



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE MARTINÓPOLIS-SP
DEPARTAMENTO DE EXECUÇÃO FISCAL - PGM-FISC
AV. CEL. JOÃO GOMES MARTINS, 525 - CENTRO - 19.500-000 - MARTINÓPOLIS-SP
(18) 3275 9510 - pgmfisc@martinopolis.sp.gov.br

PARECER JURIDICO

MODALIDADE : **CHAMAMENTO PÚBLICO – DISPENSA**
ÓRGÃO ASSESSORADO : **DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO**
OBJETO : Realização de Chamamento Público para celebração de parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil que ofertem serviços socioassistenciais.

ADMINISTRATIVO. PROCESSO DE CHAMAMENTO PÚBLICO. TERCEIRO SETOR. HIPÓTESES DE DISPENSA. ART. 16 c/c 30, VI, LEI 13.019/2014.

1. RELATÓRIO.

Trata-se de expediente encaminhado a essa Procuradoria Jurídica, em cumprimento ao disposto no arts. 35, inciso VI e 42 da Lei 13.019/2014, para análise e parecer acerca da minuta do Termo de Colaboração a ser celebrado entre o Município de Martinópolis e ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS DE MARTINÓPOLIS – APAE, que será destinado ao custeio dos serviços de atendimento à pessoa com deficiência, de acordo com o Plano de Trabalho apresentado, que faz parte integrante deste termo.

Ainda, passa-se a justificar a hipótese de dispensa de realização do chamamento pública ante o previsto no art. 30, inciso VI da Lei 13.019/2014.

2. PARECER MERAMENTE OPINATIVO – NÃO VINCULAÇÃO.

Como já ressaltado, o parecer jurídico se restringe à análise dos aspectos formais dos procedimentos licitatórios, logo, antes de concluir, registro que o parecer nada decide, apresentando-se somente como uma opinião sobre a formalidade dos



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE MARTINÓPOLIS-SP
DEPARTAMENTO DE EXECUÇÃO FISCAL - PGM-FISC
AV. CEL. JOÃO GOMES MARTINS, 525 - CENTRO - 19.500-000 - MARTINÓPOLIS-SP
(18) 3275 9510 - pgmfisc@martinopolis.sp.gov.br

respectivos instrumentos, e ainda para expor esclarecimentos e fundamentos para que a autoridade administrativa emita sua decisão, podendo, acolhê-lo ou rejeitá-lo.

O Jurista **HELly LOPES MEIRELES** ensina que:

“Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial, ou punitiva.” (Hely Lopes Meirelles, "Direito Administrativo Brasileiro", 26ª ed. Malheiros, pág. 185).

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, também assim já decidiu:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que uma opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei.” (STF - MS 24.073-DF, rel. Ministro Carlos Velloso).

Dessa forma, o parecer não dispensa decisão da autoridade superior.

Ademais, verifica-se que a análise dos aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa compete à Administração, isto é, ao seu juízo de Discricionariedade Administrativa em juízo de conveniência e oportunidade dos atos de natureza administrativa praticados pelo gestor público.

Nesse sentido, a emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que relativo à área técnica competente da Administração, em analogia à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas BCP nº 07 (2016) *“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.”*



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE MARTINÓPOLIS-SP
DEPARTAMENTO DE EXECUÇÃO FISCAL - PGM-FISC
AV. CEL. JOÃO GOMES MARTINS, 525 - CENTRO - 19.500-000 - MARTINÓPOLIS-SP
(18) 3275 9510 - pgmfisc@martinopolis.sp.gov.br

Nessa vertente, também o Supremo Tribunal Federal assim já se manifestou: “*O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que uma opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei.*” (STF - MS 24.073-DF, rel. Ministro Carlos Velloso).

