



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DIRETORIA JURÍDICA

Parecer Jurídico SMLC/DJ nº 714/2024

EMENTA. TERMO DE COLABORAÇÃO 003/2020. INSTITUTO BRASILEIRO DE SAÚDE, ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO - IBSAÚDE. PRESTAÇÃO DE CONTAS INSUFICIENTE. NOTIFICAÇÃO Nº 180/2024 SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE. LEI 13.019/14. PARECER FAVORÁVEL À GLOSA.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de memorando (2024055352) contendo, em síntese, pedido de análise jurídica acerca da inconformidade da organização da sociedade civil (OSC) Instituto Brasileiro de Saúde, Ensino, Pesquisa e Extensão para o Desenvolvimento Humano (IBSaúde) com as glosas efetivadas pela Administração em função da insuficiente prestação de contas da execução do Termo de Colaboração 003/2020 firmada entre a mencionada OSC e este Município para administração de equipamentos públicos de saúde no âmbito do SUS – Sistema Único de Saúde.
2. Por oportuno, confira-se o pedido de análise jurídica vinculado no referido memorando:

(...) OSC afirma que espera e aguarda uma análise jurídica (constitucional e legal) quantos aos argumentos elencados na resposta à Notificação 180/2024, a qual esta Comissão não possui capacidade técnica para realizar.

Ante o exposto, solicito sua apreciação e os encaminhamentos cabíveis, para fins de reordenamento da metodologia de análise da prestação de contas do Termo de colaboração 003/2020, se este for o caso.

3. A mencionada Notificação 180/24 encaminhada pela Administração ao IBSaúde trata, em síntese, da insuficiência da prestação de contas apresentada pela instituição parceira e da glosa de valores. Confira-se:

Considerando a análise dos documentos referentes à prestação de contas do referido Termo de Colaboração, quanto ao gerenciamento, operacionalização e execução dos serviços de saúde, nos quatro Centros de Atenção Psicossocial - CAPS: Amanhecer, Travessia, Novos Tempos e Recanto dos Girassóis, do mês de MAIO/2024;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DIRETORIA JURÍDICA

Considerando que cabe ao IBSAÚDE comprovar as despesas através de documentos comprobatórios, fiscais e/ou contábeis, e que, caso isso não ocorra, os valores pagos sem as respectivas comprovações serão glosados;

Notificamos vossa empresa para que apresente a devida manifestação, acerca dos apontamentos contidos no documento anexo, bem como apresente toda a comprovação documental, fiscal e contábil necessária.

Informamos a vossa empresa sobre os valores que serão retidos e glosados quando do próximo pagamento, tendo em vista:

- 1. despesas elencadas nas Planilhas de Acompanhamento de Execução Financeira dos CAPS sem os respectivos documentos que comprovem a efetiva prestação dos serviços;*
- 2. despesas cobradas sem previsão no Termo de Colaboração e no Plano Operativo;*
- 3. juros e multas por pagamentos efetuados em atraso;*
- 4. determinações estabelecidas no processo TCE/RS nº1555-0200/24-8, referentes a MAIO/2024.*

(...)

Eventuais manifestações do IB SAÚDE acerca dos apontamentos contidos no documento anexo, bem como apresentação de documentos comprobatórios, serão analisados pela Gestora da Parceria e pela Comissão de Monitoramento e Avaliação do Termo de Colaboração 003/2020, podendo ser efetuado o devido ressarcimento nas competências seguintes, se for o caso.

Fixamos o prazo de 05 (cinco) dias para resposta à presente notificação.

4. Em resposta a OSC assim respondeu, em síntese:

Vem acontecendo sucessivas glosas e retenções todos dos meses – situação que levando em consideração os termos da Lei 13.019, é totalmente ilegal. Recorde-se, a respeito: A impossibilidade de retenção de pagamento por serviços prestados a uma organização social pelo poder público sem o devido processo legal está fundamentada em princípios do direito administrativo e constitucional. E essa situação envolve diversos aspectos, como o direito à ampla defesa, ao contraditório, à segurança jurídica, e à



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DIRETORIA JURÍDICA

eficiência na prestação dos serviços públicos. O devido processo legal, garantido pela Constituição Federal, assegura que nenhuma penalidade ou prejuízo pode ser imposto a alguém sem que haja um processo legal justo, o qual deve oferecer todas as garantias processuais, incluindo a oportunidade de defesa. Assim, a retenção de pagamentos por serviços já realizados exigiria a instauração de um procedimento administrativo, no qual a organização social prestadora do serviço teria o direito de ser ouvida, apresentar provas e contestar as razões que levaram à retenção dos pagamentos.

Depois: Vale lembrar, que a Lei 13.019 prevê, no art. 64, parágrafo primeiro, a figura da Glosa, referindo que serão glosados valores relacionados a metas e resultados descumpridos sem justificativa suficiente.

Efetivamente não é o caso em tela.

