



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Licitações, Contratos, Convênios e Parcerias

CONSULTA JURÍDICA Nº.: 00272/2021

Processo Administrativo PGM - SAJ nº. 2021.02.000932.

Assunto: Solicitação de parecer jurídico sobre 04 (quatro) processos na fase recursal de prestações de contas de Termos de Colaboração firmados com Organizações da Sociedade Civil – OSC's em 2.020.

Interessada: Secretaria de Educação de Contagem (SEDUC)

EMENTA: CONSULTA JURÍDICA – LEI 13.019/2.014 – LEI DAS PARCERIAS – CELEBRAÇÃO DE TERMO DE COLABORAÇÃO – ENTIDADES DO TERCEIRO SETOR – IRREGULARIDADE CONSTATADA – REPROVAÇÃO DAS CONTAS – DOLO – GLOSA – IMPOSSIBILIDADE DE MEDIDAS COMPENSATÓRIAS – RESSARCIMENTO AO ERÁRIO – SANÇÃO OBRIGATÓRIA – IMPEDIMENTO DE CELEBRAÇÃO DE NOVO TERMO DE COLABORAÇÃO ATÉ QUE SEJAM SUPRIDAS EXIGÊNCIAS LEGAIS. 1. A presente manifestação jurídica não revalida e/ou ratifica a orientação jurídica da SEDUC. 2. A formalização dos Termos de Parceria (Colaboração), devem obediência indiscutível à Lei Federal nº. 13.019/2.014, bem como a todos os elementos constantes do Plano de Trabalho e demais anexos. 3. Eventuais modificações devem estar submetidas previamente à análise do órgão gestor da parceria, vedada qualquer mudança unilateral pelo ente parceiro. 4. Constatada irregularidade na prestação de contas o ressarcimento ao erário é obrigatório e não afasta as sanções do art. 73 da lei Federal nº. 13.019/2.014. 5. Cabe ao gestor avaliar a gravidade da infração e correspondê-la à figura típica prevista no ordenamento jurídico sancionador. 6. Vedada a celebração de novo Termo de Colaboração enquanto persistente as irregularidades. 7. Vedada a produção de efeitos pretéritos do parecer jurídico.

RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta proveniente da Secretaria Municipal de Educação (SEDUC), formalizada na data de 02/07/2.021 (ofício nº. 757/2021/GAB/SEDUC), solicitando manifestação dessa



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Licitações, Contratos, Convênios e Parcerias

Procuradoria Geral, inclusive diante da Nota Técnica nº. 1121.0056.21, emitida em 28/06/2021 pela CGM – Controladoria Geral do Município de Contagem/Mg que, dentre significativos apontamentos realizados naquele instrumento, recomendou quanto à PGM o seguinte:

“Cabe à Procuradoria manifestar acerca dos dispositivos legais, especialmente os termos de parceria. Desta maneira os processos de Análise da Fase recursal devem ser encaminhados para a PGM para manifestação formal acerca destes, **principalmente no que tange à caracterização do dolo**”. (grifo nosso)

2. Em verdade, após encaminhar os autos dos Termos de Colaboração nºs. 037/2.020, 040/2.020, 042/2.020 e 043/2.020 àquele órgão controlador e receber do mesmo a noticiada Nota Técnica nº. 1121.0056.21, a SEDUC se manifestou com a seguinte solicitação:

“Diante disto, encaminho os processos OSCs relativos à fase recursal das prestações de contas dos TC nº 37/2020 – Associação dos Amigos das Vilas Estrela Dalva, São Mateus e Adjacências, TC nº 40/2020 – Centro Social e Educacional Pequeno Príncipe, TC nº 42/2020 – Creche Comunitária Lago Azul e TC nº 43/2020 – Associação dos Moradores da Vila Estrela Dalva e Vila São Mateus, firmados em 2020 e solicito manifestação dessa Procuradoria-Geral do Município conforme recomendado pela Controladoria-Geral, acerca da caracterização de dolo identificado na fase recursal pela Assessoria Jurídica desta Secretaria”.

“Ante o exposto, considerando a caracterização de dolo, que encaminhamentos esta Secretaria deverá adotar? Ocorrendo o ressarcimento dos recursos relacionados com a irregularidade, poderão ser firmados novos Termos de Colaboração com estas OSCs”?

3. De modo a contextualizar os atos iniciais, o Município de Contagem/Mg, tendo como interveniente/gestor a Secretaria Municipal de Educação (SEDUC), celebrou no exercício de 2.020, Termos de Colaboração com algumas Organizações da Sociedade Civil buscando fomentar



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Licitações, Contratos, Convênios e Parcerias

as atividades do Terceiro Setor, com clara persecução de uma parceria assertiva, transparente, de resultados, isônoma e republicana.

