



MUNICÍPIO DE JUÍNA-MT

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

Lei Complementar n.º 1.710, de 29 de março de 2017

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO

PROTOCOLO N.º: 339/2026;

PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º: 062/2026;

ASSUNTO: PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA REPASSE FINANCEIRO POR MEIO DO TERMO DE COLABORAÇÃO ENTRE A PREFEITURA MUNICIPAL DE JUÍNA -MT E A ASSOCIAÇÃO PESTALOZZI - "PROJETO BRINQUEDOS, JOGOS PEDAGÓGICOS INCLUSIVOS E ATENDIMENTO PARA CRIANÇAS AUTISTAS", ATENDENDO AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE JUÍNA, ESTADO DE MATO GROSSO .

1. RELATÓRIO

Vistos etc.

Trata o presente expediente de consulta acerca da legalidade do processo administrativo que tem por finalidade o PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA REPASSE FINANCEIRO POR MEIO DO TERMO DE COLABORAÇÃO ENTRE A PREFEITURA MUNICIPAL DE JUÍNA-MT E A ASSOCIAÇÃO PESTALOZZI - "PROJETO BRINQUEDOS, JOGOS PEDAGÓGICOS INCLUSIVOS E ATENDIMENTO PARA CRIANÇAS AUTISTAS", ATENDENDO AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE JUÍNA, ESTADO DE MATO GROSSO, nos termos da Lei 13.019/2014 e na Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil).

Justifica-se nos autos que o Termo de Colaboração com a ASSOCIAÇÃO PESTALOZZI que tem como objetivo promover a inclusão educacional e social de crianças e adolescentes através de jogos e brinquedos pedagógicos, bem como acompanhamento psicológico especializado.

É informado no processo que o valor estimado do repasse será de R\$ 22.000.00 (vinte e dois mil reais).

O presente processo veio instruído com os seguintes documentos:

1. CI - Abertura de processo - PROTOCOLO N.º: 339/2026;
2. Processo administrativo N.º: 042/2026;
3. Portaria n.º 11.431/2025;
4. Documento de formalização da demanda (DFD);
5. Declaração de existência de dotação orçamentária;
6. Pedido 259/2026;
7. Extrato de conta bancária;
8. Balizamento de Preços nº 259/2026;
9. Ata da Posse da Diretoria;
10. Estatuto;
11. Documentos pessoais da Presidente
12. Comprovante de endereço;



MUNICÍPIO DE JUÍNA-MT

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

Lei Complementar n.º 1.710, de 29 de março de 2017

13. *COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL CNPJ;*
14. *Certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida Ativa da união;*
15. *Certidão negativa de débitos relativos a créditos tributários e não tributários estaduais geridos pela procuradoria-geral do estado e pela secretaria de estado de fazenda CND N° 0062079552;*
16. *Certidão Negativa De Débitos do Contribuinte – Municipal;*
17. *Certificado de Regularidade do FGTS – CRF;*
18. *Certidão negativa trabalhista;*
19. *Declarações da Associação Pestalozzi;*
20. *Parecer contábil;*
21. *Plano de trabalho – anexos I a IV;*
22. *Minuta termo de colaboração;*
23. *Autorização do secretário municipal de finanças e administração;*
24. *Pedido de abertura de processo licitatório do prefeito municipal;*
25. *Comunicado Interno nº 109/2026/Depº. de Licitação.*

É a síntese do necessário.

2. DOS PRESSUPOSTOS DE FATO E DE DIREITO

O TERCEIRO SETOR é um conceito e uma expressão de linguagem traduzida do inglês THIRD SECTOR, utilizada nos Estados Unidos da América junto à frase NON PROFIT ORGANIZATIONS, cujo texto final resulta em “Terceiro Setor – Organizações Sem Fins Lucrativos”. Estes termos provêm do vocabulário sociológico e são utilizados para definir organizações de iniciativa privada, sem fins lucrativos e que prestam serviços de caráter público. A designação “Terceiro Setor” identifica área pertinente e implicada com a solução das questões sociais. É representado por cidadãos integrados em organizações sem fins lucrativos, não governamentais, e com objetivo final de gerar serviços de caráter público. Denomina-se desta forma para se diferenciar do Primeiro Setor, o Governo, e o Segundo Setor, empresas da iniciativa privada, com fins lucrativos.

