PARECER N°: 4085/2023 – PGE.
PROCESSO N°: 30/2023.
ORIGEM: SPM E SEASC.
ASSUNTO: ACORDO DE COOPERAÇÃO.

ACORDO DE COOPERAÇÃO. SUBSUNÇÃO AO DIREITO COGENTE. CUMPRIMENTO DAS REGRAS PREVISTAS NA LEI N°13.019/2014. LEI N°13.204/2015. IN N°003/2013/CGE. POSSIBILIDADE CONDICIONADA.

1. RELATÓRIO

Trata-se, no caso vertente, de pedido de análise e emissão de parecer, acerca da minuta de Acordo de Cooperação, a ser celebrado entre a Secretaria de Estado da Assistência Social e Cidadania (SEASC), através da Secretária Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e, de outro, Instituto Avon e Instituto para o Desenvolvimento Sustentável (INDES), com base na Lei n°13.019/2014, alterada pela Lei n°13.204/2015, que tem como objeto **tendo por objeto a conjugação de esforços para mitigação do impacto da violência sobre a vida das mulheres com a oferta de abrigo transitório emergencial para mulheres em situação de violência doméstica e familiar e auxílio na melhoria da eficiência dos serviços e abrigamento.**

Foram juntados aos autos os documentos necessários para análise do feito. **Processo instruído em 98 páginas.**

É o relatório, no essencial. Fundamento e opino.

Parecer condicionado à aprovação do Procurador-Chefe competente.

2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

De início, impende asseverar que não faz parte das atribuições dessa especializada a análise acerca da conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato de gestão, quer no seu aspecto econômico, quer no seu aspecto administrativo, restringindo-se aos aspectos jurídicos formais, com base nas peças constantes dos autos, não adentrando, portanto, no mérito administrativo.

3. NO MÉRITO

3.1 DA DISPENSA DO CHAMAMENTO PÚBLICO

O despacho motivado n°4/2023-SPM, dispõe:

> O objetivo principal do termo se trata do **PROJETO ACOLHE é personalíssimo do Instituto Avon** criado para acolher mulheres vítimas de violência doméstica e familiar. Tal fato impossibilita a concorrência para tal objeto, de consequência, inexigível o Chamamento Público ante a demonstrada disponibilidade da proponente para realizar o mencionado projeto sem custos para a Administração Pública. Estabelece o art. 31 da Lei 13.019, de 31 de julho de 2014 que 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. O Decreto 14.494/2016 que regulamenta a Lei 13.019/2015 em seu art. 10, § 4° define que "O chamamento público poderá ser dispensado ou será considerado inexigível nas hipóteses previstas nos arts. 30 e 31 da Lei federal n° 13.019 de 2014, mediante decisão fundamentada pelo dirigente máximo do órgão ou da entidade da Administração Pública Estadual, nos termos do art. 32 da referida lei

Nesse sentido, estabelece o art. 31, da Lei n°13.019/2014 o seguinte:

> 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)
> I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos; (Incluído 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)

Veja-se que a dispensa do Chamamento Público é a exceção a regra, pelo qual a ausência de sua realização deve ser devidamente justificada pelo administrador público, conforme art. 32 da Lei Federal n°13.019/2014. Logo, imprescindível a juntada da respectiva justificativa e autorização, devidamente assinada ou ratificada pelo(a) Secretário(a) de Estado competente.

Além disso, reforçamos a importância da realização de chamamento público para as parcerias celebradas entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, sendo de total responsabilidade do órgão consulente a veracidade das informações, especialmente no que concerne a inviabilidade de competição.

Assim, essa manifestação, consigne-se, possui cunho estritamente jurídico, não tendo o condão de chancelar as decisões de gestão pública e opções técnicas do administrador, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade.

Agora, somente é possível acordo de cooperação com "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" (art. 2°, I, "a", da Lei n°13.019/2014).

Eis, portanto, o segundo requisito a ser analisado pela Secretaria, no que se refere ao enquadramento da OSC no conceito acima, devendo tudo ficar comprovado nos autos e antes da assinatura do acordo de cooperação.

3.2 DO ACORDO DE COOPERAÇÃO

Nos exatos termos do mencionado diploma legislativo, as parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil são materializadas através dos seguintes instrumentos: a) **Termo de Colaboração;** b) **Termo de Fomento;** e c) **Acordo de Cooperação.**

Na hipótese trazida, o instrumento celebrado é o Acordo de Cooperação. Eis, a propósito, o seu conceito, extraído do inciso VII do art. 2°, da Lei n°13.019/2014:

> VIII-A - acordo de cooperação: 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 que não envolvam a transferência de recursos financeiros;(Incluído pela Lei n° 13.204, de 2015).

