



**ASSESSORIA
TÉCNICO-LEGISLATIVA**

PROCESSO: 1348221/2019, GDOC 1000881-365666/2019 (SEDUC-PRC 2019/0027)

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

ASSUNTO: NOTA TÉCNICA Nº 02/2019. CRIAÇÃO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PAULISTA.

Ementa: PROCESSO LEGISLATIVO. Anteprojeto de lei que institui o "Programa Dinheiro Direto na Escola Paulista - PDDE", viabilizando a transferência direta de recursos financeiros do Estado para Associações de Pais e Mestres, independentemente de celebração de termo de parceria ou outro instrumento jurídico congênere. Manifestação em sentido favorável da Consultoria Jurídica da Secretaria da Educação, com fundamento em disposições da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1.964 e da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000. Viabilidade. Programa estadual similar ao instituído pela Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, expressamente excluído do âmbito de aplicação da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (artigo 3º, inciso VII), que dispõe sobre as parcerias realizadas com organizações da sociedade civil. Inaplicabilidade do regime instituído pela Lei Federal nº 13.019, de 2014, também às transferências de recursos previstas no anteprojeto de lei em exame. Recomendações de aperfeiçoamento de redação feitas por esta Assessoria Técnico-Legislativa já acolhidas pela Pasta de origem, nos termos da minuta que acompanha este parecer. Proposta de submissão do anteprojeto de lei ao Governador.

PARECER Nº 80/2019

1. Tratam os autos de anteprojeto de lei encaminhado pela Secretaria da Educação, que prevê a instituição do programa "Dinheiro Direto na Escola Paulista - PDDE", com o objetivo de prestar assistência financeira suplementar às escolas públicas da educação básica da rede estadual paulista, a fim de promover melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, com vistas a fortalecer a participação da comunidade e a autogestão escolar." (Cf. minuta às fls. 74/77).

2. Ao expor os motivos que ensejaram a proposta (fls. 72), o Titular da Pasta da Educação afirmou que o projeto fornece "bases para a institucionalização de uma política de fomento à autogestão escolar no âmbito estadual", registrando que o aporte financeiro para a efetivação do programa dar-se-á "através da estrutura orçamentária, de acordo com a finalidade do serviço ou aquisição da modalidade

das despesas de interesse da unidade executora.”

3. Os autos também estão instruídos com Nota Técnica elaborada no âmbito do Gabinete do Secretário da Educação (fls. 2/4), em que se esclareceu que, atualmente, 5.103 (cinco mil, cento e três) Associações de Pais e Mestres percebem recursos para manutenção e recuperação de equipamentos de prédios escolares, mediante celebração de “convênios” com a Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE, conforme constou também da manifestação da Coordenadoria de Orçamento e Finanças da Secretaria da Educação (fls. 10).

4. O Departamento de Orçamento da Pasta ainda esclareceu que as transferências de recursos para as APM’s atenderão a cinco programas orçamentários atualmente já existentes, sem prejuízo de possíveis alterações futuras (fls. 11).

5. Encaminhados os autos à Consultoria Jurídica da Secretaria da Educação, foi proferido o minudente parecer CJ/SE nº 444/2019 (fls. 14/60), aprovado em quase sua totalidade pela chefia do órgão jurídico (fls. 61). A par de recomendar alterações pontuais de redação da proposta, o referido parecer opinou pela viabilidade jurídica do anteprojeto de lei, anotando, em resumo, que:

- a) o programa estadual que se pretende instituir é similar ao existente no âmbito da União, disciplinado no artigo 22 da Lei federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009;
- b) o modelo federal foi adotado por diversos Estados da Federação, bem como pelo Distrito Federal e pelo Município de São Paulo;
- c) a proposta encontra fundamento no direito financeiro, estando em conformidade com as disposições da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que autoriza o Poder Público a conceder subvenções sociais para entidades de direito privado, visando a “prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada, aplicadas a esses objetivos, revelar-se mais econômica” (cf. artigo 12, § 3º, inciso I e artigos 16 e 17);
- d) a transferência de recursos para fazer frente às dívidas das APM’s, também autorizada no projeto, está respaldada pelo artigo 16 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, que autoriza a destinação de recursos públicos para cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas, mediante previsão em lei específica e atendimento às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, além de previsão orçamentária.

