



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 – Rua XV de Novembro, 386, Sala 201 – CEP 96.570-000 – Caçapava do Sul/RS

PARECER JURÍDICO N. 2145/2023

RECEBIDO  
Em: 15/12/2023  
Setor de parcerias  
*(Assinatura)*

ASSUNTO: PARECER JURÍDICO REFERENCIAL – POSSIBILIDADE DE TERMO DE APOSTILAMENTO AOS TERMOS DE FOMENTO.

ORIGEM: Secretarias de Município de Caçapava do Sul/RS.

**Ementa: CELEBRAÇÃO 1º TERMO DE APOSTILAMENTO. POSSIBILIDADE DE FORMALIZAÇÃO. TERMO DE FOMENTO RECURSOS EMENDAS IMPOSITIVAS. PRORROGAÇÃO DE OFÍCIO. AUSÊNCIA DE REPASSE DE RECURSOS FINANCEIROS ÀS ENTIDADES.**

## 1 – RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica solicitada por intermédio de diversos Memorandos e/ou Ofícios, acerca da possibilidade de formalização de Termo Aditivo aos Contratos de Fomento, formalizados mediante repasse recurso de emendas impositivas de vereador ao orçamento ou por meio de Chamamento Público com recurso livre das Secretarias.

Deixamos de relatar os processos, caso a caso, ante o caráter referencial da manifestação, com análise da matéria apenas em tese.

Passa-se ao opinativo.

## 2 – FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primeiramente, destaca-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos exclusivamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, inclusive quanto ao detalhamento do objeto do ajuste, suas características, requisitos e especificações.

No âmbito da Administração Municipal, o Parecer Referencial não está disciplinada na Legislação, no entanto, seguindo o Manual da Advocacia-Geral da União (AGU) que traz a Orientação Normativa nº 55, que possibilita a figura da Manifestação Jurídica Referencial:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 – Rua XV de Novembro, 386, Sala 201 – CEP 96.570-000 – Caçapava do Sul/RS

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 MAIO DE 2014 O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993: I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação. II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos. Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014 LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS RETIFICAÇÃO Na Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014, publicada no Diário Oficial da União nº 98, de 26 de maio de 2014, Seção 1, pág. 29, onde se lê: "Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014 ...", leia-se: "Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014..."

Igualmente, o Egrégio Tribunal de Contas aprova a adoção de tal tipo de parecer, opinando, inclusive, pela viabilidade da utilização de manifestações jurídicas referenciais, desde que envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos e que abranjam todas as questões jurídicas pertinentes.

Nessa mesma seara, a Advocacia-Geral da União publicou a Portaria nº 5, de 5 de janeiro de 2021, que dispõe sobre a manifestação acerca de parcerias entre a administração pública federal e organizações da sociedade civil de que cuida a Lei nº 13.019/2014, estabelecendo o seguinte:

[...]

Art. 4º A análise individualizada sobre a juridicidade da celebração de parceria ou de termo aditivo será dispensada:

I – quando houver parecer jurídico que tenha aprovado minuta-padrão aplicável ao caso concreto. (grifo nosso)

A importância prática da medida reside no fato de uma vez elaborada a citada manifestação referencial, os processos administrativos que versarem sobre matérias jurídicas idênticas às enfrentadas no parecer referencial estarão dispensados de análise individualizada pela Consultoria Jurídica. E tais casos, basta, unicamente, que o administrador ates-



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 – Rua XV de Novembro, 386, Sala 201 – CEP 96.570-000 – Caçapava do Sul/RS

te, expressamente, que o caso concreto se amolda, perfeitamente, aos termos da manifestação referencial adotada.

Assim, diante das orientações supra descritas, os requisitos para atuação jurídica para a adoção de parecer referencial justifica-se e legitima-se na situação em que (i) o volume de processos em tais matérias – idênticas e recorrentes – justificadamente, impactar a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e (ii) quando a atividade jurídica a cargo do órgão de consultoria restringir-se à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Por fim, a presente manifestação aplica-se exclusivamente aos casos de prorrogação de prazo de vigência de Termos de Fomento, sendo vedadas interpretações extensivas de qualquer natureza.

