



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

PARECER JURÍDICO PGM/CJLIC N. 319, DE 28 DE SETEMBRO DE 2023

Procedência: Processo Administrativo n. 003/2023/SEDESC

Interessado: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania - SMDS; Conselho Municipal de Assistência Social; Ação Social Centro de Reintegração Mais que Vencedores - CERDAD

Assunto: Análise jurídica de celebração de parceria do MROSC – Termo de Fomento n. 002/2023/SEDESC¹

Estimativa Econômica: R\$ 100.000,00

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

SUMÁRIO:

I RELATÓRIO.....	2
I.1 Processo Administrativo n. 003/2023/SMDS.....	2
II FUNDAMENTAÇÃO.....	4
II.1 Considerações preliminares.....	4
II.1.1 Parcerias públicas com organizações da sociedade civil.....	5
II.1.2 Objeto da parceria e competência administrativa do Município.....	6
II.2 Análise das fases de planejamento e de celebração.....	9
II.2.1 Plano de trabalho.....	11
II.3 Análise da minuta do Termo de Fomento SMDS nº 02/2022.....	12
III CONCLUSÃO.....	14
III.1 Recomendações.....	15
III.2 Parecer jurídico e decisão da autoridade competente.....	15
IV DESPACHO DE APROVAÇÃO.....	18

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. 003/2023 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: **1461, de 27 de julho de 2023.**

Objeto informado para a parceria: ***“Promover oficinas de convivência e fortalecimento de vínculos com esporte, atendimentos e rodas de conversas para adolescentes de áreas de risco”.***

OSC a ser fomentada: **Centro de Reintegração Social Mais que Vencedores - CERDAD – CNPJ n. 16.801.598/0001-58 (matriz).**

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. 003/2023/SMDS

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

- Lista de verificação geral - (fls. 01 - 03);
- CI nº 1312/2022 - SMDS - solicitação de abertura de processo administrativo (fl. 05);
- Ofício n. 002/2023 da instituição solicitando a aprovação da indicação da emenda parlamentar (fl. 07);

² Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão apresentar: [...] VI - emissão de parecer jurídico do órgão de assessoria ou consultoria jurídica da administração pública acerca da possibilidade de celebração da parceria.

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

000191



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

- Ofício n. 30/2023 - Deputado Federal Lucas Gonzalez - informa sobre a indicação de emenda parlamentar individual (fl. 09);
- **Termo de abertura** de processo administrativo contendo a **autorização** conjunta da Presidente do Conselho Municipal de Assistência Social e da Secretária Municipal, declaração do ordenador de **despesa** quanto à adequação financeira e indicação expressa da existência de prévia **dotação** orçamentária para execução da parceria (fl. 11);
- Lista de Verificação Específica – Dispensa de Seleção Pública de OSC – Recurso de Emenda Parlamentar Direcionada (fl. 13);
- Cópia do Ofício n. 30/2023 - Deputado Federal Lucas Gonzalez (fl. 15);
- Espelho da programação Ministério da Cidadania - (fls. 17 - 19);
- **Termo de responsabilidade do Conselho de Assistência Social (fl. 21);**
- **Extrato de Justificativa de Dispensa nº 03/2023** de Chamamento Público (fl. 23);
- **Publicação, no Diário Oficial do Município, do Extrato de Justificativa de Dispensa nº 03/2023 de Chamamento Público (fl. 25);**
- **Ofício n. 26/2023 - CERDAD (fl. 27);**
- **Ofício Circular n. 063/2023 - Deputado Federal Lucas Gonzalez (fls. 29 - 31);**
- Publicação, no Diário Oficial do Município, da Resolução n. 11/2023, que dispõe sobre a aprovação da programação destinada a transferência voluntária de recursos na modalidade fundo a fundo no âmbito do Sistema Único da Assistência Social e do Plano de Trabalho (fl. 33);
- Publicação, no Diário Oficial do Município, da Resolução n. 17/2023, que dispõe sobre a retificação da Resolução 11/2023 CMAS, quanto aprovação da programação destinada a transferência voluntária de recursos na modalidade fundo a fundo no âmbito do Sistema Único da Assistência Social e do Plano de Trabalho (fl. 35);
- Lista de verificação específica - Documentos da OSC (fl. 37);
- Documentação da OSC (fls. 39 - 117);
- Lista de verificação específica - Plano de Trabalho (fl. 119);
- Plano de Trabalho (fls. 121 - 129);
- Solicitação de readequação do plano de trabalho (fl. 131);
- Plano de trabalho (fls. 133 - 139);
- Orçamentos (fls. 141 - 161);
- Publicação, no Diário Oficial do Município, da Resolução n. 11/2023, que dispõe sobre a aprovação da programação destinada a transferência voluntária de recursos na modalidade fundo a fundo no âmbito do Sistema Único da Assistência Social e do Plano de Trabalho (fl. 162);
- Publicação, no Diário Oficial do Município, da Resolução n. 22/2023, que revoga Portaria 11/2021 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. 164);



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

- Publicação, no Diário Oficial do Município, da Resolução n. 62/2023, que revoga 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. 166);
- Justificativa de repasse único (fl. 168);
- Parecer de órgão técnico da administração pública (fls. 170 - 172);
- Minuta do Termo de Fomento n. 02/2023.