Repita-se - A glosa está única e exclusivamente atrelada ao não cumprimento de metas e resultados – ou seja, não existindo esta comprovação, a administração pública não pode reter a transferência de repasses.

(...)

*Na prática, **qualquer retenção de pagamento sem a observância do devido processo legal pode ser questionado judicialmente pela parte prejudicada**, que poderá buscar no Poder Judiciário não apenas a liberação dos pagamentos retidos indevidamente, mas também possíveis reparações por danos sofridos devido à retenção de pagamentos sem base legal ou contratual.*

(...)

*Os tribunais, judiciais e de contas, já trataram do tema, **onde decidiram pela impossibilidade de retenção ou desconto de valores quando do atendimento ao objeto do contrato.***

(...)

Logo, não cabe ao ente público glosar qualquer valor sem que haja o devido processo administrativo prévio.

(...)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DIRETORIA JURÍDICA

Portanto, como os serviços foram prestados, não há que se falar em retenção de valores.

(...)

Se existem despesas sem comprovação de pagamento tal ocorre pelo simples fato de que, diante das abusivas glosas, os pagamentos não estão sendo feitos (ante a exclusiva falta de repasses).

(...)

– se existem despesas cobradas sem previsão contratual, essas devem ser devidamente identificadas por esta secretaria, sob pena, novamente, da Organização não ter a mínima condição de se posicionar (novamente, aqui, os princípios constitucionais sendo feridos de morte, postura que vai de encontro a todas as decisões judiciais aqui elencadas).

(...)

A prestação de contas referente aos Custos indiretos necessários à execução do objeto, levando em consideração a execução do plano de trabalho pactuado com a Administração Pública e sempre observando a razoabilidade e proporcionalidade dos gastos, a mesma será feita com a apresentação de balanço ou balancete (seguindo as normas de contabilidade).

Dado o caráter fixo dos repasses públicos nos contratos de gestão, o conhecimento (obviamente) dos custos diretos e a presunção de veracidade das anotações contábeis regularmente lançadas, os balanços/balancetes da Associação (fiscalizados também pela Receita Federal e pelo Ministério da Saúde no que tange à sua imunidade/CEBAS) são documentos hábeis a demonstrar tais os ‘custos indiretos’.

Recorde-se, sobre o tema: o princípio geral da boa-fé, previsto no art. 422 do Código Civil, se espraia por todas as relações contratuais e abrange o cumprimento de todas as obrigações, inclusive a prestação de contas.

(...)

Ainda quanto ao tema do TCE, importante dizer – uma simples leitura da decisão emerge claro que o pagamento da empresa



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DIRETORIA JURÍDICA

Vincitore não está proibido, de forma alguma (então qual a razão da glosa?). (...)

5. Sobre a resposta acima, o órgão demandante, no já mencionado memorando, assim se manifesta (grifos nossos):

Tendo em vista a resposta do IB SAÚDE à Notificação 180/2024, em anexo, destaco alguns pontos trazidos pela organização (OSC):

*1.A OSC argumenta que a retenção de pagamentos por serviços já realizados exigiria a instauração de um procedimento administrativo, no qual a organização social prestadora do serviço teria o direito de ser ouvida, apresentar provas e contestar as razões que levaram à retenção dos pagamentos. Ocorre que, **recorrentemente a OSC vem sendo notificada por esta Secretaria da Saúde para que apresente os comprovantes das despesas e serviços realizados, o que não ocorre na integralidade. As despesas e serviços que não apresentam comprovação (nota fiscal com comprovante de pagamento e descrição dos serviços executados, a fim de verificação quanto à sua adequação e pertinência ao objeto da parceria) têm sido glosadas pela Gestora da Parceria e pelo Ordenador da despesa.***

*2.A OSC alega que a glosa está única e exclusivamente atrelada ao não cumprimento de metas e resultados – ou seja, não existindo esta comprovação, a administração pública não pode reter a transferência de repasses. **No entanto, cabe à Gestora da Parceria e à Comissão de Monitoramento e Avaliação acompanhar a execução dos serviços que constituem o objeto da parceria e, em nosso entendimento, este acompanhamento também se refere ao emprego dos repasses previstos, através da análise da execução financeira do contrato. Além disso, os órgãos de controle interno e externo (CGM e TCE-RS) assim têm nos orientado, através de ofícios, memorandos, requisição de documentos e informações.***

3.Insiste a OSC de que a retenção de valores constitui ato ilegal por parte dos agentes públicos que fiscalizam a execução da parceria. Leia-se: "Na prática, qualquer retenção de pagamento sem a observância do devido processo legal pode ser questionado judicialmente pela



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DIRETORIA JURÍDICA

parte prejudicada, que poderá buscar no Poder Judiciário não apenas a liberação dos pagamentos retidos indevidamente, mas também possíveis reparações por danos sofridos devido à retenção de pagamentos sem base legal ou contratual."

