



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARINOS

RUA FRANCISCO PEREIRA, N.º 2.231, CENTRO
CEP 38.680.000 – ARINOS – MG - Fone: (38) 36352582
CNPJ 18.125.120/0001-80

[e-mail: procuradoria@arinos.mg.gov.br](mailto:procuradoria@arinos.mg.gov.br)



MARCO REGULATÓRIA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL – MROSC. PARECER JURÍDICO REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. ANÁLISE DE MINUTA DE TERMO DE COLABORAÇÃO. LEI Nº 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014. DECRETO Nº 8.726, DE 27 DE ABRIL DE 2016. POSSIBILIDADE JURÍDICA DE CELEBRAÇÃO, DESDE QUE ATENDIDAS TODAS AS RECOMENDAÇÕES DESTES PARECER.

RINALDO O. A. DE FARIA

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Procuradoria Jurídica, em cumprimento ao disposto no inciso VI, do art. 35, da Lei nº 13.019, de 31 de julho 2014, para análise e parecer acerca de minuta de Termo de Colaboração a ser celebrado entre o Município de Arinos – MG e a *Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE, Associação Comunitária dos Moradores de Arinos – ACOMAR, Agência para o Desenvolvimento Econômico e Social de Arinos – ADESA, Abrigo Frei Pio, Rádio Comunitária, Educativa e Cultural Arinense, Associação de Meninas e Meninos de Arinos e Região – AMMAR e Associação Arinense de Apoio ao Paciente com Câncer - ABAC* que possui como objeto o desenvolvimento de políticas assistenciais, educacionais e de desenvolvimento local e regional.

2. Preliminarmente, importa registrar que o presente Parecer constitui manifestação jurídica referencial, nos termos da legislação regente. Dessa forma, a análise jurídica desenvolvida neste Parecer, assim como suas recomendações, serão adotadas nos processos relativos à celebração de Termo de Colaboração no âmbito do Edital de Chamada Pública nº 001/2018, da Prefeitura Municipal de Arinos – MG.

II – CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

3. Registre-se, de início, que o presente pronunciamento cinge-se, exclusivamente, à análise da Minuta do Termo de Colaboração, não cabendo a este consultivo fazer ponderações relativas aos atos anteriores praticados.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARINOS

RUA FRANCISCO PEREIRA, N.º 2.231, CENTRO
CEP 38.680.000 – ARINOS – MG - Fone: (38) 36352582
CNPJ 18.125.120/0001-80

[e-mail: procuradoria@arinos.mg.gov.br](mailto:procuradoria@arinos.mg.gov.br)



4. Impende destacar, ademais, que se trata de pronunciamento restrito às questões eminentemente jurídicas, portanto, estão excluídos da análise os aspectos de natureza técnica, econômica, financeira e administrativa, bem como os aspectos referentes à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que são de responsabilidade dos demais unidades administrativas desta Municipalidade.

5. Em relação aos aspectos de natureza técnica alheios à seara jurídica, parte-se da premissa de que os órgãos e servidores competentes para a sua apreciação detêm os conhecimentos específicos necessários e os analisaram adequadamente, verificando a exatidão das informações constantes dos autos e atuando em conformidade com suas atribuições.

6. Ressalte-se, por fim, que as manifestações desta Procuradoria Jurídica possuem natureza opinativa e, portanto, não vinculante para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária àquela emanada no presente pronunciamento. Ou seja, a presente manifestação tem natureza obrigatória, porém não vinculante.

7. Apresentadas essas considerações preliminares, passa-se ao exame da questão.

III – FUNDAMENTAÇÃO

Da natureza jurídica do acordo proposto

8. As parcerias firmadas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil são regidas pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, alterado pela Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, o qual fora regulamentado pelo Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016.

9. Nos termos da referida lei, a parceria é considerada um conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações advindas de uma relação jurídica formalmente constituída entre a administração pública e a organização da sociedade civil. O inciso III do art. 2º prevê que o objetivo desta relação jurídica é a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, conforme previsto do instrumento celebrado.

10. Assim, verifica-se que a natureza jurídica desta parceria é contratual, uma relação sinalagmática. Ainda que sob a égide de interesses públicos, o que



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARINOS

RUA FRANCISCO PEREIRA, N.º 2.231, CENTRO
CEP 38.680.000 – ARINOS – MG - Fone: (38) 36352582
CNPJ 18.125.120/0001-80

[e-mail: procuradoria@arinos.mg.gov.br](mailto:procuradoria@arinos.mg.gov.br)



indica um interesse comum entre ambos, a parceria envolve ainda finalidades recíprocas.

