



PREFEITURA MUNICIPAL DE ERECHIM
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Parecer nº 416/2019.

Processo Administrativo nº 2019/17.973.

Assunto: Chamamento Público nº 002/2019.

Solicitante: Comissão Permanente de Análise e Execução dos Procedimentos de Parcerias.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014. DECRETO Nº 4.503, DE 24 DE JULHO DE 2017. POSSIBILIDADE JURÍDICA DE CELEBRAÇÃO DAS PARCERIAS.

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado à Procuradoria Geral do Município em cumprimento ao disposto no inciso VI, do art. 35, da Lei nº 13.019, de 31 de julho 2014, para análise e parecer acerca do Chamamento Público nº 002/2019, o qual tem por objeto a celebração de 17(dezessete) parcerias, em regime de mútua cooperação, com Organizações da Sociedade Civil – OSC's sediadas neste Município e registradas no COMDICAÉ – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Erechim.

2. Do processo, devidamente autuado, constam os seguintes documentos:

- Solicitação da Secretaria Municipal de Assistência Social para a abertura de Chamamento Público e solicitação do COMAS (fls. 01/19);
- Solicitação de despesa com indicação da dotação orçamentária e assinatura de seu ordenador (fls. 20);
- Edital de Chamamento Público nº 02/2019, anexos e cópia da publicação (fls. 21/56 e 58);
- Cópia das portarias nomeando Gestores, Comissão de Seleção e Comissão de Monitoramento e Avaliação (fls. 59/65);
- Documentos apresentados pelas OSC's (fls. 66/441);
- Parecer de classificação (fls. 442/443);
- Termo de Homologação devidamente publicado (fls. 444/446);
- Planos de trabalhos e documentos das OSC's (fls. 447/1185);
- Ata do COMDICAÉ aprovando os Planos de Trabalho apresentados pelas OSC's (fls. 1186/1190);



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ERECHIM
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

- Parecer da Comissão de Seleção atestando a regularidade dos documentos e Planos de Trabalho apresentados pelas OSC's e favorável à celebração de parcerias com as OSC's: Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE; Associação dos Deficientes Físicos do Alto Uruguai – ADAU; Obra Promocional Santa Marta; Centro Educacional Cantinho da Luz; Mitra Diocesana de Erechim – Pastoral da Criança; Associação Beneficente Lar da Criança; Centro Cultural e Assistencial São Cristóvão – CECRIS; Associação Atlética Banco do Brasil – AABB; Grupo Escoteiro Acauã; Liga da Defesa Nacional – Núcleo de Erechim; Associação Aquarela Pró-Autista; Associação Assistencial Madre Alix; e, Associação Batista de Ação Social de Erechim – ABASE.(fls. 1191/1192);

-Parecer Técnico favorável à celebração das parcerias com as entidades sociais selecionadas (fls. 1194).

É o sucinto relatório.

II – CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

3. Registre-se, de início, que este parecer restringe-se, exclusivamente, à análise da possibilidade da celebração de parcerias, nos termos do artigo 35, VI, da Lei nº 13.019/2014, tratando-se de pronunciamento sobre questões eminentemente jurídicas, nos termos da Lei nº 6.040, de 09 de Dezembro de 2015 (Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município), estando excluídos desta análise aspectos de natureza técnica, econômica, financeira e administrativa, bem como os aspectos referentes à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que são de responsabilidade dos demais órgãos municipais.

4. Em relação aos aspectos de natureza técnica alheios à seara jurídica, parte-se da premissa que os órgãos e servidores competentes para a sua apreciação detêm os conhecimentos específicos necessários e os analisaram adequadamente, verificando a exatidão das informações constantes dos autos e atuando em conformidade com suas atribuições.

5. Ressalte-se, por fim, que as manifestações desta Assessoria Jurídica têm natureza opinativa e, portanto, não vinculante para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária àquela emanada no presente pronunciamento. Ou seja, a presente manifestação tem natureza obrigatória, porém não vinculante.

