



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

CNPJ 88.142.302/0001-45 Fone 55 3281 2351 – Rua XV de Novembro, 438 - CEP 96.570-000 – Caçapava do Sul

**PARECER JURÍDICO N. 2079/2023**

Gabinete do Prefeito  
Protocolo Nº 1531  
Em 25/10/23  
*fernanda*

**COPIA**

Ementa: EDITAL Nº 3418/2023. INEXIGIBILIDADE DE CHAMAMENTO PÚBLICO. TERMO DE PARCERIA COM A ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS – APAE. ÚNICA ENTIDADE DESTA NATUREZA NO MUNICÍPIO. REPASSE DE RECURSO POR EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS. TERMO DE FOMENTO POSSIBILIDADE COM RESSALVAS. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS CONTIDOS NOS ART. 29, 31, III e 32 DA LEI Nº 13.019/2014.

INTERESSADO: SMAS/ Setor de Parcerias da Lei nº 13.019/2014.

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica acerca da possibilidade de ser declarada a inexigibilidade do chamamento público para que o Município firme termo de fomento com a Associação Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE de Caçapava do Sul/RS, em vista da legislação vigente nos termos da Lei nº 13.019/2014, conforme Edital de nº 3418/2023, que almeja o *repasse de recursos públicos, no montante de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), através de emenda parlamentar impositiva nº 28/2022 e emenda de bancada nº 84/2022*, tendo em vista os planos de trabalho e demais documentos apresentados.

É o relatório.  
Passa-se ao opinativo.

II – FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Destaca-se, de início, que para a celebração e a formalização de termo de fomento pela Administração Pública, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, isonomia, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e eficiência, conforme determina o artigo 37 da Constituição Federal e o artigo 2º, inciso XII da Lei 13.019/14.

No caso em análise, a Associação Pais e Amigos dos Excepcionais de Caçapava do Sul é uma Organização da Sociedade civil sem fins lucrativos, formada por um grupo de profissionais que prestam atendimento às pessoas com deficiência, realizando uma série de atividades de natureza recreativa, educacional e na área da saúde, visando o atendimento, o acompanhamento e a melhoria da qualidade de vida dessas pessoas.



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

CNPJ 88.142.302/0001-45 Fone 55 3281 2351 – Rua XV de Novembro, 438 - CEP 96 570-000 – Caçapava do Sul

A Lei n.º 13.019/14 regulamenta as parcerias celebradas entre o Poder Público e as entidades privadas sem fins lucrativos, denominadas Organizações da Sociedade Civil, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

Assim, a legislação estabelece normas gerais para as parcerias entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e vem para suprir as regras que se mostraram insuficientes para disciplinar as parcerias entre o poder público e as organizações da sociedade civil, bem como privilegia o planejamento e a transparência da ação pública, assim como a prestação de contas.

As parcerias voluntárias previstas na Lei nº 13.019/14, em regra, exigem a realização de Chamamento Público para a sua formalização, ou, então, o procedimento de dispensa ou inexigibilidade para tanto.

Como as parcerias com as Organizações da Sociedade Civil atualmente contam com regulamentação específica, oportuno transcrever o artigo da Lei Federal nº 13.019/2014 que regulamenta os casos de inexigibilidade do chamamento público:

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

[...]

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. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

Assim, trata-se a APAE de entidade singular no âmbito do Município o que caracteriza a inviabilidade de competição, dado que não há outra entidade da sociedade civil com igual propósito, não havendo, assim, justificativa para que o Poder Executivo abra chamamento público.

Não obstante o permissivo acima exposto, o caso em tela trata-se de termo de fomento com recursos de emenda parlamentar impositiva, enquadrando-se na hipótese de dispensa prevista no art. 29, da Lei 13.019/2014:



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

CNPJ 88.142.302/0001-45 Fone 55 3281 2351 – Rua XV de Novembro, 438 - CEP 96.570-000 – Caçapava do Sul

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.

