



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

Parecer Jurídico SMLC/DJ nº 769/2023

Ementa. Termo de fomento entre o Município de Canoas e a Associação Canoense de Deficientes Físicos - ACADEF. Projeto Crescer Para Melhor Atender. Inexigibilidade de chamamento público. Secretaria Municipal da Cidadania. Lei nº 13.019/2014. Parecer favorável, **com condição.**

I. DO RELATÓRIO

1. Trata-se, na espécie, de processo administrativo protocolado no sistema SEI sob o nº **23.0.000038551-4**, que visa a formalização de termo de fomento (nº 004/2023) entre o Município de Canoas e a Associação Canoense de Deficientes Físicos – ACADEF, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 87.671.384/0001-52, com sede na Rua Fernando Abbot, nº 100, na cidade de Canoas.

2. O objeto da referida parceria é o repasse de recursos financeiros pelo município, em regime de mútua cooperação, com vista à finalização e acabamento de um prédio anexo à ACADEF. A quantia decorre de emenda parlamentar impositiva, sendo que será destinada à compra e instalação de pisos e azulejos, visando colocar a edificação em condições normais de uso e funcionamento. Busca-se, em síntese, ampliar a qualidade e a capacidade de atendimento à população canoense.

3. O presente feito foi instruído com os seguintes documentos, dentre outros: **(i)** formulário de solicitação para remanejamento de ementa parlamentar impositiva, devidamente assinado; **(ii)** estatuto social, ata de eleição de diretoria e comprovante de inscrição no CNPJ; **(iii)** certidões negativas e de regularidade; **(iv)** declarações; **(v)** plano de trabalho; **(vi)** justificativa; **(vii)** parecer técnico e respectiva homologação; **(viii)** pedido e autorização – P.A; **(ix)** ata da JOA e nota de reserva orçamentária; **(x)** termo de inexigibilidade de chamamento público; **(xi)** minuta de termo de fomento.

4. Eis o relatório. Passa-se à análise jurídica.

II. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

5. Consigne-se que a presente análise considerará **tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Diretoria Jurídica,** partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

6. Isso porque, nos termos da Lei nº 6.627/2023, que dispõe sobre a estrutura, organização e funcionamento do Poder Executivo Municipal de Canoas, compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, entre outras atribuições, proceder com o assessoramento jurídico em questões de licitações e contratações em geral:

Art. 11. As competências das Secretarias de Natureza Instrumental compreendem:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

(...)

c) compete à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos (SMLC):

(...)

2. planejar, dirigir, executar, controlar e assessorar, material, técnica e juridicamente, todas as fases e procedimentos de formação e execução do processo licitatório e dos procedimentos de seleção e formação de parcerias da administração direta;

(...)

7. Desta feita, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral, limita-se à análise da **compatibilidade jurídica** da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

III. DA ANÁLISE JURÍDICA

8. A parceria entre o Município de Canoas e a Associação Canoense de Deficientes Físicos - ACADEF tem como objetivo o repasse de recursos financeiros decorrentes da emenda parlamentar impositiva. Tal repasse tem como objetivo a realização do projeto Crescer Para Melhor Atender. Busca-se, em síntese, viabilizar instalação de pisos e azulejos em prédio da associação, o que aumentará a qualidade e a capacidade de atendimento à população.

9. O interesse público se encontra devidamente comprovado na justificativa apresentada pelo Secretário Municipal da Assistência Social, o qual disse o seguinte (doc. 0466396):

A Associação Canoense de Deficientes Físicos – ACADEF, entidade que atua na área da assistência social, na Proteção Social de Média Complexidade com o acolhimento de deficientes físicos garantindo o cuidado e a proteção integral e a melhoria da qualidade de vida dos usuários. Nesse sentido, visa na Política Pública da Assistência Social à oferta de serviços através do atendimento de deficientes físicos.

Para a execução do Projeto: Crescer para Melhor Atender, no município de Canoas/RS, pela Associação Canoense de Deficientes Físicos - ACADEF, é de extrema importância o repasse do recurso destinado através de emenda parlamentar impositiva.

Justifica-se o Termo de Fomento, de acordo com a emenda impositiva nº 017/2023 que foi depositada em conta do Fundo Municipal da Assistência Social – FMAS no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta reais), cujo beneficiário é a **Associação Canoense de Deficientes Físicos - ACADEF- CNPJ 87.671.384/0001-52**, e está classificado como recursos de custeio (GND3) - Auxílios. Neste sentido, por se tratar de Emenda impositiva destinada especificamente para a entidade, há a inexigibilidade do chamamento público e a inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil.

