



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

PARECER JURÍDICO N. 377, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2023

Procedência: Processo Administrativo n. 022/2023/SMDS

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

Assunto: Aprovação jurídica de celebração de parceria do MROSC – Termo de Fomento n. xx/2023/SMDS¹

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 - ATIVIDADE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL POR OSC PREVIAMENTE CREDENCIADA – DISPENSA DE CHAMAMENTO PÚBLICO - TERMO DE FOMENTO - VIABILIDADE JURÍDICA COM RESSALVAS

SUMÁRIO:

RELATÓRIO

Processo Administrativo n. 014/2023/SMDS

FUNDAMENTAÇÃO

Considerações preliminares

Parcerias públicas com organizações da sociedade civil

Objeto da parceria e competência administrativa do Município

Análise das fases de planejamento e de celebração

Plano de trabalho

Análise da minuta do Termo de Fomento SMDS nº 014/2022

CONCLUSÃO

Recomendações

Parecer jurídico e decisão da autoridade competente

DESPACHO DE APROVAÇÃO

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 (Convênios e Parcerias)

I RELATÓRIO

Trata-se de Processo Administrativo – **PA n. 022/2023 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: **503, de 14 de novembro de 2023.**

Objeto informado para a parceria: ***"Promover a garantia dos direitos de idosos em situação de acolhimento institucional em longa permanência no município de Santa Luzia, aperfeiçoando o atendimento com equipamentos de qualidade e que ofereça dignidade e conforto".***

OSC a ser fomentada: **Instituto Esperança - CNPJ nº 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. 022/2023/SMDS

Em síntese, o presente processo administrativo de parceria consta do Sistema Eletrônico de Informações - SEI - sob o número 23.20.000000223-0 e contém os seguintes documentos:

- CI nº 1228/2023 da Procuradoria-Geral do Município em resposta a questionamento da Secretaria 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 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 (Convênios e Parcerias)

- CI 269/2023/SMDS para a Secretaria Municipal de Finanças solicitando análise Liberação Financeira Para Viabilizar Celebração de Parceria;
- CI 120/2023/SMFI em resposta ao questionamento da SMDS;]
- CI 1313/2022 do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS - para a SMDS solicitando autorização para repasse de recurso financeiro ao Instituto Esperança;
- Cópia da Lei Orçamentária Anual constando o Anexo que indica o recurso de emenda parlamentar direcionada ao Instituto Esperança pelo Vereador Ilaci Bicalho;
- Resolução 14/2023 do CMAS que dispõe sobre a aprovação do repasse de emenda impositiva direcionada ao Instituto Esperança;
- Publicação da Resolução 14/2023 no DOM de 12 de maio de 2023;
- Juntada dos documentos da OSC;
- Lista de verificação específica de Plano de Trabalho;
- Avaliação de Projetos - Parecer da Comissão;
- E-mail enviado ao Instituto Esperança para reajuste do plano de trabalho;
- Plano de trabalho;
- Pesquisa de Preços;
- Justificativa de repasse em parcela única;
- Parecer de órgão técnico da Administração Pública – Referência Técnica dos Conselhos;
- Minuta do Termo de Fomento;
- Publicação da Portaria 22/2023 que nomeia a Comissão Permanente de Seleção no DOM de 10 de maio de 2023;
- Extrato de Justificativa de Dispensa de Chamamento Público nº 020/2023
- Publicação do extrato de justificativa de dispensa de Chamamento Público no DOM - 17 de novembro de 2023
- CI 503/2023/SMDS encaminhando o Processo 23.20.000000223-0 para análise e elaboração de parecer.

Eis o relatório. Passo a fundamentar⁴.

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.



Prefeitura Municipal de Santa Luzia - MG
Procuradoria-Geral do Município
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 precisos 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, ainda que seja transmitido por sistema eletrônico de informações, deve observar as formalidades previstas na Lei Geral do Processo Administrativo.

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 Oliveira⁷:

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.