4. Tendo esses princípios como o “pano de fundo” da relação parceira, a fiel execução dos Termos de Colaboração e dos Planos de Trabalho de maneira íntegra por parte das Organizações é o engajamento que se espera dos parceiros públicos, pois, há aviltante transferência voluntária de recursos a cada uma dessas entidades que deverão cumprir regularmente o objeto constituído na parceria.

5. Como se vê dos autos, tendo em vista ser a SEDUC, o órgão gestor da parceria, a mesma, ao exercer o regular, legítimo, autônomo e intransferível controle sobre a ação dessas entidades diante dos celebrados Termos de Colaboração de 2.020, precisou formalizar em quatro casos pontuais e específicos, processos administrativos, destinando-se à análise das prestações de contas anual/final relativas aos famigerados Termos de Colaboração. Dessa forma, ao exercer sua gestão fiscal, através da análise desses processos, a SEDUC constatou em alguns casos ocorrências com fortes indícios de irregularidades.

6. Apurando tais indícios através de Comissão formalmente constituída, a SEDUC tramitou todo o processo administrativo concluindo, ao final, pela irregularidade e conseqüente reprovação da prestação de contas de quatro entidades parceiras, submetendo os quatro processos administrativos ao crivo da Controladoria Geral e à Procuradoria Geral do Município de Contagem/Mg.

7. Ressalte-se novamente que toda a tramitação dos processos administrativos que constata, inclusive a existência de dolo, restou apurado integralmente no âmbito da SEDUC através da CMA – Comissão de Monitoramento e Avaliação.



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Licitações, Contratos, Convênios e Parcerias

8. Assim, conforme consta dos autos da fase recursal, único documento recebido por essa Procuradoria Geral, as entidades parceiras que tiveram rejeitadas as prestações de contas após avaliação da aludida Comissão, foram: 1 - CEI Recanto Alegre (TC nº. 37/2020), 2 - CEI Pequeno Príncipe (TC nº. 40/2020), 3 - CEI Lago Azul (TC nº. 42/2020) e 4 - CEI Vovó Naly (TC nº. 43/2020).

9. No caso específico do TC nº. 42/2.020, é prudente consignar que através da documentação juntada foi possível concluir que o relatório de monitoramento e avaliação, fls. 02/03, bem como o parecer técnico de fls. 04/07, apontam, concomitantemente, irregularidade na execução financeira da parceria.

10. Instada a se pronunciar, de igual forma, a assessoria jurídica da SEDUC promoveu orientação jurídica em forma de relatório técnico concluindo pela presença contumaz de dolo na gestão da Unidade, OSC, Creche Comunitária Lago Azul (CEI Lago Azul) (TC nº. 42/2.020), recomendando o encaminhamento dos autos à Controladoria Geral.

11. Por sua vez, a CGM – Controladoria Geral do Município de Contagem/Mg apreciou tecnicamente o arcabouço de documentos constantes daqueles quatro processos, quais sejam, os de nºs. 37, 40, 42 e 43/2.020, emitindo uma única Nota Técnica geral que serviu de referencial a todos, procedendo à algumas recomendações.

12. Por derradeiro, postula a SEDUC que essa Procuradoria Geral emita manifestação sobre os encaminhamentos necessários após a constatação da prática de dolo por parte daquelas entidades parceiras, questionando também sobre a possibilidade de celebração de novos Termos de Colaboração com referidas entidades.

13. Em apertada síntese, é o que se depreende da solicitação.



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Licitações, Contratos, Convênios e Parcerias



DA FUNDAMENTAÇÃO

14. Não compete à Procuradoria-Geral do Município a análise e/ou ratificação de pareceres emitidos no âmbito das Secretarias Municipais. A presente consulta não apresenta natureza de convalidação dos atos pretéritos, mesmo porque o parecer jurídico não produz efeitos anteriores à sua emissão e não ratifica atos administrativos precedentes.

15. De forma que também não incumbe a esta Procuradoria Geral adentrar à análise da configuração de dolo por estar tal matéria relegada ao mérito administrativo, porquanto a apuração acerca da existência ou não de intenção dolosa incumbe aos órgãos de controle, estando inerente à competência destes, a saber, pela Comissão de Monitoramento e Avaliação e pela Controladoria-Geral do Município.

16. Em verdade, por tudo o que se vê e fora constituído nos autos, o gestor da parceria é a própria SEDUC, órgão legitimamente autônomo, responsável pela fiscalização da parceria e autorizado, inclusive, a inferir sobre a prática ilícita de dolo, o que já fora constatado, conforme relatos expressos da Comissão e sua equipe jurídica. Dessa forma, como fora legitimamente apurado através de instrução realizada na própria SEDUC, com suporte efetivo de sua assessoria jurídica, não compete à PGM avaliar se a prática perpetrada pela OSC, Creche Comunitária Lago Azul (CEI Lago Azul), constituiu ilícito doloso.