6. Após atendidas as recomendações consignadas pela Consultoria Jurídica (fls. 67/68), os autos foram instruídos com planilha que registra as obrigações das Associações de Pais e Mestres que são objeto de cobrança judicial (fls. 70/71).

7. Os autos então foram encaminhados à Casa Civil para submissão da matéria ao Governador, tendo a Assessoria Técnica da Pasta solicitado a manifestação desta Assessoria Técnico-Legislativa.

Essa é a síntese do necessário. Passo a opinar.

8. O exame da viabilidade jurídica do projeto pressupõe que se analise matéria controversa na Doutrina, qual seja, a possibilidade de serem transferidos recursos financeiros do Estado para entidades privadas sem fins lucrativos, que atuem em colaboração com a Administração Pública, independentemente de celebração de qualquer acordo jurídico.

9. Como bem apontado no parecer elaborado pela Consultoria Jurídica da Secretaria da Educação, a transferência de recursos prevista na proposta submete-se às normas federais em matéria de direito financeiro, sobretudo àquelas que disciplinam a concessão de subvenções sociais.

10. De acordo com a Lei Federal nº 4.320, de 1964, as dotações orçamentárias “para contribuições e **subvenções** destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou **privado**” classificam-se como “transferências correntes”, tratando-se de dotações voltadas para o pagamento de despesas desprovidas de “contraprestação direta em bens ou serviços” (§§ 2º e 3º, I do artigo 12 da lei).

11. A mesma lei federal permite ao Poder Público conceder **subvenções sociais** a entidades de direito privado para prestação de serviços essenciais de assistência educacional, observadas as seguintes condições, previstas nos artigos 16, I e 17 da referida lei ¹:

a) a suplementação de recursos de origem privada deve revelar-se mais econômica ao Estado;

1 “Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a 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.

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

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

b) o valor das subvenções, “sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados” e que

c) somente serão concedidas subvenções “à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização”.

12. A transferência de recursos do orçamento fiscal para suprir necessidade de “empresas, fundações e fundos” vem, também, genericamente disciplinada na Constituição Federal, cujo artigo 167, inciso VIII, condiciona-a à “autorização legislativa específica”.²

13. O artigo 26 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, por sua vez, permite ao Poder Público cobrir déficits de pessoas jurídicas de direito privado desde que seja: **(a)** autorizado por lei específica; **(b)** atenda às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e **(c)** que os respectivos recursos estejam previstos no orçamento ou em seus créditos adicionais³.

14. Esse quadro normativo, aliado ao princípio da legalidade administrativa, permitiria concluir que a transferência de recursos públicos para as Associações de Pais e Mestres, sem que haja contraprestação por parte dos beneficiários, pode encontrar fundamento legal, e não convencional, dispensando a celebração de ajuste que defina os termos em que se dará o repasse. Estando a transferência de recursos especificamente prevista em lei, atendidos os princípios constitucionais da morali-

2 Art. 167 - São vedados:
(...)

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º; ...”.

3 “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.

§ 1º O disposto no *caput* aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípuas, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.”

dade, impessoalidade, publicidade e eficiência (artigo 37, “caput” da Constituição Federal) e observadas as normas constitucionais e legais em matéria orçamentária, o repasse para as referidas entidades privadas poderia, assim, dispensar a celebração de acordo de vontades que detalhe os termos em que se dará a transferência de recursos, exigindo mera adesão das entidades às condições fixadas em lei.

15. De outro lado, poder-se-ia argumentar que a previsão, em lei específica, de transferência de recursos públicos para entidades de direito privado, que atuem em colaboração com o Poder Público, não afasta a incidência da disciplina estabelecida pela Lei Federal nº 13.019, de 2014, que “institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco...”. De acordo com a referida lei federal, as transferências de recursos para esses fins pressupõem a celebração de instrumentos jurídicos disciplinados naquele diploma legal, como o *termo de colaboração* e o *termo de fomento* ⁴.

