



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Procedência:** Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – Sedese

**Interessado:** Loteria do Estado de Minas Gerais - Lemg

**Parecer AGE/CJ:** 16.151

**Data:** 13 de novembro de 2019

**Classificação temática:** Terceiro setor. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

**Precedentes:** Parecer AGE/CJ 15.387.

**Ementa:**

**TERCEIRO SETOR. LEI FEDERAL Nº 13.019/2014. MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL - MROSC. LEI FEDERAL Nº 13.019/2014. PARCERIAS ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. PROGRAMA REDE CUIDAR. LEI Nº 22.597/2017. REPASSE DE INCENTIVO FINANCEIRO PARA AS ENTIDADES SOCIOASSISTENCIAIS SUBMETIDO AO MROSC. ADEQUAÇÃO DO TERMO DE COLABORAÇÃO PARA FORMALIZAR O REPASSE. INEXIGIBILIDADE DO CHAMAMENTO PÚBLICO. CABIMENTO E EXIGÊNCIAS. POSSIBILIDADE DE DISPENSA DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA INDIVIDUALIZADA. COMPROVAÇÃO DA COMPATIBILIDADE DOS CUSTOS COM OS PREÇOS DE MERCADO. ART. 31, § 3º, DO DECRETO Nº 47.132/2017.**

1. Os instrumentos jurídicos (termo de colaboração e de fomento) previstos na Lei Federal nº 13.019, de 2014, são os adequados para a formalização do repasse do incentivo financeiro do Programa Rede Cuidar às entidades socioassistenciais, por serem expressamente previstos pela própria Lei nº 22.597, de 2017, no art. 8º, II, e por ser o Mrosc norma geral de âmbito nacional de vinculação obrigatória nas diversas esferas federativas.

2. Mostra-se juridicamente inviável, em tese, a competição do modo como a situação foi narrada na consulta, uma vez que, em razão da natureza singular do objeto da parceria, somente as organizações da sociedade civil elegíveis de acordo com os critérios do art. 13 da Lei nº 22.597, de 2017, estão legalmente aptas a executá-lo. Mas, preenchidos os critérios previstos no aludido dispositivo, não haverá escolha entre as entidades que receberão o incentivo financeiro.

3. Quando se tratar de parcerias celebradas em condições idênticas e em grande número, é possível a utilização de um parecer ou manifestação referencial, bem como de uma minuta-padrão do instrumento jurídico, o que é inclusive uma ferramenta facilitadora da atividade administrativa, fundamentada nos princípios da eficiência, da economicidade e da proporcionalidade.

4. A Sedese poderá dispensar as entidades socioassistenciais de apresentar os orçamentos para a celebração da parceria, com base em justificativa devidamente fundamentada da área técnica, demonstrando adequação do valor definido ao necessário para conclusão do objeto e anuência do administrador público, mediante verificação de outros parâmetros como outras parcerias da mesma natureza, cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.

## RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada *in abstracto* pela Subsecretaria de Assistência Social da Sedese envolvendo o Programa de Aprimoramento da Rede Socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social – Suas, Programa Rede Cuidar, criado pela Lei nº 22.597, de 19 de julho de 2017, e regulamentado pelo Decreto nº 47.288, de 17 de novembro de 2017.
2. Nesse sentido, a consulente solicitou manifestação da Assessoria Jurídica da Sedese sobre questionamentos específicos envolvendo, em apertado escorço, a necessidade de formalização de processo de inexigibilidade de chamamento público, o instrumento jurídico a ser utilizado para entabular a parceria, a obrigatoriedade de emissão de parecer jurídico analisando cada parceria a ser celebrada e, por fim, a possibilidade de adoção de cotação prévia de preços.
3. A Consulta Jurídica Sedese/Subas (8663604) que veiculou os questionamentos fora instruída com os seguintes documentos: ata da reunião ordinária n. 3 do Conselho de Administração da Lemg (8677663); cópia da Resolução CIB nº 08/2019 (8677489); cópia da Resolução nº 677/2019 - CEAS/MG (8677448); e planilha com quadro comparativo dos instrumentos termo de adesão e termo de colaboração (8681133).
4. Considerando que a consulta envolve matéria sem análises precedentes da Advocacia Geral do Estado e que serão celebrados centenas de instrumentos jurídicos com amparo em pretensa manifestação referencial, a Assessoria Jurídica da Sedese a submeteu ao exame desta consultoria jurídica.
5. É o relatório, no que interessa.

## PARECER JURÍDICO

6. De início convém esclarecer que a consulta apresentada não se relaciona a um caso específico, razão pela qual a análise veiculada na presente manifestação será feita em abstrato, sem considerar as peculiaridades de um caso concreto, e se atendo aos aspectos estritamente jurídicos envolvidos nos questionamentos formulados, não adentrando em questões técnicas, econômicas ou financeiras, que extrapolam as atribuições deste órgão consultivo.
7. Por meio da Consulta Jurídica Sedese/Subas (8663604), foram apresentados os seguintes questionamentos sobre a execução do Programa Rede Cuidar:

**1. Da necessidade de formalização do processo de inexigibilidade do chamamento público.**

(...)

Neste sentido, questiona-se, a obrigatoriedade da formalização da inexigibilidade do chamamento público no presente caso, nos termos do que dispõe o art. 32 da Lei Federal nº 13.019, de 2014.

**2. Aplicação da Lei do Rede Cuidar e definição do instrumento jurídico.**

(...)

Sendo possível, a utilização da legislação específica do Rede Cuidar, requeremos orientação se o referido Termo de Adesão bem como seu respectivo Plano de aprimoramento, estabelecidos na legislação do Rede Cuidar, poderiam ser adotados para a formalização das parcerias em substituição ao Termo de Colaboração e ao Plano de Trabalho. Isso porque, ambos os instrumentos (da MROSC e do Rede Cuidar) possuem requisitos semelhantes de formalização, sendo a legislação da Mrosc utilizada de forma a balizar as omissões existentes na Lei do Rede Cuidar.

**3. Da obrigatoriedade do Parecer Jurídico**

(...)

Diante do dispositivo *retro*, a dúvida que insurge cinge-se na obrigatoriedade de um parecer jurídico por cada parceria celebrada entre o órgão gestor/sedese e a

instituição acerca da possibilidade de celebração da parceria.

#### 4. Da exigência de cotação prévia no ato da celebração das parcerias

(...)

Desta forma, solicitamos orientação em relação à possibilidade de adoção da cotação prévia conforme determina o Decreto 47.288/17 ou deverá ser adotado o Decreto 47.132/17, considerando a possibilidade de utilização do §3º do art. 31.

