

PROC. 12134/2026
F.S. 60
VISTO: 8

Parecer Referencial nº 04/2026

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. TERCEIRO SETOR. ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (OSC). LEI FEDERAL 13.019/2014 – MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (MROSC). DECRETO MUNICIPAL Nº 5.869/2016. FORMALIZAÇÃO DE PARCERIAS MEDIANTE TERMO DE FOMENTO OU TERMO DE COLABORAÇÃO. RECURSOS DE EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS. DISPENSA DE CHAMAMENTO PÚBLICO. MINUTAS PADRONIZADAS. DISPENSA DE ENVIO DOS INSTRUMENTOS PARA APRECIAÇÃO JURÍDICA PELA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL, NOS TERMOS DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 01, DE 19 DE AGOSTO DE 2024 – SÚMULA ADMINISTRATIVA Nº 20 DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS. ORIENTAÇÕES JURÍDICAS GERAIS PARA ANÁLISE DOS PROCESSOS DE OBJETO IDÊNTICO.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de Parecer Referencial, nos termos da Instrução Normativa nº 01, de 19 de agosto de 2024 – Súmula Administrativa nº 20 da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos, com o objetivo de expedir orientações jurídicas uniformes para a instrução e a formalização de **parcerias entre o Município e as Organizações da Sociedade Civil (OSC), especificamente quando o custeio dessas ações decorre de emendas parlamentares individuais impositivas, com dispensa de chamamento público**. Em paralelo, encaminha-se minuta padronizada de termo de colaboração e de fomento, bem como de respectivo termo aditivo, em conformidade com a Súmula Administrativa nº 19 da mesma Instrução Normativa.

2. A edição de Parecer Referencial para o objeto em tela busca proporcionar segurança e celeridade para as respectivas parcerias. Trata-se de objeto recorrente nesta municipalidade, a recomendar a emissão de orientações específicas sobre o tema, para guiar a instrução dos respectivos processos e, assim, nortear a atuação das diversas secretarias da Administração Pública Municipal.

3. Nesse trilhar, a partir da exposição das diretrizes jurídicas relacionadas à celebração de parcerias entre o Município e as Organizações da Sociedade Civil

(OSC), especificamente quando o custeio dessas ações decorre de emendas parlamentares individuais impositivas, com dispensa de chamamento público, a atividade desenvolvida pelas secretarias limitar-se-á à verificação da observância das exigências legais, com a mera conferência de documentos. Nessa perspectiva, objetiva-se atribuir tratamento uniforme ao tema, contribuindo para a segurança jurídica das referidas parcerias.

4. Ressalta-se que as diretrizes estabelecidas neste parecer possuem caráter vinculante para todas as Secretarias Municipais de Ferraz de Vasconcelos. Assim, os processos administrativos da matéria devem ser conduzidos em conformidade com as orientações aqui definidas, observando também as instruções complementares emitidas por este Núcleo Consultivo, especialmente aquelas constantes em roteiros de análise (checklist) e em demais manifestações e documentos orientativos.

5. As Secretarias devem atestar e fundamentar o cumprimento das orientações desta Advocacia Pública Municipal – APM, por meio de declaração de atendimento acostada aos autos antes da celebração do termo de colaboração ou de fomento.

6. Preenchidas tais condições, é dispensada a remessa individualizada dos procedimentos para análise jurídica desta APM, nos termos da Súmula Administrativa nº 20.

7. Eis a síntese do necessário.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1. DO REGIME JURÍDICO DAS PARCERIAS E EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS

8. A formalização de parcerias entre o Poder Executivo e as Organizações da Sociedade Civil (OSC) é regida primordialmente pela **Lei Federal nº 13.019/2014**, conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Esse diploma legal estabelece normas gerais para a mútua cooperação entre o Poder Público e as entidades privadas parceiras, definindo diretrizes para a celebração de termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação.

9. No âmbito do Município de Ferraz de Vasconcelos, esse normativo é regulamentado pelo **Decreto Municipal nº 5.869/2016**, que traz especificidades locais para a aplicação da norma geral, e deve observar estritamente a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente**, que, no presente exercício, é a **Lei Municipal nº 3.598/2025**.

10. A integração desse conjunto normativo exige que a OSC seja necessariamente uma pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que **aplique integralmente seus excedentes na consecução do seu objeto social**, não distribuindo resultados ou bonificações entre seus dirigentes ou associados.

11. Quanto à lei orçamentária, temos que a sua natureza jurídica sofreu uma transformação profunda com a promulgação da **Emenda Constitucional nº 100/2019**, que instituiu o chamado **orçamento impositivo**.

12. As emendas impositivas são alterações propostas por parlamentares ao projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) e que possuem caráter obrigatório de execução pelo Poder Executivo. Diferentemente das emendas autorizativas, as impositivas vinculam o governo à execução das programações previstas, desde que sejam atendidos os requisitos legais, técnicos e orçamentários, sendo tal obrigatoriedade de execução prevista no **artigo 166, §§ 9º a 20, da Constituição Federal**, com critérios e limites para sua aplicação.

13. No âmbito municipal, não se identifica a presença de regramento acerca das emendas impositivas na Lei Orgânica, o que pode ser apontado como impedimento de ordem técnica e vislumbrado como impropriedade pelos órgãos de controle externo. Orienta-se que os Poderes municipais promovam esforços para regularizar o tema na Lei Orgânica. Por outro lado, mencionam-se as determinações do **art. 26 da Lei nº 3.598/2025 (LDO)**, que funcionam como fundamento normativo local regente do tema, sendo de observação obrigatória pelos agentes públicos do Município envolvidos na tramitação de expedientes relativos às parcerias em questão.

14. Não obstante o caráter obrigatório da execução orçamentária, o dever de cumprimento das emendas parlamentares não é absoluto, estando condicionado à ausência de impedimentos de ordem técnica ou jurídica. O administrador público mantém a responsabilidade de aferir a compatibilidade da destinação dos recursos com os programas previstos no **Plano Plurianual (PPA)** e na **LDO**, além de exigir o cumprimento dos requisitos de transparência e eficiência.

15. Caso a execução de determinada emenda se mostre inviável por questões técnicas insuperáveis, como a **ausência de Plano de Trabalho adequado** ou a **falta de qualificação da entidade indicada**, o Poder Executivo deve notificar o Poder Legislativo para que sejam feitos os ajustes ou remanejamentos necessários, garantindo que a obrigatoriedade não resulte em malversação de recursos públicos ou violação à **Lei de Responsabilidade Fiscal**.

16. Ademais, a **transparência** e a **rastreabilidade** tornaram-se pilares indispensáveis para a validade dessas transferências, especialmente após os julgamentos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 854 e nas ADIs 7493, 7688, 7695 e 7697.

17. O entendimento consolidado pela Suprema Corte exige que a execução de todas as emendas parlamentares esteja condicionada à **plena identificação dos autores das propostas e dos destinatários** dos recursos, combatendo a prática de anonimato que caracterizava o antigo "orçamento secreto". Assim, qualquer parceria firmada sob a égide de emendas impositivas deve ter seus dados, incluindo valores, autores e planos de trabalho, publicados de forma clara e acessível no portal da transparência do Município, assegurando que o controle social e a fiscalização pelos órgãos de controle externo possam ocorrer em tempo real.

18. Em síntese, o STF vem reafirmando cada vez mais que a execução obrigatória das emendas está condicionada ao cumprimento de **critérios técnicos, jurídicos e de transparência**, bem como que a **identificação de impedimentos** deve ser fundamentada e transparente, evitando arbitrariedades por parte da administração pública, nos seguintes termos:

a) as emendas parlamentares devem seguir princípios de **eficiência e rastreabilidade**;

b) a **execução das emendas pode ser suspensa caso sejam identificadas irregularidades**, como ausência de Plano de Trabalho ou descumprimento de normas de transparência;

c) os recursos destinados a áreas prioritárias, como **saúde e educação**, devem ser tratados com **maior rigor**, observando a destinação específica definida na Constituição Federal e em legislações complementares.

19. Portanto, é imperioso frisar que **a não execução por impedimento técnico ou jurídico não viola a obrigatoriedade das emendas**, desde que sejam respeitados os procedimentos legais.

20. Nesse diapasão, colaciona-se o Prejulgado 2354 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC):

1. As emendas parlamentares de execução orçamentária e financeira obrigatória, devidamente aprovadas, endereçadas a pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, observados os critérios para a execução equitativa da programação, não terão sua execução obstada exclusivamente em virtude da classificação da despesa expressa no art. 12 da Lei (federal) n. 4.320/1964.

2. O motivo que autoriza a negativa de execução das emendas parlamentares de execução orçamentária e financeira obrigatória, devidamente aprovadas na Lei Orçamentária e observados os critérios para a execução equitativa da programação, é a presença de **impedimentos de ordem técnica** (art. 166, § 13, da CRFB/88), estabelecidos na legislação local, em normativas de regência da matéria objeto da emenda, ou, ainda, detectados e justificados pelo Poder Executivo, respeitados os procedimentos para superação dos impedimentos.

3. A execução das emendas parlamentares de execução orçamentária e financeira obrigatória, devidamente aprovadas na Lei Orçamentária, que destinam recursos a pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, quer se refiram a despesas correntes, quer a despesas de capital, **não depende de lei específica autorizativa.**

4. O **art. 32, § 4º, do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil** (Lei federal - n. 13.019/2014) é explícito sobre a aplicabilidade da sistemática do diploma normativo também às emendas impositivas que destinam recursos a organizações da sociedade civil, de modo que suas regras devem ser rigorosamente observadas pelo órgão concedente e pela entidade beneficiária, especialmente as de **qualificação das entidades (art. 33), de comprovação de regularidade e de constituição atual (art. 34), de impedimentos e vedações (arts. 39 e 40), e definição das despesas (arts. 45 e 46)** e, também, as de **prestações de contas.**

5. O fundamento normativo que torna prescindível o chamamento público para transferência de recursos oriundos de emendas parlamentares destinados a organização da sociedade civil é o **art. 29 do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil** (Lei federal n. 13.019/2014), que poderá ter **processamento análogo ao das hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade de chamamento público** (arts. 30 e 31 da Lei federal n. 13.019/2014). (gn)

21. Dessa forma, verifica-se que a implementação das emendas impositivas requer uma estrutura administrativa organizada, capaz de integrar as prerrogativas do Poder Legislativo com os rigorosos critérios de habilitação previstos no MROSC e de regularidade determinados pelo STF em suas recentes decisões sobre o tema.

