



**PARECER REFERENCIAL DIAP.PGM 006.2024**

**EMENDAS PARLAMENTARES FEDERAIS IMPOSITIVAS À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DESTINAÇÃO DE RECURSOS A ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. LEI FEDERAL Nº. 13.019/2014. DECRETO MUNICIPAL Nº. 16.746/2017. PARCERIAS. CHAMAMENTO PÚBLICO DISPENSADO. ATIVIDADES VINCULADAS À ASSISTÊNCIA SOCIAL. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL.**

I – Formalização de parcerias entre o Município de Belo Horizonte, por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania (SMASAC), e Organizações da Sociedade Civil, destinadas à realização de ações vinculadas à Assistência Social, financiadas com recursos de Emendas Parlamentares Federais Impositivas à Lei Orçamentária Anual, em que as instituições beneficiárias sejam expressamente indicadas pelos parlamentares.

II – Parecer Referencial.

III – 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**

1. Trata-se de Parecer Referencial que tem por escopo apresentar as exigências normativas aplicáveis à **formalização de parcerias** entre o Município de Belo Horizonte, por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania, doravante SMASAC, e as **Organizações da Sociedade Civil**, destinadas à execução de ações vinculadas à Assistência Social e financiadas com **recursos de Emendas Parlamentares Federais à Lei Orçamentária Anual (LOA)**, em que os parlamentares tenham expressamente indicado a instituição beneficiária.

2. Este Parecer Referencial justifica-se, a fim de subsidiar a dispensa de manifestação jurídica individualizada nos processos administrativos que tenham por objeto **matéria idêntica** à deste instrumento. Fundamenta-se a sua emissão, ainda, por se tratar de **matéria idêntica e recorrente, percebida em grande**



**volume de processos**, o que impacta na atuação da Diretoria de Apoio às Parcerias – DIAP, nas pactuações da SMASAC e, ainda, na celeridade e eficiência na execução de serviços administrativos.

3. O objeto da consulta apresentada, nos termos informados, reverbera em **41 (quarenta e um) instrumentos jurídicos**, conforme informado pela Diretoria de Parcerias da SMASAC.

4. Ademais, **a atividade jurídica exercida nesses processos se limita 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 dos termos de parceria.**

5. Assim, **apresentam-se, na presente manifestação, as exigências legais quando da efetiva instrução processual necessária à formalização de parcerias, cuja instrução e conferência resta sob a responsabilidade única e exclusiva da SMASAC.**

6. 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.

7. 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. 746/2017<sup>1</sup>**, possa servir como parâmetro jurídico a ser utilizado pelo gestor da SMASAC na formalização de parcerias cujo objeto adaque-se à presente manifestação.

8. É o relatório, no essencial.

---

<sup>1</sup> 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.



## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

9. Inicialmente destaca-se que este **Parecer Referencial** visa o atendimento ao disposto no art. 35, VI, da Lei Federal nº 13.019/2014, que determina:

"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;**

(Destacou-se)

10. Nesses termos, compete à Procuradoria-Geral do Município - PGM, por meio da Diretoria de Apoio às Parcerias – DIAP, a manifestação acerca da possibilidade de celebração da parceria, a partir da **verificação da conformidade da instrução processual aos aspectos da Lei, não adentrando nas razões de conveniência e oportunidade do gestor, sem qualquer interferência no mérito dos atos administrativos de competência do órgão demandante.**

11. Os **aspectos atinentes à conveniência e oportunidade dos atos devem constar do Parecer Técnico a ser emitido pela Secretaria, de forma a contemplar todas as exigências dispostas no art. 35, V, da Lei Federal suprarreferida, considerada a natureza do instrumento.**

12. Esclarece-se, assim, que a presente manifestação é dotada de caráter eminentemente **opinativo**, nos termos a seguir, a refletir uma opinião jurídica que se ampara, sobretudo, na legislação de regência, 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.

13. Passa-se ao Parecer:

### **A) DO PARECER JURÍDICO REFERENCIAL**

14. Acerca da adoção de Parecer Referencial o **Decreto Municipal nº 16.746/2017** disciplina:

"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.** Os grifos não são originais.