8. Pois bem. A análise propriamente dita dos questionamentos apresentados demanda prefaciamento que aborde a legislação de regência do Programa de Aprimoramento da Rede Socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social – Suas –, Programa Rede Cuidar, bem como as implicações e consequências sobre ele do regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil instituído pela Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Mrosc).

9. Esclarece a consultante que o Programa Rede Cuidar, coordenado pela Sedese em parceria com a Lemg, visa ao apoio técnico e financeiro às unidades da rede socioassistencial que apresentam maior situação de fragilidade, e que:

“Além disso, é o objetivo do Programa incentivar e reordenar os serviços prestados pela rede socioassistencial e promover ações de apoio técnico e capacitação para as entidades, gestores, técnicos e conselheiros municipais de assistência social. Referido Programa foi Instituído pela [Lei Estadual nº 22.597/2017](#) e regulamentado pelo [Decreto Estadual nº 47.288/2017](#).

Em 2017, foi repassado pela Loteria Mineira ao Fundo Estadual de Assistência Social, o importe de R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais) que seriam destinadas às entidades socioassistenciais definidas conforme os critérios de elegibilidade que foram pactuados na Comissão Intergestores Bipartite – CIB, por meio da [Resolução CIB nº 05/2017](#), e aprovados pelo Conselho Estadual de Assistência Social, conforme [Resolução do CEAS/MG nº 602/2017](#).

Ao final de setembro de 2019, foi encaminhada a esta Subsecretaria, a Ata da Reunião Ordinária nº 03 do Conselho de Administração da Loteria do estado de Minas Gerais (8677663), destinando o valor de R\$11.250.000,00 (onze milhões, duzentos e cinquenta mil) para o aprimoramento das ofertas de acolhimento institucional, em consonância com os parâmetros de qualidade definidos nas normativas do Sistema Único de Assistência Social, SUAS, e legislações correlatas - Programa Rede Cuidar.

Desta forma, foi necessária a abertura de uma segunda rodada do Programa, considerando a necessidade de se realizar o empenho, liquidação e pagamento dentro deste exercício financeiro. Para tanto, faz-se necessária esclarecer alguns pontos a fim de efetivar o repasse dos recursos. ”

10. Nos termos da Lei nº 22.597, de 2017, o Programa Rede Cuidar efetivamente se destina à *“instituição, no Estado, de mecanismos de incentivo financeiro e assessoramento técnico e qualificação continuados, com a finalidade de fortalecer a rede socioassistencial do Suas e aprimorar os seus programas, projetos, benefícios e serviços de atendimento, assessoramento, defesa e garantia de direitos”* (art. 1º).

11. Outrossim, são seus objetivos legais (art. 3º da lei):

I – apoiar técnica e financeiramente as unidades da rede socioassistencial que apresentem maior situação de fragilidade, visando ao aprimoramento de suas ofertas em consonância com os parâmetros de qualidade definidos nas normativas do Suas;

II – desenvolver e implantar um processo de permanente monitoramento dos parâmetros de qualidade dos programas, projetos, benefícios e serviços de

atendimento, assessoramento, defesa e garantia de direitos prestados pela rede socioassistencial do Suas;

III – incentivar o reordenamento dos serviços prestados pela rede socioassistencial de acordo com as normativas do Suas;

IV – promover ações de apoio técnico e capacitação para as entidades socioassistenciais, os gestores, os técnicos e os conselheiros municipais de assistência social;

V – organizar, articular e coordenar os programas, projetos, benefícios e serviços de atendimento, assessoramento, defesa e garantia de direitos da rede socioassistencial do Suas no âmbito estadual.

12. Ao que nos parece, pretende-se realizar ações do eixo incentivo e material (art. 4º, III, da lei) que compõe o programa, que, conforme o art. 7º da Lei nº 22.597, de 2017, *“visa à melhoria da qualidade dos programas, projetos, benefícios e serviços prestados pela rede socioassistencial, contribuindo para a superação das situações de fragilidade, em consonância com os parâmetros de qualidade definidos nas normativas do Suas”*.

13. Pelo teor das informações aduzidas na consulta, observa-se, ainda, que **o incentivo financeiro a ser repassado ocorrerá com fulcro no art. 8º, II, da Lei nº 22.597, de 2017, “para as entidades socioassistenciais, diretamente, por meio de termo de colaboração ou fomento, seguindo regulamento próprio que respeite as normas específicas do Suas”**. Não fora especificado, contudo, se os recursos serão destinados a despesas de investimento ou de custeio, tampouco se para pagamento de pessoal e encargos sociais.

14. Considerando, portanto, que o incentivo financeiro será repassado para as entidades socioassistenciais por meio de termo de colaboração ou de fomento, conseqüentemente haverá a incidência das normas da Lei Federal nº 13.019, de 2014, que *“institui normas gerais para as parcerias 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 atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação”*. Isso não só porque os instrumentos de repasse (termo de colaboração ou de fomento) do incentivo são os mesmos do Mrosc, mas também porque os seus beneficiários se enquadram perfeitamente no conceito de organização da sociedade civil previsto no art. 2º, I, da Lei Federal nº 13.019, de 2014.

15. Consoante o art. 2º, II, da Lei nº 22.597, de 2017, *“considera-se entidade socioassistencial a unidade não governamental sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, presta atendimento e assessoramento, bem como atua na defesa e garantia de direitos, conforme disposto no art. 3º[1] da Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993”*. E, consoante o art. 2º, II, da Lei Federal nº 13.019, de 2014, *“considera-se organização da sociedade civil 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”*. Desnecessários, portanto, maiores aprofundamentos para se constatar que entidades socioassistenciais são organizações da sociedade civil.

16. De efeito, chega-se à inelutável conclusão de que o repasse do incentivo previsto no art. 8º, II, da Lei nº 22.597, de 2017, é regido pelo Mrosc e deve seguir todas as suas normas, o que cremos já ter sido assimilado pela consulente, em que pesem os questionamentos.

17. No **Parecer AGE/CJ 15.387**, a Advocacia Geral do Estado, ao perscrutar a natureza da Lei Federal nº 13.019, de 2017, defendeu que se trata de norma geral de contratação e licitação, tendo sido editada no exercício da competência privativa da União para legislar sobre *“normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu*

*controle*”, nos termos do art. 22, XXVII, da Constituição Federal de 1988. Interessa-nos, pois, a leitura da referida manifestação:

“A Lei Federal nº 13.019, de 31.07.2014, buscou instituir normas gerais para as parcerias voluntárias que sejam firmadas pelos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e entidades das suas administrações indiretas (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços público, incluídas subsidiárias) com organizações da sociedade civil, em ‘regime de mútua cooperação, para consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com as organizações da sociedade civil, e institui o termo de colaboração e o termo de fomento’.