22. Para atendimento ao dever de transparência, orienta-se à Administração que promova a divulgação das informações de emendas parlamentares impositivas ao orçamento em seu portal da transparência. Recomenda-se que se empreendam esforços para **disponibilização detalhada e em linguagem clara** e acessível das informações sobre emendas impositivas no sítio eletrônico oficial, inclusive com a indicação do objeto específico, dos destinatários, além de conter ambiente onde o repasse desses recursos e a informação sobre sua execução sejam passíveis de acompanhamento pelos cidadãos.

23. É imprescindível que as organizações beneficiadas atendam às **condições específicas supramencionadas e abaixo detalhadas**, como ser declarada de utilidade pública, possuir no mínimo dois anos de atividade civil comprovada por balanço patrimonial, além de estar em situação de regularidade fiscal e trabalhista perante os órgãos competentes, etc.

24. O **§ 6º do art. 26 da Lei de Diretrizes Orçamentárias municipal** para o presente ano ainda determina importante direcionamento no que se refere às finalidades de interesse público a que estão destinadas as entidades destinatárias das verbas, **vedando a destinação de repasses para pagamentos de dívidas** e remetendo os gestores públicos ao cumprimento das **normas legais pertinentes ao tema:**



§ 6º As emendas individuais impositivas poderão ser utilizadas pelos vereadores para destinação de recursos para as organizações da sociedade civil, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, por meio de parcerias, desde que observadas as normas legais pertinentes e as demais disposições constantes desta Lei, sendo vedada a destinação de repasses para pagamentos de dívidas da entidade.

25. Ademais, destaca-se que é responsabilidade do gestor, antes do cumprimento de qualquer emenda impositiva, aferir **(i)** se foi observado o percentual mínimo que necessariamente deve ser destinado às ações em saúde (50%) **(ii)** se há planejamento e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Quanto ao último ponto, a **Lei Municipal nº 3.598/2025 (LDO)** é expressa:

§ 4º Na hipótese das emendas impositivas individuais apresentadas implique (sic) na criação de **novas despesas de caráter continuado**, conforme os preceitos do Art. 16 e 17 da Lei Complementar n.º 101/2000, torna-se necessário elaboração de **estudo de impacto orçamentário-financeiro**, uma vez, constatado ausência de lastro orçamentário para manutenção das atividades vindouras, a emenda proposta será apontada como **inexequível, indicando o impedimento à Câmara Municipal.** (gn)

26. Destaca-se que o Comunicado SDG nº 28/2025 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo reforça expressamente a obrigatoriedade de monitoramento do percentual executado destinado a ações e serviços públicos de saúde, determinando que as Prefeituras garantam a reserva constitucional dos recursos para o setor de saúde e observem rigorosamente o limite legal de RCL destinado às emendas. O TCESP verificará o cumprimento desse requisito nas contas anuais do Município. O administrador público que autorizar emendas sem observar o piso de 50% para saúde incorrerá em responsabilidade pessoal pelo descumprimento das normas orçamentárias.

27. Portanto, reitera-se, se o gestor não puder cumprir as emendas individuais, em razão de estas não atenderem os requisitos mínimos para sua legitimidade, ele não incorrerá em descumprimento do orçamento.

28. Nesse sentido, a própria LDO, em seu **art. 26, § 5º**, delineia o **procedimento** apropriado para tanto, de modo que os gestores públicos responsáveis devem estar atentos à tramitação do expediente na Administração Pública municipal:

§ 5º Uma vez publicada a Lei Orçamentária para 2026 e identificada pelo Chefe do Executivo a existência de **impedimentos de ordem técnica** em relação a emendas parlamentares individuais de execução obrigatória serão adotadas as seguintes medidas com o objetivo de solucionar essas pendências:

PROC. 12131/2026
F.L. 63
VISTO. 8

I. Até 90 (noventa) dias, após a publicação da Lei Orçamentária, o Poder Executivo indicará e especificará à Câmara Municipal os impedimentos de ordem técnica identificados nas Emendas Individuais apresentadas;

II. Até 30 (trinta) dias, após o término do prazo previsto no Inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III. Após o prazo previsto no Inciso II não sendo apresentado o remanejamento da programação pelo Poder Legislativo, as programações orçamentárias previstas no caput, **serão apontadas como inexequíveis, não sendo de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados** na notificação prevista no Inciso I;

IV. Recebidas as propostas, o Prefeito deverá, no prazo de 30 dias úteis, apresentar à Câmara Municipal, Projeto de lei propondo as modificações solicitadas pelo Legislativo, ou, se entender serem ilegais ou descabidas as modificações, recusará as propostas e apresentará as respectivas fundamentações de ordem técnica e/ou jurídica;

V. Se as medidas estabelecidas no § 2º se revelarem infrutíferas, ficará a cargo do Executivo **avaliar se os impedimentos de ordem técnica comportam solução** por meio dos mecanismos legais que regem o orçamento público e, se julgar inviável essa opção, aplicar-se-á o disposto no inciso VI deste parágrafo;

VI. Esgotadas, sem sucesso, as possibilidades de que tratam os incisos II ao V, as emendas parlamentares individuais aprovadas **perderão automaticamente, o caráter obrigatório de execução**, na forma determinada pelo Art. 166, § 13 da Constituição Federal, podendo seus recursos serem utilizados para cobertura de créditos adicionais autorizados na Lei Orçamentária Anual de 2026. (gn)

29. Somente com a observância desse regime jurídico híbrido, que combina mandamentos constitucionais de execução obrigatória com normas de controle do terceiro setor, é que se garante o atendimento ao interesse público e o fortalecimento das políticas públicas municipais.

II.1.1. Das Exigências do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: Resolução nº 17/2025 e Comunicados da Secretaria-Diretoria Geral (SDG)

30. O regime de fiscalização das parcerias custeadas por emendas parlamentares municipais é orientado, no âmbito do controle externo estadual, por atos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Dentre estes, destaca-se a Resolução TCESP nº 17/2025, publicada em 19 de novembro de 2025, com implementação obrigatória até 1º de janeiro de 2026, o Comunicado SDG nº 28/2025 e o Comunicado AUDESP nº 9/2026. Como todos os normativos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a Advocacia Pública Municipal recomenda sua observância por este Município e, no caso destes indicados, ressalta que suas disposições são diretamente aplicáveis a



todas as parcerias celebradas com OSC a partir de dotações de emendas parlamentares impositivas, independentemente de qualquer outro fundamento normativo.

31. As Secretarias Municipais gestoras de parcerias desta natureza devem, portanto, atender às seguintes exigências decorrentes desses instrumentos normativos:

II.1.1.1. Transparência e Publicação em Tempo Real (art. 3º da Resolução TCESP nº 17/2025)

32. Os órgãos municipais responsáveis pelo repasse de recursos de emendas parlamentares a organizações da sociedade civil deverão divulgar, em meio eletrônico de acesso público e em tempo real, as seguintes informações mínimas sobre cada parceria: I - nome completo do parlamentar proponente da emenda; II - número e identificação da emenda parlamentar; III - descrição do objeto e da finalidade da despesa; IV - nome da organização da sociedade civil beneficiária; V - valor autorizado, valor liberado e valor executado; VI - número da conta bancária utilizada; VII - destinação específica, indicando se destinada a custeio ou investimento; VIII - município ou localidade beneficiada; IX - número do processo administrativo vinculado; X - cronograma físico-financeiro, quando aplicável; XI - prazo previsto para aplicação dos recursos.

33. Deverão ser igualmente divulgadas, em tempo real, quaisquer alterações, acréscimos, reduções ou cancelamentos das emendas repassadas e/ou recebidas (art. 3º, parágrafo único, da Resolução TCESP nº 17/2025).

II.1.1.2. Plano de Trabalho e Relatório de Gestão Publicados (art. 4º, § 2º, da Resolução TCESP nº 17/2025)

34. Os sistemas e procedimentos municipais deverão prever: (i) plano de trabalho aprovado pelo Poder Executivo, compatível com a Lei Orçamentária Anual, divulgado em meio eletrônico de amplo acesso público antes do início da execução; e (ii) relatório de gestão atualizado até o final do objeto, contendo a verificação de conformidade entre o plano de trabalho e a respectiva execução. A publicação do plano de trabalho não é mera formalidade interna – é condição de conformidade perante o TCESP e deverá ser verificada no checklist antes da celebração do instrumento de parceria.

II.1.1.3. Vedação a Contas Bancárias Intermediárias (art. 5º da Resolução TCESP nº 17/2025)

35. É expressamente vedada a utilização de contas bancárias intermediárias ou de passagem para movimentação dos recursos decorrentes de emendas parlamentares.

Os recursos devem transitar diretamente da conta da Administração Pública para a conta bancária específica da OSC, aberta para a parceria, sem intermediários.

II.1.1.4. Codificação no Sistema AUDESP (art. 4º, § 1º, da Resolução TCESP nº 17/2025)

36. Deverá ser observada a codificação padronizada constante da estrutura de códigos contábeis do Sistema AUDESP, com a correta indicação da Fonte de Recursos e dos Códigos de Aplicação, fixos e variáveis, nos respectivos registros contábeis. O Comunicado AUDESP nº 9/2026 esclareceu que, nos casos de emendas de aplicação direta executadas pela própria Prefeitura, a conta bancária individualizada pode ser dispensada desde que essa codificação seja corretamente observada. Nas parcerias com OSC, contudo, a conta bancária específica permanece obrigatória nos termos do art. 51 da Lei nº 13.019/2014.

II.1.1.5. Fiscalização pelo TCESP e Impacto nas Contas Anuais

37. A Unidade de Fiscalização do TCESP realizará acompanhamento mensal do portal de transparência do Município, verificando a completude e atualidade das informações divulgadas. As constatações sobre o cumprimento ou descumprimento das normas desta Resolução serão registradas em item próprio do relatório das contas anuais do Município. O descumprimento das exigências aqui descritas poderá ensejar determinações e recomendações nas contas anuais, além de medidas saneadoras imediatas propostas ao Relator do processo.

II.2. DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LEI Nº 3.598/2025)

38. Destaca-se neste tópico a previsão específica do **art. 26 da LDO** do Município, no que diz respeito aos **limites percentuais básicos** das emendas parlamentares individuais:

Art. 26. O Projeto de Lei Orçamentária de 2026 conterà dotação com ação específica para atendimento de programações decorrentes de emendas individuais, cujo montante, será ajustado e limitado no **teto de 1,3%** (um inteiro e três décimos por cento) da **receita corrente líquida** realizada no exercício de 2024, sendo que **50% (cinquenta por cento)** deste percentual será destinado a **ações e serviços públicos de saúde**.

