

RECEBEMOS
EM 24/10/23 ÀS 14:20
Assessoria Jurídica de Santa Luzia-MG
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania



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

PARECER JURÍDICO PGM/CJLIC N. 343, DE 26 DE OUTUBRO DE 2023

Procedência: Processo Administrativo n. 016/2023/SMDS

Interessado: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania - SMDS; Conselho Municipal de Assistência Social; Instituto Esperança

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

Estimativa Econômica: R\$ 10.000,00

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

SUMÁRIO:

I RELATÓRIO.....	1
II FUNDAMENTAÇÃO.....	4
II.1 Considerações preliminares.....	4
II.1.1 Parcerias públicas com organizações da sociedade civil.....	4
II.1.2 Objeto da parceria e competência administrativa do Município.....	5
II.2 Análise das fases de planejamento e de celebração.....	7
II.2.1 Plano de trabalho.....	9
II.3 Análise da minuta do Termo de Fomento SMDS nº xx/2022.....	12
III CONCLUSÃO.....	13
III.1 Recomendações.....	14
III.2 Parecer jurídico e decisão da autoridade competente.....	14
IV DESPACHO DE APROVAÇÃO.....	17

I RELATÓRIO

Trata-se de Processo Administrativo – **PA n. 016/2023, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania – SMDS**, encaminhado a esta Procuradoria para

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)

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: **1700, de 09 de outubro de 2023.**

Objeto informado para a parceria: **“execução do projeto Fortalecendo os vínculos da esperança”.**

OSC a ser fomentada: **Instituto Esperança – CNPJ n. 17.466.642/0001-83.**

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. 016/2023/SMDS

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

- Lista de verificação geral - (fls. 01 - 04);
- CI nº 1694/2023 - SMDS - 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 - 09);

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.

151



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

- Cópia da Lei Municipal n. 4.549/2022⁴ (fls. 10 - 15);
- **Extrato de Justificativa de Dispensa nº 12/2023** de Chamamento Público (fls. 16 - 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, (fls. 20 - 21);
- Resolução n. 27/2023 - dispõe sobre a aprovação do plano de trabalho (fls. 22 - 23);
- Lista de verificação específica - Documentos da OSC (fls. 24 - 25);
- Recibo de entrega de documentação (fl. 26);
- Documentação da OSC (fls. 27 - 88);
- Mensagem eletrônica solicitando o Plano de Trabalho (fl. 89);
- Avaliação de projetos - Parecer da comissão de seleção com o CMAS (fl. 91);
- Plano de Trabalho (fls. 93 - 100);
- Mensagem eletrônica solicitando alterações no Plano de Trabalho (fls. 101 - 102);
- Plano de Trabalho (fls. 104 - 111);
- Orçamentos (fls. 112 - 126);
- 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. 127);
- Ofício Circular n. 690/2023/SMDS - informações sobre a conta bancária a ser aberta pela instituição, conforme o art. 51 da Lei Federal n. 13.019/2014 (fl. 129);
- Minuta do Termo de Fomento (fls. 130 - 142);
- Parecer de Órgão Técnico da Administração Pública (fls. 143 - 144);
- Publicação no Diário Oficial do Município, em 31 de agosto de 2023, da Portaria n. 08/2022, que revoga a portaria nº 03/2022/SMDSC, e nomeia membros da Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação [...] (fls. 145 - 146);
- Mensagem eletrônica informando sobre a certidão positiva municipal (fl. 147);
- Mensagem eletrônica com cópia da Certidão Positiva com efeitos de negativa de débitos municipais - Santa Luzia (fls. 148 - 149);

Eis o relatório. Passo a fundamentar⁵.

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

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)

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 Pública⁶ e o acesso pelas pessoas interessadas⁷.

O atual PA contém a identificação e assinatura do servidor responsável pela juntada das suas folhas, conforme determina expressamente a Lei Geral do Processo Administrativo (fls. 06 - 07)⁸.

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.

Na doutrina de Rafael Carvalho Rezende Oliveira⁹:

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.

⁶ Lei Federal n. 13.019/2014, art. 5º, IV, art. 42, XV, art. 50

⁷ 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;"

⁸ 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."

⁹ 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)

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 Impositiva, para a [...] execução do projeto Fortalecendo os vínculos da esperança (fl. 130).

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 explícito objetivo de proteção à velhice, 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:



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

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

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:

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:



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

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.

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 municipais¹⁰.

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. 06 - 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. 2/2009¹¹.

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).

¹⁰ Comunicação Interna n. 0697/2021/PGM (Circular).

¹¹ "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)

Não obstante, não foi demonstrada/juntada aos autos a comprovação de publicação da hipótese de dispensa, 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. Ademais, também não se demonstrou a publicação em sítio eletrônico oficial do Município,¹² devendo o setor competente realizar a devida comprovação.