16. A Lei Federal nº 13.019, de 2014, foi editada pela União com fundamento na competência que lhe foi conferida pela Constituição Federal para legislar sobre normas gerais em matéria de licitação e contratação⁵, cabendo aos Estados o exercício da competência legislativa para suplementá-las (inciso XXII do artigo 22, c/c

4 Tratam-se de instrumentos jurídicos previstos na Lei Federal nº 13.019, de 2014. Nesse sentido, confira-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;

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; ...”

5 Artigo 22 – Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

parágrafos do artigo 24). Isso significa, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que em matéria de licitação e contratação compete aos Estados preencher vazios ou lacunas deixadas pela legislação federal, sendo-lhes vedado dispor em diametral objeção a esta⁶.

17. Independentemente de analisar-se, em tese, a possibilidade de lei específica autorizar a transferência de recursos públicos e dispensar a celebração de instrumentos jurídicos entre as partes envolvidas⁷, é preciso considerar, para o exame da viabilidade jurídica do anteprojeto de lei em tela, que a **própria Lei Federal nº 13.019, de 2014, excepciona de seu âmbito de incidência as transferências realizadas com fundamento no programa federal “Dinheiro Direto na Escola”, instituído pela Lei federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, ao dispor que:**

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

...

VII - às transferências referidas no art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004, e nos arts. 5º e **22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009;**”

18. O “Programa Dinheiro Direto na Escola” foi instituído pelo artigo 22 da Lei Federal nº 11.947, de 2009, nos seguintes termos:

“Art. 22. O Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, às escolas mantidas por entidades de tais gêneros e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB que ofereçam programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica, observado o disposto no art. 25, passa a ser regido pelo disposto nesta Lei.

§ 1º A assistência financeira a ser concedida a cada estabelecimento de ensino

6 Nesse sentido são os seguintes precedentes: ADI nº 2396/MS, Relatora Ministra Ellen Gracie, julgada em 8/5/2003; ADI nº 3645/PR, Relatora Ministra Ellen Gracie, julgada em 31/5/2006 e ADI nº 3098/SP, Relator Ministro Carlos Velloso, julgada em 24/11/2005.

7 Lembre-se, a esse propósito, que a redação original do inciso II do artigo 3º da Lei Federal nº 13.019, de 2014, excluía do âmbito de incidência da referida lei as “transferências voluntárias regidas por lei específica, naquilo que houver disposição expressa em contrário”. Todavia, esse dispositivo foi revogado pela Lei Federal nº 13.204, de 2015, o que dificulta que se conclua que a mera existência de lei específica estadual em matéria de transferências voluntárias afastaria a aplicação da Lei Federal nº 13.019, de 2014.

beneficiário e aos polos presenciais da UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica será definida anualmente e terá como base o número de alunos matriculados na educação básica e na UAB, de acordo, respectivamente, com dados do censo escolar realizado pelo Ministério da Educação e com dados coletados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior - CAPES, observado o disposto no art. 24.

§ 2o - A assistência financeira de que trata o § 1o será concedida sem a necessidade de celebração de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congêneres, mediante crédito do valor devido em conta bancária específica:

I - diretamente à unidade executora própria, representativa da comunidade escolar, ou àquela qualificada como beneficente de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público;

II - ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município mantenedor do estabelecimento de ensino, que não possui unidade executora própria.

Art. 23. Os recursos financeiros repassados para o PDDE serão destinados à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino.

Art. 24. O Conselho Deliberativo do FNDE expedirá normas relativas aos critérios de alocação, repasse, execução, prestação de contas dos recursos e valores per capita, bem como sobre a organização e funcionamento das unidades executoras próprias.

Parágrafo único. A fixação dos valores 'per capita' contemplará, diferenciadamente, as escolas que oferecem educação especial de forma inclusiva ou especializada, de modo a assegurar, de acordo com os objetivos do PDDE, o adequado atendimento às necessidades dessa modalidade educacional.

Art. 25. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão inscrever, quando couber, nos respectivos orçamentos os recursos financeiros destinados aos estabelecimentos de ensino a eles vinculados, bem como prestar contas dos referidos recursos.

