



**CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000  
Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

## PARECER JURÍDICO

### Projetos de Lei n.º 143/2025 e n.º 145/2025

Interessado: Mesa da Câmara Municipal de Conceição do Castelo

Assunto: Repasse de recursos à APAE – análise de legalidade, constitucionalidade, identidade de objetos e conformidade com a Lei 14.133/2021, Lei 13.019/2014, Lei 4.320/1964, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Municipal n.º 2.677/2024 (LDO) e Lei Orgânica Municipal.

Procurador: Dioggo Bortolini Viganor – Procurador da Câmara Municipal de Conceição do Castelo/ES

### I – RELATÓRIO

Foram encaminhados a esta Procuradoria os Projetos de Lei n.º 143/2025 e n.º 145/2025, ambos de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, que:

- autorizam o Poder Executivo a firmar Termo de Colaboração com a APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Conceição do Castelo-ES,
- por dispensa de chamamento público, com fundamento no art. 30, VI, da Lei 13.019/2014,
- para repasse do valor total de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais),
- “a serem repassados de acordo com o Plano de Trabalho proposto pela referida Associação”,
- com a finalidade de “dar continuidade aos atendimentos de assistência social aos usuários da APAE de Conceição do Castelo” (art. 2º de ambos os projetos).

O art. 3º dos dois PLs estabelece que:

- “As despesas decorrentes da presente lei correrão por conta das dotações próprias constantes do vigente orçamento oriundas de emenda parlamentar”.

Há, ainda, cláusulas de minuta de Termo de Colaboração anexas, com descrição de objeto, obrigações da contratada e regras de prestação de contas.

Constam, por outro lado, a Lei Municipal n.º 2.677/2024 (LDO 2025) e os arts. 45 e 46 da Lei Orgânica Municipal, que tratam da competência da Câmara para autorizar auxílios, subvenções e convênios.

Visa o parecer:

1. sobre a legalidade, constitucionalidade ou não legalidade e não constitucionalidade dos PLs 143/2025 e 145/2025;
2. sobre eventual identidade de objetos entre eles e o que os diferencia;



3. sobre a adequação dos projetos à Lei 14.133/2021, Lei 13.019/2014, Lei 4.320/1964, Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), Lei Municipal n.º 2.677/2024 e Lei Orgânica Municipal;
4. indicação dos tópicos em que não há atendimento a tais normas;
5. sugestão, ao final, de expedição de ofícios ao TCU, TCE-ES, MPES, Controle Interno e Prefeito Municipal, para auditoria dos repasses à APAE nos últimos 5 anos, inclusive quanto à identidade de objetos.

É o relatório.

---

## II – COMPETÊNCIA E INICIATIVA (LEI ORGÂNICA MUNICIPAL)

A Lei Orgânica Municipal evidencia:

- Art. 45 – Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município e especialmente:
  - V – autorizar a concessão de auxílios e subvenções;
  - XIII – aprovar o plano diretor de desenvolvimento integrado;
  - XIV – autorizar convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros municípios.
- Art. 46 – Compete privativamente à Câmara Municipal exercer, dentre outras, as seguintes atribuições:
  - XI – autorizar ou aprovar acordos, convênios ou contratos com entidades públicas e privadas, que resultem obrigações ao Município, ou encargos ao seu patrimônio, não estabelecidos na lei orçamentária.

Desses dispositivos resulta:

- a matéria – autorização de convênio/termo de colaboração e concessão de auxílio/subvenção à APAE – está claramente dentro da competência municipal e exige lei em sentido formal, aprovada pela Câmara;
- a iniciativa do Prefeito é legítima, pois versa sobre relação jurídico-administrativa e financeira do Executivo, não se tratando de matéria de iniciativa privativa do Legislativo.

Conclusão: não há inconstitucionalidade formal quanto à competência e à iniciativa dos Projetos de Lei n.º 143/2025 e 145/2025.