§ 1º As proposituras das Emendas Impositivas Individuais deverão ocorrer separadamente por cada um dos Edis Vereadores, respeitando o percentual de **50% (cinquenta por cento) em ações e serviços públicos de Saúde**, sendo que **os outros 50% (cinquenta por cento)**, poderá (sic) ser destinado ao investimento nos **demaís eixos da Administração Pública**.

[...]



§ 7º As organizações da sociedade civil poderão utilizar **até 30% (trinta por cento)** dos recursos recebidos de emenda impositiva para **custear folha de pagamento e encargos sociais**, desde que devidamente previsto no **Plano de Trabalho**. (gn)

39. Também se destacam previsões específicas quanto a alguns dos **requisitos** que devem ser cumpridos pelas entidades beneficiárias:

§ 8º As organizações da sociedade civil, para receberem recursos de emendas individuais de vereadores, conforme previsto no § 6º deste artigo, além das disposições legais pertinentes, deverão atender às seguintes condições:

I. serem entidades **sem fins lucrativos** e declaradas como de **utilidade pública**;

II. terem, no mínimo, **02 (dois) anos de atividade civil** com o **balanço patrimonial devidamente registrado**;

III. **não possuírem débitos vencidos com o Município**;

IV. possuírem **certidões de regularidade fiscal e trabalhista** regulares;

V. estarem com **situação fiscal devidamente ativa**. (gn)

II.3. DA DISPENSA DE CHAMAMENTO PÚBLICO

40. A regra geral para a celebração de parcerias no âmbito da Lei Federal nº 13.019/2014 é a realização de chamamento público, procedimento que visa garantir a observância dos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade administrativa.

41. Contudo, a própria legislação estabelece hipóteses específicas em que esse procedimento pode ser afastado, como, por exemplo, a previsão do **artigo 29 da Lei nº 13.019/2014**:

Art. 29. 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.

42. Essa dispensa fundamenta-se na própria natureza do recurso, uma vez que o processo legislativo orçamentário já individualiza a programação e, frequentemente, a entidade beneficiária, o que torna inviável a competição técnica característica do chamamento tradicional.

43. Contudo, nada impede que emenda parlamentar indique a localidade e o serviço de natureza social em que será aplicado o recurso, sem que necessariamente assinale a organização da sociedade civil beneficiária, caso em que se impõe, naturalmente, ao órgão público, a obrigação de realizar chamamento público antes da celebração da parceria. Assim, devem os gestores responsáveis pela realização do processo atentar-se à existência de tal condição, anteriormente à dispensa do chamamento.

44. Saliente-se, novamente, dada a importância do tema, que não é possível, à luz da Constituição Federal, admitir-se que a exceção se torne regra, ou seja, que o princípio da seleção, que se materializa no prévio chamamento público das organizações do terceiro setor, ceda o passo aos mecanismos de parceria direta, independentemente de qual seja a roupagem jurídico-administrativa adotada. Isso não se pode admitir, sob pena de possível fraude à intenção e à finalidade da norma constitucional que prestigia a isonomia, a publicidade e a moralidade administrativa, entre outros princípios constitucionais explícitos e implícitos que norteiam a administração pública, inclusive nas contratações e parcerias com o terceiro setor.

45. Não obstante as exceções legais à realização de chamamento público, reforçamos a importância de sua realização, quando necessário por mandamento de lei, para as parcerias celebradas entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, sendo de total responsabilidade da área técnica a veracidade das informações.

46. Ademais, apesar da autorização legal para a dispensa do chamamento público, a celebração da parceria não ocorre de forma automática ou arbitrária. O **artigo 32 do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)** exige que a ausência de chamamento seja **detalhadamente justificada** pelo administrador público. Essa justificativa deve ser robusta e demonstrar, de forma clara, o nexo de causalidade entre a emenda parlamentar e a escolha da organização beneficiária, comprovando que o objeto da parceria atende ao interesse público e aos requisitos da legislação orçamentária local. A motivação deve indicar o **benefício social esperado** e atestar que a dispensa não afasta a obrigatoriedade de cumprimento de todos os **demaís requisitos de habilitação e qualificação técnica** exigidos pela lei.

47. Para garantir a transparência e possibilitar o controle social, o **extrato da justificativa de dispensa** deve ser **publicado** obrigatoriamente no sítio oficial da administração pública na internet e, eventualmente, a critério do administrador público, também no meio oficial de publicidade da administração pública, conforme determina o **§ 1º do artigo 32 da Lei nº 13.019/2014**, norma replicada no **§ 1º do art. 12 do Decreto Municipal nº 5.869/2016**. **Sob pena de nulidade** do ato de formalização da parceria, essa publicação deve ocorrer **na mesma data** em que a justificativa for efetivada. Mesmo que a dispensa decorra de emenda impositiva, a Administração Pública deve observar o rito do art. 32 da Lei 13.019/2014, aplicado por analogia e simetria lógica.



48. A legislação assegura a qualquer cidadão o direito de apresentar **impugnação à justificativa de dispensa** no prazo de 5 (cinco) dias após a publicação. Caso seja apresentada impugnação fundamentada, a unidade gestora deverá analisá-la em igual prazo e, se constatada qualquer irregularidade, o ato de dispensa deverá ser revogado para que se inicie o procedimento de chamamento público, preservando-se, assim, a integridade do processo de aplicação dos recursos públicos (**art. 32, §§ 2º e 3º, Lei nº 13.019/2014 e art. 12, §§ 2º e 3º, Decreto nº 5.869/2016**).

II.3.1. Alerta: Caráter Impositivo da Emenda Não Dispensa Análise Técnica

49. O Comunicado GP nº 15/2026 do TCESP, editado em razão de achados de auditoria sobre emendas parlamentares locais, consigna expressamente que a natureza obrigatória da execução da emenda impositiva não afasta o dever de análise técnica prévia nem a necessidade de demonstração da finalidade pública da despesa (diretriz VII). Esse entendimento responde a uma prática equivocada identificada pelo Tribunal em vários municípios: a de utilizar o caráter impositivo da emenda como justificativa para dispensar ou abreviar a instrução técnica do processo.

50. Portanto, ainda que a execução da emenda seja legalmente obrigatória e o chamamento público seja dispensado pelo art. 29 da Lei nº 13.019/2014, a Secretaria gestora deverá, obrigatoriamente: (i) avaliar a capacidade técnica e operacional da OSC indicada; (ii) verificar a adequação do objeto proposto às políticas públicas setoriais correspondentes; (iii) analisar o mérito do Plano de Trabalho apresentado; e (iv) demonstrar nos autos a finalidade pública da despesa e a compatibilidade da parceria com os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA). A omissão nessas verificações caracteriza irregularidade autônoma, passível de registro nas contas anuais e de responsabilização do gestor, independentemente da origem dos recursos.

51. O Comunicado GP nº 15/2026 determina ainda a instituição de fluxo formal de processamento das emendas, com definição clara das responsabilidades das áreas técnica, jurídica, contábil e financeira (diretriz VII). Para fins deste Parecer Referencial, o fluxo mínimo recomendado é: (1) instrução técnica pela Secretaria Gestora → (2) verificação contábil-orçamentária → (3) verificação prévia pelo Controle Interno → (4) parecer jurídico (dispensado nos processos amparados por este Parecer Referencial, nos termos de sua ementa) → (5) autorização do Ordenador de Despesas → (6) celebração e publicação do instrumento. A ausência de qualquer dessas etapas deve ser formalmente justificada nos autos.

II.4. DOS INSTRUMENTOS DE PARCERIA

52. De mais a mais, para a correta instrução do processo, é fundamental que a administração identifique adequadamente qual instrumento jurídico deverá ser

utilizado para formalizar a parceria, o que depende essencialmente da origem da iniciativa da proposta.

53. O **Termo de Fomento** é o instrumento adequado quando a parceria é proposta pela própria Organização da Sociedade Civil, visando à consecução de finalidades de interesse público e recíproco e que envolvam a transferência de recursos financeiros. Por outro lado, o **Termo de Colaboração** deve ser adotado quando a iniciativa da parceria parte da Administração Pública para planos de trabalho por ela estabelecidos, também com transferência de recursos financeiros para a OSC.

54. No contexto das emendas parlamentares, o mais comum é que a proposta técnica seja apresentada pela entidade ao parlamentar ou diretamente ao órgão gestor, o que costuma atrair a utilização do Termo de Fomento, **cabendo à área técnica confirmar devidamente essa origem para a correta tipificação do ajuste**. Essa distinção, conquanto relevante para a correta tipificação do ajuste – providência que incumbe à área técnica responsável antes da instrução formal do processo – não gera qualquer diferença no rito procedimental subsequente. Assim sendo, trabalha-se no presente parecer referencial a tramitação processual de **ambos** os instrumentos de parceria, haja vista a quase identidade entre os institutos, que se diferenciam apenas, basicamente, em virtude da origem da iniciativa para a sua consecução.

55. Com efeito, o **art. 35 da Lei nº 13.019/2014**, que disciplina as condições para a celebração e formalização das parcerias, enuncia expressamente que suas exigências se aplicam, de forma indistinta, ao Termo de Colaboração e ao Termo de Fomento. Os **requisitos de habilitação** da OSC (arts. 33 e 34), as **vedações legais** (arts. 39 a 41), as **cláusulas essenciais do instrumento** (art. 42), a designação do **gestor**, a constituição da **Comissão de Monitoramento e Avaliação**, o regime de **prestação de contas** e o sistema de **sanções** submetem-se ao mesmo regramento para ambas as modalidades. O Decreto Municipal nº 5.869/2016, por sua vez, replica integralmente essa simetria em seus capítulos que tratam da documentação exigível, da gestão, do monitoramento e da prestação de contas, sem estabelecer distinção de tramitação entre os dois instrumentos.

56. Nesse mesmo sentido, verifica-se também que as parcerias custeadas por emendas parlamentares individuais impositivas, com dispensa de chamamento público, têm a mesma simetria, na medida em que o **art. 29 da Lei nº 13.019/2014** expressamente prevê a dispensa do chamamento público para ambos os instrumentos, nas mesmas condições e com os mesmos requisitos procedimentais.

57. Assim, as orientações contidas neste parecer são integralmente aplicáveis às parcerias formalizadas por qualquer das duas modalidades, sendo suficiente que a área técnica responsável, na fase inicial de instrução, identifique e registre corretamente a **iniciativa** da proposta (se da Administração ou da OSC), para fins da



adequada tipificação do instrumento a ser celebrado. Verificada essa condição, a tramitação processual seguirá o rito único e uniforme aqui estabelecido, sem distinção de etapas, documentos ou manifestações exigíveis em razão da modalidade adotada.

