



PARECER JURÍDICO 66/2023

Consulente: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
Ref. Ofício nº 950/2023 – SEDES

Ementa: Administrativo. Administração Gerencial. Terceiro Setor. Termo de Colaboração. Lei nº 13.019/14. Chamamento Público. Dispensa. Entidade credenciada no órgão gestor da respectiva política pública. Possibilidade.

I – Relatório

Encaminhado a esta Procuradoria Jurídica, nos termos do artigo 35, inciso VI, da Lei nº 13.019/14, solicitação de parecer jurídico a respeito da legalidade e regularidade do procedimento para celebração de Termo de Colaboração com Organização da Sociedade Civil para desenvolver programa e ações de interesse público e recíproco no âmbito da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social com a Execução do Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência.

Constam do procedimento encaminhado os seguintes documentos: 1) Plano de Trabalho; 2) Documentos demonstrando a regularidade fiscal, trabalhista, previdenciária; 3) Estatuto Social da Entidade; 4) Ata de Eleição da atual diretoria; 5) Relação nominal dos dirigentes; 6) Declarações exigidas pela legislação.

Há, ainda, justificativa de dispensa do chamamento público.

Não há nota de reserva orçamentária.

É a breve síntese dos fatos. Passo a opinar.

II - Fundamentação

Inicialmente, cabe destacar que o objeto de análise desta Procuradoria se restringe aos aspectos jurídicos da celebração de parcerias com entidades do Terceiro Setor, não adentrando em questões técnicas ou discricionárias.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTAL

Rua Guilherme Silva, nº 337, Centro, Pontal/SP

CNPJ nº 45.352.267/0001-86

Na década de 90 do século passado, iniciou-se uma transição do modelo da Administração Pública, sendo o modelo administrativo burocrático remodelado pelo novo modelo de Administração Pública Gerencial.

Tal movimento se observa, sobretudo, a partir da inserção pelo EC nº 19/98, no artigo 37, caput, da Constituição Federal do princípio da eficiência, impondo ao Administrador a escolha por soluções administrativas mais adequadas, céleres e com mais resultado.

Nesse sentido, cabe destacar o disposto no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado do extinto Ministério da Administração e da Reforma do Estado:

A estratégia de transição para uma administração pública gerencial prevê, ainda na dimensão institucional-legal, a elaboração, que já está adiantada, de projeto de lei que permita a “publicização” dos serviços não-exclusivos do Estado, ou seja, sua transferência do setor estatal para o público não-estatal, onde assumirão a forma de “organizações sociais”.

O Projeto das Organizações Sociais tem como objetivo permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não-estatal.

Impende pontuar, também, os ensinamentos da doutrina sobre o novo modelo de Administração Pública:

A administração gerencial (ou governança consensual) objetiva atribuir maior agilidade e eficiência na atuação administrativa, enfatizando a obtenção de resultados, em detrimento de processos e ritos, e estimulando a participação popular na gestão pública. Diversos institutos de Direito Administrativo refletem esse modelo de administração gerencial como o princípio da eficiência, o contrato de gestão, as agências executivas, os instrumentos de parceria da Administração, a redução de custos com pessoal, descentralização administrativa etc.

A administração pública gerencial constitui um avanço e até certo ponto um rompimento com a administração pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTAL

Rua Guilherme Silva, nº 337, Centro, Pontal/SP

CNPJ nº 45.352.267/0001-86

embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental.

Na apreciação da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1923, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela validade da prestação de serviços públicos não exclusivos por organizações sociais em parceria com o poder público, desde que a celebração de convênio com tais entidades seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, em observância aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, insculpidos no caput do artigo 37 da CF.

Em outros termos, significa dizer que as organizações sociais podem prestar serviços públicos de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação ao meio ambiente, cultura e saúde, pois não se tratam de atividades exclusivas do Estado, mas de atividades cuja execução é compartilhada entre o Poder Público e a sociedade na medida em que a Constituição menciona que "são deveres do Estado e da Sociedade" e que são "livres à iniciativa privada".

Atualmente, há uma diversidade de instrumentos para definir as relações entre o Estado e a sociedade civil, o que dificulta bastante essas relações. A Lei nº 13.019 de 31/07/2014, instituiu o chamado Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), criando as parcerias voluntárias.

Após o advento da Lei nº 13.019/2014, as parcerias celebradas entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil são regidas por este instrumento jurídico, não incidindo tais disposições somente nas hipóteses previstas nos artigos 3º e 84.

Pelo art. 2º, I, da Lei nº 13.019/2014, pode ser definida como organização da sociedade civil:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTAL

Rua Guilherme Silva, nº 337, Centro, Pontal/SP

CNPJ nº 45.352.267/0001-86

“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 aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio de constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva”.

Por outro lado, a própria legislação traz os instrumentos adequados para concretizar a celebração de parcerias entre o Poder Público e a organização da sociedade civil, quais sejam **termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação**¹.

No caso tratado em tela, considerando que as ações são propostas pelo Poder Público, envolvendo transferência de recursos, a parceria deve ser celebrada mediante termo de colaboração, definido no artigo 2º, inciso VII, da Lei nº 13.019/14:

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;

Cabe esclarecer que a Lei nº 13.019/14 estabelece a obrigatoriedade de realizar chamamento público para seleção da organização da sociedade civil para celebração de parceria, observando os princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade².

Todavia, em determinadas hipóteses previstas em lei, o chamamento público poderá ser dispensado ou será inexigível por ausência de competitividade.

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

VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas

¹ 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.

² Art. 24. Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTAL

Rua Guilherme Silva, nº 337, Centro, Pontal/SP

CNPJ nº 45.352.267/0001-86

por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

A própria legislação dispensa a realização de chamamento público quando se trata de atividades voltadas para ações e/ou serviços na área de assistência social executadas por entidades credenciadas no respectivo órgão gestor da política pública.

No caso em tela, a OSC é credenciada no Conselho Municipal de Assistência Social. É possível, portanto, a dispensa do chamamento público.

Ponto o que determina o artigo 32 da mencionada legislação:

Art. 32. Nas hipóteses dos arts. 30 e 31 desta Lei, a ausência de realização de chamamento público será justificada pelo administrador público.

§ 1º Sob pena de nulidade do ato de formalização de parceria prevista nesta Lei, o extrato da justificativa previsto no caput deverá ser publicado, na mesma data em que for efetivado, no sítio oficial da administração pública na internet e, eventualmente, a critério do administrador público, também no meio oficial de publicidade da administração pública.

Deverá, portanto, ser publicado o extrato de justificativa do chamamento no sítio oficial da Administração Pública.

No mais, observadas as ressalvas acima, o procedimento está em consonância com a Lei nº 13.019/14.

III – Da conclusão

Ante o exposto, opino pela possibilidade de celebração de parceria, mediante termo de colaboração, com entidade sem fins lucrativos, com dispensa de chamamento público, nos termos do artigo 30, inciso VI, da Lei nº 13.019/14, na medida em que se trata de ações e serviços de interesse público e recíproco voltados para área da assistência social, sendo a OSC credenciada o respectivo órgão gestor da política pública.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTAL

Rua Guilherme Silva, nº 337, Centro, Pontal/SP

CNPJ nº 45.352.267/0001-86

Não obstante, ressalto, a necessidade de o extrato ser publicado no sítio oficial da Administração Pública e no Diário Oficial do Município, nos termos do artigo 38 da Lei nº 13.019/14, como condição de eficácia.

É o parecer. À autoridade superior.

Pontal, 12 de dezembro de 2023.

MARCOS OLIVEIRA DE MELO FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB/SP 408.716