



Procuradoria-Geral do Município de Santa Luzia – MG
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos (Convênios e Parcerias)

PARECER JURÍDICO PGM/CJLIC N. 354, DE 06 DE NOVEMBRO DE 2023

Procedência: Processo Administrativo n. 008/2023/SMDS

Interessado: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania - SMDS; Conselho Municipal de Assistência Social; Associação de Promoção Humana Divina Providência

Assunto: Análise jurídica de celebração de parceria do MROSC — Termo de Fomento¹

Estimativa Econômica: R\$ 50.078,78

14/11/23 14:00

EMENTA: SMDS - DIREITO ADMINISTRATIVO - PARCERIAS - ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL - CELEBRAÇÃO DE PARCERIA COM RECURSO FINANCEIRO - RECURSO DECORRENTE DE EMENDA PARLAMENTAR - EMENDA IMPOSITIVA - ATIVIDADE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL POR OSC PREVIAMENTE CREDENCIADA - TERMO DE FOMENTO - DISPENSA DE CHAMAMENTO PÚBLICO - VIABILIDADE JURÍDICA - RECOMENDAÇÕES - APROVAÇÃO JURÍDICA COM RESSALVAS

I RELATÓRIO.....	2
I.1 Processo Administrativo n. 008/2023/SMDS.....	2
II FUNDAMENTAÇÃO.....	4
II.1 Considerações preliminares.....	4
II.1.1 Objeto da parceria e competência administrativa do Município.....	5
II.2 Análise das fases de planejamento e de celebração.....	8
II.2.1 Plano de trabalho.....	10
II.3 Análise da minuta do Termo de Fomento SMDS n. xx/2023.....	11
III CONCLUSÃO.....	13
III.1 Recomendações.....	14
III.2 Parecer jurídico e decisão da autoridade competente.....	15
DESPACHO DE APROVAÇÃO.....	17

¹ Classificação temática: 1.13.2 Organizações da Sociedade Civil.



Procuradoria-Geral do Município de Santa Luzia – MG
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos (Convênios e Parcerias)

I RELATÓRIO

Trata-se de Processo Administrativo – **PA n. 008/2023, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania – SMDS**, encaminhado a esta Procuradoria para emissão de parecer jurídico acerca da possibilidade de **celebração da parceria** com Organização da Sociedade Civil – OSC, nos termos do artigo 35, inciso VI, da Lei Federal n. 13.019/2014², **especialmente da respectiva minuta do instrumento jurídico entre as partes.**

Comunicação Interna – CI de encaminhamento processual: **1703, de 27 de setembro de 2023.**

Objeto informado para a parceria: **“execução do projeto TransformAÇÃO!”.**

OSC a ser fomentada: **Associação de Promoção Humana Divina Providência – CNPJ n. 00.981.069/0014-68.**

Conselho de Política Pública da área da parceria: **Conselho Municipal de Assistência Social.**

Administrador público competente: **Secretária Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania.**

Eis o objeto da solicitação obrigatória à Procuradoria-Geral do Município – PGM, a qual possui o prazo legal de até quinze dias úteis para emissão de parecer obrigatório, salvo prazo de norma específica ou necessidade comprovada de maior prazo³.

Passo a analisar os documentos enviados.

I.1 Processo Administrativo n. 008/2023/SMDS

Em síntese, o presente processo administrativo de parceria contém os seguintes documentos:

² Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública: [...] VI - emissão de parecer jurídico do órgão de assessoria ou consultoria jurídica da administração pública acerca da possibilidade de celebração da parceria. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

³ Conforme a Lei Municipal nº 4.055/2019, Art. 35.