II.5. DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

58. A instrução processual para a celebração das parcerias em análise demanda o cumprimento das determinações da **Lei Federal nº 13.019/2014**, da **Lei Municipal nº 3.598/2025** (Lei de Diretrizes Orçamentárias aprovada para o ano de 2026) e do **Decreto Municipal nº 5.869/2016**, que regulamenta a matéria no âmbito da Administração Pública desta municipalidade.

59. O **art. 35 da Lei nº 13.019/2014** assim determina:

Art. 35. A celebração e a formalização do Termo de Colaboração e do Termo de Fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

I - realização de chamamento público, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei;

II - indicação expressa da existência de **prévia dotação orçamentária** para execução da parceria;

III - demonstração de que os **objetivos e finalidades institucionais** e a **capacidade técnica e operacional** da organização da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto;

IV - aprovação do **Plano de Trabalho**, a ser apresentado nos termos desta Lei;

V - emissão de **parecer de órgão técnico** da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito:

a) do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;

b) da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;

c) da viabilidade de sua execução;

d) da verificação do cronograma de desembolso;

e) da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;

f) (Revogada);

- g) da designação do gestor da parceria;
- h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;
- i) (Revogada);

VI - emissão de parecer jurídico do órgão de assessoria ou consultoria jurídica da administração pública acerca da possibilidade de celebração da parceria.

60. No âmbito deste Município de Ferraz de Vasconcelos, o Decreto Regulamentador da matéria minudencia cada etapa necessária à celebração da parceria almejada, de modo que a tramitação processual deve seguir um rito rigoroso de instrução para garantir a validade dos atos e a proteção do erário municipal.

61. O seu **art. 26** explicita a **documentação essencial** que devem as organizações da sociedade civil apresentar perante esta municipalidade:

Art. 26. Serão consideradas aptas, as organizações da sociedade civil que apresentarem a documentação abaixo elencada, isenta de vícios de qualquer natureza e que não tenham pendências de qualquer espécie para com o Município de Ferraz de Vasconcelos:

I - ofício dirigido ao Administrador Público responsável pela Unidade Gestora, solicitando o Termo de Colaboração ou Termo de Fomento com a devida justificativa do pedido;

II - preenchimento do formulário "Dados Cadastrais";

III - cópia da Lei Municipal que reconhece a Organização Social como de Utilidade Pública, exceto as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público instituídas na forma da Lei Federal n. 9.790, de 1999, e cópia da Lei Federal quando houver;

IV - cópia do cartão do CNPJ atualizado, possuindo a organização da sociedade civil, no mínimo, um ano de existência, comprovando cadastro ativo;

V - certidão Negativa de Débito Tributário de qualquer natureza junto ao órgão fazendário municipal; Certidão quanto à Dívida Ativa da União conjunta; Prova de Regularidade para com a Fazenda Estadual; Prova de Regularidade relativa ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e Certidão de Débito Trabalhista;

VI - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial;

VII - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;

VIII - certificado do Conselho Municipal afeto à atividade objeto da Parceria a ser desenvolvida;



IX - relação nominal atualizada dos dirigentes da Organização Social, com comprovante de residência, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal - SRF de cada um deles;

X - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado;

XI - cópia das normas de organização interna (estatuto ou regimento interno) que prevejam expressamente:

a) objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social; e

b) a previsão de que, em caso de dissolução da Organização Social, o respectivo patrimônio líquido seja transferido à outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da Organização Social extinta;

XII - apresentar escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as normas brasileiras de contabilidade;

XIII - comprovar experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;

XIV - possuir instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas;

a) na celebração de acordos de cooperação, somente será exigido o requisito previsto na alínea "a", inciso XI, do art. 26;

XV - apresentar registro da organização da sociedade civil em Conselho Municipal, Estadual ou Federal, quando a legislação assim condicionar sua capacitação para atuar ou de firmar Parceria com a Administração Pública;

XVI - declaração de que a organização não deve prestações de contas a quaisquer órgãos ou Entidades da Administração Pública;

XVII - declaração que não emprega menor, conforme disposto no art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988;

XVIII - declaração do representante legal da organização da sociedade civil informando que a organização e seus dirigentes não incorrem em qualquer das vedações previstas neste Decreto;

XIX - declaração que está ciente do cumprimento dos princípios da Administração Pública;

XX - Declaração que manterá em sua documentação, 03 cotações de preços demonstrando economicidade, nas compras ou contratação de serviços, cujos valores ultrapassarem R\$1.000,00 (Mil reais);

XXI - Declaração sob as penas da lei que não possui entre o quadro de funcionários, parentes de membros da Diretoria da Instituição.

XXII – Plano de Trabalho, contendo meta de atendimento.

62. A partir da apresentação de tal documentação, será admitido que determinada OSC firme termo de fomento ou de colaboração com esta municipalidade, com a instrução processual adequada, o que será melhor detalhado abaixo.

II.5.1. Condições de Habilitação e Outras Exigências Documentais

63. No que tange aos requisitos de habilitação da organização parceira, a unidade gestora deve exigir o cumprimento integral do **art. 33 da Lei nº 13.019/2014**, com a comprovação de que suas **normas de organização interna** seguem as seguintes prescrições:

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:

I - objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social;

II - (Revogado pela Lei nº 13.204, de 2015);

III - que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta Lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta;

IV - escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade;

V - possuir:

a) no mínimo, um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los;

b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;

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.

64. Nessa seara, deve-se atentar às exceções expressas previstas nos §§ 2º e 3º do referido artigo para as **organizações religiosas e as cooperativas**:



§ 2º Serão dispensadas do atendimento ao disposto nos incisos I e III as organizações religiosas.

§ 3º As sociedades cooperativas deverão atender às exigências previstas na legislação específica e ao disposto no inciso IV, estando dispensadas do atendimento aos requisitos previstos nos incisos I e III.

65. Já o **art. 34 da referida Lei** determina que deve a OSC apresentar os seguintes documentos:

Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:

I - (revogado);

II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial;

IV - (revogado);

V - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;

VI - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;

VII - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado;

66. Nesse ponto, remete-se novamente ao **art. 26 do Decreto Municipal nº 5.869/2016**, colacionado acima, que também repercute as determinações ora apontadas.

67. Destaca-se mais uma vez, por oportuno, a exigência específica da **LDO/2026** quanto à necessidade de comprovação de, no mínimo, **2 (dois) anos de atividade** com balanço patrimonial devidamente registrado, demonstrando experiência prévia na realização do objeto da parceria ou de natureza semelhante. Ainda que a Lei nº 13.019/2014 e o Decreto Municipal 5.869/2016 exijam prazo de 1 (um) ano, há margem para se compreender que deve prevalecer a referida exigência da LDO quanto ao tema, haja vista ser especificidade estabelecida pelo Município de Ferraz de Vasconcelos, no exercício de sua competência legislativa, para destinação de emendas parlamentares individuais a organizações da sociedade civil. A lei é presumidamente constitucional, até declaração judicial em sentido contrário.

68. Quanto à **experiência**, tal pode ser averiguada a partir dos documentos elencados pelo **art. 27 do Regulamento Municipal**:

Art. 27. A experiência prévia solicitada no inciso XIII, art. 26, poderá ser comprovada por meio dos seguintes documentos:

I – instrumento de parceria firmado com órgãos e Entidades da administração pública, cooperação internacional, empresas ou com outras organizações da sociedade civil;

II – relatório de atividades desenvolvidas;

III – notícias veiculadas na mídia em diferentes suportes sobre atividades desenvolvidas; conhecimento; (sic)

IV – publicações e pesquisas realizadas ou outras formas de produção de conhecimento;

V – currículo de profissional ou equipe responsável;

VI – declarações de experiência prévia emitidas por redes, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, empresas públicas ou privadas, conselhos de políticas públicas e membros de órgãos públicos ou universidades;

VII – prêmios locais ou internacionais recebidos; e

VIII – atestados de capacidade técnica emitidos por redes, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, empresas públicas ou privadas, conselhos de políticas públicas e membros de órgãos públicos ou universidades.

69. Orienta-se que o Setor responsável pela análise da documentação em comento sempre o faça em atenção à robustez da comprovação da experiência alegada, de modo a se averiguar a real experiência da entidade potencialmente prestadora dos serviços almejados. Dessa forma, ainda que caiba certa dose de discricionariedade quanto a tal exigência, e que não haja necessidade de apresentação de todos os documentos delineados no referido art. 27 cumulativamente, é recomendável que seja exigida a apresentação de **documentação** plenamente suficiente ao desiderato da norma, ainda mais diante de objetos de parceria com maior nível de complexidade.

70. Ressalva-se que a pasta técnica competente deve envidar esforços para que todos os documentos supramencionados sejam juntados, devidamente **atualizados**, isto é, com data de vigência não expirada.

71. Além do mais, como condição prévia à celebração de parcerias, recomenda-se a verificação de **eventual existência de sanção** que impeça o futuro ajuste, mediante consulta aos cadastros restritivos do TCU (<https://certidoes-apf.apps.tcu.gov.br/>) e do TCE/SP.



72. Em acréscimo, orienta-se à unidade técnica que proceda a consulta ao site do **CNJ** quanto à ausência de **condenações por improbidade administrativa**, o que deve ser feito no CNPJ da pessoa jurídica e nos CPFs dos seus atuais dirigentes, nos termos do art. 12 da Lei nº 8.429/1992.

II.5.2. Manifestações Técnicas Pertinentes

73. É preciso que a Administração Pública observe e ateste que a OSC detém o **mínimo de existência** com cadastro ativo previsto em lei; **experiência prévia** na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante; instalações, condições materiais e **capacidade técnica e operacional** para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas. Em outras palavras, como providências prévias da Administração, deve-se **atestar**, na íntegra, o cumprimento dos aludidos **arts. 33, 34 e 35 da Lei Federal nº 13.019/2014** e dos **arts. 26 e 27 do Decreto Municipal nº 5.869/2016**.

74. Os impedimentos de ordem técnica deverão ser apurados pelos gestores responsáveis pela execução das respectivas programações orçamentárias, nos órgãos setoriais e nas unidades orçamentárias, e comporão relatório a ser formalmente comunicado pelo Poder Executivo.

75. Outra providência prévia da Administração é o **atesto** de que a entidade privada se enquadra no conceito legal de OSC disciplinado no **art. 2º, I, da Lei nº 13.019/2014**, certificando que suas normas de organização interna prevejam expressamente:

- a) Ausência de finalidade lucrativa;
- b) Não distribuição de participações ou parcelas do patrimônio aos seus integrantes;
- c) Aplicação integral do patrimônio na consecução do respectivo objetivo social.