---

## III – IDENTIDADE DE OBJETOS ENTRE OS PLs 143/2025 E 145/2025

### 1. Conteúdo dos Projetos

Comparação objetiva dos textos:

- Mesma beneficiária: APAE – Associação de Pais e Amigos dos Expcionais de Conceição do Castelo-ES;



Mesmo valor: R\$ 100.000,00.  
Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade>  
com o Identificador 32003400310032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente  
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

- Mesma base legal: art. 30, VI, da Lei 13.019/2014 (dispensa de chamamento público);
- Mesma finalidade: “dar continuidade aos atendimentos de assistência social aos usuários da APAE de Conceição do Castelo”;
- Mesma forma de execução: Termo de Colaboração, com Plano de Trabalho apresentado pela APAE;
- Mesma origem genérica dos recursos: “dotações próprias constantes do vigente orçamento oriundas de emenda parlamentar”;
- Mesma redação da justificativa e da minuta de Termo de Colaboração.

A única diferença constatável é formal: cada PL é vinculado a emenda parlamentar distinta e datas de tramitação diferentes (um de 26/11 e outro de 28/11, por exemplo).

## **2. Configuração de identidade de objeto**

Do ponto de vista jurídico-material:

- os dois projetos têm idêntico objeto (repasse de R\$ 100.000,00 para continuidade dos mesmos atendimentos de assistência social aos usuários da APAE, mediante o mesmo Termo de Colaboração e mesmo Plano de Trabalho);
- a mera distinção quanto ao parlamentar autor da emenda não cria objeto diverso – apenas indica fontes políticas de indicação, mas o gasto público e sua finalidade são exatamente os mesmos.

Portanto, há identidade de objeto entre os PLs 143/2025 e 145/2025.

## **3. Consequências**

A duplicidade de projetos com o mesmo objeto:

- gera risco de autorização em dobro para a mesma despesa, violando os princípios da economicidade, eficiência, clareza orçamentária e transparência (CF, art. 37; Lei 4.320/1964, arts. 2º, 5º e 12; LDO 2.677/2024, arts. 26, 31 e 32);
- dificulta o controle interno e externo, sobretudo para verificar se as metas do Plano de Trabalho foram executadas em duplicidade;
- pode ser interpretada como forma de fragmentar dotações e multiplicar instrumentos para a mesma finalidade, o que é reprovado pelo sistema de finanças públicas.

Em síntese: os Projetos de Lei n.º 143/2025 e 145/2025 apresentam identidade de objeto, diferenciando-se apenas quanto à emenda parlamentar que origina a dotação.

## **IV – CONFORMIDADE COM A LEI 4.320/1964 E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LC 101/2000)**

### **1. Lei 4.320/1964**

Esta lei exige, entre outros:

- discriminação da despesa (arts. 2º, 5º, 12 e 13);
- observância de classificação por categoria econômica, grupo de natureza da despesa, modalidade de aplicação, fonte de recursos etc.;
- ~~abertura de créditos adicionais apenas com indicação de recursos disponíveis (art. 43)~~



Nos PLs 143/2025 e 145/2025:

- o art. 3º apenas afirma que as despesas correrão por conta de “dotações próprias constantes do vigente orçamento oriundas de emenda parlamentar”, sem indicar:
  - unidade orçamentária;
  - programa, ação;
  - categoria econômica e grupo de despesa;
  - modalidade de aplicação;
  - fonte de recurso específica;
  - se haverá ou não crédito adicional.

Tal formulação é genérica demais para atender ao padrão de discriminação exigido pela Lei 4.320/1964.

## 2. Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

A LRF (arts. 16 e 17), reproduzida pela LDO 2.677/2024, art. 27, exige, para atos que criem ou aumentem despesa:

- estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos 2 seguintes;
- declaração do ordenador de que o aumento é compatível com a LDO e que há adequação orçamentária e financeira na LOA;
- demonstração de que a despesa não afetará as metas de resultado previstas na LDO.

Nos projetos:

- não há qualquer menção ou anexo de estimativa de impacto fiscal, memória de cálculo, nem de compatibilidade com metas fiscais;
- não se demonstra a compatibilidade com a reserva de contingência e limites de despesa fixados na LDO.

## 3. Conclusão – 4.320/1964 e LRF

Os PLs 143/2025 e 145/2025:

- não atendem plenamente à Lei 4.320/1964, pela falta de discriminação mínima da despesa e da fonte de recursos;
- não atendem às exigências da LRF, na medida em que não vêm instruídos com a estimativa de impacto orçamentário-financeiro e demonstração de compatibilidade com metas fiscais.

