



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
SUBPROCURADORIA-GERAL CONSULTIVA
Diretoria de Apoio às Parcerias

PARECER REFERENCIAL DIAP-PGM Nº 007/2024

PROCESSO ADMINISTRATIVO: 01.144.080/13-17

INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, SEGURANÇA ALIMENTAR E CIDADANIA – SMASAC

EMENTA: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. PARCERIAS. LEI FEDERAL 13.019/2014. DECRETO MUNICIPAL 16.746/2017. TERMOS DE COLABORAÇÃO. TERMOS ADITIVOS. ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. AMPLIAÇÃO DO VALOR GLOBAL. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. MODIFICAÇÃO DO INSTRUMENTO JURÍDICO. PRESSUPOSTOS DE REGULARIDADE. DOCUMENTOS ESSENCIAIS. RECOMENDAÇÕES.

I – Apresentação dos pressupostos de regularidade e documentos essenciais à formalização de termos aditivos a Termos de Colaboração firmados entre o Município de Belo Horizonte, por sua Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania, e Organizações da Sociedade Civil, com o objetivo de reequilíbrio econômico-financeiro, com ampliação do valor global da parceria, modificação do instrumento jurídico e a alteração do Plano de Trabalho.

II – Parecer Referencial.

III – Retorno dos autos à consulente para conhecimento e encaminhamentos respectivos.

IV – Dispensa de remessa dos autos à Procuradoria-Geral do Município para manifestação individualizada, nos termos dos §§1º e 2º, do art. 32, do Decreto Municipal nº. 16.746/2017.

I – RELATÓRIO

Decorre o presente **Parecer Referencial** de solicitação formulada pela Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania, doravante SMASAC, a esta Diretoria de Apoio às Parcerias/Procuradoria-Geral do Município, carreada às folhas 984/984-v do Processo Administrativo em referência para, no exercício da competência deste órgão, manifestar acerca da possibilidade de formalização de **termos aditivos a parcerias** celebradas entre o Município de Belo Horizonte – MBH, por sua SMASAC, e Organizações da Sociedade Civil, com objetivo de pactuar o reequilíbrio econômico-financeiro, ampliar o valor global da parceria, modificar o instrumento jurídico de parceria nos termos do Decreto Municipal nº 18.249/2023 e, por conseguinte, adequar o Plano de Trabalho, ao que se faz à luz da legislação vigente e princípios aplicáveis, tendo como referência as informações apresentadas pela consulente.



Colaciona-se:

Assunto: Solicitação de Parecer Referencial

À Assessoria Jurídica da SMASAC,

Com os nossos cordiais cumprimentos, apresentamos consulta jurídica acerca da formalização de termos aditivos aos Termos de Colaboração firmados com esta Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania, com o objetivo de ajustar os valores repassados às Instituições de Longa Permanência para Idosos.

Evidencia-se, precipuamente, da consulta apresentada, que a Secretaria, motivada pela necessidade de assegurar a **manutenção do equilíbrio econômico-financeiro** das parcerias, em face dos efeitos provocados pelo **processo inflacionário** ocorrido no mercado e que reclamam a **revisão dos valores pactuados**, por parte dos parceiros, de maneira a **assegurar a continuidade da execução sob os mesmos parâmetros de qualidade e interesse público**, pretende a formalização dos aditamentos.

O objeto da consulta apresentada, nos termos informados, reverbera em **24 (vinte e quatro) instrumentos jurídicos vigentes**, conforme informa o Ofício DRPA/AJU-SMASAC/005/2024, pelo que **solicita que a manifestação desta Procuradoria-Geral se dê de modo referencial, in verbis: considerando que a matéria, a motivação e a instrução processual em todos os instrumentos serão idênticas...**”.

É o relatório, no essencial.

II – DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Trata-se de Parecer Referencial, que tem por escopo apresentar as exigências normativas aplicáveis e recomendações recorrentes à **formalização de termos aditivos aos Termos de Colaboração** firmados entre o Município de Belo Horizonte, por sua Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania – SMASAC e Organizações da Sociedade Civil, **que tenham por objetivo o reequilíbrio econômico-financeiro, com ampliação do valor global da parceria, a modificação do instrumento jurídico de parceria visando adequá-lo às alterações promovidas pelo Decreto Municipal nº 18.249/2023 e a alteração do Plano de Trabalho.**

Sua emissão se justifica por se tratar de **matéria idêntica e recorrente, verificada em volume expressivo de processos administrativos**, o que impacta na atuação dos setores envolvidos e, ainda, na celeridade dos serviços administrativos correlatos, o que resta corroborado no **Ofício DRPA/AJU-SMASAC/005/2024** (fls. 984 e 984-v).

Ademais, **a atividade jurídica exercida nesses processos se restringe à verificação do atendimento das exigências legais**, o que se faz a partir da **simples conferência**



de documentos juntados aos autos, bem como análise das minutas de termos aditivos padronizadas e disponíveis no Portal das Parcerias.

Assim, apresentam-se, na presente manifestação, as exigências legais que devem ser observadas pela Secretaria quando da efetiva instrução processual necessária à formalização dos termos aditivos às parcerias, cuja conferência resta sob a responsabilidade da SMASAC.