76. Do ponto de vista financeiro e orçamentário, a formalização do ajuste depende da prévia demonstração de recursos suficientes, materializada na **Nota de Reserva de Dotação** devidamente subscrita pelo ordenador de despesa. A ausência de reserva orçamentária e do empenho prévio configura irregularidade grave nos termos do **art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64**, podendo gerar a nulidade do ato e a responsabilização do gestor.

77. Ressalva-se a necessidade de juntada aos autos da declaração expressa do ordenador de que as despesas com a parceria não ferem os preceitos dos **arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal).

78. O processo também deve ser instruído com a declaração expressa do ordenador de despesa de que o compromisso assumido é compatível com o **Plano Plurianual**, com a **Lei de Diretrizes Orçamentárias** e com a **Lei Orçamentária**, não gerando despesas sem lastro financeiro para os exercícios subsequentes.

II.5.3. Vedações

79. Ressalva-se também a necessidade de a área técnica observar as vedações previstas nos **arts. 39 a 41 da Lei federal nº 13.019/2014**, que assim dispõem, respectivamente:

Art. 39. Ficará **impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei** a organização da sociedade civil que:

I - **não esteja regularmente constituída** ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;

II - esteja **omissa no dever de prestar contas** de parceria anteriormente celebrada;

III - tenha como **dirigente 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**;

IV - tenha tido as **contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se**:

a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados;

b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição;

c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo;

V - tenha sido **punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade**:

a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;

b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;

c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;

d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;



VI - tenha tido **contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos;**

VII - **tenha entre seus dirigentes pessoa:**

a) **cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares** ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecurável, **nos últimos 8 (oito) anos;**

b) **julgada responsável por falta grave e inabilitada** para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;

c) considerada **responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos** estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

§ 1º Nas hipóteses deste artigo, é igualmente vedada a transferência de novos recursos no âmbito de parcerias em execução, excetuando-se os casos de serviços essenciais que não podem ser adiados sob pena de prejuízo ao erário ou à população, desde que precedida de expressa e fundamentada autorização do dirigente máximo do órgão ou entidade da administração pública, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Em qualquer das hipóteses previstas no caput, **persiste o impedimento para celebrar parceria enquanto não houver o ressarcimento do dano** ao erário, pelo qual seja responsável a organização da sociedade civil ou seu dirigente.

§ 3º (Revogado).

§ 4º Para os fins do disposto na alínea a do inciso IV e no § 2º, não serão considerados débitos que decorram de atrasos na liberação de repasses pela administração pública ou que tenham sido objeto de parcelamento, se a organização da sociedade civil estiver em situação regular no parcelamento.

§ 5º A vedação prevista no inciso III não se aplica à celebração de parcerias com entidades que, pela sua própria natureza, sejam constituídas pelas autoridades referidas naquele inciso, sendo vedado que a mesma pessoa figure no Termo de Colaboração, no Termo de Fomento ou no acordo de cooperação simultaneamente como dirigente e administrador público.

§ 6º Não são considerados membros de Poder os integrantes de conselhos de direitos e de políticas públicas.

Art. 40. É **vedada** a celebração de parcerias previstas nesta Lei que tenham por objeto, envolvam ou incluam, direta ou indiretamente, **delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas de Estado.**

Art. 41. Ressalvado o disposto no art. 3º e no parágrafo único do art. 84, serão celebradas nos termos desta Lei as parcerias entre a administração pública e as entidades referidas no inciso I do art. 2º.

80. Reitere-se, por oportuno, o quanto mencionado anteriormente a respeito da vedação de parcerias com entidades cujos respectivos diretores/administradores tenham sido sancionados, no âmbito de outras parcerias ou contratações públicas, ou com condenação prévia em improbidade administrativa, conforme registros do TCU, TCE/SP e CNJ (tópico II.5.1).

81. Acrescenta-se, ainda, vedação específica estabelecida pelo art. 46 do Decreto Municipal nº 5.869/2016: é vedado à organização da sociedade civil remunerar, com recursos da parceria, cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau, de agente público que exerça na Administração Pública Municipal cargo de natureza especial, cargo de provimento em comissão ou função de direção, chefia ou assessoramento. A Secretaria gestora deve incluir essa verificação na análise de conformidade do processo, exigindo da OSC declaração específica sobre o cumprimento dessa regra.

82. Ademais, é exigida a apresentação das declarações consignadas nos **incisos XVI ao XIX do art. 26 do Regulamento Municipal** (tópico II.5).

II.5.4. Conta Bancária Específica e Movimentação dos Recursos

83. A Lei Federal nº 13.019/2014 (art. 51) e o Decreto Municipal nº 5.869/2016 (art. 51) exigem que os recursos recebidos em decorrência da parceria sejam depositados em conta corrente específica, isenta de tarifa bancária, em instituição financeira pública determinada pela Administração Pública. Essa exigência é autônoma: sem a conta bancária específica, não pode haver liberação de recursos. A OSC deverá apresentar à Administração comprovante de abertura da conta antes do repasse dos recursos da emenda parlamentar, sendo **uma conta específica para cada emenda**, a fim de viabilizar a **rastreabilidade** e a **fiscalização** pelos órgãos de controle e assegurar a **transparência** na utilização do dinheiro público.

84. Toda a movimentação de recursos no âmbito da parceria será realizada mediante transferência eletrônica com identificação do beneficiário final, **vedado o uso de contas bancárias intermediárias ou de passagem** (art. 5º da Resolução TCESP nº 17/2025). Os rendimentos de ativos financeiros serão igualmente aplicados no objeto da parceria e sujeitos à mesma prestação de contas.

85. A OSC tem prazo de 30 (trinta) dias para utilizar o recurso financeiro, contados da data da transferência bancária efetuada pela Unidade Gestora (art. 52 do Decreto Municipal nº 5.869/2016). Por ocasião da conclusão, rescisão ou extinção da parceria, a OSC deverá devolver os saldos remanescentes - inclusive os provenientes de rendimentos financeiros - no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, sob pena de



instauração de Tomada de Contas Especial (art. 52 da Lei nº 13.019/2014; art. 53 do Decreto Municipal nº 5.869/2016).

II.5.5. Compatibilidade das Compras com os Preços de Mercado

86. A proposta para celebração de parceria deverá ser acompanhada também de comprovação de compatibilidade dos custos com os **preços de mercado** e de sua adequação ao valor total da parceria. Nessa seara, orienta-se à unidade gestora do convênio que exija e verifique o cumprimento, por parte da OSC, de métodos usualmente utilizados pelo setor privado para a realização de compras e contratações de bens e serviços, com recursos transferidos pela Administração Pública.

87. Para o cumprimento dessa exigência, estabelece-se o parâmetro mínimo de apresentação de 03 (três) orçamentos ou cotações de fornecedores distintos para cada item ou serviço que compõe o plano de aplicação dos recursos, à exceção do previsto no inciso XX do artigo 26 do **Decreto Municipal nº 5.869/2016**:

XX – Declaração que manterá em sua documentação, 03 cotações de preços demonstrando economicidade, nas compras ou contratação de serviços, cujos valores ultrapassem R\$1.000,00 (Mil reais);

88. A unidade gestora deve realizar um juízo crítico sobre os valores apresentados, comparando-os com parcerias similares ou tabelas de preços oficiais, desconsiderando cotações manifestamente fora da média de mercado. A ausência de pesquisa de preços ou a aceitação de orçamentos defasados impede a verificação da economicidade do ajuste e sujeita os responsáveis a apontamentos pela Corte de Contas.

89. Insta observar que a pesquisa não se resume à simples juntada dos orçamentos e planilhas de preços, pois é necessária a **avaliação técnica acerca dos valores levantados**. Nesse sentido, veja-se o entendimento do TCU:

Acórdão 1108/2007. Plenário. Rel. Ministro Raimundo Carreiro.

Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado.

90. Assim, além da pesquisa de preços, ressalva-se a necessidade de a área técnica demandante bem avaliar a **razoabilidade dos valores** apurados ou comparados. Recomendamos que a área demandante se abstenha de utilizar pesquisa de preços defasada na instrução processual respectiva, dada a própria finalidade do orçamento:

a de que reflita, de fato, os preços atuais praticados no mercado (Acórdão 1.462/2010 - Plenário - TCU, citado no Acórdão nº 19/2017 - Plenário).

91. É importante ressaltar, igualmente, que a pesquisa de preços deve levar em conta **parcerias similares** já feitas pela Administração Pública, ou, quando for o caso, tabelas oficiais de preços, a fim de melhor elucidar a compatibilidade dos custos com os preços de mercado e sua adequação ao valor total da parceria.

92. Vale salientar, ainda, que o Comunicado GP nº 15/2026 do TCESP (diretriz XIII) determina observar nas parcerias com o Terceiro Setor a adequação do **regulamento de compras da entidade**. Ou seja, embora a Lei nº 13.019/2014 permita que as OSCs adotem métodos do setor privado para suas contratações (art. 6º, II), orienta-se que a Administração Pública verifique e ateste a existência e a adequação do regulamento de compras da OSC, antes da celebração da parceria. O regulamento deve prever critérios objetivos de seleção de fornecedores, procedimentos de cotação de preços, vedações de contratação com partes relacionadas e mecanismos de controle interno das aquisições. A Secretaria gestora deverá exigir cópia do regulamento de compras vigente da OSC e atestar sua adequação nos autos do processo.

93. Cabe obtemperar que a ausência dos documentos comprobatórios técnicos e financeiros no processo pode implicar a responsabilidade do administrador público sobre a gestão dos recursos públicos envolvidos, inclusive por ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei Federal nº 8.429/1992.

II.5.6. Gestor da Parceria e Comissão de Monitoramento e Avaliação

94. A existência e a atuação do Gestor da parceria e da Comissão de Monitoramento e Avaliação são obrigatórias.

95. O **Gestor**, agente público responsável pela gestão da parceria, designado por ato publicado em meio oficial de comunicação, tem o dever de observar as orientações do Administrador Público para cumprimento das obrigações previstas no **art. 61 da Lei nº 13.019/2014**. Detém este agente o poder de controle e fiscalização imediata, sendo responsável por acompanhar o dia a dia da execução física, fiscalizar a correta aplicação dos recursos financeiros e informar à autoridade superior sobre indícios de irregularidades ou qualquer fato que comprometa as metas pactuadas. Cabe a este agente a emissão de parecer técnico conclusivo sobre a análise da prestação de contas, fundamentado nos relatórios de monitoramento. No **art. 38 do Regulamento Municipal** reiteram-se tais atribuições.

