GABINETE DO PREFEITO
PROTOCOLO Nº 432
DATA: 23 / 06 / 25
Assinatura

PARECER JURÍDICO Nº 2.565, DE 19 DE JUNHO DE 2025.

Formalização de Parceria através de Termo de Fomento entre o Município de Caçapava do Sul e a Comunidade de Aprendizagem Escola da Floresta. Entidade do Terceiro Setor. Recursos oriundos de Emendas Impositivas. Análise ao Edital de Inexigibilidade de Chamamento Público nº 3.831/2025. Secretaria de Educação, Esportes e Lazer – SMEEL. Lei nº 13.019/2014. Decretos Municipais nº 3.807/2017 e 5.780/2025. **Parecer favorável.**

I. DO RELATÓRIO

Trata-se na espécie, de processo administrativo protocolado através da plataforma digital de gestão de processos (1Doc), mediante o Memorando nº 2.822/2025, que visa a formalização de parceria através de termo de fomento entre o Município de Caçapava do Sul e a Comunidade de Aprendizagem Escola da Floresta, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 48.988.388/0001-07, com sede na Dagoberto Barcellos, 540, Bairro Floresta, na cidade de Caçapava do Sul.

O objeto dessa parceria é o repasse de recursos financeiros provenientes de Emendas Impositivas à Lei Orçamentária Anual – LOA 2025, visando apoiar a formação de educadores na perspectiva da alfabetização humanizada e da educação para a autonomia. Foram destinados R$ 10.000,00 (dez mil reais) por meio de Emenda Impositiva Individual nº 75/2024, de autoria da ex-Vereadora, Sra. Gabriela Machado Rodrigues, além de R$ 20.000,00 (vinte mil reais), oriundos da Emenda Impositiva de Bancada nº 56/2024, do Partido dos Trabalhadores – PT. Assim, o total de recursos destinados através de Emenda Parlamentar soma o montante de R$ 30.000,00 (trinta mil reais).

O presente feito foi instruído com os seguintes documentos, dentre outros: (i) manifestação de interesse social quanto a Emenda Impositiva de Bancada nº 56/2024; (ii) manifestação de interesse social quanto a Emenda Impositiva Individual nº 75/2024 (ambas com

anexo das Emendas Impositivas); (iii) comprovante de publicação do edital nº 3.831/2025, publicado em 21/05/2025, com abertura em 06/06/2025, na modalidade de inexigibilidade de chamamento público, com apresentação de documentos, de modo a divulgar todas as informações relevantes sobre ele; (iv) extrato da justificativa do edital nº 3.831/2025; (v) edital de inexigibilidade de chamamento público nº 3.831/2025; (vi) homologação do edital pelo Prefeito Municipal; (vii) planos de trabalho; (viii) propostas de orçamento de comunicação não violenta e de formação pedagógica autônoma; (ix) certidões; (x) atas; (xi) estatuto social; (xii) declarações; (xiii) atestados de competência e capacidade técnica com documentos comprovatórios; (xiv) portarias; (xv) ata da Comissão de Seleção Especial, com análise dos requisitos e elaboração, indicando incoerências a ambas as Emendas Parlamentares, sendo devidamente regularizadas através da apresentação de novos planos de trabalho (pp. 117-130); (xvi) parecer técnico.

É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

II. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

Consigne-se que a presente análise considerará, tão somente, os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Procuradoria-Geral, 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.

Ademais, a análise realizada por esta Procuradoria Jurídica tem como fundamento as informações prestadas e a documentação encaminhada pelos órgãos competentes e especializados da Administração Pública. Destarte, as informações fornecidas revestem-se de caráter técnico e verossímil, uma vez que não se impõe o dever, os meios ou mesmo a legitimidade para instaurar investigações visando aferir a correção, conveniência e oportunidade dos atos administrativos.

Nesse sentido, o entendimento do STF é claro, tendo já manifestado sua posição a respeito, nos próprios termos:

> *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, técnico/jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex ofício 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-i - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello - STF.)*

Desta feita, verifica-se que a atividade da Procuradora-Geral que ao final subscreve, limita-se à análise da compatibilidade jurídica da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta Procuradoria Jurídica, 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.