### 2.1. Da Prorrogação do prazo de vigência dos termos de fomentos e do procedimento a ser adotado.

A lei nº 13.019/2014 estabelece em seu artigo 42, inciso VI, que as parcerias formalizadas entre a Administração Pública e OSC mediante a celebração de Termo de Fomento devem estipular prazos correspondentes ao tempo necessário para a execução integral do objeto da parceria.

Todavia, esses prazos são passíveis de prorrogação, desde que sejam devidamente justificados nos moldes dos art. 55, 57 e seus parágrafos únicos, *in verbis*:

Art. 55. A vigência da parceria poderá ser alterada mediante solicitação da organização da sociedade civil, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada à administração pública em, no mínimo, trinta dias antes do termo inicialmente previsto. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

Parágrafo único. A prorrogação de ofício da vigência do termo de colaboração ou de fomento deve ser feita pela administração pública quando ela der causa a atraso na liberação de recursos financeiros, limitada ao exato período do atraso verificado. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

No âmbito Municipal, cita-se os artigos 4º e 5º do Decreto Municipal nº 4.258/2019, os quais regulamentam a formalização de termos aditivos nas parcerias no âmbito do Município:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 – Rua XV de Novembro, 386, Sala 201 – CEP 96.570-000 – Caçapava do Sul/RS

Art. 4º. A prorrogação de ofício da vigência da parceria deve ser feita pela administração pública quando ela der causa ao atraso na liberação de recursos financeiros, limitada ao exato período do atraso verificado.

[...]

Art. 5º. A administração pública municipal poderá autorizar ou propor a alteração do termo de fomento ou de colaboração ou do plano de trabalho, após, respectivamente, análise do gestor da parceria vigente, mediante solicitação fundamentada da organização da sociedade ou sua anuência, desde que não haja alteração de seu objeto, da seguinte forma:

I – por termo aditivo à parceria para:

- a) ampliação de até trinta por cento do valor global;
- b) redução do valor global, sem limitação de montante;
- c) prorrogação da vigência, observados os limites máximo de 5 (cinco) anos;
- d) alteração da destinação dos bens remanescentes; ou

II – por certidão de apostilamento, nas demais hipóteses de alteração, tais como:

[...]

§ 1º Sem prejuízo das alterações previstas no caput, a parceria deverá ser alterada por certidão de apostilamento, independentemente de anuência da organização da sociedade civil, para:

I – prorrogação da vigência, antes de seu término, quando o órgão ou a entidade da administração pública Municipal tiver dado causa ao atraso na liberação de recursos financeiros, ficando a prorrogação limitada ao exato período do atraso verificado.

Com o advento da Lei nº 13.019/2014, que uniformizou os instrumentos para a efetivação das parcerias, o legislador inovou também ao implementar a gestão pública democrática e a participação popular, a partir da instituição do “Procedimento de Manifestação de Interesse Social” (artigo 18 a 21 da Lei 13.019/2014). Tal instrumento permite às organizações da sociedade civil, aos movimentos sociais e aos cidadãos apresentarem “(...) propostas ao poder público para que avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria ou no caso de emendas impositivas a dispensa deste” (art. 29).

Ressalta-se, ademais, que para a legalidade das parcerias formadas à luz da Lei nº 13.019/2014, deverá haver um plano de trabalho, no qual conste a descrição das atividades ou os projetos serem executados pela organização da sociedade civil e pela Administração Pública em regime de mútua colaboração.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 – Rua XV de Novembro, 386, Sala 201 – CEP 96.570-000 – Caçapava do Sul/RS

Da leitura dos artigos dispostos acima, extrai-se que a Lei nº 13.019/2014 admite a prorrogação do Termo de Fomento (objeto do questionamento das Consulentes), desde que observadas as hipóteses expressamente previstas no mesmo para tanto, ressaltando-se que a vigência e os casos de dilação de prazo são cláusulas essenciais do Termo de Parceria.

