

PARECER JURÍDICO Nº 010A/2023

Assunto: Projeto de Lei n.º 1883/2023

1. DO RELATÓRIO

Foi encaminhado a este Departamento Jurídico, o Projeto de Lei nº 1.883/2023, de autoria do Poder Executivo Municipal de Cruz Machado-PR, o qual autoriza o Chefe do Poder Executivo Municipal a conceder apoio financeiro através de Termo de Colaboração à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Cruz Machado – APAE, e dá outras providências.

É o relatório, passo a opinar.

2. DA ANÁLISE DO OBJETO

Preliminarmente, cabe considerar que, a análise aqui realizada se volta aos aspectos legais abrangidos no procedimento trazido a exame, não cabendo a este departamento jurídico adentrar nos aspectos técnicos e econômicos e/ou discricionários, tampouco quanto ao juízo de oportunidade e conveniência da celebração do Termo de Colaboração/Fomento.

Posto isso, o presente parecer possui caráter técnico opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.

3. DO MÉRITO

O presente Projeto de Lei tem como objetivo repassar recursos através de Termo de Colaboração/Fomento à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Cruz Machado – APAE, entidade filantrópica sem fins lucrativos.

Na forma do artigo 3º do Projeto de Lei nº 1.883/2023, a Lei terá validade de 01 (um) ano, e, de acordo com o artigo 3º, os valores serão repassados em parcela única, conforme a Lei Municipal nº 1.756/2021, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2022 a 2025.

Conforme o artigo 5º do referido Projeto de Lei, o termo de Colaboração/Fomento se destina a auxiliar a entidade na contratação de profissionais na área de Assistência Social e Psicologia, visando ofertar Escolarização e Atendimento Educacional Especializado para estudantes com necessidades especiais, conforme Plano de Aplicação (Plano de Trabalho) apresentado.

A Constituição Federal, em seu art. 30º, inciso I, prevê a competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local. No mesmo sentido é o entendimento da Lei Orgânica do Município de Cruz Machado, em seu art. 16, inciso I.

O Município deve legislar sobre matérias que envolvam interesse local, conforme ensinamentos do jurista Paulo Régis Rosa da Silva: “devemos entender como matérias de interesse local, isto é, que não extrapolem os limites físicos do Município, devem ser administradas pelo Executivo Municipal”¹.

A iniciativa de processos legislativos na forma e nos casos previstos na Lei Orgânica Municipal compete ao Poder Executivo, de acordo com o art. 77º, III, da referida norma, in verbis:

Art. 77º Ao prefeito compete:

(...)

III - Iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei

¹ SILVA, Paulo Régis Rosa da. Repartição de competências constitucionais em matéria ambiental. Revista do Ministério Público. N. 27. p. 198. Porto Alegre: Nova Fase. 1992.

Para a realização de Termo de Fomento com entidades filantrópicas sem fins lucrativos é necessário um chamamento público, no entanto, a Lei federal nº 13.019/2014 e o Decreto Municipal nº 3.116/2019, preveem que neste caso a Administração Pública pode dispensar a realização de chamamento público, desde que previamente credenciada pelo órgão gestor da respectiva política.

O inciso VI do artigo 30 da Lei Federal nº 13.019/2014 aduz que:

Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização de chamamento público:

(...)

VI - No caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

Neste mesmo sentido, temos o Decreto Municipal sob nº 3.116/2019 que no parágrafo 3º do artigo 9º, traz que:

“§ 3º - O chamamento público poderá ser dispensado ou será considerado inexigível nas hipóteses previstas no art. 30 e art. 31 da Lei Federal nº 13.019, de 2014, mediante decisão fundamentada do Prefeito, ou secretário por ele designado, nos termos de art. 32 da referida Lei”.

No presente caso, há a justificativa para dispensa de chamamento público nº 02/2023 assinado pelo Prefeito Municipal.

No entanto, para formalização do termo de Fomento a organização da sociedade civil deverá preencher os seguintes requisitos, conforme art. 35 da Lei Federal nº 13.019/2014:

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:

I - Realização de chamamento público, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei;

II - Indicação expressa da existência de prévia dotação orçamentária para execução da parceria;

III - demonstração de que os objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto;

IV - Aprovação do plano de trabalho, a ser apresentado nos termos desta Lei;

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

d) da verificação do cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

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

g) da designação do gestor da parceria;

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

VI - Emissão de parecer jurídico do órgão de assessoria ou consultoria jurídica da administração pública acerca da possibilidade de celebração da parceria. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

Conforme redação do *caput* do art. 35 acima transcrito, tais requisitos devem estar *‘integralmente’* presentes no momento da celebração do Termo de Colaboração ou Fomento.

Importa destacar que o presente caso trata-se de hipótese de dispensa de chamamento público conforme já enunciado.

A exigência de prévia dotação orçamentária será cumprida através de repasse de recursos oriundos da Emenda Parlamentar n.º 20220380006/2022, advinda da Programação SIGTV n.º 410680320220001, conforme aprovação do Plano de Aplicação, pelo Conselho Municipal de Assistência Social em sua Resolução n.º 001/2023 para APAE de Cruz Machado – PR, a qual foi reconhecida como sendo de interesse público pela Lei Municipal nº 570/1996.

Quanto ao item III, a “Dispensa de Chamamento Público n.º 02/2023, em seu item 2 “Justificativa da Dispensa Chamamento Público” informa que a APAE:

“2.1. [...] FOI RECONHECIDA DE INTERESSE PÚBLICO, ATRAVÉS DA Lei Municipal n.º 570/1996, e durante os últimos anos prestou atendimento as demandas da Administração Pública Municipal mediante convênios.

