



MUNICÍPIO DE INÚBIA PAULISTA

CNPJ 44.919.611/0001-03

Fone: (18)3556-9900

E-mail: juridico@inubiapaulista.sp.gov.br

Avenida Campos Salles, 113 – CEP 17760-000 - Inúbia Paulista - Estado de São Paulo.

PARECER JURÍDICO

20/12/24

DIREITO ADMINISTRATIVO. TERCEIRO SETOR. PARECER LEI FEDERAL 13.019/2014. PARCEIRA. TERMO DE COLABORAÇÃO. SOCIAL. APROVAÇÃO.

Trata-se de solicitação de parecer acerca do chamamento público com fundamento na lei federal nº 13.019/2014, alterada pela lei nº 13.204/2015 e Lei Municipal nº 1.780/2024, referente a **APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais**.

Consta no processo: Dispensa de Chamamento Público datada de 09/08/2024 convocando as entidades interessadas (inciso VI, do art. 34), Plano de Trabalho, documentos e certidões previstas no art. 34, da Lei 13.019/2014, Parecer Técnico do Gestor e a minuta do respectivo Termo de Colaboração.

É a síntese.

FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A atividades de exame das parcerias pelos Órgãos Consultivos é prévia, consoante art. 35¹, VI da lei Nacional nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva.

Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da pactuação, suas características, requisitos e especificações



MUNICÍPIO DE INÚBIA PAULISTA

CNPJ 44.919.611/0001-03

Fone: (18)3556-9900

E-mail: juridico@inubiapaulista.sp.gov.br

Avenida Campos Salles, 113 – CEP 17760-000 - Inúbia Paulista - Estado de São Paulo.

Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração.

Feita a ressalva, passam à análise estritamente jurídica da presente consulta.

FUNDAMENTO

O art.35, VI da Lei Federal nº13.019/2014 estabelece a obrigatoriedade da emissão de parecer jurídico pelo órgão de assessoria ou consultoria jurídica administração pública, analisando a viabilidade da celebração de parcerias. Diante desse dispositivo, somos instados a avaliar a celebração e formalização dos instrumentos de parceria, em consonância com a legislação vigente

DAS PARCEIRIAS

A entrada em vigor das parcerias voluntárias, fundamentadas na Lei nº13.019/2024, para os municípios desde 01 de janeiro de 2017, implica a observância das Organizações da Sociedade Civil (OSC) introduziu os Termos de Colaboração e de Fomento, substituindo convênios, para regular as parcerias entre o poder público e as Organizações da Sociedade Civil (OSC). Termos de colaboração trata da transferência de recursos financeiros, enquanto o Termo de Fomento abrange situações em que a entidade privada propõe o plano de trabalho.

Os documentos presentes no presente processo tipificam a parceria em **termo de colaboração**, uma vez que o interesse público é preponderante nas atividades a serem realizadas

DA VIABILIDADE DE CELEBRAÇÃO DA PARCERIA DIANTE DAS CONDIÇÕES DA PRETENSA ENTIDADE PARCEIRA

A entidade parceira deve enquadrar-se em uma das categorias definidas no art.2º da Lei 13.019/2014. Após análise dos documentos constantes nos autos, conclui-se que a entidade atende aos critérios estabelecidos para a celebração da parceria.



MUNICÍPIO DE INÚBIA PAULISTA

CNPJ 44.919.611/0001-03

Fone: (18)3556-9900

E-mail: juridico@inubiapaulista.sp.gov.br

Avenida Campos Salles, 113 – CEP 17760-000 - Inúbia Paulista - Estado de São Paulo.

DAS CONDIÇÕES GERAIS PARA PACTUAÇÃO

É fato que a Lei nº 13.019/2014 veio contemplar a sociedade civil e a transparência na aplicação dos recursos públicos em obediência aos princípios constitucionais. Desta feita o que o Tribunal de Contas do Estado tem apontado como deficiência capaz de gerar reprovação:

