

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 1/13

PARECER JURÍDICO Nº 6101-2020

Processo n.º: **26/2020-COMPRAS.GOV-SEDETEC**

Órgão: **SEDETEC**

Tema: **Parcerias - Organizações da Sociedade Civil**

Assunto: Minuta de Chamamento Público - Lei nº 13.019/2014

Interessado: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia - SEDETEC

Conclusão: Pela possibilidade do chamamento público como primeira etapa da parceria e após atendimento das recomendações. Segunda etapa depende de parecer específico para formalização de parceria.

Destino: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia - SEDETEC

ADMINISTRATIVO. CHAMAMENTO PÚBLICO COM BASE NA LEI Nº 13.019/2014. SELEÇÃO DE ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL - OSC. DECRETO ESTADUAL Nº 30.874 DE 19.10.2017. PELA OBRIGATORIEDADE E POSSIBILIDADE DO CHAMAMENTO PÚBLICO. TERMO DE COLABORAÇÃO DEPENDE DE PARECER JURÍDICO ESPECÍFICO PARA CADA ENTIDADE, APÓS SELEÇÃO. PARECER ORIENTADOR RESTRITO E CONDICIONADO AO ATENDIMENTO PRÉVIO DAS RECOMENDAÇÕES AQUI LANÇADAS.

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 2/13

I - RELATÓRIO.

Trata-se, no caso vertente, de minuta de Chamamento Público visando selecionar Organizações da Sociedade Civil - OSC, interessadas em firmar Termo de Colaboração com o Estado de Sergipe (SEDETEC), para desenvolvimento de tecnologia social na área de robótica e educação, conforme anexo II - Edital de Chamamento Público, com transferência de recursos e com base na Lei nº 13.019/2014.

Neste processo foi solicitada diligência para que a Secretaria informasse se pretendia contratação de consultoria jurídica ou chamamento público para futura celebração de parceria com Organização da Sociedade Civil - OSC, com amparo na Lei 13.019/2014, inclusive; em caso de chamamento público deverá enviá-lo em forma de edital, após atender o Decreto Estadual 30.874/2017, valor e requisitos mínimos do artigo 40 da Lei 13.019/2014.

Em resposta o gestor da SEDETEC informa que não se trata de contratação de consultoria jurídica; que se trata de chamamento público para celebração de termo de colaboração, que "não envolve a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial" e que os requisitos do artigo 24 da Lei 13.019/2014 encontram-se atendidos.

Convém esclarecer que formalização de parceria com OSC é por etapas. Primeiro, chamamento público; segundo, termo de colaboração ou de fomento. A questão do envolvimento de comodato, doação de bens ou compartilhamento de recurso patrimonial é direcionado ao acordo de cooperação, exclusivamente, o que não é o caso dos autos. Ademais, mesmo de fosse recurso de emenda parlamentar, o próprio TCU decidiu que se trata de transferência voluntária, implicando na recomendação para que se proceda o chamamento público, mas poderá o gestor dispensar após justificativa, querendo.

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 3/13

Pois bem, ratifico o que foi solicitado na diligência, principalmente para a SEDETEC utilizar a forma de EDITAL.

É o relatório, no essencial. Fundamento e opino.

II - FUNDAMENTAÇÃO.

-Considerações preliminares.

De início, impende asseverar que não faz parte das atribuições da Procuradoria-Geral do Estado a análise acerca da conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato de gestão, quer no seu aspecto econômico, quer no seu aspecto administrativo.

Esses aspectos são corriqueiramente denominados de "mérito administrativo" e são de responsabilidade única do administrador público.

À Procuradoria-Geral do Estado incumbe apenas a análise dos aspectos jurídicos dos questionamentos realizados. Neste caso, matéria eminentemente de direito.

III - NO MÉRITO

Em primeiro lugar, volto lembrar que as parcerias previstas na Lei nº 13.019/2014 são realizadas por etapas. Primeira, o



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 4/13

chamamento público através de edital; em seguida, celebração e formalização do termo de colaboração ou de fomento.

Portanto, este parecer é limitado apenas em analisar a minuta de Chamamento Público. Posteriormente, após seleção, cada parceria (termo de colaboração) deverá ser objeto de análise específica, caso a caso, vez que o artigo 35, VI, da Lei nº 13.019/2014, exige "emissão de parecer jurídico do órgão de assessoria ou consultoria jurídica da administração pública acerca da possibilidade de celebração da parceria". (grifei). O chamamento público ainda não é parceria.