Procuradoria-Geral do Município de Santa Luzia – MG
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos (Convênios e Parcerias)

- Lista de verificação geral - (fls. 01 - 04);
- CI n. 1693/2023 - solicitação de abertura de processo administrativo (fl. 05);
- **Termo de abertura** de processo administrativo contendo a **autorização** conjunta da Presidente do Conselho Municipal de Assistência Social e da Sra. Secretária Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania, declaração do ordenador de **despesa** quanto à adequação financeira e indicação expressa da existência de prévia **dotação** orçamentária para execução da parceria (fls. 06 - 07);
- **Lista de Verificação Específica – Dispensa de Seleção Pública de OSC** – Recurso de Emenda Parlamentar Direcionada (fls. 08);
- Cópia da Lei Municipal n. 4.549/2022⁴ (fls. 09 - 13);
- **Extrato de Justificativa de Dispensa nº 11/2023** de Chamamento Público (fls. 14 - 16);
- **Publicação** no Diário Oficial do Município, em 22 de setembro de 2023, do **Extrato de Justificativa de Dispensa** n. 11/2023 de Chamamento Público (fl. 18);
- **Justificativa de repasse em parcela única** (fl. 19);
- **Publicação** no Diário Oficial do Município, em 12 de maio de 2023, da **Resolução n. 13/2023**, que dispõe sobre aprovação do repasse de Emendas Impositivas Direcionadas para entidades sem fins lucrativos, inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS que desenvolvem atividades voltadas para garantia dos direitos de Assistência Social (fls. 21 - 22);
- **Resolução n. 23/2023** - dispõe sobre a aprovação do plano de trabalho (fls. 23 - 24);
- **Lista de verificação específica** - Documentos da OSC (fls. 25 - 26);
- **Documentação** da OSC (fls. 27 - 87);
- **Publicação** no Diário Oficial do Município, em 07 de julho de 2023, da Portaria n. 62/2023, que revoga a Portaria 22/2023 e nomeia membros da Comissão Permanente de Seleção, para análise de projetos, planos de trabalhos e serviços socioassistenciais voltados para garantia dos Direitos da Assistência Social (fl. 88);
- Protocolo de entrega de documentos (fls. 89 - 90);
- E-mail com solicitação de envio do plano de trabalho (fls. 91 - 92);

⁴ Estima a receita e fixa despesa do Município de Santa Luzia para o exercício financeiro de 2023, e dá outras providências.



Procuradoria-Geral do Município de Santa Luzia – MG
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos (Convênios e Parcerias)

- **Avaliação de projetos** - Parecer da comissão de seleção com o CMAS (fl. 93);
- **Plano de Trabalho** (fls. 94 - 174);
- **Orçamentos** (fls. 175 - 217);
- **Publicação** no Diário Oficial do Município, em 07 de julho de 2023, da Portaria n. 62/2023, que revoga a portaria 22/2023 e nomeia membros da Comissão Permanente de Seleção, para análise de projetos, planos de trabalhos e serviços socioassistenciais voltados para garantia dos Direitos da Assistência Social (fl. 218);
- **Minuta do Termo de Fomento** (fls. 219 - 231);
- **Parecer de Órgão Técnico** da Administração Pública (fls. 232 - 233);
- **Publicação** no Diário Oficial do Município, em 31 de agosto de 2023, da Portaria n. 08/2022, que revoga a portaria n. 03/2022/SMDSC, e nomeia membros da Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação [...] (fls. 234 - 235);
- Certidão de Débitos Tributários (fl. 236);

Eis o relatório. Passo a fundamentar⁵.

II FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Considerações preliminares

A Lei Federal n. 13.019/2014 estabelece o novo marco regulatório das parcerias entre a Administração Pública e as OSCs, conhecido pela sigla MROSC. A referida legislação de aplicação nacional tem por objetivo traçar normas gerais para as parcerias públicas, em regime de mútua cooperação, para a 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 termos de fomento ou em acordos de cooperação.

⁵ As leis deste Município podem ser consultadas no sítio eletrônico "Leis Municipais", disponível em <<https://leismunicipais.com.br/prefeitura/MG/SANTALUZIA/>>, e no Diário Oficial Eletrônico, disponível em: <<https://www.santaluzia.mg.gov.br/dom/>>, os quais são atualizados pela Secretaria Municipal de Governo e pelo serviço de assuntos legislativos desta Procuradoria.