11. A Lei nº 13.019, de 2014, define ainda no inciso I do art. 2º o que se considera como organização da sociedade civil, a qual firmará a parceria através dos três instrumentos constantes da norma, o termo de colaboração, termo de fomento e o acordo de cooperação. O inciso I, do art. 2º assim prevê:

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

I - organização da sociedade civil:

- 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;***
- 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.***
- 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;”***

12. Por outro lado, a administração pública compreende a União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas respectivas autarquias, fundações,



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARINOS

RUA FRANCISCO PEREIRA, N.º 2.231, CENTRO
CEP 38.680.000 – ARINOS – MG - Fone: (38) 36352582
CNPJ 18.125.120/0001-80



[e-mail: procuradoria@arinos.mg.gov.br](mailto:procuradoria@arinos.mg.gov.br)

empresas públicas e sociedade de economia mista prestadoras de serviço público, além de suas subsidiárias, alcançadas pelo disposto no parágrafo 9º do art. 37 da Constituição Federal.

13. Desta feita, as parcerias celebradas entre organização da sociedade civil e administração pública que atendam as especificidades acima apontadas, ensejarão a aplicação da Lei nº 13.019 de 2014, salvo nas hipóteses previstas no art. 3º da Lei.

14. O art. 3º excetua a aplicabilidade da Lei nº 13.019 de 2014 nos seguintes casos:

“Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei:

I - às transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições específicas dos tratados, acordos e convenções internacionais conflitarem com esta Lei;

II - (revogado);

III - aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998;

IV - aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal;

V - aos termos de compromisso cultural referidos no § 1º do art. 9º da Lei no 13.018, de 22 de julho de 2014;

VI - aos termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei no 9.790, de 23 de março de 1999;

VII - às transferências referidas no art. 2º da Lei no 10.845, de 5 de março de 2004, e nos arts. 5º e 22 da Lei no 11.947, de 16 de junho de 2009;

VIII - (VETADO);

IX - aos pagamentos realizados a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARINOS

RUA FRANCISCO PEREIRA, N.º 2.231, CENTRO
CEP 38.680.000 – ARINOS – MG - Fone: (38) 36352582
CNPJ 18.125.120/0001-80

[e-mail: procuradoria@arinos.mg.gov.br](mailto:procuradoria@arinos.mg.gov.br)



organismos internacionais ou entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por:

- a) membros de Poder ou do Ministério Público;*
 - b) dirigentes de órgão ou de entidade da administração pública;*
 - c) pessoas jurídicas de direito público interno;*
 - d) pessoas jurídicas integrantes da administração pública;*
- X - às parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos.”*

15. Além das hipóteses de afastamento da aplicação da Lei nº 13.019, de 2014, constantes do art. 3º, o art. 41 do mesmo diploma legal ressalva também a aplicabilidade na hipótese do parágrafo único do art. 84. O art. 84 prevê que as regras dispostas no art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, não se aplicam às parcerias regidas pela Lei nº 13.019 de 2014.

16. Dessa forma, o marco legal que regulamenta as parcerias firmadas entre organizações da sociedade civil e a administração pública afasta expressamente o regramento da Lei nº 8.666 de 1993.

17. No caso concreto, verifica-se que as partes pactuantes se enquadram nas previsões do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, não estando presente qualquer hipótese que exclua a incidência da lei em apreço. Nesse contexto, parece a esta Assessoria Jurídica que o instrumento jurídico adequado à formalização da avença é o Termo de Colaboração, nos termos do art. 2º, VII, da Lei nº 13.019 de 2014.

18. Alerta-se, por oportuno, que o uso de instrumento diverso do mais adequado, dentre aqueles criados pela Lei nº 13.019 de 2014, não pode ser considerado mero erro de forma, uma vez que os regramentos de um e outro são diversos. Para a autoridade que empregou o meio diverso para formalizar o ajuste, pode exsurgir responsabilidade nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, arts. 10, inc. II, ou 11, inc. I.