Eis o relatório. Passo a fundamentar⁴.

II FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Considerações preliminares

Alerta-se que a abertura e a identificação de processos administrativos devem ser precisas e oficiais. Ao contrário de serem mera burocracia injustificada, são instrumentos obrigatórios de registro das atividades e decisões administrativas, garantindo a memória institucional, o controle da Administração Pública⁵ e o acesso pelas pessoas interessadas⁶.

O atual PA contém a identificação e assinatura do servidor responsável pela juntada das suas folhas, conforme determina expressamente a Lei Geral do Processo Administrativo⁷.

II.1.1 Parcerias públicas com organizações da sociedade civil

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.

⁴ 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.

⁵ Lei Federal n. 13.019/2014, art. 5º, IV, art. 42, XV, art. 50

⁶ Lei Municipal n. 4.055/2019, art. 5º: "Em processo administrativo serão observados, dentre outros, os seguintes critérios: VI - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos postulantes e dos destinatários do processo; VII - adoção de forma que garanta o adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos das pessoas;"

⁷ Lei Municipal n. 4.055/2019;

"Art. 21 A autenticação de cópia de documento pode ser feita por funcionário do órgão em que tramitar o processo.

Art. 22. As páginas do processo serão numeradas sequencialmente e rubricadas."



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

Na doutrina de Rafael Carvalho Rezende Oliveira⁸:

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 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.1.2 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 Parlamentar para a *"Promoção de oficinas de convivência e fortalecimento de vínculos com esporte, atendimentos e rodas de conversas para adolescentes de áreas de risco"* (fl. 174).

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;

⁸ 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)

[...]

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 explícito objetivo de proteção às crianças e aos adolescentes, e 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;

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, o Estado, (sentido amplo) ficou responsável pelo amparo de crianças e adolescentes quando os seus direitos básicos não forem assegurados pela família ou pela sociedade:

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. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

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:

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;

[...]



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

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)

[...]

Noutra via, o principal diploma que rege os direitos e deveres das crianças e adolescentes, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, dispõe que **os municípios estimularão e facilitarão a destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude (art. 59)**, bem como que **a criança e o adolescente têm direito à informação, cultura, lazer, esportes, diversões, espetáculos e produtos e serviços que respeitem sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (art. 71)**.

Também, no processo educacional, **respeitar-se-ão os valores culturais, artísticos e históricos próprios do contexto social da criança e do adolescente, garantindo-se a estes a liberdade da criação e o acesso às fontes de cultura (art. 58)**.

Assim, 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;

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;

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.



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

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 todas os órgãos municipais⁹.

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 – **fl. 11**), 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. 2/2009¹⁰.

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. 37 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).

Sendo assim, **a hipótese de dispensa foi devidamente publicada no DOM (fl. 25), conforme o artigo 32, § 1º, desta lei, e o artigo 4º, § 1º, do Decreto Municipal n. 3.315/2018. Entretanto, não se demonstrou a publicação em sítio eletrônico oficial do Município,¹¹ 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 11**.

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. 176 a 180 (sem assinatura), conforme documentos apresentados pela OSC. Além disso, a declaração do dirigente da OSC presente nas fl. 113 atende aos requisitos dos incisos do artigo 39 da Lei Federal n. 13.019/2014.

⁹ Comunicação Interna n. 0697/2021/PGM (Circular).

¹⁰ "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."

¹¹ 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]



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

A aprovação do plano de trabalho apresentado nas **fls. 133 - 140** foi feita pela **Resolução n. 11/2023** do CMAS (fl. 162).

O parecer de órgão técnico da administração pública, emitido pela Coordenadora da Alta Complexidade, encontra-se nas fls. 170 - 172 (sem assinatura), com pronunciamento, de forma expressa, a respeito dos temas do artigo 35, inciso V, da Lei Federal n. 13.019/2014. Não obstante, quanto ao mérito da proposta em conformidade com a modalidade de parceria adotada, observa-se que a modalidade do presente caso segue a definição legal do termo de fomento em razão da iniciativa e do projeto serem da OSC, "quando o objetivo for incentivar ou reconhecer prioritariamente projetos desenvolvidos ou criados por OSC's, cujo plano de trabalho seja de concepção dessas organizações" (Decreto Municipal n. 3.315/2018, art. 2º, I).

A **documentação da OSC** atende aos requisitos da Lei Federal n. 13.019/2014, detalhados pelo Decreto Municipal n. 3.315/2018¹², para comprovar a habilitação jurídica, fiscal e operacional, no entanto, o setor competente deve atualizar as certidões que estão vencidas.

Após, a Secretaria deve realizar a conferência sumária da veracidade da declaração de ausência de vedações pela OSC e por seus dirigentes¹³. 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, houve a juntada da consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP¹⁴. Entretanto, deverá ser juntada consulta ao cadastro municipal sobre pessoas físicas ou jurídicas punidas, inidôneas ou impedidas, qual seja, cadastro Informativo de Inadimplência – CADIN Municipal¹⁵.