É claro o objetivo de estabelecer uma normatização de âmbito nacional que fixe as condições basilares de se estabelecer parceria entre o setor público e as entidades civis sem fins lucrativos. Isso porque o chamado Terceiro Setor ganhou espaço nas últimas décadas na estruturação dos mecanismos de ação relativos a atividades de interesse público relevante, sendo significativos os recursos orçamentários destinados a essa seara. Como observava Andres Pablo Falconer, Terceiro Setor é o termo que vem encontrando maior aceitação para designar o conjunto de iniciativas provenientes da sociedade, voltadas à produção de bem e de serviços de interesse público.

(...)

Fixadas tais premissas, certo é que nenhum vício decorre do fato de a União editar previamente diploma veiculando dispositivos que formatam o padrão das parcerias a serem firmadas. Trata-se de matéria que exige tratamento uniforme na Administração direta e indireta da União, dos Estados, do DF e dos Municípios. Daí a razoabilidade da edição de lei federal de âmbito nacional, com fulcro no artigo 22, XXVII da Constituição da República. Cumpre aferir, nesse contexto, a complementação normativa possível no âmbito do Estado, mediante edição de lei, exercício do poder regulamentar ou regulatório.

É certo que os aspectos dispostos na Lei Federal nº 13.019/2014 veiculadora de normas gerais relativas às parcerias com organizações da sociedade civil consubstanciam matérias que requerem detalhamento técnico pertinente aos vínculos firmados, com atenção às especificidades dos acordos a serem estabelecidos pela Administração após o chamamento público e aos detalhes operacionais do pagamento e gestão orçamentária de cada pessoa federativa. **Nesse detalhamento capaz de operacionalizar os aspectos das normas gerais não se vislumbra, em princípio, necessidade de qualquer inovação legal específica pelo Estado além do que já está expresso na Lei Federal nº 13.019/2014. A pormenorização técnica das condições necessárias à operacionalização dos procedimentos estabelecidos no novo diploma consiste em mera especificação das obrigações e dos trâmites já estabelecidas na Lei Federal nº 13.019 (veiculadora de normas gerais, como já se explicitou).**

(...)

Frise-se, portanto, que não se vislumbra necessidade de inovação legislativa pelo Estado, porquanto o tratamento veiculado em norma geral federal impõe o procedimento e instrumento basilares a ser observados na espécie, sendo necessário tão somente o exercício de discricionariedade técnica pelo Estado-membro (ou Município, ou Distrito Federal) para a edição da norma capaz de detalhar o modo de cumprimento dos procedimentos e instrumentos necessários à adequada execução da parceria. Em outras palavras: editadas normas gerais fixando o tratamento normativo básico das parcerias com as organizações da sociedade civil, sendo suficientes as definições legislativas de caráter nacional

sobre a matéria vinculantes de todos os níveis federativos, a normatização específica que inclusive atenda às peculiaridades regionais resultará do exercício do poder regulamentar/ou regulatório em cada ente da federação, viabilizando a operacionalização da Lei nº 13.019/2014.”

18. Em razão da incidência da Lei Federal nº 13.019, de 2014, ao repasse do incentivo previsto no art. 8º, II, da Lei nº 22.597, de 2017, conseqüentemente todo o regime jurídico por ela instituído deve ser respeitado na execução desse eixo do Programa Rede Cuidar, cujas normas devem ser compatibilizadas de modo a se respeitar a norma geral que disciplina as parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil. Vale dizer: a aplicação da Lei nº 22.597 e do Decreto nº 47.288, ambos de 2017, deve ser orientada a respeitar todas disposições das normas do Mrosc.

19. Disso resulta que os instrumentos jurídicos previstos na Lei Federal nº 13.019, de 2014, são os adequados e já suficientes a entabular o repasse do incentivo financeiro do Programa Rede Cuidar às entidades socioassistenciais, o que foi expressamente previsto pela própria Lei nº 22.597, de 2017, no art. 8º, II, já citado, não havendo espaço, pois, para outros instrumentos jurídicos não tipificados pela norma geral.

20. No tocante ao questionamento feito no tópico 2, que reputamos mais conveniente analisar em primeiro lugar, a dúvida é *“se o referido Termo de Adesão bem como seu respectivo Plano de aprimoramento, estabelecidos na legislação do Rede Cuidar, poderiam ser adotados para a formalização das parcerias em substituição ao Termo de Colaboração e ao Plano de Trabalho”*.

21. Conforme dispõe a Lei nº 22.597, de 2017, o termo de adesão consiste apenas no instrumento por meio do qual a unidade da rede socioassistencial manifesta seu interesse em efetivamente participar do Programa Rede Cuidar. Vejamos:

Art. 13 (...)

(...)

**§ 2º – Para a efetiva participação no Programa Rede Cuidar, as unidades da rede socioassistencial deverão manifestar interesse por meio de termo de adesão.**

22. Na nossa compreensão, portanto, o termo de adesão é um documento preliminar ao termo de colaboração, que não o substitui nem com ele se confunde, servindo apenas para as unidades da rede (governamentais ou não governamentais) manifestarem o seu interesse em participar do Rede Cuidar, a fim de se beneficiar das ações relativas a um dos seus eixos de atuação.

23. À evidência, o termo de adesão não é o instrumento previsto na Lei nº 22.597, de 2017, **para formalizar o repasse de incentivo financeiro às entidades socioassistenciais, vez que o instrumento próprio para isso, como não poderia ser diferente, é o termo de colaboração**. E mais: por não substituir o termo de colaboração, que é indispensável para efetuar o repasse do incentivo financeiro, o termo de adesão se mostra absolutamente dispensável, posto que, ao firmar o termo de colaboração, a entidade socioassistencial já estará manifestando o seu interesse em participar do programa.

24. No tocante ao plano de aprimoramento, assim dispõe a Lei nº 22.597, de 2017:

Art. 14 (...)

**§ 1º – O monitoramento e a avaliação se darão por meio de plano de aprimoramento a ser apresentado pelas unidades da rede socioassistencial participantes do Programa Rede Cuidar e aprovado pela Sedese, sem prejuízo do uso dos instrumentos de monitoramento já existentes no Suas.**

**§ 2º – No plano de aprimoramento a que se refere § 1º, constarão os objetivos, as metas e os resultados a serem alcançados pelas unidades da rede socioassistencial.**

(...)

