



PARECER Nº 895 / 2021

CONSULENTE: SMAS

ASSUNTO: PARCERIAS COM RECURSOS DE EMENDAS PARLAMENTARES

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PARCERIA. EMENDA PARLAMENTAR. AFASTAMENTO DE CHAMAMENTO PÚBLICO. ANÁLISE DOS REQUISITOS À LUZ DA LEI Nº 13.019/14.

I - DOS FATOS

1. A Secretária Municipal de Assistência Social, mediante o Pedido n. 1217, de 23 de novembro de 2021, expôs e requereu o seguinte:

Considerando o recebimento de recursos provenientes de emendas parlamentares, alocadas no Fundo Municipal de Assistência Social, para estruturar a rede de Serviços do SUAS;

Considerando que todos os referidos recursos foram destinados como Grupo de Natureza da Despesa GND 3 (custeio), como incremento temporário;

Considerando a Portaria nº 2.601, de 06 de novembro de 2018, que dispõe sobre a utilização de recursos transferidos fundo a fundo;

Considerando as unidades referenciadas, indicadas pelos parlamentares, todas cadastradas no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social - CNEAS;

Considerando a Portaria nº 580, de 31 de dezembro de 2020, que dispõe sobre as transferências de recursos pelo Ministério da Cidadania, oriundos de emenda parlamentar;

Solicitamos análise e parecer quanto a forma de repassar às OSC's, se é a formalização de Termo de Fomento por Inexigibilidade ou Dispensa de Chamamento Público, à luz da Lei 13.019/2014.

Caso seja esta a melhor forma, anexamos ao presente processo minuta (6721443) para aprovação.

2. Foram juntados os seguintes documentos: Lista de Programação do sistema SIG – Sistema de Gestão de Transferências Voluntárias, vinculada à Casa do Caminho, ao Instituto Eurobase, ao Asilo São Vicente de Paulo e ao Lar Anália Franco; as portarias mencionadas na consulta e minuta de termo de fomento.

3. O processo deu entrada nesta Procuradoria em 24 de novembro de 2021. Em razão do pedido de urgência, foi determinado o prazo de 20 (vinte) dias úteis para análise – 6736601.

II. DA ANÁLISE

4. Destaco que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados. Neste passo, a função desta Gerência de Licitações e Contratos é apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada. Saliento que o exame dos autos se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, os de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.^[1] De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

5. No que tange à forma a ser observada pela administração para a prática do pretendido ato administrativo - única matéria a ser objeto de apreciação por parte desta Gerência de Licitações e Contratos-PGM, a presente análise se operará ao lume da Lei n. 13.019/14, 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. Não se aplica ao caso a Lei n. 8.666/93^[2]

6. De acordo com a Lei n. 13.019/14, Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC, é obrigatória a realização de chamamento público - ressalvadas as hipóteses de exceção expressamente previstas em lei -, constituindo-se em procedimento seletivo público, com critérios objetivos predeterminados, e que se destina a propiciar a formalização da parceria com a entidade que atenda a execução do objeto.

7. Os casos de dispensa e inexigibilidade de chamamento público estão delimitados nos arts. 30 e 31 do MROSC, abrangendo, dentre outros, casos de urgência, calamidade pública, e casos de inviabilidade de competição, dada a natureza singular do objeto ou das metas que só puderem ser atingidas por entidades específicas, tudo mediante motivação a ser devidamente publicada, sendo que as razões de decidir podem ser impugnadas por terceiros, de maneira que, caso acolhidas as impugnações, deve ser imediatamente lançado edital de chamamento público.^[3]

8. Já o art. 29 da Lei nº 13.019/2014, traz hipótese específica e distinta daquelas acima delimitadas em que o chamamento público também não é obrigatório.

9. De acordo com o art. 29, além dos acordos de cooperação, os termos de fomento e os termos de colaboração decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais serão celebrados sem chamamento público, ressalvadas, exclusivamente em relação aos acordos de cooperação (que não envolvem repasse de recursos), os casos em que 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”:

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.

10. Por conseguinte, o art. 29 trata de outra hipótese em que o chamamento público não se revela como procedimento prévio e cogente para a celebração de termos de fomento e termos de colaboração, ou seja, nos casos em que os recursos orçamentários que fundem a execução do objeto sejam decorrentes de “emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais” as parcerias serão celebradas sem anterior chamamento.^[4]

11. Em síntese:

- a) a celebração de termo de colaboração e termo de fomento deve ser precedida de chamamento público, apto a ensejar a celebração de parceria com organização da sociedade civil que apresente a melhor proposta para resguardar o interesse público perseguido pela parceria;
- b) o art. 29 do MROSC desobriga a realização do chamamento nas hipóteses em que os recursos se fundem em emenda parlamentar à lei orçamentária;
- c) a existência de emenda parlamentar não configura um fator de dispensa ou inexigibilidade de chamamento, mas sim, uma hipótese de não aplicação da exigência de chamamento público

12. Por fim, vale destacar que a ausência de realização de chamamento público deve ser justificada pelo administrador público, segundo o art. 32 da Lei n. 13.019/2014^[5]. Neste caso, não há como se falar em “justificativa da escolha pelo administrador público”, uma vez que nas emendas parlamentares a escolha da organização da sociedade civil parceira foi realizada anteriormente. Todavia, as condições básicas da escolha devem ser objeto de justificativa, em razão do princípio da motivação^[6], assim como, outros princípios, a exemplo do princípio da economicidade (a relação custo-benefício da parceria em questão, tendo em vista outras parcerias da mesma espécie).