4.Quanto à prestação de contas referente aos custos indiretos, apenas mediante a Notificação 180/2024 ocorreu o envio pela organização dos balancetes contábeis dos custos da sede do IB SAÚDE, correspondentes aos meses de janeiro/2024 a agosto/2024, sem a comprovação do rateio destes custos entre os contratos firmados com entes públicos, para além do Termo de Colaboração 003/2020. A OSC argumenta pela suficiência dos balancetes para fins comprobatórios dos gastos devidos a título de custos indiretos e que os repasses correspondentes aos mesmos deveriam ocorrer, no seu entendimento, em caráter fixo.

5.A OSC questiona as glosas referentes aos pagamentos à empresa Vincitore Gestão em Saúde, cujo sócio-administrador é o Sr. Juliano Sofia da Rocha. Por determinação do TCE-RS, processo nº 1555-0200/24-8, o Município deve abster-se de realizar qualquer pagamento às empresas de titularidade do referido (dentre outros) sem a comprovação do rateio destes pagamentos entre todos os ajustes mantidos pelo IB SAÚDE com entes públicos, sem documentos comprobatórios da necessidade da despesa, de sua vinculação ao objeto contratado e de sua adequação remuneratória aos valores de mercado e/ou se ausente a aprovação da remuneração pelo respectivo Conselho de Administração, nos termos de seu Estatuto e de seu Regulamento de Aquisição de Bens e Serviços. Esta Comissão não identifica o rateio destes pagamentos, nem tampouco a sua adequação remuneratória, através dos documentos enviados pelo IB SAÚDE. Além disso, temos o parecer proferido pelo Procurador do Município, Dr. Marcelo Maciel Hofmann, de 20/04/2024, constante no memorando 2024019850: "Ressalvado equívoco, a decisão proferida pelo órgão de controle externo impede a realização do pagamento pretendido ao Sr. Juliano Sofia



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DIRETORIA JURÍDICA

Rocha. Sendo assim, recomenda-se a sua não realização, haja vista as irregularidades apontadas no âmbito da Corte de Contas."

É o relatório.

II. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

6. 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.

7. 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:

(...)

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

(...)

*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; (grifei)*

8. 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 – se limita 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.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DIRETORIA JURÍDICA

II.D. DO ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS

9. Ponto que merece destaque, devendo ser objeto de ciência pelos gestores, diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos despachos e pareceres jurídicos. Nesse sentido, o art. 16 do Decreto Municipal nº 549/2023:

*Art. 16. Exarado despacho de saneamento ou parecer condicional pela Diretoria Jurídica, os responsáveis pela instrução processual deverão **acolher ou justificar o não acolhimento das recomendações** emanadas do referido órgão de assessoramento jurídico.*

*Parágrafo único. Havendo o **não acolhimento** de recomendações, as justificativas deverão ser expostas em **despacho específico**. (grifei)*

10. Sob tal influxo, importante esclarecer que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

11. Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

*Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, **sem a devida motivação**, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário (grifei)*

12. Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, bem como do próprio comando do art. 16, *caput*, do Decreto nº 549/2023, que a adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória, contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DIRETORIA JURÍDICA

III. DA ANÁLISE JURÍDICA

III.A. DO TERMO DE COLABORAÇÃO

13. 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;

(...)

14. 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 colaboração, por outro lado, é trazido pelo inciso VII, o qual diz o seguinte:

Art. 2º (...):

VII - termo de colaboração: 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; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

15. Já sobre a prestação de contas, o mesmo artigo dispõe em seu inciso XIV nos seguintes termos:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DIRETORIA JURÍDICA

XIV - prestação de contas: procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo duas fases: [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

a) apresentação das contas, de responsabilidade da organização da sociedade civil;

b) análise e manifestação conclusiva das contas, de responsabilidade da administração pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle;

16. Assim, o instrumento escolhido pela Administração – termo de colaboração – é detalhadamente regulado pela Lei 13.019/14, em especial nos artigos 16, 22, 33, 35 e 42, e regulamentado pelo Decreto Municipal 198/19. Confira-se a Lei 13.019/14:

Art. 16. O termo de colaboração deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho de sua iniciativa, para celebração de parcerias com organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros. [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

(...)

17. Ao tratar sobre o plano de trabalho, o artigo 22 da Lei n] 13.019/14 diz o seguinte:

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 nexo 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.

18. O dispositivo legal transcrito estabelece os elementos que devem constar no plano de trabalho. Tal artigo diz que, dentre outras coisas, o documento deverá possuir previsão de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DIRETORIA JURÍDICA

receitas e despesas a serem realizadas na execução dos projetos abrangidos pela parceria. Além disso, o plano de trabalho deverá trazer a definição dos parâmetros a serem utilizados para aferição do cumprimento das metas.

19. O artigo 35 da Lei nº 13.019/14 estabelece que o plano de trabalho deverá ser aprovado pela área técnica da Administração. O parecer de aprovação deverá atender aos requisitos constantes no inciso V do artigo referido, o qual diz o seguinte:

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:

(...)

V - emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito:

a) do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;

b) da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;

c) da viabilidade de sua execução;

d) da verificação do cronograma de desembolso;

e) da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;

f) (Revogada);

g) da designação do gestor da parceria;

h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;

i) (Revogada); (...)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DIRETORIA JURÍDICA

20. O artigo 42 da Lei nº 13.019/2014 prevê as cláusulas essenciais do termo de colaboração. Confira-se:

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;

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;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DIRETORIA JURÍDICA

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;

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.

III.B. DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

21. O artigo 37 da CF assim dispõe:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DIRETORIA JURÍDICA

Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

22. Sobre o tema, Alexandre de Moraes¹:

A administração pública pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. Concluímos com José Tavares, para quem administração pública é “o conjunto das pessoas colectivas públicas, seus órgãos e serviços que desenvolvem a actividade ou função administrativa”.

23. E segue o mesmo autor:

Princípio da legalidade

O tradicional princípio da legalidade, previsto no art. 5º, II, da Constituição Federal e anteriormente estudado, aplica-se normalmente na Administração Pública, porém de forma mais rigorosa e especial, pois o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva, pois na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente da esfera particular, onde será permitida a realização de tudo que a lei não proíba. Esse princípio coaduna-se com a própria função administrativa, de executor do direito, que atua sem finalidade própria, mas sim em respeito à finalidade imposta pela lei, e com a necessidade de preservar-se a ordem jurídica

Princípio da moralidade

Pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração pública. (...) O princípio da moralidade está intimamente ligado com a ideia de probidade,

¹ Moraes, Alexandre de Direito constitucional / Alexandre de Moraes. - 34. ed. - São Paulo : Atlas, 2018.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DIRETORIA JURÍDICA

dever inerente do administrador público. (...) A conduta do administrador público em desrespeito ao princípio da moralidade administrativa enquadra-se nos denominados atos de improbidade (...)

Princípio da eficiência e direito comparado

*A atividade estatal produz de modo direto ou indireto consequências jurídicas que instituem, reciprocamente, direito ou prerrogativas, deveres ou obrigações para a população, traduzindo uma relação jurídica entre a Administração e os administrados. (...) O administrador público precisa ser eficiente, ou seja, deve ser aquele que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade. Assim, **princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.** Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum.(...) (grifo nosso)*

O princípio da eficiência compõe-se, portanto, das seguintes características básicas: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade(...). (grifo nosso)

24. Por conseguinte, a Administração Pública brasileira, incluindo, naturalmente, suas aquisições e contratações, orienta-se, fundamentalmente, pelos princípios acima indicados, mas não só.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DIRETORIA JURÍDICA

25. A Carta Magna prevê outros princípios que igualmente norteiam a atividade estatal, mormente aquelas de cunho econômico e objeto de permanente supervisão pelos órgão de controle, nos termos do art. 70 e seguintes da Constituição Federal.

26. Nesse sentido, mister se faz análise de tais princípios e seu cotejamento ao caso em tela, e não apenas a partir de um ponto de vista estritamente jurídico, mas também abrangendo aspectos econômicos da matéria, uma vez que, ao positivar conceitos como eficiência e economicidade – conceitos originalmente oriundos da ciência econômica e financeira – acabou a Constituição Cidadã de 1988 os incorporando ao léxico jurídico e ao dia a dia do gestor público, incumbindo a este, ao gerir a coisa pública, o múnus de não apenas cumprir a lei – legalidade estrita – mas fazê-lo de forma a maximizar o valor do escasso recurso público e a minimizar o desperdício e ineficiência em sua alocação.

27. Nesses termos, relevante o art. 70 da Constituição Federal de 1988 e os princípios da eficiência, eficácia e da economicidade nele insculpidos:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

28. Moraes assim discorre sobre o tema:²

A Constituição Federal, inovando em relação às anteriores, regulamenta, no Título III, um capítulo específico para a organização da administração pública, pormenorizando-a enquanto estrutura governamental e enquanto função, e determinando no art. 37 que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedeça, além de diversos preceitos expressos, aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Sérgio de Andréa Ferreira ainda lembra que, no art. 70, a Constituição se refere aos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade; e no art. 74, II, aos princípios da legalidade, eficácia e eficiência; e Pinto Ferreira recorda os princípios da proporcionalidade dos meios aos fins, da indisponibilidade do interesse público, da especialidade administrativa e da igualdade dos administrados. (grifo nosso)

² Moraes, Alexandre de Direito constitucional / Alexandre de Moraes. - 34. ed. - São Paulo : Atlas, 2018.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DIRETORIA JURÍDICA

29. Nesse contexto, a prestação de contas relativa à utilização de recursos públicos ocupa posição central nas parcerias firmadas com a administração pública.

III.C. CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA

30. O art. 5º da Constituição Federal, em seu inciso LV, assim dispõe:

Art. 5º (...)

(...)