Assim, o valor deverá ser transferido à unidade beneficiária por meio de Termo de Parceria, por intermédio Município de Canoas, objetivando a estruturação do Serviço de acolhimento Institucional da Proteção Social Especial de Média Complexidade do SUAS.

Desta forma, caracteriza-se a reciprocidade do interesse das partes na realização com mútua cooperação de parceria prevista na Lei nº 13019/2014, alterada pela Lei nº 13204/2019.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

10. A Lei nº 13.019/14 estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Ao apresentar o conceito dessas, o artigo 2º, I, do diploma legal preceitua o seguinte:

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;

(...)

11. O estatuto social juntado aos autos indica, em seu artigo 1º, que a pessoa jurídica a ser beneficiada com o termo de fomento é uma associação sem fins econômicos e lucrativos. Ao que se verifica, a pessoa jurídica atende aos requisitos impostos pela legislação, podendo se valer dos institutos previstos na Lei nº 13.019/14.

12. O inciso III do artigo 2º da Lei nº 13.019/14 considera parceria o 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. O conceito de termo de fomento, por outro lado, é trazido pelo inciso VIII, o qual diz o seguinte:

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

(...)

VIII - termo de fomento: 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;

(...)

13. Considerando a definição trazida pelo dispositivo transcrito, tem-se que termo de fomento é o instituto adequado ao caso em tela. Isso porque a pretensão consiste no repasse de verba indicada em emenda parlamentar, a qual deve ser utilizada para a realização do projeto Crescer Para Melhor Atender, o qual foi proposto pela associação. Tal projeto tem como finalidade aumentar a qualidade e a capacidade do atendimento à população.

14. A Lei nº 13.019/14 estabelece que, como regra, deverá ser realizado procedimento de chamamento público, a fim de que haja seleção de entidade a ser beneficiada com a parceria a ser realizada. Em alguns casos, no entanto, o procedimento seletivo é inexigível.

15. Será considerado inexigível o chamamento público quando se verificar inviabilidade de competição. Nesse sentido, é o que se extrai do contido no artigo 31 da Lei nº 13.019/14:

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

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



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

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

16. No que tange as hipóteses envolvendo transferência de recursos indicados em emendas parlamentares, o artigo 29 da legislação ora em análise diz o seguinte:

*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.*

17. Consoante já dito anteriormente, existe emenda parlamentar impositiva destinando o valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) à Associação Canoense de Deficientes Físicos - ACADEF, o que exige a confecção de termo de fomento. Por força dos artigos 29 e 31, II, da Lei nº 13.019/14, no entanto, é inexigível a realização de chamamento público.

18. Registra-se quanto ao tema, ainda, que se aplica ao caso em tela o artigo 134-A da Lei Orgânica do Município de Canoas, o qual estabelece que, como regra, é obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais impositivas do Legislativo Municipal ao projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA).

Art. 134-A. É obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais impositivas do Legislativo Municipal ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA).

§ 1º Os limites estabelecidos para a destinação de recursos por meio das emendas individuais impositivas deverão seguir as disposições da Emenda Constitucional nº 86/2015, sendo que obrigatoriamente deverá ser destinado o percentual de 50% (cinquenta por cento) da cota-parte de cada parlamentar para ações e serviços públicos da saúde.

§ 2º A programação incluída por emendas individuais impositivas terá como base de cálculo o percentual referente ao valor economizado do duodécimo pela Câmara Municipal no exercício anterior, quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), considerando a receita corrente líquida.

§ 3º Verificada economia gerada superior ao previsto no §9º do art. 166 da Constituição Federal pela Câmara Municipal, os valores excedentes não servirão de base de cálculo para a programação incluída por emendas individuais impositivas.

§ 4º O valor total previsto no §2º desse artigo será dividido em cotas iguais a serem distribuídas entre todos os parlamentares, para destinação ao Poder Executivo Municipal, mediante emendas individuais impositivas, em consonância aos limites estabelecidos na Emenda Constitucional nº 86/2015.

§ 5º A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no §1º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso III do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 6º A execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais impositivas não será de execução obrigatória no caso de impedimento de ordem técnica, na forma do §7º deste artigo.