Procuradoria-Geral do Município de Santa Luzia – MG
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos (Convênios e Parcerias)

Na doutrina de Rafael Carvalho Rezende Oliveira⁶:

Tradicionalmente, as parcerias entre a Administração e as OSCs eram reguladas por normas jurídicas esparsas e, muitas vezes, lacunosas, o que sempre acarretou insegurança jurídica aos administradores públicos e particulares.

O novo marco regulatório das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil (OSCs), introduzido pela Lei 13.019/2014, representa importante avanço na busca de segurança jurídica, eficiência, democratização e eficiência na atuação consensual da Administração Pública brasileira.

Além disso, o MROSC estabeleceu as diretrizes fundamentais do regime jurídico de qualquer parceria pública com OSC (art. 6º), com especial destaque para as seguintes:

Art. 6º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria:

[...]

II - a priorização do controle de resultados;

III - o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação;

[...]

VIII - a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para cobrir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidos;

IX - a promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social.

Neste Município, a lei federal está regulamentada pelo Decreto Municipal n. 3.315/2018. Conforme definições deste regulamento, a parceria formalizada por **termo de fomento** ocorre quando o objetivo for incentivar ou reconhecer prioritariamente projetos desenvolvidos, ou criados por OSC's, cujo plano de trabalho seja de concepção dessas organizações (art. 2º, I).

II.1.1 Objeto da parceria e competência administrativa do Município

É possível depreender que o objeto da parceria pretendida se dá em função de repasse de recurso oriundo de Emenda Impositiva, para a [...] execução do projeto Transformação (fl. 219).

⁶ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. p. 268.



Procuradoria-Geral do Município de Santa Luzia – MG
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos (Convênios e Parcerias)

Nesse sentido, a Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB definiu a área de assistência social como uma atuação administrativa (executiva) incumbida a todos os entes da federação, vejamos:

Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios**:

[...]

II - cuidar da saúde e **assistência pública**, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

[...]

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a **integração social dos setores desfavorecidos**;

[grifou-se]

Para tanto, a Carta Magna estabeleceu a assistência social dentro da ordem social do país, com primazia da sua execução pelos Municípios e pelas OSC's:

Seção IV
DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a **proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice**;

II - o **amparo às crianças e adolescentes carentes**;

[...]

VI - a **redução da vulnerabilidade socioeconômica** de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

[grifou-se]

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - **descentralização** político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e **municipal**, bem como a **entidades beneficentes e de assistência social**;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

[grifou-se]

Em cumprimento à ordem constitucional, a Lei Federal n. 8.742/1993 dispõe sobre a organização nacional da assistência social, instituindo Sistema Único de Assistência Social – SUAS e, dentre as competências primárias do Município no âmbito sistema supracitado, temos o seguinte:



Procuradoria-Geral do Município de Santa Luzia – MG
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos (Convênios e Parcerias)

Art. 15. Compete aos Municípios:

[...]

III - executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;

IV - atender às ações assistenciais de caráter de emergência;

V - prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 desta lei.

VI - cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local;

[...]

Art. 23. Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 1º O regulamento instituirá os serviços socioassistenciais. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 2º Na organização dos serviços da assistência social serão criados programas de amparo, entre outros: (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

I - às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em cumprimento ao disposto no art. 227 da Constituição Federal e na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

[...]

Ademais, o Estatuto do Idoso, Lei Federal n. 10.741/2003, aduz que *a política de atendimento à pessoa idosa far-se-á por meio do conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 46).*

Por outro lado, o Conselho Municipal de Assistência Social, com função de conselho de política pública e de conselho gestor de fundo específico para a presente parceria, possui previsão na Lei Municipal n. 1.741/1994, que definiu, em especial, as seguintes competências:

Art. 2º Respeitadas as competências exclusivas do Legislativo Municipal, compete ao Conselho Municipal de Assistência Social:

I - Definir as prioridades da política da Assistência Social;

[...]

VI - Propor critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal de Assistência Social, fiscalizar a movimentação e a aplicação dos recursos;

VII - Acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência prestados à população pelos órgãos, entidades públicas e privadas no município;

[...]

