



## Solicitação de Esclarecimentos ao IGAM sobre o PLO nº 174/2025

Assunto: Consulta técnica – PLO nº 174/2025 (Autoriza parcerias/termos de fomento)

Interessada: Vereadora Stella Luzardo Alves

Destinatário: IGAM – Instituto Gamma de Assessoria a Órgãos Públicos

Prezados,

Encaminho para **análise ampla** deste instituto, **sob o ponto de vista da legalidade**, do Projeto de Lei nº 174/2025 e emenda nº 75, que visa autorizar o Município a firmar parcerias, termos de fomento, colaboração e subvenções com 31 entidades locais, nos termos da Lei Federal nº 13.019/2014 (MROSC).

### **Especificamente, requer-se análise sobre os seguintes tópicos:**

#### **1- INCLUSÃO DE SUBVENÇÕES NO MESMO DISPOSITIVO QUE AUTORIZA TERMOS DE FOMENTO/COLABORAÇÃO (MISTURA DE REGIMES JURÍDICOS DISTINTOS).**

Considerando o teor dos artigos. 1º e 2º do PLO nº 174/2025, incluem subvenções sociais dentro do conjunto de parcerias regidas pela Lei Federal nº 13.019/2014, dispondo que “as parcerias, termos de fomento, termos de colaboração e **subvenções** [...] poderão ser firmados anualmente”, solicita-se a este Instituto a análise específica da regularidade jurídica dessa combinação.

Tal preocupação decorre da constatação de que subvenção não é parceria, não está abrangida pelo MROSC e possui regime próprio, com exigências específicas.

A Lei 13.019 não regula subvenções, tratando exclusivamente de termos de fomento, colaboração e acordos de cooperação.

Essa separação, além de decorrer da legislação federal, é reforçada de forma explícita pelo Decreto Municipal nº 430/2018, (doc. anexo) que regulamenta o MROSC em Uruguaiana. O art. 4º é categórico:



“Art. 4º – Não constituem parceria, para fins do disposto neste Decreto:  
II – subvenções sociais.”

Portanto, s.m.j., subvenção **não pode** ser tratada como parceria, nem acomodada no mesmo regime jurídico dos termos de fomento e colaboração, sob pena de violação direta ao decreto municipal e às normas federais de direito financeiro.

Do mesmo modo, entendemos que **não é juridicamente admissível** conceder autorização genérica para subvenções sem a estrita observância da Lei nº 4.320/1964 e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

## **2. DA AUTORIZAÇÃO GENÉRICA E INDISTINTA CONFERIDA PELO PL 174/2025 E SEUS EFEITOS SOBRE O CONTROLE LEGISLATIVO**

Importa destacar que a autorização conferida pelo PL 174/2025 possui caráter **amplo e indiferenciado**, aplicando-se **a todas as hipóteses previstas no projeto**, sem qualquer distinção entre modalidades, finalidades ou requisitos legais. O art. 1º autoriza, de forma genérica, a celebração de termos de fomento, colaboração e subvenções com 31 entidades distintas; o art. 2º, por sua vez, repete essa generalidade ao afirmar que tais instrumentos “poderão ser firmados anualmente”, sem critérios individualizados, sem exigência de plano de trabalho prévio e sem avaliação legislativa caso a caso.

Desse modo, a autorização legislativa torna-se **global e não condicionada**, permitindo que o Executivo celebre quaisquer dos instrumentos previstos — inclusive subvenções, embora regidas por regime jurídico diverso — **quando, como e quanto entender**, sem parâmetros objetivos e sem prévio controle do Poder Legislativo. Tal amplitude afasta-se do modelo clássico de controle orçamentário previsto na Lei nº 4.320/1964, na Lei de Responsabilidade Fiscal e no decreto municipal que regulamenta o MROSC, além de comprometer a necessária individualização dos requisitos legais para cada entidade e para cada modalidade de repasse.



## **2- ANÁLISE COM BASE EM NO PARECER JURÍDICO ANEXO, APLICÁVEL AO CASO, *MUTATIS MUTANDIS*. (PARECER N° 129/2019 – APAE)**

O parecer anexo esclarece que, apesar de o inciso II do art. 31 da Lei 13.019/2014 prever a inexigibilidade do chamamento público quando a organização da sociedade civil estiver expressamente identificada em lei autorizadora, tal autorização não é automática: **exige o cumprimento prévio das providências legais do art. 35** ou, **quando cabível, a demonstração concreta dos motivos que caracterizam a hipótese de inexigibilidade, conforme o próprio art. 31.**

No caso do PL 174, contudo, não há nenhuma documentação ou justificativa que fundamente essa pretendida inexigibilidade, em afronta ao art. 32 da Lei 13.019/2014, que condiciona a dispensa do chamamento à apresentação de razões técnicas e materiais que a sustentem. Sem essas justificativas e sem a comprovação das exigências legais, a autorização legislativa tornar-se-ia juridicamente insegura e sujeita à ilegalidade.