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

31. Sobre o tema, Alexandre de Moraes³:

*O devido processo legal tem como corolários a ampla defesa e o contraditório, que deverão ser assegurados aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, conforme o texto constitucional expresso (art. 5º, LV). Assim, embora no campo administrativo, não exista necessidade de tipificação estrita que subsuma rigorosamente a conduta à norma, a capitulação do ilícito administrativo não pode ser tão aberta a ponto de impossibilitar o direito de defesa, pois **nenhuma penalidade poderá ser imposta, tanto no campo judicial, quanto nos campos administrativos ou disciplinares, sem a necessária amplitude de defesa.** (grifo nosso)*

Por ampla defesa entende-se o asseguramento que é dado ao réu de condições que lhe possibilitem trazer para o processo todos os elementos tendentes a esclarecer a verdade ou mesmo de omitir-se ou calar-se, se entender necessário, enquanto o contraditório é a própria exteriorização da ampla defesa, impondo a condução dialética do processo (par conditio), pois a todo ato produzido pela acusação caberá igual direito da defesa de opor-se-lhe ou de dar-lhe a versão que melhor lhe apresente, ou, ainda, de fornecer uma interpretação jurídica diversa daquela feita pelo autor.

32. No mesmo sentido, Rafael de Oliveira⁴:

³ Idem



Princípio do contraditório

O princípio do contraditório, previsto no art. 5.º, LV, CRFB, garante o direito de as partes serem ouvidas e informadas sobre os fatos, argumentos e documentos relacionados ao processo administrativo, bem como impõe o dever de motivação das decisões administrativas.

Princípio da ampla defesa

A ampla defesa, garantia consagrada no art. 5.º, LV, CRFB, reconhece o direito de a parte rebater acusações ou interpretações com a finalidade de evitar ou minorar sanções, bem como preservar direitos e interesses. Em regra, a ampla defesa deve ser oportunizada antes da formulação da decisão administrativa, salvo situações excepcionais urgentes nas quais a defesa pode ser postergada para momento posterior (ex.: apreensão de medicamentos com validade expirada, embargo de obra em área de risco etc.).

33. Portanto, o contraditório e a ampla defesa são direitos fundamentais que assistem também aqueles em litigância na esfera administrativa, estando a ampla defesa fundamentalmente vinculada ao processo sancionador, ao passo que o contraditório emerge como prerrogativa do administrado diante de qualquer ato administrativo, forte na necessária motivação deste e no caráter dialógico da relação entre a aquele e administração.

34. No caso em tela, a partir da leitura da Notificação 180/24, **percebe-se que a Administração Municipal respeitou o contraditório, dando prazo para que a instituição se manifestasse em relação às falhas observadas em suas prestação de contas**, o que redundou na Resposta à Notificação que instrui o memorando em epígrafe.

35. Quanto à ampla defesa, sua obrigatória observância na esfera administrativa se dá no âmbito do processo sancionador, cuja natureza e objetivos não guardam relação com a mencionada notificação nem com o instituto da glosa, nos termos do capítulo III.E deste opinativo.

36. **Dessa forma, diferentemente do aludido pela OSC em sua resposta, incabível a ampla defesa diante da glosa de valores em função de serviços cuja prestação não foi devidamente comprovada.**

⁴ Oliveira, Rafael Carvalho Rezende Curso de direito administrativo / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 9. ed., – Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DIRETORIA JURÍDICA

III.D. DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

37. A prestação de contas pela instituição parceira dos recursos públicos a ela repassados é elemento central das parcerias previstas pela Lei 13.019/14, sendo mencionada mais de 35 (trinta e cinco) vezes ao longo de seu texto que, inclusive, dedica um capítulo específico sobre o ponto (Capítulo IV), dando concretude, no âmbito das parcerias envolvendo a administração pública, o previsto no *caput* do art. 37 e no parágrafo primeiro do art. 70 da Carta Magna. Por oportuno, confira-se o teor do referido parágrafo:

Art. 70. (...)

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

38. No mesmo sentido é a Lei Orgânica do Município de Canoas, *in verbis*:

Art. 149. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e dos órgãos ou quaisquer entidades constituídas ou mantidas pelo Município quanto à legalidade, legitimidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia e economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas será exercida pela Câmara Municipal mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada um dos Poderes, observado o disposto nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal e 70 a 77 da Constituição Estadual.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física, ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Município responda, ou que, em nome deste, assumam obrigações de natureza pecuniária. No ponto, confira-se dispositivos relevantes da lei de regência:

Art. 63. A prestação de contas deverá ser feita observando-se as regras previstas nesta Lei, além de prazos e normas de elaboração constantes do instrumento de parceria e do plano de trabalho.

(...)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DIRETORIA JURÍDICA

Art. 64. A prestação de contas apresentada pela organização da sociedade civil deverá conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar o andamento ou concluir que o seu objeto foi executado conforme pactuado, com a descrição pormenorizada das atividades realizadas e a comprovação do alcance das metas e dos resultados esperados, até o período de que trata a prestação de contas.