X - Definir critérios para celebração de contratos ou convênios entre o setor público e as entidades privadas que prestam serviços de assistência social no âmbito municipal;



Procuradoria-Geral do Município de Santa Luzia – MG
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos (Convênios e Parcerias)

XI - Apreciar previamente os contratos e convênios referidos no inciso anterior;

[...]

XV - Acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;

Pelo exposto, no caso em análise, pode-se afirmar que o Município de Santa Luzia possui competência constitucional e legal para a presente ação/atividade pública, com legitimidade para executá-la indiretamente mediante parceria formal com OSC.

II.2 Análise das fases de planejamento e de celebração

Em geral, a fase de celebração das parcerias deve seguir as exigências mínimas do artigo 35 do MROSC, atendidas as definições legais do artigo 2º e as formalidades do Decreto Municipal n. 3.315/2018. Tal procedimento foi exaustivamente modelado e esclarecido pela PGM a todos os órgãos municipais⁷.

No presente procedimento, verifica-se que as fases de planejamento e de celebração estão documentadas em processo administrativo autuado, protocolado e numerado, com a autorização do administrador público (acompanhado pelo presidente do conselho gestor de fundo específico – **fls. 05 - 07**), permitindo-se, assim, o acompanhamento e o controle dos requisitos do MROSC, em obediência à Lei Municipal n. 4.055/2019 e à Orientação Normativa da Advocacia-Geral da União – AGU n. 2/2009⁸.

Pois bem, é possível identificar que **a pessoa jurídica selecionada enquadra-se na definição de OSC prevista no artigo 2º, inciso I, alínea “a” (fls. 27 e seguintes). O administrador público, conforme competência estabelecida pelo Decreto Municipal n. 3.315/2018, é a Secretária Municipal da SMDS, e o CMAS atuou efetivamente enquanto conselho de política pública e conselho gestor de fundo específico.**

No presente caso, por envolver recurso financeiro decorrente de **emenda parlamentar** e transferido para o Fundo Municipal de Assistência Social, a **realização de chamamento público está legalmente dispensada** (artigo 29 da Lei Federal n. 13.019/2014).

⁷ Comunicação Interna n. 0697/2021/PGM (Circular).

⁸ “OS INSTRUMENTOS DOS CONTRATOS, CONVÊNIOS E DEMAIS AJUSTES, BEM COMO OS RESPECTIVOS ADITIVOS, DEVEM INTEGRAR UM ÚNICO PROCESSO ADMINISTRATIVO, DEVIDAMENTE AUTUADO EM SEQUÊNCIA CRONOLÓGICA, NUMERADO, RUBRICADO, CONTENDO CADA VOLUME OS RESPECTIVOS TERMOS DE ABERTURA E ENCERRAMENTO.”.



Procuradoria-Geral do Município de Santa Luzia – MG
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos (Convênios e Parcerias)

A hipótese de dispensa foi devidamente publicada (fl. 18), conforme o artigo 32, § 1º, da Lei Federal n. 13.019/2014, bem como o artigo 4º, § 1º, do Decreto Municipal n. 3.315/2018. Por outro lado, **não foi demonstrada a publicação em sítio eletrônico oficial do Município,⁹ devendo o setor competente realizar a devida comprovação.**

A indicação expressa da **existência de previsão de dotação orçamentária** para execução da parceria está presente na **folha 16**.

A demonstração de que os **objetivos e finalidades institucionais** e a **capacidade técnica e operacional da OSC** foram avaliados e são compatíveis com o objeto está presente no **parecer técnico de fls. 232 - 233**, conforme documentos apresentados pela OSC.

Além disso, a declaração do dirigente da OSC presente nas **fls. 83 - 84** atende aos requisitos dos incisos do artigo 39 da Lei Federal n. 13.019/2014.

A **aprovação do plano de trabalho** apresentado nas **fls. 138 - 174** se deu por meio da **Resolução n. 23/2023** do CMAS (**fls. 23 - 24**).

