



Parecer nº 236-PGM/2019

Objeto: TERMO DE FOMENTO – FAMIT

I – RELATÓRIO.

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Procuradoria, em cumprimento ao disposto no art. 35, da Lei nº 13.019, de 31 de julho 2014, para análise e parecer acerca da proposta de Termo de Fomento a ser celebrado entre o Município de Teutônia e a Fundação de Bem Estar e Saúde de Teutônia, por força do processo judicial nº 159/1.07.0001921-5. O projeto já foi analisado pela Comissão de Seleção, conforme Portaria nº 12.818/2018. É o relatório.

II – CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.

Registre-se, de início, que o presente pronunciamento cinge-se, exclusivamente, à análise da viabilidade do Termo de Fomento, não cabendo a este consultivo fazer ponderações relativas aos atos anteriores praticados.

Em relação aos aspectos de natureza técnica alheios à seara jurídica, parte-se da premissa de que os órgãos e servidores competentes para a sua apreciação detêm os conhecimentos específicos necessários e os analisaram adequadamente, verificando a exatidão das informações constantes dos autos e atuando em conformidade com suas atribuições.

Ressalte-se, por fim, que as manifestações desta Procuradoria possuem natureza opinativa e, portanto, não vinculante para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária àquela emanada no presente pronunciamento. Ou seja, a presente manifestação tem natureza obrigatória, porém não vinculante.

III – FUNDAMENTAÇÃO

As parcerias firmadas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil são regidas pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, alterado pela Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015, o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC, o qual fora regulamentado pelo Decreto Municipal nº 2.341/2017.

Nos termos da referida lei, a parceria é considerada um conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações advindas de uma relação jurídica formalmente constituída entre a administração pública e a organização da sociedade civil. O inciso III do art. 2º prevê que o objetivo desta relação jurídica é a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, conforme previsto do instrumento celebrado.

Assim, verifica-se que a natureza jurídica desta parceria é contratual, uma relação sinalagmática. Ainda que sob a égide de interesses públicos, o que indica um interesse comum entre ambos, a parceria envolve ainda finalidades recíprocas.

A Lei nº 13.019, de 2014, define ainda no inciso I do art. 2º o que se considera como organização da sociedade civil, a qual firmará a parceria através dos três instrumentos constantes da norma, o termo de colaboração, termo de fomento e o acordo de cooperação. O inciso I, do art. 2º assim prevê:



Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil:

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 aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

b) as sociedades cooperativas previstas na Lei no 9.867, de 10 de novembro de 1999; as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social.

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos;

Por outro lado, a administração pública compreende a União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista prestadoras de serviço público, além de suas subsidiárias, alcançadas pelo disposto no parágrafo 9º do art. 37 da Constituição Federal.

No caso concreto, verifica-se que as partes pactuantes se enquadram nas previsões do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, não estando presente qualquer hipótese que exclua a incidência da lei em apreço. Nesse contexto, parece a esta Assessoria Jurídica que o instrumento jurídico adequado à formalização da avença é o Termo de Fomento, nos termos do art. 2º, VIII, da Lei nº 13.019 de 2014.

Do instrumento jurídico proposto.

A parceria firmada entre organizações da sociedade civil e a administração pública, sob a égide da Lei nº 13.019 de 2014, pode ocorrer por meio de três instrumentos: termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação. Os três instrumentos estão previstos no art. 1º do diploma legal e têm seus conceitos expressamente indicados nos incisos VII, VIII e VIII-A do art. 2º.

Preliminarmente, diferenciam-se os termos de colaboração e de fomento do acordo de cooperação. Enquanto este deve ser utilizado para as parcerias em que não houver a transferência de recursos financeiros, os demais instrumentos possuem viés econômico. Dessa forma, alguns dispositivos relativos a recursos serão inaplicáveis nos casos em que o instrumento for acordo de cooperação.



MUNICÍPIO DE TEUTÔNIA

Estado do Rio Grande do Sul

Avenida I Oeste, 878, Bairro Centro Administrativo / Rio Grande do Sul

(51) 3762-7700 | prefeitura@teutonia.rs.gov.br

O termo de colaboração é o instrumento por meio do qual são formalizadas parcerias entre organizações da sociedade civil e administração pública cuja finalidade é a consecução de políticas públicas de autoria da própria administração.

Por outro lado, o termo de fomento é o instrumento indicado para a consecução de políticas públicas de autoria da sociedade civil, seja por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse Social, instrumento instituído pela lei para propositura de políticas públicas pelas organizações da sociedade civil, ou por qualquer outro meio.

Dessa forma, o elemento diferenciador dos termos de colaboração e fomento e o acordo de cooperação é a existência ou não de transferência de recursos financeiros. Após, verificando-se a presença de transferência de recursos, analisa-se a iniciativa da proposta dos autos para que se identifique se o instrumento adequado é o termo de colaboração ou o termo de fomento.

Veja-se, portanto, que a diferenciação jurídica entre ambos os instrumentos está lastreada essencialmente na autoria do projeto. Assim, os projetos desenvolvidos ou criados pela própria Organização da Sociedade Civil - OSC poderão ensejar a celebração de Termos de Fomento. Já os projetos parametrizados pela Administração Pública e executados pela Organização da Sociedade Civil em estrita conformidade àqueles parâmetros constituirão termo de colaboração.

Anote-se, desde logo, outra diferença fundamental entre ambos os instrumentos, já que o Decreto expressamente restringiu o desenvolvimento de atividades para os termos de colaboração. A definição do que se considera projeto ou atividade consta do art. 2º da Lei, que assim os distingue:

III-A - atividade: 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; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

III-B - projeto: conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto destinado à satisfação de interesses compartilhados pela administração pública e pela organização da sociedade civil; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

Fundamentalmente, a atividade distinguir-se-á do projeto pela sua permanência no tempo, e pela necessidade de sua consecução para a satisfação de interesses compartilhados entre administração pública e sociedade civil. Neste caso, tratando-se de ação de execução obrigatória para satisfação de interesse público e social de natureza contínua ou permanente, sua execução dar-se-á por iniciativa da própria Administração Pública, cabendo à Organização da Sociedade Civil eleita para sua execução fazê-lo em estrita observância aos parâmetros pré-estabelecidos pelo ente Município de Teutônia.

Assim, tratando-se de atividade, dúvida inexistente quanto ao instrumento a ser utilizado, excluindo expressamente a legislação a possibilidade de celebração de termo de fomento na hipótese. Tratando-se, por outro lado, de projeto, a diferenciação jurídica aludida apoia-se na autoria como forma de definir a espécie de instrumento a ser utilizado. Assim, havendo já definição clara da administração quanto aos resultados que pretende alcançar, parâmetros consolidados, indicadores e formas de avaliação conhecidos - em regra integrados em programas pré-estabelecidos - o termo de colaboração será o instrumento adequado. No caso, porém, de inexistir resultados ou parâmetros previamente ordenados, deixando-se à iniciativa das próprias organizações - e à sua criatividade e capacidade de inovação - a prerrogativa de apresentar a



proposta de trabalho para avaliação da Administração (respeitado o objeto previamente estabelecido), o instrumento adequado é o termo de fomento.

Deve ser considerando, ainda, que o presente instrumento jurídico origina-se do Processo Judicial nº 159/1.07.0001921-5, já concluso quanto ao mérito e pendente de avaliação dos valores pretéritos.

Diante o exposto, entende-se que o instrumento cabível é o Termo de Fomento.

Do plano de trabalho

O plano de trabalho é parte integrante e indissociável do termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação, nos termos do parágrafo único do art. 42 da Lei nº 13.019, de 2014.


São cláusulas essenciais do plano de trabalho estão previstas no artigo 42 da Lei Federal 13.019/2014. Nos casos em que a parceria se der por meio de termo de colaboração ou termo de fomento, deve o plano de trabalho conter ainda as seguintes exigências contidas no art. 22 da mesma norma.

O plano de trabalho constitui importante documento para acompanhamento na formalização e execução da parceria, devendo apresentar informações suficientes para tanto. Deve apresentar de forma clara e objetiva as atividades, as metas, os objetivos, os recursos envolvidos na execução do objeto, bem como as demais informações necessárias à prestação de contas e monitoramento pela Administração Pública. O Parecer Técnico aprovou o plano de trabalho, contendo ressalva.

IV - CONCLUSÃO

Ante o exposto, numa análise estritamente técnico-jurídica, opino pela viabilidade jurídica do Termo de Fomento, em conformidade com a Lei Federal 13.019/2014 e Decreto Municipal nº 2.341/2017.

Teutônia/RS, 21 de março de 2019.


Juliano André Heisler
Procurador-Geral
OAB/RS 69.978