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 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 (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

A partir da análise dos autos, identifica-se que o objeto da parceria pretendida consiste em ***"Promover a garantia dos direitos de idosos em situação de acolhimento institucional em longa permanência no município de Santa Luzia, aperfeiçoando o atendimento com equipamentos de qualidade e que ofereça dignidade e conforto."***

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]



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

A Constituição da República garante no art. 230 o amparo às pessoas idosas. Vejamos:

A família, a sociedade e o Estado têm o **dever de amparar as pessoas idosas**, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

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**;

[...]

[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. Dentre as competências primárias do Município no âmbito do SUAS, 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;



Prefeitura Municipal de Santa Luzia - MG
Procuradoria-Geral do Município
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)

II - às pessoas que vivem em situação de rua. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

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

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

I - Definir as prioridades da política da Assistência Social;

[...]

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

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

[...]

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

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

[...]

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



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

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

II.2 Análise das fases de planejamento e de celebração

Em geral, a fase de celebração das parcerias deve seguir as exigências mínimas do artigo 35 do MROSC, atendidas as definições legais do artigo 2º e as formalidades do Decreto Municipal n. 3.315/2018. Tal procedimento foi exaustivamente modelado e esclarecido pela PGM a todos os órgãos municipais⁸.

No presente procedimento, verifica-se que as fases de planejamento e de celebração estão documentadas em processo administrativo eletrônico (23.20.000000223-0), com a autorização do administrador público (acompanhado pela Conselheira Presidente do Conselho Municipal de Assistência Social), 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. 2/2009⁹.

Pois bem, é possível identificar que **a pessoa jurídica selecionada enquadra-se na definição de OSC prevista no artigo 2º, inciso I, alínea “a”**. 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 de 17 de novembro de 2023**, conforme o artigo 32, § 1º, desta Lei, e o artigo 4º, § 1º, do Decreto Municipal n. 3.315/2018.

A indicação expressa da existência de prévia **dotação orçamentária** para execução da parceria está presente no Anexo da LOA referente às emendas impositivas destinadas pelo Vereador Ilaci Bicalho.

⁸ Comunicação Interna n. 0697/2021/PGM (Circular).

⁹ “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 (Convênios e Parcerias)

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**, conforme documentos apresentados pela OSC.

Além disso, há nos autos do processo eletrônico declaração da dirigente da OSC que atende aos requisitos dos incisos do art. 39 da Lei Federal n. 13.019/2014.

Não consta dos autos do PA eletrônico a Resolução, nem sua publicação, que aprova o plano de trabalho. Contudo, no extrato de dispensa de chamamento público - devidamente publicado no DOM - a SMDS afirma que "o referido plano de trabalho segue as normas e procedimentos estabelecidos em Lei, possuindo capacidade técnica e operacional compatíveis com o objeto da parceria, dispondo de instalações, recursos humanos e condições de materiais adequados para o desenvolvimento das atividades previstas na parceria", **o que nos leva à conclusão de que fora aprovado.**

Entendemos, no entanto, que deve haver resolução do CMAS aprovando o projeto de trabalho e sua consequente publicação em órgão oficial para que se dê cumprimento à Lei.

O **parecer de órgão técnico** da administração pública, emitido pela Referência Técnica dos Conselhos, traz 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. 3.315/2018¹⁰, para comprovar a habilitação jurídica, fiscal e operacional.

Nesse ponto, **ressalta-se ainda o dever de a Secretaria parceira exigir a continuidade da habilitação fiscal ao longo da parceria**, por exemplo, com a apresentação de novas certidões negativas no momento de prestação de contas parcial/periódica.

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

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

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



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

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. **Contudo, não consta tal verificação dos documentos juntados ao processo eletrônico em análise, o que deve ser sanado ou justificado pela Secretaria parceira.**

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

Como dito alhures, não há nos autos a Resolução do CMAS que aprova o Plano de Trabalho, havendo apenas menção no Extrato de justificativa de dispensa de chamamento público à adequação do plano aos fins pretendidos na parceria.

