



Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG
Procuradoria-Geral do Município
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



PARECER JURÍDICO PGM/CJLIC N. 260, DE 11 DE OUTUBRO DE 2024

Procedência: Processo Administrativo n. SEI 24.20.000001329-7

Interessado: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania - SMDS; Instituto Desportivo e Social Colorado

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

Estimativa Econômica: R\$ 100.000,00

EMENTA: SMDS - DIREITO ADMINISTRATIVO - PARCERIAS - ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL - CELEBRAÇÃO DE PARCERIA COM RECURSO FINANCEIRO - EMENDA PARLAMENTAR - TERMO DE FOMENTO - DISPENSA DE CHAMAMENTO PÚBLICO - POSSIBILIDADE JURÍDICA COM RESSALVAS

I RELATÓRIO.....	2
I.1 Processo Administrativo SEI 24.20.000001329-7.....	3
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.....	9
II.2.1 Plano de trabalho.....	12
II.3 Análise da minuta do Termo de Fomento SMDS.....	14
III ANO ELEITORAL - VEDAÇÕES E LIMITAÇÕES.....	16
IV CONCLUSÃO.....	17
IV.1 Recomendações.....	19
IV.2 Parecer jurídico e decisão da autoridade competente.....	20
DESPACHO DE APROVAÇÃO.....	22

¹ Classificação temática: 1.13.2 Organizações da Sociedade Civil.



Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG
Procuradoria-Geral do Município
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



I RELATÓRIO

Trata-se de **Processo Administrativo SEI 24.20.000001329-7, 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.**

Objeto informado para a parceria (0058033) : “[...] **O presente Termo de Fomento tem por objeto a formalização da formação de parceria, em regime de mútua cooperação entre o MUNICÍPIO e a OSC, através de repasse de recurso oriundo de Impositiva, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução do projeto Juntos somos mais fortes [...]**”.

Descrição do objeto (0058837)³:

[...] Ofertar atividades sócio esportivas para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, no intuito de proporcionar prática esportiva e fortalecimentos de vínculos familiares e espaço de convivência.

[...] oficinas de futebol, atividades sócio educativas e rodas de conversas temáticas.

Instituição a ser fomentada: **Instituto Desportivo e Social Colorado - CNPJ n. 22.127.401/0001-40.**

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

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

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 Nestes exatos termos



Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG
Procuradoria-Geral do Município
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



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 prazo⁴.

Passo a analisar os documentos enviados.

I.1 Processo Administrativo SEI 24.20.000001329-7

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

- Resolução 11/2024 Aprovação Repasse (0045841)
- Resolução Comissão Seleção (0045842)
- Portaria Monitoramento (0045843)
- Ofício (0045844)
- Anexo - SMMA VIII LOA (0054253)
- E-mail Solicitação doc e plano (0054390)
- Anexo - SMMA VIII Alterado (0055812)
- Documentação (0055853)
- Declarações (0055904)
- Comprovação CMAS (0056664)
- Comunicação Interna 4606 (0056660)
- Termo (0056662)
- Dispensa de Chamamento Público 11 (0056666)
- Publicação Dispensa Chamamento (0058429)
- Plano Trabalho Envio (0056999)
- Resolução 27/2024 Aprovação de Repasse (0057343)
- Parecer Técnico (0058393)
- Termo Fomento Minuta (0058033)
- Resolução CNAS nº 14/2014 (0058498)
- Resolução Aprovação Plano de Trabalho (0058825)

⁴ Conforme a Lei Municipal nº 4.055/2019, Art. 35.



Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG
Procuradoria-Geral do Município
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



- Avaliação Reajuste (0058836)
- Plano Trabalho Aprovado (0058837)
- Orçamento Assinado (0058862)
- Comunicação Interna 4710 (0058311)
- Portaria 24640_2024 (0079089)
- Despacho PGM/CJLIC (0081577)
- Justificativa Emissão Parecer Jurídico (0082184)

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.

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.

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.

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.



Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG
Procuradoria-Geral do Município
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



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 coibir 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

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;

[...]



Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG
Procuradoria-Geral do Município
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



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]

Ademais, a Constituição Federal garante nos arts. 227 e 230 o amparo às crianças e adolescentes, bem como aos jovens. Vejamos:

Art. 227. É **dever da família, da sociedade e do Estado** assegurar à **criança, ao adolescente e ao jovem**, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Em cumprimento à ordem constitucional, a Lei Federal n. 8.742/1993 dispõe sobre a organização nacional da assistência social, instituindo Sistema Único de



Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG
Procuradoria-Geral do Município
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



Assistência Social – SUAS e, dentre as competências primárias do Município no âmbito sistema supracitado, temos o seguinte:

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)

[...]

Por fim, 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;

[...]



Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG
Procuradoria-Geral do Município
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



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;

XI - Apreçar 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;

Noutro giro, analisando o objeto da parceria pretendida, tem-se que a Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB definiu que **o Estado (sentido amplo) é responsável por fomentar práticas desportivas formais e não formais**, vejamos:

Art. 217. **É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais**, como direito de cada um, observados:

I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;

II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;

III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional;

IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.

§ 1º O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei.

§ 2º A justiça desportiva terá o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final.

§ 3º O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social.
[grifou-se]

Em cumprimento à ordem constitucional, a **Lei Federal n. 9.615/98 (Lei Pelé)** foi editada visando instituir normas gerais sobre desporto e, em **seu artigo 2º, inciso X**, determina que o **desporto**, como direito individual, **terá como princípio a descentralização**, princípio este consubstanciado na **organização e funcionamento harmônicos de sistemas desportivos diferenciados e autônomos para os níveis federal, estadual, distrital e municipal**.

Ademais, a **Lei Pelé** prevê ainda a possibilidade de os Municípios instituírem sistemas próprios de desporto, vejamos:



Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG
Procuradoria-Geral do Município
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



Art. 25.

(...)

Parágrafo único. **Aos Municípios é facultado constituir sistemas próprios de desporto**, observado o disposto nesta Lei e, no que couber, na legislação do respectivo Estado. (Redação dada pela Lei nº 12.395, de 2011).

[grifou-se]

A lei supracitada também dispõe que **os recursos necessários ao fomento das práticas desportivas formais e não-formais a que se refere o art. 217 da Constituição Federal serão assegurados em programas de trabalho específicos constantes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios... (art. 56).**

Por fim, a Lei Orgânica deste município trata especificamente do desporto, no seguinte sentido:

Art. 177 O Município promoverá, estimulará, orientará e apoiará a prática desportiva e a educação física, inclusive por meio de:

- a) Destinação dos recursos públicos;
- b) Proteção às manifestações esportivas e preservação das áreas a elas destinadas;
- c) Tratamento diferenciado entre o desporto profissional e o não - profissional;
- d) Autonomia das entidades desportivas, de seus dirigentes e de associações quanto a sua organização e funcionamento;
- e) Estímulo ao desporto educacional, através da promoção de torneios escolares.

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



Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG
Procuradoria-Geral do Município
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



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 e protocolado, com a autorização do administrador público, 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, conforme os documentos juntados, é possível identificar que a pessoa jurídica selecionada enquadra-se na definição de OSC prevista no artigo 2º, inciso I, alínea “a” da Lei Federal n. 13.019/2014.

O administrador público, conforme competência estabelecida pelo Decreto Municipal n. 3.315/2018, é o Secretário Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania.

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

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. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) [grifou-se]

Sendo assim, a **hipótese de dispensa foi devidamente publicada no DOM** (doc. 0058429), conforme o artigo 32, § 1º, desta Lei, e o artigo 4º, § 1º, do Decreto Municipal n. 3.315/2018.

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.”.



Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG
Procuradoria-Geral do Município
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



A indicação expressa da **existência de previsão de dotação orçamentária** para execução da parceria está presente, entre outros documentos, na minuta do Termo de Fomento juntada no id. n. (0058033).

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 (doc. 0058393)**, conforme documentos apresentados pela OSC.

Noutro giro, a declaração do dirigente da OSC (0055904 - fl. 11), atende aos requisitos dos incisos do artigo 39 da Lei Federal n. 13.019/2014 e do art. 26 do Decreto Municipal n. 3.315/2018.

