pública, de cada território onde será realizada a atividade ou o projeto, cujas característica das propostas a serem selecionadas tem muito mais proximidade com o conteúdo de cada ação.

Urge mencionar que a aludida Lei estabeleceu algumas situações em que não há a necessidade de chamamento público, prevendo casos de dispensa e de inexigibilidade de chamamento. A dispensa do procedimento de seleção encontra-se no art. 30, podendo ocorrer nas seguintes situações: *a)* no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias; *b)* nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social; *c)* quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança; *d)* no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por OSCs previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

Em contrapartida, na hipótese de inviabilidade de competição entre as OSCs, em razão da natureza singular do objeto do plano de trabalho ou quando o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional ou em virtude de recurso repassado via subvenção social, será considerado inexigível o chamamento público, na forma do art. 31 da Lei Federal nº 13.019/2014.

Frise-se que a ausência de realização de processo seletivo, seja por dispensa ou inexigibilidade, deverá ser detalhadamente justificada pelo administrador público. Além disso, a dispensa e a inexigibilidade de chamamento público não afastam a aplicação das disposições desta Lei.

Portanto, tendo em vista o edital em curso, é necessário que a Secretaria requisitante, no que diz respeito à concessão das futuras subvenções, aplique a Lei Federal nº 13.019/2014 para todos os procedimentos de parcerias com as OSCs, pois, como visto, esta é a forma de garantir igualdade de competição entre as organizações participantes na busca por recursos públicos e também a seleção da melhor proposta.

Logo, conclui-se que deverá ser feito um instrumento convocatório para dispensa de chamamento público, com fundamento no art. 30, VI da Lei nº 13.019/2014, a fim de credenciar todas as organizações da sociedade civil que cumprirem os requisitos, para posterior celebração das parcerias através de termos de colaboração.

Repise-se: a dispensa de chamamento público não afastará a aplicação das disposições contidas na Lei nº 13.019/2014. Pelo contrário, o edital de convocação para a seleção das entidades deverá estabelecer todos os requisitos previstos na Lei do Marco Regulatório.

Por derradeiro, importante mencionar que em se tratando das subvenções que estão em curso, há que se considerar a observância dos requisitos entabulados no art. 116 da Lei nº 8.666/93 ou no art. 184 da Lei nº 14.133/2021, a fim de assegurar a eficiência e a celebração dos convênios, até que sobrevenha a aplicação da Lei nº 13.019/2014.

d) Da documentação necessária para instrução processual

Com o desiderato de garantir uma boa instrução processual, de se destacar que determinados documentos são imprescindíveis para a adequação formal do feito à pretensão apresentada.

Desta feita, devem ser trazidos aos autos em momento anterior à lavratura do termo competente:

- Documentação da pessoa jurídica com a qual se pretenda contratar, em especial cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual e indicação do dirigente com poderes de representação, com a vinda da sua Identidade, CPF, número de telefone, endereço eletrônico (e-mail) e do ato legal que legitime tal representação;
- Os documentos necessários para prova da regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, na forma do inciso II do art. 34 Lei nº 13.019/2014;
- A comprovação da realização dos atos financeiro-orçamentários necessários para a concretização do termo administrativo, em especial a NAD, pré-empenho e empenho das despesas;

Observadas rigorosamente as orientações aqui traçadas, conclui-se ser juridicamente possível o prosseguimento do processo para fins de concretização da cessão pretendida, sem prejuízo de futuras complementações que se fizerem necessárias a bem do interesse público.

III - CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, apresento as seguintes conclusões e orientações:

i) na forma da Lei Nacional nº 4.320/1964, as subvenções sociais são despesas classificadas como transferências correntes, destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas com a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional por entidades privadas, sempre que a suplementação dos recursos privados se mostrar mais vantajosa, do ponto de vista econômico, à Administração Pública, do que a prestação direta dos serviços;

ii) na forma do art. 16 da Lei nº 4.320/1964, as subvenções sociais serão concedidas para 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, ou seja, a Administração, ao invés de prestar diretamente esses serviços, transfere recursos a uma entidade privada para que ela mantenha o atendimento à população;

iii) para a concessão de subvenção social, a entidade beneficiada deve possuir condições satisfatórias de funcionamento, na forma do art. 17 da Lei nº 4.320/1964, sendo certo que, em face do disposto no art. 74, inciso II, da CRFB/88, as entidades beneficiadas deverão prestar contas das subvenções recebidas, bem como da aplicação dos recursos, nos termos do plano de trabalho aprovado;

iv) a concessão de subvenção social fica condicionada à existência de convênio entre a instituição e o Município, no qual serão estabelecidas as obrigações e as responsabilidades das partes;

v) as entidades que receberem subvenções sociais deverão apresentar, anualmente, para recebimento de qualquer nova contribuição, relatório de suas atividades no ano anterior, incluindo o balanço geral de suas contas, prestação de contas no montante recebido a título de subvenção social e declaração do órgão de fiscalização de que a entidade cumpriu todos os compromissos decorrentes da concessão, bem como de que prestou as informações que lhe foram solicitadas;

vi) o art. 5º, parágrafo único, da Lei Municipal nº 3.547/2007, estabelece que a subvenção deve se limitar em até 49% (quarenta e nove por cento) das despesas apresentadas pela entidade, sendo vedada a concessão de subvenções em percentual superior ao estipulado por esta lei;

vii) o art. 26 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 impõe o preenchimento de 03 (três) requisitos para conferir suporte legal à concessão de subvenção, quais sejam: (a) ser autorizada em lei específica, ou seja, lei que aprove, em cada caso, a destinação de recursos

às pessoas beneficiadas; *(b)* atender a outras condições previstas na LDO e *(c)* estar prevista em dotações da LOA ou em créditos adicionais;

viii) até que sobrevenha a aplicação do Marco Regulatório (Lei Federal nº 13.019/2014), o repasse do recurso à entidade privada encontra respaldo legal na Lei nº 4.320/64 e no *caput* do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, que prevê a inexigibilidade de licitação quando houver inviabilidade de competição;

ix) em momento oportuno, deverão ser anexados aos autos: *a)* a documentação da pessoa jurídica com a qual se pretenda contratar, em especial cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual e indicação do dirigente com poderes de representação, com a vinda da sua Identidade, CPF, número de telefone, endereço eletrônico (e-mail) e do ato legal que legitime tal representação, *b)* os documentos necessários para prova da regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, na forma do inciso II do art. 34 Lei nº 13.019/2014 e *c)* a comprovação da realização dos atos financeiro-orçamentários necessários para a concretização do termo administrativo, em especial a NAD, pré-empenho e empenho das despesas;

x) observadas rigorosamente as orientações aqui traçadas, conclui-se ser juridicamente possível o prosseguimento do processo para fins de concessão de subvenção à entidade requerente, sem prejuízo de futuras complementações que se fizerem necessárias a bem do interesse público.

Por derradeiro, autorizo aos agentes públicos vinculados a Subprocuradoria de Processos Administrativos a utilizar tal parecer como modelo referencial, anexando-o aos processos administrativos que guardam relação com a manifestação aqui exarada, sendo certo que tal orientação poderá, a qualquer tempo, ser revista pelo Subprocurador de Processos Administrativos ou pelo Procurador-Geral do Município, diante de nova compreensão jurídica acerca da matéria.

Ademais, poderá a Secretaria interessada, após indicação precisa de questão não abordada no presente parecer, remeter os autos a este órgão de assessoramento jurídico para fins de complementação da orientação.

É como opina a Subprocuradoria de Processos Administrativos.

Nova Friburgo, na data da juntada aos autos.

Carlos Eduardo Vila Nova da Veiga
Subprocurador de Processos Administrativos
Matrícula: 63.347