§ 7º No caso de impedimento de ordem técnica no empenho da despesa que integre a programação orçamentária e financeira para a execução incluída por emendas individuais impositivas serão adotadas as seguintes medidas:

I - O Executivo Municipal enviará notificação ao Legislativo Municipal com as justificativas do impedimento em até 120 (cento e vinte) dias, contados da data de publicação da lei orçamentária;

II - O Legislativo Municipal indicará ao Executivo Municipal o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável em até 30 (trinta) dias, contados do término do prazo previsto no inciso I deste parágrafo;

III - O Executivo Municipal encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável em até 30 (trinta) dias, contados do término do prazo previsto no inciso II deste parágrafo; e

IV - No caso de o Legislativo Municipal não deliberar sobre o projeto previsto no inciso III deste parágrafo, o remanejamento será implementado por ato do Executivo Municipal, nos termos previstos na lei orçamentária, em até 30 (trinta) dias, contados do término do prazo previsto no inciso III deste parágrafo.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

§ 8º Findo o prazo previsto no inc. IV do §7º deste artigo, as programações para a execução orçamentária e financeira incluída por emendas individuais impositivas deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados em notificação prevista no inc. I do §7º deste artigo.

§ 9º A execução das emendas individuais impositivas pelo Poder Executivo Municipal deve atender de forma igualitária e impessoal as emendas apresentadas.

19. O artigo 33 da Lei nº 13.019/14 estabelece o que deve constar nas normas de organização interna das organizações que pretendem celebrar parcerias. O artigo 34, por outro lado, determina quais documentos deverão ser apresentados.

Art. 33. Para celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente:

I - objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social;

III - que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta Lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta;

IV - escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade;

V - possuir:

a) no mínimo, um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los

b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;

c) instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas

§ 1º Na celebração de acordos de cooperação, somente será exigido o requisito previsto no inciso I.

§ 2º Serão dispensadas do atendimento ao disposto nos incisos I e III as organizações religiosas.

§ 3º As sociedades cooperativas deverão atender às exigências previstas na legislação específica e ao disposto no inciso IV, estando dispensadas do atendimento aos requisitos previstos nos incisos I e III.

§ 5º Para fins de atendimento do previsto na alínea c do inciso V, não será necessária a demonstração de capacidade instalada prévia.

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

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;

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

20. Ressalvado equívoco, foram atendidos os requisitos constantes nos artigos transcritos. Observa-se que o estatuto social atende às exigências legais, tendo sido apresentados os documentos exigidos pela Lei nº 13.019/14. Além disso, foi observado o que consta no artigo 35.

21. O artigo 42 da Lei nº 13.019/2014 prevê as cláusulas essenciais do termo de fomento. Tal dispositivo diz o seguinte:

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;

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

- 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;
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;
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 dívidas 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;
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 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.
Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável.

22. Analisando-se a minuta de termo de fomento constante nos autos, verifica-se que foram observados os requisitos legais, dentro do que se considera aplicável. Somado a isso, verifica-se que há parecer favorável (doc. 0366352) ao plano de trabalho (doc. 0366349), o que indica que ele foi elaborado em observância ao que consta no artigo 22 da Lei nº 13.019/14.

23. Considerando todo o exposto, tem-se que o termo de fomento atende aos requisitos da legislação, de modo que esta Diretoria Jurídica se manifesta favoravelmente pela contratação pretendida. **Recomenda-se, no entanto, a consulta ao site do CNJ quanto à ausência de condenações por improbidade administrativa, o que deve ser feito no CNPJ da pessoa jurídica e nos CPFs dos seus atuais dirigentes, nos termos do art. 12 da Lei nº 8.429/1992.**

24. Destaca-se, por fim, que, por força do artigo 38 da Lei nº 13.019/14, o termo de fomento somente produzirá efeitos jurídicos após a publicação do respectivo extrato no meio oficial respectivo.

IV. CONCLUSÃO

25. Diante do exposto, pode se asseverar que o instrumento se mostra formalmente adequado, ao menos no que tange aos seus aspectos jurídico-formais, opinando-se, dessa maneira, pela **viabilidade jurídica** da realização do termo de fomento entre as partes (nº 004/2023), **desde que seja realizada consulta ao site do CNJ quanto à ausência de condenações por improbidade administrativa, o que deve ser feito no CNPJ da pessoa jurídica e nos CPFs dos seus atuais dirigentes, nos termos do art. 12 da Lei nº 8.429/1992.**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
Secretaria Municipal de Licitações e Contratos - Diretoria Jurídica

26. Recomenda-se, ainda, sejam atualizadas eventuais certidões negativas cujo prazo de validade tenha transcorrido durante a tramitação do presente feito.

27. No mais, cumpre ressaltar que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

28. Pelos fundamentos expostos, ressalvando entendimento superior em contrário, é o que submetemos à sua consideração, para deliberação e ordem.

É o parecer.

Canoas, 12 de dezembro de 2023.

Marcelo Maciel Hofmann
Procurador do Município
OAB/RS 79.776
Matrícula 126168