A aprovação do plano de trabalho apresentado se deu por meio da Resolução n. 37/2024 (0058825), devidamente publicada.

A **documentação da OSC atende em parte** aos requisitos da Lei Federal n. 13.019/2014, detalhados pelo Decreto Municipal n. 3.315/2018⁹, para comprovar a habilitação jurídica, fiscal e operacional, no seguinte sentido:

- Cópia da CND ou CPD-EN do Município (fiscal ou tributária) **desatualizada**;
- **Ausente** a cópia da Regularidade FGTS;

Após, **a Secretaria demandante deve realizar a conferência sumária da veracidade da declaração de ausência de vedações pela OSC e por seus dirigentes**¹⁰.

O Decreto Municipal n. 3.315/2018 ordena que a administração pública deverá consultar cadastros existentes para verificar se há informação sobre ocorrência impeditiva à referida celebração. Para tanto, foi juntada uma consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP (0055904)¹¹.

⁹ O que foi reiteradamente informado pela LISTA DE VERIFICAÇÃO ESPECÍFICA DOCUMENTOS DA OSC – HABILITAÇÃO JURÍDICA E TÉCNICA – v. PGM-04-2021.

¹⁰ Item 8 da Lista de Verificação Geral da Modelagem v. PGM-04-2021.

¹¹ Referenciado pelo art. 49 do Decreto Municipal n. 3.319/2018.



Ademais, foi juntada consulta ao cadastro municipal sobre pessoas físicas ou jurídicas punidas, inidôneas ou impedidas, qual seja, cadastro Informativo de Inadimplência – CADIN Municipal (0055904)¹².

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 justificação idônea e discriminada para a previsão de despesas a serem realizadas (Lei Federal n. 13.019/2014, art. 22).

Na minuta sob análise (0058837) 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.

Há **previsão de despesas** e o **cronograma de desembolso** está previsto no item 12 do Plano de Trabalho¹³ e a **técnica do órgão demandante**, por meio do Parecer Técnico (0058393), indicou que há compatibilidade com o objeto proposto, bem como com os interesses recíprocos da administração pública.

Ademais, juntou-se uma documentação a justificar minimamente as despesas previstas com os recursos públicos. Nesse ponto, **espera-se que todas as despesas informadas foram devidamente orçadas.**

Embora a instituição não seja obrigada a licitar, alguns requisitos mínimos devem ser observados. Assim já decidiu o TCE-MG, que fixou, por unanimidade, prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos termos a seguir:

¹² Criado pela Lei Municipal n. 3.481/2014.

¹³ 24.13.000000329-7 (0084401) | 24.13.000000331-9 (0084440) | 24.13.000000334-3 (0084451) | 24.13.000000335-1 (0084446) | 24.13.000000336-0 (0084434) | 24.13.000000337-8 (0084455) | 24.13.000000341-6 (0084456) | 24.13.000000342-4 (0084460) | 24.13.000000343-2 (0084432) | 24.13.000000344-0 (0084458) | 24.13.000000345-9 (0084423) | 24.13.000000346-7 (0084408) | 24.13.000000347-5 (0084400) | 24.13.000000348-3 (0084426) | 24.13.000000349-1 (0084403) | 24.13.000000351-3 (0084448) | 24.13.000000352-1 (0084447) | 24.13.000000354-8 (0084438) | 24.13.000000355-6 (0084457)



Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG
Procuradoria-Geral do Município
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



As **entidades privadas sem fins lucrativos beneficiárias de recursos públicos**, por meio de convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres **não precisam licitar. Devem, porém, em suas aquisições, compras e contratações de serviços com recursos públicos, realizar, no mínimo, adequada cotação de preços e observar os princípios da Administração Pública, notadamente os da impessoalidade, economicidade e moralidade.**

(Processo 1127733 – Consulta. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Cláudio Couto Terraõ. Deliberado em 18/10/2023) [grifou-se]

Alerta-se e reitera-se que todas as despesas devem ser compatíveis com o valor de mercado. Nesse ponto, em complemento, vejamos a disposição contida no Decreto Municipal n. 3.315/2018¹⁴, em relação à remuneração de pessoal, 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 e sem 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)

Por fim, o Plano de Trabalho foi aprovado (0058862).