A indicação expressa da **existência de previsão de dotação orçamentária** para execução da parceria está presente nas **folhas 06 e 07**.

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. 143 - 144, conforme documentos apresentados pela OSC.

Além disso, a declaração do dirigente da OSC presente na **fl. 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. 104 - 111** se deu por meio da **Resolução n. 27/2023** do CMAS (**fl. 22**).

O **parecer de órgão técnico** da administração pública, emitido pela Sra. Sandra Maria Mendes (Referência Técnica dos Conselhos), encontra-se nas fls. 143 - 144, 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. 3.315/2018¹³, para comprovar a habilitação jurídica, fiscal e operacional, no entanto, o setor competente deve atualizar as certidões que estão vencidas.

Após, a Secretaria demandante deve realizar a conferência sumária da veracidade da declaração de ausência de vedações pela OSC e por seus dirigentes¹⁴.

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 – CNEP¹⁵.

¹² 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]

¹³ O que foi reiteradamente informado pela LISTA DE VERIFICAÇÃO ESPECÍFICA DOCUMENTOS DA OSC – HABILITAÇÃO JURÍDICA E TÉCNICA – v. PGM-04-2021.

¹⁴ Item 8 da Lista de Verificação Geral da Modelagem v. PGM-04-2021.

¹⁵ Referenciado pelo art. 49 do Decreto Municipal n. 3.319/2018.



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

Ademais, deverá ser juntada consulta ao cadastro municipal sobre pessoas físicas ou jurídicas punidas, inidôneas ou impedidas, qual seja, cadastro Informativo de Inadimplência – CADIN Municipal¹⁶.

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 (fls. 22 - 23).

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 12, fl. 111) 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. 112 a 126 estão sem as respectivas assinaturas dos emitentes e/ou sem a identificação do responsável pelas respectivas cotações, cabendo ao setor competente a regularização com pelo menos a identificação de quem as solicitou.

Além disso, é importante ressaltar que uma parte do escopo constante no plano de trabalho não está de acordo com as orientações/modelagens jurídicas acerca da definição de objeto.

Nesse sentido, verifica-se a LOA 2023, em seu anexo V (ITEM 7¹⁷ - SUBITEM 2 - fl. 15), vinculou a OSC destinatária, a respectiva área de política pública (SMDS) e o futuro objeto de parceria, qual seja, manutenção dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos.

¹⁶ Criado pela Lei Municipal n. 3.481/2014.

¹⁷ Vereador Ilacir Bicalho



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

Além disso, no plano administrativo, a Resolução do CMAS que aprovou o repasse (fl. 22) registrou explicitamente a proposta relativa à execução do projeto "Fortalecendo os vínculos da esperança, que tem o objetivo de potencializar o acolhimento institucional para garantir os direitos dos idosos em violação, bem como executar atividade de serviço de convivência e fortalecimento de vínculos.

Entretanto, o repasse de recurso público para execução predominante de obra ou serviços de engenharia de expansão, ou readequação de espaço físico viola as exigências do MROSC.

Reitera-se aqui ressalvas já feitas em inúmeros pareceres jurídicos emitidos para a SMDS desde o ano de 2021, sendo certo que ficará sobre a inteira e exclusiva responsabilidade do parlamentar e do conselho gestor as consequências jurídicas sobre o objeto estipulado.

Primeiramente, os itens "5" e "6" trazem objeto genérico, abstrato e, salvo melhor juízo, incompatível, sendo basicamente uma mera execução de serviço de reforma de imóvel, aquisição de materiais de construção e alguns equipamentos.

Assim, percebe-se inadequação do plano de trabalho porque as ações relacionam-se basicamente, e quase que integralmente, apenas com obras e serviços de construção/reforma, enquanto não há nenhum dado objetivo relacionado a um projeto/atividade estipulado na área de assistência social (por exemplo, quais atividades de atendimento serão realizadas no espaço reformado ou com os equipamentos adquiridos, qual a contrapartida de serviços assumidos pela OSC para usar o espaço, por quanto tempo a OSC se compromete juridicamente a manter a atividade etc.).

