PARECER JURÍDICO

Assunto: Termo de Fomento – Inexigibilidade de Chamamento Público

EMENTA: Termo de Fomento. Inexigibilidade de Chamamento Público. Art. 31 da Lei 13.019/14. Organização da Sociedade Civil.

1 - Relatório:

Aportou nessa Procuradoria Jurídica o presente procedimento administrativo, que visa à celebração de termo de fomento entre o Município de Anchieta e a entidade "Associação Comunitária de Bombeiros de Anchieta e Romelândia"através de inexigibilidade de chamamento público, nos termos da Lei Federal nº 13.019/14.

Refira-se, nesse sentido, tratar-se a referida entidade de Organização da Sociedade Civil, declarada de utilidade pública, constituindo-se em "associação civil sem fins lucrativos", e tem por finalidade "promover a participação da comunidade na forma de cooperação e voluntariado, apoiando o Corpo de Bombeiros Estadual, executando ações de auxílio na prestação de socorros em casos de inundações, sinistros, primeiros socorros, ações de proteção ao meio ambiente e atividades de assistencia social".

Apresentado o Plano de Trabalho pela Associação e a documentação necessária preconizada em lei, juntou-se aos autos do procedimento o Parecer Técnico da Comissão.

Passo à análise jurídica.

2 - Fundamentação Jurídica:

Importa dizer, *a priori*, que o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) – implementado por meio da Lei Federal nº 13.019/2014 – estabelece normas gerais para as parcerias entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil (OSC's). A norma tem abrangência nacional e já está valendo para as

parcerias celebradas entre Municípios e OSC's.

Tal marco privilegia o planejamento e a transparência da ação pública, assim como a prestação de contas, representando um avanço nas relações da Administração Pública com o Terceiro Setor da direção da segurança jurídica, da eficiência, bem como da democratização de resultados, através de ações pautadas na consensualidade e efetividade da aplicação dos recursos públicos, visando o desenvolvimento de uma política social que realmente caminhe no sentido de construir uma sociedade mais justa e igualitária.

Ademais, conquanto a seleção de organizações da sociedade civil por meio de chamamento público seja a regra, a Lei nº 13.019/2014 também preve hipóteses de dispensa e inexigibilidade de procedimento de seleção, nos termos do art. 30 (dispensa), 31 (inexigibilidade) e 32 do citado diploma legal.

Da análise do art. 31, nesse sentido, depreende-se o perfazimento da hipótese ora em apreço. Veja-se:

> 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.

Nessa senda - inobstante a superveniência de regular processo competitivo na busca pela melhor escolha para a administração se constitua a regra - seja através de processo licitatório ou de chamamento público, dando-se então concretude a princípios adminstrativos basilares – tais como, por exemplo, a economicidade e a impessoalidade - , há casos específicos em que a dispensa de tal procedimento, por intenção do legislador, pode vir a se concretizar sem prejuízo para a Administração.

Consoante referido acima, o caso em comento aparentemente se enquadra em hipótese de inexigibilidade de chamamento público prevista em lei (art. 31 da Lei

13.019/2014), posto não existirem neste município "registros de outras organizações da sociedade civil com objetivos, finalidades e capacidade técnica operacional", conforme expressamente aludido pela Comissão Técnica no seu parecer.

Apresentado o Plano de Trabalho pela Associação, bem como a documentação necessária prevista em lei, aportou Parecer emitido pela Comissão Técnica, opinando pela viabilidade da pactuação.

Releve-se também a necessidade de observância do requisito atinente ao interesse público buscado através do repasse financeiro em comentário, o que parece atendido, dado o caráter das atividades a serem desenvolvidas, consoante documentação acostada e Parecer Técnico emitido pela Comissão.

Imprescindível ainda a superveniência de regular lei autorizativa específica – na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária - , nos moldes do art. 31, inciso II, da Lei nº 13.019/2014, para que haja legalidade na celebração do termo de fomento em tela.

Observa-se que foi juntado ao pedido cópia do Estatuto da Associação requerente aos autos do procedimento, cumprindo com o disposto no art. 34, inciso III, da Lei nº 13.019/2014:

> Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:
>
> [...]
>
> 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;

Portanto, desde que observadas as prescrições legais cabíveis em sua totalidade **(inclusive a regular autorização legislativa específica, na forma do art. 31, inciso II, da Lei 13.019/2014)**, possível se fará, a partir disso, o consectário repasse à entidade em tela, de auxílio equivalente a R$ 2.500 (doi mil e quinhentos reais), visando subsidiar exclusivamente as despesas transporte dos da delegação de Bombeiros Comunitários para participação da XIX Olímpiada de Bombeiros Comunitários de Santa Catarina, a realizar-se na cidade de Videira/SC que está programada para dia o dia 19 de novembro de 2022, na forma da Lei nº 13.019/2014, conforme requerido no Plano de Trabalho constante dos autos do procedimento.

Quanto a possibilidade de realização ou não de parcerias entre os entes públicos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e as organizações da sociedade civil sem finalidade lucrativa no decorrer do processo eleitoral, infere-se pela legalidade.

Nesse contexto, a Lei n. 9.504/1997, conhecida como Lei das Eleições, ganha destaque por ser uma das principais normas eleitorais do país por tratar, dentre outros temas, das condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais do artigo 73 ao artigo 78.

Entre as condutas vedadas capazes de serem realizadas pelo amplo espectro de agentes públicos, destaca-se para o conteúdo normativo que consta no artigo 73 ao artigo 78.

Nesse sentido, destaca-se para o presente artigo o conteúdo normativo que consta no artigo 73, VI, alínea "a", da Lei nº 9.504/1997, que dispõe:

> Artigo 73 — São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:
>
> VI. nos três meses que antecedem o pleito:
>
> a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e municípios, e dos Estados aos municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.

É nesse ponto da legislação que os gestores públicos se baseiam para não celebrarem novas parcerias com as organizações da sociedade civil durante o período eleitoral. Em muitos casos, o entendimento supera os três meses que antecedem o pleito, o que impacta ainda mais as organizações da sociedade civil.

Dois são os argumentos principais utilizados para inviabilizar as parcerias entre o poder público e o terceiro setor. Primeiro argumento versa sobre a natureza do tipo de transferência entre os polos da parceria, que tem natureza voluntária. O outro argumento é que de algum modo as entidades privadas sem fins lucrativas estão exercendo atividade de natureza pública, então os repasses não poderiam ocorrer em momento eleitoral.

Todavia, essa não é a melhor interpretação o artigo 73, VI, alínea "a", como

foi exposto em jurisprudência do Tribunal de Superior Eleitoral, no Agravo Regimental na Reclamação nº 266/2004, por meio voto proferido pelo ministro relator Carlos Veloso ao asseverar que "as hipóteses relacionadas no item VI, letra "a" do artigo 73, não podem sofrer alargamento por meio de interpretação extensiva de seu texto".

Em suma, o voto do ministro Carlos Veloso lapidou o disposto no artigo 73, IV, "a", ao demonstrar que o texto legal estabeleceu proibição de ajustes na modalidade convênio celebrado entre entes públicos. O repasse financeiro por meio de parceria é, sim, contemplado na conceituação de transferências voluntárias, entretanto esse tipo de ajuste celebrado entre o ente público e as organizações da sociedade civil não está contemplado na lei eleitoral. Por isso, a natureza jurídica da transferência não pode ser levada em conta como argumento de impossibilidade da realização da parceria.

Ademais, com a entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), inaugurou-se um novo paradigma de parcerias entre o poder público e as entidades do terceiro setor. A utilização do MROSC é obrigatória por toda a Administração Pública, sendo a regra geral das parcerias entre o poder público e as OSC em regime de mútua cooperação.

Esse novo patamar de parceria entre o poder público e as OSCs afasta ainda mais a possibilidade equivocada de interpretação do artigo 73, VI, "a", da Lei 9.504/1997, pois não cabe interpretação extensiva da letra da lei neste caso.

Então, não existe de plano qualquer limitação ao agente público que possua interesse justificado de estabelecer parcerias com entidades sem fins lucrativos mesmo em momento eleitoral, e a transferência nesse caso seja voluntária.

Outrossim, caberá à autoridade competente avaliar e decidir, tendo em vista todos os documentos e informações constantes nos autos, pela oportunidade e conveniência de se utilizar do procedimento de inexigibilidade, podendo enquadrá-la, caso entenda restar devidamente justificada.

Isto Exposto, ante ao apresentado, entendo que a presente Inexigibilidade de Chamamento Público cumpre as exigências legais, estando em acordo com os parâmetros estipulados junto à Lei nº 13.019/2014 e suas alterações, opinando, portanto, pela legalidade do procedimento, sem caráter vinculativo, no entanto, e abstendo-me também da apreciação de aspectos inerentes à sua conveniência e oportunidade.

Cumpre anotar que o "*parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa*". (Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo, Malheiros, ED., 13ª ed, p. 377). Ou sejam trata-se de ato meramente opinativo e sem caráter vinculante.

À autoridade superior para o que entender de direito.

Anchieta/SC, 30 de agosto de 2022.

CARLA ROBERTA CARNETTE
OAB/SC nº 52.883
Procuradora Municipal