[...]

2.6. A Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Cruz Machado, desenvolve atendimento prioritário e especializado, às crianças, adolescentes, jovens e idosos com deficiências intelectuais e múltiplas deficiências, possui atualmente 110 usuários, na faixa etária de 04 meses a 69 anos, residentes em diferentes localidades, sendo o maior índice as pessoas residentes na área rural com localização geográfica distante da sede institucional. Os trabalhos realizados visam garantir o acesso à assistência social, saúde, cultura, ao esporte e ao lazer de crianças, adolescentes, adultos e idosos com deficiência em situação de vulnerabilidade social, fortalecimento vínculos familiares e a participação à vida comunitária, possibilitando um desenvolvimento seguro, saudável e digno ao público atendido e a quem deles necessitar, sem qualquer discriminação.”

Ainda, conforme item 2.5 do referido termo de Dispensa, o projeto apresentado foi considerado apto (aprovado) a realizar a parceria, pois promove o desenvolvimento integral, melhoria da qualidade de vida e reabilitação dos alunos.

Por fim, os itens 6, 7 e 8 do Termo de Dispensa preveem prazo de vigência, nomeação de servidora efetiva para a realização de supervisão, orientação técnica e fiscalização do Termo de Colaboração/Fomento e prestação de contas.

Vale ressaltar, que com a atribuição como membro da comissão ou gestor da parceria não poderá dentro do período dos últimos 05 anos ter relação jurídica com a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Cruz Machado, conforme parágrafos 6º e 7º do art. 35. da Lei Federal:

§ 6º Será impedida de participar como gestor da parceria ou como membro da comissão de monitoramento e avaliação pessoa que, nos últimos 5 (cinco) anos, tenha mantido relação jurídica com, ao menos, 1 (uma) das organizações da sociedade civil partícipes.

§ 7º Configurado o impedimento do § 6º, deverá ser designado gestor ou membro substituto que possua qualificação técnica equivalente à do substituído.

De outro giro, não há documentos probatórios quanto ao cumprimento do inciso V, do art. 35 bem como do art. 22 (requisitos obrigatórios do Plano de Trabalho) da Lei Federal n.º 13.019/2014 o que não inviabiliza o presente Projeto de Lei e sua tramitação tendo em vista que, como dito alhures, tratam-se de requisitos que devem estar presentes no momento da celebração do Termo de Colaboração/Fomento.

Ainda.

Segundo o artigo 17º, da referida norma federal, o Termo de Fomento/Colaboração deve ser adotado pela Administração Pública para consecução de planos de trabalho propostos por organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros.

No caso em espécie, trata-se de repasse de recursos oriundos da Emenda Parlamentar n.º 20220380006/2022, advinda da Programação SIGTV n.º 410680320220001, conforme aprovação do Plano de Aplicação, pelo Conselho Municipal de Assistência Social em sua Resolução n.º 001/2023 para APAE de Cruz Machado – PR, a qual foi reconhecida como sendo de interesse público pela Lei Municipal n.º 570/1996.

A entidade não possui fins lucrativos, possuindo caráter filantrópico, educativo, cultural e social. Assim sendo dever do Município em garantir a todos o pleno exercício dos direitos educacionais e de saúde, não há empecilhos para realização do termo de Fomento/Colaboração para garantia de recursos financeiros para realização das atividades propostas, pois são serviços que não podem sofrer descontinuidade.

Por fim, é necessário para realização do termo de fomento com a APAE de Cruz Machado – PR, a observância da prestação de contas pela associação e a publicidade dos atos, conforme art. 38 da Lei Federal n.º 13.204/2015: “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”.

3.1. TERMO DE COLABORAÇÃO/TERMO DE FOMENTO

O Projeto de Lei n.º 1.883/2023 faz menção a celebração de Termo de Colaboração com a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Cruz Machado – APAE.

A Lei Federal n.º 13.019/2014 assim define o Termo de Colaboração e o Termo de Fomento, conforme redação do art. 2º, inciso VII e VIII, *ipsis literis*:

Art. 2º. *Omissis*

[...]

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).

[...]

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

A diferença entre ambos reside no fato jurídico de qual entidade ou ente público apresente o Plano de Trabalho.

Enquanto no termo de colaboração o Plano de Trabalho é apresentado pelo ente público, no termo de fomento o Plano de Trabalho é apresentado/proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

No caso, em que pese a redação do art. 1º do Projeto de Lei fazer referência a Termo de Colaboração, a Resolução n.º 001/2023 informa, em seus considerandos, que o Plano de Trabalho foi apresentado pela APAE.

Em que pese eventual detalhe não trazer outras consequências jurídicas para as partes, visando a uma melhor técnica legislativa é que se propõe a

alteração da redação do referido projeto de lei para nele substituir a expressão termo de colaboração para termo de fomento.

4. CONCLUSÃO

1. Ante o exposto, após examinados os pontos do Projeto de Lei nº 1.883/2023, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, os atos subsequentes, não há óbices o encaminhamento deste Projeto de Lei, desde que os membros da comissão e o gestor da parceria não se encontrem, nos últimos 05 anos, com ajustes ou qualquer forma de relação jurídica com a Associação de Pais e Amigos Excepcionais de Cruz Machado – APAE, concluindo-se que, do ponto de vista jurídico, até o presente momento, a propositura é legal e está apta para tramitar regularmente perante a Câmara Municipal.

2. Opina-se pela substituição da expressão, no Projeto de Lei, termo de colaboração por termo de fomento.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Cruz Machado, 22 de março de 2023.

ENIO RIBAS JÚNIOR
OAB/PR 33.662
PROCURADOR MUNICIPAL