3. OBJETO DO PARECER JURÍDICO.

As parcerias firmadas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil são regidas pela Lei n° 13.019, de 31 de julho de 2014, alterado pela Lei n° 13.204, de 14 de dezembro de 2015, o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, o qual fora regulamentado pelo Decreto n° 8.726, de abril de 2016.

Nos termos da referida lei, a parceria é considerada um conjunto de direitos, responsabilidade e obrigações advindas de uma relação jurídica formalmente constituídas entre a administração pública e a organização da sociedade civil.

Assim, verifica-se que a natureza jurídica da parceria é contratual, uma relação sinalagmática. Ainda que sob a égide de interesses públicos, o que indica um interesse comum entre ambos, a parceria envolve ainda finalidades recíprocas.

A parceria firmada entre organizações da sociedade civil e a administração pública, sob a égide da Lei n° 13.019/2014, pode ocorrer por meio de três instrumentos: termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação.

O artigo 2°, inciso VII, define o **termo de colaboração** como o “*instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública, que envolvam a transferência de recursos financeiros*”.



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE MARTINÓPOLIS-SP
DEPARTAMENTO DE EXECUÇÃO FISCAL - PGM-FISC
AV. CEL. JOÃO GOMES MARTINS, 525 - CENTRO - 19.500-000 - MARTINÓPOLIS-SP
(18) 3275 9510 - pgmfisc@martinopolis.sp.gov.br

Portanto, o Termo de Colaboração deverá ser utilizado para a celebração de parcerias cujos objetos sejam serviços e atividades condizentes com as políticas públicas já conhecidas, divulgados nos programas de governo, onde a administração pública consiga estipular os objetos, as metas, os prazos e mensurar os valores que serão disponibilizados, bem como os resultados a serem alcançados.

O **termo de fomento** foi definido pelo artigo 2º, inciso VIII, como o *“instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros”*.

Com relação ao Termo de Fomento, o foco serão as parcerias cujos objetos sejam inovadores e não estejam claramente definidos nos programas de governo, ou ainda que não tenham objetos, metas, prazos e custos pré-determinados nas políticas públicas existentes.

As duas definições são praticamente iguais nos seguintes aspectos: (a) ambos os termos são instrumentos de parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil; (b) os dois instrumentos têm por finalidade a consecução de atividades de interesse público e recíproco; (c) as duas envolvem a transferência de recursos financeiros.

O novo instrumento de parceria (acordo de cooperação), incluído pela Lei nº 13.204/15, define-se como o *“instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros”* (art. 2º, VIII-A). Como se vê, distingue-se dos dois outros por não envolver transferência de recursos financeiros.

A Lei no 13.019/14 não utilizou o vocábulo licitação para designar o procedimento de seleção da organização da sociedade civil. Falou em chamamento público, que não deixa de ser modalidade de licitação, regida por legislação própria. Até



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE MARTINÓPOLIS-SP
DEPARTAMENTO DE EXECUÇÃO FISCAL - PGM-FISC
AV. CEL. JOÃO GOMES MARTINS, 525 - CENTRO - 19.500-000 - MARTINÓPOLIS-SP
(18) 3275 9510 - pgmfisc@martinopolis.sp.gov.br

os princípios impostos ao procedimento, no artigo 2º, inciso XII, são praticamente os mesmos previstos no artigo 3º da Lei no 8.666, de 21-6-93, para a licitação. Aliás, o legislador quis deixar claro que a Lei no 8.666/93 não se aplica às relações regidas pela Lei no 13.019/14, salvo nos casos expressamente previstos.

O artigo 2º, inciso XII, define o chamamento público como o *“procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e dos que lhes são correlatos”*. No artigo 24, a lei determina que, *“exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto”*.