Tais vícios configuram ilegalidade em matéria de finanças públicas.

---

## V – CONFORMIDADE COM A LEI 13.019/2014 (MROSC) E LEI 14.133/2021

### 1. Lei 13.019/2014 – MROSC

Os projetos:



- corretamente identificam a relação como Termo de Colaboração com organização da sociedade civil;
- invocam o art. 30, VI, da Lei 13.019/2014, para justificar dispensa de chamamento público (hipótese de parceria decorrente de emenda parlamentar).

Contudo:

- o PL apenas presume a regularidade da dispensa, sem demonstrar, no processo administrativo, a adequada caracterização da hipótese legal e o atendimento aos demais requisitos do MROSC;
- não há, no corpo da lei, remissão expressa às demais exigências do MROSC, como:
  - qualificação da APAE como OSC apta (tempo de existência, experiência prévia, regularidade fiscal etc.);
  - apresentação, aprovação e vinculação de plano de trabalho detalhado (art. 22 e seguintes);
  - mecanismos de monitoramento e avaliação, para além da prestação de contas financeira.

A minuta de termo de colaboração anexada supre parcialmente essa lacuna, mas:

- nem o PL 143/2025 nem o PL 145/2025 condicionam expressamente o repasse à observância integral da Lei 13.019/2014 e do regulamento local.

## **2. Lei 14.133/2021 – art. 184**

A LDO n.º 2.677/2024, nos arts. 32, § 3º, e 33, exige que:

- transferências a entidades privadas sejam precedidas de plano de trabalho e convênio, “de acordo com o art. 184 da Lei n.º 14.133/2021”.

O art. 184 da Lei 14.133/2021, por sua vez, determina que convênios e instrumentos congêneres:

- contenham plano de trabalho com metas, resultados e cronograma de desembolso;
- prevejam responsabilidades, prestações de contas e mecanismos de controle.

Nos PLs 143/2025 e 145/2025:

- não há referência explícita ao art. 184 da Lei 14.133/2021;
- o plano de trabalho é mencionado genericamente, sem se exigir que atenda aos requisitos daquele dispositivo;
- a própria autorização legislativa permanece muito aberta, não explicitando metas, indicadores ou obrigações mínimas da parceria.

## **3. Conclusão – MROSC e Lei 14.133/2021**

Em síntese:

- Atendem parcialmente à Lei 13.019/2014, apenas quanto à forma (termo de colaboração) e ao fundamento da dispensa de chamamento público;



- Não atendem integralmente ao MROSC e ao art. 184 da Lei 14.133/2021, por não condicionarem de forma expressa a parceria ao cumprimento de todas as exigências (plano de trabalho detalhado, monitoramento, prestação de contas reforçada, etc.).

Tais deficiências reforçam a conclusão de ilegalidade e de potencial violação a princípios constitucionais (legalidade, impessoalidade, eficiência e transparência).

---

## VI – CONFORMIDADE COM A LEI MUNICIPAL N.º 2.677/2024 (LDO 2025)

Relevam, aqui, sobretudo:

- Art. 27 – exige que projetos de lei que impliquem aumento de despesa venham acompanhados das medidas dos arts. 16 e 17 da LRF (estimativa de impacto e adequação orçamentário-financeira);
- Art. 32 – disciplina concessão de subvenções e auxílios;
- Art. 32, § 3º – determina que despesas de transferência sejam precedidas de plano de trabalho e convênio, de acordo com o art. 184 da Lei 14.133/2021;
- Art. 32, §§ 1º, 2º e 6º – exigem regular funcionamento da entidade, regularidade de mandato de diretoria, fiscalização e observância ao MROSC;
- Art. 33 – reforça a exigência de plano de trabalho e convênio nas transferências às entidades do art. 32;
- Art. 44 – condiciona créditos suplementares e especiais ao regime da Lei 4.320/1964.

Nos PLs 143/2025 e 145/2025:

### 1. Art. 27 da LDO:

- não consta, na exposição de motivos, qualquer demonstração de impacto orçamentário-financeiro dos R\$ 100.000,00 (em cada PL, o que, na prática, significaria potencialmente R\$ 200.000,00 com o mesmo objeto);
- não há memória de cálculo, nem declaração expressa de que a despesa é compatível com LDO, PPA e LOA.