A Constituição Federal de 1988 autoriza associações para fins lícitos, sem a interferência do Estado em seu funcionamento. Apenas por decisão judicial tais entidades serão compulsoriamente dissolvidas ou terão suas atividades suspensas, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado. De acordo com o Código Civil, constituem-se juridicamente as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.

A Lei Federal nº 13.019/2014, alterada pela Lei Federal nº 13.204/2015 introduziu três novos instrumentos jurídicos passíveis de serem firmados com entidades do terceiro setor: termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação. Por meio desses instrumentos são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público, sem prejuízo das definições atinentes aos convênios, aos contratos de gestão e aos termos de parceria.

O STF decidiu uma série de controvérsias sobre a constitucionalidade de normas legais que afastavam o regime de direito público relativamente às atividades desenvolvidas por instituições do terceiro setor, especialmente quando versando sobre a aplicação de recursos de origem pública.



MUNICÍPIO DE JUÍNA-MT

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

Lei Complementar n.º 1.710, de 29 de março de 2017

Como se infere dos pressupostos adotados pelo STF, o relacionamento jurídico entre a entidade do terceiro setor e os terceiros é regido pelo direito privado, **o que afasta a aplicação das normas da Lei 14.133/2021** pertinentes ao regime contratual.

Foi fixado o seguinte entendimento:

“15. As organizações sociais, por integrarem o Terceiro Setor, não fazem parte do conceito constitucional de Administração Pública, razão pela qual não se submetem, em suas contratações, com terceiros, ao dever de licitar, o que consistiria em quebra da lógica de flexibilidade do setor privado, finalidade por detrás de todo o marco regulatório instituído pela Lei. Por receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos, porém, seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, caput), dentre os quais se destaca o princípio da impessoalidade, de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio (Lei 9.637/98, art. 4.º, VIII), fixando regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos” (ADI 1.923/DF, Pleno, rel. Min. Ayres Britto, rel. para acórdão Min. Luiz Fux, j. em 16.04. 2015, DJe de 16.12.2015).

3. DOS ELEMENTOS INDISPENSÁVEIS AO PROCESSO

De forma similar à Lei Federal de Licitações, a lei 13.019/2014 previu a possibilidade, devidamente justificada, de dispensa e inexigibilidade do chamamento público, não afastando, todavia, a aplicação dos demais dispositivos.

A ausência de chamamento público com base nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade deverá ser justificada pelo administrador público e atender os requisitos de transparência com a publicação do extrato da justificativa na Internet e no meio oficial de publicidade da administração pública.

Art. 30. A administração pública poderá **dispensar a realização do chamamento público**:

- I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias;
- II - nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social;
- III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;
- VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

Art. 31. Será **considerado inexigível** o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando:

- I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos;
- II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 32. Nas hipóteses dos arts. 30 e 31 desta Lei, a ausência de realização de chamamento público será justificada pelo administrador público.

§ 1º Sob pena de nulidade do ato de formalização de parceria prevista nesta Lei, o extrato da justificativa previsto no caput deverá ser publicado, na mesma data em que for efetivado, no sítio oficial da administração pública na internet e, eventualmente, a critério do administrador público, também no meio oficial de publicidade da administração pública.



MUNICÍPIO DE JUÍNA-MT

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

Lei Complementar n.º 1.710, de 29 de março de 2017

§ 2º Admite-se a impugnação à justificativa, apresentada no prazo de cinco dias a contar de sua publicação, cujo teor deve ser analisado pelo administrador público responsável em até cinco dias da data do respectivo protocolo.

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

§ 4º A dispensa e a inexigibilidade de chamamento público, bem como o disposto no art. 29, não afastam a aplicação dos demais dispositivos desta Lei.

Nota-se dos autos que há certidão de inviabilidade de competição, uma vez que trata-se de evento cultural com dotação orçamentária prevista nas leis orçamentárias, bem como se enquadra na exceção de condutas vedadas no ano eleitoral.