1. Delegação das funções de regulação, de fiscalização, do exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas do Estado; (exemplo: OSCs que administram aldeias indígenas; cadeias e/ou centros de detenção);
2. Prestação de serviços ou de atividade cujo destinatário seja o aparelho administrativo do Estado, Contratação de serviços de consultoria, com ou sem produto determinado;
3. Contratação de apoio administrativo, com ou sem disponibilização de pessoal, fornecimento de matérias consumíveis ou outros bens;
4. Inexistência de critérios de escolha; descabida discricionariedade do gestor;
5. Plano de trabalho pouco detalhado;
6. Não aposição de metas de execução;
7. Caracterização insuficiente da situação da carência DOS RECURSOS;
8. Ausência de projeto básico;
9. Projeto básico incompleto ou com informações insuficientes: falta ou insuficiência de padrões para mensuração de custos (exemplos: crianças por creche; doente mental em casas de recuperação);
10. Falta de comprovação na existência de contrapartida, quando prevista;
11. Orçamento subestimado ou superestimado;
12. Objetos caracterizados apenas por obtenção de serviços junto ao setor privado ou mera contratação de mão de obra;
13. Administrações que se servem de OSCs para furtar-se ao procedimento licitatório e /ou mera concurso;
14. Entidade que estatutariamente declara finalidade não lucrativa, todavia não atende integralmente ao disposto no artigo 12 da LF nº 9.532/97 que considera sem fins lucrativos a que não apresente superávit em suas contas ou, caso o apresente em



MUNICÍPIO DE INÚBIA PAULISTA

CNPJ 44.919.611/0001-03

Fone: (18)3556-9900

E-mail: juridico@inubiapaulista.sp.gov.br

Avenida Campos Salles, 113 – CEP 17760-000 - Inúbia Paulista - Estado de São Paulo.

- determinado exercício, destine referido resultado, integralmente, à manutenção e ao desenvolvimento de seus objetivos sociais;
15. Entidade irregularmente constituída, ou, se estrangeira, sem autorização para funcionar no território de concurso;
 16. Entidade omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;
 17. Entidade que tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;
 18. Entidade com contas rejeitadas pela administração pública nos últimos 5 (cinco) anos, enquanto não for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e não forem quitados os débitos que lhe foram eventualmente imputados, ou for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição, ou ainda a apreciação de contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo;
 19. Entidade que tenha sido punida com uma das sanções de suspensão e declaração de inidoneidade previstas na Lei Federal de Licitações (L.F.8666/93) e na Lei Federal nº13.019/14 e alterações e alterações, pelo que durar a penalidade;
 20. Entidade e dirigentes com contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera de Federação, em decisão irreversível, nos últimos 8 (oito) anos nos casos de Termos de Colaboração e Fomento e Acordos e Cooperação;
 21. Dirigente responsabilizado por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;
 22. Dirigente considerado responsável por alto de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art.12 da Lei nº8.429, de 2 de junho de 1992.
 23. Valor de repasse que extrapola custo efetivo para o cumprimento das metas propostas;
 24. Ausência de cálculo per capita e de demonstrações de que os preços indicados são compatíveis com os do mercado (cotações);



MUNICÍPIO DE INÚBIA PAULISTA

CNPJ 44.919.611/0001-03

Fone: (18)3556-9900

E-mail: juridico@inubiapaulista.sp.gov.br

Avenida Campos Salles, 113 – CEP 17760-000 - Inúbia Paulista - Estado de São Paulo.

25. Ausência de demonstração das vantagens econômicas com a delegação das atividades (é preciso comparar custos previstos para desenvolver frente aos que utilizaria se as atividades fossem realizadas pela própria estrutura da Administração e se não há experiência anterior para comparar deve efetuar pesquisas que comprovem o benefício da decisão de repassar recursos).

No art. 35 da Lei nº 13.019/2014 requer as providências da administração pública para a formalização da parceria

As pactuações que envolvem a transferência de recursos financeiros por parte do Poder Público (**termo de fomento e termo de colaboração**), observam o contido no artigo 42 da mesma lei e na legislação municipal vigente.

DA DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE CHAMAMENTO PÚBLICO

O chamamento público se torna necessário quando há mais de uma entidade privada potencialmente interessada em estabelecer uma parceria com a Administração, configurando um cenário em que não é possível celebrar a parceria com todas elas.

Contudo, o chamamento público pode ser dispensado nos termos dos requisitos constantes no rol do art. 30, da Lei 13.019/2014. No caso em tela, a parceria se amolda ao disposto no inciso VI, do artigo supracitado, razão pela qual regular a dispensa do chamamento público.