### 2. Arts. 32 e 33 da LDO:

- embora haja minuta de termo de colaboração e menção a plano de trabalho, o texto dos projetos não faz remissão expressa a que a aprovação do plano e a formalização do termo deverão observar o art. 184 da Lei 14.133/2021 e o MROSC, como determina a LDO;
- não há menção às condições de regularidade da entidade (funcionamento, diretoria, prestações de contas anteriores).

### 3. Art. 44 da LDO:

- os projetos não informam se os valores de R\$ 100.000,00 (cada) já constam da LOA aprovada ou se demandam crédito adicional;
- tampouco indicam a fonte de recursos e a anulação ou excesso de arrecadação que suportaria eventual crédito.



## Conclusão – LDO 2.677/2024

Os PLs 143/2025 e 145/2025:

- não observam integralmente os arts. 27, 32, 33 e 44 da LDO;
- apresentam, assim, ilegalidade em nível municipal, com reflexos em responsabilidade fiscal.

## VII – SÍNTESE DOS PONTOS DE DESCONFORMIDADE

### 1. Pontos em que os projetos NÃO atendem às normas indicadas

- Lei 4.320/1964
  - falta de discriminação detalhada da despesa e da fonte de recursos (arts. 2º, 5º, 12, 13 e 43).
- Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000)
  - ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e demonstração de adequação orçamentária e financeira (arts. 16 e 17), exigidas também pelo art. 27 da LDO.
- Lei 13.019/2014
  - atendimento parcial: há termos de colaboração e fundamento para dispensa de chamamento público;
  - porém falta vinculação expressa a todas as exigências do MROSC (plano de trabalho detalhado, monitoramento, avaliação de resultados, transparência), remetendo-se apenas de forma genérica ao plano de trabalho.
- Lei 14.133/2021 (art. 184)
  - ausência, no texto dos PLs, de remissão direta às exigências do art. 184 (conteúdo mínimo do convênio, metas e cronograma de desembolso, critérios de avaliação e prestação de contas);
  - descumprimento indireto da própria LDO, que manda observar esse artigo.
- Lei Municipal n.º 2.677/2024 (LDO)
  - art. 27: sem demonstrativo de impacto fiscal nem memória de cálculo;
  - arts. 32 e 33: falta, na lei, de condicionamento explícito ao cumprimento de plano de trabalho e convênio em conformidade com MROSC e Lei 14.133/2021, bem como às condições de regularidade da entidade;
  - art. 44: ausência de indicação de tipo de crédito e fonte de recursos, caso a LOA não conte com a dotação específica.
- Lei Orgânica Municipal
  - quanto à competência e iniciativa, há conformidade;
  - porém, a repetição de leis autorizando repasses à mesma entidade, com identidade de objeto e sem rigor na observância da LDO e do MROSC, pode configurar ofensa reflexa aos princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência e moralidade.



## 2. Classificação solicitada

Considerando:

- inexistência de vícios formais de competência e iniciativa;
- existência de diversos vícios de legalidade infraconstitucional (finanças públicas, LDO, MROSC, Lei 14.133);
- identidade de objeto entre os dois projetos, com duplicidade de autorização para o mesmo fim;
- repercussão desses vícios em princípios constitucionais (legalidade, impensoalidade, moralidade, eficiência e transparência),

opino que:

Os Projetos de Lei n.º 143/2025 e 145/2025 são “não legais” e, ao mesmo tempo, suscetíveis de inconstitucionalidade material reflexa, embora não padeçam de inconstitucionalidade formal quanto à competência e iniciativa.

Em outras palavras:

- não são legais,
- e não se trata apenas de “não legalidade sem inconstitucionalidade”; há efetivo risco de afronta material a princípios constitucionais, por força da identidade de objeto, da fragilidade de controles e da sucessão de repasses à mesma entidade.

