



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conceição do Castelo, ES, 12 de setembro de 2023.

Ao: Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal
de Conceição do Castelo – ES.

Da: Procuradoria Geral da Câmara Municipal de Conceição do Castelo - ES

Senhor Presidente:

Vimos à presença de Vossa Senhoria apresentar Parecer Jurídico em anexo, referente ao Projeto de Lei nº 089/2023 encaminhado a esta Procuradoria Geral para fins dessa finalidade.

Atenciosamente,



DIOGGO BORTOLINI VIGANOR
PG/CMCC

PARECER

Trata-se de Parecer Jurídico à respeito do Projeto de Lei nº 089/2023, que autoriza o Poder Executivo Municipal a firmar parceria com a APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais, por Dispensa de Chamamento Público, nos Termos do art. 30, inc. VI da Lei nº 13.019/2014 e dá outras providências.

A Ementa do Projeto de Lei nº 089/2023 resume o objeto do Projeto em análise.

Inicialmente, informa o Projeto de Lei a necessidade de autorização para a formalização de termo de fomento com a APAE.

A União, no exercício de sua competência legislativa privativa para dispor sobre norma gerais de licitações e contratações públicas (art. 22, XXVII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CFRFB/1988) e concorrente para editar normas a respeito de serviços sociais de interesse público não exclusivos (art. 24, incs. VI, VII, IX e XII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CFRFB/1988), editou a Lei Federal n.º 13.019, de 31 de julho de 2014, chamada de Marco Regulatório das





CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que dispõe sobre o regime de mútua cooperação entre a Administração Pública direta e indireta de todas as esferas de Governo com as entidades não estatais do Terceiro Setor para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco por meio da execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho em sede de termos de colaboração, de termos de fomento e de acordo de cooperação (art. 1º).

Percebe-se, assim, que o MROSC, ao reconhecer a forma de atuação da Nova Administração Pública ou Administração Pública Gerencial (ver: BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995), assegura a ambiência colaborativa a ser formada entre o Poder Público e a entidade não estatal integrante do Terceiro Setor para a consecução serviços sociais de interesse público não exclusivo.

Para tanto, poderão ser formalizados (i) termo de colaboração, (ii) termo de fomento ou (iii) acordo de cooperação, que, por sua vez, delinearão a forma de execução desses serviços sociais de interesse público não exclusivo, especialmente por meio dos respectivos planos de trabalho.

Neste contexto, os demais entes políticos podem complementar, de forma complementar, o MROSC, a fim de modelar a ambiência de cooperação entre as suas Administrações Públicas correspondentes e as entidades não estatais integrantes do Terceiro Setor para a consecução dos serviços sociais de interesse público não exclusivo de âmbito estadual, distrital ou municipal (art. 24, §3; e, art. 30, inc. I e II, da CRFB/1988).

Se, porventura, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios já tiverem editado legislação sobre parceria com entidades do Terceiro Setor antes do advento do MROSC e, mais do que isso, as leis e demais atos normativos estaduais, distritais e municipais conflitarem com o MROSC, aquelas, as normas estaduais, distritais e municipais, terão a sua eficácia suspensa (art. 24, §4º, da CRFB/1988).

Interessa-nos o termo de fomento que é conceituado como "instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros" (art. 2º, inc. VIII, da MROSC).

Vale o reparo que o próprio MROSC apresenta as definições de expressões chaves, quais sejam, "administração pública", "organização da sociedade civil" e "parceria", encontradas no conceito do termo de fomento, possibilitando, assim, uma interpretação autêntica deste acordo. Senão, vejamos.

Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: plccastelo@cmcc.es.gov.br / Site: www.cmcc.es.gov.br.



Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade> com o identificador 310032003600380039003A00540052004100. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O inc. II, do art. 2º, do MROSC conceitua a Administração Pública como a "União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, alcançadas pelo disposto no §9º, do art. 37, da Constituição Federal".

O inc. I, do art. 2º, do MROSC apresenta a definição da organização da sociedade civil na forma que segue, in verbis:

"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 n.º 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;"

O inc. III, do art. 2º, do MROSC traz, por derradeiro, o conceito de parceria, que constitui no "conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação".