13. No que tange às exigências documentais elencadas nos artigos 33 e 34 do MROSC, deve o órgão consulente analisar cuidadosamente a existência de toda a documentação exigida para que a parceria se efetive nos termos da Lei.

III - DA CONCLUSÃO

14. Depois de a autoridade competente aprovar o plano de trabalho, cumprir as exigências legais expostas acima, a celebração da parceria encontrará amparo no ordenamento jurídico.

15. Com relação à minuta de Termo de fomento, considera-se que a mesma reúne os elementos essenciais exigidos pela legislação aplicável à espécie. No entanto, necessário alterar onde constam as palavras dispensa/inexigibilidade para “sem chamamento público”. Depois das alterações, sugiro retornar para análise e aprovação da nova minuta.

16. Ressalto que a presente análise restringe-se aos aspectos jurídico-formais, sendo da autoridade competente a responsabilidade pelas informações técnicas com base nas quais foi realizada a presente análise.

17. Válido como Parecer Oficial da Procuradoria-Geral do Município somente após assinado pelo Gerente de Licitações e Contratos e do Procurador-Geral do Município.

Londrina, 30 de novembro de 2021.

Maria Cristina Conde Alves Frasson

PROCURADORA DO MUNICÍPIO DE LONDRINA

OAB/PR 18.669 / Mat.13.522-4

Ratifico

Sérgio Veríssimo de Oliveira Filho

PROCURADOR DO MUNICÍPIO DE LONDRINA

Gerente de Licitações e Contratos

OAB-PR 32.418 / Matrícula n. 14.130-5

Ratifico

João Luiz Martins Esteves

PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO

[1] Não são objeto de nossa análise temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.

[2] O dever de realização de chamamento público no âmbito das parcerias do MROSC decorre dos preceitos constitucionais da impessoalidade, publicidade e eficiência, que orientam a atuação da Administração Pública, consoante art. 37 da Constituição Federal.

Dispõe o art. 84 do MROSC que: “Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993”.

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

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

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

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

(...)

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

Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando:

I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos;

II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 32. Nas hipóteses dos arts. 30 e 31 desta Lei, a ausência de realização de chamamento público será justificada pelo administrador público.

§ 1º Sob pena de nulidade do ato de formalização de parceria prevista nesta Lei, o extrato da justificativa previsto no caput deverá ser publicado, na mesma data em que for efetivado, no sítio oficial da administração pública na internet e, eventualmente, a critério do administrador público, também no meio oficial de publicidade da administração pública.

§ 2º Admite-se a impugnação à justificativa, apresentada no prazo de cinco dias a contar de sua publicação, cujo teor deve ser analisado pelo administrador público responsável em até cinco dias da data do respectivo protocolo.

§ 3º Havendo fundamento na impugnação, será revogado o ato que declarou a dispensa ou considerou inexigível o chamamento público, e será imediatamente iniciado o procedimento para a realização do chamamento público, conforme o caso.

§ 4º A dispensa e a inexigibilidade de chamamento público, bem como o disposto no art. 29, não afastam a aplicação dos demais

dispositivos desta Lei.

[4] https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewi-n7nbwMD0AhXKqJUCHYbFBwkQFnoECDoQAQ&url=https%3A%2F%2Fplataformamaisbrasil.gov.br%2Fimages%2FParacer_00026_2018_DECOF1

[5] Nos casos em que os recursos orçamentários decorram de “emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais”, na esteira do § 4º do art. 32 do MROSC, não se afastam os demais termos e condições previstas na lei para fins de celebração, execução e fiscalização da parceria, mas apenas se afasta o dever de realizar o prévio chamamento público.

[6] A título de sugestão: (justificativa de interesse público - XXX)

Justificativa das OSCs: A celebração do Termo de Fomento com a Organizações da Sociedade Civil (yyy) destinadas ao atendimento de emendas parlamentares com indicação, que desenvolvem atividades voltadas à assistência social justifica-se ser realizada sem chamamento público, visto que os recursos são provenientes de Emenda Parlamentar Federal (n. zzz), em conformidade com o disposto no art. 29, da Lei Federal nº 13.019/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Cristina Conde Alves Frasson, Procurador(a) do Município**, em 30/11/2021, às 13:44, conforme horário oficial de Brasília, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2 de 24/08/2001 e o Decreto Municipal nº 1.525 de 15/12/2017.



Documento assinado eletronicamente por **Sérgio Veríssimo de Oliveira Filho, Gerente de Licitações e Contratos**, em 30/11/2021, às 14:27, conforme horário oficial de Brasília, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2 de 24/08/2001 e o Decreto Municipal nº 1.525 de 15/12/2017.



Documento assinado eletronicamente por **João Luiz Martins Esteves, Procurador(a) Geral do Município**, em 30/11/2021, às 15:03, conforme horário oficial de Brasília, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2 de 24/08/2001 e o Decreto Municipal nº 1.525 de 15/12/2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.londrina.pr.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **6764910** e o código CRC **7390910C**.

AVENIDA DUQUE DE CAXIAS, 635 - CENTRO CÍVICO - BAIRRO PETRÓPOLIS - CEP: 86015-901 - FONE (43) 3372-4305- LONDRINA - PR - BRASIL

Referência: Processo nº 19.025.163005/2021-25

SEI nº 6764910