Outrossim, acautelando o Gestor Público que antes da formalização ratifique as declarações a fim de levar a conclusão da declaração da inexigibilidade do chamamento público.

3.1. Das normas de organização interna

À semelhança do procedimento utilizado no Pregão, a Lei utilizou a inversão das fases, com a avaliação, primeiro, das propostas e, depois, as condições da habilitação, com maior ênfase na qualificação técnica, como se pode ver no artigo 33, da Lei 13.019/2014:

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;

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.

§ 1º Na celebração de acordos de cooperação, somente será exigido o requisito previsto no inciso I.

§ 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.

§ 5º Para fins de atendimento do previsto na alínea c do inciso V, não será necessária a demonstração de capacidade instalada prévia.

3.2. Dos documentos para a celebração da parceria

A Lei 13.019/2014 prevê que a qualificação obtida no Ministério da Justiça é válida para as demais esferas de governo, mediante a apresentação, pela entidade interessada, dos seguintes documentos:



MUNICÍPIO DE JUÍNA-MT

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

Lei Complementar n.º 1.710, de 29 de março de 2017

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

- 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;
- 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;

A qualificação das entidades deverá obedecer, em qualquer caso, ao princípio da universalização dos serviços no respectivo âmbito de atuação das organizações, que se configura mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins e cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das finalidades previstas na Lei.

3.3. Do Termo de Colaboração

A Lei Federal nº 13.019/2014, alterada pela Lei Federal nº 13.204/2015 introduziu três novos instrumentos jurídicos passíveis de serem firmados com entidades do terceiro setor: termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação.

O Termo de Colaboração é entendido como o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros.

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; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
 - d) da verificação do cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
 - 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) da descrição de elementos mínimos de convicção e de meios de prova que serão aceitos pela administração pública na prestação de contas
 - g) da designação do gestor da parceria;
 - h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;



MUNICÍPIO DE JUÍNA-MT

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

Lei Complementar n.º 1.710, de 29 de março de 2017

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

§ 1º Não será exigida contrapartida financeira como requisito para celebração de parceria, facultada a exigência de contrapartida em bens e serviços cuja expressão monetária será obrigatoriamente identificada no termo de colaboração ou de fomento. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

§ 2º Caso o parecer técnico ou o parecer jurídico de que tratam, respectivamente, os incisos V e VI concluam pela possibilidade de celebração da parceria com ressalvas, deverá o administrador público sanar os aspectos ressaltados ou, mediante ato formal, justificar a preservação desses aspectos ou sua exclusão. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

§ 3º Na hipótese de o gestor da parceria deixar de ser agente público ou ser lotado em outro órgão ou entidade, o administrador público deverá designar novo gestor, assumindo, enquanto isso não ocorrer, todas as obrigações do gestor, com as respectivas responsabilidades.

§ 4º Deverá constar, expressamente, do próprio instrumento de parceria ou de seu anexo que a organização da sociedade civil cumpre as exigências constantes do inciso VII do § 1º do art. 24 desta Lei.

§ 5º Caso a organização da sociedade civil adquira equipamentos e materiais permanentes com recursos provenientes da celebração da parceria, o bem será gravado com cláusula de inalienabilidade, e ela deverá formalizar promessa de transferência da propriedade à administração pública, na hipótese de sua extinção.

§ 6º 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.

§ 7º Configurado o impedimento do § 6º, deverá ser designado gestor ou membro substituto que possua qualificação técnica equivalente à do substituído.

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - a descrição do objeto pactuado;

II - as obrigações das partes;

III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - (revogado) ; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;

VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;

IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;

X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública;

XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade;

XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51;

XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto;

XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;

XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública;

XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;



MUNICÍPIO DE JUÍNA-MT

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

Lei Complementar n.º 1.710, de 29 de março de 2017

XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução.

Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável.