Adite-se que também é possível extrair do conceito de parceria duas expressões chaves, quais sejam, "atividades" e "projetos", que são definidas pelo MROSC, viabilizando, assim, uma vez mais, a interpretação autêntica da parceria





CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Com efeito, o inc. II - A, do art. 2º, do MROSC define a atividade como o "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".

Já o inc. II - B, do art. 2º, do MROSC conceitua o projeto como o "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".

A partir do conceito legal do termo de fomento e, mais do que isso, das definições legais das expressões chaves encontradas no conceito legal do termo referido, pode-se sustentar, não sem livre de críticas, que o termo de fomento se encarta no tipo de ato administrativo complexo (ver: MOREIRA NETO Diogo de Figueiredo. "Curso de Direito Administrativo: Parte Introdutória, Parte Geral e Parte Especial", 15ªed. revista, refundida e atualizada. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009. p.207/219.).

Isso porque, o termo de fomento preserva a individualidade jurídica e a competência dos partícipes, que são, de um lado, a Administração Pública direta e indireta de cada esfera de Governo e, de outro, a organização da sociedade civil. Mais do que isso, o termo de fomento possibilita a exteriorização da manifestação de vontade dos partícipes em prol da materialização de uma parceria, que, por sua vez, viabilizará o desempenho de finalidades de interesse público e recíproco com transferência de recursos financeiros; o que será feito mediante a execução de atividade ou de projeto expresso no próprio termo de fomento.

Tendo em vista o fundamento da transparência na aplicação dos recursos públicos e, antes mesmo disso, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (art. 5º, do MROSC) que norteiam as parcerias com o Terceiro Setor, a formalização dessas parcerias não pode, nem deve ser estabelecida ao mero acaso.

Com efeito, a Administração Pública, antes de buscar a ambiência cooperação com uma organização da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, **deverá instaurar o chamamento público**.

O inc. XII, do art. 2º, do MROSC define o chamamento público como "procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos".





CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A partir da definição legal do chamamento público suscitado, resta claro que o chamamento público é exigível para a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento (art. 24, do MROSC), quando, repita-se, a Administração Pública tem a intenção de selecionar uma organização da sociedade civil para a execução de finalidades de interesse público e recíproco que envolvam transferência de recursos.

Vale o reparo que, quando a pretensão de formalizar parceria com a Administração Pública advier da organização da sociedade civil, esta poderá apresentar proposta nos moldes do disposto no art. 19, incs. I até III, do MROSC, que, por sua vez, subsidiará a formalização do Procedimento de Manifestação de Interesse Social, que terá por finalidade possibilitar que a Administração Pública avalie a realização de um chamamento público para a formalização de termo de colaboração ou, o revés, termo de fomento (art. 18, do MROSC).

Excepcionalmente, o chamamento público para o estabelecimento de parceria da Administração Pública com a organização da sociedade civil será afastado nos casos de dispensa arrolados nos incs. I até VII, do art. 30, do MROSC ou, ainda, de inexigibilidade dispostos nos incs. I e II, do art. 31, do MROSC.

O chamamento público também será afastado quando o termo de colaboração ou o termo de fomento envolverem recursos decorrentes de emendas parlamentares (primeira parte, do art. 29, do MROSC).

Ao contrário do termo de colaboração e do termo de fomento, o acordo de cooperação não demanda a prévia formalização de chamamento público. Esta é a regra geral.

Se, porém, o acordo de cooperação tiver por objeto a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recursos patrimoniais, faz-se exigível a prévia instauração de chamamento público (parte final, do art. 29, do MROSC), observados os termos do edital de chamamento público (§1º e §2º, do art. 24, do MROSC) com o rito desse chamamento para a formalização do acordo de cooperação (arts 26 até 28, do MROSC).

O art. 39, incs. I até VII, do MROSC estabelece, de forma taxativa, as organizações da sociedade civil impedidas de formalizar parceria com o Poder Público, independentemente de ser instrumentalizada por meio de termo de colaboração, termo de fomento ou, ainda, acordo de cooperação, in verbis:

"Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que:

I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;

Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: plccastelo@cmcc.es.gov.br / Site: www.cmcc.es.gov.br.



Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade> com o identificador 310032003600380039003A00540052004100. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

III - 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;

IV - tenha tido as **contas rejeitadas** pela administração pública nos últimos cinco anos, **exceto se**:

a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados;

b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição;

c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo;

V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:

a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;

b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;

c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;

d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;

VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;

b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;

c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incs. I, II e III do art. 12 da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992".

Caso a organização da sociedade civil não incorra no rol dos impedidos de celebrar parcerias previstos no art. 39, incs. I até VII, do MROSC, estará apta a formalizar a parceria com o Poder Público.

Todavia, só a ausência de impedimentos não basta. A organização da sociedade civil **deverá ser regida** por norma de organização interna, que preveja, dentre outras cláusulas, objetivo voltado para a promoção de **atividades e finalidades de relevância pública e social** (art. 33, inc. I e seu §1º, do MROSC).

Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: plccastelo@cmcc.es.gov.br / Site: www.cmcc.es.gov.br.



Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 310032003600380039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-
Brasil.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Afora isso, a organização da sociedade civil, que pretender formalizar a parceria com a Administração Pública, **deverá apresentar os documentos de regularidade jurídica, fiscal e previdência** nos termos estabelecidos nos incs. I até VIII, do art. 34, do MROSC, in verbis:

"Art. 34. **Para celebração das parcerias** previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil **deverão apresentar:**

I - (revogado)

II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial;

IV - (revogado)

V - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;

VI - 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;

VII - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado;

VIII - (revogado)"

No caso em espécie, o Município dispensou a realização do chamamento público, formalizou termo de fomento com a APAE, e, recentemente, promoveu-se mudança na direção dessa organização da sociedade civil.

Consoante dispõe o art. 39, inc. III, da MROSC, o Município não poderá celebrar termo de fomento com organização da sociedade civil que tenha como dirigente agente político local e, ainda, agente público dirigente de órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta municipal gestor da parceria; o que se estende para os seus cônjuges ou companheiros, assim como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau. **Portanto, necessário fazer essa verificação.**

Em que pese o MROSC não dispor a respeito, tudo leva a crer, com respaldo nos princípios da impessoalidade, da moralidade e da publicidade (art. 5º, do MROSC), que a vedação prevista no inc. III, do art. 39, da MROSC também se estende para o curso da formalização da parceria, isto é, quando, no curso da consecução do termo de colaboração, do termo de fomento ou, ainda, do acordo de cooperação, a direção da entidade é assumida por agente político ou, ainda, por agente público dirigente da instância administração pública local gestor dessa parceria, implicando, por conseguinte, em

Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: plccastelo@cmcc.es.gov.br / Site: www.cmcc.es.gov.br.



Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 310032003600380039003A00540052004100. Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-
Brasil.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

desfazimento da parceria, posto que operou-se o advento de fator impeditivo na sua origem. Também necessário fazer essa verificação.

Não nos foi dado a saber se o servidor municipal, que assumiu a direção da APAE, é ou não dirigente de órgão ou entidade da Administração Pública municipal, e, mais do que isso, se essa instância municipal é responsável pela gestão do termo de fomento formalizado pelo Município.

Em caso positivo, opina-se que o Município, com respaldo no art. 9 5º e 39, inc. III, do MROSC, promova o rompimento do termo de fomento com a APAE, dado o advento de fator impeditivo para a continuidade dessa parceria.

Ao revés, nada impede que seja mantida a parceria, se não houver outro motivo que acarrete a sua extinção.

Quanto à autorização específica, verifica-se pela Lei nº 2.506, de 21 de julho de 2023.

Diante de todo o exposto, conclui-se que os nobres Edis deverão se atentar às observações acima para fins de se promover a parceria e prosseguir normalmente, se, porventura, não houver outro motivo que acarrete a sua extinção que não foi veiculado nos anexos desse projeto de lei, respeitando dessa forma as observações acima, essa Procuradoria Geral opina pela legalidade, regimentalidade e constitucionalidade do Projeto em tela nos termos acima expostos, salvo melhor juízo.

É o parecer.

Conceição do Castelo, ES, 12 de setembro de 2023.


DIOGGO BORTOLINI VIGANOR
PG/CMCC