¹⁴ Decreto nº 3.990/2022.



II.3 Análise da minuta do Termo de Fomento SMDS

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).

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.



Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG
Procuradoria-Geral do Município
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



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**.

A **vigência** e as **hipóteses de prorrogação** constam na **cláusula décima, cabendo ao setor competente deixá-lo compatível com o Plano de Trabalho**.

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**.

Os campos carentes de preenchimento deverão ser devidamente preenchidos.

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



Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG
Procuradoria-Geral do Município
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



III ANO ELEITORAL - VEDAÇÕES E LIMITAÇÕES

Não obstante a devida demonstração de regularidade do processo em relação à Lei Federal n. 13.019/2014, é importante ressaltar que o ano de 2024 marcará as eleições municipais.

Dessa forma, a observância da legislação eleitoral, especialmente as normas relacionadas às suas vedações, é de suma importância para evitar consequências legais punitivas.

Assim dispõe o artigo 73 da Lei Eleitoral, Lei Federal n. 9.504/1997, especificamente em relação ao ano eleitoral:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

[...]

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

§ 11. Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o § 10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida.

§ 12. A representação contra a não observância do disposto neste artigo observará o rito do art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, e poderá ser ajuizada até a data da diplomação.

§ 13. O prazo de recurso contra decisões proferidas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial.

§ 14. Para efeito de cálculo da média prevista no inciso VII do caput deste artigo, os gastos serão reajustados pelo IPCA, aferido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice que venha a substituí-lo, a partir da data em que foram empenhados.
[grifou-se]



Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG
Procuradoria-Geral do Município
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



Em cumprimento ao comando legal destacado acima, é importante observar especialmente o inciso IV, assim como o §10, uma vez que tais dispositivos tratam de vedações que podem ser pertinentes à parceria no caso concreto.

O inciso IV versa sobre a vedação em distribuir ou ofertar de forma gratuita, não onerosa, bens e/ou serviços de caráter social e fazer ou permitir uso promocional dessa oferta ou distribuição em favor de candidato, ou candidata aos cargos em disputa.

Também o §10 veda a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública.

Eis a fundamentação. Passo a concluir.

IV CONCLUSÃO

Pelo exposto, conforme os documentos apresentados e com a fundamentação jurídica disponível no tempo de análise dado a este órgão de execução, ***opino pela possibilidade jurídica de celebração de parceria do MROSC em comento, desde que atendidas as ressalvas, recomendações e condições legais para a fase preparatória apontadas nos tópicos II.2 e II.2.1 deste parecer jurídico (veja trechos destacados em itálico e sublinhado), sob pena de inviabilidade.***

Especificamente quanto ao ***exame prévio da minuta do termo de fomento, concluo pela aprovação jurídica de suas cláusulas, cabendo ao setor competente atender a ressalva exarada no tópico II.3 deste parecer jurídico.***

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

Tendo em vista o ***ano eleitoral, recomenda-se a leitura e o cumprimento das ressalvas*** expostas no ***tópico III***¹⁵ deste parecer jurídico.

¹⁵ Objeto e vigência;



Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG
Procuradoria-Geral do Município
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



Ademais, após a assinatura do instrumento jurídico (Termo de Fomento), o órgão demandante deve cumprir com as demais obrigações expostas na legislação, quais sejam:

- **Publicação do extrato do instrumento jurídico no DOM - Termo de Colaboração (art. 38 - 13.019/2014);**
- **Publicação, no sítio oficial da Prefeitura, do resumo da parceria, da íntegra do plano de trabalho, e do procedimento para representação sobre aplicação irregular dos recursos públicos (art. 10 e 12 - 13.019/2014 e art. 4º, §3º - Decreto 3.315/2018);**
- **Designação do gestor da parceria por ato específico do administrador público (art. 8º, III; art. 35, §§ 3º e 6º - 13.019/2014 e Art. 31, § 2º; art. 32 - Decreto 3.315/2018);**
- **Designação da Comissão de Monitoramento e Avaliação por ato específico do administrador público (Secretário ou equivalente) (art. 35, § 6º; art. 59, § 2º - 13.019/2014 e art. Art. 31, § 2º; arts. 49 a 51; art. 57, §§ 3º a 9º; art. 59 - Decreto 3.315/2018).**

Cumpre ainda reiterar que **recairá sobre a respectiva autoridade decisória a responsabilidade por aprovar repasse descompromissado de recurso público, pois a avaliação técnica/administrativa é dever do âmbito executivo.**

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.