6. Apresentadas essas considerações preliminares, passa-se ao exame da questão.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ERECHIM
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

III – FUNDAMENTAÇÃO

Da natureza jurídica da parceria proposta

7. As parcerias firmadas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil são regidas pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e regulamentadas, no âmbito municipal, pelo Decreto nº 4.503, de 24 de julho de 2017.

8. Nos termos da referida lei, a parceria é considerada um conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações advindas de uma relação jurídica formalmente constituída entre a administração pública e organizações da sociedade civil. O inciso III do art. 2º prevê que o objetivo desta relação jurídica é a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, conforme previsto do instrumento a ser celebrado.

9. A Lei nº 13.019, de 2014, define no inciso I do art. 2º o que se considera como organização da sociedade civil, a qual firmará parceria através dos três instrumentos constantes da norma, o termo de colaboração, de fomento e o acordo de cooperação:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I – organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei no 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos;



PREFEITURA MUNICIPAL DE ERECHIM
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

10. No caso concreto, verifica-se que as partes pactuantes se enquadram nas previsões do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, não estando presente qualquer hipótese que exclua a incidência da lei em apreço.

Do instrumento jurídico proposto

11. O instrumento jurídico adequado à formalização da avença é o Termo de Fomento, nos termos do art. 2º, VIII, da Lei nº 13.019 de 2014, o que já foi previsto pelo Edital, eis que é o instrumento indicado para a consecução de políticas públicas de autoria da sociedade civil, seja por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse Social, instrumento instituído pela lei para propositura de políticas públicas pelas organizações da sociedade civil, ou por qualquer outro meio.

Do plano de trabalho

12. O plano de trabalho é parte integrante e indissociável do termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação, nos termos do parágrafo único do art. 42 da Lei nº 13.019, de 2014, sendo cláusulas essenciais do plano de trabalho:

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais:

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso;

IV - (revogado);

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35;

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos;

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no §1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e



PREFEITURA MUNICIPAL DE ERECHIM PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública;

XI - (revogado);

XII - 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;

XIII - (revogado);

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51;

XV - 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 a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto;

XVI - 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;

XVII - 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 de órgão encarregado de

assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública;

XVIII - (revogado);

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução.

13. Nos casos em que a parceria se der por meio de termo de colaboração ou termo de fomento, deve o plano de trabalho conter ainda as seguintes exigências, conforme o art. 22 da Lei:

Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de

[assinatura]



PREFEITURA MUNICIPAL DE ERECHIM
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

fomento:

I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas;

II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados;

II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria;

III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas;

IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.

14. Observadas as exigências acima expostas, a Área Técnica tem a competência para aprovar expressamente o plano de trabalho constante dos autos, não sendo suficiente a mera menção da presença do documento em sua manifestação, conforme prevê o artigo 35, inciso IV, da Lei nº 13.019 de 2014, por ser a aprovação do plano de trabalho requisito para celebração e formalização do instrumento.

15. O plano de trabalho constitui importante documento para acompanhamento na formalização e execução da parceria, devendo apresentar informações claras e objetivas das atividades, metas, objetivos, e dos recursos envolvidos na execução do objeto, bem como as demais informações necessárias à prestação de contas e monitoramento pela Administração Pública.

16. A não observância do plano de trabalho poderá ensejar, garantido o contraditório e a ampla defesa, sanções à OSC pela Administração Pública, previstas no artigo 73 da Lei 13.019/2014.

17. No presente caso, no parecer emitido pela Área Técnica (fls. 1194) foram analisados e aprovados os elementos dos planos de trabalho apresentados pelas OSC's selecionadas, lembrando que poderá ser revisto para alteração de valores ou metas através de termo aditivo ou apostilamento do plano original. Todavia, entende-se que tal alteração não pode culminar na modificação do objeto da parceria, o que deverá, caso ocorra, ser analisado.