Destarte, a adoção de **Parecer Referencial** é medida que se impõe, resta devidamente justificada e vai ao encontro dos princípios constitucionais e administrativos da eficiência, celeridade, razoabilidade, eficácia, interesse público, legalidade, proporcionalidade, sendo um facilitador da atividade gerencial no âmbito da Administração Pública, encontrando guarida em normas federais, estaduais e precedentes do TCU.

Por fim, emite-se a presente opinião jurídica para que, uma vez analisada e aprovada pelo Procurador-Geral do Município, nos termos do art. 32, §§ 1º e 2º, do Decreto 16.746/2017¹, possa servir como parâmetro jurídico a ser utilizado pelo gestor no aditamento dos Termos de Colaboração cujo objeto se adequa aos parâmetros determinados nesse parecer.

Feitas essas considerações iniciais, passa-se ao mérito deste **Parecer Referencial**.

II.1 – DO PARECER REFERENCIAL

O presente **Parecer Referencial** visa o cumprimento do dispositivo do art. 35, VI, da Lei Federal 13.019/2014.

Nos termos da legislação vigente, compete à Procuradoria-Geral do Município a manifestação acerca da possibilidade de celebração da parceria e, por conseguinte, dos respectivos termos aditivos², a partir da verificação da conformidade da instrução processual aos aspectos da Lei, não adentrando nas razões de conveniência e oportunidade do gestor e no mérito dos atos administrativos de sua competência.

Tais aspectos – atinentes à conveniência e oportunidade – devem constar da justificativa que fundamenta a solicitação de aditamento da parceria assim como do Parecer Técnico, nos termos do art. 35, V da Lei Federal, emitidos pela Secretaria.

Acerca da adoção de Parecer Referencial o **Decreto Municipal 16.746/2017** disciplina:

¹ Art. 32 – O parecer jurídico será emitido pela PGM, ou pelo órgão jurídico da entidade da administração pública indireta municipal.

§ 1º – A manifestação individual em cada processo será dispensada quando já houver parecer sobre minuta-padrão e em outras hipóteses definidas no ato de que trata o § 2º.

§ 2º – Ato do Procurador-Geral do Município disciplinará o disposto neste artigo.

² Decreto Municipal nº. 10.710/2002. Art. 36 - Compete à Procuradoria Geral do Município, como órgão de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, entre outras atribuições: I - examinar e aprovar, previamente, as minutas dos editais de licitação, dos contratos, convênios, ajustes e respectivas alterações, a serem celebrados pelo Município, bem como as minutas dos atos e instrumentos de revogação e rescisão dos mesmos;



“Art. 32 – O parecer jurídico será emitido pela PGM, ou pelo órgão jurídico da entidade da administração pública indireta municipal.

§ 1º – A manifestação individual em cada processo será dispensada quando já houver parecer sobre minuta-padrão e em outras hipóteses definidas no ato de que trata o § 2º.

§ 2º – Ato do Procurador-Geral do Município disciplinará o disposto neste artigo.” (g.n.).

Invoca-se, ainda, a redação da **Orientação Normativa PGM nº. 002/2022³**, publicada no Diário Oficial do Município de Belo Horizonte em 14 de setembro de 2022, que dispõe:

“O Procurador-Geral do Município, no uso das atribuições que lhe conferem o §2º do artigo 114 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, o inciso I do art. 59 da Lei nº 11.065, de 1º de agosto de 2017 e artigos 2º e 4º do Decreto Municipal n. 15.256, de 05 de julho de 2013, resolve expedir a presente orientação normativa, que vinculará todos os órgãos da Administração Pública Municipal:

*I - Os processos, quaisquer que sejam as matérias, que sejam objeto de **manifestação jurídica referencial**, isto é, aquela que **analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos do citado parecer.***

*II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) **o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos;** e b) **a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.**”* (g.n.)

Diante disto, o presente Parecer manifesta, **EXCLUSIVAMENTE**, sobre a formalização de termos aditivos aos instrumentos jurídicos relacionados pela Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania em sua consulta e que **tenham por objetivo o reequilíbrio econômico-financeiro com ampliação do valor global da parceria, a modificação do instrumento jurídico de parceria visando adequá-lo às alterações promovidas pelo Decreto Municipal nº 18.249/2023 e a alteração do Plano de Trabalho.**

Esclarece-se, assim, que esta manifestação é dotada de caráter eminentemente **opinativo**, nos termos a seguir, a refletir uma opinião jurídica que se ampara, sobretudo, na presunção de veracidade e idoneidade das informações técnicas subscritas pelas autoridades competentes, e, como tal, não pode ser concebida como um ato administrativo de gestão ou mesmo um ato decisório.

³ <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/ato/22492>



III – FUNDAMENTAÇÃO

A) PRELIMINAR: DAS CAUTELAS DECORRENTES DA FORMALIZAÇÃO E EXECUÇÃO DA PARCERIA NO ANO EM QUE SERÃO REALIZADAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS - 2024

Considerando as Eleições Municipais de 2024, ano em que serão realizadas as eleições para prefeito, vice-prefeito e vereadores, registra-se que os agentes públicos municipais são submetidos a **vedações previstas nos artigos 73 a 78 da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97)**, bem como aos precedentes e jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral – TSE e do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais – TRE/MG, sem prejuízo de demais normativos vigentes.