II. DA ANÁLISE JURÍDICA

Com base nos ditames do ordenamento jurídico brasileiro, especificamente no que concerne ao Direito Público, cumpre destacar que para a celebração e a formalização de Termo de Fomento pela Administração Pública, todos os procedimentos devem observar os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, isonomia, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e eficiência, conforme preceitua o artigo 37 da Constituição Federal e o artigo 2º, inciso XII da Lei 13.019/2014.

A Lei nº 13.019/2014 regulamenta as parcerias celebradas entre o Poder Público e as entidades privadas sem fins lucrativos, denominadas Organizações da Sociedade Civil - OSC, 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 So-

ciedade Civil, bem como privilegia o planejamento e a transparência da ação pública, assim como a prestação de contas.

Ao analisar o caso em questão, observa-se, em primeiro lugar, **que o interesse público** está devidamente demonstrado nos autos do processo em exame, evidenciando a existência de identidade e reciprocidade de interesses entre as partes envolvidas na realização da cooperação mútua.

A parceria entre o Município de Caçapava do Sul e a Comunidade de Aprendizagem Escola da Floresta visa à transferência de recursos financeiros provenientes de Emenda Impositiva Parlamentar. O objetivo desse repasse é implementar práticas pedagógicas que contribuam para a melhoria do processo de ensino e aprendizagem, utilizando metodologias inovadoras. A Organização da Sociedade Civil (OSC) apresenta a proposta intitulada "Comunicação Não Violenta na Escola", que tem como meta promover a cultura de paz e a empatia no ambiente escolar. Isso será realizado por meio da implementação da Comunicação Não Violenta (CNV) junto à comunidade da Escola Municipal de Educação Básica Professora Eliana Bassi de Melo.

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; (...)*

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

O inciso III do artigo 2º da Lei nº 13.019/14 considera parceria o conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. O conceito de termo de fomento, por outro lado, é trazido pelo inciso VIII, o qual diz o seguinte:

> *Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se: (...) VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros; (...)*

Considerando a definição trazida pelo dispositivo transcrito, tem-se que termo de fomento é o instituto adequado ao caso em tela. Isso porque a pretensão consiste no repasse de verba indicada em Emenda Parlamentar, a qual deve ser utilizada para a implementação de práticas pedagógicas que contribuam para a melhoria do processo de ensino e aprendizagem, utilizando metodologias inovadoras, com a proposta intitulada "Comunicação Não Violenta na Escola", que tem como meta promover a cultura de paz e a empatia no ambiente escolar, junto à comunidade da Escola Municipal de Educação Básica Professora Eliana Bassi de Melo. Percebe-se que a proposta tem como finalidade aumentar a qualidade do atendimento à população.

As parcerias voluntárias previstas na Lei nº 13.019/2014, em regra, exigem a realização de Chamamento Público para a sua formalização, ou, então, o procedimento de dispensa ou inexigibilidade para tanto.

Dada a regulamentação específica das parcerias com as Organizações da Sociedade Civil, é importante destacar que a Lei das Parcerias **estabelece os casos em que o chamamento público pode ser considerado inexigível**.

O chamamento público será considerado inexigível quando houver inviabilidade de competição. Essa disposição está claramente delineada no artigo 31 da Lei nº 13.019/14, vejamos:

> *Art. 31 Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando: I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos; 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 13.024, de 2015).*

Em relação as hipóteses envolvem a transferência de recursos previstos em Emendas Parlamentares, o artigo 29 da legislação, ora em análise, estabelece o seguinte:

> *Art. 29 Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam **recursos decorrentes de emendas parlamentares** às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei.*

Como mencionado anteriormente, existem Emendas Impositivas, tanto Individual como de Bancada, que, somadas, totalizam o valor de R$ 30.000,00 (trinta mil reais) destinados à Comunidade de Aprendizagem Escola da Floresta, o que torna necessária a elaboração de termo de fomento. Contudo, em virtude dos artigos 29 e 31, II, da Lei nº 13.019/14, a realização de chamamento público é considerada inexigível.