O administrador público, ao optar pela celebração de parcerias, na forma de Termo de Colaboração ou Termo de Fomento, deve estar convencido de que detém a capacidade operacional de instituir processos seletivos, de avaliar as propostas com o rigor técnico necessário, de fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz e de apreciar a prestação de contas na forma e nos prazos determinados na legislação, além de ter ciência da necessidade de capacitar as pessoas envolvidas e de prover os recursos materiais e tecnológicos para assegurar a capacidade técnica e operacional.

4. DO CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Para Marçal Justen Filho (2023), “o art. 53 veicula normas aplicáveis genericamente ao desenvolvimento da atividade licitatória e seus desdobramentos. De modo genérico, é cabível a manifestação do órgão de assessoria jurídica em face de qualquer evento juridicamente relevante pertinente à licitação, ao julgamento, à formalização da contratação, à execução do contrato e à sua extinção. Algumas das regras previstas no art. 53 são aplicáveis a todas essas hipóteses”.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos



MUNICÍPIO DE JUÍNA-MT

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

Lei Complementar n.º 1.710, de 29 de março de 2017

administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

5. DO CARATER OPINATIVO DO PARECER JURIDICO

Em termos amplos, é cabível a manifestação da assessoria jurídica relativamente às questões jurídicas que possam afetar os interesses coletivos ou individuais dos participantes da licitação. Em primeiro lugar, uma parcela significativa das controvérsias sobre a regularidade da atuação do agente público não versa sobre questões jurídicas. Há temas técnicos especializados, que não comportam avaliação pela assessoria jurídica. Logo, não existirá um parecer jurídico para dar respaldo à decisão do agente público (MARÇAL JUSTEN FILJO, 2023).

O assessoramento jurídico configura, de modo primordial, uma função de apoio ao desenvolvimento das demais atividades. Compreende a identificação das normas jurídicas aplicáveis ao caso concreto, a avaliação das interpretações cabíveis, a exposição quanto às alternativas de soluções a serem adotadas e a proposta de escolha mais adequada.

Por outro lado, o assessoramento jurídico também compreende uma função de fiscalização. O art. 169, inc. II, da Lei 14.133/2021 qualifica a atuação das unidades de assessoramento jurídico como integrantes da segunda linha de defesa da regularidade da atuação administrativa. Sob esse enfoque, incumbe ao assessoramento jurídico atuação de controle. Cabe-lhe identificar violações efetivas ou potenciais ao ordenamento jurídico e adotar as providências cabíveis. Anote-se que a perspectiva de atuação do órgão de assessoramento jurídico constitui fator que desincentiva e previne condutas ilegais ou abusivas, em vista da perspectiva da identificação da sua prática.

É fundamental a segregação de funções. Não incumbe ao órgão de assessoramento jurídico assumir a competência política e administrativa atribuída a agente público distinto. Inexiste autorização normativa para que o assessor jurídico se substitua ao agente público titular da competência prevista em lei. Existem escolhas e decisões reservadas à autoridade. O assessor jurídico não se constitui em autoridade, para os fins do art. 6.º, inc. VI, da Lei 14.133/2021.

Incumbe ao assessoramento jurídico colaborar para assegurar a realização concreta dos fins últimos da Administração Pública. O assessoramento jurídico não se justifica como uma manifestação sistemática de oposição às providências cogitadas pela Administração ou pelos particulares. Cabe à assessoria jurídica considerar as exigências de eficiência, que norteiam necessariamente a atividade administrativa. Isso com vistas a evitar a multiplicação de formalidades inúteis, o desperdício dos recursos públicos sem a produção de benefícios concretos para a comunidade e o engessamento burocrático do aparato estatal.

O art. 53 da Lei 14.133/2021 prevê que a manifestação do órgão de assessoramento jurídico contemplará controle prévio de legalidade. Essa previsão deve ser interpretada em termos. A legalidade não impõe a previsão literal em dispositivo legal. Não significa a



MUNICÍPIO DE JUÍNA-MT

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

Lei Complementar n.º 1.710, de 29 de março de 2017

consagração de interpretação gramatical rudimentar, que implicaria que toda e qualquer atuação da Administração Pública seria compatível com a legalidade somente se tivesse respaldo numa previsão legal expressa. Não cabe ao assessor jurídico realizar o juízo de conveniência e oportunidade reservado à autoridade competente, mas lhe é imposto avaliar se o procedimento contemplou todas as providências necessárias à produção do juízo de conveniência e oportunidade (MARÇAL JUSTEN FILHO, 2023).

É importante ressaltar que em temas de discricionariedade, o parecer apenas apresenta um cunho informativo, destinando-se a fornecer subsídios para a decisão da autoridade competente. Nesse sentido, o STF já compreendeu que o parecer jurídico tem caráter meramente opinativo e não vincula a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, não gerando responsabilidade a quem o emite, salvo a existência de dolo, como se pode ver:

SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RESPONSABILIZAÇÃO DO ADVOGADO PÚBLICO QUE EMITE PARECER JURÍDICO EM MATÉRIA DE LICITAÇÃO – LEI 8.666/1993. AUSÊNCIA DE CULPA OU DE ERRO GROSSEIRO. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de ser passível a responsabilização, com base no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, apenas do advogado público que emita parecer jurídico em matéria de licitação, desde que demonstrada a existência de dolo, de omissão ou de culpa grave. II – Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 1235427 ED-AgR-segundo, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Primeira Turma, julgado em 09-10-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 11-10-2023 PUBLIC 16-10-2023.

Com relação especificamente a questão da ocorrência de transferência de recursos entre as partes, há a necessidade de prestação de contas dos valores transferidos. Cumpre salientar que há indicação da rubrica orçamentária com o valor proposto no plano de trabalho.

Ademais, orienta-se que sejam respeitadas todas as demais exigências previstas nas legislações mencionadas para a celebração da parceria, em especial ao acompanhamento e fiscalização pela comissão e órgão gestor da parceria, que farão o acompanhamento, o monitoramento e a fiscalização das atividades desenvolvidas pela entidade, que deverá realizar a prestação de contas ao fim do exercício.

Demais cláusulas de publicidade, prestação de contas e responsabilidades trabalhistas e previdenciárias, estas são de observância obrigatória da administração pública, previstas constitucionalmente. Entendemos serem claras e objetivas, sem deixar dúvidas quanto a interpretação.

Quanto à documentação, foram cumpridos com todos os requisitos como se fosse realizado chamamento público, art. 33 e 34 da Lei nº 13.019/2014.

6. DA CONCLUSÃO

DIANTE DO EXPOSTO, desde que respeitados os requisitos apontados acima, OPINO pela viabilidade jurídica do processo para repasse financeiro por meio TERMO DE COLABORAÇÃO entre a PREFEITURA MUNICIPAL DE JUÍNA-MT e a ASSOCIAÇÃO PESTALOZZI - "PROJETO BRINQUEDOS, JOGOS PEDAGOGICOS INCLUSIVOS E ATENDIMENTO PARA CRIANÇAS AUTISTAS", ATENDENDO AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE JUÍNA, ESTADO DE MATO GROSSO.



MUNICÍPIO DE JUÍNA-MT

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO - PGM

Lei Complementar n.º 1.710, de 29 de março de 2017

Consigno ademais, que a presente análise diz respeito exclusivamente aos aspectos legais e formais da pretendida contratação, não abrangendo questões outras, tais como de ordem técnica, econômico-financeira, conveniência e oportunidade administrativa, eis que afeitas aos Secretários Municipais requisitantes e ao Chefe do Poder Executivo.

É O PARECER QUE SUBMETO, *SUB CENSURA*, À CONSIDERAÇÃO DO ILUSTRÍSSIMO SENHOR SECRETÁRIO MUNICIPAL DE FINANÇAS E ADMINISTRAÇÃO; E, EM ÚLTIMA INSTÂNCIA, DO EXCELENTÍSSIMO SENHOR PREFEITO MUNICIPAL DE JUÍNA, ESTADO DE MATO GROSSO.

Juína/MT, 23 de março de 2026.

JULIANO CRUZ DA SILVA
OAB/MT N° 20.861/A
Procurador do Município de Juína-MT
Poder Executivo
Juína/MT