O **parecer de órgão técnico** da administração pública, emitido pela Sra. Sandra Maria Mendes (Referência Técnica dos Conselhos), encontra-se nas fls. 232 - 233, com pronunciamento, de forma expressa, a respeito dos temas do artigo 35, inciso V, da Lei Federal n. 13.019/2014.

A **documentação da OSC** atende aos requisitos da Lei Federal n. 13.019/2014, detalhados pelo Decreto Municipal n. 3.315/2018¹⁰, para comprovar a habilitação jurídica, fiscal e operacional, **no entanto, o setor competente deve atualizar os documentos que estão vencidos.**

Após, **a Secretaria demandante deve realizar a conferência sumária da veracidade da declaração de ausência de vedações pela OSC e por seus dirigentes¹¹.**

O Decreto Municipal n. 3.315/2018 ordena que a administração pública deverá consultar cadastros existentes para verificar se há informação sobre ocorrência

⁹ Art. 4º [...] §1º Os editais de chamamento público, bem como as justificativas de dispensa ou inexigibilidade, serão **amplamente divulgados no sítio eletrônico oficial e no Diário Oficial.** [grifou-se]

¹⁰ O que foi reiteradamente informado pela LISTA DE VERIFICAÇÃO ESPECÍFICA DOCUMENTOS DA OSC – HABILITAÇÃO JURÍDICA E TÉCNICA – v. PGM-04-2021.

¹¹ Item 8 da Lista de Verificação Geral da Modelagem v. PGM-04-2021.



Procuradoria-Geral do Município de Santa Luzia - MG
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos (Convênios e Parcerias)

impeditiva à referida celebração. Para tanto, houve a juntada da consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas - CNEP¹².

Ademais, **deverá ser juntada consulta ao cadastro municipal sobre pessoas físicas ou jurídicas punidas, inidôneas ou impedidas, qual seja, cadastro Informativo de Inadimplência - CADIN Municipal**¹³.

II.2.1 Plano de trabalho

O plano de trabalho deve conter todos os parâmetros que nortearão a execução do serviço, como forma de execução, metas de qualidade e justificativa idônea e discriminada para a previsão de despesas a serem realizadas (Lei Federal n. 13.019/2014, art. 22).

Na minuta sob análise há descrição de metas a serem atingidas, com forma de execução das atividades e de cumprimento das metas a eles atreladas, bem como previsão de despesas a serem realizadas na execução das atividades abrangidas pela parceria.

A aprovação do **plano de trabalho** foi realizada pelo CMAS (23 - 24).

Ressalte-se que o **cronograma de desembolso prevê um repasse único e, conforme o §1º do artigo 32-C do Decreto Municipal n. 3.315/2018, tal conduta é vedada**. Entretanto, a **exceção se dá quando a execução do projeto ou atividade assim o exigir e desde que haja previsão expressa no Plano de Trabalho e justificativa do gestor da parceria autorizada pelo Secretário Municipal ou pela autoridade máxima da Administração Pública Municipal**.

Em atendimento ao disposto na legislação, há previsão no Plano de Trabalho (item 12, fl. 173) e a justificativa emitida pela Sra. Secretária Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania foi juntada na folha 19.

Por outro lado, embora o valor da parceria seja de pequena monta e o objeto, seja de baixa complexidade, alerta-se que os orçamentos constantes nas fls. 173 e seguintes estão sem as respectivas assinaturas dos emitentes e/ou sem a identificação do responsável pelas

¹² Referenciado pelo art. 49 do Decreto Municipal n. 3.319/2018.

¹³ Criado pela Lei Municipal n. 3.481/2014.



Procuradoria-Geral do Município de Santa Luzia – MG
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos (Convênios e Parcerias)

respectivas cotações, cabendo ao setor competente a regularização com pelo menos a identificação de quem as solicitou.

Ademais, é importante destacar que todas as despesas devem ser compatíveis com o valor de mercado.

