



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

PARECER REFERENCIAL DIAP.PGM 005.2024

PROCESSO ADMINISTRATIVO: 01-029.780/24-00

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

**EMENDAS PARLAMENTARES MUNICIPAIS
IMPOSITIVAS À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.
LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BELO
HORIZONTE. DESTINAÇÃO DE RECURSOS A
PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO.
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 Municipais Impositivas à Lei Orçamentária Anual, em que as instituições beneficiárias sejam expressamente indicadas pelos parlamentares, nos termos determinados na Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte.

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 **Organizações da Sociedade Civil**, destinadas à execução de ações vinculadas à Assistência Social e financiadas com **recursos de Emendas Parlamentares Municipais à Lei Orçamentária Anual**

(LOA), em que os parlamentares tenham expressamente indicado a instituição beneficiária, nos termos previstos na Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte.

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 **128 (cento e vinte e oito) instrumentos jurídicos**, conforme informado pela Diretoria de Parcerias da SMASAC, no documento DRPA/AJU-ASAC/007/2024.

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. 746/2017¹**, possa servir como parâmetro jurídico a ser

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.

utilizado pelo gestor da SMASAC na formalização de parcerias cujo objeto adequa-se à presente manifestação.

8. É o relatório, no essencial.

II – DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

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.

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

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. Invoca-se, ainda, a redação da **Orientação Normativa PGM nº. 002/2022²**, 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.** " Destacou-se.

16. 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 Municipais à Lei Orçamentária Anual, destinadas à execução de ações vinculadas à Assistência Social, em que os parlamentares tenham expressamente indicado a instituição beneficiária, nos termos previstos na Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte**, resta justificada a adoção deste Parecer Referência.

² <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/ato/22492>

17. Esclarece-se, assim, que esta manifestação é dotada de caráter eminentemente **opinitivo**, 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.

18. Passa-se ao Parecer.

III – FUNDAMENTAÇÃO

A) 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.

No que tange a consulta em questão, execução de ações vinculadas à Assistência Social e financiadas com recursos de Emendas Parlamentares Municipais à Lei Orçamentária Anual (LOA), destaca-se o **Parecer Jurídico DITC 209/2023**, em resposta ao OFÍCIO SMGO/ASDES Nº 0151/2023, cuja consulta versou sobre a Incidência das vedações eleitorais à execução das emendas impositivas municipais em ano eleitoral, anexo. E ainda, o **Parecer Jurídico DITC 263/2024 (SMASAC)**, também, anexo, os quais deverão ser considerados, no que couber.

Eventual questionamento no âmbito da legislação eleitoral, caso necessário, deverá ser enviado à Diretoria Técnico-Consultiva da Procuradoria-Geral do Município - PGM, para apreciação e parecer.

B) DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

19. 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.

20. 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.

21. 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 Municipais à Lei Orçamentária Anual, aplicável ainda o disposto na **Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte** (LOMBH).

C) DAS EMENDAS PARLAMENTARES À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

22. 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 anual³, constituindo-se como importante mecanismo de participação dos parlamentares na aplicação dos recursos públicos.

23. Com a edição da Emenda à Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte nº. 35, de 02 de dezembro de 2022⁴, a execução orçamentária e financeira das emendas individuais à Lei Orçamentária Anual tornou-se obrigatória no âmbito do Município de Belo Horizonte, nos termos expressos em seu art. 132, §4º-C:

Art. 132 -

[...]

§ 4º-C - É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 4º-A deste artigo, devendo a execução da

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

⁴ Acrescenta o art. 130-A à Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, altera a redação dos §§ 4º-A, 4º-C, 4º-G, 4º-H, 4º-I e 4º-J do seu art. 132 e acrescenta a esse artigo os §§ 4º-K, 4º-L, 4º-M e 4º-N.

programação ser equitativa, ressalvado o disposto no art. 31-C do Ato das Disposições Transitórias desta lei.

24. Assim, a partir do exercício financeiro de 2022, a execução das emendas parlamentares individuais feitas pelos Vereadores à Lei Orçamentária Anual é impositiva ao Poder Executivo Municipal, observados os preceitos determinados na supramencionada Lei Orgânica, ressalvados os casos de impedimento de ordem técnica insuperáveis, consoante seu art. 132, §4º-E.

Art. 132 -

[...]

§ 4º-E - As programações orçamentárias previstas no § 4º-C deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica insuperáveis.

D) DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS DE EMENDAS PARLAMENTARES A ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

25. Para além da obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais, a Emenda nº. 40/2023 alterou o §4º-I ao art. 132 da Lei Orgânica Municipal, que assim dispõe:

§ 4º-I - Os recursos financeiros a que se refere o § 4º-A deste artigo, até 25% (vinte e cinco por cento) dos valores das emendas individuais, **poderão ser destinados a organizações da sociedade civil, pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, para a consecução de ações com finalidades de interesse público.** (Destacou-se)

26. Logo, tem-se permissivo legal que legitima os parlamentares a destinar recursos diretamente a organizações da sociedade civil, pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, para a consecução de ações com finalidades de interesse público.

