

PROTOCOLO Nº: 13435/22
ORIGEM: MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA
INTERESSADO: ELIZABETH SILVEIRA SCHMIDT
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 194/22

Consulta. Parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil. Possibilidade de repasse através de emendas ao orçamento com indicação da entidade a ser atendida, sem chamamento público. Previsão legal. Instrumentos legais presentes na Lei nº 13.019/14 que se distinguem a depender da iniciativa e do objeto. Resposta à consulta.

Trata-se de consulta formulada pelo Município de Ponta Grossa, na pessoa de sua representante legal, Sra. Elizabeth Silveira Schmidt, em que realiza as seguintes indagações (peça nº 3):

- 1) Cotidianamente somos procurados por indicação de emendas de Deputados a fim de repasse a entidades municipais para reforma, ampliação ou construção de salas de aula, sedes, almoxarifado etc., intervenções em propriedades que não compõe o Patrimônio do Município, é possível se fazer tal repasse direto através de emendas ao município com indicação da Entidade a ser atendida através da emenda? Qual o instrumento legal e a forma de se efetuar tal repasse?
- 2) Com recurso livres do Tesouro Municipal é possível o repasse de recursos a entidades para que estas possam efetuar obras, aquisição de equipamentos ou ativos? É necessária lei autorizativa específica para tal? Necessita de apreciação dos Conselhos caso na área de saúde, assistência social ou congêneres?
- 3) Através de recente emenda a LOM, foi criada as chamadas emendas impositivas, onde possibilita cada edil indicar x% da RCL dividido pelo número de vereadores atuais, guardado a indicação de 50% da emenda para serviços de saúde, sendo assim e no contexto acima questionamos a possibilidade de tais emendas sejam indicadas para obras ou aquisição de ativos de entidades sem fins lucrativos de nosso município? Da mesma forma, qual a forma de se efetuar tal repasse e o instrumento legal?

A consulta veio acompanhada de parecer jurídico (peça nº 4, emendado pela peça nº 22) emitido pela Procuradoria Geral do Município consulente.

O feito foi recebido pelo nobre Conselheiro Relator, por meio do Despacho nº 18/22 (peça nº 6).

Instada a se manifestar, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca trouxe à colação precedentes relacionados ao tema objeto das indagações (Informação nº 21/22, peça nº 8).

Seguindo ao exame da Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 2262/22–CGM, peça nº 26), a unidade técnica posicionou-se da seguinte forma:

Em relação à primeira pergunta respondeu que:

O repasse direto através de emendas parlamentares não é permitido. A transferência de recursos financeiros às organizações da sociedade civil deve obrigatoriamente seguir o regramento estabelecido pela lei nº 13.019/14, em especial no que se refere à necessária realização de chamamento público destinado à seleção imparcial da entidade parceira, independentemente do instrumento jurídico adotado (termo de fomento ou termo de colaboração).

A realização de parceria que não seja precedida de chamamento público apenas é permitida nas hipóteses expressamente previstas em lei, a exemplo das situações em que estejam presentes as hipóteses de dispensa e inexigibilidade.

Na resposta da segunda pergunta:

Considerando a premissa de que as parcerias realizadas entre o poder público e organizações da sociedade civil visam o atendimento de um objeto de interesse público comum, mediante mútua colaboração, poderão ser custeadas com os recursos provenientes do pacto toda e qualquer despesa que esteja vinculada ao objeto convencionado, o que deve ser verificado em cada caso concreto.

Na hipótese de aquisição de bens, equipamentos ou outros ativos permanentes necessários à execução do objeto o instrumento de parceria deve prever a destinação a ser dada aos ativos quando do término da vigência ou rescisão do pacto, de modo que permaneçam afetados ao interesse público, caso contrário impõe-se a sua devolução ao Estado.

Não há necessidade de lei autorizativa específica para realização de repasse de recursos públicos às organizações da sociedade civil, haja vista a inexistência de imposição constitucional ou legal nesse sentido.

Considerando que a função consultiva dos conselhos de políticas públicas faz parte do próprio conceito legal trazido pelo artigo 2º, inciso IX da lei de regência, conclui-se pela necessidade de participação do conselho nas políticas públicas realizadas pela administração pública por meio de parcerias com organizações da sociedade civil.