Do instrumento jurídico proposto

19. A parceria firmada entre organizações da sociedade civil e a administração pública, sob a égide da Lei nº 13.019 de 2014, pode ocorrer por meio de três



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARINOS

RUA FRANCISCO PEREIRA, N.º 2.231, CENTRO
CEP 38.680.000 – ARINOS – MG - Fone: (38) 36352582
CNPJ 18.125.120/0001-80

[e-mail: procuradoria@arinos.mg.gov.br](mailto:procuradoria@arinos.mg.gov.br)



instrumentos: termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação.

20. Os três instrumentos estão previstos no art. 1º do diploma legal e têm seus conceitos expressamente indicados nos incisos VII, VIII e VIII-A do art. 2º.

21. Preliminarmente, diferenciam-se os termos de colaboração e de fomento do acordo de cooperação. Enquanto este deve ser utilizado para as parcerias em que não houver a transferência de recursos financeiros, os demais instrumentos possuem viés econômico. Dessa forma, alguns dispositivos relativos a recursos serão inaplicáveis nos casos em que o instrumento for acordo de cooperação.

22. O termo de colaboração é o instrumento por meio do qual são formalizadas parcerias entre organizações da sociedade civil e administração pública cuja finalidade é a consecução de políticas públicas de autoria da própria administração.

23. Por outro lado, o termo de fomento é o instrumento indicado para a consecução de políticas públicas de autoria da sociedade civil, seja por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse Social, instrumento instituído pela lei para propositura de políticas públicas pelas organizações da sociedade civil, ou por qualquer outro meio.

24. Dessa forma, o elemento diferenciador dos termos de colaboração e fomento e o acordo de cooperação é a existência ou não de transferência de recursos financeiros. Após, verificando-se a presença de transferência de recursos, analisa-se a iniciativa da proposta dos autos para que se identifique se o instrumento adequado é o termo de colaboração ou o termo de fomento.

25. Veja-se, portanto, que a diferenciação jurídica entre ambos os instrumentos está lastreada essencialmente na autoria do projeto. Assim, os projetos desenvolvidos ou criados pela própria Organização da Sociedade Civil - OSC poderão ensejar a celebração de Termos de Fomento. Já os projetos parametrizados pela Administração Pública Federal e executados pela Organização da Sociedade Civil em estrita conformidade àqueles parâmetros constituirão termo de colaboração.

26. Anote-se, desde logo, outra diferença fundamental entre ambos os instrumentos, já que o Decreto expressamente restringiu o desenvolvimento



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARINOS

RUA FRANCISCO PEREIRA, N.º 2.231, CENTRO
CEP 38.680.000 – ARINOS – MG - Fone: (38) 36352582
CNPJ 18.125.120/0001-80

[e-mail: procuradoria@arinos.mg.gov.br](mailto:procuradoria@arinos.mg.gov.br)



de atividades para os termos de colaboração. A definição do que se considera projeto ou atividade consta do art. 2º da Lei, que assim os distingue:

“III-A - atividade: conjunto de operações que se realizam de modo contínuo ou permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

III-B - projeto: conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto destinado à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)”

27. Fundamentalmente, a atividade distinguir-se-á do projeto pela sua permanência no tempo, e pela necessidade de sua consecução para a satisfação de interesses compartilhados entre administração pública e sociedade civil. Neste caso, tratando-se de ação de execução obrigatória para satisfação de interesse público e social de natureza contínua ou permanente, sua execução dar-se-á por iniciativa da própria Administração Pública, cabendo à Organização da Sociedade Civil eleita para sua execução fazê-lo em estrita observância aos parâmetros pré-estabelecidos pelo ente municipal.

28. Assim, tratando-se de atividade, dúvida inexistente quanto ao instrumento a ser utilizado, excluindo expressamente a legislação a possibilidade de celebração de termo de fomento na hipótese. Tratando-se, por outro lado, de projeto, a diferenciação jurídica aludida apoia-se na autoria como forma de definir a espécie de instrumento a ser utilizado. Assim, havendo já definição clara da administração quanto aos resultados que pretende alcançar, parâmetros consolidados, indicadores e formas de avaliação conhecidos - em regra integrados em programas pré-estabelecidos - o termo de colaboração será o instrumento adequado. No caso, porém, de inexistir resultados ou parâmetros previamente ordenados, deixando-se à iniciativa das próprias organizações - e à sua criatividade e capacidade de inovação - a prerrogativa de apresentar a proposta de trabalho para avaliação da Administração (respeitado o objeto previamente estabelecido), o instrumento adequado é o termo de fomento.