27. Na demanda apresentada, pretende-se a destinação dos recursos a organizações da sociedade civil, conceituadas nos termos da Lei Federal nº. 13.019/2014:

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

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou



líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

28. Tem-se, pois, que toda destinação de recursos de emendas parlamentares individuais, deverá observar o que dispõe o §4º-J do mesmo art. 132:

§ 4º-J - A destinação prevista no § 4º-I deste artigo deverá atender a regras e requisitos estabelecidos pelo § 4º-B deste artigo, pela Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, **pela Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014**, e por outras que venham a substituí-las.

29. Evidencia-se pois, o necessário cumprimento dos requisitos determinados na legislação de regência das parcerias, que serão abordados nesta manifestação referencial.

F) DO CHAMAMENTO PÚBLICO DISPENSADO

30. 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.

31. 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 parceria⁵.

32. 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 Federal⁶.

⁵ 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.

⁶ 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.

33. 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.**

34. 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.

35. Esta é a previsão do art. 29 da Lei Federal nº. 13.019/2014⁷ 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.

36. 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.**

37. 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.

G) DA FORMALIZAÇÃO DA PARCERIA

⁷ 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.

38. 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 cooperação⁸.

39. 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.

G.1) DOS REQUISITOS A SEREM CUMPRIDOS PELA OSC

40. 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.

41. Como requisito precípuo, 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;
- c) escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade;

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

43. Do mesmo modo deve ser apresentado o comprovante de inscrição da instituição junto ao Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ, em que se

⁸ Lei Federal nº. 13.019/2014. Art. 2º, III.

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.

44. **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.

45. Em observância à norma, **imprescindível também a juntada de documento por meio do qual seja possível verificar que a OSC possui, ou pretende adquirir⁹, 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).

46. 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.

47. 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).

48. 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.**

⁹ 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.



49. 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.**

50. **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.**

51. 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.

G.2) DAS PROVIDÊNCIAS DE COMPETÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

52. 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.

53. 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.

54. 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.

55. 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.

56. 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**¹⁰.

57. 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;**

¹⁰ Dispõe sobre a Câmara de Coordenação Geral.



e a designação do gestor e dos membros da Comissão de Monitoramento e Avaliação.

58. 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.

G.3) DA MINUTA DE TERMO ADITIVO

59. 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);

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.

60. 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;

61. 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.

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

G.4) DO PLANO DE TRABALHO

63. **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.



64. 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)

65. 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.

66. 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;

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

67. 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.**

68. 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.

69. Destaca-se, nesse íterim, 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; (...)*

70. 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.

71. 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.

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

H) DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

73. 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.

74. 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.

75. 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.

76. 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.

77. 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.

I) DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

78. 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.

79. 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

80. 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.**

81. Em suma, 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 Municipais à Lei Orçamentária Anual, destinadas à execução de ações vinculadas à Assistência Social, em que os parlamentares tenham expressamente indicado à instituição beneficiária, nos termos previstos na Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte:**

- 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;
- 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.

82. 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.

83. Caso a área técnica competente discorde das orientações ou posicionamentos emanados deste pronunciamento, deverá carrear aos autos as justificativas necessárias para embasar o feito, sem a necessidade do retorno do processo a esta Diretoria.



84. A **ausência de quaisquer dos citados documentos ou ainda a existência de irregularidades nos mesmos, enseja na impossibilidade de** formalização de parcerias, devendo ser adotados, pela SMASAC, os procedimentos adequados, sob pena de impossibilitar a celebração da parceria.

85. Por fim, dada a relevância do tema e a recorrente multiplicidade de situações análogas, submeto a presente **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, 19 de julho de 2024.

MARINA FREIRE

RESENDE:07649915662

Assinado de forma digital por
MARINA FREIRE
RESENDE:07649915662
Dados: 2024.07.23 12:17:04 -03'00'

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

ANEXOS A ESTE PARECER REFERENCIAL CONSTAM O PARECER JURÍDICO DITC 209/2023 E O PARECER JURÍDICO DITC 263/2024.



Consulente: Secretaria Municipal de Governo – SMGO. Assessoria de Demandas Estratégicas – ASDES.

Assunto: Incidência das vedações eleitorais à execução das emendas impositivas municipais em ano eleitoral.

Referência: OFÍCIO SMGO/ASDES Nº 0151/2023

PARECER JURÍDICO 209/2023

Consulta eleitoral. Emendas parlamentares municipais impositivas. Recebimento e execução. Ano de Eleições Municipais. Condutas vedadas aos agentes públicos. Atentar para as considerações postas.

I - INTRODUÇÃO

Trata-se de consulta remetida a esta Procuradoria-Geral do Município, por meio eletrônico, pela Secretaria Municipal de Governo – SMGO/Assessoria de Demandas Estratégicas – ASDES, quanto à incidência das vedações eleitorais às das emendas impositivas municipais.