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



Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG
Procuradoria-Geral do Município
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



Por fim, cabe reiterar, também, **que o repasse e a utilização arbitrária ou extraoficial de recursos públicos pode resultar em ato de improbidade administrativa do ordenador de despesa e da OSC beneficiária**¹⁷.

IV.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.

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).

¹⁷ Lei Federal n. 8.429/1992, art. 10: "XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)".



IV.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 ciência¹⁸, eis que sua atuação dá-se à luz do artigo 92 da Lei Orgânica do Município¹⁹, na forma prevista no artigo 32 da Lei Complementar Municipal n. 3.123/2010²⁰.

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**²¹, 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*²², a autoridade competente para decidir pode discordar da conclusão exposta nesta manifestação, desde que o faça fundamentadamente nos termos da decisão

¹⁸ 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>>.

¹⁹ Em simetria com os artigos 131 e 132 da Constituição Federal de 1988.

²⁰ Conforme o artigo 32 da Lei Complementar Municipal n. 3.123/2010.

²¹ 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.

²² 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.



Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG
Procuradoria-Geral do Município
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



paradigma do Supremo Tribunal Federal²³ e do artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro²⁴.

Eis o parecer. À consideração superior.

Santa Luzia/MG, 11 de outubro de 2024.

(assinatura eletrônica qualificada)
FALKNER DE ARAÚJO BOTELHO JÚNIOR
Subprocurador-Geral do Município²⁵
Mat. 33.687 - OAB/MG 175.111

²³ [...] 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>>.

²⁴ 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.”

²⁵ **Atuação por acumulação/substituição temporária conforme o art. 8º, § 3º, da Lei Municipal n. 4.397/2022.**



Prefeitura Municipal de Santa Luzia – MG
Procuradoria-Geral do Município
Coordenação Jurídica de Licitações e Contratos



DESPACHO DE APROVAÇÃO

Em apreciação ao PARECER JURÍDICO N. **260/2024/PGM/CJLIC**, emitido pelo Procurador Municipal, **FALKNER DE ARAÚJO BOTELHO JÚNIOR**, 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, *(data da assinatura eletrônica qualificada)*.

(assinatura eletrônica qualificada)

ANA CLARA PAIVA GABRICH
Procuradora-Geral do Município
OAB/MG 137.726

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

Conforme a Medida Provisória n. 2.200-2/2001, a assinatura com certificado digital ICP-Brasil é atestada por uma Autoridade Certificadora (AC) credenciada na Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil). Assim, as declarações constantes dos documentos em forma eletrônica produzidos com a ICP-Brasil PRESUMEM-SE VERDADEIRAS em relação aos signatários, na forma do art. 219 do Código Civil. Conforme a Lei Federal n. 14.063/2020, a assinatura com certificado digital ICP-Brasil é classificada como assinatura eletrônica qualificada, com nível mais elevado de confiabilidade, e SERÁ ADMITIDA em qualquer interação eletrônica com ente público, independentemente de cadastramento prévio.

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/F53A-822E-45F4-3B03> 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: F53A-822E-45F4-3B03



Hash do Documento

615AD78BEA2023C0A063BF18184C7D445F2218BABE1B92F030B1BFBC8E0D5828

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 18/10/2024 é(são) :

☒ ANA CLARA PAIVA GABRICH - 087.570.016-00 em 18/10/2024

11:26 UTC-03:00

Tipo: Certificado Digital

☒ Falkner De Araujo Botelho Junior - 016.033.846-85 em

11/10/2024 15:21 UTC-03:00

Tipo: Certificado Digital