15. Registra-se que, em 23 de maio de 2014, **o Advogado-Geral da União**, tendo por base o Parecer nº 004/SMG/CGU/2014, expedido nos autos do processo nº 56377.000011/2009-12, emitiu a Orientação Normativa nº 55:

**“I - Os processos 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 da citada manifestação.**

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.** (Os grifos não são originais.)

16. O **Tribunal de Contas da União**, por sua vez, manifestou-se favoravelmente à adoção de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes:

Acordam os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 277, inciso III, e 287, § 1º do RITCU, em:

(...)

9.2. informar à Advocacia-Geral da União que o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo-a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma (...)" (Acórdão nº2674/2014 – TCU – Plenário).

17. Isto posto, considerando o expediente *in casu* versar, **EXCLUSIVAMENTE**, sobre **a formalização de parcerias com Organizações da Sociedade Civil, financiadas com recursos de Emendas Parlamentares Federais à Lei Orçamentária Anual, destinadas à execução de ações vinculadas à Assistência Social, em que os parlamentares tenham expressamente**



**indicado a instituição beneficiária**, resta justificada a adoção deste Parecer Referência.

## **B) PRELIMINAR: DAS CAUTELAS DECORRENTES DA FORMALIZAÇÃO E EXECUÇÃO DA PARCERIA NO ANO EM QUE SERÃO REALIZADAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS**

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.

Neste contexto, a Diretoria Técnico-Consultiva – DITC, após consulta do agente público responsável no âmbito da SMASAC, emitiu o Parecer Jurídico 310/2024, que deve ser anexado ao presente parecer jurídico, para todos os fins, no qual concluiu-se pela ***“inexistência de óbices à formalização de parcerias com a utilização dos recursos oriundos das emendas parlamentares impositivas federais citadas na consulta, devendo ser observadas, contudo, quanto à execução de cada uma destas, as vedações eleitorais”***. (Destacou-se)

Além disso, a Diretoria de Parcerias da SMASAC esclareceu que:

**“A transferência dos valores a título de emendas federais a serem repassadas às Organizações da Sociedade Civil por meio da formalização de parcerias pela Lei Federal 13.019/2014 ocorreram em até três meses que antecedem o pleito eleitoral em cumprimento ao art. 73, VI, alínea “a” da Lei Federal nº 9.504/97.**

[...] todos os Planos de Trabalho têm como metas a serem executadas **custeio de despesas relacionadas ao fortalecimento de ações já executadas pelas OSCs em outros projetos e serviços além de oferta de oficinas ao público atendido**” (SIC)

Isto posto, recomenda-se ao gestor o cumprimento, na íntegra das disposições postas no parecer DITC 310/2024, para fins de formalização de parcerias no âmbito da consulta objeto deste parecer, no corrente ano eleitoral.

## **C) DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL**

18. A pactuação trazida à baila é regida pela **Lei Federal nº 13.019/2014**, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as



organizações da sociedade civil, 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; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil.

19. No âmbito do Município de Belo Horizonte, referida lei é regulamentada pelo **Decreto Municipal nº 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.

20. Face ao objeto específico da presente manifestação, que se refere à formalização de parcerias com Organizações da Sociedade Civil expressamente indicadas por parlamentares como beneficiárias de recursos advindos de Emendas Parlamentares Federais à Lei Orçamentária Anual, aplicável ainda o disposto no **art. 166-A da Constituição Federal e nas Portarias Interministeriais ME/SEGOV-PR nº. 6.145 de 24 de maio de 2021 e nº. 6.411 de 15 de junho de 2021.**

**D) DAS EMENDAS PARLAMENTARES (ARTIGO 166-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E SUAS REGULAMENTAÇÕES)**

21. As emendas ao orçamento são instrumentos previstos na Constituição Federal, por meio das quais os parlamentares influem na alocação de recursos, podendo acrescentar, suprimir ou modificar determinadas rubricas do projeto de lei orçamentária anual<sup>2</sup>, constituindo-se como importante mecanismo de participação dos parlamentares na aplicação dos recursos públicos.

22. Consoante disposto no art. 166-A da Constituição da República (CR/88), acrescido pela Emenda Constitucional nº. 105/19, há duas possibilidades distintas de alocação de recursos por meio de emendas parlamentares, quais sejam: por transferência especial ou por transferência com finalidade definida, sendo que apenas esta última é passível de ter como beneficiária uma organização da sociedade civil.