Ato contínuo, uma das exigências que deve conter o edital é justamente o valor previsto para a realização do objeto (art.24, VI, da Lei 13.019/2014), propostas pela OSC. Assim, nada impede que a administração pública inclua no chamamento público ou termo de fomento mais detalhes quanto a utilização dos recursos, cabendo ao particular aderir ou não.

Entretanto, nenhum detalhe ou acréscimo no chamamento público além daqueles previstos no artigo 24 da Lei 13.019/2019, pode implicar em frustração ou dificultar a competitividade. Essa é a regra.

Quanto a possibilidade de impugnação do edital de chamamento público, apesar de inexistir previsão legal, é sabido que o direito de petição é assegurado constitucionalmente, devendo ser recebida pela Secretaria, por qualquer entidade que se acha lesionada pelo edital de chamamento público. Logo, é possível impugnação, na forma acima dita, devendo haver previsão.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 5/13

A realização de chamamento público, além da emissão de declaração de adequação orçamentária e financeira pelo gestor para à despesa; também exige autorização prévia do Governador do Estado, conforme artigo 3º, I e II, do **Decreto Estadual nº 30.874, de 19.10.2017**

DO EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO

O Edital de Chamamento Público a que se refere a Lei nº 13.019/2014 é a forma que a administração pública externa sua intenção de convocar, selecionar e firmar parceria com Organização da Sociedade Civil, a qual foi conceituada no artigo 2º, XII, da Lei nº 13.019/2014, cuja leitura é indispensável pelos técnicos da SEDETEC.

Também há necessidade de justificativa, pela comissão de seleção (art. 33, III, da Lei 13.019/2014), que o interessado enquadra-se na condição de Organização da Sociedade Civil; bem como, com base no seu estatuto social, possui dentre seus objetivos e finalidades institucionais, nexos causal para atuar no desenvolvimento de tecnologia social na área de robótica e educação e objeto da parceria, sob pena de desvio de finalidade e ilegalidade.

Segundo doutrina de de Rosangela Wolff Moro (in: Regime Jurídico das Parcerias das Organizações da Sociedade Civil e a Administração pública, Matrix, pág.42), "O chamamento público deve adotar procedimentos claros e objetivos, prever o objetivo das parcerias, as metas que devem ser atingidas e os custos". (grifei). Eis, portanto, os primeiros requisitos a serem adotados pela Secretaria, para fins de confrontar com o edital citado.

Qualquer divergência do edital exigido pela Lei nº 13.019/2014, com a minuta de edital mencionado pela SEDETEC, inutiliza o segundo para fins de eventual assinatura de termo de colaboração.

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 6/13

Pois bem, a autora acima diz que, "O edital, por sua vez, é o instrumento através do qual se dará o chamamento público. É documento essencial e indispensável e deve ser publicado com, no mínimo, 30 dias de antecedência da data fixada para o recebimento das propostas". (grifei)

Outro requisito importante que deve constar do edital é "a indicação da programação orçamentária, que autoriza e fundamenta a celebração da parceria." Deve haver dotação orçamentária prévia, ou seja, desde a edição do chamamento público.

Também há necessidade de publicação do edital na internet (site da Secretaria), conforme artigo 26 da Lei nº 13.019/2014.

O Edital de Chamamento Público, deve constar, no mínimo, todos os requisitos do artigo 24, da Lei nº 13.019/2014, cuja leitura, a exemplo do artigo 42 da mesma lei, é indispensável aos técnicos da SEDETEC. Vejamos: programação orçamentária; objeto da parceria; as datas, os prazos, as condições, o local e forma de apresentação das propostas; as datas e os critérios de seleção e julgamento das propostas, inclusive quanto a metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios, se for o caso; valor para a realização do objeto; condições para interposição de recurso administrativo; a minuta de parceria; e, medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência, mobilidade reduzida e idosos.

Todos os requisitos acima são mínimos e indispensáveis no edital, cabendo a Secretaria verificar se tais requisitos constaram da minuta de edital trazido aos autos, sob pena de flagrante ilegalidade e nulidade do ato administrativo.

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 7/13

Convém lembrar ainda, para que a Secretaria também verifique se foi resguardada a ampla competição, atentando para as vedações contidas no artigo 24, § 2º, I e II, da Lei nº 13.019/2014.