39. O mesmo artigo 64 ainda dispõe:

Art. 64. (...)

§ 2º Os dados financeiros serão analisados com o intuito de estabelecer o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada, a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes.

§ 3º A análise da prestação de contas deverá considerar a verdade real e os resultados alcançados.

§ 4º A prestação de contas da parceria observará regras específicas de acordo com o montante de recursos públicos envolvidos, nos termos das disposições e procedimentos estabelecidos conforme previsto no plano de trabalho e no termo de colaboração ou de fomento.

40. No mesmo sentido, artigos 66 e 67 da Lei 13.019/14:

Art. 66. A prestação de contas relativa à execução do termo de colaboração ou de fomento dar-se-á mediante a análise dos documentos previstos no plano de trabalho, nos termos do inciso IX do art. 22, além dos seguintes relatórios:

I - relatório de execução do objeto, elaborado pela organização da sociedade civil, contendo as atividades ou projetos desenvolvidos para o cumprimento do objeto e o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados; ([Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015](#))

II - relatório de execução financeira do termo de colaboração ou do termo de fomento, com a descrição das despesas e receitas



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DIRETORIA JURÍDICA

efetivamente realizadas e sua vinculação com a execução do objeto, na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho. [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

Parágrafo único. A administração pública deverá considerar ainda em sua análise os seguintes relatórios elaborados internamente, quando houver: [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

*I - relatório de visita técnica **in loco** eventualmente realizada durante a execução da parceria; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)*

II - relatório técnico de monitoramento e avaliação, homologado pela comissão de monitoramento e avaliação designada, sobre a conformidade do cumprimento do objeto e os resultados alcançados durante a execução do termo de colaboração ou de fomento.

Art. 67. O gestor emitirá parecer técnico de análise de prestação de contas da parceria celebrada.

§ 1º No caso de prestação de contas única, o gestor emitirá parecer técnico conclusivo para fins de avaliação do cumprimento do objeto. [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#) (...)

41. Portanto, deve a instituição parceira não apenas prestar regularmente as contas devidas, mas prestá-las corretamente, informado a Administração de maneira clara, objetiva, mensurável e verdadeira, como está a utilizar dos recursos públicos postos à sua disposição, demonstrando que seu emprego se dá nos exatos termos do plano de trabalho aprovado, sob pena de sanção nas esferas administrativa, civil e penal.

III.E. DA GLOSA

42. O substantivo glosa, conforme o Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa⁵, entre outros sentidos, significa:

4. Cancelamento ou recusa, parcial ou total, dum orçamento, conta, verba, por ilegais ou indevidas.

⁵ Ferreira, Aurélio Buarque de Holanda – Novo Dicionário da Língua Portuguesa. 1º Edição, editora Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1975.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DIRETORIA JURÍDICA

43. Sobre a possibilidade de glosa, assim estabelece o parágrafo primeiro do artigo 64 da Lei 13.019/14:

Art. 64 (...)

(...)

§ 1º Serão glosados valores relacionados a metas e resultados descumpridos sem justificativa suficiente. [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#) (grifo nosso)

44. Sobre o tema, confira-se jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

1. DOS EFEITOS DA GLOSA

1. O termo glosar, segundo o Dicionário Aurélio, é equivalente a censurar, criticar, suprimir ou anular, dentre outras acepções. Trata-se de juízo de reprovabilidade que alguém tem em relação a algo. No serviço público o instituto da glosa é mais frequentemente associado ao exercício da função controle, ou seja, é dever de quem tem prerrogativas de fiscalizar ou auditar censurar as ações incompatíveis ou irregulares. Nem sempre a glosa possui repercussão financeira.

1. Quando a glosa tem efeito financeiro, dois podem ser os reflexos: a um, perda em definitivo de uma dada importância; a dois, retenção ou suspensão na transferência de valores até que a pessoa ou a entidade afetada pela glosa restitua uma importância ou faça algo. (TCU - Acórdão nº 3.114/2010 – Segunda Câmara) (grifo nosso)

45. Frise-se que a despesa pública, independentemente do relação jurídica entabulada pelo estado, deve cumprir as etapas, ou fases, previstas na Lei 4.320/64: emissão da nota de empenho, liquidação e pagamento, nos termos dos artigos 62 e 63 do referido diploma legal:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação. (grifo nosso)

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DIRETORIA JURÍDICA

- I - a origem e o objeto do que se deve pagar;*
- II - a importância exata a pagar;*
- III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.*

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

- I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;*
- II - a nota de empenho;*
- III - os comprovantes da entrega do material ou da **prestação efetiva do serviço.** (grifo nosso)*

46. Nesses termos, a administração pública, bem como qualquer pessoa física ou jurídica, tem o dever de pagar pelos serviços integralmente a ela prestados (ou bens fornecidos). A questão que se põe é o eventual pagamento parcial por serviços prestados parcialmente, restando inequívoco tal possibilidade jurídica, em especial no âmbito da administração pública, não parecendo razoável supor o pagamento integral por serviços que não foram integralmente prestados, sob pena de enriquecimento sem causa do prestador.