A consulente assim se manifesta:

Buscando compreensão e estruturação jurídico-legal no que diz respeito ao processo de execução e aplicação de recursos oriundos de emendas impositivas municipais; Considerando as eleições em 2024 em que os eleitores escolherão representantes para os cargos de vereador e prefeito e as vedações constantes da Lei Federal nº 9.504/1997 e demais regulamentos;



Considerando que o processo legislativo para a indicação das emendas impositivas municipais ocorre em 2023, com previsão para os meses de outubro e novembro;

Considerando a prerrogativa de repasse de recursos a pessoas jurídicas de direito privado que atuem nas áreas de saúde ou assistência social ou infância e adolescência ou pessoa idosa, conforme disposto no §4º-I do art. 132 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte;

Considerando a possibilidade de repasse de recursos a qualquer organização da sociedade civil e pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos para ações com finalidade de interesse público, tendo em vista a tramitação da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 10/2023;

Considerando a possibilidade de que o parlamentar alcance qualquer benefício eleitoral ou que a execução da emenda parlamentar possa causar o desequilíbrio do pleito;

A Assessoria de Demandas Estratégicas solicita emissão de parecer jurídico acerca de impedimentos ou restrições, bem como seu alcance material e temporal, das emendas impositivas municipais.

Ante a questão apresentada, considerando que em 2024 estaremos em ano de eleições municipais, a Procuradoria passa a emitir as seguintes considerações e recomendações.

II – FUNDAMENTAÇÃO

De início, há de se registrar que **esta manifestação se restringe à análise da questão posta à luz das condutas vedadas aos agentes públicos municipais em ano eleitoral, considerando, exclusivamente, as informações ora apresentadas**. Evidencia-se que esta Procuradoria é encarregada de prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe incumbindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica, administrativa, financeira e orçamentária.

Como é cediço, no ano de 2024 serão realizadas as eleições para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores. Assim, os agentes públicos municipais são submetidos a vedações previstas nos artigos 73 a 78 da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97). No mesmo sentido, também devem ser observadas as Resoluções TSE que ainda serão oportunamente publicadas por aquele Tribunal. Por ora, para as orientações aqui expostas, como ainda não há publicação de Resoluções eleitorais específicas para o ano de 2024, as orientações aqui contidas se baseiam nas



Resoluções TSE nº 23.610/2019 (dispõe, dentre outros assuntos, sobre condutas ilícitas em campanha eleitoral nas eleições) e nº 23.674/2021 (calendário eleitoral das Eleições 2022), resguardada a possibilidade de alterações que serão comunicadas, caso haja e, ainda, os precedentes e jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais.

Assim, são proibidas aos detentores de poder, agentes públicos municipais, servidores ou não, a execução de ações que, de alguma forma, prejudiquem a igualdade de oportunidades entre os candidatos ao pleito. Essas ações são denominadas condutas vedadas, e se encontram expressamente arroladas nos artigos 73 a 78 da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições):

- I. ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária (art. 73, I, Lei nº 9.504/97);
- II. usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram (art. 73, II, Lei nº 9.504/97);
- III. ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado (art. 73, III, Lei nº 9.504/97);
- IV. fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público; (art. 73, IV, Lei nº 9.504/97);
- V. no ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa (art. 73, § 10, Lei nº 9.504/97);
- VI. nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o § 10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida (art. 73, § 11, Lei nº 9.504/97);
- VII. nos três meses que antecederem o pleito, realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública (art. 73, VI, “a”, Lei nº 9.504/97);



- VIII. realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito (art. 73, inciso VII, Lei nº 9.504/97);
- IX. nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos (art. 75, Lei nº 9.504/97);
- X. nos três meses que antecederem o pleito, é proibido a qualquer candidato comparecer a inaugurações de obras públicas (art. 77, Lei nº 9.504/97);
- XI. configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal (art. 74, Lei nº 9.504/97).1

As vedações do artigo 73 da Lei nº 9.504/97 têm como fim precípua garantir a normalidade, igualdade e legitimidade das eleições, mantendo o equilíbrio entre os candidatos. Para tal, importa evitar que os servidores pertencentes à administração pública se aproveitem da função da qual estão investidos para fins promocionais, seja da pessoa dos administradores, seja da administração como um todo, caracterizando violação ao Princípio Igualitário entre partidos e candidatos que deve nortear o pleito eleitoral.