No edital deve ter inclusão de prazo, antes da entrega das propostas, para eventual impugnação do mesmo pelos interessados, que sugerimos cinco dias.

No mais, deve ser formada COMISSÃO DE SELEÇÃO para análise das propostas (art. 2º, X, da Lei nº 13.019/2014), por óbvio.

Logo, os requisitos acima e mínimos devem ser atendidos plenamente pela SEDETEC, com inclusão na minuta de **Edital**, repito, sob pena de ilegalidade e responsabilidade.

Assim, o opinativo é no sentido da validade da minuta de edital trazido pela SEDETEC, para simples seleção de Organizações da Sociedade Civil - OSC's interessados em apresentar proposta de parceria (Termo de Colaboração/Plano de Trabalho) com à administração pública (SEDETEC), somente se atendidos os **requisitos mínimos acima listados, nos termos da Lei nº 13.019/2014.**

É que, a regra para transferência voluntária de recursos públicos para entidades privadas **sem fins lucrativos**, após a vigência da Lei nº 13.019/2014 é através de chamamento público (procedimento de escolha), a ser adotando pelo órgão público, para prestigiar os princípios da impessoalidade e isonomia.

Agora, somente é possível termo de colaboração ou de fomento com "entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores,

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 8/13

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" (art. 2º, I, "a", da Lei nº 13.019/2014).

Eis, portanto, outro requisito a ser analisado pela Secretaria.

APESAR DESTES PARECER NÃO CONTEMPLAR FUTUROS TERMOS DE COLABORAÇÃO QUE DEVEM SER OBJETO DE ANÁLISE UM A UM, ADIANTO QUE:

Termo de colaboração ou de fomento é adotado quando se trata de transferência voluntária de recursos (Estado/Associação), para ações ou atividades propostas pela administração pública; no primeiro caso; e, pela associação (OSC), no segundo, e na forma inicialmente citada.

Para fins de adequação futura da minuta de termo de colaboração não anexada, repito, que não autoriza ainda a formalização de qualquer parceria, deve a SEDETEC providenciar e comprovar nos autos específicos os seguintes procedimentos para fins de poder firmar o termo de colaboração, tudo de inteira responsabilidade de técnicos da Secretaria, inclusive solicitação e análise de documentos, pois esta Procuradoria limita-se ao aspecto jurídico, como dito inicialmente. Vejamos, então:

Primeiro, instituir **comissão de monitoramento e avaliação** (art. 2º, XI, da Lei nº 13.019/2014), com publicação no meio oficial de comunicação e com pelo menos um servidor efetivo;



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 9/13

Segundo, adotar o administrador público as seguintes providências: avaliar a proposta de parceria com rigor técnico, verificar capacidade de operacionalização da SEDETEC, designar gestor para controlar e fiscalizar a parceria e apreciar prestação de contas como determina a lei (artigo 8º da Lei nº 13.019/2014);

Terceiro, manter em sítio oficial na internet, relação das parcerias firmadas, inclusive plano de trabalho, por até 180 dias após encerramento (art. 10 da Lei nº 13.019/2014);

Quarto, quanto ao plano de trabalho, deve constar, no mínimo, o seguinte: descrição do objeto e seu nexos com as atividades ou projetos e metas a serem atingidas, descrição das metas; previsão de receitas e despesas a serem realizadas; forma de execução das atividades, projetos ou metas e definição dos parâmetros para fins de aferição do cumprimento da metas (art. 22, I, II, II-A, III e IV, da Lei nº 13.019/2014).

Aqui, chamo atenção para que todos os gastos (despesas) da associação com a parceria, inclusive remuneração de pessoal e encargos, sejam discriminados no PLANO DE TRABALHO, ITEM a ITEM. (art.42, XIX e XX, da lei nº 13.019/2014).

Quinto, cabe a SEDETEC exigir da Organização da Sociedade Civil, a comprovação de sua adequação quanto ao artigo 33, I, III, IV e V, da Lei nº 13.019/2014, mormente capacidade técnica, existência há pelo menos um, dois ou três anos, experiência prévia na realização do objeto, condições de instalações, que conste no seu estatuto que em caso de dissolução da entidade, o seu patrimônio seja transferido para outra pessoa jurídica de igual natureza, relevância pública e social, etc.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 10/13

Sexto, deve ainda a OSC apresentar as certidões e documentos descritos no artigo 34, II, III, V, VI e VI, da Lei nº 13.019/2014.