17. O exame jurídico em epígrafe tem como escopo único analisar a possibilidade jurídica em se estabelecer novos Termos de Colaboração com as OSC's que tiveram a prestação de contas rejeitadas, mesmo diante das irregularidades apontadas pela SEDUC, inclusive com a constatação da prática de dolo.



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Licitações, Contratos, Convênios e Parcerias

18. Portanto, a presente manifestação irá se ater ao controle da legalidade, considerando as disposições normativas previstas na Lei Federal nº. 13.019/2.014, sendo certo que, quaisquer tomadas de decisões contrárias as orientações aqui tratadas, deve ser apurada pelo órgão competente em observância ao disposto no Decreto Municipal nº. 730/2.018, já que o exame em tela leva em consideração consulta jurídica prévia, sendo apresentada análise em abstrato.

19. Ressalte-se que o estudo da matéria leva em consideração a avaliação da Comissão de Avaliação e Monitoramento e análise pela Controladoria-Geral do Município, isto é, as hipóteses de apuração de irregularidades já consolidadas, em que se verifica a rejeição na prestação de contas e o desvirtuamento quanto às pretensas ações compensatórias adotadas pela OSC, Creche Comunitária Lago Azul (CEI Lago Azul), não tendo sido sequer esta previamente submetida ao crivo da Administração Pública para que se fosse viabilizada tal providência.

20. Ou seja, o que se verifica é que de forma deliberada, sem qualquer lastro pautado em instrumento jurídico próprio, segundo os ditames da Lei Federal nº. 13.019/2.014, houve opção da OSC em dar continuidade na prestação de serviços, por entender ela ser a melhor saída a possibilitar o ressarcimento quanto ao dispêndio de valor não empregado anteriormente, porém pago pelo Poder Público, de acordo com laudo conclusivo de apuração pela Comissão de Monitoramento e Avaliação, como pela Controladoria-Geral do Município.

21. Aqui, vale consignar que a presente manifestação, toma por base a documentação que foi formalizada e encaminhada pela SEDUC, qual seja, os autos da fase recursal do Processo Administrativo do TC nº. 42/2.020 que aportou nessa PGM em 02/07/2.021.

22. Dessa forma, os autos da TC nº. 42/2.020 vieram municiados com os seguintes documentos:

Capa do Processo Administrativo nº 042/2021/SEDUC - Termo de Colaboração nº 042/2021 – SAJ n.º 2021.02.932 - Assunto: Análise fase recursal- OSC CEI Lago Azul-



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Licitações, Contratos, Convênios e Parcerias

TC nº 42/2020 – Detalhamento de Gastos com Pessoal e Plano de Trabalho- Interessada: Secretaria de Educação de Contagem (SEDUC);

I. Relatório de Monitoramento e Avaliação Parcerias 2020, datado de 19 de abril de 2021, assinado pelo Analista de Gestão Educacional Dr. Daniel Chagas da Fonseca e a Assistente Administrativa Sra. Maria Silene Oliveira de Andrade, fls. 02 a 03;

II. Parecer Técnico Decreto nº. 30/2017, datado de 31 de dezembro de 2020, elaborado por Mayrce Terezinha da Silva Freitas, fls. 04;

III. Parecer Técnico Conclusivo, Decreto nº. 30/2017, datado de 27 de abril de 2021, elaborado por Engrácia Maria Trópia Barreto, fls. 05 a 07;

IV. Contrato de Prestação de Serviços de Terceiros, datado de 03 de março de 2021, assinado por Omega Serviços de Terceiros, Sr. Fabricio Alexandre e a Creche Comunitária Lago Azul, fls. 08 a 09;

V. Envio do orçamento dos materiais/serviços, datado de 28 de fevereiro de 2020, assinado por Fabrício Alexandre, fls. 10;

VI. Orçamento feito pelo proponente Atos e Fatos Terceiros LTDA-ME à Creche Comunitária Lago Azul, datada de 27 de fevereiro de 2020, assinada por Atos e Fatos Terceiros LTDA, fls. 11;

VII. Orçamento feito pela proponente Ações Diretas Terceiros LTDA à Creche Comunitária Lago Azul, datada de 27 de fevereiro de 2020, assinada por Ação Diretas Terceiros LTDA, fls. 12;

VIII. Contrato de Prestação de Serviços de Terceiros, datado de 03 de março de 2020, assinado por Omega Serviços de Terceiros, Sr. Fabricio Alexandre e a Creche Comunitária Lago Azul, fls. 13 a 14;

IX. Envio do orçamento dos materiais/serviços, datado de 28 de fevereiro de 2020, assinado por Fabrício Alexandre, fls. 15;

X. Orçamento feito pelo proponente Atos e Fatos Terceiros LTDA -ME à Creche Comunitária Lago Azul, datada de 27 de fevereiro de 2020, assinada por Atos e Fatos Terceiros LTDA, fls. 16;