29. No caso concreto, verifica-se que o Projeto Básico restringe o objeto a ser executado em "projetos". Importa registrar nesse ponto que o instrumento



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARINOS

RUA FRANCISCO PEREIRA, N.º 2.231, CENTRO
CEP 38.680.000 – ARINOS – MG - Fone: (38) 36352582
CNPJ 18.125.120/0001-80

[e-mail: procuradoria@arinos.mg.gov.br](mailto:procuradoria@arinos.mg.gov.br)



que se pretende celebrar não pode prever a execução de atividades, conforme consta na distinção prevista no Decreto nº 8.726, de 2016:

“Art. 2º As parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil terão por objeto a execução de atividade ou projeto e deverão ser formalizadas por meio de:

I - termo de fomento ou termo de colaboração, quando envolver transferência de recurso financeiro; ou

II - acordo de cooperação, quando não envolver transferência de recurso financeiro.

§ 1º O termo de fomento será adotado para a consecução de planos de trabalhos cuja concepção seja das organizações da sociedade civil, com o objetivo de incentivar projetos desenvolvidos ou criados por essas organizações.

§ 2º O termo de colaboração será adotado para a consecução de planos de trabalho cuja concepção seja da administração pública federal, com o objetivo de executar projetos ou atividades parametrizadas pela administração pública federal.”

30. Observa-se portanto que o instrumento eleito não pode veicular atividades a serem desenvolvidas. O projeto, no presente caso, tem duração limitada a 12 (doze) meses e realização de operações específicas nos locais indicados, ou seja, não se propõe a sua continuação por prazo indeterminado. Do contrário estaríamos diante de uma atividade, a qual não cabe dentro do instrumento ora proposto.

31. Ademais, outro fator determinante na definição do instrumento mais adequado é a concepção do plano de trabalho. Veja que o Edital apenas define as "linhas de interesse" da Administração Pública, deixando a cargo da Organização da Sociedade Civil a concepção do plano de trabalho, do projeto a ser executado. Por outro lado o Edital é expresso na sua intenção de selecionar projetos voltados à execução de programas no âmbito das políticas públicas assistenciais, educacionais e de desenvolvimento local e regional.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARINOS

RUA FRANCISCO PEREIRA, N.º 2.231, CENTRO
CEP 38.680.000 – ARINOS – MG - Fone: (38) 36352582
CNPJ 18.125.120/0001-80

[e-mail: procuradoria@arinos.mg.gov.br](mailto:procuradoria@arinos.mg.gov.br)



32. Diante o exposto, entende-se que o instrumento cabível é o Termo de Colaboração.

Do plano de trabalho

33. O plano de trabalho é parte integrante e indissociável do termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação, nos termos do parágrafo único do art. 42 da Lei nº 13.019, de 2014.

34. São cláusulas essenciais do plano de trabalho:

“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);



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARINOS

RUA FRANCISCO PEREIRA, N.º 2.231, CENTRO
CEP 38.680.000 – ARINOS – MG - Fone: (38) 36352582
CNPJ 18.125.120/0001-80



[e-mail: procuradoria@arinos.mg.gov.br](mailto:procuradoria@arinos.mg.gov.br)

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARINOS

RUA FRANCISCO PEREIRA, N.º 2.231, CENTRO
CEP 38.680.000 – ARINOS – MG - Fone: (38) 36352582
CNPJ 18.125.120/0001-80

[e-mail: procuradoria@arinos.mg.gov.br](mailto:procuradoria@arinos.mg.gov.br)



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.”

35. Nos casos em que a parceria se der por meio de termo de colaboração ou termo de fomento, deve o plano de trabalho conter ainda as seguintes exigências contidas no art. 22 da Lei:

“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.”

36. Observadas as exigências acima expostas, deve a Área Técnica aprovar expressamente o plano de trabalho constante dos autos, não sendo suficiente a mera menção da presença do documento em sua manifestação, assim prevê o artigo 35, inciso IV, da Lei nº 13.019 de 2014, por ser a aprovação do plano de trabalho requisito para celebração e formalização do instrumento.

37. O plano de trabalho poderá ainda ser revisto para alteração de valores ou metas através de termo aditivo ou apostilamento do plano de trabalho original. Todavia, entende-se que tal alteração não pode culminar na modificação do objeto da parceria, o que deve ser analisado pela Área Técnica em sua manifestação.