Ainda, cabe destacar que a inexigibilidade de chamamento público não exclui a necessária observância dos demais requisitos previstos na Lei Federal nº 13.019/2014 e do Decreto Executivo nº 3807/2017 – que institui o Manual das Parcerias Voluntárias no âmbito do Município.

Destarte, os Pareceres Técnico, fls. 107 a 110, é favorável com ressalvas, as quais foram apontadas pela Comissão de Seleção da Secretaria da Assistência Social. No entanto, ao chegar o processo a essa Assessoria Jurídica, os documentos faltantes já estavam acostados aos autos. (fls. 111 a 151).

Entretanto, com a devida vênia ao *expert* Técnico, essa Consultoria Jurídica expressa sua discordância com o Parecer Técnico, no que se refere ao desembolso do Ente Público se dar em uma única parcela.

Pois bem.

As parcerias com as OSCS, além de outras determinações da lei, devem obediência aos objetivos propostos pela entidade e as metas a serem atingidas, com cronograma definido e aprovado pela Comissão e chancelados pelos Pareceristas Técnico e Jurídico. Dito isto, entende essa Assessoria Jurídica, que como consequência lógica de metas já pré-determinadas pelo Plano de Trabalho, que o desembolso do Ente público somente pode se dar se cumpridas as metas do cronograma, ou seja, em 4 (quatro) parcelas. Caso contrário, sequer necessitaria de cronograma.

Ainda, esclarece-se que o trâmite interno do processo do Edital nº 3418/2023, do lançamento do Edital até a viabilidade dos exames Técnico e Jurídico, decorreu significativo lapso temporal, que fez com que o cronograma de trabalho inicialmente previsto para início em setembro de 2023 não se concretizasse.

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 preenchem todos os requisitos da Lei nº 13.019/14, sem que tenha havido repasse dos recursos, gera um estado de insegurança no administrado, fere o princípio da proteção da confiança legítima, que busca a estabilidade, a previsibilidade e a calculabilidade dos atos do Poder Público.



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

CNPJ 88.142.302/0001-45 Fone 55 3281 2351 – Rua XV de Novembro, 438 - CEP 96.570-000 – Caçapava do Sul

Desta feita, é medida que se impõe a atualização do cronograma de trabalho no que se refere à data de início do projeto para o mês de outubro/2023 a janeiro/2024, devido à morosidade no trâmite do processo do referido Edital, mantendo-se, obviamente, o objeto da proposta intocável, nos termos do art. 57, da Lei nº 13.019/2014.

Art. 57. O plano de trabalho da parceria poderá ser revisto para alteração de valores ou de metas, mediante termo aditivo ou por apostila ao plano de trabalho original.

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.

Embora a regra geral seja a de que as despesas devam ser empenhadas, liquidadas e pagas no mesmo exercício, continuam válidas as exceções a esse regramento, como o regime de restos a pagar; pois, as despesas empenhadas em um exercício podem ser liquidadas e pagas em outro exercício, por meio da inscrição em restos a pagar, consoante art. 36 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Recordando o art. 36, da Lei Federal nº 4.320/64, "*consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas*". Ainda, o art. 58 da Lei referida define que o "*empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição*".

Explicando os restos a pagar, o professor Harrison Leite ensina que:

Aqui volta à tona o entendimento dos estágios da despesa, visto que o art. 36 da Lei n.º 4.320/64 distingue as despesas processadas das não processadas, sendo o empenho o critério de diferenciação entre elas. Despesas processadas são aquelas cujo empenho é executado e liquidado, estando prontas para pagamento. As despesas não processadas, por sua vez, são aquelas em que os empenhos dos contratos e/ou dos convênios estão em plena execução, mas, por não estarem liquidadas, ainda não existe direito líquido e certo do credor. Os valores inscritos em restos a pagar deverão ser pagos durante o exercício financeiro subsequente, ou seja, até 31 de dezembro do ano seguinte à realização do empenho. Se não forem pagos, os saldos remanescentes serão automaticamente cancelados, uma vez que é vedada a reinscrição de empenhos em restos a pagar. (Leite, Harrison. *Manual de Direito Financeiro* - 5. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: Juspodvim, 2016. p. 283).