---

<sup>2</sup><https://portal.tcu.gov.br/data/files/3B/A2/96/38/CC64E610C821D3E6F18818A8/018.272-2018-5%20-%20VVR%20-%20emendas%20impositivas.pdf>



23. Regulamentando o disposto no retromencionado art. 166-A da CF/1988, foram expedidas as Portarias Interministeriais ME/SEGOV-PR nº. 6.145 de 24 de maio de 2021 e nº. 6.411 de 15 de junho de 2021.

24. Dentre as regras determinadas na Portaria Interministerial ME/SEGOV-PR nº. 6.145/2021, destaca-se a previsão do art. 5º, parágrafo sexto, que determina que, no caso de **transferências especiais**, somente poderão ser indicados como beneficiários Estados, Municípios e o Distrito Federal, devendo a indicação ocorrer diretamente no CNPJ principal do referido ente da federação. Já o parágrafo sétimo do mesmo dispositivo determina que a indicação de emenda parlamentar cujo beneficiário seja organização da sociedade civil deve se dar na modalidade **transferência com finalidade definida**.

25. Assim, para a celebração do Termo de Fomento pretendido, deverá a SMASAC indicar expressamente nos autos a modalidade da emenda parlamentar da qual decorrem os recursos, sendo esta manifestação aplicável apenas às de **modalidade transferência com finalidade definida**, nos termos do inciso II, art.166-A da CR/88.

26. Dessa forma, a realização de chamamento público prévio à formalização da parceria restará dispensado, nos termos dispostos no art. 29 da Lei Federal nº 13.019/2014, considerando que a beneficiária da emenda parlamentar será a organização da sociedade civil indicada pelo parlamentar, nos seguintes termos:

**Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei.**

## **E) DO CHAMAMENTO PÚBLICO DISPENSADO**

27. Com a entrada em vigor da Lei Federal nº. 13.019/2014, as relações jurídicas estabelecidas entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil submetem-se ao regime jurídico das parcerias.

28. Dentre os preceitos da Lei tem-se, como regra geral, a realização de procedimento de chamamento público prévio, destinado à seleção da OSC que torne mais eficaz a execução do objeto da parceria<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Art. 24. 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.



29. Tal dispositivo segue preceito constitucional que toda contratação efetuada pelo poder público pressupõe a realização de licitação – ou procedimento análogo-segundo a regra geral preconizada no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal<sup>4</sup>.

30. Não obstante a regra geral apresentada, **nota-se que a norma comporta exceções, situações em que o chamamento público se torna dispensado, dispensável ou inexigível.**

31. Dentre tais hipóteses, figuram as **parcerias decorrentes de recursos de emendas parlamentares em que o parlamentar tenha indicado expressamente a OSC beneficiária.** Tal hipótese implica no **chamamento público dispensado, haja vista a prévia determinação quanto à instituição a ser contemplada com os respectivos recursos, independentemente da discricionariedade do Administrador Público.**

32. Esta é a previsão do art. 29 da Lei Federal nº. 13.019/2014<sup>5</sup> e do Decreto Municipal nº. 16.746/2017, que dispõe em seu art. 8º, §5º:

§ 5º – Nos casos em que houver recursos oriundos de emendas parlamentares à lei orçamentária anual, a celebração da parceria deve observar os requisitos dos arts. 33 e 34 da Lei Federal nº 13.019, de 2014, e poderá:

I – ser precedida de realização de chamamento público com delimitação territorial ou temática indicada pelo parlamentar, conforme diálogo técnico com o órgão ou entidade da administração pública municipal responsável pela execução dos recursos;

II – decorrer de indicação de entidade para celebrar a parceria, desde que o parlamentar formalize sua identificação em ofício à administração pública municipal contendo, no mínimo, o nome e o CNPJ da entidade, o objeto da parceria e o valor destinado, conforme o disposto no art. 29 da Lei Federal nº 13.019, de 2014.

33. Tendo por fundamentos os dispositivos citados, **adequando-se o caso concreto à hipótese de chamamento público dispensado, deverá a Secretaria adotar as providências correspondentes e necessárias à regularidade do feito, em especial quanto à publicação do ato, consoante o art. 8º, §6º do Decreto Municipal nº. 16.746/2017.**

---

<sup>4</sup> Constituição Federal de 1988. Art. 37. 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.