Cumpre, observar que a formalização do presente instrumento não implica a transferência de valores entre os partícipes (fls. 29).

Nesse passo, dispõe o artigo 32, §4°, da Lei n° 13.019/2014: "Art. 32 […] §4° A dispensa e a inexigibilidade de chamamento público, bem como o disposto no art. 29, não afastam a aplicação dos demais dispositivos desta Lei." (grifei)

Pois bem, sob pena de nulidade (art. 32, §1°, da Lei n°13.019/2014), deve o órgão consulente providenciar **publicação do extrato da justificativa** no site oficial da administração pública, para fins de impugnação ou não (§§ 2° e 3°).

Em que pese, deve o órgão consulente providenciar e comprovar nos autos os seguintes procedimentos para fins de poder firmar o acordo de cooperação, tudo de inteira responsabilidade de técnicos da Secretaria, inclusive solicitação e análise de documentos, pois esta Procuradoria se limita ao aspecto jurídico, como dito inicialmente. Vejamos, então:

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

Segundo, adotar o administrador público as seguintes providências: **avaliar a proposta de parceria com rigor técnico, verificar capacidade de operacionalização da Secretaria, designar gestor para controlar e fiscalizar a parceria e apreciar prestação de contas como determina a lei** (artigo 8° da Lei n°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 n°13.019/2014).

Quarto, quanto ao **plano de trabalho**, deve constar, no mínimo, o seguinte: descrição do objeto e seu nexo 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 n°13.019/2014).

Quinto, cabe a Secretaria exigir da Organização da Sociedade Civil, a comprovação de sua adequação quanto ao art. 33, I, qual seja: objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social, sendo dispensados os demais requisitos, por força do § 1° do supracitado artigo.

Repito, tudo isso deve objeto de análise rigorosa antes da assinatura do ajuste.

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

Sétimo, com exceção do chamamento público e prévia dotação orçamentária (inciso I e II), cabe a Secretaria adotar e comprovar todas as exigências do artigo 35, III, IV, V e VI, da Lei n°13.019/2014, em regular processo administrativo, quais sejam: 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.

Os efeitos jurídicos da avença somente são produzidos após publicação do extrato do acordo de cooperação no meio oficial de publicidade (**art. 38 da Lei n°13.019/2014)**.

Oitavo, cumpre ao órgão ater-se rigorosamente quanto as **vedações listadas nos artigos 39 e 40, bem como obrigações do gestor (arts. 61 e 62), todos da Lei n°13.019/2014**.

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

Insisto, neste importante tópico, que deve a Secretaria, através de seus técnicos, verificar na minuta os seguintes requisitos MÍNIMOS (CLÁUSULAS), do art. 42 da Lei nº13.019/2014, 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 nº13.019/2014); 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; prerrogativa para administração assumir ou transferir a execução do objeto; obrigatoriedade de movimentação dos recursos em conta bancária específica; livre acesso dos agentes públicos (CGE, 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.**

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

Não se podem perder de vista, outrossim, as normas estabelecidas na Instrução Normativa nº003/2013, que deverão ser observadas, no que não conflitar com as Constituições Estadual e Federal e com as Leis nº8.666/1993 e nº13.019/2014.

Todos os requisitos acima são mínimos e indispensáveis ao acordo de cooperação, cabendo a Secretaria zelar pela inclusão no instrumento em tela, se ainda não o fez, sob pena de ilegalidade e nulidade do ato administrativo.

Dizer mais é desnecessário.

4– CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, desde que atendidas, em tempo hábil (antes da assinatura deste acordo de cooperação), pelo órgão consulente, todas as exigências acima descritas e os requisitos legais enumerados nesta peça, tudo a ser comprovado nos autos, opino pela **possibilidade jurídica** de se firmar o Acordo de Cooperação, à luz da Lei nº13.019/2014, frise-se, somente após atendidas as recomendações acima, ficando este parecer, repito, condicionado ao atendimento de todo seu teor e a veracidade das informações fornecidas.

No momento anterior a assinatura do ajuste, acostar todas as certidões do art. 34 da Lei nº13.019/2014 atualizadas e o plano de trabalho deve ser devidamente aprovado pela autoridade competente.

É o parecer.

Salvo Melhor Juízo.

Aracaju, 22 de agosto de 2023.

Dr. Pedro Durão

Assinado de forma digital por Dr. Pedro Durão
Dados: 2023.08.21 10:40:52 -03'00'

Pedro Durão

Procurador do Estado

Parecer condicionado à aprovação do Procurador-Chefe competente.