

Porto Alegre, 3 de fevereiro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 2.826/2025.

I. O Poder Legislativo do Município de Três Passos solicita orientação acerca do Projeto de Lei nº 3, de 2025, de origem do Poder Executivo, que visa autorizar o Poder Executivo a firmar Termo de Fomento e Repassar Recurso Financeiro a Associação de pais e amigos dos excepcionais – APAE.

II. Observe-se que, na análise do atual contexto no ordenamento jurídico, os repasses financeiros basicamente obedecem às regras de convênios da Lei nº 14.133, de 2021, (art. 184), a Lei nº 13.019, de 2014 e, ainda, a Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), conforme o caso.

Contudo, também é necessário analisar que, com o advento desse marco regulatório, diversos são os instrumentos que a administração poderá firmar com entidades, de acordo com a lei a ser aplicada e com o objeto, dentre eles, pode-se ter: Convênios, Termo de Cooperação Técnica, Contratos, Termo de Parceria, Contrato de Gestão, Termo de Compromisso Cultural, Termo de Fomento, Termo de Colaboração, Acordo de Cooperação, entre outros que possam advir de legislações específicas, conforme cada caso.

Sobre este tema o IGAM elaborou o seguinte texto em seus Informativos: “As parcerias instituídas pela Lei nº 13.019, de 31 de julho, com as Organizações da Sociedade Civil e importantes distinções terminológicas para devido enquadramento.”¹.

Especificamente com relação a APAE, em regra, seu enquadramento se atrela à Lei nº 13.019, de 2014, pois verifica-se um leque abrangente, vez que se adequa ao disposto na alínea “a” do inciso “I” do art. 2º da Lei mencionada. Sua diversidade na atuação nas áreas de assistência social, educação, saúde, prevenção, trabalho, profissionalização, defesa e garantia de direitos, esporte, cultura, lazer, estudo, pesquisa, entre outros, tendo por missão promover e articular ações de defesa de direitos e prevenção, orientações, prestação de serviços, apoio à família, direcionadas à melhoria da qualidade de vida da pessoa com deficiência e à construção de uma sociedade justa e solidária, faz desta entidade uma referência para os objetivos da Lei nº 13.019, de 2014.

No caso da Lei nº 13.019, de 2014², tem-se: Termo de Fomento, Termo de

¹ Disponível em: <http://www.igam.com.br/upload/intranet/produtos/TEXTO%20RITA%20DE%20CA%C2%B4SSIA%20-%20As%20parcerias%20institui%C2%B4das%20pela%20Lei%20n%C2%BA%2013.pdf>

² 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

Colaboração, Acordo de Cooperação.

Termo de Fomento, nos termos do art.2º é o “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”.

A Apae poderá também contemplar convênio se o objeto for saúde complementar SUS, mas na maioria das suas hipóteses de atuação será parceria pela Lei nº 13.019, de 2014. No entanto, para se configurar a parceria, importa que o objeto do termo de fomento ou de colaboração ou de acordo de cooperação se encontre previsto na Lei nº 13.019, de 2014, bem como nas finalidades estatutárias da OSC, e que se verifique a mútua cooperação no plano de trabalho.

Ao se tratar de parceria pela Lei nº 13.019, de 2014, muito comum no caso da Apae a dispensa ou inexigibilidade de chamamento público, com base no atendimento aos arts. 30 e 31 da Lei, devendo ser publicado no mesmo dia o extrato de sua justificativa, conforme o art. 32, para ter validade.

Apenas estes dispositivos não exigem o chamamento público. Deve-se seguir todos os demais critérios da Lei nº 13.019, de 2014.

Atentando-se ao disposto no art. 32 da Lei nº 13.019, de 2014:

Art. 32. Nas hipóteses dos arts. 30 e 31 desta Lei, a **ausência de realização de chamamento público será justificada pelo administrador público.** [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

§ 1º Sob pena de nulidade do ato de formalização de parceria prevista nesta Lei, o extrato da justificativa previsto no **caput** deverá ser publicado, na mesma data em que for efetivado, no sítio oficial da administração pública na internet e, eventualmente, a critério do administrador público, também no meio oficial de publicidade da administração pública. [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

§ 2º Admite-se a impugnação à justificativa, apresentada no prazo de cinco dias a contar de sua publicação, cujo teor deve ser analisado pelo administrador público responsável em até cinco dias da data do respectivo protocolo. [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

§ 3º Havendo fundamento na impugnação, será revogado o ato que declarou a dispensa ou considerou inexigível o chamamento público, e será imediatamente iniciado o procedimento para a realização do chamamento público, conforme o caso.