38. O plano de trabalho constitui importante documento para acompanhamento na formalização e execução da parceria, devendo apresentar informações suficientes para tanto. Deve apresentar de forma clara e objetiva as atividades, as metas, os objetivos, os recursos envolvidos na execução do



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARINOS

RUA FRANCISCO PEREIRA, N.º 2.231, CENTRO
CEP 38.680.000 – ARINOS – MG - Fone: (38) 36352582
CNPJ 18.125.120/0001-80

[e-mail: procuradoria@arinos.mg.gov.br](mailto:procuradoria@arinos.mg.gov.br)



objeto, bem como as demais informações necessárias à prestação de contas e monitoramento pela Administração Pública.

39. Cumpre destacar ainda que a não observância do plano de trabalho poderá ensejar, garantido o contraditório e a ampla defesa, sanções à organização da sociedade civil pela Administração Pública. São elas:

“Art. 73. Pela execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho e com as normas desta Lei e da legislação específica, a administração pública poderá, garantida a prévia defesa, aplicar à organização da sociedade civil as seguintes sanções: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - advertência;

II - suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades da esfera de governo da administração pública sancionadora, por prazo não superior a dois anos;

III - declaração de inidoneidade para participar de chamamento público ou celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades de todas as esferas de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a organização da sociedade civil ressarcir a administração pública pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso II.

§ 1º As sanções estabelecidas nos incisos II e III são de competência exclusiva de Ministro de Estado ou de Secretário Estadual, Distrital ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de dez dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após dois anos de aplicação da penalidade.

§ 2º Prescreve em cinco anos, contados a partir da data da apresentação da prestação de contas, a aplicação de penalidade decorrente de infração relacionada à execução da parceria.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARINOS

RUA FRANCISCO PEREIRA, N.º 2.231, CENTRO
CEP 38.680.000 – ARINOS – MG - Fone: (38) 36352582
CNPJ 18.125.120/0001-80

[e-mail: procuradoria@arinos.mg.gov.br](mailto:procuradoria@arinos.mg.gov.br)



§ 3º A prescrição será interrompida com a edição de ato administrativo voltado à apuração da infração.”

Dos requisitos para celebração

40. O Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, prevê que além do plano de trabalho, a organização da sociedade civil deve ainda comprovar no prazo de quinze dias a partir da sua convocação pela Administração Pública, o cumprimento dos requisitos previstos no inciso I do caput do art. 2º, nos incisos I a V do caput do art. 33 e nos incisos II a VII do caput do art. 34, todos da Lei nº 13.019, de 2014, e a não ocorrência de hipóteses que incorram nas vedações de que trata o art. 39 da referida Lei.

41. Assim prevê o *caput* do art. 26 do Decreto nº 8.726, de 2016, o qual dispõe ainda, em seus incisos, a forma pela qual devem ser comprovados tais requisitos:

“Art. 26. Além da apresentação do plano de trabalho, a organização da sociedade civil selecionada, no prazo de que trata o caput do art. 25, deverá comprovar o cumprimento dos requisitos previstos no inciso I do caput do art. 2º, nos incisos I a V do caput do art. 33 e nos incisos II a VII do caput do art. 34 da Lei nº 13.019, de 2014, e a não ocorrência de hipóteses que incorram nas vedações de que trata o art. 39 da referida Lei, que serão verificados por meio da apresentação dos seguintes documentos:

I - cópia do estatuto registrado e suas alterações, em conformidade com as exigências previstas no art. 33 da Lei nº 13.019, de 2014;

II - comprovante de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, emitido no sítio eletrônico oficial da Secretaria da Receita Federal do Brasil, para demonstrar que a organização da sociedade civil existe há, no mínimo, três anos com cadastro ativo;

III - comprovantes de experiência prévia na realização do objeto da parceria ou de objeto de natureza semelhante de, no mínimo, um ano de capacidade técnica e operacional, podendo ser admitidos, sem prejuízo de outros:



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARINOS

RUA FRANCISCO PEREIRA, N.º 2.231, CENTRO
CEP 38.680.000 – ARINOS – MG - Fone: (38) 36352582
CNPJ 18.125.120/0001-80

[e-mail: procuradoria@arinos.mg.gov.br](mailto:procuradoria@arinos.mg.gov.br)