Nesse ponto, vejamos a recente alteração promovida no Decreto Municipal n. 3.315/2018¹⁴, no seguinte sentido:

Art. 32-G Poderão ser pagas com recursos vinculados à parceria as despesas com remuneração da equipe de trabalho, inclusive de pessoal próprio da OSC e MEI - Microempreendedor Individual, durante a vigência da parceria, podendo contemplar as despesas com pagamento de impostos, contribuições sociais. Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas desde que tais valores:

I - estejam previstos no plano de trabalho e sejam proporcionais ao tempo efetivamente dedicado; e

II - sejam compatíveis com o valor de mercado e observem os acordos e as convenções coletivas de trabalho [com] seu valor bruto e individual, o teto da remuneração do Poder Executivo Municipal.

§ 1º A OSC deverá dar ampla transparência aos valores pagos a título de remuneração de sua equipe de trabalho vinculada à execução do objeto e com recursos da parceria, juntamente à divulgação dos cargos e valores.

§ 2º É vedado o pagamento de remuneração a servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. (Redação acrescida pelo Decreto nº 3990/2022)

[grifou-se]

II.3 Análise da minuta do Termo de Fomento SMDS n. xx/2023

A análise dos requisitos jurídico-formais da minuta do ajuste está pautada principalmente, nesta ordem, pelo artigo 42 da Lei Federal n. 13.019/2014 e pelos artigos 19 a 21 do Decreto Municipal n. 3.315/2018, na forma da modelagem informada pela PGM por meio da CI n. 697/2021/PGM (Circular).

Primeiramente, é importante alertar que o CNPJ informado no preâmbulo (fl. 219) é de outra instituição, cabendo ao setor competente preencher, na versão final do Termo de Fomento, o CNPJ correto da instituição parceira.

¹⁴ Decreto nº 3.990/2022.



Procuradoria-Geral do Município de Santa Luzia – MG
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos (Convênios e Parcerias)

A **descrição do objeto pactuado** consta na **cláusula primeira**.

As **obrigações das partes** constam na **cláusula segunda**.

A **responsabilidade exclusiva da OSC pelo gerenciamento administrativo e financeiro** dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal, consta na **cláusula segunda**, item 2.3, II.

A **obrigatoriedade de restituição de recursos** nos casos previstos na Lei Federal n. 13.019/2014 (art. 57) consta na cláusula segunda, item 2.3, VIII, exemplificada pelos itens 4.6 e 7.8.1.

O **livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas** correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas ao termo de parceria, bem como aos locais de execução do respectivo objeto, consta na **cláusula segunda**, item 2.3, XI.

O **valor total e o cronograma de desembolso** constam na **cláusula terceira**.

A obrigação de a OSC manter e movimentar os recursos em **conta bancária específica**, observado o disposto no art. 51 da Lei Federal n. 13.019/2014, consta na **cláusula terceira**, item 3.4.

Não há contrapartida de bens ou serviços por parte da OSC.

Na **cláusula quinta**, consta a **responsabilidade exclusiva da OSC pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais** relacionados à execução do objeto previsto no termo, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da OSC em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução.

A **obrigação de prestar contas** com definição de forma, metodologia e prazos consta na **cláusula sexta**, com destaque para a possibilidade de prestação de contas simplificada e única autorizada pelo art. 75 do Decreto Municipal n. 3.315/2018.

A **forma de monitoramento e avaliação**, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade, consta na **cláusula sétima**.



Procuradoria-Geral do Município de Santa Luzia – MG
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos (Convênios e Parcerias)

A **vigência** e as **hipóteses de prorrogação** constam na **cláusula décima**.

A **faculdade dos partícipes rescindir o instrumento, a qualquer tempo**, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias, consta na **cláusula décima segunda**, com eventuais sanções na cláusula oitava, item 8.2 e seguintes.

A prerrogativa atribuída à administração pública para **assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto**, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade, consta na **cláusula décima segunda, item 12.3**.

A **definição da titularidade dos bens e direitos remanescentes** na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública consta na **cláusula décima terceira, item 13.1**.

A **indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria**, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação obrigatória da PGM, consta na **cláusula décima quarta**.

As demais disposições do termo de fomento mostram-se compatíveis com o ordenamento jurídico aplicável.

Os campos carentes de preenchimento deverão ser corretamente preenchidos.