Da análise do expediente trazido a essa Casa jurídica, a Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, sobre as razões que ensejam a pretendida prorrogação, justifica a medida em face do Executivo Municipal não ter alcançado em tempo hábil o repasse dos recursos às entidades, de forma a impossibilitar as entidades parceiras de desenvolverem as atividades previstas no plano de trabalho e conseqüentemente avençadas no Termo de Fomento.

Ademais, as Secretarias de Município trazem à luz que os referidos Termos de Fomento foram formatados com recursos destinados por meio de Emenda Parlamentar Impositiva.

Importante destacar que os recursos destinados às entidades sem fins lucrativos, por meio de Emenda Parlamentar é de execução obrigatória. Nos termos dos §§11 e 12 do art. 166, da Constituição Federal e diante da não satisfação de norma Constitucional, o Tribunal de Contas tende a emitir parecer desfavorável à conta anual do Prefeito. Por seu turno, § 16, do artigo 166, da CF, possibilita que a metade (50%) das emendas impositivas pode ser inscrita em Restos a Pagar:

Art. 166. [...] § 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. (Grifo nosso.)

Temos que a alteração dos ajustes firmados pelo Poder Público tem como fundamento e limite a existência de interesse público. Vale frisar que o interesse público não é só o fundamento da alterabilidade nos termos de colaboração/fomento, como também define o seu real limite. É exatamente em nome dessa alterabilidade que a Administração, buscando sempre a realização do interesse público, poderá promover alterações dentro dos limites estabelecidos na legislação em vigor.

No entender dessa Consultoria Jurídica, os procedimentos ou simples comportamentos levados a efeito pelo poder público, como é o caso de “habilitar” as Entidades para receber os repasses das Emendas, que certamente preencheram todos os requisitos da Lei nº 13.019/14, pois estão com Termo de Fomento assinado e vigente, porém sem que tenha havido repasse dos recursos, gera um estado de insegurança no administrado, fere o



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 – Rua XV de Novembro, 386, Sala 201 – CEP 96.570-000 – Caçapava do Sul/RS

princípio da proteção da confiança legítima, que busca a estabilidade, a previsibilidade e a calculabilidade dos atos do Poder Público.

Assim, quanto aos Termos de Fomentos firmados pela Administração com diversas Entidades, estando estes vigentes, sem que tenha sido repassado os recursos destinados pelas Emendas dos Edis, OPINO que devem ser prorrogados de ofício pelo prazo necessário a consecução dos objetivos propostos no Plano de Trabalho original, o qual foi aprovado por Parecer Técnico e cuja legalidade aferida pela Procuradoria Jurídica.

Por fim, é imperioso ressaltar que, no âmbito das relações jurídicas estabelecidas com base na Lei das Parcerias, o foco não está na relação de interesses contrapostos, que visam atingir uma finalidade diversa. Ao contrário, o cerne das parcerias consiste na própria atividade de interesse público, ou seja, a política pública que se pretende executar, de maneira que seja realizada da melhor forma possível sem interrupção ou prejuízo aos administrados.

### 3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, em face dos fundamentos de fato e de direito apresentado, OPINA-SE, sob a ótica estritamente jurídica, pela POSSIBILIDADE de celebração de Termo de Apostilamento, com prorrogação de ofício pela Administração, aos Termos de Fomento vigentes pelo prazo necessário a consecução dos objetivos propostos no Plano de Trabalho original e que os recursos das Emendas Impositivas aprovadas e não executadas sejam lançadas em Restos a Pagar, nos termos do § 16, do artigo 166, da Constituição Federal.

É o parecer.

À consideração superior.

Caçapava do Sul/RS, 13 de dezembro de 2023.

  
Sônia Maria Pires Behrens  
ADVOGADA – PGM  
OAB/RS 62.387

  
DE ACORDO  
Em 15/12/23