25. Ante o teor dos dispositivos, é de se supor que o plano de aprimoramento faz as vezes da proposta de plano de trabalho prevista no art. 2º, XX, do Decreto nº 47.132, de 2017, com a diferença de

ser mais voltado ao aprimoramento da entidade socioassistencial com vistas à melhoria dos seus serviços prestados em caráter geral, e não com direcionamento a uma atividade ou projeto em específico. No entanto, em que pese existirem diferenças, elas são sutis e, por também ser apresentado pela entidade, o certo é que, em essência, o plano de aprimoramento consubstancia uma proposta de plano de trabalho, e que ambos não devem ser confundidos com o plano de trabalho.

26. Para uma melhor assimilação da diferenciação, vale a leitura dos seguintes dispositivos do Decreto nº 47.132, de 2017:

Art. 2º – Para os efeitos deste decreto, considera-se:

(..)

XX – proposta de plano de trabalho: documento a ser apresentado ao órgão ou entidade estadual parceiro pela OSC selecionada, mediante chamamento público ou não, contendo, no mínimo, os dados necessários à elaboração conjunta do plano de trabalho;

XXI – plano de trabalho: documento que descreve o conteúdo da proposta aprovada e o detalhamento do objeto da parceria, tornando-se base para a execução, gestão dos recursos e acompanhamento do programa, projeto ou atividade, inclusive reforma, obra, serviço, evento ou aquisição de bens;

(...)

27. Portanto, embora o plano de aprimoramento possa ser proposto apenas com os objetivos, as metas e os resultados a serem alcançados pelas unidades da rede socioassistencial, ainda assim o termo de colaboração deverá ser integrado por plano de trabalho que preencha os requisitos do art. 22 da Lei Federal nº 13.019, de 2014, e do art. 26 do Decreto nº 47.132, de 2017.

28. Por conseguinte, no tópico 1 da consulta, intitulado *“Da necessidade de formalização do processo de inexigibilidade do chamamento público”*, a consulente questiona ***“a obrigatoriedade da formalização da inexigibilidade do chamamento público no presente caso, nos termos do que dispõe o art. 32 da Lei Federal nº 13.019, de 2014”***.

29. Conforme dispõe a Lei Federal nº 13.019, de 2014, a Administração Pública deverá adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias, independentemente da modalidade de parceria a ser celebrada. E, sempre que possível, estabelecerá critérios a serem seguidos, especialmente quanto ao objeto, metas, custos e indicadores, quantitativos ou qualitativos, de avaliação de resultados. Como regra, para a Administração Pública celebrar termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação envolvendo compartilhamento de recurso patrimonial, deverá realizar chamamento público, que consiste no procedimento destinado a selecionar a organização da sociedade civil para firmar parceria, por meio do qual se garante a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, bem como dos princípios específicos da política pública setorial relativas ao objeto da parceria

30. Além dos casos de termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e dos acordos de cooperação sem compartilhamento patrimonial, nos quais nem mesmo é necessário justificar a não realização do chamamento público, a Lei Federal nº 13.019, de 2014, também previu as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de chamamento público.

31. De acordo com o art. 30 da Lei Federal nº 13.019, de 2014, a dispensa tem lugar (I) no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias, (II) nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social, (III) quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança e, por fim, (IV) no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde



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

32. Poder-se-ia cogitar a incidência dessa última hipótese de dispensa de chamamento público para a celebração do termo de colaboração do Programa Rede Cuidar, no entanto, é de se observar que ela somente tem lugar quando se trata de parceria para atividade, assim entendido o *“conjunto de operações que se realizam de modo contínuo ou permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil”* (art. 2º, III-A, da Lei Federal nº 13.019, de 2014). E a própria consulente já reconhece o seu descabimento, quando aduz que *“a dispensa estabelecida no inciso VI do art. 30 da Lei 13.019/14 foi regulamentada pela Resolução CNAS nº 21/2016 que estabeleceu os requisitos para celebração de parcerias, conforme a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, entre o órgão gestor da assistência social e as entidades ou organizações de assistência social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Todavia, a mesma não poderia ser aplicada, em razão do que dispõe o §2º do art. 3º.**”*

33. Após destacar o descabimento da dispensa de chamamento, a consulente afirmar entender que *“a inexigibilidade poderia ser aplicada, uma vez que o art. 31 da Lei 13019/14 determina 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 que ocorre no caso em voga, uma vez que todas as entidades com ID-Insuficiente foram elegíveis para o recebimento do incentivo financeiro, com exceção daquelas preceituadas no art. 39 da mesma norma”*. Assim, questiona *“a obrigatoriedade da formalização da inexigibilidade do chamamento público no presente caso, nos termos do que dispõe o art. 32 da Lei Federal nº 13.019, de 2014”*.

34. De fato, a inexigibilidade de chamamento público está prevista na Lei Federal nº 13.019, de 2019, nos seguintes termos:

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](#))

35. A inexigibilidade do chamamento público decorre de condições fáticas que tornam inviável a competição, independentemente, pois, da vontade do administrador público, ou mesmo do legislador. Isso porque o legislador não tendo como antever o surgimento das mais diversas situações fáticas em que a competição é inviável e já prever todas, estipula um rol meramente exemplificativo de inexigibilidades.

36. Assim, de acordo com o *caput* do dispositivo transcrito, o chamamento público pode ser exigível, seja em razão do objeto da parceria, seja em razão da pessoa com quem se pretende celebrar o ajuste, que pode ser a única capaz de atingir as metas. Já nos incisos, a lei apresenta exemplos de situações de inexigibilidade em que a entidade beneficiária dos repasses é indicada expressamente em lei, acordo, ato ou compromisso internacional. Nesses casos, há destinação específica dos recursos por ato legislativo ou ato internacional, não subsistindo a possibilidade de se estabelecer competição.

37. Considerados os conceitos de objeto e de metas de uma parceria, temos que as situações de inviabilidade de competição estarão configuradas (I) quando o *“produto ou resultado que se deseja obter ao final do período de execução da parceria, observado o plano de trabalho e o núcleo da*



*finalidade*” (art. 2º, V, do Decreto nº 47.132, de 2017), for único, invulgar, extraordinário, *sui generis*, de modo que somente uma entidade poderá executá-lo, ou quando (II) somente uma entidade consiga promover a *“entrega do objeto que se pretende alcançar ao final da parceria, definida de forma objetiva e quantificável, contendo a especificação da etapa, fase ou atividade, de acordo com o tipo de atendimento previsto no plano de trabalho”* (art. 2º, XXII, do Decreto nº 47.132, de 2017). Na prática, a diferença é sutil, mas ela existe: no primeiro caso deve ser demonstrado que o objeto é peculiar e que somente pode ser executado por uma entidade determinada, enquanto que, no segundo caso, o objeto até pode ser executado por outras entidades, mas somente uma conseguirá entregá-lo de acordo com as metas exigidas pela Administração Pública.