Eis a fundamentação. Passo a concluir.

III CONCLUSÃO

Pelo exposto, conforme os documentos apresentados e com a fundamentação jurídica disponível no tempo de análise dado a este órgão de execução, concluo pela **viabilidade jurídica, com ressalvas, da celebração de parceria do MROSC, com as condições legais e as recomendações para a fase preparatória apontadas na fundamentação deste parecer jurídico**¹⁵.

¹⁵ Vide trechos destacados em itálico e sublinhado.



Procuradoria-Geral do Município de Santa Luzia – MG
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos (Convênios e Parcerias)

Especificamente quanto ao exame prévio da minuta do **termo de fomento**, concluo pela **aprovação jurídica de suas cláusulas, com ressalvas, vez que o CNPJ da instituição parceira está divergente, conforme o exposto no tópico II.3 deste parecer jurídico.**

Lembro ainda que o plano de trabalho aprovado pelo CMAS deve permanecer anexado ao termo de parceria, que dele será parte integrante e indissociável (Lei Federal n. 13.019/2014, art. 42, parágrafo único).

Alerto os conselheiros e o órgão/agente técnico que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de erro grosseiro.

Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia¹⁶.

III.1 Recomendações

Reitero que a PGM realizou a **modelagem jurídica para a adequada formalização/celebração** de parcerias do Município com as OSC's, a fim de esclarecer requisitos legais, padronizar procedimentos e documentos necessários, e otimizar o fluxo do respectivo processo de trabalho entre as Secretarias e a PGM.

A modelagem jurídica foi construída após a revisão legislativa do ordenamento jurídico municipal sobre o assunto, com a confecção de listas de verificação procedimental e minutas de termos/acordos de parcerias próprias para Santa Luzia, contendo os requisitos legais e regulamentares mínimos.

A correta formalização e acompanhamento permitirá ao Município firmar parcerias com organizações eficientes e com instrumentos preventivos à corrupção.

Quanto às parcerias formalizadas com fundamento em repasses de recursos oriundos de fundo municipal, alerta-se a peculiaridade de que o acompanhamento das metas será de **responsabilidade do conselho gestor por meio de sua comissão de monitoramento e avaliação**, e deverão estar em consonância com as previsões do plano de trabalho.

¹⁶ Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, art. 28, Decreto Federal n. 9.830/2019, art. 12.



Procuradoria-Geral do Município de Santa Luzia – MG
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos (Convênios e Parcerias)

Também, o gestor da parceria firmada deverá apresentar seus relatórios de monitoramento e avaliação das parcerias executadas com recursos do Fundo Municipal para o conselho gestor respectivo (Decreto Municipal n. 3.315/2018, arts. 59 e 60).

III.2 Parecer jurídico e decisão da autoridade competente

É válido registrar que **não cabe a este órgão jurídico se imiscuir** no mérito do ato administrativo, avaliando a conveniência e oportunidade da decisão do agente público, bem como não lhe compete conferir a correção técnica de declarações profissionais de outras áreas da ciência¹⁷, eis que sua atuação dá-se à luz do artigo 92 da Lei Orgânica do Município¹⁸, na forma prevista no artigo 32 da Lei Complementar Municipal n. 3.123/2010¹⁹.

Assim, no desempenho da função de assessoramento deste órgão jurídico, cumpre alertar à autoridade administrativa sobre a importância da **devida motivação fática e normativa de seus atos**²⁰, na medida em que recairá sobre esta a responsabilidade, por dolo ou culpa grave, acerca da oportunidade e conveniência na escolha do objeto (conteúdo a decidir) e acerca do seu planejamento para melhor atender ao interesse público e ao dever de boa administração.

Ademais, sendo este parecer jurídico, em regra, *vinculante*²¹, a autoridade competente para decidir pode discordar da conclusão exposta nesta manifestação, desde que o faça fundamentadamente nos termos da decisão

¹⁷ Conforme Informativo n. 952 do Supremo Tribunal Federal, HC-171576, disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28171576%2EPROC%2E%29&base=baseInformativo&url=http://tinyurl.com/y5jzo95l>>.