47. Nesse contexto, de serviços prestados parcialmente, insere-se o instituto da glosa, cuja natureza jurídica é de medida de controle administrativo, com repercussão financeira mas sem natureza sancionatória, visando a impedir o pagamento indevido por parcial inexecução do objeto.⁶

48. No mesmo sentido⁷:

A multa, ao contrário da glosa, não representa um decréscimo parcial no pagamento supostamente devido à contratada. Representa um valor pecuniário adicional e independente do faturamento/recebimento pelo contratado.

"Necessário perceber que a glosa difere da aplicação de sanção, pois ela representa na verdade, o pagamento parcial de um serviço parcialmente prestado. Sobre tal

⁶ AMORIM, Victor, 4º Ciclo de Capacitação em licitações e contratos do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratosv1/capacitacoes/imagens/VictorAmorim.pdf/%40%40download/file/VictorAmorim.pdf&ved=2ahUKEwjtr6zepumJAxWMpJUCHS-UCj0QFnoECB4QAQ&usg=AOvVaw1QnKO2hTCjhnKAIoQKZicW>

⁷ Idem.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DIRETORIA JURÍDICA

aspecto, desde que existam critérios objetivos para aferição do valor a ser glosado, não há que se falar em contraditório e ampla defesa para que o Poder Público a realize. A glosa se insere como uma condição de pagamento ou aferição do valor a ser pago, e não uma sanção, prescindindo de exaustivo processamento com ampla defesa e contraditório”. (RONNY CHARLES LOPES DE TORRES)

49. Portanto, **“não há que se confundir multa com glosa. A multa é sanção administrativa de natureza pecuniária a ser aplicada quando houver descumprimento de cláusula contratual”**⁸

50. No ponto, por didático e esclarecedor, veja-se também o entendimento da Controladoria Geral do Estado do Mato Grosso (CGE-MT)⁹:

"A glosa difere da aplicação de sanção, pois ela representa, na verdade, o pagamento parcial de um serviço parcialmente prestado. Sobre tal aspecto, desde que existam critérios objetivos para aferição do valor a ser glosado, não há que se falar em contraditório e ampla defesa para que o Poder Público a realize. A glosa se insere como uma condição de pagamento ou aferição do valor a ser pago, e não uma sanção, prescindindo de exaustivo processamento com ampla defesa e contraditório"

51. Por conseguinte, a glosa não possui natureza sancionatória, posto se tratar de retenção de pagamento em função da inexecução parcial do objeto do contrato ou parceria (em sentido lato englobando termo de fomento e termo de colaboração), não sendo necessários, portanto, observância do contraditório e ampla defesa para sua aplicação.

52. Noutro giro, a multa exige, por possuir natureza sancionatória, a observância do contraditório e ampla defesa para sua aplicação, conforme *caput* do art. 73 da Lei 13.019/14. Confira-se:

Art. 73. Pela execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho e com as normas desta Lei e da legislação específica, a

⁸ Disponível em:

https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.casadamoeda.gov.br/arquivos/scorpios/clarifications/Clarification03.pdf&ved=2ahUKEwjJwNaIp-mJAxUVpJUCHZAHdDowQFnoECBEQAQ&usq=AOvVaw270g6ULujGxN58u_oX4zRW

⁹ Disponível em:

<https://www.cge.mt.gov.br/-/14607227-cge-orienta-orgaos-estaduais-sobre-glosa-por-inexecucao-contratual#:~:text=%22A%20glosa%20difere%20da%20aplicação,o%20Poder%20Público%20a%20realize.>



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DIRETORIA JURÍDICA

*administração pública poderá, **garantida a prévia defesa**, aplicar à organização da sociedade civil as seguintes sanções: [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#) (grifo nosso)*

53. Frise-se que a glosa pode também ser cumulada com a multa pertinente, uma vez que a aplicação desta se dá em virtude da inexecução do objeto, o que não se confunde com o pagamento parcial. Portanto, glosa não é sanção, podendo ser efetivada pela Administração sem a observância da ampla de defesa.

III.F. DA RESPOSTA DA OSC - BREVES CONSIDERAÇÕES

54. Cumpre brevemente frisar-se a argumentação esposada pela instituição em sua resposta. Assim, OSC em questão afirma que se *“**existem despesas sem comprovação de pagamento tal ocorre pelo simples fato de que, diante das abusivas glosas, os pagamentos não estão sendo feitos (ante a exclusiva falta de repasses).**”*

55. Note-se que seu argumento pode assim ser compreendido: houve a glosa porque não houve comprovação da despesa e não houve comprovação da despesa porque não houve o pagamento e este não ocorreu porque houve a glosa. Trata-se de raciocínio circular e, portanto, além de risível, esdrúxulo.