III DO RECEBIMENTO DE RECURSOS POR TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA

Sobre a consulta apresentada, vale citar o regramento eleitoral pertinente ao recebimento de verbas federais e estaduais no ano de eleições municipais, com destaque para o inciso VI, alínea “a”, do artigo 73, da Lei das Eleições, haja vista que nos três meses antes do pleito **os Estados e a União estarão impedidos de repassar recursos ao Município**, exceto nas hipóteses de:

- a) haver obrigação formal preexistente para a execução de obra ou serviço em andamento, com cronograma prefixado (os três requisitos devem estar presentes) e
- b) para atender situações de emergência e calamidade pública¹. Vejamos:

¹ “[...] Representação por conduta vedada. Transferência voluntária de recursos. [...] 3. Conforme o art. 73, VI, a, da Lei nº 9.504/1997, nos três meses que antecedem o pleito, é vedado aos agentes públicos em campanha eleitoral realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito. São ressalvados apenas os recursos



“Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: (...) VI – nos três meses que antecedem o pleito: a) Realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública

Nesse viés, a partir da definição do calendário eleitoral para as Eleições de 2024, será definido a partir de quando a União e Estados não poderão repassar recursos de transferências voluntárias aos Municípios, **exceto nas condições retro mencionadas.**

A consulta informa tratar-se de emendas impositivas municipais, o que leva a concluir, então, que não haverá transferência de recurso da esfera estadual ou federal ao município. Desse modo, a vedação contida na alínea a, inciso VI do Art. 73 não se aplica.

II.II DA EXECUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS

Já no que tange à execução das emendas impositivas, a Administração Pública deve atentar-se para as circunstâncias que podem advir da medida, que possam, de certa forma, comprometer a igualdade entre os candidatos ao pleito, infringindo a legislação eleitoral, consoante dispositivos citados antes neste parecer. **Alterações, criações ou ampliações quanto à abrangência de programas, que, eventualmente, possam desencadear em desequilíbrio do pleito, devem ser evitados neste ano.** Todo agente público deve primar pelo

destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública. Precedente. 4. No caso, o TRE/MG entendeu que a mera existência de convênio firmado entre o Estado e o Município com cronograma prefixado de execução de obras seria suficiente para afastar a caracterização da conduta vedada, entendimento que contraria a jurisprudência do TSE. 5. A literalidade do art. 73, VI, a, da Lei nº 9.504/1997 indica que é necessária a existência de obras em andamento, e não apenas de cronograma de execução das obras, para que se configure exceção à conduta ilícita. Portanto, não há como se afastar o enquadramento da conduta ao tipo legal. [...]” (Ac. de 24.9.2019 no AgR-AI nº 62448, rel. Min. Luís Roberto Barroso.) “[...] Condutas vedadas a agentes públicos. Participação em inauguração de obras públicas. Inocorrência. Transferência voluntária de recursos. Publicidade institucional mista em período proibido. [...] 2. A transferência de recursos voluntários de Estados a Municípios, durante o período em que se celebram eleições estaduais, tem a legalidade condicionada à existência de obra fisicamente iniciada antes do período vedado, não bastando, para o afastamento da norma proibitiva, a mera publicação de convênio, ainda que acompanhado do respectivo cronograma. 3. Na espécie, o caderno probatório deixa incontroversa a formalização de acordo público em tempo certo; não obstante, evidencia, em contrapartida, que as obras pendiam de iniciação ao tempo em que inaugurado o período eletivo, e que a maioria dos repasses ocorreu, igualmente, fora do tempo permitido. [...]” (Ac. de 25.3.2021 no RO-El nº 176880, rel. Min. Edson Fachin.)



princípio básico que norteia o caput do art. 73 da lei 9.504/97, preservando a igualdade de oportunidade entre candidatos, partidos, coligações e federações nos pleitos eleitorais, não se admitindo desvio da finalidade pública com a pretensão de se alcançar qualquer benefício eleitoral.

Na esteira do debate, **a título de informação**, vale citar as disposições da legislação estadual quanto à necessidade de observância da lei eleitoral na execução das emendas impositivas. Vejamos o que diz a **Lei Estadual nº 23.831/2021**, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da lei orçamentária para o exercício de 2022:

Art. 44 – Sem prejuízo do disposto nos arts. 160 e 160-A da Constituição do Estado e nesta lei, o Poder Executivo regulamentará, até o prazo previsto no inciso II do *caput* do art. 42, os procedimentos e prazos a serem observados para o processamento das emendas parlamentares individuais, de blocos e de bancadas, incluindo os casos de impedimento de ordem técnica.

Art. 45 – **Poderão ser realizados, durante o período eleitoral, atos preparatórios, compreendidos como os procedimentos de cunho administrativo que visem à execução e formalização dos instrumentos jurídicos decorrentes das indicações realizadas, sendo vedada a prática de atos ostensivos, especialmente os de caráter eleitoral.**

Na mesma Seara, o Estado de Minas Gerais publicou a **RESOLUÇÃO SEGOV Nº 10, DE 31 DE JANEIRO DE 2022**, que Dispõe sobre procedimentos e prazos para a execução das emendas parlamentares individuais, de blocos e de bancadas à Lei Orçamentária Anual de 2022, com vistas ao atendimento do disposto nos arts. 160 e 160-A da Constituição do Estado, e que menciona a necessidade de observância da lei eleitoral. Transcrevo:

(...)

Considerando o art. 45, da LDO 2022, que estabelece que poderão ser realizados, durante o período eleitoral, atos preparatórios, compreendidos como os procedimentos de cunho administrativo que visem à execução e formalização dos instrumentos jurídicos decorrentes das indicações realizadas, sendo vedada a prática de atos ostensivos, especialmente os de caráter eleitoral.