<sup>5</sup> Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei.





34. Do mesmo modo, registra-se que **o afastamento do chamamento público não dispensa quaisquer outros procedimentos previstos na legislação de regência**, o que deve ser considerado em todas as etapas da parceria eventualmente celebrada, sendo essa a previsão expressa no art. 32, §4º da Lei Federal nº. 13.019/2014.

## **F) DA FORMALIZAÇÃO DA PARCERIA**

35. Nos termos da legislação vigente, parceria é o conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes da relação jurídica estabelecida formalmente entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação<sup>6</sup>.

36. Para a formalização da parceria é necessário o cumprimento de diversas formalidades e requisitos por parte da Administração Pública Municipal, assim como pela instituição parceira, sobre o qual se discorre a seguir.

### **F.1) DOS REQUISITOS A SEREM CUMPRIDOS PELA OSC**

37. Impõe a legislação vigente, como condição para a celebração de parcerias com a Administração Pública, que a OSC cumpra requisitos mínimos de regularidade e adequação jurídica.

38. Como requisito precípua, tem-se **a necessidade de adequação da natureza jurídica e constitutiva da instituição ao conceito de organização da sociedade civil e, cumulativamente, a existência de normas de organização interna que atendam às premissas legais**, dentre as quais destacam-se:

- a) objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social;
- b) que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos da Lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta;

---

<sup>6</sup> Lei Federal nº. 13.019/2014. Art. 2º, III.



c) escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade;

39. Nesses termos, **deverá constar dos autos o Estatuto Social da instituição ou equivalente, no qual se verifique o cumprimento dos requisitos determinados.**

40. Do mesmo modo deve ser apresentado o comprovante de inscrição da instituição junto ao Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ, em que se evidencie a **existência formal da OSC há, no mínimo, um ano**, em observância ao que determina o art. 33, inciso V, alínea “a”, da Lei nº. 13.019/14.

41. **Necessário que conste dos autos documento que comprove a experiência prévia da OSC na realização do objeto da parceria ou de natureza semelhante, com efetividade** (art. 33, V, “b”), podendo ser utilizados quaisquer dos documentos elencados no art. 27, V, do Decreto Municipal nº. 16.746/2017, sem prejuízo de outros.

42. Em observância à norma, **imprescindível também a juntada de documento por meio do qual seja possível verificar que a OSC possui, ou pretende adquirir<sup>7</sup>, instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas** (art. 33, V, “c”, c/c art. 33, §5º).

43. Consoante o disposto no art. 34 da Lei Federal nº. 13.019/2014, **devem ser apresentadas e juntadas aos autos do processo as certidões que demonstrem a regularidade fiscal da instituição com a qual se pretenda parcerizar**, em especial a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, a Prova de Regularidade junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, a Certidão de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União e a Certidão de Quitação Plena dos Tributos Municipais de Belo Horizonte.

44. Conforme previsto na legislação de regência, **serão consideradas regulares as Certidões Positivas com Efeito de Negativas** eventualmente apresentadas (art. 27, §2º do Decreto Municipal nº. 16.746/2017).

---

<sup>7</sup> Decreto Municipal nº. 16.746/2017. Art. 27, § 1º – A capacidade técnica e operacional da OSC independe da capacidade já instalada, admitida a contratação de profissionais, a aquisição de bens e equipamentos ou a realização de serviços de adequação de espaço físico para o cumprimento do objeto da parceria.



45. Além dos documentos já mencionados, **são ainda indispensáveis: cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual; relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles; e comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado.**

46. Por fim, necessário que sejam apresentadas **declarações prestadas pelo representante legal da Organização da Sociedade Civil, em atendimento ao disposto no art. 28 do Decreto Municipal nº. 16.746/2017 e de não incorrência nas vedações elencadas no art. 39 da Lei Federal nº. 13.019/2014.**

47. **A apresentação e juntada de todos os documentos válidos e regulares é condição de conformidade para a instrução processual e demonstração de que a Organização da Sociedade Civil com a qual se pretenda formalizar a parceria atende aos requisitos determinados na legislação.**

48. De outro lado, a ausência ou desconformidade dos documentos eventualmente apresentados, por configurar afronta à legislação de regência, impede a formalização da parceria, devendo a Secretaria se abster do seguimento do feito.