DA PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

No que tange aos recursos solicitados para a execução do projeto, é imprescindível apresentar uma demonstração pormenorizada, em conformidade com o artigo 46 da Lei nº 13.019/2014.

O projeto deve, quando aplicável, prever receitas para atender ao inciso II-A do art. 22 da mesma lei. A Lei Municipal nº 1.780/2024 está em conformidade com as disposições legais, conforme evidenciado nos autos. Por fim, entidade precisa comprovar possuir estrutura física, instalações adequadas, quadro de pessoal própria e permanente, e a otimização e profissionais para assegurar a qualidade dos serviços prestados:



MUNICÍPIO DE INÚBIA PAULISTA

CNPJ 44.919.611/0001-03

Fone: (18)3556-9900

E-mail: juridico@inubiapaulista.sp.gov.br

Avenida Campos Salles, 113 – CEP 17760-000 - Inúbia Paulista - Estado de São Paulo.

PROCESSO: TC-141/006/11

ASSUNTO: Prestação de Contas – Repasses ao Terceiro Setor – Convênio

CONCLUSÃO: “ Irregular. Ainda que se possa admitir a execução das ações por uma entidade do Terceiro Setor, a Administração deve buscar parceiros especializados na área, contando com instalações adequadas, quadro de pessoal próprio e permanente, cujas atividades sejam condizentes com o objeto conveniado. É imprescindível que, mesmo que em regime de colaboração, ao transferir suas atribuições constitucionais a um particular, exija a otimização dos recursos financeiros, tecnológicos e profissionais, assim como da qualidade dos serviços prestados, seja no tocante ao contato humano (pessoal qualificado e atencioso); à estrutura física (ambiente adequado, equipamentos modernos, medicamentos e materiais disponíveis etc.), ou o atendimento (redução das filas e tempo de espera para consultas, cirurgias e outros procedimentos, por exemplo).”

DECISÃO: 24-11-15 PUBLICAÇÃO: 06-11-16

DA AVALIAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO

O Plano de Trabalho, conforme divulgado pelo Tribunal de Contas do Estado, deve responder questões fundamentais sobre o que fazer, como fazer, quando fazer, qual o custo, e quais resultados atingir. O gestor e as Comissões devem avaliar a Lógica do plano, suas justificativas e aplicabilidade aos beneficiários, documentando o nexo entre a realidade, atividades e metas. Nesse sentido:



MUNICÍPIO DE INÚBIA PAULISTA

CNPJ 44.919.611/0001-03

Fone: (18)3556-9900

E-mail: juridico@inubiapaulista.sp.gov.br

Avenida Campos Salles, 113 – CEP 17760-000 - Inúbia Paulista - Estado de São Paulo.

Se as atividades propostas já são ou não objeto de parceria com alguma outra entidade;

Se as atividades objeto de parceria, por ventura, possuem natureza singular ou se as metas somente podem ser atingidas por uma entidade específica não havendo nenhuma outra;

Como a parceria implica transferência para organização, se porventura, existe lei autorizada que identifique expressamente a entidade beneficiária;

Se, por ventura, há prévio credenciamento;

Convém esclarecer por que seria singular o objeto no caso concreto ou por que apenas uma entidade em questão poderia atingir as metas proposta; informar ainda se a lei expressamente identifica a entidade como beneficiária e observar tanto a Lei nº 4.320 quanto a Lei Complementar nº 101, demonstrando que a execução terceirizada é mais econômica e mais vantajosa as necessidades da população do que a execução direta a teor dos artigos 30,31 e 32 e seguintes da Lei nº 13.019/2014 que modelam a hipótese. Nesse sentido:

PROCESSO: TC-11917/026/10

ASSUNTO: Termo de parceria

CONCLUSÃO: “ Irregular. É essencial a existência prévia de estudos que mapeiem o cenário pretérito e presente, com expressividade de dados suficientes a indicar a inviabilidade de execução direta frente às necessidades primárias e as metas pretendidas, assim como a vantagem econômica e de eficiência na consecução dos resultados a que deve perseguir a Administração Pública”.

DECISÃO: 03-06-14 PUBLICAÇÃO:04-07-14

PROCESSO: TC-1570/009/10

ASSUNTO: Prestação de Contas – Repasses ao Terceiro



MUNICÍPIO DE INÚBIA PAULISTA

CNPJ 44.919.611/0001-03

Fone: (18)3556-9900

E-mail: juridico@inubiapaulista.sp.gov.br

Avenida Campos Salles, 113 – CEP 17760-000 - Inúbia Paulista - Estado de São Paulo.