Mais uma vez reforçamos o entendimento de que deve haver a específica aprovação do plano de trabalho por meio adequado ao disposto na legislação nacional e municipal de referência.

No tocante ao **cronograma de desembolso**, ressalta-se que **há previsão de 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 tanto no Plano de Trabalho quanto na justificativa emitida pela Sra. Secretária Municipal de Desenvolvimento Social e Cidadania.

Além disso, o escopo do plano de trabalho **está de acordo com as orientações/modelagens jurídicas acerca da definição de objeto.**

¹² Criado pela Lei Municipal n. 3.481/2014.



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

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

Nesse sentido, **há nos autos pesquisa de preços** a justificar minimamente as despesas previstas com os recursos públicos.

A contrapartida, conforme o plano de trabalho, é o serviço de acolhimento institucional para mulheres idosas (item 10).

II.3 Análise da minuta do Termo de Fomento SEDESC nº 0xx/2023

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

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 3.4.1.

Consta da cláusula terceira, item 3.1.1, que não há contrapartida de bens ou serviços por parte da OSC, porém, consta do item 10 do Plano de Trabalho que a



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

contrapartida será a prestação de "serviço de acolhimento institucional de mulheres idosas". Portanto, deve o setor competente proceder a correção do item 3.1.1, fazendo constar a contrapartida existente.

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 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.



Prefeitura Municipal de Santa Luzia - MG
Procuradoria-Geral do Município
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**¹³.

Especificamente quanto ao exame prévio da minuta do **termo de fomento**, concluo pela **aprovação jurídica de suas cláusulas**.

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 imperícia¹⁴.

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 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

¹³ **Vide trechos destacados em itálico e sublinhado.**

¹⁴ 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 (Convênios e Parcerias)

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 ciência¹⁵, eis que sua atuação dá-se à luz do artigo 92 da Lei Orgânica do Município¹⁶, na forma prevista no artigo 32 da Lei Complementar Municipal n. 3.123/2010¹⁷.

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**¹⁸, 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*¹⁹, a autoridade competente para decidir pode discordar da conclusão exposta nesta manifestação desde que o faça

¹⁵ 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>>.

¹⁶ Em simetria com os artigos 131 e 132 da Constituição Federal de 1988.

¹⁷ Conforme o artigo 32 da Lei Complementar Municipal n. 3.123/2010.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.



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

fundamentadamente nos termos da decisão paradigma do Supremo Tribunal Federal²⁰ e do artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro²¹.

Eis o parecer. À consideração superior.

Santa Luzia/MG, 25 de novembro de 2023.

(assinatura eletrônica qualificada)
GLÁUCIA VIEIRA FÉLIX
Procuradora Municipal
Mat. 35.274 – OAB/MG 127.171

²⁰ [...] 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>>.

²¹ 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.”.



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

IV DESPACHO DE APROVAÇÃO

Em apreciação ao PARECER JURÍDICO N. **377/2023/PGM/CJLIC**, emitido pela Procuradora Municipal **GLÁUCIA VIEIRA FÉLIX**, 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

(assinatura eletrônica qualificada)
**FALKNER DE ARAÚJO
BOTELHO JÚNIOR**
Subprocurador-Geral do
Município
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/1F85-103D-32F3-4AB3> 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: 1F85-103D-32F3-4AB3



Hash do Documento

8D5AAE9A5CC361BFF539A7DA0A3BEFB0734C25188826814234C63E1B35D62534

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 28/11/2023 é(são) :

☒ Ana Clara Gabrich (Signatário) - 087.570.016-00 em 27/11/2023

11:39 UTC-03:00

Nome no certificado: Ana Clara Paiva Gabrich

Tipo: Certificado Digital

☒ Glaucia Vieira Felix (Signatário) - 078.614.726-12 em 25/11/2023

13:37 UTC-03:00

Tipo: Certificado Digital