¹⁸ Em simetria com os artigos 131 e 132 da Constituição Federal de 1988.

¹⁹ Conforme o artigo 32 da Lei Complementar Municipal n. 3.123/2010.

²⁰ Ressalto o dever de observância das normas gerais de interpretação e de decisão na esfera administrativa dispostas nos **artigos 20 a 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB**, regulamentados pelos artigos 2º e 3º do Decreto Federal n. 9.830/2019. Ademais, o § 1º do artigo 489 do Código de Processo Civil (norma subsidiária aos processos administrativos) exemplifica hipóteses de decisão não fundamentada por conter motivação meramente simbólica, indeterminada ou descontextualizada.

²¹ A presente análise atende à exigência expressa do artigo 35, inciso V, da Lei Federal nº 13.019/2014, reafirmada pelo artigo 30 do Decreto Municipal n. 3.315/2018. Caso o parecer jurídico conclua pela possibilidade de celebração da parceria com ressalvas, deverá o administrador público sanar os aspectos ressalvados ou, mediante ato formal, justificar a preservação desses aspectos ou sua exclusão.



Procuradoria-Geral do Município de Santa Luzia – MG
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos (Convênios e Parcerias)

paradigma do Supremo Tribunal Federal²² e do artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro²³.

Eis o parecer. À consideração superior.

Santa Luzia/MG, 06 de novembro de 2023.

(assinatura eletrônica qualificada)

EDUARDA LORENA DOS SANTOS RODRIGUES
Procuradora Municipal - Mat. 35.770 – OAB/MG 172.742

²² [...] I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é **facultativa**, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é **obrigatória**, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer **vinculante**, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. [...] (STF, MS 24.631 / DF – Mandado de Segurança. Julgamento: 09/08/2007 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=506595>>.

²³ Súmula 6, aprovada pela Comissão Nacional de Advocacia Pública OAB: "Os Advogados Públicos são invioláveis no exercício da função, não sendo passíveis de responsabilização por suas opiniões técnicas, ressalvada a hipótese de dolo ou fraude."



Procuradoria-Geral do Município de Santa Luzia – MG
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos (Convênios e Parcerias)

DESPACHO DE APROVAÇÃO

Em apreciação ao PARECER JURÍDICO N. **354/2023/PGM/CJLIC**, emitido pela Procuradora Municipal, **EDUARDA LORENA DOS SANTOS RODRIGUES**, nos termos dos artigos 6º, XVII, e 21 da Lei Orgânica da PGM:

- () Ratifico/Aprovo totalmente.
- () Ratifico/Aprovo parcialmente, conforme as ressalvas em anexo.
- () Discordo/Rejeito, e designo outro Procurador Municipal para análise do caso.
- () Discordo/Rejeito, e apresento parecer próprio substitutivo.

Santa Luzia/MG, ____ de _____ de 2023.

(assinatura eletrônica qualificada)

FALKNER DE ARAÚJO BOTELHO JÚNIOR

Procurador Municipal - Matrícula n. 33.687 - OAB/MG 175.111

Procurador-Geral do Município em exercício²⁴

²⁴ PORTARIA Nº 23.973, DE 09 DE OUTUBRO DE 2023



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi proposto para assinatura digital na plataforma Portal OAB. Para verificar as assinaturas clique no link: <https://oab.portaldeassinaturas.com.br/Verificar/6E95-BDCE-0F6D-BF31> ou vá até o site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br:443> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código para verificação: 6E95-BDCE-0F6D-BF31



Hash do Documento

E0758ED4F314135C57211A96BAB1729E9819807BB3C6C4302E3F0EB9E9127A9A

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 10/11/2023 é(são) :

☒ Falkner de Araújo Botelho Júnior - 016.033.846-85 em

10/11/2023 15:26 UTC-03:00

Nome no certificado: Falkner De Araujo Botelho Junior

Tipo: Certificado Digital

☒ Eduarda Lorena Dos Santos Rodrigues - 092.641.396-13 em

07/11/2023 11:39 UTC-03:00

Tipo: Certificado Digital