## **F.2) DAS PROVIDÊNCIAS DE COMPETÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

49. Consoante a legislação de regência, decidindo a Administração Pública pela formalização da parceria, adotará medidas necessárias ao êxito do instrumento, nos termos expressos no art. 8º da Lei Federal nº. 13.019/2014:

Art. 8º Ao decidir sobre a celebração de parcerias previstas nesta Lei, o administrador público:

I - considerará, obrigatoriamente, a capacidade operacional da administração pública para celebrar a parceria, cumprir as obrigações dela decorrentes e assumir as respectivas responsabilidades;

II - avaliará as propostas de parceria com o rigor técnico necessário;

III - designará gestores habilitados a controlar e fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz;

IV - apreciará as prestações de contas na forma e nos prazos determinados nesta Lei e na legislação específica.

Parágrafo único. A administração pública adotará as medidas necessárias, tanto na capacitação de pessoal, quanto no provimento dos recursos materiais e tecnológicos necessários, para assegurar a capacidade técnica e operacional de que trata o **caput** deste artigo.



50. Por parte da Administração Pública, tem-se como procedimentos necessários à celebração da parceria, nos termos do art. 35 da Lei Federal nº. 13.019/2014:

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:

I - realização de chamamento público, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei;

II - indicação expressa da existência de prévia dotação orçamentária para execução da parceria;

III - demonstração de que os objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto;

IV - aprovação do plano de trabalho, a ser apresentado nos termos desta Lei;

V - emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito:

a) do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;

b) da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;

c) da viabilidade de sua execução; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

d) da verificação do cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

e) da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;

f) (Revogada) ; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

g) da designação do gestor da parceria;

h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;

i) (Revogada) ; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - emissão de parecer jurídico do órgão de assessoria ou consultoria jurídica da administração pública acerca da possibilidade de celebração da parceria.

51. Na formalização de parcerias decorrentes de emendas parlamentares nas quais o parlamentar tenha expressamente indicado a instituição beneficiária, tem-se que o chamamento público resta dispensado, conforme o art. 29 da Lei Federal nº. 13.019/2014.

52. A informação acerca da **existência de recursos orçamentários suficientes** à celebração da parceria, assim como a **declaração de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira**, nos termos do que impõe o art. 16, II e §4º da Lei Complementar nº 101/2001, devem constar dos autos.

53. Face ao comprometimento de recursos, o processo deve ser instruído com **aprovação da despesa pela Câmara de Coordenação Geral – CCG, em**



**atendimento ao Decreto Municipal nº. 16.729/2017<sup>8</sup> ou documento equivalente, devendo ser justificada a desnecessidade de manifestação da referida Câmara.**

54. É ainda de competência da SMASAC a juntada de **parecer técnico acerca da formalização da parceria** que contemple as informações exigidas pela **Lei Federal 13.019/2014**, em seu **art. 35, V**, 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 avaliação da parceria; e a designação do gestor e dos membros da Comissão de Monitoramento e Avaliação.**

55. Sendo estes os documentos essenciais a assegurar a regularidade do feito, passa-se a considerar as informações quanto à **minuta do instrumento jurídico** e respectivo **Plano de Trabalho**, que orientarão os parceiros ao longo da execução do objeto pactuado.

### **F.3) DA MINUTA DE TERMO ADITIVO**

56. No que atine ao **instrumento jurídico**, é imprescindível que sejam observados os **requisitos mínimos de que trata a Lei Federal nº. 13.019/2014, a saber:**

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 execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública;

XI - (revogado);

---

<sup>8</sup> Dispõe sobre a Câmara de Coordenação Geral.



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.

57. Restando previstas as cláusulas essenciais determinadas, alerta-se para a previsão no instrumento jurídico, em análise, **das seguintes informações:**

- a) **objeto de interesse público e recíproco;**
- b) **movimentação dos recursos financeiros**, em que conste o **valor a ser repassado à OSC em decorrência da parceria, a forma de repasse correspondente ao cronograma de desembolso e a dotação orçamentária que cobrirá as referidas despesas;**
- c) **vigência**, em que se determine o período necessário à execução da parceria, observado o período previsto no Plano de Trabalho;

58. Acrescenta-se que os valores indicados na minuta devem corresponder ao quantitativo efetivamente indicado pelo Parlamentar na respectiva emenda individual e determinados no Plano de Trabalho, de maneira a assegurar a exatidão dos valores previstos.