XI. Orçamento feito pela proponente Ações Diretas Terceiros LTDA à Creche Comunitária Lago Azul, datada de 27 de fevereiro de 2020, assinada por Ação Diretas Terceiros LTDA, fls. 17;

XII. Contrato de Prestação de Serviços de Terceiros, datado de 01 de dezembro de 2020, assinado por Omega Serviços de Terceiros, Sr. Fabricio Alexandre e a Creche Comunitária Lago Azul, fls. 18;

XIII. Ofício OF/SEDUC/GAB/Nº 514/2021, datado de 05 de maio de 2021



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Licitações, Contratos, Convênios e Parcerias

encaminhado pela Sra. Telma Fernanda Ribeiro, Secretária Municipal de Educação, à Presidente da OSC, Creche Comunitária Lago Azul, visando à notificação da referida entidade para se manifestar sobre as irregularidades constantes no Termo de Colaboração nº. 42/2020 – Prestação de contas, fl. 19;

XIV. E-mail da Diretoria de Contratos, Convênios e Parcerias (SEDUC) para Creche Lago Azul, datado em 06 de maio de 2021, assunto “notificação – faz: irregularidade na prestação de contas TC- nº”, fl. 20 a 21;

XV. Ofício Nº 06/2021, datado de 10 de maio de 2021 encaminhado pela Sra. Aldineia Filipe da Silva à Sra. Telma Fernanda de Oliveira, Secretária e a Sra. Claudia Aguiar, Diretora de Contrato, convênios e parcerias, visando responder o ofício nº. 541/2021/GAB/SEDUC, fls.22 a 24;

XVI. Ofício, datado de 10 de maio de 2021 encaminhado pela Omega Serviços de Terceiros LTDA à Creche Comunitária Lago Azul, em resposta ao ofício nº. 05/2021 de 02 de março de 2021, assinado pela Omega Serviços de Terceiros LTDA, fls. 25 a 28;

XVII. Ofício nº. 582/2021/GAB/ SEDUC, datado de 19 de maio de 2021, assinado pela Secretária Municipal de Educação, Sra. Telma Fernanda Ribeiro, encaminhado à Presidente da OSC da Creche Comunitária Lago Azul, tendo como assunto 2ª Notificação – reiterando solicitação de documento referente ao Contrato de Prestação de Serviços de Terceirização de Mão de Obra – Termo de Colaboração nº 42/2020, fls. 29 a 30;

XVIII. E-mail da Diretoria de Contratos, Convênios e Parcerias (SEDUC) para Creche Lago Azul, Hilton Aparecido Moreira e Antônio David de Souza Junior, datado em 21 de maio de 2021, assunto “notificação: reitera solicitação de documentos para análise”, fl. 31;

XIX. Ofício nº. 07/2021, datado de 24 de maio de 2021, assinado pela Presidente da OSC da Creche Comunitária Lago Azul Sra. Aldineia Filipe da Silva, para Secretária, Sra. Telma Fernanda de Oliveira e a Sra. Cláudia Aguiar, Diretora de Contrato, convênios e parcerias, visando responder o ofício nº. 582/2021/GAB/SEDUC por meio do encaminhamento da memória de cálculo e plano de trabalho em caráter compensatório, Anexo I – Detalhamento da Formação do Custo de Pessoal (CLT), Anexo I Detalhamento da Formação do Custo de Pessoal (CLT) - fls.32 a 34;

XX. Plano de Trabalho, datada em 24 de maio de 2021, assinada pela Presidente da OSC da Creche Comunitária Lago Azul Sra. Aldineia Filipe da Silva, Anexo Planilha custos, Quadro Síntese e Pagamentos, fls. 35 a 60;

XXI. Relatório Pedagógico, mês de março/2021, assinada por Brasilica Anselmo de Oliveira Lopes. Fls. 61 a 78;

XXII. Relatório Pedagógico, mês de abril/2021, assinada por Brasilica Anselmo de Oliveira Lopes. Fls. 79 a 90;

XXIII. Relatório Pedagógico, mês de maio/2021, fls. 91 a 94;



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Licitações, Contratos, Convênios e Parcerias

XXIV. Ofício nº. 630/2021/GAB/ SEDUC, datado de 02 de junho de 2021, assinado pela Secretária Municipal de Educação, Sra. Telma Fernanda Ribeiro, encaminhado à Presidente da OSC da Creche Comunitária Lago Azul Sra. Aldineia Filipe da Silva, tendo como assunto informar sobre prestação de contas do Termo de Colaboração nº. 42/2020, fls. 95 a 97;

XXV. Ofício nº. 08/2021, datado de 09 de junho de 2021, assinado pela Presidente da OSC da Creche Comunitária Lago Azul Sra. Aldineia Filipe da Silva, para Secretária, Sra. Telma Fernanda de Oliveira e a Sra. Claudia Aguiar, Diretora de Contrato, convênios e parcerias, visando responder o ofício nº. 630/2021/GAB/SEDUC, fls. 98 a 100;