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

CNPJ 88.142.302/0001-45 Fone 55 3281 2351 – Rua XV de Novembro, 438 - CEP 96.570-000 – Caçapava do Sul

A dificuldade na execução das emendas impositivas não ocorre apenas neste Município, em pesquisa realizada junto ao TCU, pode-se constatar um grande volume de despesas inscritas em restos a pagar (RP), despesas empenhadas, mas que não foram liquidadas no dentro exercício financeiro.

O exposto acima, é o que se depreende do excerto do Acórdão nº 2.704/2019 do Tribunal de Contas da União, nos autos do TC-018.272/2018-5, que trata de auditoria acerca das emendas parlamentares individuais ao Projeto de Lei Orçamentária da União:

43. Ao longo do tempo de vigência do orçamento impositivo não se empenhou toda a dotação prevista, ou seja, não se alcançou o limite mínimo de execução orçamentária e financeira imposto no art. 166, § 11, da Constituição Federal.

44. Destarte, o volume dessas despesas inscritas em restos a pagar (RP) tem sido elevado ao longo dos anos, conforme é possível observar no gráfico a seguir. Observa-se que o valores inscritos em restos a pagar não processados - que correspondem aquelas despesas que foram empenhadas, mas não foram liquidadas - foram superiores a 70% dos valores empenhados durante os quatro anos de execução das emendas.

45. O volume de despesas inscritas em restos a pagar não processados é reflexo da dificuldade de execução das emendas dentro do exercício de sua aprovação. As razões para isso serão avaliadas com maiores detalhes ao longo do trabalho.

46. Conforme será tratado, até chegar na fase de empenho, e posterior pagamento, as emendas propostas pelos parlamentares e aprovadas no Congresso Nacional precisam passar por um processo de autorização e adequação nos ministérios responsáveis pelas políticas as quais se referem.

47. Em muitos casos, essas emendas precisam passar por ajustes, para que sejam sanadas impropriedade de ordem técnica e para que se adequem às diretrizes e regras das políticas públicas de cada área de atuação do governo. Com esse processo, muitas emendas acabam sendo liberadas para execução apenas no segundo semestre do exercício, o que resulta em tempo insuficiente para que sejam percorridas todas as etapas de execução até o efetivo pagamento.

48. Dessa forma, significativa parte dos pagamentos ocorrem na forma de restos a pagar, resultando em maiores valores inscritos do que pagamentos relativos ao exercício.

---

### III. CONCLUSÃO

---

Ante o exposto, em face dos fundamentos de fato e de direito apresentados, OPINA-SE, sob a ótica estritamente jurídica, pela possibilidade de ser declarada a inexigibilidade do chamamento público, Edital nº 3418/2023, no entanto, o Termo de Fomento com a ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS – APAE somente poderá ser firmado com as ressalvas apontadas no Parecer Jurídico, consubstanciada pela



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

CNPJ 88.142.302/0001-45 Fone 55 3281 2351 – Rua XV de Novembro, 438 - CEP 96.570-000 – Caçapava do Sul


apresentação de novo cronograma de trabalho e que o desembolso do Ente Público, na forma do Plano de Trabalho, se dê em 4 (quatro) parcelas.

Por fim, ressalta-se que o presente arrazoado tem caráter meramente opinativo, não vinculando o administrador em sua decisão.

Caçapava do Sul/RS, 19 de outubro de 2023.

É o parecer.

À consideração superior.

  
Sônia Maria Pires Behrens  
ADVOGADA – PGM  
OAB/RS 62.387

DE ACORDO  
23 / 10 / 23  