59. Ressalta-se que **as minutas, individualizadas por parceria, devem conter a identificação das partes, assim como data e campos destinados às necessárias assinaturas.**



#### **F.4) DO PLANO DE TRABALHO**

60. **Anexo à minuta do instrumento jurídico**, deve compor a instrução dos autos a minuta do **Plano de Trabalho a ser implementado**, contemplando o prazo de execução da parceria, a fim de detalhar e determinar a execução das ações objeto do ajuste.

61. Dispõe o art. 22 da Lei Federal nº. 13.019/2014 acerca dos **requisitos mínimos obrigatórios 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 nexó 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.

(Destacou-se)

62. Assim, nos **Planos de Trabalho** a serem firmados pelos parceiros, deve constar expressamente as informações previstas em Lei, de maneira a restarem determinadas as **metas - que reflitam o interesse público e recíproco determinado no objeto -, ações, indicadores e documentos de verificação que permitam a execução, acompanhamento e fiscalização da parceria pelo respectivo gestor**, pelo qual seja possível identificar o alcance das metas e o cumprimento do objeto pactuado.

63. Ainda no que se refere ao Plano de Trabalho, tem-se como preceito legal que **a previsão de receitas e despesas deverá vir acompanhada da comprovação da compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado, nos termos do art. 26, § 1º, do Decreto Municipal nº 16.746/2017**:

Art. 26 - (...)

§ 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](http://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.  
(...)

64. Diante do dispositivo transcrito, **é imprescindível que constem dos autos os documentos e/ou informações que comprovem a compatibilidade dos valores previstos no plano de trabalho com aqueles efetivamente praticados no mercado, no intuito de resguardar a Administração Pública quanto à economicidade da parceria a ser firmada.**

65. A economicidade figura como um dos fundamentos do regime jurídico das parcerias, assim como a transparência na aplicação dos recursos públicos (art. 5º da Lei Federal nº. 13.019/2014), e deve nortear todas as etapas da execução da parceria, sobretudo quanto à definição dos custos vinculados ao Plano de Trabalho.

66. Destaca-se, nesse ínterim, entendimento do Tribunal de Contas de Estado de São Paulo:

*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; (...)*

67. Por fim, **registra-se a necessidade de aprovação do Plano de Trabalho pela Administração Pública, nos termos da legislação de regência, consoante previsão do art. 35, IV, da Lei Federal nº. 13.019/2014.**

68. Uma vez **apresentados os documentos e informações necessárias à regular instrução processual, nos termos postos neste Parecer Referencial**, sem prejuízo de demais legislações aplicáveis, possível a formalização da parceria pretendida.





69. **Compete à SMASAC velar pelo espelhamento dos autos administrativos aos preceitos aqui informados.**

#### **G) DA PRESTAÇÃO DE CONTAS**

70. Conforme prevê o art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

71. Destaca-se, nesse diapasão, a previsão do Decreto Municipal nº 16.746/2017:

*Art. 60 – A prestação de contas tem por objetivo o controle de resultados e deverá conter elementos que permitam verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos.*

72. Nestes termos, **é obrigação da OSC parceira proceder à prestação de contas nos termos determinados, sendo necessária a especificação dos prazos e procedimento na minuta do instrumento jurídico, assim como a periodicidade de sua apresentação.**

73. Sendo a prestação de contas da parceria uma das obrigações decorrentes do instrumento a ser pactuado, deverá o gestor acompanhar os procedimentos e apresentação das informações no prazo estabelecido, tomando as providências cabíveis nas hipóteses de quaisquer irregularidades, sem prejuízo da priorização do controle de resultados e alcance de metas.

74. **Ressalte-se, por fim, a necessidade da Secretaria se atentar ao que preceitua a Portaria CTGM nº 018/2019 e demais legislações no que diz respeito aos procedimentos de Prestação de Contas, com a juntada de Certidão expedida pela Controladoria-Geral do Município acerca da regularidade de prestação de contas da OSC junto ao Município.**

#### **H) DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

75. **Acerca do monitoramento e avaliação da parceria, as ações e procedimentos encontram-se definidos na legislação vigente,** devendo haver também previsão na minuta. A observância de tais procedimentos é



impositiva, considerando que as ações de monitoramento e avaliação possuem caráter preventivo e saneador, objetivando a gestão adequada e regular das parcerias.