Como explica o Guia Prático de Parcerias da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, recomendado pela modelagem da PGM:

- forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas: a OSC deve informar, de forma descritiva, a metodologia que será utilizada para a realização das ações e o cumprimento das metas previstas;
- definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas: deverão ser definidos, além dos indicadores, os meios de verificação do cumprimento das metas (documentos e ou instrumentos que possam comprovar, de forma inequívoca, o cumprimento das metas. Por exemplo: fotos, listas de presença, vídeos, publicações, relatórios, etc.). Deve também ser definido o prazo para a verificação e acompanhamento [...]
- Objeto da parceria: descrever o produto a ser entregue pela parceria pela OSC. O objeto é o guia da parceria, o destino que se pretende chegar. É muito importante que o objeto seja descrito de forma clara e resumida. O objeto de uma parceria nunca será a compra de um bem ou a contratação de um serviço. Estes são meios para se atingir



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

um objeto (por exemplo, a aquisição de um veículo adaptado para o transporte de pessoas com deficiência em uma instituição é o meio para se atingir o objeto de possibilitar o deslocamento das pessoas com deficiência. O objeto não é a aquisição do veículo adaptado, mas sim o transporte de pessoas com deficiência de uma instituição). Atenção: o objeto é o elemento da parceria que não pode ser alterado,

Dessa forma, resta inequívoco que não se pode conceber como objeto um mero serviço de construção/reforma descompromissada da instituição. Exige-se o comprometimento com determinado projeto/atividade específica em certo tempo de vigência e com metas de desempenho.

Alerta-se que recairá sobre a respectiva autoridade decisória (no caso, o CMAS) a responsabilidade por aprovar repasse descompromissado de recurso público, e não sobre o parlamentar, pois a avaliação técnica/administrativa é dever do âmbito executivo.

Ademais, frisa-se a responsabilidade do parecer de órgão técnico da administração pública, que possui o poder-dever de conhecer e expor as normas/regulamentos setoriais da área da parceria, como as resoluções do CNAS.

Porém, com a devida licença, verifica-se um pronunciamento genérico, abstrato e repetitivo a respeito dos temas do artigo 35, inciso V, da Lei Federal n. 13.019/2014.

Por outro lado, é importante destacar que um parecer técnico concreto e efetivo sobre a atividade ou projeto serve, inclusive, para impedir a juntada de planos de trabalho incompletos, incoerentes e violadores das normas legais e das resoluções setoriais.

Assim, entende-se que o plano de trabalho apresentado está inadequado, devendo ser saneado para possuir os campos obrigatórios e coerentes com um objeto de prestação de serviço em projeto/atividade explícita e específica na área de assistência social.

Por fim, caso ultrapassada a ressalva exposta acima, 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. 3.315/2018¹⁸, 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

¹⁸ Decreto nº 3.990/2022.



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

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 nº xx/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).

Primeiramente, é importante alertar que o CNPJ informado no preâmbulo (fl. 130) é de outra instituição, cabendo ao setor competente preencher, na versão final do Termo de Fomento, o CNPJ correto da instituição parceira.

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.



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

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**.

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.



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

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**¹⁹.

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, bem como contém campos não preenchidos**.

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 imperícia²⁰.

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

¹⁹ **Vide trechos destacados em itálico e sublinhado.**

²⁰ 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)

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).

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 ciência²¹, eis que sua atuação dá-se à luz do artigo 92 da Lei Orgânica do Município²², na forma prevista no artigo 32 da Lei Complementar Municipal n. 3.123/2010²³.

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**²⁴, 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**²⁵, a autoridade competente para decidir pode discordar da conclusão exposta nesta manifestação, desde que o faça

²¹ 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/y5izo95I>>.

²² Em simetria com os artigos 131 e 132 da Constituição Federal de 1988.

²³ Conforme o artigo 32 da Lei Complementar Municipal n. 3.123/2010.

²⁴ 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.

²⁵ 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 ressaltados 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)

fundamentadamente nos termos da decisão paradigma do Supremo Tribunal Federal²⁶ e do artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro²⁷.

Eis o parecer. À consideração superior.

Santa Luzia/MG, 27 de outubro de 2023.

(assinatura eletrônica qualificada)

EDUARDA LORENA DOS SANTOS RODRIGUES

Procuradora Municipal - Mat. 35.770 – OAB/MG 172.742

²⁶ [...] 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> >.

²⁷ 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)

IV DESPACHO DE APROVAÇÃO

Em apreciação ao PARECER JURÍDICO N. **343/2023/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-Geral do Município em exercício
OAB/MG 175.111

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/563A-67BE-4B1D-3FB1> 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: 563A-67BE-4B1D-3FB1



Hash do Documento

B488B2C47C959E79F7A4B43C69C89A34A2A63C63366956B775EE2F176C0AA94A

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 31/10/2023 é(são) :

- ☒ Falkner de Araújo Botelho Júnior - 016.033.846-85 em
30/10/2023 22:40 UTC-03:00
Nome no certificado: Falkner De Araujo Botelho Junior
Tipo: Certificado Digital
- ☒ Eduarda Lorena Dos Santos Rodrigues - 092.641.396-13 em
27/10/2023 10:38 UTC-03:00
Tipo: Certificado Digital

