

Senhora Diretora,

Em atenção ao Despacho datado de 17/06/2024, que encaminha mensagem eletrônica da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina a este Tribunal de Contas, apresentando o Projeto de Lei nº 0131/2024 que institui a política estadual de compartilhamento de bens públicos móveis, denominada "ajuda mútua, terceiro setor" (E-mail 0279914), **alerta este Órgão de Controle Externo a possibilidade de inconstitucionalidade e afronta aos preceitos da Lei (nacional) n.º 13.019/2014, quando das transferências de propriedade às entidades sem fins lucrativos.**

Em consulta à tramitação legislativa da referida propositura, constatou-se que o Deputado Estadual Senhor Napoleão Bernardes apresentou o Projeto de Lei n.º 0131/2024, 04/04/2024, nos seguintes termos:

Art. 1º Fica instituída a política estadual de compartilhamento de bens públicos móveis com as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, legalmente declaradas de utilidade pública estadual, denominada "ajuda mútua, terceiro setor".

Art. 2º É permitida a cessão de uso não onerosa, com prazo determinado, de bem público móvel de propriedade das pessoas jurídicas de direito público sediadas no estado de Santa Catarina, em favor das pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, legalmente declaradas de utilidade pública estadual.

§ 1º Para ser beneficiada pelo compartilhamento de que trata o caput a pessoa jurídica de direito privado deverá apresentar certidão de utilidade pública estadual válida, nos termos do art. 8º da Lei n. 18.269, de 2021.

§ 2º A cessão do bem público no formato que compreende o caput poderá ser realizada a qualquer tempo, por termo previamente celebrado, que exija no mínimo:

I – cláusula de reversão;

II – responsabilidade civil exclusiva da pessoa jurídica de direito privado, especialmente quanto à reparação por eventual dano ou perda;

III – obrigações no exercício do direito de uso, especialmente forma de utilização do patrimônio público;

IV – finalidade que atenda o interesse público;

V – prazo e finalidade determinados;

VI – penalidades; e

VII – prestação de contas.

§ 3º Caberá ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina elaborar normativa que estabeleça padrões e especificidades técnicas para concretização do termo a que se refere o § 2º deste artigo.

Art. 4º A cessão de uso não onerosa e temporária de que versa esta lei deverá seguir ordem de prioridade com base na finalidade da pessoa jurídica de direito privado, que atenda respectivamente as atividades relacionadas a:

I – saúde;

II – educação;

III – esporte e cultura; e

IV – demais áreas de interesse público.

Art. 5º O ente público fica autorizado a cadastrar e habilitar pessoa indicada pela entidade de utilidade pública para operar, conduzir, dirigir e/ou pilotar o bem público móvel cedido nos termos desta lei.

Parágrafo único. O cadastro e a habilitação a que se refere o caput não dispensa outros requisitos legais.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Portanto, da leitura desta proposta, constata-se **que pretende o Poder Legislativo Catarinense editar norma sobre o compartilhamento de bens públicos com entidades de direito privado sem fins lucrativos declaradas de utilidade pública.**

Ocorre que **referida pretensão já é objeto da Lei (nacional) n. 13.019/2014, que estabeleceu o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC),** como se discorrerá adiante.

Importa dizer que a União, para alcançar a padronização procedimental e a consecução das finalidades públicas, no uso de competência privativa para legislar sobre as normas gerais sobre contratos em sentido amplo, incluídos os instrumentos de parceria do Poder Público, consoante o inc. XXVII do art. 22 da Constituição Federal, estabeleceu a citada lei nacional. E se tratando de norma geral, o novo Marco das parcerias deve ser aplicado pelos Estados e Municípios brasileiros e as normas específicas editadas por tais entes, para atender suas especificidades, serão válidas naquilo que não contrariarem a regra geral.

Pois bem, o MROSC normatiza as parcerias entre entidades governamentais e Organizações da Sociedade Civil (OSCs), consolidando de modo expressivo as parcerias público-sociais no Brasil, disciplinando com maior precisão todas as etapas do vínculo de parceria, com a redução da discricionariedade e do voluntarismo dos gestores públicos ao longo da relação de fomento, cujas contrapartidas devidas pelas entidades fomentadas historicamente se mostraram inespecíficas, consistindo, o incentivo, em verdadeira doação pública, quase sempre sem controle detalhado da aplicação efetiva dos recursos e bens concedidos.