Sétimo, além do chamamento público, cabe a SEDETEC adotar e comprovar todas as exigências do artigo 35, II, III, IV, V e VI, da Lei nº 13.019/2014, em regular processo administrativo, quais sejam: dotação orçamentária; demonstrar que a OSC foi avaliada na questão capacidade técnica e operacional, objetivos e finalidades institucionais; aprovação de plano de trabalho; parecer técnico expresso com os requisitos do inciso V; além de parecer jurídico.

Aqui também chamo atenção para o caso de haver aquisição de bens com recursos da parceria, pois, se assim for, necessariamente terá que haver cláusula com previsão de destinação dos bens adquiridos (art. 36 da Lei nº 13.019/2014). Os efeitos jurídicos da avença somente são produzidos após publicação do extrato do termo de colaboração no meio oficial de publicidade (art. 38 da Lei nº 13.019/2014).

Oitavo, cumpre a SEDETEC ater-se rigorosamente quanto as vedações listadas nos artigos 39 e 40, bem como obrigações do gestor (art.61 e 62), todos da Lei nº 13.019/2014.

Lembro que deve constar no estatuto da OSC existência de Conselho Fiscal com poderes para opinar sobre operações patrimoniais, financeiras e contábeis.

Nono, Importante destacar a indicação pela OSC de um dirigente, no Termo de Colaboração, que se responsabilizará, solidariamente, pela sua execução e cumprimento das metas.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 11/13

Décimo, o Termo de Colaboração, de acordo com o artigo 42, I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX, X, XII, XIV, XV, XVI, XVII, XIX e XX, da Lei nº 13.019/2014, deve constar cláusulas essenciais, ditas a seguir:

Insisto, neste importante tópico, que deve a Secretaria, através de seus técnicos, verificar inclusão na minuta dos seguintes requisitos MÍNIMOS (CLÁUSULAS), do artigo 42 da Lei nº 13.019/2014, ao qual recomendamos sua leitura atentamente, a saber: descrição clara do objeto; obrigações das partes; valor total e cronograma de desembolso; contrapartida, quando houver (sendo vedada contrapartida financeira - art. 35, §1º, Lei 13.019/14); vigência e hipóteses de prorrogação; descrição da forma, metodologia e prazos para prestação de contas; a forma de monitoramento e avaliação, obrigatoriedade de restituição de recursos; definição de titularidade dos bens e direitos remanescentes quando da conclusão do termo de fomento; prerrogativa para administração assumir ou transferir a execução do objeto; obrigatoriedade de movimentação dos recursos em conta bancária específica; livre acesso dos agentes públicos (STC, TCE) aos documentos e informações da parceria; faculdade de rescisão; indicação do foro, responsabilidade da OSC para administrar e gerenciar os recursos e dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais.

Obrigatoriamente, frise-se, deve constar como anexo o PLANO DE TRABALHO, elaborado pela OSC e aprovado tecnicamente por comissão especial.

Outros requisitos específicos e inerentes a parceria, inclusos na minuta devem permanecer, vez que não há impedimento legal para assim se proceder.

Todos os requisitos acima são mínimos e indispensáveis ao termo de colaboração, cabendo a Secretaria zelar pela inclusão no

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 12/13

instrumento em tela, sob pena de ilegalidade e nulidade do ato administrativo.

Lembro, mais uma vez, os requisitos acima e mínimos devem ser atendidos plenamente pela SEDETEC, para inclui-los no termo de parceria.

Por fim, cautelarmente, vale lembrar que a Lei nº 8429/92 (Improbidade Administrativa) teve seu artigo 10 alterado pela Lei nº 13.019/2014, no que diz respeito a liberação de recursos para parcerias firmadas pela administração pública sem a necessária observância das normas constantes na citada Lei 13.019/14.

IV- CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, desde que a minuta de edital de chamamento público siga as orientações e recomendações deste parecer, opino pela sua legalidade e viabilidade. Lembro que este parecer não alcança as futuras parcerias, que devem ser analisadas oportunamente, conforme exige o artigo 35, VI, da Lei nº 13.019/2014.

Este é o parecer.

Encaminhem-se.

Aracaju, 16 de novembro de 2020



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 13/13

WELLINGTON MATOS DO O
Procurador(a) do Estado