76. **A Administração Pública deverá promover o monitoramento e avaliação acerca do cumprimento do objeto das parcerias celebradas, nos moldes das regras estipuladas pelo art. 58 e seguintes da Lei Federal nº 13.019/2014 e arts. 51 e 52 do Decreto Municipal nº 16.746/2017.**

### **III - CONCLUSÃO**

77. Pelo exposto, **quando o processo administrativo se amoldar exatamente aos termos do disposto neste Parecer Jurídico Referencial** (o que deve ser expressamente atestado pelo órgão responsável pela análise técnica – SMASAC), **o Administrador Público da parceria prescindirá de manifestação jurídica para o caso em particular, conforme permite o §1º do art. 32 do Decreto Municipal nº. 16.746/2017.**

78. Em suma, sem prejuízo das considerações postas neste parecer referencial, são **requisitos**, que devem ser observados pelo setor responsável pela análise de pleitos de **formalização de parcerias com Organizações da Sociedade Civil, financiadas com recursos de Emendas Parlamentares Federais à Lei Orçamentária Anual, de modalidade transferência com finalidade definida, destinadas à execução de ações vinculadas à Assistência Social, em que os parlamentares tenham expressamente indicado à instituição beneficiária, nos termos previstos:**

- a) a juntada de documento e/ou informação que demonstre a indicação expressa da instituição beneficiária pelo parlamentar;
- b) a juntada de documentos que demonstrem o cumprimento, pela OSC, dos requisitos determinados na Lei Orgânica do Município que possibilitem a formalização da parceria;
- c) a publicação da informação acerca do afastamento do chamamento público;
- d) a indicação da dotação orçamentária que cobrirá as despesas indicadas;



- e) a apresentação de documento autorizativo emitido pela Câmara de Coordenação Geral – CCG ou equivalente, devendo ser justificada a desnecessidade de manifestação da referida Câmara;
- f) a apresentação de Declaração de Compatibilidade e Adequação Orçamentária e Financeira;
- g) a demonstração da adequação e regularidade jurídica, fiscal e trabalhista da OSC, por meio da juntada dos documentos e certidões correspondentes, válidas;
- h) a apresentação dos demais documentos e declarações de que tratam os arts. 33 e 34 da Lei Federal nº. 13.019/2014 e art. 28 do Decreto Municipal nº. 16.746/2017;
- i) a declaração 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”*;
- j) a apresentação de Parecer Técnico, nos termos do art. 35, V da Lei Federal;
- k) a formalização do termo, com definição de objeto de interesse público e recíproco, por meio de minuta que contemple as cláusulas essenciais de que trata o art. 42 da Lei Federal, devidamente acompanhada de Plano de Trabalho aprovado, em que se verifique o atendimento dos requisitos constantes do art. 22 da mesma normativa;
- l) a demonstração da compatibilidade dos valores previstos no Plano de Trabalho com os valores efetivamente praticados no mercado, nos termos do art. 26, §1º do Decreto Municipal nº. 16.746/2017);



m) a juntada de certidão expedida pela Controladoria-Geral do Município acerca da regularidade de prestação de contas da OSC junto à Administração Pública Municipal.

79. 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 Procuradoria-Geral do Município para apreciação e manifestação sobre a questão.

80. Caso a área técnica competente discorde das orientações ou posicionamentos emanados deste pronunciamento, deverá carrear aos autos as justificativas necessárias para embasar o feito.

81. Por fim, dada a relevância do tema e a recorrente multiplicidade de situações análogas, submeto a presente manifestação ao titular da Subprocuradoria – Geral Consultiva e, por conseguinte, **à aprovação do Procurador-Geral do Município, em observância aos §§1º e 2º do art. 32 do Decreto Municipal nº. 16.746/2017.** Após, dê-se ciência à Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania, para conhecimento e utilização nos processos administrativos futuros, nos termos da fundamentação exposta.

É o parecer, que submeto à apreciação superior.

Belo Horizonte, 29 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