Setor

CONCLUSÃO: “Irregular. A demonstração da economicidade é ônus do Poder Público Concessor”.

DECISÃO: 15-08-13 PUBLICAÇÃO :08-10-13

No Brasil há dois formatos de organização sem fins lucrativos: Associação Civil ou Fundação Privada. A caracterização demanda que a entidade não apresente superávit em suas contas ou caso apresente que destine o resultado total a manutenção e desenvolvimento de seus objetivos (artigo 12, § 3º da Lei 9.532/1997).

Essa colocação importa para se poder conferir as disposições de cada Estatuto Social de entidade, bem como a análise de suas contas e resultados, isso porque embora toda entidade do chamado “Terceiro Setor” seja organizada sem fins lucrativos, nem toda organização não lucrativa pode ser classificada como integrante desse setor, pois para tanto se leva em conta objetivos e atuação, bem como a ausência de composição em estruturas maiores que desqualifiquem sua independência e o desafio da sustentação financeira. Neste sentido é o artigo 2º da Lei nº 13.019/2014.

Interessante notar que a Lei nº 13.019 estendeu benefícios as organizações civis sem fins lucrativos conforme artigos 84-B e 84-C, independentemente do cumprimento de requisitos para certificação de Utilidade Pública⁹.

Os artigos 9º a 12¹⁰ a Lei nº 13.019 estabelecem a necessidade de observância tanto pelo ente público quanto pelo favorecido pelos repasses das formas de transparência e controle cuja obrigação deve estar ciente a entidade que deve prestar declaração expressa e assinada dentre os documentos que apresentar. Vale ressaltar que o Município já recebeu apontamento em razão da não divulgação conforme se verifica do processo tc-001537/026/12, que apurava contas anuais do exercício 2012. O Caso é que as entidades do Terceiro Setor, destinatárias de recursos públicos, assim como a Administração Pública, são alcançadas pela Lei Federal nº 12.527/2011, Lei de Acesso a Informação, cabendo-lhes realizar as demonstrações de exigidas pela lei



MUNICÍPIO DE INÚBIA PAULISTA

CNPJ 44.919.611/0001-03

Fone: (18)3556-9900

E-mail: juridico@inubiapaulista.sp.gov.br

Avenida Campos Salles, 113 – CEP 17760-000 - Inúbia Paulista - Estado de São Paulo.

De acordo com Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

“ O que importa e valida à parceria é a comprovação de que, naquele momento e sob aquelas circunstâncias, obter o serviço de forma indireta é o que representa a **maior vantagem para a Administração.**”

É necessário que se façam tais demonstrações conforme orienta a jurisprudência (TC-00141/006/08; TC-00937/009/08; TC-032837/026/08; TC-001125/014/12).

No que concerne um Plano de Trabalho (artigo 22) é preciso registrar que o Tribunal de Contas do Estado Divulgou artigo Flavio Correa de Toledo Junior segundo qual o plano deve responder as seguintes questões¹¹:

O que fazer?

Como fazer?

Quando fazer?

Qual o custo no fazer?

Quais os resultados a atingir?

Diante disso é dever do Gestor e das Comissões, em Juízo de conveniência e oportunidade, avaliar a lógica do Plano de Trabalho, bem suas justificativas de mérito e aplicabilidade aos beneficiários da ação promovida pelo Terceiro Setor.

É preciso que seja demonstrado documentalmente haver nexos entre a realidade, atividades e metas, bem como os meios de verificação que permitam a aferição do cumprimento do projeto.



MUNICÍPIO DE INÚBIA PAULISTA

CNPJ 44.919.611/0001-03

Fone: (18)3556-9900

E-mail: juridico@inubiapaulista.sp.gov.br

Avenida Campos Salles, 113 – CEP 17760-000 - Inúbia Paulista - Estado de São Paulo.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando os requisitos da Lei 13.019/2014 e as análises realizadas neste, expeço parecer **FAVORÁVEL** para a pactuação da parceria objeto dos presentes autos.

Salvo melhor Juízo. É o PARECER.

À consideração superior.

Inúbia Paulista – SP, 23 de dezembro de 2024.



Jordan da Silva Américo Filho
Assessor jurídico