Art. 26. As prestações de contas dos recursos recebidos à conta do PDDE, a serem apresentadas nos prazos e constituídas dos documentos estabelecidos pelo Conselho Deliberativo do FNDE serão feitas:

I - pelas unidades executoras próprias das escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal e dos polos presenciais do sistema UAB aos Municípios e às Secretarias de Educação a que estejam vinculadas, que se encarregarão da análise, julgamento, consolidação e encaminhamento ao FNDE, conforme estabelecido pelo seu conselho deliberativo;

II - pelos Municípios, Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal e pelas entidades qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público àquele Fundo.

§ 1º - As prestações de contas dos recursos transferidos para atendimento das escolas e dos polos presenciais do sistema UAB que não possuem unidades executoras próprias deverão ser feitas ao FNDE, observadas as respectivas redes de ensino, pelos Municípios e pelas Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal.

§ 2º - Fica o FNDE autorizado a suspender o repasse dos recursos do PDDE nas seguintes hipóteses:

I - omissão na prestação de contas, conforme definido pelo seu Conselho Deliberativo;

II - rejeição da prestação de contas;

III - utilização dos recursos em desacordo com os critérios estabelecidos para a execução do PDDE, conforme constatado por análise documental ou de auditoria.

§ 3º - Em caso de omissão no encaminhamento das prestações de contas, na forma do inciso I do caput, fica o FNDE autorizado a suspender o repasse dos recursos a todas as escolas e polos presenciais do sistema UAB da rede de ensino do respectivo ente federado.

§ 4º - O gestor, responsável pela prestação de contas, que permitir, inserir ou fizer inserir documentos ou declaração falsa ou diversa da que deveria ser inscrita, com o fim de alterar a verdade sobre os fatos, será responsabilizado na forma da lei.

Art. 27. Os entes federados, as unidades executoras próprias e as entidades qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público manterão arquivados, em sua sede, em boa guarda e organização, ainda que utilize serviços de contabilidade de terceiros, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado da data de julgamento da prestação de contas anual do FNDE pelo órgão de controle externo, os documentos fiscais, originais ou equivalentes, das despesas realizadas na execução das ações do PDDE.

Art. 28. A fiscalização da aplicação dos recursos financeiros relativos à execução do PDDE é de competência do FNDE e dos órgãos de controle externo e interno do Poder Executivo da União e será feita mediante realização de auditorias, inspeções e análise dos processos que originarem as respectivas prestações de contas.

Parágrafo único. Os órgãos incumbidos da fiscalização dos recursos destinados à execução do PDDE poderão celebrar convênios ou acordos, em regime de mútua cooperação, para auxiliar e otimizar o controle do Programa.”

19. Diante da norma geral editada pela União (artigo 3º, VII da Lei Federal nº 13.019, de 2014), que exclui de seu âmbito de incidência os repasses de recursos financeiros realizados por meio do programa federal “Dinheiro Direto na Escola”, disciplinado na Lei Federal nº 11.947, de 2009, faz-se necessário examinar se o programa estadual que se pretende instituir mostra-se similar ao programa federal,

podendo, nesse caso, beneficiar-se do mesmo tratamento jurídico que o legislador federal conferiu às transferências de recursos federais.

20. Isso porque no Estado Federal vige o princípio da **igualdade entre os entes federativos**⁸ ou, como afirma JOSÉ AFONSO DA SILVA, o princípio da “**paridade federativa**”⁹, acolhido no artigo 19 da Constituição Federal, que assim prescreve:

“Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

...

III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.”

21. Considerando esse dispositivo constitucional, não pode a lei instituir preferências entre os entes federativos, sendo, portanto, vedada a instituição de tratamento jurídico benéfico a uns em detrimento de outros.

22. Em razão disso, não se mostra admissível que a União, ao dispor em matéria de parcerias com a Administração Pública, preveja tratamento jurídico diferenciado para os ajustes firmados por ela própria e submeta os demais entes federativos a regras mais rígidas.

23. Com essas considerações, pode-se concluir que a exceção prevista no inciso VII do artigo 3º da Lei Federal nº 13.019, de 2014, **mostra-se aplicável a programas instituídos pelos Estados e pelos Municípios** que sejam similares ao programa federal, afinal esse comando normativo caracteriza norma geral, de âmbito nacional, em matéria de contratação pública.