(...)

Art. 31 - Os processos de indicação, apresentação de documentos, análise de eventuais impedimentos de ordem técnica e execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares impositivas deverão observar as determinações da legislação eleitoral.



Assim, não obstante a legislação municipal não traga disposições específicas sobre o tema, a recomendação que traz maior segurança jurídica ao Município é que ele considere as disposições estaduais elencadas, **no que couber**, em honra ao princípio da simetria, bem como com vistas a garantir maior legalidade e transparência no procedimento.

Conforme disposto na Lei das Eleições, em anos eleitorais está vedada **a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios**, ressalvadas as hipóteses elencadas no dispositivo legal, sendo vedado ainda, em qualquer caso, fazer ou permitir o uso promocional de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social em benefício de candidato, partido ou coligação, não podendo, eventual programa social, inclusive, **ser executado por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida**. Nesse sentido:

“Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:(...)

IV - **fazer ou permitir uso promocional** em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público; (...)

§ 10. **No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior**, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (...)

§ 11. Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o § 10 **não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida**. (destacamos)

Diante da regra acima, **impende ressaltar que também deve ser observado o caráter contraprestativo do convênio a ser firmado uma vez que a mútua cooperação para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco possibilita inferir pela não verificação da gratuidade na pactuação, o que coloca a execução dos objetos da emenda, a princípio, fora do enquadramento do §10 do Art. 73 da Lei Eleitoral. É importante que o instrumento preveja de forma clara e objetiva as contraprestações a serem entregues pelos parceiros, definidas a partir de critérios prévios e objetivos. É importante também que a contraprestação preze pela proporcionalidade ao recurso repassado.**

Desse modo, portanto, o gestor deve estar atento para que, caso decida pela execução de emenda parlamentar municipal impositiva, dentro do período de vedação eleitoral, **se certifique que não incida nessas**



vedações. Tal ato não pode possuir conotação eleitoral, isto é, não pode ser adotado com o objetivo de beneficiar candidatos, partidos políticos, federações ou coligações. Nesse entendimento, a medida em tela não deve, sobremaneira, ensejar o desequilíbrio do pleito, desencadeando em favorecimento ou concessão de benefício a candidatos, devendo, caso implementada no ano eleitoral, ser realizada como ato corriqueiro da entidade, concernente à sua função institucional. Nesse sentido, a orientação é a de que os agentes públicos municipais ajam com cautela para que seus atos não incidam em favorecimento de candidaturas, ferindo a lisura e igualdade de condições na disputa eleitoral.

III – CONCLUSÃO

Ante ao exposto, quanto à execução de emendas parlamentares impositivas, deve ser verificado o regramento exposto neste parecer, aplicado em face de informações quanto ao objeto e suas condições de execução, tais como a existência e definição de contrapartidas claras e proporcionais, a fim de se garantir que não incorra nas vedações citadas.

Ressalta-se que a presente manifestação, que contém orientações gerais, se atém estritamente às condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral e as informações apresentadas na consulta, não fazendo parte da mesma as análises afetas a questões técnicas, financeiras/orçamentárias ou aos juízos de conveniência e oportunidade quanto a sua viabilidade.

É o parecer.

Belo Horizonte, 12 de julho de 2023.

Aline Fernanda da Silva Araújo
Diretoria Técnico-Consultiva

VANIA FAERMAN
RABELLO:92404081691

Assinado de forma digital por VANIA
FAERMAN RABELLO:92404081691
Dados: 2023.07.12 11:07:18 -03'00'

Vânia Faerman Rabello
Diretora Técnico-Consultiva

IZABELA BOAVENTURA CRUZ
CARVALHO:02411658656

Assinado de forma digital por IZABELA
BOAVENTURA CRUZ
CARVALHO:02411658656
Dados: 2023.07.17 14:48:31 -03'00'

Izabela Boaventura Cruz Carvalho
Procuradora-Geral Adjunta



Consulente: Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania - SMASAC
Assunto: Consulta eleitoral – PAD.: 01-023.870/24-70

PARECER JURÍDICO 263/2024

Eleitoral. SMASAC. Contratação de serviço para implementação do Plano de Gestão de Dados, Informações e Documentos. Recurso oriundo de emendas parlamentares impositivas. Ano de Eleições Municipais. Condutas Vedadas. Pela possibilidade. Atentar para as considerações postas.

I - INTRODUÇÃO

Trata-se de consulta remetida a esta Diretoria Técnico-Consultiva, pela Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania - SMASAC, quanto à possíveis vedações à formalização de contrato de prestação de serviços para elaboração e implementação do Plano de Gestão de Dados, Informações e Documentos (PGDID), incluindo a construção de indicadores para o monitoramento das políticas públicas municipais de promoção da cidadania e direitos humanos.



A consulta se faz considerando-se a incidência das cautelas e vedações de que trata a Lei n.º 9.504/1997 (Lei das Eleições).