XXVI. Plano de Trabalho, (**sem data**), assinada pela Presidente da OSC da Creche Comunitária Lago Azul Sra. Aldineia Filipe da Silva, Anexo Aprovação do Plano de Trabalho pela PMG, fls. 101 a 105;

XXVII. Relatório Pedagógico, turmas Joaninhas e Centopeia assinada por Brasilica Anselmo de Oliveira Lopes, fls. 106 a 115;

XXVIII. Relatório Pedagógico, mês de abril/2021, turmas Abelhinhas, Minhoquinhas e Borboletinhas, assinada por Brasilica Anselmo de Oliveira Lopes, fls. 116 a 123;

XXIX. Relatório Pedagógico, mês de maio/2021, turmas Caracol e Vagalume, assinada por Brasilica Anselmo de Oliveira Lopes, fls. 124 a 131;

XXX. Pesquisa da situação dos alunos matriculados na Creche Comunitária Lago Azul, datada de 12 de março de 2021, responsável Aldineia Filipe da Silva, fls. 132 a 134;

XXXI. Pesquisa a resposta educacional a pandemia de COVID-19 no Brasil, realizada no Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudo e Pesquisa Nacional Anísio Teixeira, fls. 135 a 137;

XXXII. Relação dos Beneficiários 2021, nome, idade, endereço, telefone, CPF e NIS dos alunos, datado de 12 de maio de 2021, assinado pela secretaria Sra. Simone Cristina da Silva, fls. 138 a 148;

XXXIII. Calendário Escolar 2021, Centro de Educação Infantil Lago Azul, assinado por Aldineia Filipe da Silva, fls. 149;

XXXIV. Ata de Reunião de pais, coordenação pedagógica e educadores, datada de 05 de maio de 2021, assinada pela secretaria Sra. Simone Cristina da Silva, fls. 150;

XXXV. Ofício nº. 09/2021, datado de 10 de junho de 2021, assinado pela Presidente da OSC da Creche Comunitária Lago Azul Sra. Aldineia Filipe da Silva, para Secretária, para a Sra. Telma Fernanda de Oliveira e a Sra. Claudia Aguiar, Diretora de Contrato, convênios e parcerias, visando apresentar a planilha ao valor da compensação proposta e do plano de aplicação e o plano de trabalho, fls. 151;



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Licitações, Contratos, Convênios e Parcerias

XXXVI. Plano de Trabalho, (**sem data**), assinada pela Presidente da OSC da Creche Comunitária Lago Azul Sra. Aldineia Filipe da Silva, Anexo Detalhamento do pagamento líquido - abril e maio/2021, fls. 152 a 156;

XXXVII. Relatório, Orientação Jurídica sobre a prestação de contas final da OSC Creche Comunitária Lago Azul – TC n°. 42/2020, datada de 15 de junho de 2021, assinada pelo Secretário Municipal de Educação Sr. Lucas Candido de Oliveira, fls. 157 a 162

XXXIII. Ofício n°. 028/2021/GAB/ SEDUC, datado de 29 de março de 2021, assinado pela Secretária Municipal de Educação, Sra. Telma Fernanda Ribeiro, encaminhado aos Presidentes das Organizações da Sociedade Civil, tendo como assunto orientação sobre o início das despesas para execução do objeto dos Termos de Colaboração, fls. 163;

XXXIX. E-mail da Diretoria de Contratos, Convênios e Parcerias (SEDUC) para Creche Lago Azul, datado em 06 de abril de 2021, assunto “OF. Circ. 028/2021 GAB SEDUC”, fl. 164;

XL. Ofício n°. 757/2021/GAB/ SEDUC, datado de 02 de julho de 2021, assinado pela Secretária Municipal de Educação, Sra. Telma Fernanda Ribeiro, encaminhado à Procuradora – Geral do Município de Contagem Sra. Sarah Campos, tendo como assunto a solicitação do parecer jurídico sobre 4(quatro) processos na fase recursal de prestações de contas de Termos de Colaboração firmados com Organizações da Sociedade Civil - OCSs em 2020, fls. 165;

XLI. Nota Técnica, feita pela Controladoria – Geral do Município, datada de 28 de julho de 2021, trata-se da “análise acerca do ofício n°682/2021/GAB/SEDUC, que solicita emissão de orientação/ Nota Técnica quanto à solicitação de ressarcimento ao Erário por meio de Ações Compensatórias de Interesse Público (art. 72 da Lei n°13.019/2014) pelas OSC's cujas prestações de contas de termos de colaboração foram avaliadas como irregulares”, assinada pela Diretora de Auditoria de Conformidade Sra. Renata Terra Mesquita Mazzoni e o Auditor geral do Município Sr. Zanio de Souza Gontijo, fls, 166 a 181.

23. Ainda quanto à análise da solicitação promovida pela SEDUC junto a Procuradoria Geral do Município, inclusive com manifesto precedente por parte da Controladoria Geral, constatou-se deficitária instrução dos autos, já que não houve a juntada de documentos importantes como os Termos de Colaboração, os Planos de Trabalho e as prestações de contas, o que retira a possibilidade de realização contundente e mais assertiva sobre o assunto.

24. Dessa forma, essa manifestação jurídica se atém exclusivamente à solicitação da SEDUC,



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Licitações, Contratos, Convênios e Parcerias

formalizada em 02/07/2.021, embasando-se apenas nos documentos que foram encaminhados, conforme acima relacionados (item 22).

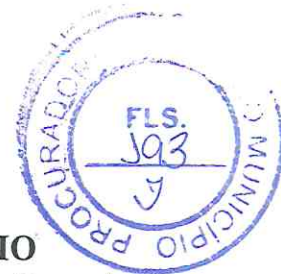
25. Para argumentar, o que apenas por hipótese se admite, dentre os documentos noticiados no item 22, importante considerar que a TC nº. 42/2.020 carrega consigo, a anunciada Nota Técnica emitida pela CGM – Controladoria Geral do Município, que também narra a ausência de documentos representativos da parceria entre o Município de Contagem/Mg e as OSCs de maneira geral, o que teria prejudicado a avaliação mais assertiva por parte daquele órgão de controle.

26. Merecem destaque, algumas irregularidades constatadas por aquele órgão de controle, senão vejamos:

“Ausência de inclusão dos dados no sistema Cygnus” (fls. 168)

27. Segundo informações constantes dos autos, trata-se de um sistema capaz de armazenar e, ato contínuo, disponibilizar as informações constantes dos Termos de Parceria a todas as pessoas (cidadãos) viabilizando o mecanismo da transparência, conforme prevê o art. 10 da Lei Federal nº. 13.019/2.014. Consoante se constata da aludida Nota Técnica da CGM, não há consolidação e informação referente aos Termos de Colaboração no Portal da Transparência, sendo que houve apenas a publicação das parcerias referenciadas no Diário Oficial do Município.

28. De acordo com o apontamento acima transcrito, o instrumento hábil a fomentar a publicidade e a transparência na relação parceira restou prejudicado ante o não alocamento de informações e dados no sistema Cygnus. Ora, a redação do art. 10 da Lei Federal nº. 13.019/2.014 é clara ao dispor:



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Licitações, Contratos, Convênios e Parcerias

Art. 10. A administração pública deverá manter, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho, até cento e oitenta dias após o respectivo encerramento.

29. Assim, considerando a publicidade como instrumento a viabilizar a transparência na gestão pública, há obrigatoriedade de cumprimento e demonstração efetiva de que a Administração manteve no sítio oficial a relação das entidades parceiras e os seus respectivos planos de trabalho o que, segundo relato da CGM, não fora realizado.

30. De outra monta a CGM também noticiou na Nota Técnica:

“Da capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas”. (fls. 169).

31. De fato, pela leitura dos autos da fase recursal recebidos nessa PGM, constata-se que o objeto da parceria realmente se direciona à realização de atividades educacionais infantis. Dessa forma, procurando viabilizar tal atividade, a entidade parceira, qual seja, Creche Comunitária Lago Azul (CEI Lago Azul), ao que tudo indica, não possuía incremento de pessoal e/ou recursos humanos para executar a referida atividade, pelo que precisou terceirizar toda a prestação de serviços à sociedade empresária estranha à relação da parceria. Seria o caso em a SEDUC, previamente a celebrar os Termos de Colaboração, avaliar se havia mobilização operacional humano suficiente e capacitado para executar as atividades de parceria a contento e se há boas instalações e condições materiais conforme prevê a legislação de regência. Essas atividades, a rigor, exigem expertise para que possam ser realizadas de maneira íntegra.

32. Nesse sentido, a Lei Federal nº. 13.019/2.014, em seu art. 33, inc. V, “c”, estabelece:



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Licitações, Contratos, Convênios e Parcerias

Art. 33. Para celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente:

(...)

V - possuir:

(...)

c) instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas.

33. Tendo em vista essa situação operacional de ausência de recurso humano próprio da entidade parceira, a CGM constatou de forma indubitável que houve prejuízo, inclusive, na avaliação dos pagamentos relativos ao pessoal que direta ou indiretamente prestaram serviços destinados à execução do objeto da parceria.

34. Dessa forma, devido inclusive a ausência de documentos comprobatórios, não foi possível sequer avaliar se durante o período compreendido pelo Decreto Emergencial em Saúde Pública, decorrente da pandemia da COVID-19, qual seja, o Decreto Municipal nº. 1.510/2.020, tendo sido mantidos os pagamentos por RPA, se houve danos ao erário referente a encargos, 13º salário, férias e o adicional de férias.

35. Outro enfoque dado pela CGM em sua Nota Técnica relatou o seguinte:

“Do pedido de ressarcimento com ações compensatórias já realizadas e da utilização dos recursos para pagamento fora do prazo de vigência das parcerias”. (fls. 173).

36. Mais uma vez o órgão controlador apontou outra irregularidade nesse item, ao constatar envolvimento da OSC, Creche Comunitária Lago Azul (CEI Lago Azul) nas atividades



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Licitações, Contratos, Convênios e Parcerias

educacionais infantis em período não acobertado pelo Termo de Colaboração. Em verdade, a referida OSC, ao requerer que os meses de março e abril desse ano de 2.021 fossem utilizados como ações compensatórias referentes aos valores glosados, confessa a manutenção e/ou continuidade da atividade sem instrumento legal hábil, o que é vedado pelo ordenamento jurídico que rege a matéria.

37. Aqui vale consignar breve passagem de fls. 22/24 dos autos da TC n°. 42/2.020 onde a própria entidade parceira, Creche Comunitária Lago Azul (CEI Lago Azul), relata expressamente a sua desídia pleiteando, inclusive, a compensação dos valores supostamente devidos pela SEDUC, senão vejamos:

“Considerando que, apurado o valor da despesa apontada como irregular somou-se o valor de R\$ 10.024,40 (dez mil, vinte e quatro reais e quarenta), solicitamos que se admita a compensação dos valores “devidos” pela OSC com os valores devidos pela SEDUC pelo período que não houveram repasses financeiros”.

38. Convém dizer que esses instrumentos legais (Termos de Colaboração, Plano de Trabalho e demais anexos), são dotados da excelência lastreada pela própria legislação, sendo certo dizer que, qualquer alteração minimamente a ser realizada, carece de autorização do órgão gestor, devendo ser integralizada dentro do aludido plano de trabalho. Assim, após a celebração do Termo de Colaboração, não há possibilidade de mudança nas ações praticadas pelas Organizações Sociais parceiras, posto que, ao celebraram o instrumento público da parceria, vinculados estão aos termos deste. Dessa forma, nenhuma despesa pode ser incutida ou atribuída à Administração sem alguma cobertura que lhe dê legitimidade.

39. Por derradeiro, outro elemento a compor a Nota Técnica da CGM anuncia no item 2.5:

“Da possibilidade de apresentação de novas ações compensatórias”.



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Licitações, Contratos, Convênios e Parcerias



(fls. 174).

40. Instigada a se pronunciar sobre a possibilidade de apresentação de ações compensatórias, a CGM também trouxe à baila a discussão sobre o assunto, fundamentando sua reflexão em dispositivos trazidos pela Lei Federal nº. 13.019/2.014. Desta feita, constatou o aludido órgão de controle que, no caso em análise, a possibilidade de ressarcimento por meio de ações compensatórias restou profundamente prejudicada ante o dolo e a ação temerária da própria OSC, Creche Comunitária Lago Azul (CEI Lago Azul), fatos atestados e comprovados pelo manifesto da orientação jurídica da SEDUC (fls. 157/162).

41. Realmente, a Lei Federal nº. 13.019/2.014, estabelece em seu art. 72, caput demais incisos e parágrafos, o seguinte:

Art. 72. As prestações de contas serão avaliadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal que não resulte em dano ao erário;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes circunstâncias:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) descumprimento injustificado dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho;

c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

§ 1º O administrador público responde pela decisão sobre a aprovação da prestação de contas ou por omissão em relação à análise de seu conteúdo, levando em consideração, no primeiro caso, os pareceres



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Licitações, Contratos, Convênios e Parcerias

técnico, financeiro e jurídico, sendo permitida delegação a autoridades diretamente subordinadas, vedada a subdelegação.

§ 2º Quando a prestação de contas for avaliada como irregular, após exaurida a fase recursal, se mantida a decisão, a organização da sociedade civil poderá solicitar autorização para que o ressarcimento ao erário seja promovido por meio de ações compensatórias de interesse público, mediante a apresentação de novo plano de trabalho, conforme o objeto descrito no termo de colaboração ou de fomento e a área de atuação da organização, cuja mensuração econômica será feita a partir do plano de trabalho original, **desde que não tenha havido dolo ou fraude e não seja o caso de restituição integral dos recursos.** (grifos nosso).

42. Prosseguindo, uma vez caracterizado o dolo, prática ilícita constatada através do relatório (orientação jurídica – fls. 157/162) da SEDUC, a legislação expressamente não autoriza a adoção de ações compensatórias.

43. A questão é que, conforme previsto no aludido art. 72, §2º da Lei 13.019/2.014, para a promoção de ações compensatórias após a tomada de contas irregular, fazia-se necessária a apresentação de novo plano de trabalho, conforme o objeto descrito no termo de colaboração e a área de atuação da organização, cuja mensuração econômica deveria ser feita a partir do plano de trabalho original, hipótese que não foi observada no caso em tela, como destacado.