24. Questão semelhante foi enfrentada por THIAGO MARRARA e NATÁLIA DE QUINO CESÁRIO ao examinarem os incisos III e VI do artigo 3º da Lei Federal nº 13.019, de 2014, que também excluem do âmbito de sua aplicação os *contratos de gestão* firmados com organizações sociais que atendam aos requisitos da Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, bem como os *termos de parceria* celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, desde que cumpridos

8 Nesse sentido, afirma CÍNTIA REGINA BÉO que o inciso III do artigo 19 da Constituição Federal traduz “regra de equilíbrio e igualdade, demonstrando que os entes federativos possuem o mesmo ‘status’ entre si.” (Constituição Federal Interpretada. COSTA MACHADO, Antônio Cláudio, organizador; CUNHA FERRAZ, Anna Cândida, coordenadora – São Paulo: Manole, 2010, p. 132).

9 Comentário Contextual à Constituição. 9ª edição, São Paulo: Malheiros, 2014, p. 256.

os requisitos da Lei Federal nº 9.790, de 23 de março de 1.999.

25. De acordo com os mencionados autores, embora a lei federal determine a sua inaplicabilidade aos ajustes firmados com base em lei federal, estão também fora do alcance de seu âmbito de incidência os contratos de gestão firmados nos termos de lei estadual, dado que a Lei Federal nº 13.019, de 2014 caracteriza norma geral, aplicável a todos os entes federativos, sendo vedada a instituição de privilégios em favor da União. Nesse sentido, confira-se o seguinte trecho:

“... o capítulo ainda trata da aplicabilidade da Lei nº 13.019 e, ao fazê-lo, exclui inúmeras relações jurídicas de seu âmbito, como os contratos de gestão com OS e os termos de parceria com Oscip (art. 3º, III e VI). O problema desse dispositivo reside no fato de que ele se refere apenas às relações com OS e Oscip qualificadas de acordo com a legislação federal e, na prática, sabe-se que existem Estados e Municípios que também reconhecem essas figuras por lei própria. Nesse sentido, afigura-se adequado excluir do âmbito da Lei os contratos de gestão e termos de parceria estaduais e municipais regidos por lei própria, dando à Lei nº 13.019 um caráter mais subsidiário. Afinal, seria inaceitável supor que o Congresso edita uma norma geral que é mais interventiva sobre a Administração estadual e local, que sobre a Administração federal, já que a norma geral deve ser por essência uma norma básica, vedando-se-lhe aniquilar a flexibilidade ou gerar privilégios indevidos à União.”¹⁰

26. Acrescente-se que, embora o inciso VII do artigo 3º da Lei Federal nº 13.019, de 2014, possa caracterizar norma excepcional, esse fato não impede que seja estendida às transferências estaduais e municipais similares, caso contrário a regra federal não poderia ser admitida como válida perante o ordenamento constitucional. Ademais, o legislador federal não teria como mencionar as transferências específicas previstas em leis dos estados e municípios por absoluta inviabilidade fática de fazê-lo, considerando a necessidade de examinar-se a legislação de cada ente da federação para que se conclua a respeito de sua similaridade com o programa federal “Dinheiro Direto na Escola”.

27. Por essas razões, é imperioso verificar se o anteprojeto de lei elaborado pela Secretaria da Educação contempla características do PDDE federal, a fim de que se conclua a respeito de sua submissão às normas da Lei Federal nº 13.019, de 2014.

10 O que sobra da competência estadual e municipal para normatizar parcerias com o terceiro setor após a Lei nº 13.019?. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges e OLIVEIRA, Rafael Arruda, Coordenadores. Parcerias com o Terceiro Setor. As inovações da Lei nº 13.019/2014. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 103.