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 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 (fl. 162).

¹² O que foi reiteradamente informado pela LISTA DE VERIFICAÇÃO ESPECÍFICA DOCUMENTOS DA OSC – HABILITAÇÃO JURÍDICA E TÉCNICA – v. PGM-04-2021.

¹³ Item 8 da Lista de Verificação Geral da Modelagem v. PGM-04-2021.

¹⁴ Referenciado pelo art. 49 do Decreto Municipal n. 3.319/2018.

¹⁵ Criado pela Lei Municipal n. 3.481/2014.

0000198



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

Ressalte-se que o **cronograma de desembolso prevê um repasse único** e, de acordo com 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 11, fl. 140) e a justificativa emitida pela Secretária Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania foi juntada na folha 168.

Por outro lado, embora o valor da parceria seja de pequena monta¹⁶ e o objeto seja de baixa complexidade, alerta-se que os orçamentos constantes nas fls. 153 a 157 estão sem as respectivas assinaturas dos emitentes, bem como sem a identificação do responsável pelas 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**. Vejamos a recente alteração promovida no Decreto Municipal n. 3.315/2018¹⁷, 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]

Não há previsão de contrapartida.

¹⁶ O que para este Município entende-se como valor de até R\$ 120.000,00 anuais (Limite máximo que permite a prestação de contas simplificada – Decreto Municipal n. 3.315/2018, art. 75).

¹⁷ Decreto nº 3.990/2022.

000199



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

II.3 Análise da minuta do Termo de Fomento SMDS nº 02/2022

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.

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**.

000200



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**. Contudo, o prazo de vigência deve guardar correspondência com o prazo de execução do objeto previsto no plano de trabalho (campo "7" - fl. 137). Assim, **a cláusula 10.1 deve ser retificada para constar corretamente o prazo de vigência.**

A **faculdade dos partícipes rescindirem 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.

Eis a fundamentação. Passo a concluir.

III CONCLUSÃO

Pelo exposto, de acordo com 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**¹⁸.

Especificamente quanto ao exame prévio da minuta do **termo de fomento**, concluo pela **aprovação jurídica de suas cláusulas, com ressalva para a cláusula 10.1, conforme sugerido no tópico II.3.**

¹⁸ Vide trechos destacados em itálico e sublinhado.

000201



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

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 imperícia¹⁹.

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 parceria próprias para Santa Luzia, contendo os requisitos legais e regulamentares mínimos. A correta formalização e acompanhamento permitirá o 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).

Por fim, **nota-se que a Sra. Maria Aparecida Rodrigues da Silva, Conselheira Presidente do Conselho Municipal de Assistência Social de Santa Luzia aceitou, em 12/05/2023, o Termo de Responsabilidade do Conselho de Assistência Social (fl. 21), confirmando, especialmente que o objeto da presente parceria atende às exigências contidas na Portaria MC n. 580/2020.**

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

¹⁹ 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)

como não lhe compete conferir a correção técnica de declarações profissionais de outras áreas da ciência²⁰, eis que sua atuação dá-se à luz do artigo 92 da Lei Orgânica do Município²¹, na forma prevista no artigo 32 da Lei Complementar Municipal n. 3.123/2010²²,

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**²³, 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*²⁴, a autoridade competente para decidir pode discordar da conclusão exposta nesta manifestação desde que o faça fundamentadamente nos termos da decisão paradigma do Supremo Tribunal Federal²⁵ e do artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro²⁶.

Eis o parecer. À consideração superior.

Santa Luzia/MG, 28 de setembro de 2022.

²⁰ 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> >.

²¹ Em simetria com os artigos 131 e 132 da Constituição Federal de 1988.

²² Conforme o artigo 32 da Lei Complementar Municipal n. 3.123/2010.

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ [...] 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> >.

²⁶ 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)

(assinado digitalmente)
(assinatura eletrônica qualificada)
FALKNER DE ARAÚJO BOTELHO JÚNIOR
Procurador Municipal - Mat. 33.687 – OAB/MG 175.111

300204



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

IV DESPACHO DE APROVAÇÃO

Em apreciação ao PARECER JURÍDICO N. 320/2023/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, ____ de ____ de 2023.

(assinatura eletrônica qualificada)
JULIANA MADUREIRA AMBIRES
Procuradora-Geral em exercício²⁷
OAB/MG 117.265

²⁷ PORTARIA Nº 23.752, DE 22 DE MAIO DE 2023 – PGM

000205

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/CD86-F33C-93D8-9DB5> 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: CD86-F33C-93D8-9DB5



Hash do Documento

D14CBA35C09C22DD85DAEEF6014A5EDD456490D8F9992F2494447C8CDEB93C29

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 02/10/2023 é(são) :

☒ Juliana Madureira Ambires - 066.367.266-01 em 29/09/2023

15:31 UTC-03:00

Tipo: Certificado Digital

☒ Falkner De Araujo Botelho Junior - 016.033.846-85 em

29/09/2023 15:03 UTC-03:00

Tipo: Certificado Digital