Por fim, na terceira:

Não obstante se tratar de recursos públicos provenientes de emenda impositiva, caso sua utilização pressuponha a realização de parcerias com organizações da sociedade civil, necessariamente o repasse deverá observar o regramento contido na lei nº 13.019/14, em especial, com observância da regra legal atinente à seleção da entidade parceira por meio da realização de chamamento público.

É o breve relato.

Preenchidos os requisitos legais de admissibilidade – legitimidade da autoridade consulente, apresentação objetiva do quesito, com indicação precisa de dúvida atinente à competência material do controle externo, instrução com parecer jurídico do órgão e formulação em tese, *ex vi* do art. 38 da LC/PR nº 113/2005 e dos art. 311 e 312 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, impõe-se o conhecimento desta consulta.

Fundamentação

As perguntas formuladas pelo Órgão Consulente estão concentradas na aplicação da Lei Federal nº 13.019/14, conforme a própria Procuradoria Municipal deixa claro.

A primeira indagação, que diz respeito ao repasse direto às organizações da sociedade civil através de emendas, atrai a leitura do art. 29 da referida lei, cujo texto é reproduzido no art. 32 do Decreto Estadual do Paraná nº 3513/16, onde se lê que:

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. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

Assim, há permissivo legal para o repasse direto de recursos para a celebração dos termos de colaboração¹ ou de fomento², desde que sejam decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais, sendo dispensado o chamamento público³, à exceção dos acordos de cooperação⁴ quando envolvam compartilhamento de recursos patrimoniais.

¹ 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 pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros (art. 2º, inc. VII, da Lei nº 13.019/14).

² 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 Lei nº 13.019/14).

³ 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 (art. 2º, inc. XII, da Lei nº 13.019/14).

Por haver o afastamento do chamamento público, há clara dispensa da necessidade de seleção da organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, visto ser esse o fim do respectivo procedimento, nos termos do art. 2º, inc. XII, da Lei nº 13.019/14.

Em relação à identificação da Organização da Sociedade Civil beneficiada, a lei não se manifesta a respeito, deixando em aberto a possibilidade de sua indicação. Nesse propósito, a Advocacia-Geral da União, por meio do Parecer nº 00026/2018/DECOR/CGU/AGU, já se manifestou pela desnecessidade de chamamento público, mesmo quando não identificada nominalmente a organização da sociedade civil beneficiária dos recursos:

ADMINISTRATIVO. MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL/MROSC. CHAMAMENTO PÚBLICO. EMENDA PARLAMENTAR.

I) Em regra, a celebração de termos de fomento e de termos de colaboração, regidos pela Lei nº 13.019, de 2014, devem ser precedidos de chamamento público, ressalvadas as hipóteses legais de dispensa e inexigibilidade, bem como os casos em que a parceria será executada com recurso decorrente de emenda parlamentar à lei orçamentária anual.

II) Não é obrigatória a realização de chamamento público caso a emenda parlamentar à lei orçamentária de 2018 não identifique nominalmente a organização da sociedade civil beneficiária dos recursos, com respaldo no art. 64 da Lei nº 13.473, de 2018; no art. 29 da Lei nº 13.019, de 2014, com a redação conferida pela Lei nº 13.204, de 2015; bem como com arrimo no art. 8º, § 3º, do Decreto nº 8.726, de 2016. III) A não obrigatoriedade de realização de chamamento público, de que trata o art. 29 da lei nº 13.019, de 2014, combinado com art. 64 da LDO 2018, em nada compromete a aplicação dos demais dispositivos que regulam os termos de colaboração e os termos de fomento, na esteira do § 4º, do art. 32 do MROSC, inclusive no que toca às condições para celebração, execução e fiscalização da parceria, de maneira que os óbices técnicos porventura identificados para formalização da avença, *verbi gratia*, continuarão oponíveis pela Administração Pública, na esteira, inclusive, do que dispõe o § 12 do art. 166 da Constituição Federal.