44. Não obstante, tampouco consta dos autos avaliação de que as medidas adotadas pela OSC, Creche Comunitária Lago Azul (CEI Lago Azul), estas com pretensão fito compensatório, tenham sido de fato suficientes a recompor eventuais prejuízos ao erário, em que pese se corrobore as hipóteses de descumprimento legal, a saber, prévia autorização pelo Poder Público a cargo da adoção de medida compensatória e a providência de apresentação de novo Plano de Trabalho, na forma do disposto no §2º, do art. 72 da Lei 13.019/2.014.



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Licitações, Contratos, Convênios e Parcerias

45. Ademais, como já pontuado, considerando as assertivas de análise pelos órgãos de controle no tocante à configuração de dolo, verifica-se também não terem sido atendidos os ditames previstos no §2º do art. 72 da Lei 13.019/2014, em mais este ponto, o que leva a inarredável conclusão de que houve a rejeição da prestação de contas, por não terem sido adotadas medidas paliativas suficientes e necessárias a afastar a condição de irregularidade na prestação financeira final.

46. Logo, consoante os preceitos previstos na Lei Federal nº. 13.019/2.014, ante a rejeição das contas, se observa que as medidas cabíveis dispostas em tal situação são aquelas tratadas no art. 73 da mesma normativa, sendo elencadas de forma cumulativa as sanções voltadas à aplicação de advertência, suspensão e declaração de inidoneidade, senão vejamos:

Art. 73. Pela execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho e com as normas desta Lei e da legislação específica, a administração pública poderá, garantida a prévia defesa, aplicar à organização da sociedade civil as seguintes sanções:

I - advertência;

II - suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades da esfera de governo da administração pública sancionadora, por prazo não superior a dois anos;

III - declaração de inidoneidade para participar de chamamento público ou celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades de todas as esferas de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a organização da sociedade civil ressarcir a administração pública pelos



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Licitações, Contratos, Convênios e Parcerias

prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso II.

§ 1º As sanções estabelecidas nos incisos II e III são de competência exclusiva de Ministro de Estado ou de Secretário Estadual, Distrital ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de dez dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após dois anos de aplicação da penalidade.

§ 2º Prescreve em cinco anos, contados a partir da data da apresentação da prestação de contas, a aplicação de penalidade decorrente de infração relacionada à execução da parceria.

§ 3º A prescrição será interrompida com a edição de ato administrativo voltado à apuração da infração.

47. À SEDUC, portanto cabe avaliar e aplicar, nos termos da parceria formalizada e da legislação acima referenciada, a sanção legal cabível que corresponda ao ato perpetrado pela entidade parceira.

48. Indubitável que, nos termos do art. 73 da Lei Federal nº. 13.019/2.014 a Administração poderá aplicar as sanções previstas no aludido dispositivo, garantindo o contraditório e a ampla defesa à entidade parceira.

49. Desse modo, atendo-se unicamente aos documentos juntados à instrução dos autos e em observância aos dispositivos legais aplicáveis ao caso, tem-se como consequência a aplicação das sanções punitivas supra, em que a referida OSC, Creche Comunitária Lago Azul (CEI Lago Azul), somente estará autorizada a interagir e firmar termos de colaboração após o cumprimento das medidas disciplinares destacadas, isto em decorrência às tratativas decorrentes das circunstâncias e hipóteses presentes na Lei Federal nº. 13.019/2.014, conforme aqui tratado nesta



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
Superintendência de Licitações, Contratos, Convênios e Parcerias

manifestação jurídica.

50. Por fim, abstendo-se de apreciar os aspectos inerentes à conveniência e à oportunidade da Administração Pública, bem como outras questões técnicas específicas alheias ao Jurídico, sabido que o parecer - de natureza consultiva - não é vinculativo, sendo de responsabilidade do Ordenador de Despesas o discernimento à execução do ato, salvo diverso juízo superior, são esses os aspectos legais ora examinados.

Este é o parecer referente ao PAC **2021.02.000932**, salvo melhor juízo.

Contagem/Mg, em 23 de julho de 2021.

JOAO ALVES DE SOUZA JUNIOR:07080739640

Assinado de forma digital por JOAO ALVES DE SOUZA JUNIOR:07080739640
Dados: 2021.07.23 17:28:25 -03'00'

João Alves de Souza Júnior
Subprocurador Geral do Município
Procuradoria-Geral do Município

RODRIGO MARCELO BATISTA PEREIRA

Assinado de forma digital por RODRIGO MARCELO BATISTA PEREIRA
Dados: 2021.07.23 17:14:10 -03'00'

Rodrigo Marcelo Batista Pereira
Assessor
Procuradoria-Geral do Município