38. A par desses dois casos de inviabilidade de competição, a doutrina advoga um outro, que seria cabível quando a Administração Pública pretende celebrar a parceria com qualquer organização da sociedade civil interessada:

“Por fim, insta fazer referência a uma hipótese de inexigibilidade usualmente esquecida na doutrina, referente aos casos em que a inviabilidade de competição ocorre não porque a Administração Pública possui apenas uma organização da sociedade civil apta à contratação, e sim, justo ao contrário, porque possui várias entidades disponíveis e interessadas, havendo interesse na contratação de todas elas. A competitividade desaparece, nesses casos, não porque há apenas um potencial contratado, mas sim porque há interesse na contratação de todos os eventuais interessados. Trata-se de figura usualmente conhecida como credenciamento, plenamente passível de utilização pela Administração Pública para celebração de ajustes nos moldes da Lei nº 13.019/14.

Não se confunda tal credenciamento com aquele descrito no art. 30, VI da Lei nº 13.019/14, efetuado pelos conselhos de políticas públicas. Lá o credenciamento faz as vezes de registro prévio de entidades para posterior contratação e recebimento de recursos em caso de aprovação de seus projetos nas deliberações do conselho. Aqui, enquanto hipótese de inexigibilidade de licitação, o credenciamento apresenta conteúdo diverso, engendrando automaticamente a contratação da organização da sociedade civil, em razão do interesse da Administração Pública de contratar com todos os potenciais interessados.”

(MENEGAT, Fernando. Contratação direta na Lei nº 13.019/2014 – dispensa e inexigibilidade de chamamento público para celebração de Termos de Colaboração e de Fomento. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 351)

39. Relativamente ao Programa Rede Cuidar, nota-se que a **Lei nº 22.597, de 2017, fixou e impôs critérios para as entidades socioassistenciais participarem dele**, conforme arts. 12 a 14, *in verbis*:

Art. 12 – A Sedese criará indicadores com a finalidade de mensurar a qualidade dos programas, projetos, benefícios e serviços de atendimento, assessoramento, defesa e garantia de direitos prestados pela rede socioassistencial do Suas.

Parágrafo único – Com base nos indicadores a que se refere o *caput*, a Sedese elaborará diagnóstico das unidades da rede socioassistencial que façam parte dos instrumentos nacionais ou estaduais oficiais de monitoramento do Suas.

Art. 13 – **A Sedese elaborará critérios de elegibilidade para participação no Programa Rede Cuidar, que serão pactuados na Comissão Intergestores Bipartite e deliberados pelo Conselho Estadual de Assistência Social.**

§ 1º – **Estabelecidos os critérios a que se refere o *caput*, a Sedese identificará as unidades da rede socioassistencial que poderão participar do programa.**

§ 2º – Para a efetiva participação no Programa Rede Cuidar, as unidades da rede socioassistencial deverão manifestar interesse por meio de termo de adesão.

Art. 14 – Os procedimentos de implementação do Programa Rede Cuidar, assim como o termo de fomento e colaboração celebrado no seu âmbito, serão estabelecidos pela Sedese em regulamento específico, que detalhará a forma de celebração, formalização, execução, monitoramento, avaliação e prestação de contas.

§ 1º – O monitoramento e a avaliação se darão por meio de plano de aprimoramento a ser apresentado pelas unidades da rede socioassistencial participantes do Programa Rede Cuidar e aprovado pela Sedese, sem prejuízo do uso dos instrumentos de monitoramento já existentes no Suas.

§ 2º – No plano de aprimoramento a que se refere § 1º, constarão os objetivos, as metas e os resultados a serem alcançados pelas unidades da rede socioassistencial.

§ 3º – O alcance de metas e os resultados obtidos pelas unidades da rede socioassistencial serão considerados na prestação de contas dos recursos a serem transferidos a título de incentivo financeiro, observada a legislação vigente.

40. No caso em espécie do repasse de incentivo do Programa Rede Cuidar para entidades socioassistenciais, a consulente expõe também que:

**“A seleção das entidades se deu a partir da criação pela SEDESE, em 2016, do Indicador de Desenvolvimento das Unidades de Acolhimento - ID Acolhimento, no intuito de ser uma referência para aferir a qualidade das ofertas das Unidades de Acolhimento. Nesta rodada, foram elegíveis as unidades governamentais, as entidades e organizações de assistência social de acolhimento registradas no Censo SUAS de 2018, identificadas por meio do Indicador de Referência - ID Acolhimento, que totalizam 221 instituições, escolhidas conforme os seguintes critérios.**

**I. unidades governamentais, entidades e organizações de assistência social que ofertam o Serviço de Acolhimento Institucional ou em República que apresentem ID Acolhimento Insuficiente; e**

(...)

**Tais critérios foram pactuados pela RESOLUÇÃO da CIB nº 08/2019 (8677489) que dispõe sobre os critérios de elegibilidade e partilha dos recursos financeiros do Programa de Aprimoramento da Rede Socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social – Rede Cuidar - para o ano de 2019 e aprovadas pela RESOLUÇÃO Nº 677/2019 – CEAS/MG (8677448).**

**Destaca-se que todas as entidades poderão participar do Programa, uma vez que o aceite para o recebimento do incentivo financeiro será aberto às 221 e 149 instituições que se enquadraram nos critérios pactuados.**”

41. Com base nisso, a consulente defende ***“que a inexigibilidade poderia ser aplicada, uma vez que o art. 31 da Lei 13019/14 determina 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 que ocorre no caso em voga, uma vez que todas as entidades com ID -Insuficiente foram elegíveis para o recebimento do incentivo financeiro, com exceção daquelas preceituadas no art. 39 da mesma norma”***.

42. A partir das informações trazidas pela consulente, é de se inferir que nem todas as organizações da sociedade civil, ou mesmo aquelas qualificadas como socioassistenciais, receberão o incentivo financeiro do Programa Rede Cuidar, mas apenas as que estiverem enquadradas nos critérios de elegibilidade fixados pela Sedese, pactuados na Comissão Intergestores Bipartite e deliberados pelo Conselho Estadual de Assistência Social, conforme dispõem o caput e o § 1º do art. 13 da Lei nº 22.597, de 2017. Mas, preenchendo os requisitos fixados com base nesses critérios, toda e qualquer entidade socioassistencial estará apta a receber o incentivo do Rede Cuidar por meio de termo de colaboração,

excluídas apenas as que não tiverem interesse ou as que estejam impedidas nos termos do art. 39 da Lei Federal nº 13.019, de 2014.