- a) instrumentos de parceria firmados com órgãos e entidades da administração pública, organismos internacionais, empresas ou outras organizações da sociedade civil;*
- b) relatórios de atividades com comprovação das ações desenvolvidas;*
- c) publicações, pesquisas e outras formas de produção de conhecimento realizadas pela organização da sociedade civil ou a respeito dela;*
- d) currículos profissionais de integrantes da organização da sociedade civil, sejam dirigentes, conselheiros, associados, cooperados, empregados, entre outros;*
- e) declarações de experiência prévia e de capacidade técnica no desenvolvimento de atividades ou projetos relacionados ao objeto da parceria ou de natureza semelhante, emitidas por órgãos públicos, instituições de ensino, redes, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, empresas públicas ou privadas, conselhos, comissões ou comitês de políticas públicas; ou*
- f) prêmios de relevância recebidos no País ou no exterior pela organização da sociedade civil;*

IV - Certidão de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União;

V - Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - CRF/FGTS;

VI - Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT;

VII - relação nominal atualizada dos dirigentes da organização da sociedade civil, conforme o estatuto, com endereço, telefone, endereço de correio eletrônico, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF de cada um deles;

VIII - cópia de documento que comprove que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado, como conta de consumo ou contrato de locação;



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARINOS

RUA FRANCISCO PEREIRA, N.º 2.231, CENTRO
CEP 38.680.000 – ARINOS – MG - Fone: (38) 36352582
CNPJ 18.125.120/0001-80



[e-mail: procuradoria@arinos.mg.gov.br](mailto:procuradoria@arinos.mg.gov.br)

IX - declaração do representante legal da organização da sociedade civil com informação de que a organização e seus dirigentes não incorrem em quaisquer das vedações previstas no art. 39 da Lei nº 13.019, de 2014, as quais deverão estar descritas no documento; e

X - declaração do representante legal da organização da sociedade civil sobre a existência de instalações e outras condições materiais da organização ou sobre a previsão de contratar ou adquirir com recursos da parceria.

§ 1º A capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil 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.

§ 2º Serão consideradas regulares, para fins de cumprimento do disposto dos incisos IV a VI do caput, as certidões positivas com efeito de negativas.

§ 3º A critério da organização da sociedade civil, os documentos previstos nos incisos IV e V do caput poderão ser substituídos pelo extrato emitido pelo Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias - Cauc, quando disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

§ 4º As organizações da sociedade civil ficarão dispensadas de reaperstar as certidões de que tratam os incisos IV a VI do caput que estiverem vencidas no momento da análise, desde que estejam disponíveis eletronicamente.

§ 5º A organização da sociedade civil deverá comunicar alterações em seus atos societários e em seu quadro de dirigentes, quando houver.”



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARINOS

RUA FRANCISCO PEREIRA, N.º 2.231, CENTRO
CEP 38.680.000 – ARINOS – MG - Fone: (38) 36352582
CNPJ 18.125.120/0001-80

[e-mail: procuradoria@arinos.mg.gov.br](mailto:procuradoria@arinos.mg.gov.br)



42. Tratam-se de documentos indispensáveis que devem ser acostados aos autos previamente à celebração do Termo de Colaboração, sob pena de não chancela deste Órgão Jurídico.

43. Além dos requisitos acima expostos, o art. 27 do Decreto nº 8.726, de 2016, exige, ainda, a apresentação de documentos relacionados aos integrantes que compõem o quadro da organização da sociedade civil. O aludido dispositivo assim prevê:

“Art. 27. Além dos documentos relacionados no art. 26, a organização da sociedade civil, por meio de seu representante legal, deverá apresentar, no prazo de que trata o caput do art. 25, declaração de que:

I - não há, em seu quadro de dirigentes:

a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal; e

b) cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, das pessoas mencionadas na alínea “a” deste inciso;

II - não contratará, para prestação de serviços, servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

III - não serão remunerados, a qualquer título, com os recursos repassados:

a) membro de Poder ou do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública federal;

b) servidor ou empregado público, inclusive aquele que exerça cargo em comissão ou função de confiança, de órgão ou entidade da administração pública federal celebrante, ou seu cônjuge,



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARINOS

RUA FRANCISCO PEREIRA, N.º 2.231, CENTRO
CEP 38.680.000 – ARINOS – MG - Fone: (38) 36352582
CNPJ 18.125.120/0001-80



[e-mail: procuradoria@arinos.mg.gov.br](mailto:procuradoria@arinos.mg.gov.br)

companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, ressalvadas as hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias; e

c) pessoas naturais condenadas pela prática de crimes contra a administração pública ou contra o patrimônio público, de crimes eleitorais para os quais a lei comine pena privativa de liberdade, e de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores.