---

## VIII – RECOMENDAÇÕES

### 1. Quanto à tramitação dos PLs 143/2025 e 145/2025

- Em razão da identidade de objeto, recomenda-se:
  - não aprovar os dois projetos tal como estão;
  - promover a unificação em um único projeto de lei, consolidando o valor total a ser repassado à APAE, com detalhamento da dotação, fonte de recursos e observância da LDO, MROSC, Lei 14.133 e LRF.
- Alternativamente, se se insistir na tramitação, que sejam apresentadas emendas para:
  - esclarecer se os valores são complementares ou substitutivos;
  - vincular a execução a plano de trabalho individualizado, evitando duplicidade de objeto;
  - inserir dispositivos que condicionem o repasse ao cumprimento integral das normas mencionadas.

### 1. Quanto à segurança jurídica futura

- Que, em próximos exercícios, eventuais repasses à APAE (e a outras OSCs) sejam planejados:
  - dentro da LOA, com previsão anual consolidada;
  - com um único instrumento de parceria por exercício para cada objeto, evitando múltiplas negociações de repasses para a mesma finalidade.



## **IX – SUGESTÃO DE OFÍCIOS PARA AUDITORIA DOS ÚLTIMOS 5 ANOS**

Em razão:

- da reiterada aprovação, nos últimos 5 anos, de leis específicas de repasse à APAE;
- da possível identidade ou sobreposição de objetos entre diversos instrumentos;
- dos riscos de responsabilização dos gestores e dos próprios vereadores, caso haja irregularidades na aplicação dos recursos,

**opina-se pela expedição de ofícios aos seguintes órgãos:**

1. Tribunal de Contas da União – TCU (se houver participação de recursos federais nos repasses à APAE);
2. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCE-ES;
3. Ministério Público do Estado do Espírito Santo – MPES;
4. Controle Interno do Município de Conceição do Castelo;
5. Prefeito Municipal de Conceição do Castelo.

### **Objeto dos ofícios**

**Solicitar que seja:**

- determinada auditoria ou inspeção especial para examinar, relativamente aos últimos 5 (cinco) anos:
  - a) todas as leis municipais que autorizaram repasses à APAE;
  - b) todos os convênios, termos de colaboração, termos aditivos e respectivos planos de trabalho;
  - c) a existência de identidade ou sobreposição de objetos entre os diferentes instrumentos;
  - d) a conformidade das parcerias com a Lei 13.019/2014, Lei 14.133/2021, Lei 4.320/1964, LRF, LDOs e LOAs de cada exercício;
  - e) as prestações de contas apresentadas e a efetiva aplicação dos recursos na finalidade prevista.

**Os ofícios devem registrar que:**

- a Câmara Municipal, no exercício de seu papel de controle político e financeiro, busca garantir a correta aplicação de recursos públicos e orientação técnica dos órgãos de controle para aperfeiçoar o modelo de parcerias com o terceiro setor.



## X – CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino:

1. Os Projetos de Lei n.º 143/2025 e 145/2025, tal como redigidos, são não legais, por afronta a normas de finanças públicas (Lei 4.320/1964, LRF, LDO 2.677/2024) e ao regime jurídico de parcerias com OSCs (Lei 13.019/2014 e art. 184 da Lei 14.133/2021).
  2. Há identidade de objeto entre ambos os projetos, o que agrava os vícios de legalidade e potencializa a violação a princípios constitucionais, caracterizando inconstitucionalidade material reflexa (por ofensa à legalidade, impensoalidade, moralidade, eficiência e transparência).
  3. Não se verifica, contudo, inconstitucionalidade formal quanto à competência e iniciativa, pois a matéria é de competência do Município e a iniciativa do Prefeito é adequada.
4. Recomenda-se que a Câmara Municipal:
- não aprove os dois projetos na forma atual;
  - proceda à unificação ou profunda emenda do texto, sanando a duplicidade de objeto e adequando-o integralmente às leis mencionadas; ou, na impossibilidade,
  - rejeite os projetos, para não chancelar normas materialmente ilegais.
5. Sugere-se a expedição dos ofícios indicados no item IX, visando à realização de auditoria de todos os repasses à APAE nos últimos 5 anos, com análise especial da identidade de objetos e regularidade das prestações de contas.

É o parecer, à Consideração Superior.

Conceição do Castelo/ES, 05 de dezembro de 2025.

  
DIOGGO BORTOLINI VIGANOR  
Procurador da Câmara Municipal de Conceição do Castelo/ES