Há, entretanto, de se atentar ao teor do art. 32, § 4º, o qual estabelece que a dispensa e a inexigibilidade de chamamento público, assim como a disposição excepcional do art. 29, não afastam a aplicação dos demais dispositivos da Lei nº 13.019/14. Ademais, é forçoso concluir que a autorização constante do mencionado art. 29 conforma *hipótese atípica* de dispensa do procedimento de chamamento público, em razão da origem do recurso, de sorte que, na compreensão do Ministério Público de Contas, devem ser observadas na integralidade as disposições do também aludido art. 32:

⁴ 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 que não envolvam a transferência de recursos financeiros (art. 2º, inc. VIII-A, da Lei nº 13.019/14).

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

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.

Outrossim, destaca-se aqui a necessidade da transparência prevista nos art. 10, 11 e 12 da respectiva lei, especialmente em respeito à publicação e manutenção em sítios on-line dos dados da parceria realizada, sendo obrigatório conter, no mínimo (art. 11):

- i - data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da administração pública responsável;
- ii - nome da organização da sociedade civil e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB;
- iii - descrição do objeto da parceria;
- iv - valor total da parceria e valores liberados, quando for o caso;
- v - situação da prestação de contas da parceria, que deverá informar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo;
- vi - quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício.

Ainda, por imposição do art. 38, o termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública.

Em relação à segunda pergunta, a resposta também é dada pela Lei nº 13.019/14.

A leitura sistemática da legislação deixa claro que há permissão para a celebração de parcerias entre a administração pública e organizações da

sociedade civil⁵, 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 (redação dada pelo art. 1º da referida lei).

Os art. 16 e 17 da respectiva lei, como salientaram o opinativo local e a instrução técnica desta Corte, determinam a distinção entre os termos de fomento e de colaboração. O primeiro se destina para a consecução de planos de trabalho propostos por organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros; já o segundo, para a consecução de planos de trabalho de iniciativa da administração, para celebração de parcerias com organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros. Assim, a diferença reside na iniciativa de formalizar a parceria. Por sua vez, nos acordos de cooperação não há transferência de recursos públicos (art. 2º, inc. VII).

Certamente, a existência de recursos em fontes livres do Tesouro torna possível o estabelecimento de tais parcerias, que, em regra, devem se submeter ao procedimento de chamamento público, conforme os apontamentos anteriores, bem como a todo o arcabouço normativo da Lei nº 13.019/14.

Quanto ao repasse de recursos a entidades para que essas possam efetuar a aquisição de equipamentos ou ativos, a leitura do art. 46, inc. III e IV⁶ leva à conclusão de que é possível sua realização, desde que sejam relacionadas ao objeto da parceria – cuja finalidade, deve-se reafirmar, seja eminentemente pública.

⁵ Nos termos do art. 2º, inc. I, da Lei 13.019/2014, temos que organizações da sociedade civil são:

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; e

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.

⁶ Art. 46. Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria:

(...)

III - custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria;

IV - aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.

Ademais, o art. 80 da legislação em análise atenta para a necessidade de essa compra ser efetuada por meio de sistema eletrônico disponibilizado pela administração pública às organizações da sociedade civil, aberto ao público via internet, que permita aos interessados formular propostas – para o que o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), de titularidade da União, é, desde logo, disponibilizado a todos os entes federados.

Não se vislumbra, por outro giro, a necessidade de prévia lei autorizativa para a realização da parceria, nos estritos termos da análise técnica efetuada pela CGM. A Lei nº 13.019/14, porém, exige que haja uma comissão de seleção (art. 2º, inc. X⁷ e art. 27, §1º e 2º⁸) e uma comissão de monitoramento e avaliação (art. 2º, inc. XI⁹ e Seção VII da Lei, em especial os art. 58¹⁰ e 59¹¹).

E, nessa senda, a legislação também apresenta normas específicas quanto à participação dos conselhos de políticas públicas¹², assegurando-lhes a prerrogativa de apresentar propostas à Administração para celebração de termo de colaboração com organizações da sociedade civil (art. 16, parágrafo único), bem como de fiscalizar a execução das parcerias (art. 60). Não se exige expressamente, nos termos do quesito formulado, sua prévia apreciação, ainda que seja de todo recomendável a submissão, por se tratar de instância consultiva e fiscalizadora no desenvolvimento da específica política pública avaliada.