Assim questiona a consulente:

Com nossos cordiais cumprimentos, considerando as atribuições da Diretoria Técnico-Consultiva da Procuradoria-Geral do Município a respeito das formalizações das contratações sob a ótica eleitoral, encaminhamos a seguinte consulta para análise.

AAJU-ASAC recebeu o processo 01.023.870/24-70 para análise sobre a possibilidade de contratação por inexigibilidade de licitação fundada no art. 74, III da Lei nº 14.133/2021 da FUNDEP.

O objeto da contratação é a formalização do contrato de prestação de serviços para elaboração e implementação do Plano de Gestão de Dados, Informações e Documentos (PGDID), incluindo a construção de indicadores para o monitoramento das políticas públicas municipais de promoção da cidadania e direitos humanos.

Ao analisar o processo, nos deparamos com a seguinte informação acerca dos recursos que acobertarão as despesas:

II. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

II.1 As despesas decorrentes do presente procedimento serão acobertadas pela seguinte dotação orçamentária:

E.I. - NÚMERO EMENDA LOA: 1060/2024 à destinação de recursos para a execução do Observatório de Direitos Humanos para elaborar o Dossiê da Mulher, atualização do IVJ e relatório do quesito raça/cor

Valor: R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

E.I. - NÚMERO EMENDA LOA: 1142/2024 ao reforço de dotação orçamentária para realização de atividades de gestão de informação sobre direitos humanos no Município por meio do Observatório de Direitos Humanos - ODH-BH

Valor: R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Transferência Especial Federal - PBH/SUDC/SMASAC - Objeto: Conferência Municipal de Povos Migrantes

Valor: R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Diante destas informações, a SMASAC incorre em vedação eleitoral ao pretender formalizar tal contratação utilizando a fonte de recursos descrita nos autos?

Ante as questões apresentadas, considerando estarmos em ano de eleições municipais, a Diretoria Técnico-Consultiva da Procuradoria Geral do Município passa a emitir o parecer.

II – FUNDAMENTAÇÃO

De início, há de se registrar que esta manifestação se restringe à análise da questão posta, qual seja, a análise quanto a incidência de possíveis vedações eleitorais sobre a execução de ações estratégicas da SMASAC considerando, exclusivamente, as informações apresentadas e as vedações impostas pela Lei Eleitoral n.º 9.504/97 em ano de eleições municipais.



Observa-se que não consta do processo administrativo encaminhado, o parecer emitido pela Assessoria Jurídica da SMASAC no âmbito do direito administrativo, o qual não se dispensa com o presente parecer.

Evidencia-se que esta Procuradoria é encarregada de prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe incumbindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica, administrativa, financeira e orçamentária.

Como é cediço, neste ano de 2024 serão realizadas as eleições para Prefeito, Vice-Prefeito. Assim, os agentes públicos municipais são submetidos a vedações previstas nos artigos 73 a 78 da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97). No mesmo sentido, também deverão ser observadas as Resoluções do TSE sobre condutas ilícitas em campanha eleitoral nas eleições e o calendário eleitoral das Eleições 2024, bem como os precedentes e jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais.

A Lei das Eleições dispõe de capítulo específico para o tratamento das condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais, visando resguardar a igualdade de condições entre os candidatos a cargos eletivos, o qual deverá ser considerado no curso do ano eleitoral. Nesta perspectiva, convém destacar alguns dispositivos específicos que deverão ser observados, na íntegra, pelos agentes públicos municipais no ano eleitoral de 2024, em consonância com a supracitada norma, nos termos a seguir.

Por força da redação do artigo 73 e seguintes da Lei nº 9.504/97, são proibidas aos agentes públicos municipais, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais:

- I. ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária (art. 73, I, Lei nº 9.504/97);
- II. usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram (art. 73, II, Lei nº 9.504/97);



III. ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado (art. 73, III, Lei nº 9.504/97);

IV. fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público; (art. 73, IV, Lei nº 9.504/97);

V. no ano em que se realizar eleição, **fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior**, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa (art. 73, § 10, Lei nº 9.504/97);

VI. nos anos eleitorais, **os programas sociais de que trata o § 10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida** (art. 73, § 11, Lei nº 9.504/97);

VII. **nos três meses que antecederem o pleito, realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios**, sob pena de nulidade de pleno direito, **ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado**, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública (art. 73, VI, “a”, Lei nº 9.504/97);

VIII. realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito (art. 73, inciso VII, Lei nº 9.504/97);

IX. nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos (art. 75, Lei nº 9.504/97);



- X. nos três meses que antecederem o pleito, é proibido a qualquer candidato comparecer a inaugurações de obras públicas (art. 77, Lei nº 9.504/97);
- XI. configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal (art. 74, Lei nº 9.504/97).¹

Da leitura dos dispositivos legais atinentes às condutas vedadas, conjugada com a jurisprudência e literatura especializadas, é possível extrair que o escopo das vedações em exame não é o de impedir a continuidade do serviço público e da administração em geral.

A consulente questiona se há óbices a utilização de recurso proveniente de emendas parlamentares impositivas à legalidade da formalização da contratação em tela.

As emendas parlamentares ao orçamento municipal estão previstas na Lei Orgânica do Município, conforme artigos destacados a seguir:

Art. 132 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Câmara, na forma regimental.

(...)

§ 4º-A - As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual serão aprovadas até o limite de 1,0% (um por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, devendo esse recurso ser dividido igualmente entre os parlamentares e sua destinação observará, obrigatoriamente, a aplicação de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) para ações e serviços públicos de saúde.

*§ 4º-A com redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 35, de 1º/12/2022 (Art. 2º)
Redação com vigência a partir de 1º/1/2023, nos termos da Emenda à Lei Orgânica nº 35, de 1º/12/2022 (Art. 3º)*

(...)

§ 4º-C - É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 4º-A deste artigo, devendo a execução da programação ser

¹ Art. 37, § 1º, CR/88: “A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.”



equitativa, ressalvado o disposto no art. 31-C do Ato das Disposições Transitórias desta lei.

§ 4º-C com redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 35, de 1º/12/2022 (Art. 2º).
Redação com vigência a partir de 1º/1/2023, nos termos da Emenda à Lei Orgânica nº 35, de 1º/12/2022 (Art. 3º)

(...)

§ 4º-E - **As programações orçamentárias previstas no § 4º-C deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica insuperáveis.**

(sem destaques no original)

Já a Lei Orçamentária do Exercício de 2024, Lei nº 11.594/2023 (LDO 2024), assim preconiza:

Art. 20 - O projeto de lei orçamentária anual conterá dotação para Reserva de Recursos para Emendas Individuais, no valor de 1,0% (um por cento) da Receita Corrente Líquida prevista para o exercício de 2024, conforme estabelecido nas Disposições Transitórias da LOMBH, com a finalidade de atendimento às emendas individuais a que se refere o art. 132 da LOMBH.

(...)

§ 2º - As indicações relativas às emendas individuais **deverão ser compatíveis** com a LOMBH, o PPAG, a legislação aplicável à política pública a ser atendida e **a legislação eleitoral vigente.**

(...)

§ 4º - **As programações orçamentárias de origem nas emendas individuais não serão de execução obrigatória nos casos de impedimentos de ordem técnica insuperáveis.**

Noutra senda, foi publicado um Guia de Orientações Gerais de Emendas Impositivas da Prefeitura de Belo Horizonte, que assim conceitua impedimento insuperável²:

Situação ou o evento de ordem fática ou legal que obste ou suspenda a execução da programação orçamentária.

² Pág. 36



Cumprе ressaltar que, embora a legislação municipal mencionada não traga expressamente o descumprimento da lei eleitoral como impedimento de ordem técnica insuperável, o mencionado Guia de Orientações Gerais da Prefeitura esclarece que o rol de impedimentos constante da LDO 2024 não se trata de um rol taxativo, e elenca expressamente a inobservância da lei eleitoral como causa de impedimento legal insuperável. Vejamos:

Impedimento Insuperável | Legal ROL EXEMPLIFICATIVO

(...)

Inobservância dos preceitos da Lei Eleitoral (Lei nº 9.504/1997) e demais normas relacionadas, como: • Proibição de fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público; • Proibição de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior; • Proibição de execução de programas sociais, nos anos eleitorais, por entidade nominalmente vinculada ao candidato ou por esse mantida, sendo proibida a “doação cruzada” entre os vereadores.

Assim, consoante se nota, embora obrigatórias, a Administração Pública deve atentar-se para as circunstâncias que podem advir da execução das emendas impositivas, que possam ferir a legislação eleitoral e comprometer a igualdade entre os candidatos ao pleito, infringindo a legislação eleitoral.

Também a Jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, já se manifestou sobre a possibilidade de que as emendas parlamentares percam o seu caráter impositivo diante de algumas situações, o que corrobora o entendimento de que a execução destas está submetida também à Lei Eleitoral. Transcrevemos:

Registre-se que a obrigatoriedade de execução das EPI's (emendas parlamentares individuais) não transmuda a natureza da respectiva programação. Ou seja, o fato de a execução da programação ser obrigatória não significa que a programação, em si, seja obrigatória, entendida esta como a que contempla despesas criadas por lei material (e não apenas lei formal,



como a lei orçamentária), de caráter genérico e abstrato, e que representam obrigação líquida e certa da União, com prazo, valor e credor definidos. Desse modo, **as programações decorrentes de emendas parlamentares individuais, ainda que de execução obrigatória**, contemplam despesas de natureza discricionária, sujeitando-se, pois, a contingenciamentos **e a outros condicionantes**. (TC Processo 017.019/2014-1, deliberado no Acórdão 287/2016-TCU-Plenário).