Na contramão desta prática tradicional, o MROSC estimula a gestão pública democrática nas diferentes esferas de governo e valoriza as OSCs como parceiras do Estado na garantia e na efetivação de direitos, tendo como prerrogativa:

Art. 1º (...) 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 termo de fomento ou em acordos de cooperação" (g.n.)

A partir da edição normativa, as transferências de recursos e bens públicos para as OSCs devem observar o interesse público e recíproco e pautar-se pelas regras gerais, determinadas pela legislação nacional e pela regulamentação local específica, nos termos dos entendimentos vinculantes deste Tribunal de Contas traçados no Prejulgado 2188 (com destaque para os itens 1, 1.3 e 3):

**Prejulgado:2188 (Reformado)**

1. A Lei n. 13.019/2014 estabelece normas gerais para as parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (OSC), em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público, as quais deverão ser atendidas pelo Estado e Municípios.

[...]

1.3. A incidência da Lei (federal) n. 13.019/2014 não é definida pela classificação da despesa formulada no art. 12 da Lei (federal) n. 4.320/1964, no entanto, devem ser observadas rigorosamente as permissões e vedações de despesas que constam do seu texto, especialmente as dos arts. 45 e 46.

[...]

3. O Estado e os Municípios deverão atender aos preceitos gerais da Lei n. 13.019/2014, inclusive quanto aos critérios para celebração de termo de colaboração e fomento, vedada a criação de novas modalidades de parceria ou a combinação daquelas já existentes, que reduzam os critérios capitulados na Lei (federal) n. 13.019/2014. É assegurada aos Estados e Municípios competência legislativa para editar normas suplementares, bem como leis específicas que autorizem o repasse de valor específico à entidade eleita para o atendimento de objeto considerado pelo poder público de caráter essencial nas áreas de assistência social, médica, educacional e cultural.

Até porque, considerando a ampla agenda voltada ao aperfeiçoamento do ambiente jurídico e institucional das relações de parceria entre as OSCs e a Administração Pública trazida pelo MROSC, não tem sentido prosseguir sem que seja regulamentada importante parcela dos repasses financeiros e de bens governamentais ao Terceiro Setor.

Salvo exceções da própria norma (art. 3º), no que tocam os convênios e contratos para execução de ações complementares aos serviços do Sistema Único de Saúde – SUS, os contratos de gestão com organizações sociais (OS), os termos de parceria com organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), os termos de compromisso cultural, os acordos de cooperação internacional, os convênios para transferência de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE para o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência – PAED, para o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, e para o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, o pagamento de taxas associativas e as parcerias com os serviços sociais autônomos (sistema S), **todas as demais relações de parcerias com as OSCs, a exemplo dos habituais repasses e cessões de bens a Apaes, creches, escolas comunitárias, asilos, orfanatos, centros culturais, dentre outros, observarão o MROSC**, sendo formalizadas por três tipos de ajustes: termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação, a depender da situação encontrada, veja-se:

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

[...]

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; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

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; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

**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; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)** (g.n.)

Da leitura dos tipos de instrumentos vigentes, conclui-se que o Projeto de Lei da “ajuda mútua, terceiro setor” se amolda ao acordo de cooperação, acima grifado, em que não há o repasse financeiro de recursos, uma vez que trata do compartilhamento de bens públicos com entidades de direito privado sem fins lucrativos declaradas de utilidade pública.

A fim de selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria, a Lei Nacional, estabeleceu a necessidade de realização de prévio chamamento público, que, todavia, dirige-se aos instrumentos que envolvem transferência aportes financeiros (em regra), isto é, aos termos de colaboração e de fomento, e aos **acordos de cooperação, nos casos em que há o compartilhamento de recurso patrimonial com organizações da sociedade civil para identificação das entidades interessadas no bem**, justamente o núcleo do Projeto de Lei nº 0131/2024, veja-se:

Art. 24. Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

[...]

Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, **em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial**, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei. (g.n.)

Neste sentido também dispõe o Prejulgado 2321 desta Corte de Contas:

Prejulgado:2321

1. As normas municipais que tratam de repasses de recursos a título de subvenções sociais e que contrariam a Lei n. 13.019/2014 devem ser revogadas.
2. De acordo com o art. 83 da Lei n. 13.019/2014, as parcerias existentes no momento da sua entrada em vigor devem ser regidas pela legislação vigente ao tempo de sua celebração, aplicando-se as novas regras de forma subsidiária e nos casos em que for cabível, desde que proporcionem benefícios no que tange ao alcance do objeto da parceria firmada entre o Poder Público e a entidade privada:
  - 2.1. As referidas parcerias poderão ser prorrogadas de ofício, no caso de atraso na liberação de recursos por parte da administração pública, por período equivalente ao atraso (art. 83, §1º);
  - 2.2. As parcerias firmadas por prazo indeterminado antes da data de entrada em vigor da Lei n. 13.019/2014 ou prorrogáveis por período superior ao inicialmente estabelecido, deverão, no prazo de até um ano após a data da entrada em vigor da Lei n. 13.019/2014, ser substituídas pelos instrumentos previstos nos arts. 16 (termo de colaboração) ou 17 (termo de fomento) da referida lei, conforme o caso, ou ser objeto de rescisão unilateral pela administração pública (art. 83, §2º, I e II);
  - 2.3. **A transferência de máquinas e equipamentos do município para associação municipal deve ocorrer por meio de acordo de cooperação de permissão de uso, cabendo o chamamento público previsto na Lei n. 13.019/14, haja vista a previsão contida no art. 29, exigindo-o quando o objeto do acordo de cooperação envolver compartilhamento de recurso patrimonial, salvo nos casos de hipótese de dispensa e inexigibilidade previstos nos arts. 30 e 31 da referida lei.** (g.n.)

Portanto, não há margem à evasão por parte do poder público concessor no cumprimento das exigências previstas na legislação.

Feita a seleção da entidade, os termos de ajuste devem ser detalhados e conter informações sobre o objeto da parceria, as responsabilidades de cada parte, as metas a serem alcançadas e os recursos envolvidos. Essa formalização traz mais segurança jurídica para as partes envolvidas e permite um melhor acompanhamento e fiscalização das ações, com destaque especial para em especial requisito trazidos nos arts. 2º, 22, 33 e 58 a 67 da Lei Nacional n.º 13.019/2014, prevendo o instrumento de formalização das parcerias, os requisitos técnicos e finalísticos a serem atendidos por uma organização da sociedade civil, a necessária elaboração de projeto e plano de trabalho demonstrando claramente as políticas públicas que se deseja alcançar, o acompanhamento contínuo e saneador da execução dos projetos, a fiscalização dos ajustes celebrados, e a consequente apreciação técnica das prestações de contas apresentadas, quando exigidas.

Cumprir registrar que o Decreto Estadual n.º 1196/2017 detalha as regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a Administração Pública Estadual e as organizações da sociedade civil (OSC), regulamentando o tratado na Lei Nacional nº 13.019/2014. Por sua vez, os entes municipais possuem regulamentação local a respeito do tema.

Tecido o cenário, passa-se aos pontos de maior preocupação desta Unidade Técnica.

Relendo o Projeto de Lei n.º 0131/2024, 04/04/2024 **verifica-se afronta direta à competência privativa da União, nos termos do inc. XXVII do art. 22 da Constituição Federal, uma vez que a legislação da União não demonstra lacunas em relação à temática, a fim de fundamentar a atuação suplementar do Poder Legislativo Estadual.** Portanto, não havendo espaço para que o Estado refletidamente ultrapasse competência legislativa da União.

Além do que, mostra-se **verdadeira mitigação da Lei Nacional n.º 13.019/2014**, uma vez que a mera cessão de bens a entidade pela simples declaração de sua utilidade pública, não é admitida pela norma que rege a matéria, que exige a plena demonstração dos interesses da coletividade, por meio da observância de requisitos formais para concessão de bem público a terceiros.

Assim, entende-se que a proposta contida no Projeto de Lei n.º 0131/2024 possui potencial de inconstitucionalidade, medida que vulnerabiliza o Patrimônio do Estado de Santa Catarina e uma involução nos mecanismos de controle trazidos pela Lei Nacional n.º 13.019/2014, por dispensar etapas essenciais a estes compartimentos de bens e não disponibilizar instrumentos imprescindíveis à fiscalização, **obstaculizando a transparência e o controle social.**

**Gabriela Tomaz Siega**  
Coordenadora de Controle



Documento assinado eletronicamente por **Gabriela Tomaz Siega, Coordenadora de Controle**, em 02/07/2024, às 15:36, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.tce.sc.gov.br/sei/validador> informando o código verificador **0301727** e o código CRC **58821330**.