§ 4º A dispensa e a inexigibilidade de chamamento público, bem como o disposto

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; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

no art. 29, não afastam a aplicação dos demais dispositivos desta Lei. (Grifou-se).

Ainda existem outras leis que impactam no processo, como, por exemplo, a necessidade de lei autorizativa da Câmara, que não decorre propriamente da Lei nº 13.019, de 2014, ou das demais leis mencionadas, mas a finalidade de buscar autorização do Poder Legislativo é para repasse de recursos a entidades em virtude do disposto no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo a proposição apenas buscar a autorização para o repasse.

Quando a temática referir média e alta complexidade SUS, tem-se por *praxe* a utilização de convênio. Isso porque o novo marco não afasta a existência de convênio, apenas deixa claro os casos de enquadramento.

A Lei nº 13.019, de 2014, destaca os casos de aplicação de convênio, como se vislumbra da hipótese prevista no inciso IV do art. 3º c/c arts. 84 e 84 A:

Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei:
(...)

IV - aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal; (Grifou-se).

Nesse sentido, cabe mencionar que o instrumento “Convênio” somente poderá ser utilizado quando o Município firmar convênio com outros entes da Federação ou ainda **com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos para o atendimento à saúde da população de forma complementar**, nos termos dos arts. 84 e 84 – A, ambos da Lei nº 13.019, de 2014:

Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Parágrafo único. *São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios:*

I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas;
II - decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º.

Art. 84-A. A partir da vigência desta Lei, somente serão celebrados convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84. (Grifou-se)

Deste modo, cumpre realizar a análise do disposto no § 1º do art. 199 da Constituição Federal:

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º As instituições privadas poderão participar de forma **complementar do sistema único de saúde**, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou **convênio**, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos. (Grifou-se).

A saúde complementar tem relação com iniciativa privada complementando na área da saúde pública, atuando no Sistema Único de Saúde (SUS), por meio de contrato ou

convênio. Neste caso, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos possuem preferência (§1º do art. 199 da CF). Compreende-se esta atuação em virtude de não se ter, no Brasil, ainda, condições de ser atendido todo o serviço, o atendimento universal à população, somente pela administração pública.

Deste modo, se vislumbra hipótese de parceria pela Lei nº 13.019, de 31 de julho, de 2014, caso se trate de assistência social e educação, e de convênio, caso tenha o recorte em saúde complementar SUS, de acordo com o constante do § 1º do art. 199 da Constituição Federal. Poderá incidir em duas hipóteses tendo instrumentos distintos, regidos por leis distintas. Alguns juristas defendem que sendo a Lei nº 13.019, de 2014, mais rígida, não há obstáculos para que se proceda parceria em saúde complementar SUS com seus critérios, porém não se cuida de opinião predominante no momento. Desta forma adota-se para saúde complementar SUS convênio

No caso em tela, o objeto deve ser na área educacional, portanto se trata de parceria pela Lei nº 13.019

O plano de trabalho precisa estar conforme art. 22 da Lei nº 13.019, de 2014:

Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

III. Realizadas as referências acima, é preciso ajuste no texto projetado, com relação ao total da parceria, pois da forma posta o valor será repassado a cada mês. Assim, é preciso constar o total do repasse. Também é preciso ver todos os demais requisitos da Lei nº 13.019, o que é objeto de fiscalização pela Câmara.

IV. Diante do exposto, conclui-se que a necessidade de lei autorizativa da Câmara decorre do art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo a proposição passar pelo devido processo legislativo em todas suas fases e atendendo aos seus princípios. Apenas é preciso

verificar se o valor constante é multiplicável por 12 parcelas, deve ser referido o valor total.

Ainda, para realização de tais repasses as entidades precisam atender aos demais requisitos exigidos na Lei nº 13.019, de 2014, inclusive o plano de trabalho (art. 22) e a documentação da entidade, bem como as normas da política setorial.

Todas as despesas devem constar das leis orçamentárias, sendo objeto de conferência pela comissão competente.

O IGAM permanece à disposição.



Rita de Cássia Oliveira
OAB/RS 42.721
Consultora do IGAM