§ 1º Para fins deste Decreto, entende-se por membro de Poder o titular de cargo estrutural à organização política do País que exerça atividade típica de governo, de forma remunerada, como Presidente da República, Governadores, Prefeitos, e seus respectivos vices, Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais, Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Vereadores, membros do Poder Judiciário e membros do Ministério Público.

§ 2º Para fins deste Decreto, não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas.”

44. Ressalta-se, por oportuno, que incumbe à Área Técnica a adequada e integral instrução processual, sendo de sua competência exclusiva a verificação dos requisitos de regularidade fiscal acima mencionados, providenciando junto ao proponente a apresentação dos documentos/certidões faltantes e atestando estarem preenchidos todos os requisitos legais necessários, após exame detido da documentação e certidões coligidas aos autos, sobretudo no que concerne à regularidade e validade.

45. Quanto à existência de causa impeditiva para celebração da parceria, esta deve ser objeto de análise pela Área Técnica, cabendo à Organização da Sociedade Civil juntar nos autos toda documentação que comprove a não incidência nas hipóteses de impedimento, de modo a viabilizar a análise para elaboração do parecer técnico.

Do chamamento público



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARINOS

RUA FRANCISCO PEREIRA, N.º 2.231, CENTRO
CEP 38.680.000 – ARINOS – MG - Fone: (38) 36352582
CNPJ 18.125.120/0001-80

[e-mail: procuradoria@arinos.mg.gov.br](mailto:procuradoria@arinos.mg.gov.br)



46. O chamamento público é o procedimento por meio do qual a organização da sociedade civil é selecionada para firmar parceria através do termo de fomento ou termo de colaboração.

47. Busca-se a observância dos princípios da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e demais princípios à estes correlatos.

48. O art. 23 da Lei nº 13.019 de 2014 indica as características a serem observadas na formação dos critérios de avaliação:

“Art. 23. A administração pública deverá adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias, independentemente da modalidade de parceria prevista nesta Lei.

Parágrafo único. Sempre que possível, a administração pública estabelecerá critérios a serem seguidos, especialmente quanto às seguintes características:

I - objetos;

II - metas;

III - (revogado);

IV - custos;

V - (revogado);

VI - indicadores, quantitativos ou qualitativos, de avaliação de resultados.”

49. O objetivo primeiro do chamamento público será selecionar a organização da sociedade civil que torne mais eficaz a execução do objeto, além da observância dos demais princípios e requisitos.

50. Deve constar no edital de chamamento público: a) programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria; b) objeto da parceria; c) as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas; d) as datas e os critérios de seleção e julgamentos das propostas (metodologia de pontuação e peso atribuído a cada critério); e) valor previsto para realização do objeto; f) condições para interposição de recurso



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARINOS

RUA FRANCISCO PEREIRA, N.º 2.231, CENTRO
CEP 38.680.000 – ARINOS – MG - Fone: (38) 36352582
CNPJ 18.125.120/0001-80

[e-mail: procuradoria@arinos.mg.gov.br](mailto:procuradoria@arinos.mg.gov.br)



administrativo; g) minuta do instrumento da parceria; e, por fim, h) medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida e idosos, quando necessário.

51. No que diz respeito à contrapartida, a Lei nº 13.019 de 2014 dispõe:

“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:

§ 1º Não será exigida contrapartida financeira como requisito para celebração de parceria, facultada a exigência de contrapartida em bens e serviços cuja expressão monetária será obrigatoriamente identificada no termo de colaboração ou de fomento.”

52. O Decreto nº 8.726 de 2016 por sua vez prevê:

“Art. 12. É facultada a exigência justificada de contrapartida em bens e serviços, cuja expressão monetária será identificada no termo de fomento ou de colaboração, não podendo ser exigido o depósito do valor correspondente.

Parágrafo único. Não será exigida contrapartida quando o valor global da parceria for igual ou inferior a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais).”

53. Da leitura da legislação acima colacionada resulta que a exigência de contrapartida deve ser justificada e é facultada nos casos em que o valor global da parceria for superior a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais).