Registra-se que os pretensos aditamentos são decorrentes da necessidade de reequilíbrio orçamentário-financeiro, com consequente recomposição da perda inflacionária, nos termos do ofício de fls. 984/984-v e, ainda, a modificação do instrumento jurídico de parceria visando adequá-lo às alterações promovidas pelo Decreto Municipal nº 18.249/2023.

Caso haja informações complementares ou dúvidas quanto a pactuação dos aditamentos, é necessária a consulta específica quanto à matéria eleitoral, à Diretoria Técnico – Consultiva – DITC da PGM, previamente à assinatura dos instrumentos.

B) DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

A pactuação estabelecida entre o Município, pela SMASAC, e as Organizações da Sociedade Civil é regida pela **Lei Federal 13.019/2014**, regulamentada no âmbito do Município pelo **Decreto Municipal 16.746/2017** que dispõe sobre as regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública municipal e as organizações da sociedade civil, sendo aplicáveis ambas as normativas ao ajuste.

C) DOS PRESSUPOSTOS DE REGULARIDADE

Tendo por referência que a presente manifestação se propõe à apresentação das exigências normativas incidentes à formalização de termos aditivos a parcerias celebradas entre a SMASAC e Organizações da Sociedade Civil, **é pressuposto a existência de Termo de Colaboração regular e vigente entre as partes, em que tenham sido, originalmente e durante a execução, observadas as exigências normativas mínimas.**

Compete à Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania velar pelo cumprimento dos pressupostos de regularidade, essenciais à legalidade da parceria celebrada, promovendo saneamentos que se demonstrarem necessários.



D) DAS ALTERAÇÕES DA PARCERIA

A Lei Federal 13.019/2014, acerca das alterações da parceria, prevê:

“Art. 57. O plano de trabalho da parceria poderá ser revisto para alteração de valores ou de metas, mediante termo aditivo ou por apostila ao plano de trabalho original.”

Tem-se, portanto, permissivo legal para as alterações da parceria pretendidas pela SMASAC, cujos aspectos específicos serão a seguir abordados.

Em regulamentação à Lei Federal, o Decreto Municipal 16.746/2017 disciplina:

*“Art. 46 – O órgão ou a entidade da administração pública municipal **poderá autorizar ou propor a alteração** do termo de fomento ou de colaboração ou do plano de trabalho, **após solicitação fundamentada da OSC ou sua anuência, desde que não haja alteração de seu objeto**, da seguinte forma:*

I – por termo aditivo à parceria:

- a) ampliação de até cinquenta por cento do valor global;*
- b) redução do valor global, sem limitação de montante;*
- c) prorrogação da vigência, observados os limites do art. 22 deste Decreto;*
- d) alteração da destinação dos bens remanescentes;*
- e) outra alteração necessária no caso concreto; (...)” (Destacou-se)*

De pronto, registra-se que **as alterações na parceria são possíveis desde que não haja alteração do objeto originalmente pactuado** entre as partes. Nestes termos, **deve restar assegurada a imutabilidade do objeto da parceria, sob pena de ilegalidade da alteração.**

A alteração que enseja a ampliação do valor global da parceria deve ser procedimentalizada mediante a celebração de termo aditivo ao ajuste, **observada a sequência numérica de alterações já realizadas no instrumento jurídico a que pertença.**

Nos termos da legislação supratranscrita, quando a iniciativa de alteração da parceria for da Administração Pública, **é necessária a anuência da OSC parceira, cuja manifestação favorável ao termo aditivo deve estar colacionada aos autos, como condição de regularidade do feito.**

Consoante o art. 34 do Decreto Municipal 16.746/2017⁴, **competete ao gestor da parceria analisar e sugerir ao administrador público a possibilidade de firmar termo aditivo ao instrumento, razão pela qual deve constar dos autos a manifestação do gestor da**

⁴ Decreto Municipal nº. 16.746/2017. Art. 34. – Competete ao gestor da parceria: (...) VIII – analisar e sugerir ao administrador público a possibilidade de firmar termo aditivo ou eventual necessidade de convalidação dos termos da parceria.



parceria, assim como a concordância pelo Administrador Público quanto à formalização do termo aditivo.

Ademais, face à necessidade de **motivação dos atos administrativos**, é forçoso que os elementos que ensejam a alteração da parceria estejam presentes de maneira explícita e inequívoca nos autos do processo administrativo correspondente, de forma que demonstrem o contexto da celebração do Termo Aditivo e o interesse público de sua formalização.

D.1) DO REEQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO

Nos termos da solicitação formulada pela demandante, tem-se que a motivação para a formalização dos pretensos termos aditivos é a necessidade ***do reequilíbrio orçamentário-financeiro para as parcerias que executam o serviço de acolhimento de idosos nas Instituições de Longa Permanência de Idosos em razão do aumento do custo dos bens e serviços e da perda inflacionária do último ano.***

Do mesmo modo, acrescenta que para todas as parcerias indicadas pela SMASAC, os valores serão aditados nos seguintes termos:

No município de Belo Horizonte o Serviço de Acolhimento Institucional para Idosos é executado através de parcerias com Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Atualmente, a rede de instituições parceiras é constituída por 24 Unidades, atendendo aproximadamente 900 (novecentos) idosos.