Registre-se, ainda, que o plano de trabalho é parte integrante e indissociável do termo de colaboração, termo de fomento ou acordo cooperação, nos termos do parágrafo único do art. 42, da Lei 13.019/2014, a qual define as seguintes cláusulas essenciais:

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 que, em razão de sua



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE MARTINÓPOLIS-SP

DEPARTAMENTO DE EXECUÇÃO FISCAL - PGM-FISC

AV. CEL. JOÃO GOMES MARTINS, 525 - CENTRO - 19.500-000 - MARTINÓPOLIS-SP

(18) 3275 9510 - pgmfisc@martinopolis.sp.gov.br

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.

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável.

No caso em tela, **observam-se preenchidos os requisitos legais quanto a formalização da presente minuta ora sob análise.**

Ainda, cumpre observar os demais requisitos legais para o ajuste pretendido, notadamente quanto a realização de chamamento público ou **justificativa para sua dispensa ou inexigibilidade, devendo, neste último caso, ser justificado e autorizado pelo Chefe do Poder Executivo, devendo, ainda, o extrato ser publicado, nos termos do art. 32, §1º da Lei 13.019/2014.**



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE MARTINÓPOLIS-SP
DEPARTAMENTO DE EXECUÇÃO FISCAL - PGM-FISC
AV. CEL. JOÃO GOMES MARTINS, 525 - CENTRO - 19.500-000 - MARTINÓPOLIS-SP
(18) 3275 9510 - pgmfisc@martinopolis.sp.gov.br

Ademais, Verifica-se que há dotação orçamentária para execução da parceria, bem como que o Plano de Trabalho foi devidamente aprovado pelo Conselho Municipal, na forma prevista no art. 27, §1º da Lei 13.019/2014.

4. DO FUNDAMENTO DA DISPENSA.

Por se tratar de hipótese de dispensa prevista no art. 30 da Lei 13.019/2014, tem-se que:

Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:

I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias;

II - nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social;

III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;

IV - (VETADO).

V - (VETADO);

VI - **no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.** (destaquei)

Do exposto, verificam-se as atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política poderão ter dispensada a realização de chamamento público.

5. CONCLUSÃO

Ante o exposto, restrita aos aspectos jurídico-formais, confrontando o expediente com a legislação coligida, opina-se pela viabilidade jurídica da subscrição



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE MARTINÓPOLIS-SP
DEPARTAMENTO DE EXECUÇÃO FISCAL - PGM-FISC
AV. CEL. JOÃO GOMES MARTINS, 525 - CENTRO - 19.500-000 - MARTINÓPOLIS-SP
(18) 3275 9510 - pgmfisc@martinopolis.sp.gov.br

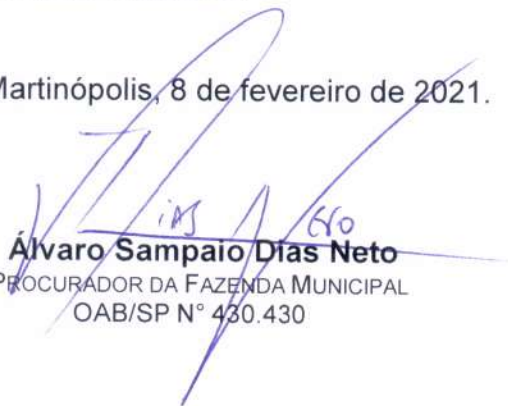
da minuta de Termo de Colaboração acostado aos autos, porquanto atenda ao previsto nos dispositivos da Lei 13.019/2014, acima elencados.

Ainda, cabe ressaltar que a Administração Pública deverá manter, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho até cento e oitenta dias após o respectivo encerramento, na forma conforme prevista no art. 10 da Lei 13.019/2014.

Por fim, reforça-se que esta análise cinge-se exclusivamente aos contornos jurídico-formais quanto à adoção dos procedimentos legais, inobservando os critérios e a análise do mérito (oportunidade e conveniência do pedido).

S.M.J, é o parecer.

Martinópolis, 8 de fevereiro de 2021.


Alvaro Sampaio Dias Neto
PROCURADOR DA FAZENDA MUNICIPAL
OAB/SP N° 430.430