“As transferências decorrentes de emendas parlamentares individuais estão submetidas à vedação do art. 73, VI, a, da Lei 9.504/97 (Lei Eleitoral), por se caracterizarem essencialmente como transferências voluntárias”. Acórdão TCU 287/2016 Plenário,

Conforme já mencionado, em anos eleitorais está vedada **a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios**, ressalvadas as hipóteses elencadas no dispositivo legal, sendo vedado ainda, em qualquer caso, fazer ou permitir o uso promocional de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social em benefício de candidato, partido ou coligação, não podendo, eventual programa social, inclusive, **ser executado por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida**.

Assim, não obstante a legislação municipal não traga disposições específicas sobre o tema, a recomendação que traz maior segurança jurídica ao Município é que sejam observadas as vedações da Lei Eleitoral, bem como as orientações estaduais, **no que couber**, em honra ao princípio da simetria e ainda a e jurisprudências citadas, com vistas a garantir maior legalidade e transparência ao procedimento de execução das emendas parlamentares.

Impende ressaltar que deve ser criteriosamente observado o caráter contra prestativo da contratação a ser firmada uma vez que a mútua cooperação para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco possibilita inferir pela não verificação da gratuidade na pactuação, o que coloca a execução dos objetos da emenda, a princípio, fora do enquadramento do §10 do Art. 73 da Lei Eleitoral.

É importante que os instrumentos prevejam de forma clara e objetiva as contraprestações a serem entregues pelos parceiros, definidas a partir de critérios prévios e



objetivos. É importante também que a contra prestação preze pela proporcionalidade ao recurso repassado.

Assim como em qualquer caso, a execução das emendas parlamentares impositivas não pode possuir conotação eleitoral, isto é, não pode ser adotada com o objetivo de beneficiar candidatos, partidos políticos, federações ou coligações. Nesse entendimento, a medida em tela não deve, sobremaneira, ensejar o desequilíbrio do pleito, desencadeando em favorecimento ou concessão de benefício a candidatos, devendo, caso implementada no ano eleitoral, ser realizada como ato corriqueiro da entidade, concernente à sua função institucional.

A consulta também menciona a utilização de recurso descrito como “Transferência Especial Federal – PBH/SUDC/SMASAC”. Não constam maiores detalhes sobre a origem desta transferência ou de sua natureza voluntária ou obrigatória.

De todo modo, caso se trate de transferência voluntária de recursos vindos da União Federal, vale citar a vedação constante no inciso VI, alínea “a”, do art. 73, da Lei nº 9.504/97, que se refere ao recebimento de recursos de outros entes. Vejamos:

“Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...) VI - **nos três meses que antecedem o pleito:**

a) **realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios**, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, **ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado**, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública; (...)”
(Grifamos)

Nesse sentido, **caso a Transferência Especial Federal mencionada na consulta se trate de transferência voluntária de recurso** ainda não recebido pela PBH, orientamos que a Consulente observe também o cumprimento dos requisitos supra, para que não haja empecilhos ao eventual recebimento de transferências voluntárias no lapso temporal destacado.



III – CONCLUSÃO

Posto isso, sob o aspecto da legislação eleitoral, essa Procuradoria opina pela inexistência de óbices à utilização dos recursos oriundos das emendas parlamentares impositivas citadas na consulta, devendo ser observadas, contudo, as considerações postas no corpo deste parecer.

A consulente deve se atentar para eventuais circunstâncias que podem advir das medidas pretendidas e que possam, de certa forma, comprometer a igualdade entre os candidatos ao pleito, infringindo a legislação eleitoral.

É importante lembrar que, a presente manifestação se atém ao viés jurídico quanto às condutas vedadas aos agentes públicos, com base nas informações prestadas pelo órgão consulente, não sendo objeto deste parecer outros aspectos não abordados, bem como juízos de oportunidade e conveniência, os quais devem ser feitos em outras esferas.

É o parecer.

Belo Horizonte, 01 de julho de 2024.

ALINE FERNANDA DA
SILVA
ARAUJO:05745510692

Digitally signed by ALINE FERNANDA DA SILVA
ARAUJO:05745510692
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=Presencial,
ou=17449612000169, ou=Secretaria da Receita
Federal do Brasil - RFB, ou=RFB e CPF A3, ou=(em
branco), cn=ALINE FERNANDA DA SILVA
ARAUJO:05745510692
Date: 2024.07.01 11:34:41 -03'00'

Aline Fernanda da Silva Araújo
Assessora – Diretoria Técnico-Consultiva
OAB-MG 104.637

VANIA FAERMAN
RABELLO:9240408
1691

Assinado de forma digital por
VANIA FAERMAN
RABELLO:92404081691
Dados: 2024.07.01 14:02:01
-03'00'

Vânia Faerman Rabello
Diretora Técnico-Consultiva
OAB-MG 109.721

IZABELA BOAVENTURA
CRUZ
CARVALHO:02411658656

Assinado de forma digital por
IZABELA BOAVENTURA CRUZ
CARVALHO:02411658656
Dados: 2024.07.01 16:02:57
-03'00'

Izabela Boaventura Cruz Carvalho
Procuradora-Geral Adjunta do Município
OAB/MG 76.650