96. Ressalva-se apenas a contrariedade do **inciso V do referido art. 38 do Decreto Municipal** em relação ao **§ 6º do art. 35 da Lei nº 13.019/2014**, visto que neste se determina que "será impedida de participar como **gestor da parceria** ou como



membro da comissão de monitoramento e avaliação pessoa que, nos **últimos 5 (cinco) anos**, tenha mantido relação jurídica com, ao menos, 1 (uma) das organizações da sociedade civil partícipes”, ao passo que tal prazo foi diminuído para **3 (três) anos** no Decreto Municipal nº 5.869/2016, em disposição **contra legem**, salvo melhor juízo, de modo que os responsáveis pela designação do gestor devem se atentar a tal questão.

97. Por sua vez, a **Comissão de Monitoramento e Avaliação** é a instância administrativa colegiada responsável pelo monitoramento do conjunto de parcerias, sendo de sua competência a avaliação e a homologação dos relatórios técnicos de monitoramento e avaliação.

98. Segundo orientações do manual de **Boas Práticas na Gestão de Parcerias com OSCs**, aprovado pela ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, disponível no sítio eletrônico <participa.br/osc>, Monitoramento e Avaliação devem ser praticados com vistas a realizar o apoio e o acompanhamento constantes da execução da parceria, o que possibilita o aprimoramento dos procedimentos, a unificação dos entendimentos, a solução das controvérsias, padronização dos objetos, custos, metas e indicadores. As Comissões de Monitoramento e Avaliação devem ser concebidas como instâncias capazes de avaliar, dialogar e apoiar as decisões dos gestores, tratando do surgimento de questões não observadas nos momentos de planejamento ou da execução e que gerem dúvidas sobre como proceder em casos concretos.

99. A Comissão de Monitoramento e Avaliação deve realizar **reuniões periódicas** e acompanhar o conjunto de parcerias de forma sistemática, por meio das informações registradas na plataforma eletrônica e nos relatórios de monitoramento e avaliação elaborados pelo gestor da parceria, registrando boas práticas e necessidades de aprimoramentos dos procedimentos e padronizações, sejam de objeto, custos ou indicadores, visando ao cumprimento das metas estabelecidas e à geração de informações gerenciais úteis à tomada de decisão, constituindo um sistema contínuo de acompanhamento e monitoramento.

100. Vale ressaltar que monitorar é diferente de avaliar. Monitorar significa **acompanhar**, passo a passo, durante a execução, se alguns atos cometidos ao longo da parceria foram praticados em dissonância com o que constava no Plano de Trabalho, o que implicaria a necessidade de correção. Avaliação, por outro lado, é **verificar se os objetivos foram concluídos**.

101. É necessário que a Administração tenha **atuação preventiva e saneadora** em relação às parcerias, visando ao controle de resultados. Inclusive, é de se atentar que o acompanhamento e a gestão devem ser feitos em **plataforma eletrônica** (artigos 65 e 68 da Lei nº 13.019/2014).

102. A gestão eficiente da parceria é assegurada pela **atuação coordenada** entre o Gestor da parceria e a Comissão de Monitoramento e Avaliação, cujas atribuições são **distintas e complementares** para garantir a integridade da execução.

103. O **art. 39 do Decreto Municipal nº 5.869/2016** estabelece que a Comissão de Monitoramento e Avaliação deverá ser composta por **no máximo 5 (cinco) membros**, sendo **3/5 (três quintos) servidores efetivos** do quadro de pessoal do Município e **2 (dois) membros da área vinculada** ao desenvolvimento do projeto.

104. Destaca-se que são impedidas de participação na Comissão pessoas que tenham mantido relação jurídica com a OSC nos últimos **5 (cinco) anos**, conforme **arts. 35, § 6º, da Lei nº 13.019/2014, e 39, § 3º, do Decreto nº 5.869/2016**.

105. Portanto, deve a Administração designar, em **ato específico**, os integrantes da Comissão de Monitoramento e Avaliação, a ser constituída por pessoas que reúnam condições técnicas para desempenharem satisfatoriamente essa função, nos termos do **artigo 2º, VI e XI, da Lei nº 13.019/2014**.

II.5.7. Prazo da Parceria

106. No que concerne ao limite temporal das parcerias, observa-se que tanto a Lei Federal nº 13.019/2014 quanto o Decreto Municipal nº 5.869/2016 são silentes quanto a um prazo máximo de vigência.

107. Em nome do princípio do planejamento e da necessidade de reavaliação periódica das políticas públicas, bem como para evitar a perpetuação de vínculos que deveriam ser precedidos de chamamento público, recomenda-se, com base na analogia e na prudência administrativa, a adoção do limite estabelecido no âmbito da Administração Pública Federal. O Decreto Federal nº 8.726/2016, que regulamenta a mesma lei federal, dispõe, em seu artigo 21, que o período total de vigência da parceria, incluindo suas prorrogações, **não deve exceder cinco anos**.

108. Embora o ideal fosse a regulamentação local apontar expressamente o prazo máximo de vigência das parcerias, a adoção do parâmetro acima por parte da Administração Municipal de Ferraz de Vasconcelos constitui medida salutar que confere maior segurança jurídica e alinha as práticas locais às diretrizes federais.

II.5.8. Bens Remanescentes

109. São conceituados como bens remanescentes aqueles de natureza permanente, adquiridos com recursos públicos destinados à parceria e que poderão ser utilizados mesmo após a extinção do Termo de Fomento ou Termo de Colaboração. De acordo



com o art. 36 da Lei 13.019/2014, é **obrigatória** a estipulação do destino a ser dado aos bens remanescentes da parceria.

110. Ao término do ajuste, a Administração Pública possui duas opções principais em relação aos bens remanescentes: destiná-los à titularidade da OSC ou exigir a sua entrega para incorporação ao patrimônio público, medida recomendada quando eles possuam utilidade para outros serviços municipais ou quando sejam necessários para assegurar a continuidade do objeto pactuado, seja por meio da celebração de nova parceria, seja pela execução direta do objeto.

111. O Regulamento Municipal (Decreto 5.869/2016) não trata do tema, razão por que recomendamos a adoção da normativa federal (Decreto 8.726/2016) como parâmetro para definir-se a destinação dos bens remanescentes:

Art. 23. A titularidade dos bens remanescentes de que trata o inciso X do caput do art. 42 da Lei nº 13.019, de 2014, **será da organização da sociedade civil, exceto** se o instrumento de parceria celebrado dispuser que a titularidade será do órgão ou da entidade pública federal. (Redação dada pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

§ 1º Para fins da exceção prevista no caput: (Redação dada pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

I - será considerada a necessidade de **assegurar a continuidade do objeto pactuado**, por meio da celebração de nova parceria ou pela execução direta do objeto pela administração pública federal; e (Incluído pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

II - a organização da sociedade civil disponibilizará, a partir da data da apresentação da prestação de contas final, os bens para a administração pública federal, e esta deverá retirá-los no prazo de **sessenta dias**, após o qual a organização da sociedade civil não mais será responsável pelos bens. (Incluído pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

§ 2º A cláusula de determinação da titularidade dos bens remanescentes para o órgão ou a entidade pública federal formaliza a promessa de transferência da propriedade de que trata o art. 35, § 5º, da Lei nº 13.019, de 2014.

§ 3º Na hipótese em que a titularidade seja da organização da sociedade civil, a cláusula de definição da titularidade dos bens remanescentes poderá prever que a organização da sociedade civil possa realizar doação a terceiros, inclusive beneficiários da política pública objeto da parceria, desde que demonstrada a sua utilidade para a realização ou a continuidade de ações de interesse social. (Redação dada pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

§ 4º Na hipótese em que a titularidade seja da organização da sociedade civil e a prestação de contas final seja rejeitada, a titularidade dos bens remanescentes permanecerá da organização da sociedade civil, observados os seguintes procedimentos: (Redação dada pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

I - não será exigido ressarcimento do valor relativo ao bem adquirido quando a motivação da rejeição não estiver relacionada ao seu uso ou aquisição; ou

II - o valor pelo qual o bem remanescente foi adquirido deverá ser computado no cálculo do dano ao erário a ser ressarcido, quando a motivação da rejeição estiver relacionada ao seu uso ou aquisição.

§ 5º Na hipótese de dissolução da organização da sociedade civil durante a vigência da parceria:

I - os bens remanescentes serão retirados pela administração pública federal no prazo de **noventa dias**, contado da data de notificação da dissolução, na hipótese em que a titularidade seja do órgão ou da entidade pública federal; ou (Redação dada pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

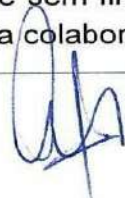
II - o valor pelo qual os bens remanescentes foram adquiridos será computado no cálculo do valor a ser ressarcido, na hipótese em que a titularidade seja da organização da sociedade civil. (Redação dada pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

§ 6º Nas hipóteses em que as parcerias forem realizadas com organizações da sociedade civil certificadas como entidade beneficente de assistência social, a doação de que trata o § 3º poderá ser realizada para qualquer organização da sociedade civil, independentemente de certificação. (Incluído pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

§ 7º Na hipótese de dissolução de organização da sociedade civil parceira certificada como entidade beneficente de assistência social, a destinação dos bens de sua titularidade observará o disposto no inciso VIII do caput do art. 3º da Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021. (Incluído pelo Decreto nº 11.948, de 2024).

112. No ponto, é de extrema relevância destacar que esta Advocacia Pública Municipal se posiciona pela **inviabilidade** jurídica de destinar-se recursos de emenda impositiva para a **aquisição de imóveis**.

113. Veja-se que o inciso IV do art. 46 da Lei 13.019/2014 permite que os recursos da parceria sejam utilizados para "aquisição de **equipamentos e materiais** permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais". Diferente do que ocorre em relação aos bens móveis permanentes (equipamentos e materiais), que possuem utilidade operacional limitada no tempo, e muitas vezes sofrem depreciação acelerada, o patrimônio imobiliário tende à valorização e à perenidade. Permitir que uma OSC incorpore um imóvel ao seu patrimônio particular utilizando verbas públicas destinadas à execução de uma parceria específica violaria os princípios da moralidade e da impessoalidade, uma vez que o recurso público estaria sendo utilizado para incrementar o ativo fixo de uma entidade privada de forma definitiva, sem uma contrapartida que justifique tamanha transferência patrimonial. A aquisição de bem imóvel para entidade privada, ainda que sem fins lucrativos, com recursos públicos, desvirtuaria a natureza do fomento ou da colaboração, afrontaria o



princípio constitucional da moralidade administrativa e acarretaria em enriquecimento sem causa da entidade privada à custa do erário municipal.