43. Parece-nos, portanto, que somente as entidades eleitas na forma do art. 13 da Lei nº 22.597, de 2017, estão legalmente aptas a executar o *“produto ou resultado que se deseja obter ao final do período de execução da parceria”*, em conformidade com a política pública do Programa Rede Cuidar. Vale dizer, somente as entidades selecionadas de acordo com os referidos critérios legais podem executar o objeto do termo de colaboração referente a esse programa. Mas nesse conjunto, conforme destacado pela consultante, **“todas as entidades poderão participar do Programa, uma vez que o aceite para o recebimento do incentivo financeiro será aberto às 221 e 149 instituições que se enquadraram nos critérios pactuados”**.

44. Nessa perspectiva, entendemos juridicamente inviável, em tese, a competição, uma vez que, em razão da natureza singular do objeto da parceria, somente as organizações da sociedade civil elegíveis de acordo com os critérios do art. 13 da Lei nº 22.597, de 2017, estão legalmente aptas a executá-lo, de maneira que o termo de colaboração será com elas celebrado. Oportuno observar, outrossim, que preenchidos os critérios previstos no aludido dispositivo, não haverá escolha entre as entidades.

45. Imperioso destacar que esse entendimento é legitimado pelo art. 2º-A da Lei Federal nº 13.019, de 2014, segundo o qual ***“as parcerias disciplinadas nesta Lei respeitarão, em todos os seus aspectos, as normas específicas das políticas públicas setoriais relativas ao objeto da parceria e as respectivas instâncias de pactuação e deliberação”***.

46. De todo modo, convém consignar que a presente análise é dotada de caráter eminente opinativo e em tese, a refletir uma opinião jurídica que se ampara, sobretudo, na presunção de veracidade e idoneidade das informações técnicas subscritas pela consultante, e como tal não pode ser concebida como um ato administrativo de gestão ou mesmo um ato decisório. Cabe, pois, exclusivamente à área conhecedora do objeto diligenciar para verificar se a situação efetivamente se categoriza como inviabilidade de competição, ampliando a justificativa e a motivação para o seu entendimento.

47. Ainda, para ser levada a efeito a celebração direta do termo de colaboração por inexigibilidade de chamamento, também deve ser observado e devidamente cumprido o que determina o art. 32 do Mrosc, a seguir reproduzido:

Art. 32. Nas hipóteses dos arts. 30 e 31 desta Lei, a ausência de realização de chamamento público será justificada pelo administrador público. ([Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015](#)).

§ 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. ([Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015](#)).

§ 2º Admite-se a impugnação à justificativa, apresentada no prazo de cinco dias a contar de sua publicação, cujo teor deve ser analisado pelo administrador público responsável em até cinco dias da data do respectivo protocolo. ([Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015](#)).

§ 3º Havendo fundamento na impugnação, será revogado o ato que declarou a dispensa ou considerou inexigível o chamamento público, e será imediatamente iniciado o procedimento para a realização do chamamento público, conforme o caso.

§ 4º A dispensa e a inexigibilidade de chamamento público, bem como o disposto no art. 29, não afastam a aplicação dos demais dispositivos desta Lei. ([Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015](#)).

48. Por conseguinte, quanto ao questionamento formulado no tópico 3, sobre a obrigatoriedade de parecer jurídico, considerando o que dispõe o art. 35, VI, da Lei Federal nº 13.019, de 2014, mostra-se possível a utilização de um parecer ou manifestação referencial, bem como de uma minuta de termo de colaboração padrão, o que é inclusive um instrumento facilitador da atividade administrativa, fundamentado nos princípios da eficiência, da economicidade e da proporcionalidade.

49. Sendo previamente examinadas e aprovadas pela Assessoria Jurídica do órgão, a aplicação das minutas padronizadas é recomendada, com as devidas cautelas, nos procedimentos rotineiros, sem variações, que não exijam tratamento diferenciado. Nessa acepção, o Tribunal de Contas da União se manifestou favoravelmente à viabilidade de utilização de minutas padronizadas. Em seu voto, discorreu o Ministro Relator Walton Rodrigues:

“Assim, admitindo-se a existência de procedimentos licitatórios idênticos tanto em relação ao objeto quanto em relação às quantidades ou, então, quanto à modalidade licitatória, a utilização de minutas-padrão não fere o dispositivo legal que impõe a prévia manifestação da assessoria jurídica sobre a regularidade das minutas dos editais e dos contratos. (...) Dessa forma, ao aprovar minutas-padrão de editais e/ou contratos, a assessoria jurídica mantém sua responsabilidade normativa sobre procedimentos licitatórios em que tenham sido utilizadas. Ao gestor caberá a responsabilidade da verificação da conformidade entre a licitação que pretende realizar e a minuta-padrão previamente examinada e aprovada pela assessoria jurídica. Por prudência, havendo dúvida da perfeita identidade, deve-se requerer a manifestação da assessoria jurídica, em vista das peculiaridades de cada caso concreto. A despeito de haver decisões do TCU que determinam a atuação da assessoria jurídica em cada procedimento licitatório, o texto legal - parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93 - não é expresso quanto a essa obrigatoriedade. Assim, a utilização de minutas-padrão, guardadas as necessárias cautelas, em que, como assevera o recorrente (fl. 8/9 do anexo 1), limita-se ao preenchimento das quantidades de bens e serviços, unidades favorecidas, local de entrega dos bens ou prestação dos serviços, sem alterar quaisquer das cláusulas desses instrumentos previamente examinados pela assessoria jurídica, atende aos princípios da legalidade e também da eficiência e da proporcionalidade.” (Acórdão 1.504/2005 – TCU – Plenário)

50. Apesar de admitir a utilização de minutas padronizadas, o Relator manteve intacta a responsabilidade normativa de aprovação do instrumento pela Assessoria Jurídica do órgão (desde que, evidentemente, não haja alteração na minuta previamente aprovada nem existam outras questões específicas a serem analisadas). Inclusive, incumbiu ao gestor público a responsabilidade de adequação do caso concreto ao instrumento padrão. Em que pese o Acórdão em comento se referir aos procedimentos licitatórios, não há óbice para sua aplicação à demanda sob análise. Ademais, guardam especial semelhança quanto à natureza corriqueira das circunstâncias de aplicação, restringindo o preenchimento pelo gestor público aos itens que não demandam análise, não havendo alterações de quaisquer das cláusulas aprovadas pela Assessoria Jurídica.