O parecer analisado refere-se a uma legislação que tratava exclusivamente de uma única entidade. Já o **PL 174/2025 apresenta situação completamente distinta**, pois **lista 31 (trinta e uma) entidades**, cada uma com natureza, objeto, finalidades e necessidades diversas e sem qualquer documentação ou justificativa para a inexigibilidade de chamamento público.

Segue abaixo transcrito o excerto do parecer análogo n° 129/2019:

### *2.3. Da aparente pretensão de se tornar inexigível o chamamento público*

*De outra banda, cabe esclarecer que, se não realizada a sugerida diligência, e eventualmente aprovado o presente Projeto de Lei, abrir-se-á a possibilidade de o Chefe do Poder Executivo contratar diretamente a mencionada entidade. Isto porque, existindo autorização legal para se firmar o Termo de Fomento, o chamamento público acabará por ser considerado inexigível, nos termos do artigo 31, inciso II, da Lei Federal n. 13.019/2014, in verbis:*



“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 4 de maio de 2000.”

*Anote-se que, muito embora a LOM n. 1.119/1990 (artigo 13, inciso XIV) disponha que cabe à Câmara Municipal autorizar convênios com entidades, tenho que a efetiva autorização pressupõe a demonstração sobre a efetiva observância às normas infraconstitucionais (em especial da Lei Federal n. 13.019/2014), não podendo tal autorização, ademais, e salvo melhor juízo, servir de escusa para se dispensar o chamamento público.*

*A meu ver, deve-se efetivar os princípios da isonomia, transparência, moralidade, eficiência etc., assegurando-se a todas as entidades interessadas o direito de, em igualdade de condições com as demais, firmar Termo de Fomento com a administração pública.*



*Convém esclarecer que não se está a afirmar que a Prefeitura de Várzea Paulista não pode firmar termo de fomento com a APAE. O que se está a dizer é, tão somente, que a autorização deve ser precedida da adoção das providências legais exigidas (artigo 35) ou, se o caso, comprovação de que se trata de hipótese de inexigibilidade prevista no artigo 31, da Lei Federal n. 13.019/2014, sob pena de ilegalidade da autorização eventualmente concedida por este Legislativo.*

*A propósito, ainda que se admita que o presente pedido de autorização tenha por escopo justamente tornar inexigível o chamamento público, há de se destacar a inexistência de qualquer justificativa para tanto, tal como exige expressamente o artigo 32, da Lei Federal n. 13.019/2014.*

*Destarte, e despeito da constitucionalidade formal e material da proposição, tenho que a autorização pretendida não demonstra a efetiva observância aos termos da Lei Federal n. 13.019/2014, sobretudo das disposições inseridas nos artigos 31 e 35.*

### **3. CONCLUSÃO**

*Ante o exposto, nada obstante a constitucionalidade formal e material da proposição, tenho que a admissão e, se o caso, eventual aprovação devem ser precedidas da efetiva demonstração, pelo Chefe do Executivo, de que as providências exigidas pelos artigos 31, 32 e 35, da Lei Federal n. 13.019/2014, foram devidamente adotadas, motivo pelo qual recomendo diligências junto à Prefeitura Municipal.*



Diante do exposto, requeremos que este Instituto se manifeste de forma expressa e conclusiva sobre a regularidade jurídica do PLO nº 174/2025 e da Emenda nº 75, especialmente quanto à possibilidade — ou não — de o Legislativo autorizar parcerias e repasses a 31 entidades **sem apresentação prévia** das justificativas de inexigibilidade e da documentação mínima exigida pelos arts. 31, 32 e 35 da Lei nº 13.019/2014, bem como sem a separação do regime jurídico das subvenções.

Solicitamos, ainda, orientação técnica objetiva acerca das diligências que devem ser exigidas do Poder Executivo para que eventual autorização legislativa não incorra em ilegalidade, nem configure dispensa indevida do chamamento público ou esvaziamento do controle prévio do Poder Legislativo.

Ficamos à disposição para encaminhar quaisquer documentos adicionais que este Instituto julgar necessários.

Uruguaiana, 17 de novembro de 2025

**Ver. Stella Luzardo Alves**

**Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e redação**

**Acompanham a presente, em íntegra, os seguintes documentos:**

- **Projeto de Lei nº 174/2025;**
- **Emenda nº 75;**
- **Parecer nº 129/2019 (APAE);**
- **Decreto nº 430/2018**
- **Lei Orgânica do Município de Uruguaiana.**