Dos requisitos para celebração

18. O artigo 34, do Decreto Municipal nº 4.503/2017, prevê que, além da apresentação do plano de trabalho, as OSC's devem comprovar, através de documentos, o preenchimento de requisitos indispensáveis, os quais serão acostados aos autos previamente à



PREFEITURA MUNICIPAL DE ERECHIM
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

celebração do Termo de Fomento, sendo de responsabilidade da Comissão de Seleção esta análise, nos termos artigo 14, §3º, Decreto Municipal nº 4.503/2017, sob pena de não chancela deste Órgão Jurídico.

19. No caso em tela a Comissão de Seleção manifestou-se pela regularidade da documentação apresentadas pelas OSC's habilitadas no processo de Chamamento Público (fls. 1191/1192).

Do chamamento público

20. O chamamento público é o procedimento por meio do qual a organização da sociedade civil é selecionada para firmar parceria através do termo de fomento ou termo de colaboração, em observância aos princípios da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, proibidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e demais princípios correlatos.

21. O art. 23 da Lei nº 13.019 de 2014 indica as características a serem observadas na formação dos critérios de avaliação, sendo o primeiro objetivo do chamamento público selecionar a organização da sociedade civil que torne mais eficaz a execução do objeto, além da observância dos demais princípios e requisitos.

22. Deve constar no edital de chamamento público: a) programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria; b) objeto da parceria; c) as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas; d) as datas e os critérios de seleção e julgamentos das propostas (metodologia de pontuação e peso atribuído a cada critério); e) valor previsto para realização do objeto; f) condições para interposição de recurso administrativo; g) minuta do instrumento da parceria; e, por fim, h) medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida e idosos, quando necessário.

23. No caso, a Secretaria competente selecionou as propostas a partir do Edital Nº 002/2019, o qual atendeu ao disposto na Lei nº 13.019/2014 e do Decreto nº 4.503/2017.

Da obrigatoriedade da contrapartida

24. No que diz respeito à contrapartida, a Lei nº 13.019 de 2014 dispõe:



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ERECHIM
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

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:

§ 1º Não será exigida contrapartida financeira como requisito para celebração de parceria, facultada a exigência de contrapartida em bens e serviços cuja expressão monetária será obrigatoriamente identificada no termo de colaboração ou de fomento.

25. Na hipótese destes autos, o Termo de Fomento acostado não prevê a prestação de contrapartida.

Da disponibilidade orçamentária

26. Observe-se que não compete a este consultivo apreciar a exatidão do compromisso orçamentário do Ordenador de Despesas ou da autoridade que assinou o documento condizente, em razão da falta de conhecimento técnico adequado para tal.

Análise da minuta do Termo de Fomento

27. Cumpre-se destacar que a minuta já foi previamente aprovada, como anexo ao Edital de Chamamento Público, não cabendo a esta Assessoria Jurídica refazer análise já empreendida, razão pela qual devem ser eventuais alterações destacadas, presumindo-se, no mais, adesão ao modelo já aprovado.

28. Assim, entende esta procuradoria que os requisitos formais da Minuta foram cumpridos, eis que dela constou a descrição do objeto pactuado as obrigações das partes, o valor total e o cronograma de desembolso, a vigência e as hipóteses de prorrogação; a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos do previsto no §1º do art. 58 da Lei nº 13.019 de 2014; a obrigatoriedade de restituição de recursos nos casos previstos na Lei nº 13.019 de 2014; a definição, se for o caso, 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



Aqui é nossa casa



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ERECHIM
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

repassados pela administração pública; 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; quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51 da Lei nº 13.019 de 2014; 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 a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; 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; 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 de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; e, por fim, a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução.

VI – CONCLUSÃO

29. Ante o exposto, numa análise estritamente técnico-jurídica, opino pela viabilidade jurídica da subscrição da minuta de Termo de Fomento com as OSC's selecionadas através do Chamamento Público nº 002/2019, nada mais havendo a analisar.

30. É o parecer que submeto à apreciação superior.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ERECHIM
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

31. À Secretaria Municipal de Administração. Comissão Permanente de Análise e Execução dos Procedimentos de Parcerias.

Erechim, RS, 21 de novembro de 2019.

Tina Paula Gervasoni Müller
Procuradora Geral Adjunta do Município
OAB/RS 81.999 B.