Considerando a complexidade para sua execução, no ano de 2022 foi realizado o aditamento todas as parcerias que executam o serviço Acolhimento Institucional para Idosos tendo como objeto o reordenamento deste Serviço em várias frentes, com vistas a potencializar a melhoria na qualidade da oferta e do atendimento prestado aos usuários.

O estudo de custos considerou os aspectos físicos e de infraestrutura; a provisão de recursos humanos, estabelecendo a equipe mínima, cargos, funções e atribuições, número de pessoas acolhidas em cada instituição, custos variáveis e fixos dentre outros aspectos. Para os cálculos dos custos com remuneração foram utilizados índices do Sintibref dos anos de 2022 a 2024. A correção dos demais itens de custo considerou o IPCA do período de abril/2022 a março de 2024, isto é, desde a última recomposição e aplicada quando foi implementado o reordenamento de ILPI. Além disso, foi levada em consideração a adequação de salários nas ILPIs que possuem profissionais de nível superior (adequação piso da categoria).



Isso posto, vale esclarecer que os custos calculados para as ILPIs correspondem a custos fixos e variáveis e levam em consideração o número de idosos atendidos nas unidades. Sendo assim, os índices aplicados em cada parceria variam de acordo com suas respectivas realidades e podem ser observados na planilha anexa a este documento.

Cumprе ressaltar que na execução das referidas parcerias, o maior volume de recursos repassados às instituições e por estas executados refere-se a despesas com equipe de trabalho (cuidadores, coordenadores, Técnicos de nível superior, auxiliares de serviços gerais, cozinheira, auxiliar de cozinha, dentre outros), assim como com as despesas correlatas, inerentes a encargos trabalhistas e previdenciários, provisionamento de verbas trabalhistas e outros.

Diante do exposto, faz-se necessário considerar a necessidade do reequilíbrio orçamentário-financeiro para as parcerias que executam o serviço de acolhimento de idosos nas Instituições de Longa Permanência de Idosos em razão do aumento do custo dos bens e serviços e da perda inflacionária do último ano.

Como é também de vosso conhecimento, em razão da necessidade de formalização de termos aditivos, conforme a legislação vigente, é demandado a emissão de parecer jurídico para todos os instrumentos, nesse sentido é o que determina o art. 36 do Decreto Municipal nº. 10.710/2001.

Para atendimento ao preceito legal, encaminhamos a presente demanda para análise de vossa senhoria quanto à possibilidade de que a emissão do parecer jurídico nestes instrumentos possa se dar de forma referencial, considerando a que a matéria, a motivação e a instrução processual em todos os instrumentos serão idênticas, nos termos já apontados.

A SMASAC justifica o **reequilíbrio orçamentário-financeiro** dos instrumentos, considerando que o maior volume de recursos repassados às instituições e por estas executadas refere-se a despesas com equipe de trabalho, que foram ajustadas levando em conta **índices do Sindicato das Instituições Benéficas, Religiosas e Filantrópicas do Estado de Minas Gerais- SINTIBREF dos anos de 2022 a 2024**. Acrescenta ainda que, **os demais custos foram corrigidos pelo IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo)** no período de abril/2022 a março/2024.

À vista disso e considerando o **reconhecimento constitucional das convenções e acordos coletivos de trabalho (art. 7º, XXVI da Carta Magna)**, é certo quanto à obrigatoriedade de observância dos termos coletivamente pactuados pelas organizações da sociedade civil contratantes.

Acerca das alterações das parcerias, prevê o Decreto Municipal 16.746/2017, em seu art. 46, §7º, que:

“...o valor do repasse do termo de fomento ou de colaboração poderá ser alterado para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial da parceria, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária.”
(Grifou-se)



No caso em tela, consoante apontado pela consulente, o reequilíbrio orçamentário-financeiro, embora previsível, constitui montante cujo cálculo não pode ser estimado previamente nos planos de trabalho da parceria, uma vez que a definição do índice a ser aplicado depende de fatores externos à administração pública municipal.

Acerca da manutenção do equilíbrio orçamentário-financeiro das parcerias, é certo que o reajuste de valores decorre de preceito constitucional, expressamente previsto no Art. 37, XXI da Carta Magna:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.” (Destacou-se)

Acerca do tema, destaca-se o entendimento exarado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, por meio do Estudo Técnico 001/2022-DFME/SCE⁵:

“Como mencionado, a possibilidade de revisão do pacto prescinde de expressa previsão contratual, porquanto amparadas constitucionalmente. Seu fundamento de validade se encontra no Princípio Rebus Sic Stantibus, cujo desdobramento resulta na Teoria da Imprevisão, a qual preconiza a existência de cláusula (implícita) no sentido de que, quando ocorrer modificação na situação de fato em razão de acontecimento extraordinário e imprevisível, há a possibilidade de se revisar a avença. Ademais, fundamenta-se também no princípio da boa-fé e no do consensualismo. Sobre a imprevisibilidade, Caio Tácito explana:

A álea econômica é, por natureza, extraordinária, excedente aos riscos normais admitidos pela natureza do negócio. Os fenômenos da instabilidade econômica ou social (guerras, crises econômicas, desvalorização da moeda) são as causas principais do estado de imprevisão, tanto pela importância do impacto de seus efeitos, como pela imprevisibilidade de suas consequências. A sua gênese poderá, no entanto, vincular-se a acontecimentos naturais (terremotos, inundações, incêndios, desmoronamentos), ou a intervenções administrativas ou legais (controle econômico, bloqueio de preços)

⁵ Estudo Técnico 001/2022-DFME/SCE, de 16/08/2022. O INSTITUTO DO REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO: uma análise doutrinária e jurisprudencial. Consulta em 17/07/2023. Disponível em <https://www.tce.mg.gov.br/IMG/2023/Estudo-tecnico-Reequilibrio-Economico-Financeiro-Paginas-Individuais.pdf>.



que induzem a grave e inesperada ruptura do equilíbrio financeiro do contrato.”