56. É de frisar-se, também, a seguinte afirmação contida na resposta da OSC, *in verbis*:

(...) se existem despesas cobradas sem previsão contratual, essas devem ser devidamente identificadas por esta secretaria, sob pena, novamente, da Organização não ter a mínima condição de se posicionar (novamente, aqui, os princípios (sic) constitucionais sendo feridos de morte, postura que vai de encontro a todas as decisões judiciais aqui elencadas).

57. O afirmação conduz a alguns questionamentos relevantes:

1. a OSC cobra ou cobrou por despesas sem previsão no termo de colaboração ou no plano de trabalho? Se sim, ao não comunicar a Administração acerca de eventual ocorrência de dispêndios extraordinários, agindo à sua revelia, a conduta do IBSaúde seria ilegal e afrontaria os princípios da boa-fé e confiança, atraindo a aplicação do disposto no art. 73 da Lei 13.019/14;

2. noutro giro, se não cobra ou não cobrou por despesas sem previsão no termo de colaboração ou no plano de trabalho, o argumento tornar-se-ia inútil e inepto.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DIRETORIA JURÍDICA

58. Relevante também notar-se que a jurisprudência colacionada na resposta em tela, em linhas gerais, não guarda relação direta com as parcerias previstas na Lei 13.019/14 ou com glosa em função de prestação de contas incompleta, insuficiente ou falha, reputando-se absolutamente inservível.

IV. DA CONCLUSÃO

59. A Administração glosou recursos destinados à instituição no âmbito do Termo de Colaboração 003/2020 em função de de prestação de contas incompleta, insuficiente e falha, nos termos da Notificação 180/24 e seu anexo, não tendo a OSC em sua resposta apresentado fundamentação idônea, argumentos juridicamente hígidos nem as devidas prestações de contas retificadas.

60. Ademais, a partir da leitura da Notificação 180/24, **percebe-se que a Administração Municipal respeitou o contraditório, dando prazo para que a instituição se manifestasse em relação às falhas observadas em suas prestação de contas**, o que redundou na Resposta à Notificação que instrui o memorando em epígrafe.

61. Quanto à ampla defesa, sua obrigatória observância na esfera administrativa se dá no âmbito do processo sancionador, cuja natureza e objetivos não guardam relação com a mencionada notificação nem com o instituto da glosa, nos termos do capítulo III.E. deste opinativo.

62. **Dessa forma, diferentemente do aludido pela OSC em sua resposta, incabível a ampla defesa diante da glosa de valores em função de serviços cuja prestação não foi devidamente comprovada através de prestações de contas.**

63. Diante do exposto, dos documentos que instruem o memorando e da legislação de regência, **opina-se pela regularidade jurídica das glosas efetivadas, recomendando-se a manutenção das retenções enquanto não apresentadas as prestações de contas nos termos da Notificação 180/24.**

64. No que tange às glosas referentes aos pagamentos à empresa Vincitore Gestão em Saúde, sugere-se a observância do exposto na manifestação proferida pelo Procurador do Município, Dr. Marcelo Maciel Hofmann, em 20/04/2024, constante no memorando 2024019850, cuja conclusão segue abaixo:

"Ressalvado equívoco, a decisão proferida pelo órgão de controle externo impede a realização do pagamento pretendido ao Sr. Juliano Sofia Rocha. Sendo assim, recomenda-se a sua não realização, haja vista as irregularidades apontadas no âmbito da Corte de Contas."



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DIRETORIA JURÍDICA

65. Quanto ao questionamento em relação aos custos indiretos, faz-se remissão ao despacho jurídico juntado aos autos dos processos SEI 24.0.000057952-8 e 24.0.000048790-9, cuja conclusão se deu nos seguintes termos:

(...) o requerimento gira em torno de questões eminentemente contábeis e não jurídicas. Assim, antes de qualquer análise por esta Diretoria seria necessária a devida prestação de contas atualizada, a elaboração de parecer contábil-financeiro por parte de servidor habilitado do Município de Canoas e justificativa fundamentada da fiscalização do Termo de Colaboração em tela, ou do ordenador de despesa (...)

66. Outrossim, considerando-se a recorrência da prestação de contas falha e do expressivo valor glosado ao longo da execução do termo de colaboração em tela, recomenda-se ao órgão demandante a abertura de processo administrativo sancionador visando à aplicação de sanções, nos termos previstos no art. 73 da Lei 13.019/14, **respeitados o contraditório e a ampla defesa**, *in verbis*:

*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) (grifo nosso)*

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**; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) (grifo nosso)*

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



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - DIRETORIA JURÍDICA

§ 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. [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#) (grifo nosso)

§ 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. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#) (grifo nosso)

§ 3º A prescrição será interrompida com a edição de ato administrativo voltado à apuração da infração. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#) (grifo nosso)

67. Por fim, 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.

É o parecer.

Canoas, 21 de novembro de 2024.

João Rafael Dutra Müller
Procurador do Município
Chefe de Unidade de Apoio – Diretoria Jurídica/SMLC
OAB RS 58.768
Matrícula 126031