51. Nesse sentido, temos ainda:

“(…) Desse modo, a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado, pode-se esclarecer à AGU que o entendimento do TCU referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados por este Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abranjam todas as questões jurídicas pertinentes.” (Acórdão 2.674/2014, TCU – Plenário)

“(…) a sistemática consistente na aprovação prévia de minutas-padrão por parte de assessoria jurídica somente é admitida em caráter de exceção, em se tratando de licitações ou contratações de objetos idênticos, corriqueiramente conduzidas pela

entidade. As alterações permitidas são aquelas estritamente necessárias à adequação formal do objeto (v.g. quantidades, nomes dos contratantes, local de entrega do produto ou de prestação do serviço), em cada caso concreto, às cláusulas predefinidas e aprovadas pela correspondente área jurídica. Em tais hipóteses, há de se convir que o gestor público assume responsabilidade maior quando comparada com aquela advinda da regra elucidada em linhas anteriores, notadamente porque dele demandar-se-á avaliação inequívoca acerca da adequação das cláusulas exigidas no edital de licitação e no contrato pretendido às cláusulas previamente estabelecidas nas minutas-padrão. Qualquer dúvida sobre a aplicabilidade da minuta padronizada deve ensejar a submissão da matéria à assessoria jurídica da entidade, sob pena de a condução do procedimento resultar em violação ao parágrafo único do art. 38 da Lei de Licitações”. (Acórdão 3.014/2010, TCU – Plenário)

52. Consoante ao exposto, o artigo 12 da Resolução AGE nº 26, de 23 de junho de 2017, que dispõe sobre a organização, competências e procedimentos da Consultoria Jurídica da AGE, autoriza a adoção de pareceres referenciais, escusando nova análise jurídica desde que a área técnica ateste que o caso concreto se amolda aos termos da prévia manifestação:

Art. 12 - Os pareceres referenciais devem ser observados pelos órgãos e entidades do Estado, bem como pelas unidades setoriais da AGE, estando dispensada nova análise individualizada pelos órgãos consultivos, devendo a área técnica atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

53. Desde que se tratem de parcerias a serem celebradas exatamente nas mesmas circunstâncias, dentro de um mesmo programa da pasta, utilizando uma minuta-padrão do instrumento jurídico previamente aprovada pela Assessoria Jurídica e com mínima variação de seus termos, é possível dispensar a emissão de manifestação jurídica individualizada.

54. Por fim, no tópico 4, a consulente solicita *“orientação em relação à possibilidade de adoção da cotação prévia conforme determina o Decreto 47.288/17 ou deverá ser adotado o Decreto 47.132/17, considerando a possibilidade de utilização do §3º do art. 31”*.

55. Primeiramente, deve ser esclarecido que o art. 31 do Decreto nº 47.132, de 2017, se refere à instrução da proposta de plano de trabalho para a celebração do termo de colaboração e de fomento, documento esse que é *“apresentado ao órgão ou entidade estadual parceiro pela OSC selecionada, mediante chamamento público ou não, contendo, no mínimo, os dados necessários à elaboração conjunta do plano de trabalho”* (art. 2º, XX, do Decreto nº 47.132, de 2017). Nesse sentido, ao apresentar a proposta de plano de trabalho, a organização da sociedade civil deve comprovar a compatibilidade dos custos da execução do serviço, evento ou aquisição de bens com os preços de mercado e sua adequação ao valor total da parceria, conforme exige o caput do art. 31 do Decreto nº 47.132, de 2017. E tal comprovação ocorre por meio da apresentação de, no mínimo, três orçamentos, emitidos, preferencialmente, nos últimos três meses anteriores à data da proposta (§ 1º do art. 31), admitindo-se também orçamentos extraídos de sítio eletrônico de fornecedores, desde que o bem ou serviço orçado tenha a mesma especificação dos itens da planilha detalhada e o documento da consulta seja identificado com o endereço e a data da pesquisa (§ 2º do art. 31).

56. No entanto, nos termos do § 3º do art. 31 do Decreto nº 47.132, de 2017, ***“o órgão ou entidade estadual parceiro poderá dispensar os orçamentos, desde que com justificativa da área técnica devidamente fundamentada, demonstrando adequação do valor definido ao necessário para conclusão do objeto e anuência do administrador público, mediante verificação de outros parâmetros como outras parcerias da mesma natureza, cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público”***.

57. Vê-se, pois, que a Sedese poderá dispensar as entidades socioassistenciais de apresentar os orçamentos para a celebração da parceria, com base em justificativa devidamente fundamentada da área técnica, demonstrando adequação do valor definido ao necessário para conclusão do objeto e anuência do administrador público, mediante verificação de outros parâmetros como outras parcerias

**da mesma natureza, cotações, tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação disponíveis ao público.**

58. Alerta-se que a comprovação de compatibilidade dos custos envolvidos na parceria com os preços de mercado a ser feita na proposta de plano de trabalho, conforme exige o art. 31 do Decreto nº 47.132, de 2017, não se confunde com cotação prévia de preços que deve ser feita pela entidade no momento da utilização efetiva dos recursos, a qual é exigida pelo art. 52 do mesmo diploma:

Art. 52 – Na utilização dos recursos da parceria, a OSC deverá instruir suas contratações de serviços e aquisições de bens com, no mínimo, os seguintes elementos:

I – cotação prévia de preços com três fornecedores diferentes, atas de registro de preços ou tabelas de preços de associações profissionais, publicações especializadas ou quaisquer outras fontes de informação, salvo se a aquisição foi realizada por meio de compra direta, nos termos do § 2º.

II – justificativa da escolha do fornecedor ou prestador de serviços quando a escolha não ocorrer pelo menor preço, demonstrando a compatibilidade com os valores praticados pelo mercado, incluindo, se for o caso, apontamento de priorização da acessibilidade, da sustentabilidade ambiental e do desenvolvimento local como critérios;

III – contrato firmado com o fornecedor ou prestador de serviços escolhido, se for o caso, e seus aditivos;

IV – certificação, que deverá ser efetuada por dois membros da OSC, de que os bens ou serviços adquiridos com recursos da parceria foram recebidos ou efetuados em condições satisfatórias e em conformidade com o plano de trabalho;

V – documentos originais relativos ao pagamento e à comprovação de despesas.