Já na última questão, o Órgão Consulente indaga a respeito das emendas impositivas presentes na LOM e as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil.

⁷ Comissão de seleção: órgão colegiado destinado a processar e julgar chamamentos públicos, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública.

⁸ Art. 27. O grau de adequação da proposta aos objetivos específicos do programa ou da ação em que se insere o objeto da parceria e, quando for o caso, ao valor de referência constante do chamamento constitui critério obrigatório de julgamento.

§ 1º As propostas serão julgadas por uma comissão de seleção previamente designada, nos termos desta Lei, ou constituída pelo respectivo conselho gestor, se o projeto for financiado com recursos de fundos específicos.

§ 2º Será impedida de participar da comissão de seleção pessoa que, nos últimos cinco anos, tenha mantido relação jurídica com, ao menos, uma das entidades participantes do chamamento público.

⁹ Comissão de monitoramento e avaliação: órgão colegiado destinado a monitorar e avaliar as parcerias celebradas com organizações da sociedade civil mediante termo de colaboração ou termo de fomento, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública.

¹⁰ Art. 58. A administração pública promoverá o monitoramento e a avaliação do cumprimento do objeto da parceria.

¹¹ Art. 59. A administração pública emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação de parceria celebrada mediante termo de colaboração ou termo de fomento e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil.

¹² Conselho de política pública: órgão criado pelo poder público para atuar como instância consultiva, na respectiva área de atuação, na formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas (art. 2º, inc. IX da Lei nº 13.019/14).

Essas emendas, regidas pelo art. 166-A da CRFB/1988, não são tratadas de forma diversa na Lei nº 13.019/14, logo é possível concluir que, diante dessa sua natureza, é factível que haja previsão de parceria regida por essa lei na emenda individual impositiva¹³.

O já tratado art. 29 avaliza o repasse às organizações da sociedade civil de recursos oriundos de emendas parlamentares, dispensando inclusive o chamamento público. Entretanto, é imperativo atentar, como se disse, à segunda parte do dispositivo, que dispõe que quando o objeto do acordo de colaboração envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, o chamamento público se impõe.

A consulente ainda questiona sobre a possibilidade de haver em tais emendas indicações para obras ou aquisição de ativos de entidades sem fins lucrativos do Município, e qual a forma de se efetuar tal repasse e o instrumento legal.

A propósito de tais indagações, na esteira do que indicou a unidade técnica, referimo-nos às considerações sobre a possibilidade de aquisição de equipamentos e materiais permanentes já efetuadas, bem como às disposições legais acerca da formalização da parceria em si.

Tem-se, assim, que não há impeditivo para que haja repasse de recursos via emenda parlamentar impositiva, respeitado o regramento da Lei nº 13.019/14 e o art. 166-A da CRFB/1988.

Conclusão

Isso dito, o *Parquet* manifesta-se pela resposta à consulta e conclui, divergindo da instrução quanto ao **primeiro quesito**, pela possibilidade de repasse a organizações da sociedade civil, através de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais, sem chamamento público, exceto em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto desses 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 na respectiva lei (redação do art. 29 da Lei nº 13.019/14).

Importante notar que em respeito ao teor do art. 32, § 4º, a dispensa do chamamento público não afasta a aplicação dos demais dispositivos da Lei nº

¹³ Assim dispõe o art. 166-A da CRFB/1988: As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

I - transferência especial; ou

II - transferência com finalidade definida.

(...)

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão:

I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e

II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

13.019/14, e, por se tratar de hipótese excepcional de dispensa, deverão ser observadas as cautelas constantes do mencionado art. 32.

Quanto ao **segundo quesito**, o Ministério Público de Contas endossa a proposição formulada pela unidade técnica, conforme exposto na fundamentação deste opinativo.

Finalmente, deve-se endossar a resposta ofertada na instrução quanto ao **terceiro quesito**, acrescentando-se a ressalva quanto à desnecessidade do chamamento público, na forma do já citado art. 29 da Lei nº 13.019/14.

Curitiba, 1º de setembro de 2022.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas