



Procuradoria Geral do Estado - PGE  
Procuradoria Administrativa - PGE-PA

Parecer nº 626/2021/PGE-PA

**EMENTA: Direito Administrativo. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP. Organização privada sem fins lucrativos. Lei n. 13.019/2014. Lei n. 9790/1999. Decreto Estadual n. 21.431/16 . Acordo de Cooperação. Possibilidade.**

## 1. RELATÓRIO

1. Aportaram os autos nesta Procuradoria Geral do Estado para emissão de Parecer Jurídico acerca da legalidade da pretendida, cujo objetivo é celebração de acordo de cooperação entre OSCIP e Estado de Rondônia, conforme informações abaixo:

<b>ASSUNTO</b>	Celebração de Acordo de Cooperação
<b>FUNDAMENTO LEGAL</b>	Lei n. 13.019/2014; Lei n. 9.790/1999; Decreto Estadual n. 21.431/16
<b>OBJETO DO ACORDO</b>	Celebração de parceria/acordo de cooperação com OSCIP para manutenção de projeto de conservação de meio ambiente
<b>INTERESSADOS</b>	a) Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental - SEDAM; b) Fundo Brasileiro para a Biodiversidade - FUNBIO
<b>PLANO DE TRABALHO</b>	0021514993

2. Depreende-se dos autos, além do plano de trabalho, manifestação favorável da Advocacia Geral da União - AGU para a celebração de acordo de cooperação.

3. É o relatório. Passo a opinar.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 Considerações iniciais

4. Inicialmente, cabe consignar que o presente parecer é apenas opinativo, tendo o escopo de assistir o Gestor no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados, não o vinculando.

5. Dessa feita, a função do presente parecer é apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico legal e recomendar eventuais providências identificadas, de modo a salvaguardar o Administrador Público, a quem compete avaliar a real dimensão dos fatos e a necessidade de se adotar ou não as precauções recomendadas, bem como deliberar pela contratação pretendida, ou não.

6. O presente parecer não constitui ato administrativo, sendo feito em prol da segurança da própria Autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, as ponderações sugeridas.

7. Assim, esta análise limita-se, apenas, ao aspecto formal do pleito em questão, não tendo a pretensão de analisar os aspectos discricionários da oportunidade e conveniência, nem significando qualquer concordância com a realização do ato administrativo.

8. Destarte, à luz do art. 132, da Constituição Federal de 1988, e do art. 3º da Lei Complementar nº 620/2011, incumbe à Procuradoria Geral de Estado prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar nos aspectos discricionários dos atos praticados no âmbito da gestão da PGE/RO.

9. Também deve ficar frisado que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

### 2.2. Do objeto do convênio

10. Depreende-se dos autos que se busca celebração de pacto jurídica tem como objeto a implementação das atividades do Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA, no que se refere à aquisição de bens e contratação de serviços e obras, para a criação, implantação e consolidação de Unidades de Conservação Estaduais contempladas pelo Programa ARPA, no Bioma Amazônia, conforme detalhado no Plano de Trabalho 2404830.

11. **A princípio, constata-se que o referido plano de trabalho menciona os termos aquisição de bens e contratação de serviços em seu objeto sem, contudo, informar se tais objetos serão custeados pelas partes. Não consta plano de execução e aplicação ou qualquer outro documento que demonstre que serão realizados repasses financeiros com dotação orçamentária ou conta bancária para depósito.**

12. Tal informação é crucial para determinar qual a instrumento jurídico adequado para se pactuar o objeto entre as partes conforme a legislação em vigor delimita.

### 2.3. Do instrumento adequado à parceria com a OSCIP

13. Caso o Gestor entenda pela inexistência de repasse financeiro, passo a tecer os seguintes apontamentos no que se refere ao instrumento apto a formalizar a celebração aqui demandada.

14. Em suma, depreende-se que o objeto de parceria pretendido se refere à aquisição de bens e contratação de serviços e obras, para a criação, implantação e consolidação de Unidades de Conservação Estaduais contempladas pelo Programa ARPA. Em que pese, haver a aquisição e contratação, como já mencionado no subtópico anterior, **não há, a priori, conclusão sobre a transferência de recursos financeiros entre as partes.**

15. No que diz respeito ao Fundo Brasileiro para a Biodiversidade - FUNBIO, por se tratar de organização da sociedade civil de interesse público – OSCIP, em tese, aplica-se as disposições contidas na Lei Federal n. 9.790/1999, conforme o art. 3º da Lei 13.019/14:

Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei:

(...)

VI - aos termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, **desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999;** (grifei).

(...)

16. No entanto, a referida norma versa acerca do termo de parceria firmado com as OSCIPS e pressupõe a existência de transferência de recursos financeiros. **Vejamos:**

Art. 10. O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias.

§ 1º A celebração do Termo de Parceria será precedida de consulta aos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo.

**§ 2º São cláusulas essenciais do Termo de Parceria:**

I - a do objeto, que conterá a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;

II - a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;

III - a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado;

**IV - a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento,** estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores;

V - a que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Interesse Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, independente das previsões mencionadas no inciso IV;

VI - a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria. (grifei).

17. Contudo, tal situação, **aparentemente, não se amolda ao presente caso.** Nesses casos, quando não atendidos os pressupostos para se firmar termo de parceria em conformidade com a Lei Federal n. 9.790/1999 - por ser lei especial -, aplicar-se-á a Lei Federal n. 13.019/2014, subsidiariamente.

18. Dito isso. Vale explanar sobre a Lei Federal n. 13.019/2014. Esta estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as 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.

19. Cabe, por conseguinte, analisar qual dos instrumentos tratados na respectiva norma legal se amolda ao tipo de parceria que se pretende firmar com a OSCIP. A Lei Federal n. 13.019/2014 traz os seguintes instrumentos: termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação.

20. O termo de colaboração e o termo de fomento são utilizados para formalizar parcerias que tenham como elemento a consecução de finalidades de interesse público e recíproco **que envolva a transferência de recursos,** conforme o art. 2º, incisos VII e VIII:

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

(...).

VII - termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;

VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros;

21. Por outro lado, o acordo de cooperação é conceituado como *“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” (art. 2º, VIII-A da Lei 13.019/14.)*

22. Nesse rumo é o Decreto Estadual n. 21.431/2016 reforça tal entendimento e regulamenta a situação aqui apresentada:

Art. 2. Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

(...).

XI - Acordo de Cooperação: instrumento de formalização de parcerias, **sem transferência de recursos financeiros;** (grifei).

23. Logo, o acordo de cooperação é instrumento adequado para formalizar a parceria pretendida nos presentes autos.

#### 2.4. Dos requisitos para formalização do acordo de cooperação

24. Como sabido, a formalização de parceria pressupõe o atendimento de requisitos, os quais passo a apresentar no presente tópico.

25. Consoante o disposto no art. 42, parágrafo única da Lei Federal n. 13.019/2014, *“constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável”.*

26. O Decreto Estadual n. 21.431/2016, em seu art. 7º, reforça que: *a aplicabilidade ao Acordo de Cooperação das regras e procedimentos dispostos neste Decreto seguirá as mesmas regras dos Termos de Fomento e de Colaboração.*

27. Logo, faz-se necessário, de forma inicial, a apresentação de plano de trabalho, o qual deverá conter os seguintes requisitos, conforme disposto no art. 37 do Decreto Estadual n. 21.431/16, conforme tabela abaixo:

Requisitos no Plano de Trabalho	ID
---------------------------------	----

I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas;	AUSENTE
II - descrição de metas a serem atingidas;	0021514993
III - forma de execução das atividades ou projetos de cumprimento das metas a eles atreladas;;	AUSENTE
IV - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria;	AUSENTE
V - valores dos tributos e dos encargos sociais e trabalhistas incidentes sobre as atividades previstas para a execução do objeto;	0021514993
V - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.	AUSENTE
VII - cronograma de execução	AUSENTE
VIII - cronograma de desembolsos, caso exista.	-

28. Diante disso, deverá ser anexado aos autos o plano de trabalho, contendo os requisitos acima descritos, **devidamente assinado pelos partícipes**.

29. Outra exigência que a Lei Federal traz em sua redação, diz respeito à realização de chamamento público.

30. No art. 29 do referido diploma há previsão de que *“os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei.”*

31. Uma vez que o referido dispositivo exige que seja observado o chamamento público de que trata o Decreto Estadual, é pertinente mencionar que os arts. 34 e 35 do Decreto Estadual n. 21.431/16 relatam as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de chamamento público, nas quais a unidade consultante poderia embasar sua justificativa para dispensar a exigência de tal procedimento, vejamos:

CHAMAMENTO PÚBLICO			
1 ) HIPÓTESES DE DISPENSA (art. 34 do Decreto Estadual n. 21.431/16)	2) HIPÓTESES DE INEXIGIBILIDADE (art. 35 do Decreto Estadual n. 21.431/16)		
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;	I) Inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria; ou	II) se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando:	
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;	-	II.1) - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos;	II.2) - 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.
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. Diante disso, faz-se necessário que conste nos autos em epígrafe manifestação da consultante **justificando o possível enquadramento** nas hipóteses de exceção de chamamento público.

33. Para tanto, como requisito dos atos administrativos, a decisão quanto a não realização de chamamento público com fulcro nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade deve ser motivada, conforme determina o art. 36 do Decreto Estadual n. 21.431/16. A ausência de Chamamento Público, por dispensa ou inexigibilidade, exigirá a apresentação de justificativa formal pelo administrador público. Vejamos respectivamente:

Art. 36. A ausência de Chamamento Público, por dispensa ou inexigibilidade, exigirá a apresentação de justificativa formal pelo administrador público.

34. Ainda sobre a justificativa, o Decreto Estadual n. 21.431/16, em seu art. 36, § 2º, dispõe que *“O extrato da justificativa deverá ser publicado em até 2 (dois) dias após sua expedição no sítio eletrônico da Secretaria, na plataforma eletrônica SISPAR e no Diário Oficial do Estado de Rondônia, sob pena de nulidade do ato de formalização de parceria.”*

35. Além disso, a referida regulamentação legal determina que, para celebração das parcerias ali previstas, deverão ser apresentados diversos documentos. o seu art. 28, dispõe quanto aos documentos essenciais da Organização Social deverá apresentar para celebração do acordo:

DOCUMENTOS	ID
I - cópia do Estatuto registrado e suas alterações;	AUSENTE
II - cópia da Ata de Eleição do quadro dirigente atual ou documento equivalente;	AUSENTE
III - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e Órgão Expedidor da Carteira de Identidade e número de registro no Cadastro de Pessoa Física - CPF;	AUSENTE
IV - inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ, emitida do site da Secretaria da Receita Federal do Brasil, que comprove mínimo de 2 (dois) anos de cadastro ativo;	AUSENTE
V - Certidão de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais, previdenciários e à Dívida Ativa da União;	AUSENTE
VI - Certidão Negativa quanto à dívida ativa do Estado de Rondônia;	AUSENTE
VII - Certidão Negativa de Débitos do município sede da Organização da Sociedade Civil;	AUSENTE
VIII - Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - CRF/FGTS;	AUSENTE
IX - Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT;	AUSENTE
X - Certidão Negativa do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia;	AUSENTE
XI - declaração do representante da Organização da Sociedade Civil certificando a inexistência de dirigente como membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de Órgão ou Entidade da Administração Pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o Termo de Colaboração ou de Fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;	AUSENTE
XII - comprovação de que a Organização da Sociedade Civil funciona no endereço declarado;	AUSENTE
XIV - documentos que comprovem experiência mínima de 2 (dois) anos com atividade idêntica ou similar ao objeto da parceria, que capacita a Organização para a celebração da parceria, podendo ser admitidos, sem prejuízo de outros:	AUSENTE
a) instrumentos de parceria firmados com Órgãos e Organização da Sociedade Civil da Administração Pública, Organismos Internacionais, empresas ou outras Organizações da Sociedade Civil;	AUSENTE
b) relatórios de atividades com comprovação das ações desenvolvidas;	AUSENTE
c) publicações, pesquisas e outras formas de produção de conhecimento realizadas pela Organização da Sociedade Civil ou a respeito dela;	AUSENTE
d) currículos profissionais da Organização da Sociedade Civil, sejam de dirigentes, conselheiros, associados, cooperados, empregados, entre outros;	AUSENTE
e) declarações de experiência prévia e de capacidade técnica no desenvolvimento de atividades ou projetos relacionados ao objeto da parceria ou de natureza semelhante, emitidas por Órgãos Públicos, membros do Poder Judiciário, Defensoria Pública ou Ministério Público, instituições de ensino, redes, Organizações da Sociedade Civil, movimentos sociais, empresas públicas ou privadas, conselhos, comissões ou comitês de políticas públicas;	AUSENTE
f) prêmios de relevância recebidos no País ou no exterior, pela Organização da Sociedade Civil	AUSENTE
g) declaração do representante legal da Organização da Sociedade Civil sobre as instalações e condições materiais da Organização, inclusive quanto à salubridade e segurança, quando necessárias, para a realização do objeto pactuado;e	AUSENTE
h) prova da propriedade ou posse legítima do imóvel cujas instalações serão necessárias à execução do objeto da parceria, como escritura, matrícula do imóvel, contrato de locação, comodato ou outro tipo de relação jurídica.	AUSENTE

36. Vale frisar que o referido decreto estadual ressaltou que a Administração Pública Estadual deverá consultar o SISPAR e o SIAFEM para verificar se há ocorrência impeditiva em relação à Organização da Sociedade Civil selecionada, bem assim, a Entidade credenciada no SISPAR ficará dispensada de apresentar a documentação aludida, salvo as Certidões citadas nos incisos V,VI,VII,VIII,IX e X que deverão ser entregues quando for solicitado ou a qualquer tempo, conforme art. 28, § 3º e § 7º, respectivamente.

37. Pelo exposto, conclui-se que o acordo de cooperação firmado com as OSCIPS exige a realização de chamamento público, podendo ser dispensado nas hipóteses específicas do art. 34 e 35 do Decreto Estadual n. 21.431/16, bem como que a correta formalização da parceria depende da apresentação de plano de trabalho e dos documentos de habilitação.

### 3. 6. CONCLUSÃO

38. Diante do exposto, opina-se pela possibilidade de celebração de Acordo de Cooperação com o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade - FUNBIO, condicionando-se à correta instrução processual, quanto a:

1- anexado aos autos Parecer Técnico demonstrando o interesse recíproco das partes e a intenção de formalizar a parceria;
2 - atendimento dos requisitos apontados na tabela constante no parágrafo 27 deste opinativo, observando de forma expressa se que não haverá repasse financeiro;
3 - o gestor deve observar a regra da submissão do procedimento de chamamento público, só podendo ser dispensada nas hipóteses do art. 34 e 35 do Decreto Estadual n. 21.431/16, <u>de forma motivada</u> , conforme tabela do parágrafo 31 deste opinativo;
3.1 - caso seja dispensado o chamamento público, o gestor deverá observar o teor dos parágrafos 32 ao 34, deste opinativo;
4 - a juntada dos documentos da OSCIP interessada constantes na tabela do parágrafo 35 deste opinativo.

39. É o parecer. Deixo de submeter à apreciação superior, nos termos da Resolução nº 8/2019/PGE/RO/2019.  
Porto Velho, hora e data do sistema.

BRUNNO CORREA BORGES  
PROCURADOR DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **BRUNNO CORREA BORGES, Procurador(a)**, em 29/12/2021, às 13:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0023014581** e o código CRC **858BD1AE**.