§ 1º – Fica dispensada a cotação prévia quando a contratação de serviços, aquisição de bens e gestão dos bens adquiridos forem realizadas com o fornecedor que, consultado na celebração da parceria, houver apresentado o menor preço e desde que ocorra no período de validade dos orçamentos já apresentados.

§ 2º – É permitida a contratação direta de bens e serviços compatíveis com as especificidades do objeto da parceria, desde que justificado o preço da aquisição ou contratação, nas seguintes hipóteses:

a) quando não existir pluralidade de opções, em razão da natureza singular do objeto, inclusive serviços de natureza intelectual ou artística, fornecedor exclusivo ou de limitações do mercado local de sua execução;

b) nas compras eventuais de gêneros alimentícios perecíveis, no centro de abastecimento ou similar, realizadas com base no preço do dia;

c) quando se tratar de serviços emergenciais para evitar a paralisação de serviço essencial à população.

§ 3º – Excepcionalmente, poderão ser aceitos recibos para a comprovação de despesas, mediante justificativa da OSC e aprovação pelo administrador público, desde que corroborados por outros elementos de convicção.

§ 4º – O disposto neste artigo pode ser flexibilizado, conforme previsão no instrumento, para parcerias referentes a programas de proteção a pessoas ameaçadas, tais como os previstos nas Leis nº 13.495, de 2000, nº 15.473, de 2005, e nº 21.164, de 2014, exigindo-se, para tanto, que os documentos sejam previamente classificados como sigilosos, observada a Lei Federal nº 12.527, de 2011, e o Decreto nº 45.969, de 2012.

§ 5º – A OSC deverá manter a guarda dos documentos previstos neste artigo para eventual conferência durante o prazo de dez anos, contado do dia útil subsequente ao da apresentação da prestação de contas.

59. De arremate, relativamente ao questionamento objeto do item 4, temos a asseverar que a Sedese, com base no § 3º do art. 31 do Decreto nº 47.132, de 2017, e cumprindo as exigências nele veiculadas, poderá dispensar as unidades socioassistenciais de apresentarem, no momento da celebração do termo de colaboração, os orçamentos destinados a demonstrar a compatibilidade dos custos unitários com os preços de mercado e sua adequação ao valor total da parceria. Isso não quer dizer, todavia, que o procedimento do art. 52 do Decreto nº 47.132, de 2017, em grande parte copiado pelo art. 49 do Decreto nº 47.288, de 2017, poderá ser dispensado, o que sequer ousamos cogitar.

### **CONCLUSÃO**

60. Com base no exposto, esta Consultoria Jurídica entende que o instrumento jurídico adequado para formalizar o repasse do incentivo financeiro do Programa Rede Cuidar para as entidades socioassistenciais é o termo de colaboração, previsto no art. 2º, VII, da Lei Federal nº 13.019, de 2014, considerando a incidência desse diploma à espécie, sendo juridicamente defensável a celebração direta por inexigibilidade de chamamento público, com fulcro no art. 31 do mesmo diploma, condicionada ao cumprimento das recomendações e ressalvas lançadas na análise veiculada neste parecer.

61. À vista do considerável número de parcerias a serem celebradas em condições idênticas, opina-se, ainda, pela utilização de parecer ou manifestação referencial, bem como de uma minuta de termo de colaboração padrão, como instrumento facilitador da atividade administrativa, sobretudo a desenvolvida em larga escala de repetição de atos, fundamentado nos princípios da eficiência e da economicidade. Desnecessária, portanto, a análise e emissão de manifestação jurídica individualizada.

62. Por fim, entendemos que a Sedese, com base no § 3º do art. 31 do Decreto nº 47.132, de 2017, e cumprindo as exigências nele veiculadas, poderá dispensar as unidades socioassistenciais de apresentarem, no momento da celebração do termo de colaboração, os orçamentos destinados a demonstrar a compatibilidade dos custos unitários com os preços de mercado e sua adequação ao valor total da parceria. No entanto, o procedimento do art. 52 do Decreto nº 47.132, de 2017, em grande parte copiado pelo art. 49 do Decreto nº 47.288, de 2017, é de aplicação inafastável.

63. Registre-se, por fim, que a consulta apresentada não se relaciona a um caso específico, razão pela qual a análise aqui deduzida foi realizada em abstrato, sem considerar as peculiaridades de um caso concreto, e se atendo aos aspectos estritamente jurídicos envolvidos na demanda, não adentrando em questões técnicas, que extrapolam as atribuições deste órgão consultivo. Ademais, destaca-se que o entendimento aqui consignado subsidia o gestor na sua decisão, não substituindo os critérios de oportunidade e conveniência do ato administrativo.

64. É o parecer, salvo melhor juízo.

65. À aprovação superior.

Belo Horizonte/MG, 13 de novembro de 2019.

#### **RICARDO AGRA VILLARIM**

Procurador do Estado

Coordenador de Convênios e Parcerias

Masp 1.327.259-6 OAB/MG 142.772

#### **TÉRCIO LEITE DRUMMOND**

Procurador do Estado

Coordenador-Geral do NAJ-AGE

Masp 1.128.354-5 OAB/MG 90.777



**CAROLINA BORGES MONTEIRO**

Procuradora do Estado

Coordenadora da CJ-AGE

Masp 1.211.251-2 OAB/MG 104.259

De acordo.

Belo Horizonte, *data supra*.**ANA PAULA MUGGLER RODARTE**

Procuradora do Estado

Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica/AGE

Masp 598.204-6 OAB/MG 68.212

**SÉRGIO PESSOA DE PAULA CASTRO**

Advogado-Geral do Estado

MASP 598.222-8 OAB/MG 62.597

---

[1] Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos. [\(Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#).

§ 1º São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que tratam os incisos I e II do art. 18. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 2º São de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)

§ 3º São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18. [\(Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011\)](#)



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Agra Villarim, Procurador do Estado**, em 14/11/2019, às 09:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).

Documento assinado eletronicamente por **Tercio Leite Drummond, Procurador(a) Chefe**, em 18/11/2019, às 15:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do



[Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017.](#)



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Muggler Rodarte, Procurador(a)**, em 18/11/2019, às 17:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017.](#)



Documento assinado eletronicamente por **Carolina Borges Monteiro, Procurador(a)**, em 19/11/2019, às 12:33, conforme horário oficial de Brasília, com o emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017.](#)

Nº de Série do Certificado: 7170



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 21/11/2019, às 15:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017.](#)



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mg.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **9131761** e o código CRC **7DF817E3**.

**Referência:** Processo nº 1480.01.0005639/2019-19

SEI nº 9131761