54. Na hipótese destes autos, o Termo de Colaboração acostado não prevê a prestação de contrapartida.

IV - DA PRESENÇA DOS REQUISITOS PARA A MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARINOS

RUA FRANCISCO PEREIRA, N.º 2.231, CENTRO
CEP 38.680.000 – ARINOS – MG - Fone: (38) 36352582
CNPJ 18.125.120/0001-80

[e-mail: procuradoria@arinos.mg.gov.br](mailto:procuradoria@arinos.mg.gov.br)



55. No caso em tela, trata-se de utilização da manifestação jurídica referencial exclusivamente para os Termos de Colaboração celebrados no âmbito do Edital de Chamada Pública nº 001/2018.

56. O presente parecer, portanto, constituirá a orientação jurídica completa e necessária à celebração do Termo de Colaboração, desde que amoldados ao caso concreto. Dessa forma, o ateste pela área técnica é imprescindível quanto à adequação do caso aos termos da presente manifestação referencial. Tal ateste deve constar de forma expressa na Nota ou Parecer Técnico.

57. Verifica-se, assim, que o presente Parecer se enquadra no conceito de manifestação jurídica referencial, por conter todas as recomendações jurídicas necessárias à celebração do instrumento.

58. Quanto ao requisito do volume de processos repetitivos, é possível prever que a utilização da manifestação jurídica referencial impactará de forma considerável na atuação deste consultivo, considerando o montante de recursos destinados à seleção de parcerias no Edital de Chamada Pública em questão. Trata-se de uma destinação elevada de verbas para seleção de diversos projetos com baixo custo de execução, frente ao montante total. Lembrando que o volume de processos dessa natureza é somado aos demais processos que são submetidos a esta Assessoria, como os termos de execução descentralizada, os contratos, procedimentos licitatórios, atos normativos, instrumentos de parceria, consultas e demais assuntos desta Municipalidade. Esta atuação ocorre regularmente, sem considerar as matérias de urgência comuns no Poder Executivo.

59. Dessa forma, a dispensa da análise destes casos implicará diretamente no melhor funcionamento neste órgão de assessoramento jurídico.

60. Lado outro, quanto ao requisito da atividade jurídica como mera verificação de atendimento aos requisitos legais a partir da conferência de documentos, entende-se que, no presente caso, os principais pontos a serem atendidos para celebração do instrumento dependem de verificação e ateste pela área técnica de questões de ordem fática ou meramente documentais, ou seja, são matéria de ordem técnica, sob a qual este órgão jurídico sequer pode adentrar o mérito, cuja atividade jurídica se limita à verificação da existência de manifestação técnica sobre o tema nos termos minimamente necessários.

61. Entende-se, portanto, que o trabalho desenvolvido por este órgão jurídico na verificação do atendimento das exigências legais mediante a conferência de



PREFEITURA MUNICIPAL DE ARINOS

RUA FRANCISCO PEREIRA, N.º 2.231, CENTRO
CEP 38.680.000 – ARINOS – MG - Fone: (38) 36352582
CNPJ 18.125.120/0001-80

[e-mail: procuradoria@arinos.mg.gov.br](mailto:procuradoria@arinos.mg.gov.br)



documentos possui um caráter próprio de gestão, de responsabilidade exclusiva do administrador público.

62. Diante o exposto, é dispensada a análise individualizada por este Órgão Jurídico dos processos que versarem sobre as parcerias veiculadas nos Termos de Colaboração celebrados no âmbito do Edital de Chamada Pública nº 001/2018, nos termos deste parecer referencial, desde que a adequação do caso aos termos deste parecer seja atestada pela autoridade competente. Por outro lado, em caso de não enquadramento estrito aos termos deste Parecer, alterações substanciais na minuta ou divergência quanto aos parâmetros do caso apresentado como "modelo", devem ser os autos submetidos ao pronunciamento jurídico específico.

V – CONCLUSÃO

Ante o exposto, numa análise estritamente técnico-jurídica, opino pela viabilidade jurídica da subscrição da minuta de Termo de Colaboração acostado aos autos, desde que sejam observadas, na íntegra, as recomendações e os condicionamentos delineados neste Parecer e sejam atendidas as exigências feitas no bojo desta manifestação, tudo sem prejuízo da leitura integral da presente manifestação, cuja inobservância implicará na não chancela deste órgão jurídico.

É o nosso parecer, *sub censura*.

Arinos – MG, 15 de fevereiro de 2018.

Rinaldo O. A. de Faria
OAB/MG nº 103.025