28. A análise dos artigos 22 a 28 da Lei Federal nº 11.947, de 2009, permite concluir que o programa foi instituído pela União com as seguintes características:

- a) objetiva “prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal” (artigo 22);
- b) a assistência financeira realiza-se mediante transferências de recursos da União (Fundo Nacional de Desenvolvimento para o Ensino) diretamente a unidades executoras **representativas da comunidade escolar**, ou àquelas qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito, independentemente de celebração de “convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere”, mediante crédito do valor devido em conta bancária específica (artigo 22, § 2º, I);
- c) os recursos são transferidos de acordo com o número de alunos matriculados em cada escola beneficiária (§ 1º do artigo 22);
- d) os recursos devem ser utilizados para “cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica dos estabelecimentos de ensino” (artigo 23);
- e) as unidades executoras devem prestar contas dos recursos recebidos, nos prazos e nos termos estabelecidos pelo Conselho Deliberativo do FDNE (artigo 26);
- f) a fiscalização da aplicação dos recursos é realizada pelo FNDE e por órgãos de controle externo e interno do Poder Executivo (artigo 28).

29. O anteprojeto de lei em tela contempla as mesmas características do Programa Dinheiro Direto na Escola instituído no âmbito federal, daí porque pode-se afirmar que também se encontra excluído do âmbito de incidência da Lei Federal nº 13.019, de 2014, sendo, portanto, **juridicamente viável que as transferências de recursos previstas na minuta em exame sejam concretizadas sem a necessidade de celebração de convênio, termo de parceria, termo de fomento ou instrumento congênere.**

30. Não se desconhece que as Instruções do Tribunal de Contas do Estado nº 2/2016 (TC-A0011476/026/16) determinam, em seu artigo 129¹¹, que as transferências voluntárias a Organizações da Sociedade Civil (OSC), com classificação econômica de subvenções, auxílios e contribuições, “serão realizadas exclusivamente

11 “Art. 129. As transferências voluntárias a Organizações da Sociedade Civil (OSC), com classificação econômica de subvenções, auxílios e contribuições, nos termos da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, serão realizadas exclusivamente mediante formalização de termo de colaboração ou termo de fomento.”

mediante formalização de termo de colaboração ou termo de fomento”.

31. Embora a orientação da Corte de Contas do Estado reflita entendimento defendido por parte da Doutrina¹², trata-se de instrução que desconsidera situações específicas que estão expressamente excluídas do âmbito de incidência da Lei Federal nº 13.019, de 2014.

32. Ainda no que toca à análise da proposta sob o ângulo estritamente jurídico, cabe anotar que o anteprojeto examinado não contraria as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente (cf. artigos 34 a 38 da Lei nº 16.884, de 21 de dezembro de 2018), tendo observado o artigo 26 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000.

33. Quanto aos demais aspectos da minuta em análise, esta Assessoria recomendou alterações que aperfeiçoam sua redação e que já contaram com a aprovação da Pasta, conforme troca de mensagens eletrônicas que acompanham esta peça opinativa.

34. Por essa razão, a Secretaria da Educação encaminhou à Secretaria da Casa Civil nova minuta de anteprojeto de lei, acompanhada de nova exposição de motivos, documentos estes produzidos pela origem nos autos eletrônicos SEDUC-PRC 2019/0027 e também encaminhados a este órgão jurídico pela Assessoria Técnica da Casa Civil (cf. cópias anexadas ao presente parecer).

35. Diante do exposto, conclui-se que o **anteprojeto de lei que se encontra anexado a este parecer poderá ser submetido à apreciação do Governador**, motivo pelo qual se propõe o encaminhamento dos autos à Assessoria Técnica da Casa Civil para as providências cabíveis.

São Paulo, 26 de agosto de 2019.

TELMA DE FREITAS FONTES
PROCURADORA DO ESTADO ASSESSORA

12 TOLEDO JR., Flávio Corrêa de. O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e o Alcance dos Auxílios e Subvenções. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/20150724_-_artigo_morst-flavio.pdf

PROCESSO N.º 1348221/2019, GDOC 1000881-365666/2019

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

ASSUNTO: NOTA TÉCNICA N.º 02/2019. CRIAÇÃO DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PAULISTA.

1. Aprovo o Parecer ATL n.º 80/2019 por seus próprios fundamentos.
2. Encaminhe-se o expediente à Assessoria Técnica da Casa Civil, para prosseguimento.

ATL, 28 de agosto de 2019.

VINICIUS TELES SANCHES
PROCURADOR DO ESTADO ASSESSOR CHEFE
ASSESSORIA TÉCNICO-LEGISLATIVA