Registra-se, ainda, que é aplicável ao presente caso o artigo 56-A da Lei Orgânica Municipal, que institui o Orçamento Impositivo, sendo que este estabelece que, como regra, é obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída por Emendas Impositivas Individuais e de Bancadas do Legislativo Municipal na Lei Orçamentária Anual (LOA).

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

> *Art. 33 Para celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)*
> *I - objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social;*
> *III - que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta Lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)*
> *IV - escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) (...)*
> *V - possuir: (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)*
> *a) no mínimo, um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)*
> *b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)*
> *c) instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)*

> *Art. 34 Para celebração das parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:*
> *II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;*
> *III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa,*

> *certidão simplificada emitida por junta comercial; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)*
> *V - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;*
> *VI - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;*
> *VII - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)*

Percebe-se que foram atendidos os requisitos constantes nos artigos transcritos. Observa-se que o Estatuto Social atende às exigências legais, tendo sido apresentados os documentos exigidos pela Lei nº 13.019/14. Além disso, foi observado o que consta no artigo 35, como se passa a expor:

> *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: (...)*
> *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)*

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

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: I - a descrição do objeto pactuado; II - as obrigações das partes; III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação; VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei; IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei; X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51; XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias; XVII - a indicação do foro para dirimir as 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 organiza-

> *ção 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.*

Constata-se, ao analisar o Edital nº 3.831/2025 (pp. 28-31), que foram observados os requisitos legais aplicáveis. Além disso, há Parecer Favorável (pp. 133-135) ao Plano de Trabalho da Emenda Impositiva de Bancada nº 56/2024, bem como Parecer Favorável ao Plano de Trabalho da Emenda Impositiva Individual nº 75/2024 (pp. 136-138), indicando que ambos foram elaborados em conformidade com o que estabelece o artigo 22 da Lei nº 13.019/14.

De maneira geral, no que diz respeito ao estatuto, ata de eleição, lista de dirigentes, declarações e certidões negativas, todos os documentos estão em conformidade com a legislação. Contudo, é importante ressaltar que as certidões com validade expirada deverão ser renovadas no momento da assinatura do Termo de Fomento.

Ademais, os documentos correlatos necessários para habilitação e participação atendem às exigências da legislação pertinente e aos requisitos estabelecidos no Decreto Municipal nº 3.807/2017. O procedimento aplicado no Edital nº 3.831/2025 respeitou integralmente as disposições da Lei nº 13.019/2014, tanto em sua fase interna quanto na fase externa.

É fundamental destacar a importância de observar todos os requisitos estabelecidos na Lei Federal nº 13.019/2014 e no Decreto Executivo nº 3.807/2017, que institui o Manual das Parcerias Voluntárias no âmbito do Município, incluindo as disposições contidas no art. 32, § 4º, da referida Lei Federal.

Por fim, ressalta-se que, conforme o artigo 38 da Lei nº 13.019/14, o Termo de Fomento só produzirá efeitos jurídicos após a publicação do respectivo extrato no meio oficial competente.

Diante disso, esta Procuradoria Jurídica não identifica nenhum impedimento para a homologação do certame e a formalização do Termo de Fomento.

III. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, e considerando os limites da análise jurídica, excluindo os aspectos técnicos, pode-se afirmar que o instrumento apresenta-se formalmente adequado em relação aos seus aspectos jurídicos. Assim, opina-se pela viabilidade jurídica de declarar a Inexigibilidade do Chamamento Público, permitindo a formalização de parceria por meio de Termo de Fomento entre o Município de Caçapava do Sul e a Comunidade de Aprendizagem Escola da Floresta, para o repasse de recursos provenientes de Emendas Impositivas, totalizando R$ 30.000,00 (trinta mil reais), por intermédio da Secretaria de Educação, Esportes e Lazer.

Por fim, ressalta-se que as considerações apresentadas têm caráter meramente opinativo e não vinculam o administrador em sua decisão.

É o Parecer. À Consideração Superior.

Caçapava do Sul/RS, 19 de junho de 2025.

Procuradoria-Geral do Município
Daniele dos Anjos
Procuradora-Geral
OAB/RS nº 120.178

Daniele dos Anjos
Procuradora-Geral do Município

DE ACORDO
23/06/2025

MARCELO C. SPODE
Prefeito Municipal
Caçapava do Sul/RS