114. Ademais, a aquisição de imóveis é incompatível com a natureza transitória das parcerias regidas pela Lei nº 13.019/2014. O regime de mútua cooperação pressupõe o desenvolvimento de atividades ou projetos limitados no tempo ou vinculados à permanência de uma necessidade social específica, não sendo admissível a aquisição de sedes ou instalações que permaneçam sob o domínio exclusivo de particulares após o encerramento do ajuste.

115. Portanto, qualquer plano de trabalho que contemple o dispêndio de recursos do erário para compra de terrenos, salas ou outros imóveis para organizações privadas **não tem a aprovação** desta Advocacia Pública Municipal.

II.5.9. Plano de Trabalho

116. O Plano de Trabalho, parte integrante e indissociável do Termo de Fomento ou do Termo de Colaboração, é o 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. Deve conter os requisitos mínimos necessários, consoante disposição do **art. 22 da Lei Federal nº 13.019/2014** (reiterada no **art. 23 do Decreto Municipal nº 5.869/2016**):

Art. 22. Deverá constar do Plano de Trabalho de parcerias celebradas mediante Termo de Colaboração ou de fomento:

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;

II - descrição de **metas** a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados;

II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria;

III - **forma de execução** das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas;

IV - **definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.**

117. Assim, devem os órgãos acautelar-se em corretamente delimitar e diferenciar o **objeto da parceria das suas metas**. O primeiro, por obviedade, está ligado ao que será realizado com os recursos a serem transferidos, uma vez que estes têm caráter instrumental. Em outra via, as metas guardam relação com o projeto ou a

atividade que se pretende atender, devendo ser compatíveis com a magnitude de tais recursos. Essa é uma questão sensível, pois é comum que erroneamente os planos de trabalho apresentem como metas quantitativas e qualitativas o próprio objeto da parceria.

118. Ressalva-se que devem ser utilizados parâmetros objetivos para a verificação do cumprimento das metas delineadas no Plano de Trabalho.

119. Assim, para a celebração válida do Termo de Fomento ou Termo de Colaboração, deve ser providenciado pelas partes interessadas um Plano de Trabalho que observe, no que couber, o **art. 22 da Lei nº 13.019/2014** e os **arts. 23 a 25 do Decreto Municipal nº 5869/2016**.

120. Nos termos do § 7º do art. 26 da Lei Municipal nº 3.598/2025 (LDO), as organizações da sociedade civil poderão utilizar até 30% (trinta por cento) dos recursos recebidos de emenda impositiva para custear folha de pagamento e encargos sociais, desde que devidamente previsto no Plano de Trabalho. A Secretaria gestora deve verificar esse percentual antes de aprovar o Plano de Trabalho. Planos que prevejam destinação superior a 30% dos recursos para esse fim deverão ser rejeitados ou devolvidos para adequação. A falta dessa verificação poderá ensejar apontamento pelo TCESP nas contas anuais.

II.5.10. Alterações no Plano de Trabalho e Termo Aditivo

121. Na hipótese em que a emenda parlamentar destinar recursos para parceria já existente, recomenda-se que não seja celebrado outro termo de colaboração ou de fomento, mas sim um termo aditivo ao instrumento já existente, com as correspondentes adequações do plano de trabalho, como orientou o TCESP no Comunicado GP nº 15/2026 (Diretriz XIII). Vale ressaltar que configura grave irregularidade emitir nota de empenho ou disponibilizar o crédito na conta bancária da parceria preexistente, sem o aditamento formal e sem a criação de conta específica para recebimento e movimentação dos recursos de cada emenda parlamentar, por dificultar a rastreabilidade e a fiscalização dos órgãos de controle.

122. Acerca das alterações da parceria, a Lei Federal 13.019/2014 assim determina:

Art. 57. O plano de trabalho da parceria poderá ser revisto para alteração de valores ou de metas, mediante termo aditivo ou por apostila ao plano de trabalho original.

123. Inconteste, pois, a existência de permissivo na Lei Federal 13.019/2014 para as alterações das parcerias firmadas com base na referida norma. Em regulamentação à Lei Federal, o Decreto Municipal nº 5.869/2016 disciplina:



Art. 24. A Unidade Gestora poderá autorizar, após solicitação formalizada e fundamentada da organização da sociedade civil, remanejamento de recursos do plano de trabalho, inclusive para acréscimo de novos elementos de despesa, mediante termo aditivo ou por apostila ao plano de trabalho original, quando for o caso, observadas as seguintes condições:

- a) os recursos sejam utilizados para a consecução do objeto pactuado; e
- b) não seja alterado o valor total do termo de colaboração ou do termo de fomento; e

Parágrafo único. A Unidade Gestora deverá autorizar ou não o remanejamento de recursos do plano de trabalho, no prazo de até 15 (quinze) dias.

Art. 25. Além da hipótese prevista no art. 24 deste Decreto, o plano de trabalho poderá ter suas metas, etapas e valores ajustados, após solicitação formalizada e fundamentada da organização da sociedade civil, pelo motivo por ela identificado na execução ou pela Unidade Gestora durante as ações de monitoramento e avaliação da parceria, desde que não haja alteração de seu objeto principal, nas seguintes situações:

I - quando necessário ao aperfeiçoamento da execução e a melhor consecução do objeto pactuado ou para utilização do saldo remanescente, por simples apostilamento; ou

II - na ocorrência de ampliação dos recursos da parceria oriundos de aplicações financeiras ou suplementações orçamentárias, que não poderá ser superior ao valor já repassado, mediante celebração de termo aditivo.

III - a Unidade Gestora deverá autorizar ou não a alteração do plano de trabalho, no prazo de até 15 (quinze) dias.

124. O art. 24 do Decreto Municipal trata do remanejamento interno de recursos dentro do plano de trabalho, ou seja, da mudança na alocação dos valores entre os elementos de despesa (ex.: deslocar verba de material de consumo para serviços de terceiros). Consta que esse remanejamento pode incluir até a criação de novos elementos de despesa, desde que observadas duas condições cumulativas: a) finalidade: os recursos continuam destinados à execução do mesmo objeto pactuado (não pode haver desvio de finalidade); b) valor total inalterado: o valor global do termo de colaboração ou fomento não se altera (trata-se apenas de redistribuição interna).

125. Ademais, a norma do art. 24 do regulamento local indica que a alteração nela prevista pode ocorrer mediante termo aditivo ou por apostila (ato mais simples, usado para ajustes menores apenas no plano de trabalho), quando for o caso. Por fim, o seu parágrafo único dispõe que a Unidade Gestora (o órgão responsável pela execução e acompanhamento da parceria) tem 15 dias para autorizar ou negar o pedido. Note-se, portanto, que não há direito subjetivo do parceiro privado.

126. Por sua vez, o artigo 25 do Decreto Municipal amplia as hipóteses de modificação do plano de trabalho, indo além do mero remanejamento de recursos. **Ele permite ajustar metas, etapas ou valores**, tanto por solicitação da própria OSC quanto por iniciativa da Unidade Gestora, quando isso for necessário ao melhor cumprimento do objeto da parceria. O dispositivo impõe, contudo, a **condição de que o objeto principal da parceria não seja alterado**.

127. As situações autorizadas pelo artigo 25 do regulamento local estão divididas em duas hipóteses principais:

128. A primeira refere-se aos ajustes decorrentes de aperfeiçoamento da execução ou de utilização de saldo remanescente, os quais podem ser formalizados por simples apostilamento, por se tratarem de alterações de caráter técnico e sem impacto no valor total da parceria.

129. A segunda hipótese ocorre quando há **ampliação dos recursos** disponíveis, seja em razão de rendimentos obtidos com aplicações financeiras, seja em virtude de suplementações orçamentárias.

130. É de se notar que na Lei Federal 13.019/2014 não há um limite de acréscimo do valor inicial pré-fixado. Assim, caberia ao Decreto Municipal fixar limites mais precisos às alterações do plano de trabalho. Com todas as vênias, a redação da norma local é digna de aperfeiçoamento dada a sua falta de clareza.

131. Nesse ponto, vale o estudo de como procedeu o Decreto Federal nº 8.726/2016, que regulamenta a Lei nº 13.019/2014 no âmbito federal. Nele, consta que a alteração do plano de trabalho é possível, desde que não haja alteração do objeto e desde que a ampliação fique **limitada em até 50% do valor global da parceria** (ou sem limitação de montante, no caso de redução do valor global). Confira-se:

Art. 43. O órgão ou a entidade da administração pública federal poderá autorizar ou propor a alteração do termo de fomento ou de colaboração ou do plano de trabalho, após, respectivamente, solicitação fundamentada da organização da sociedade civil ou sua anuência, desde que não haja alteração de seu objeto, da seguinte forma:

I - por termo aditivo à parceria para:

a) ampliação de até cinquenta por cento do valor global; (Redação dada pelo Decreto nº 11.948, de 2024)

b) redução do valor global, sem limitação de montante; (...).

132. Portanto, na ausência de regulamento municipal disciplinando o limite de acréscimo de valor do ajuste originário, recomenda-se que não ultrapasse o limite de 50% estabelecido pelo Decreto Federal nº 8.726/2016, ressalvando-se que alterações



injustificadas de valores podem indicar desatenção aos princípios constitucionais da razoabilidade e da eficiência administrativa.

133. É imperioso destacar que a inclusão de itens, atividades ou metas qualitativamente distintos daqueles originalmente pactuados representa uma inovação no objeto da parceria, o que **é vedado** em sede de termo aditivo. A vedação decorre do núcleo restritivo expresso no “caput” do art. 25 da norma local, que condiciona qualquer ajuste do plano de trabalho à inexistência de alteração do “objeto principal” da parceria. Essa cláusula representa um limite material à modificação: o plano pode ser ajustado apenas para aperfeiçoar a execução do objeto já previsto, mas não para expandir, substituir ou transformar qualitativamente o escopo da parceria.

II.5.11. Parecer Técnico

134. Posteriormente, como **providência prévia à perfectibilização do Termo**, deve a Secretaria responsável pela análise do Plano de Trabalho, em sua respectiva área, verificar (e atestar nos autos) se o documento apresentado pelo parceiro privado contempla todos os requisitos dos aludidos artigos da Lei e do Decreto. Além disso, é de se orientar que a Pasta exija que no Plano de Trabalho conste o detalhamento dos objetivos, as metas e as etapas de execução, com seus respectivos cronogramas, devidamente justificados.