Na demanda sob análise, argumenta a SMASAC que o desequilíbrio da relação decorre da variação dos preços decorrentes da perda inflacionária, sobretudo relacionados a aspectos físicos de infraestrutura, a provisão de recursos humanos, destacando que os custos com equipe de trabalho representam proporcionalmente o maior item de despesa nos planos de trabalho das ações vinculadas à Política de Assistência Social.

Sendo a manutenção da relação orçamentário-financeira um preceito constitucional e respaldada no entendimento majoritário da doutrina e dos Tribunais, não se questiona quanto à sua possibilidade jurídica, observados os preceitos legais e procedimentais.

Ademais, como é de amplo conhecimento, diferentemente dos contratos, nas parcerias de que trata a Lei Federal 13.019/2014 não há que se falar em preço, mas sim na composição dos custos do Plano de Trabalho, consoante se depreende da previsão do art. 26, §1º do Decreto Municipal 16.746/2017:

“Art. 26 - Para a celebração da parceria, a administração pública municipal convocará a OSC selecionada para, no prazo de dez dias úteis, apresentar o seu plano de trabalho consolidado a ser implementado, que deverá observar as informações já apresentadas na proposta selecionada, cumpridos os requisitos do art. 22 da Lei Federal nº 13.019, de 2014.

§ 1º A previsão de receitas e despesas de que trata o inciso II-A do art. 22 da Lei Federal nº 13.019, de 2014, deverá vir acompanhada da comprovação da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado por meio de um dos elementos indicativos abaixo, sem prejuízo de outros:

I - contratações similares ou parcerias da mesma natureza concluídas nos últimos três anos ou em execução;

II - atas de registro de preços em vigência adotados por órgãos públicos vinculados à União, Estados, Distrito Federal ou Municípios da região onde será executado o objeto da parceria ou da sede da organização;

III - tabelas de preços de associações profissionais;

IV - tabelas de preços referenciais da política pública setorial publicada pelo órgão ou entidade da administração pública municipal;

V - pesquisa publicada em mídia especializada;

VI - sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que com data e hora de acesso;

VII - Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br;

VIII - cotações com até três fornecedores ou prestadores de serviço, que poderão ser realizadas por item ou agrupamento de elementos de despesas.” (Destacou-se).

Tem-se que, em observância à legislação vigente, quando da elaboração do Plano de Trabalho deve ter sido demonstrada pela OSC a compatibilidade das despesas previstas



com os valores efetivamente praticados no mercado, por meio da juntada dos documentos comprobatórios ou de planilha de orçamentação disponível no Portal das Parcerias, de maneira a demonstrar a correspondência entre as receitas e as despesas previstas, estas últimas fundamentadas nos valores de mercado.

Durante a execução da parceria, ocorrendo a variação do custo efetivo dos itens de despesa respectivos, tais aspectos (de receita e de despesa) carecem ser revistos, no sentido de assegurar o equilíbrio do ajuste, devendo ser providenciada pela instituição parceira a demonstração da variação do custo, sendo essa a orientação do Decreto Municipal 16.746/2017:

“Art. 39 - A OSC deverá verificar a compatibilidade entre o valor previsto para realização da despesa, aprovado no plano de trabalho, e o valor efetivo da compra ou contratação.

Parágrafo único. Se o valor efetivo da compra ou contratação for superior ao previsto no plano de trabalho, a OSC deverá assegurar a compatibilidade do valor efetivo com os novos preços praticados no mercado, nos moldes do § 1º do art. 26.”

Nestes termos, **é imperioso que, a despeito da aplicação de quaisquer índices de variação inflacionária, seja demonstrado individualmente em cada parceria a efetiva variação dos custos dos itens que compõem o Plano de Trabalho da parceria, com a demonstração de sua compatibilidade com os valores efetivamente praticados no mercado**, sendo a variação dos custos concretamente verificada aquela a ser adotada pela Secretaria.

Sobre tais aspectos, manifesta o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em seu Manual Básico de Repasse de Recursos Públicos ao Terceiro Setor⁶:

“A ausência de um plano de trabalho ou sua deficiência tem ocasionado reiteradas reprovações nos julgamentos efetuados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo nos exames dos ajustes celebrados pelo Poder Público com o Terceiro Setor.

A propósito destacamos alguns preceitos:

• O valor do repasse só pode contemplar o custo efetivo para atendimento das demandas e cumprimento das metas;”

(Destacou-se).

Isto posto, como condição de regularidade, **é necessário que conste dos processos administrativos correspondentes às parcerias que se pretende aditar os documentos e/ou informações hábeis à comprovação da compatibilidade dos valores previstos no Plano de Trabalho com os valores efetivamente praticados no mercado, de maneira que o valor do repasse que se pretende ajustar contemple tão somente o custo real para o atendimento das demandas e cumprimento das metas, tal como estabelecidas no Plano de Trabalho.**

⁶ Disponível em <https://www4.tce.sp.gov.br/manual-basico-repasses-publicos-ao-terceiro-setor>.



A atuação da Administração Pública deve pautar-se no princípio constitucional da economicidade, que figura como um dos fundamentos do regime jurídico de parcerias (*caput* do art. 5º). Na mesma senda, o entendimento dos Tribunais de Contas é no sentido de que **a demonstração da economicidade recai sobre o Poder Público** (nesse sentido, vide Processo TCESP – 1570/000/10).

Indica a SMASAC que, em decorrência da necessidade de manutenção do equilíbrio orçamentário-financeiro dos valores pactuados, haverá ampliação do valor global das parcerias.

Face ao comprometimento de recursos públicos, **é recomendável que conste dos autos a memória de cálculo dos valores a serem aportados e sua correspondência, devidamente atestada e assinada quanto à adequação dos valores pactuados à ampliação correspondente.**

Imprescindível também a prévia autorização da utilização dos recursos pela Câmara de Coordenação-Geral – CCG, nos termos do Decreto Municipal 16.729/2017, ressalvadas as hipóteses de dispensa de deliberação de que trata a mesma normativa.

De acordo com o referido Decreto, a Câmara de Coordenação Geral - CCG constitui-se como instância central de governança do Poder Executivo, e tem como competência apoiar o Prefeito, dentre outras, na condução e na execução da política orçamentária, financeira, patrimonial, previdenciária e de recursos humanos do Poder Executivo.

Para o atendimento ao art. 16 da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, **deverá ser apresentada declaração prestada pelo ordenador de despesa de que a ampliação dos recursos tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.**

A regra das parcerias (art. 46, I, “a” do Decreto Municipal 16.746/2017) restringe a ampliação de recursos ao limite de cinquenta por cento do valor global da parceria. Todavia, o mesmo diploma prevê a possibilidade excepcional de ampliação em limites superiores (art. 46, §1º):

“§ 1º – Excepcionalmente poderá haver ampliação do valor global em percentual superior àquele de que trata o inciso I, desde que nas mesmas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de que tratam os art. 30 e 31 da Lei Federal nº 13.019, de 2014.”

Assim, **caso a ampliação do valor global de que trate o termo aditivo específico ultrapasse o limite de cinquenta por cento do valor global da parceria, deverá constar dos autos manifestação em que se ateste a existência das condições**



excepcionais previstas no dispositivo transcrito, autorizativas da ampliação em percentual superior àquele determinado.

Reitera-se, por oportuno, a necessidade de cumprimento, na íntegra, da legislação eleitoral vigente, indicado no item “III.A” deste parecer.

D.2) MODIFICAÇÃO DO INSTRUMENTO JURÍDICO

Como é cediço, o Decreto Municipal 18.249/2023 promoveu uma série de modificações de atos, prazos e procedimentos relacionados à execução de parcerias em âmbito municipal.

Parte das alterações promovidas têm repercussão interna, em atos e procedimentos de competência da Administração Pública Municipal, não sendo necessária alteração nos instrumentos celebrados. Não obstante, **alerta-se à Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania quanto à observância dos novos contornos jurídicos firmados pelo normativo.**

Lado outro, algumas modificações têm impacto em atos e procedimentos de competência das OSCs, sobretudo quanto ao lançamento de informações referentes à execução das parcerias na plataforma eletrônica, ao que se faz necessário o ajuste dos respectivos instrumentos jurídicos, visando o espelhamento da previsão normativa.

Em síntese, as alterações a serem implementadas, de observância e cumprimento pelas OSCs, são:

- a) obrigatoriedade de obtenção de documentos fiscais eletrônicos, nos termos que dispõe a legislação;
- b) obrigatoriedade de inserção do extrato bancário na conta específica da parceria na plataforma eletrônica, juntamente com os lançamentos mensais referentes à execução financeira da parceria;
- c) obrigatoriedade de inserção de dados referentes às notas e comprovantes fiscais das despesas da parceria na plataforma eletrônica, juntamente com os lançamentos mensais referentes à execução financeira da parceria;
- d) possibilidade de alteração do valor ou das metas da parceria para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado, sendo que tal solicitação deve ser apresentada pela OSC com justificativa e comprovação da situação que enseja tal alteração.

As alterações elencadas nas alíneas “a” a “d” do subitem anterior devem constar em cláusula específica dos termos aditivos pretendidos.

D.3) ALTERAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO



As alterações do Plano de Trabalho, parte integrante e indissociável dos termos aditivos, são autorizadas, conforme o disposto no art. 57 da Lei Federal 13.019/2014.

O Plano de Trabalho é o documento norteador da execução da parceria e, diante das alterações pretendidas pela SMASAC, o referido documento deve ser alterado, visando espelhar o novo ajuste da execução no que concerne à previsão de despesas e receitas e ao cronograma de desembolso.

Acerca dos aspectos atinentes à regularidade do Plano de Trabalho, trataremos em tópico específico.

E) DA MINUTA DO TERMO ADITIVO

No que tange à **minuta** do Termo Aditivo ao Termo de Colaboração, inicialmente, ressalta-se a necessidade de, originalmente, terem sido contemplados os requisitos mínimos de que trata a Lei Federal 13.019/2014.

Tendo o termo aditivo o objetivo principal de ampliação do valor global da parceria, a modificação do instrumento jurídico visando adequá-lo às alterações promovidas pelo Decreto Municipal nº 18.249/2023 e correspondentes alterações do Plano de Trabalho, trata-se de hipótese de ratificação das cláusulas anteriores, as quais já devem constar da parceria vigente, **sendo necessário e indispensável, contudo, que constem as seguintes cláusulas:**

- a) do **objeto do termo aditivo**, em que se expresse como **objetivo a ampliação do valor global da parceria, modificação do instrumento jurídico visando adequá-lo às alterações promovidas pelo Decreto Municipal nº 18.249/2023 e as alterações do Plano de Trabalho;**
- b) da **movimentação dos recursos financeiros**, em que se evidenciem os valores acrescidos em decorrência do termo aditivo, escritos em numeral e por extenso;
- c) das **adequações ao disposto no Decreto Municipal nº 18.249/2023**, em que sejam previstas as alterações legais já elencadas no corpo deste parecer;
- d) da **ratificação das cláusulas anteriores**, assegurando que sejam mantidas as cláusulas determinadas no artigo 42 da Lei.

Ressalta-se que **as minutas, individualizadas por parcerias, devem conter a identificação das partes, a numeração do termo aditivo de acordo com a sequência de instrumentos celebrados, além da data e campos destinados às assinaturas das partes.**

F) DO PLANO DE TRABALHO

Anexo à minuta do Termo Aditivo, deve compor a instrução dos autos o **Plano de Trabalho** a ser implementado, que contemple todas as alterações pretendidas.



Nas palavras de Gisele Karina Santana⁷, após aprovado, o plano de trabalho se torna o guia da execução, bem como o instrumento a ser utilizado como base central para a gestão da parceria, impactando diretamente as ações de monitoramento e avaliação, e sendo base para a prestação de contas dos objetivos, metas e ações ali pactuadas.

Ressalta-se que o Plano de Trabalho, **individualizado por parceria**, deve traduzir as particularidades de cada instrumento e realidade da parceria a que pertença.

Dispõe o art. 22 da Lei Federal 13.019/2014 os **requisitos mínimos a serem verificados no Plano de Trabalho das parcerias**:

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

Assim, nos Planos de Trabalho a serem firmados pelos parceiros, devem constar expressamente as informações previstas em Lei, sob pena de irregularidade.

Nos termos já apresentados, **a previsão de despesas do Plano de Trabalho deve ser acompanhada da comprovação da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado.**

Mencionado requisito se coaduna aos fundamentos do regime jurídico das parcerias já citados neste parecer, repisa-se, de transparência na aplicação dos recursos públicos e na observância ao princípio da economicidade.

Em atenção à determinação normativa, **é condição de regularidade que conste dos autos os documentos comprobatórios e/ou planilha de orçamentação disponibilizada no Portal das Parcerias, contendo informações que demonstrem a compatibilidade dos valores previstos no Plano de Trabalho com aqueles efetivamente praticados no mercado**, observado o rol não taxativo de que trata o art. 26, §1º do Decreto Municipal 16.746/2017.

⁷ SANTANA, Gisele Karina. Aplicando a Lei 13.019/2014: parcerias sociais entre a administração pública e as Organizações da Sociedade Civil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.



Deve ainda constar do Plano de Trabalho que orienta a execução da parceria o **cronograma de desembolso** dos repasses, cuja verificação de sua regularidade tenha sido objeto do Parecer Técnico emitido.

É imperativa a aprovação do Plano de Trabalho pela Administração Pública como condição para a formalização do termo aditivo, consoante previsão do art. 35, IV, da Lei Federal 13.019/2014.

G) DOS DOCUMENTOS ESSENCIAIS AO ADITAMENTO

Tem-se como premissa, na instrução de termos aditivos às parcerias, a demonstração de que a **OSC parceira esteja regularmente habilitada**, por meio da apresentação das competentes **certidões negativas ou positivas com efeito de negativas**⁸.

De tal modo, devem constar da instrução processual os seguintes documentos, vigentes e regulares:

- a) Certidão de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União;
- b) Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – CRF/FGTS;
- c) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT;
- d) Certidão de Quitação Plena dos Tributos Municipais de Belo Horizonte;
- e) Certidão de Regularidade de Prestação de Contas emitida pela Controladoria-Geral do Município de Belo Horizonte (CTGM).

Os referidos documentos podem ser substituídos pela apresentação do Relatório SUCAF – Sistema Único de Cadastro de Fornecedores⁹, nos termos do art. 27, §9º do Decreto Municipal 16.746/2017, excetuada a certidão elencada na alínea “e”.

A ausência de quaisquer dos citados documentos ou ainda a existência de irregularidades nos mesmos, enseja na impossibilidade de formalização do termo aditivo, devendo ser adotados, pela SMASAC, os procedimentos adequados, visando a regularização imediata da OSC, sob pena de aplicação das sanções cabíveis.

Demonstrada a regularidade da OSC parceira, **é de competência da SMASAC a juntada de parecer técnico acerca do aditamento**, que contemple as informações exigidas pela Lei Federal 13.019/2014, em seu art. 35, V, alíneas “a” a “i”, no que couber, em especial quanto à viabilidade de sua execução; à verificação do cronograma de desembolso; à descrição dos meios que serão utilizados para o monitoramento e

⁸ Decreto Municipal nº. 16.746/2017. Art. 27. § 2º – Serão consideradas regulares, para fins de cumprimento do disposto nos incisos VI a IX, as certidões positivas com efeito de negativas.

⁹ Decreto Municipal nº. 16.746/2017. Art. 27. § 9º – A critério da administração pública municipal, os documentos previstos nos incisos IV e VI a IX poderão ser substituídos pelo cadastro no Sistema Único de Cadastro de Fornecedores do Município de Belo Horizonte – Sucaf.



avaliação da parceria; e também à designação do respectivo gestor e dos membros da Comissão de Monitoramento e Avaliação.

Necessária, ainda, a juntada dos **documentos correlatos à regularidade da despesa**, nos termos já explicitados, quais sejam: autorização emitida pela Câmara de Coordenação Geral – CCG e declaração de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira.

Do mesmo modo, é necessário constar da instrução: **manifestação do gestor da parceria acerca da formalização do termo aditivo, devidamente autorizada pela ordenadora de despesas, assim como a manifestação expressa da instituição parceira anuindo à alteração do ajuste.**

IV – CONCLUSÃO

Pelo exposto, **quando o aditamento se amoldar aos termos do que dispõe este Parecer Jurídico Referencial, o gestor público prescindirá de manifestação jurídica para o caso em particular, conforme permite o §1º do Art. 32 do Decreto Municipal 16.746/2017, sem prejuízo de que dúvidas específicas sejam submetidas à análise desta Diretoria de Apoio às Parcerias.**

Em suma e em estrito cumprimento à legislação vigente, ora transcrita neste Parecer Referencial, são **requisitos** que devem ser observados pelo setor responsável pela análise de pleitos de aditamentos de parcerias de que trata o presente parecer referencial:

- a) a anuência da OSC quanto ao aditamento pretendido;
- b) a manifestação favorável do gestor da parceria para a formalização do aditivo e respectiva autorização pelo Secretário da pasta;
- c) o objetivo do aditamento compreender, exclusivamente, a revisão dos valores previstos e consequente ampliação do valor global da parceria, destinada à manutenção da reciprocidade entre as receitas e despesas necessárias à execução do objeto da parceria e a modificação do instrumento jurídico visando adequá-lo às alterações promovidas pelo Decreto Municipal nº 18.249/2023;
- d) a definição e justificativa do índice a ser aplicado, apresentando memória de custos correspondente, consoante os itens de despesa de que trata o Plano de Trabalho, primando pela economicidade e transparência de aplicação de recursos públicos, fundamentos e princípios do regime jurídico de parcerias;
- e) a aprovação da ampliação dos recursos pela Câmara de Coordenação-Geral – CCG, salvo nas hipóteses dispensadas de deliberação;
- f) a existência de declaração de adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- g) a demonstração da regularidade jurídica, fiscal, trabalhista e previdenciária da OSC, por meio da juntada das certidões válidas correspondentes;



- h) manutenção do atendimento do art. 7º, XXXIII, da Constituição, que estatui a *“proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos”*;
- i) a apresentação de Parecer Técnico, nos termos do art. 35, V da Lei Federal;
- j) a formalização do termo aditivo, por meio de minuta que contemple as cláusulas informadas nesta manifestação, devidamente acompanhada de Plano de Trabalho aprovado pela área técnica, em que se verifique o atendimento dos requisitos constantes do art. 22 da Lei Federal;
- k) a juntada dos documentos e informações que comprovem a compatibilidade de todas as despesas previstas no Plano de Trabalho com os valores efetivamente praticados no mercado, que justifiquem a alteração dos valores pactuados, à luz do princípio da economicidade.

Necessário ainda que a instrução processual se atente para que **os documentos colacionados estejam válidos e regulares, datados e assinados pelo subscritor competente, além de observarem a ordem cronológica de instrução.**

Na hipótese de surgirem questões novas ou diversas, ou ainda havendo qualquer espécie de dúvida jurídica por parte da Administração, os autos deverão ser encaminhados a esta Diretoria de Apoio às Parcerias para apreciação e manifestação sobre a questão.

Por fim, dada a relevância do tema e a recorrente multiplicidade de situações análogas, submeto este Parecer **à aprovação do Procurador-Geral do Município, em observância aos §§1º e 2º do art. 32 do Decreto Municipal 16.746/2017.**

Após, dê-se ciência ao consulente.

É o parecer, que submeto à apreciação superior.

Belo Horizonte, 20 de agosto de 2024.

Marina Freire Resende
Diretora de Apoio às Parcerias
OAB/MG nº 124.433

De acordo, aprovo na qualidade de parecer referencial para que surta os efeitos previstos no art. 32, §§ 1º e 2º, do Decreto 16.746/2017.

Hércules Guerra
Procurador-Geral do Município