135. Sobre o ponto, ressalva-se que a **aprovação** do Plano de Trabalho deve ser realizada pela autoridade competente para celebrar a parceria, devendo o documento aprovado constar como **anexo** ao instrumento da parceria. Nesse sentido, orienta-se que a proposta seja submetida à análise técnica pela Secretaria gestora, nos termos do **art. 35, inciso V, da Lei Federal nº 13.019/2014**:

Art. 35. A celebração e a formalização do Termo de Colaboração e do Termo de Fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

(...)

V - emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito:

- a) do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;
- b) da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;
- c) da viabilidade de sua execução;



- d) da verificação do cronograma de desembolso;
- e) da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;
- f) (Revogada);
- g) da designação do gestor da parceria;
- h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;
- i) (Revogada).

136. Note-se que essa análise técnica não deve ser um simples documento formal, mas um documento de **análise profunda**, que deve se pronunciar expressamente sobre o mérito da proposta e todos os outros elementos mínimos mencionados no dispositivo acima.

137. Caso o parecer técnico aponte ressalvas, o administrador público fica obrigado a sanar os aspectos questionados ou a emitir justificativa formal para sua preservação, sob pena de irregularidade na formalização do ajuste.

II.5.12. Análise de conformidade da instrução processual pelo agente público designado e adoção da minuta padronizada de Termo de Colaboração/Fomento ou de Termo Aditivo, conforme o caso

138. Deverá ser demonstrada nos autos a designação do agente público responsável pela instrução processual para celebração da parceria. Tal agente deverá analisar a conformidade do processo, considerando todos os elementos que o instruem.

139. No ponto, cumpre observar que, em processos de credenciamento e seleção de OSC para atuação em parceria com a Administração Pública, é **irregular a ausência de procedimentos formais destinados à verificação de vínculos de parentesco**, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil **entre os dirigentes da OSC e os agentes públicos** que desempenhem funções essenciais no referido processo, por violação ao princípio da impessoalidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal e art. 2º, inciso XII, da Lei nº 13.019/2014, bem como por afronta, por analogia, ao disposto no art. 7º, inciso III, da Lei nº 14.133/2021. Trata-se de entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme se observa a seguir:

Acórdão 661/2026. Plenário. Rel. Ministro Benjamin Zymler.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, por unanimidade, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração apresentados, com base no art. 287 do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-los parcialmente procedentes, adotando efeitos infringentes ao julgado recorrido;

9.2. alterar a redação do subitem 9.3.1 do Acórdão 256/2026-TCU-Plenário, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"9.3.1. ausência de procedimentos formais para verificação de vínculos de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil de dirigentes de Organizações Não Governamentais (ONG) com agentes públicos que tenham desempenhado funções essenciais no processo de credenciamento e seleção, em infringência ao princípio da impessoalidade (art. 37 da Constituição Federal e art. 2º, inciso XII, da Lei 13.019/2014) e em paralelismo com o estabelecido no art. 7º, inciso III, da Lei 14.133/2021;"

140. Parece-nos que a lógica decisória é a mesma para as dispensas de chamamento público para celebração de parceria com OSC, uma vez que se dirige ao atendimento dos princípios basilares da administração pública.

141. Portanto, previamente à celebração da parceria, orienta-se a Administração que verifique a **ausência de vínculos** de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil, entre dirigentes da OSC e agentes públicos envolvidos no processo, incluindo-se o parlamentar que tenha destinado a emenda orçamentária impositiva.

142. Instruídos os autos na forma prevista nos itens antecedentes, deverá ser juntada, conforme o caso, a minuta do Termo de Colaboração ou de Fomento ou de Termo Aditivo, que seguirá modelo padronizado por esta Advocacia Pública Municipal, com o preenchimento das lacunas existentes conforme as peculiaridades do caso concreto.

143. Estando tudo em conformidade com as orientações do presente parecer, deverá ser acostada aos autos a declaração de atendimento pelo agente público responsável, dispensando-se o exame individualizado pela APM, conforme a Súmula Administrativa nº 20 da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos.

144. Atente-se também para a necessidade de acostar aos autos roteiro de análise (checklist) devidamente preenchido. Reforçamos: mesmo que o processo não tramite nesta APM, imprescindível que os autos sejam instruídos com o respectivo checklist.

II.5.13. Atuação do Controle Interno

145. O Comunicado GP nº 15/2026 do TCE/SP determina o fortalecimento da atuação do Controle Interno, exigindo pareceres prévios, acompanhamento concomitante e registro formal das verificações realizadas (diretrizes XIV, XV e XVI). De acordo com o TCE/SP, o Controle Interno deverá emitir parecer prévio verificando a adequação do plano de trabalho, a compatibilidade orçamentária e a inexistência de conflitos de interesses entre os envolvidos.

146. Orienta-se que o parecer prévio do Controle Interno integre o processo antes da autorização do Ordenador de Despesas e da assinatura do instrumento de parceria.

II.5.14. Autorização da Autoridade Competente e Publicação

147. Após a instrução do processo na forma prevista no presente opinativo, os autos devem ser remetidos à autoridade competente para validação dos atos praticados e autorização da celebração da parceria sem a realização de chamamento público.

148. Autorizada a celebração da parceria, o extrato do respectivo instrumento deve ser publicado no **Boletim Oficial do Município (BOM)**, conforme previsão dos **arts. 38 da Lei nº 13.019/2014 e 13 do Decreto Municipal nº 5.869/2016**. Ressalta-se que a divulgação oficial do Termo e de eventuais aditamentos é condição indispensável para a sua eficácia.

149. Nos termos do art. 4º, § 2º, item 1, da Resolução TCESP nº 17/2025, o plano de trabalho deve ser não apenas aprovado pela Administração Pública, mas também divulgado em meio eletrônico de amplo acesso público antes do início da execução da parceria. Essa publicação é condição de conformidade perante o TCESP e será verificada no acompanhamento mensal das contas anuais.

150. Por fim, também se destaca a necessidade de publicação no sítio oficial da Prefeitura dos **dados essenciais** das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho em até 180 (cento e oitenta) dias após o seu encerramento, nos termos dos **arts. 10 da Lei nº 13.019/2014 e 47 do Regulamento Municipal**:

Art. 47. A Unidade Gestora manterá, no sítio oficial da Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos (www.ferrazdevasconcelos.sp.gov.br), a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho, até 180 (cento e oitenta) dias após o respectivo encerramento, com as seguintes informações:

I - data de assinatura e identificação do instrumento de parceria e do órgão da Unidade Gestora responsável;

II - nome da organização e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ da Secretaria da Receita Federal - SRF;

III - descrição do objeto da parceria;



IV - valor total da parceria e valores liberados quando for o caso;

V - situação da prestação de contas da parceria, que deverá informar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo;

VI - quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício;

VII - a prestação de contas e todos os atos que dela decorram, permitindo a visualização por qualquer interessado.

VIII - Ficarão disponíveis no site da Prefeitura todos os formulários e modelos de documentação necessária para a celebração de parcerias.

III. CONCLUSÕES

151. Diante do exposto, considerando a racionalização e a maior eficiência alcançada com a edição de Parecer Referencial, apresenta-se o presente Parecer para a orientação jurídica uniforme da Administração Pública Municipal em processos destinados à instrução e à formalização de **parcerias entre o Município e as Organizações da Sociedade Civil (OSC), especificamente quando o custeio dessas ações decorre de emendas parlamentares individuais impositivas, com dispensa de chamamento público.**

152. Aprovados mediante ato/portaria do Exmo. Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos, o presente opinativo e os respectivos instrumentos padronizados deverão ser obrigatoriamente adotados por todos os órgãos do Poder Executivo Municipal, e estão dispensados de remessa individualizada para análise prévia desta Advocacia Pública Municipal, de acordo com as Súmulas Administrativas nº 19 e 20 da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos.

153. Os processos abrangidos por este Parecer Referencial devem ser instruídos pela Secretaria Municipal responsável com: **(i)** cópia integral deste Parecer; **(ii)** minuta padronizada pela APM, preenchida de acordo com as adaptações ao objeto pretendido e as peculiaridades do caso; **(iii)** declaração de atendimento a todas as orientações traçadas no opinativo, bem como do uso da minuta padronizada; **(iv)** checklist pertinente ao objeto, com a identificação do servidor responsável por seu preenchimento.

154. Nos casos de dúvidas pontuais relacionadas à legalidade da instrução dos processos tratados neste opinativo, consultas poderão ser encaminhadas à Advocacia

PROC. 12131/2026
F.S. 79
VOTO 2

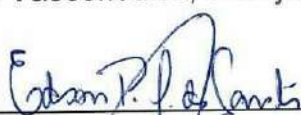
Pública Municipal, por intermédio das autoridades competentes, instruídas com os documentos necessários à compreensão e à análise da consulta.

155. Por derradeiro, calha registrar que o exame e as orientações aqui dispostos são de caráter eminentemente jurídico-formal e buscam orientar a adequada instrução processual, sem adentrar, todavia, no mérito das decisões tomadas, seja em relação às necessidades públicas, aos critérios técnicos exigidos pela Administração ou à pesquisa de segmento de atuação. Tais matérias, de caráter técnico, encontram-se extremes dos limites das competências funcionais desta Advocacia Pública Municipal, além da evidente carência de *expertise* para tanto.

156. Submete-se, assim, o presente Parecer Referencial ao crivo superior, para avaliação e aprovação, salvo melhor entendimento de V. Exa.

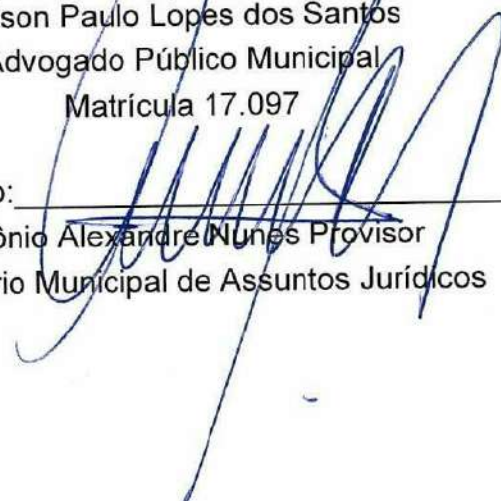
É o parecer.

Ferraz de Vasconcelos, 3 de julho de 2026.



Edson Paulo Lopes dos Santos
Advogado Público Municipal
Matrícula 17.097

De acordo:



Antônio Alexandre Nunes Provisor
Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos