



**ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

PARECER N.º: 5365/2025-CCAC-PN
PROCESSO N.º: 441/2025-TERMO DE COLABORAÇÃO-SEAGRI
INTERESSADO: SEAGRI - Secretaria de Estado da Agricultura, do Desenvolvimento Agrário e da Pesca
ASSUNTO: Termo de Colaboração

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DIREITO ADMINISTRATIVO. REPASSE DE RECURSOS ADVINDOS DE EMENDA PARLAMENTAR IMPOSITIVA. TERMO DE FOMENTO E TERMO DE COLABORAÇÃO. LEI FEDERAL N.º 13.019/2014. MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL - MROSC. DECRETO ESTADUAL N.º 30.874/17. INEXIGIBILIDADE DO CHAMAMENTO PÚBLICO. REQUISITOS A SEREM OBSERVADOS QUANDO DA CELEBRAÇÃO DA PARCERIA. IMPEDIMENTO TÉCNICO E JURÍDICO. DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ADPF 854 E ADI 7688, ADI 7695 E ADI 7697. PARECER REFERENCIAL. PORTARIA PGE N.º 2322/2025.

1. Aplicabilidade aos processos administrativos de celebração de Termo de Fomento e de Termo de Colaboração, com fundamento na Lei Federal n.º 13.019/2014, quando envolver repasse de recursos advindos de Emendas Parlamentares Impositivas.
2. Documentos que devem constar da instrução do processo administrativo.
3. Dispensabilidade de análise individualizada de processos que envolvam matéria recorrente e que se amoldem aos termos desta manifestação jurídica referencial, por ser o MROSC norma geral de âmbito nacional de vinculação obrigatória nas diversas esferas federativas.
4. Parecer Referencial.
5. Caso Concreto: atendidos os requisitos legais, opina-se pela viabilidade jurídica da parceria.

I. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento remetido à Procuradoria-Geral do Estado pela SEAGRI a fim de promover consulta acerca da viabilidade jurídica da celebração de **Termo de Colaboração** com a OSC Associação de Desenvolvimento do Jacaré Curituba, objetivando o repasse financeiro de recursos - na monta de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) - decorrente de **Emenda Parlamentar Estadual Impositiva 2025**, de indicação do Deputado Estadual Georgeo Passos, os quais serão vertidos para custeio descrito no Plano de Trabalho anexado.

Página 1 de 26

441.2025.SEAGRI.Termo Fomento.Colaboração.Emenda.Impositiva.Parecer Referencial

Rua Porto da Folha, n.º 1116, B. Cirurgia, Aracaju (SE) - CEP 49.055-540

Tel.: (79) 3198-0000 – vinicius.oliveira@pge.se.gov.br

www.pge.se.gov.br



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Constam dos autos (a) provocação da OSC - Organização da Sociedade Civil solicitando a formatação da parceria e liberação dos recursos, na forma da Lei n.º 13.019/14, (b) minuta do Plano de Trabalho, (c) documentos de identificação do partícipe, (d) anexo da LOA identificando a origem e vinculação da emenda parlamentar, (e) minuta do Termo de Colaboração, (f) declaração de previsão de recursos orçamentários e impacto financeiro.

Ausente, porém necessária, (g) justificativa de interesse público subscrita pela autoridade competente da SEAGRI.

Em razão da vinculação da parceria a recursos de emenda parlamentar, está ausente a publicação e realização de edital de chamamento público para seleção da OSC.

Considerando que o tema em específico está afetado ao rito do Parecer Referencial previsto na Portaria PGE n.º 2322/2025¹, o e. Procurador-Chefe desta Especializada encaminhou-me os autos para elaboração da peça referencial e solução do caso específico.

São os fatos a relatar.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1 Do Parecer Jurídico Referencial. Tutela do Princípio da Eficiência. Racionalização do Trabalho e Celeridade.

O parecer referencial é manifestação jurídica emitida sobre matérias recorrentes, dispensando-se a análise individualizada pelos órgãos consultivos sempre que o caso concreto se amoldar aos termos da referida manifestação, mediante ateste expresso da área técnica.

¹ Art. 2º – **Serão submetidas à emissão de parecer jurídico referencial pela Procuradoria-Geral do Estado as seguintes hipóteses: (...) V — termo de colaboração e termo de fomento celebrados com organização da sociedade civil, na forma da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para a execução orçamentária e financeira das programações decorrentes de emendas individuais, de caráter impositivo, apresentadas pelos Deputados Estaduais ao projeto de lei do orçamento anual.**



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A utilização dos pareceres referenciais visa dar maior celeridade aos serviços administrativos, além de promover a uniformização da atuação dos órgãos envolvidos.

Já foi dito que, no Estado de Sergipe, a emissão de Pareceres Referenciais encontra previsão na Portaria PGE n.º 2322/2025, havendo expressa disposição da presente matéria ser afetada ao rito padronizado.

Com bastante razão tal previsão, já que, no particular, estão preenchidas as condições para a emissão de parecer jurídico referencial, uma vez que a análise de processos administrativos que visam à instrução de celebração de termos de fomento e de termo de colaboração, quando derivados de emendas parlamentares impositivas, constitui matéria recorrente no âmbito da Administração Pública, ensejando grande volume de expedientes similares.

Além disso, a matéria versada é singela, restringindo-se à verificação do atendimento das exigências legais, a partir da conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos, especialmente da minuta da parceria e confronto mínimo do Plano de Trabalho.

A racionalização da atividade administrativa é um imperativo constitucional, extraível do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal que, emendado pela EC 19/1998, consagrou o princípio da eficiência, que, não obstante um tanto fluido, recebe os seguintes contornos de Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior:

"O princípio da eficiência tem partes com as 'normas de boa administração', indicando que a Administração Pública, em todos os seus setores, deve concretizar atividade administrativa predisposta à extração do maior número possível de efeitos positivos ao administrado. Deve sopesar relação de custo-benefício, buscar a otimização de recursos, em suma, tem por obrigação dotar de maior eficácia possível todas as ações do Estado."

(DAVID ARAÚJO, Luiz Alberto; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Curso de direito constitucional São Paulo: Saraiva, 1998. p. 235)



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A confecção de pareceres referenciais com o objetivo de padronizar expedientes administrativos e dar maior celeridade à máquina pública é uma concretização do citado princípio constitucional e encontra previsão, por exemplo, na nova Lei de Licitações, que prescreve o emprego de instrumentos padronizados (art. 19, inc. IV, da Lei nº 14.133/2021) e inclusive permite a dispensa de análise jurídica em situações nas quais o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem não o justifique, bem como quando da utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico (art. 53, § 5º, da Lei nº 14.133/2021).

Importa destacar que a aplicabilidade do parecer fica circunscrita às situações que se amoldam ao seu escopo, devendo as hipóteses não abarcadas pelos seus termos ou aquelas que ensejem dúvida jurídica específica por parte do gestor serem submetidas à consultoria jurídica competente.

Sim, a manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico relativamente às consultas repetitivas e a sua adoção torna desnecessária a análise individualizada de processos que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de análise em abstrato, sendo certo que as orientações jurídicas veiculadas através do parecer referencial aplicar-se-ão a todo e qualquer processo com idêntica matéria.

Não por outro motivo, **a aplicabilidade do presente parecer, em cada caso concreto, fica condicionada ao atendimento dos seguintes pressupostos:**

(a) Aplicação restrita aos procedimentos instaurados com base no MROSC e com a finalidade de formalização da parceria com OSC cujos recursos sejam vinculados às ações orçamentárias de emendas parlamentares impositivas, com amparo art. 29 da Lei Federal nº 13.019/14, levados a cabo por órgãos e entidades do Estado de Sergipe;

(b) Deve ser apresentada uma lista de verificação (*check list*) em cada processo atestando, de forma rigorosa,

Página 4 de 26

441.2025.SEAGRI.Termo Fomento.Colaboração.Emenda.Impositiva.Parecer Referencial

Rua Porto da Folha, nº 1116, B. Cirurgia, Aracaju (SE) - CEP 49.055-540

Tel.: (79) 3198-0000 – vinicius.oliveira@pge.se.gov.br

www.pge.se.gov.br



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

terem sido observadas todas as recomendações deste Parecer Referencial;

(c) A aplicabilidade deste parecer é mantida enquanto as legislações federal e estadual utilizadas como sustentáculo de sua conclusão não forem alteradas, de modo a retirar o fundamento de validade de quaisquer das recomendações aqui apontadas. Caso as referidas leis sejam alteradas, o parecer referencial perde a eficácia e necessitará de atualização, assim como no caso de superação jurisprudencial por meio de emissão de precedentes obrigatórios dos Tribunais Superiores;

(d) Nesse tocante, registra-se que a análise aqui realizada se deu com fulcro na Lei Federal nº 13.019/2014 e no Decreto Estadual nº 30.874/17.

Feitas as considerações, passa-se ao exame da matéria de fundo.

2.2 Do Objeto de Aplicação do Referencial. MROSC. Parcerias firmadas com OSC com recursos decorrentes de Emendas Parlamentares Impositivas. Lei nº 13.019/14

Este Parecer referencial, repita-se, tem sua aplicação aos casos de formatação de Termo de Fomento e de Termo de Colaboração com Organizações da Sociedade Civil - OSC, com fundamento no art. 29 da Lei Federal nº 13.019/2014 (Parceira com recurso de emenda parlamentar sem realização de chamamento público).

Não serão abrangidas pelo presente Parecer, lado outro, as demais parcerias formatadas com Termo de Fomento e/ou Colaboração que não decorram de recursos vinculados à execução orçamentária de emendas parlamentares impositivas), a exemplo de Termos com OSC de recursos próprios do Tesouro ou decorrentes de emendas parlamentares não impositivas.

Também **estão fora do alcance** o firmamento de **Acordos de Cooperação** (instrumento também do MROSC que não envolve

Página 5 de 26

441.2025.SEAGRI.Termo Fomento.Colaboração.Emenda.Impositiva.Parecer Referencial

Rua Porto da Folha, nº 1116, B. Cirurgia, Aracaju (SE) - CEP 49.055-540

Tel.: (79) 3198-0000 – vinicius.oliveira@pge.se.gov.br

www.pge.se.gov.br



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

transferência financeira), **Termos de Cooperação Técnicas e Convênios** regulados pela IN SGE n.º 003/213.

Segundo o artigo 35, VI², da Lei Federal n.º 13.019/14, c/c art. 3º, §1º, V, do Decreto Estadual n.º 30.874/17, a celebração e a formalização dos termos de fomento e de colaboração dependerão da emissão de parecer jurídico do órgão de assessoria ou consultoria jurídica da administração pública acerca da possibilidade de celebração da parceria.

Com a emissão do presente parecer referencial, os artigos citados restarão cumpridos, uma vez que haverá aplicação do entendimento exposto pela Procuradoria-Geral do Estado, com a veiculação em cada processo do opinamento normativo.

2.3 Da Instrução Processual e dos Requisitos para Celebração do Termo de Fomento e Termo de Colaboração

Quando o Poder Executivo precisa executar recursos vinculados às ações orçamentárias de emendas parlamentares impositivas, após a nova roupagem constitucional³, nas quais os i. Deputados já indicam, na respectiva Lei Orçamentária Anual (LOA), os valores e beneficiários, socorre-se para entabular relação com a sociedade civil organizada, cujo diploma legal aplicável a espécie é a Lei n.º 13.019/14, conhecida como "MROSC".

Trata-se, de fato, de um marco regulatório do Terceiro Setor que tem por escopo padronizar o regime jurídico das parcerias voluntárias com repasses realizados sob a forma de auxílios, subvenções, contribuições ou termos de parcerias, excluídas as transferências de recursos oriundos integralmente de fonte externa de financiamento, as regidas por lei específica e os contratos de gestão celebrados com organizações sociais.

² 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: (...) VI - **emissão de parecer jurídico do órgão de assessoria ou consultoria jurídica da administração pública acerca da possibilidade de celebração da parceria.**

³ Art. 151-A da Constituição Estadual, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 53, de 2020, e nº 56, de 2022.



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A Lei extingue a figura do convênio entre a Administração Pública e entidades privadas sociais, substituindo-o por (03) três novas formas de parceria, sendo que apenas nas duas primeiras há disponibilização financeira, a saber:

- (a) o **Termo de Colaboração**: parceria **com** transferência de recursos na qual o **ente público define** e propõe as finalidades e o meio de execução da parceria (art. 16);
- (b) o **Termo de Fomento**: parceria **com** transferência de recursos em que **as próprias OSC** - Organizações da Sociedade Civil **propõem** as finalidades de interesse público (art. 17);
- (c) o **Acordo de Cooperação**: parceria **sem** transferência de recursos, podendo serem propostas por ambos (art. 2º, VIII-A).

Já tivemos oportunidade de asseverar que, de fato, a Administração Pública, por vezes, celebra acordos que buscam, tão-somente, delinear condutas específicas em relação ao exercício de determinadas atribuições ou para disciplinar como agirão em razão de um projeto comum, sem haver transferência de recursos públicos entre elas.

Esses ajustes, geralmente nominados de Termo de Cooperação ou algo similar, não geram obrigações jurídicas entre as partes, restringindo-se a um autêntico acordo de cavalheiros, protocolo de intenções, como o *gentlemen's agreement* do Direito Internacional, que pode, na prática, ser solenemente ignorado sem acarretar ônus para os partícipes, embora possa resultar em sanções administrativas aos agentes públicos desidiosos se caracterizada a falha funcional.

Nesses casos, para exemplificar, não seria imperiosa a existência de um Plano de Aplicação dos Recursos ou um Cronograma de Desembolso, tampouco prestação de contas e existência de metas, etapas ou fases de execução (a previsão destas últimas, no entanto, renderia homenagem ao princípio da eficiência). Vale dizer, a regra do art. 184 da NLLCA não incidiria plenamente ao caso por absoluto *déficit* de subsunção à hipótese de incidência (*tatbestand*).

Página 7 de 26

441.2025.SEAGRI.Termo Fomento.Colaboração.Emenda.Impositiva.Parecer Referencial

Rua Porto da Folha, n.º 1116, B. Cirurgia, Aracaju (SE) - CEP 49.055-540

Tel.: (79) 3198-0000 – vinicius.oliveira@pge.se.gov.br

www.pge.se.gov.br



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Já de acordo com os conceitos descritos na Lei nº 13.019/14 e no Decreto Estadual n.º 30.874/17, quando o Estado se relaciona com Organizações da Sociedade Civil num regime de parceria, com transferência de recursos, estaremos diante de uma possível celebração de “Termo de Colaboração” ou “Termo de Fomento”, a diferir apenas pela origem da provocação⁴, a teor do disposto no art. 2º, incisos VII e VIII, c/c os arts. 16 e 17, ambos da Lei 13.019/2014, com a redação dada pela Lei 13.204/2015.

Os arts. 2º, 6º e 8º do Decreto n.º 30.874/17 estabelecem que o pacto (a) seja devidamente publicizado pela Controladoria Geral do Estado (hoje Secretaria de Transparência e Controle), (b) obedecidos os requisitos e vedações impingidos às entidades, em especial ausência de débito com Fazenda Pública estadual e respeito ao art. 39 da MROSC, (c) além de exigência de prestação de contas e monitoramento constante.

Para o firmamento do termo de fomento e do termo de colaboração é preciso, ressalvadas algumas situações, promover o chamamento público para selecionar a OSC, conforme determina o artigo 24 da Lei Federal nº 13.019/14:

Art. 24. Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto.

Todavia, o referencial em tela diz respeito, exclusivamente, às **parcerias** com transferências de recursos oriundos de **emendas parlamentares impositivas** que, por força do art. 29 da mesma Lei, **expressamente afastou a necessidade de procedimento de chamamento público**, de modo que não se mostra necessário tecer maiores considerações sobre o processo de seleção da organização da sociedade civil:

⁴ “(...) para se definir qual instrumento jurídico deve ser utilizado nas relações envolvendo as organizações da sociedade civil, cabe observar quem o concebe, ou seja, qual participe apresenta para o outro uma proposta de parceria de interesse comum e finalidade pública: – **Se a proposta de concepção for das organizações da sociedade civil em projetos criados e desenvolvidos por elas, será adotado o termo de fomento.** – Se a **iniciativa for da Administração Pública** na execução de atividades ou projetos parametrizados por ela, será adotado o **termo de colaboração.**” (MURARO, Leopoldo Gomes. Termo de colaboração e termo de fomento. In: MENDES, Michelle Diniz (Coord.). *Marco Regulatório Das Organizações Da Sociedade Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2019)



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

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.

A formalização das parcerias deve ter como objeto assegurar o cumprimento de um dos objetivos elencados no art. 5º da Lei Federal nº 13.019/2014, dentre eles, a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável e a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social.

Distinguem-se dos contratos administrativos (cuja lei de regulamento, inclusive, não deve ser aplicada para as parcerias ora em análise, conforme artigo 84 da Lei Federal nº 13.019/14) pelos interesses envolvidos em cada um deles. Nos contratos administrativos há divergência de interesses entre os partícipes, enquanto que nas parcerias há convergência, como leciona Rodrigo Leonardo:

"Em princípio, nesses casos, não há uma contraposição de interesses entre as organizações da sociedade civil e a administração pública. Há convergência de interesses e objetivos na parceria que, ao fim e ao cabo, atende às diretrizes de promoção, de fortalecimento institucional e de incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público (art. 5.º, I) e de fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da sociedade civil (art. 6.º, IV). Em poucas palavras: não há contraposição, há cooperação. Não há antagonismo de interesses, há convergência de interesses na implementação de atividades com finalidades de interesse público que não podem e não devem ser desenvolvidas apenas pelas pessoas jurídicas de direito público."

(LEONARDO, Rodrigo. Associações sem fins econômicos. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2014)

Assim, detectado que o objeto da parceria se enquadra nas hipóteses listadas no artigo 5º do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, a parceria poderá ser levada a cabo.

Página 9 de 26

441.2025.SEAGRI.Termo Fomento.Colaboração.Emenda.Impositiva.Parecer Referencial

Rua Porto da Folha, n.º 1116, B. Cirurgia, Aracaju (SE) - CEP 49.055-540

Tel.: (79) 3198-0000 – vinicius.oliveira@pge.se.gov.br

www.pge.se.gov.br



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Ultrapassado o cabimento do objeto, compete ao gestor atentar-se a instituição privada parceira se enquadra no conceito legal de organização da sociedade civil previsto no art. 2º. O simples enquadramento da instituição no conceito legal não é, porém, suficiente. É preciso que haja o cumprimento dos requisitos esboçados nos artigos 33 e 34 da Lei Federal nº 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.

§ 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.

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

Página 10 de 26

441.2025.SEAGRI.Termo Fomento.Colaboração.Emenda.Impositiva.Parecer Referencial

Rua Porto da Folha, n.º 1116, B. Cirurgia, Aracaju (SE) - CEP 49.055-540

Tel.: (79) 3198-0000 – vinicius.oliveira@pge.se.gov.br

www.pge.se.gov.br



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

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;

Lado outro, o artigo 39 da Lei Federal nº 13.019/14 elenca uma série de impedimentos nos quais não poderão incorrer a organização parceira, cujo escrutínio deve ser igualmente realizado pelo gestor. A conferência do preenchimento dos requisitos dispostos acima é tarefa meramente burocrática, atribuível ao setor técnico respectivo, sendo digno de nota que a comprovação de tempo de existência, pela organização da sociedade civil, deverá ser de 2 anos, posto ser o ente concedente um Estado-membro.

Superadas as exigências que recaem sobre a Organização que firmará as parcerias em questão, a legislação traz uma série de exigências para sua celebração. Segundo o artigo 35, da Lei Federal nº 13.019/2014, a celebração e a formalização da parceria dependerão da adoção de várias providências pela Administração Pública, como indicação da dotação orçamentária, avaliação dos objetivos da OSC e sua compatibilização com o objeto da parceria, aprovação do plano de trabalho, viabilidade técnica da proposta.

Já o art. 42 do MROSC elenca as cláusulas essenciais que deverão constar do termo de fomento, cuja verificação do preenchimento dos requisitos dar-se-á pelo setor competente com emissão da competente declaração.



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Instrumento muito importante para a realização das parcerias é a juntada do plano de trabalho. O plano de trabalho é instrumento a ser apresentado pela OSC, conforme artigo 22 da Lei n.º 13.019/14, e ostenta natureza eminentemente técnica, socorrendo-me novamente das lições de Leopoldo Gomes Muraro:

"O plano de trabalho é o instrumento que servirá de base para a gestão da parceria, pois nele serão definidas e delimitadas as ações, os objetivos, as metas e os indicadores, estabelecidos os prazos (cronograma), bens e valores, além de outros elementos que funcionem como substrato fático que permitirá a execução e concretização das atividades de interesse público que justificaram a celebração dos termos de fomento e de colaboração. O plano de trabalho é um documento eminentemente técnico! Estávamos tratando até agora de elementos das parcerias que agregam tanto contornos técnicos como jurídicos, uma vez que o instrumento chamado termo de fomento ou termo de colaboração será elaborado como um documento formal, escrito e principal, contendo todas as regras e procedimentos da parceria. O plano de trabalho é um acessório a este documento principal, sendo, na maioria das vezes, um anexo com estrutura e forma próprios, totalmente diferente do principal."

Dada a natureza técnica, portanto, do plano de trabalho, sobre ele não cabe manifestação da consultoria jurídica, valendo ser alertado, porém, aos gestores, que realizem minuciosa verificação das obrigações, resultados, cronograma das ações e **elaborem um parecer técnico**, uma vez que será sempre o interesse público o guiador da tomada de decisão e emprego dos recursos orçamentários.

O parecer do órgão técnico deve ser o mais amplo possível, inclusive devendo entrar no mérito da proposta, além da própria viabilidade da execução. No caso de serviços de engenharia, por exemplo, deve haver a análise de viabilidade não apenas do objeto da parceria, mas também dos aspectos técnicos da própria reforma ou obra, uma vez que é questão inserida dentro da "viabilidade de execução".

A parceria deve estar vinculada a uma atividade ou projeto, conforme a definição legal trazida pelo art. 2º da Lei Nacional nº 13.019/2014. Assim, devem os órgãos se acautelarem em corretamente delimitar e diferenciar o objeto da parceria das suas metas.

Página 12 de 26

441.2025.SEAGRI.Termo Fomento.Colaboração.Emenda.Impositiva.Parecer Referencial

Rua Porto da Folha, n.º 1116, B. Cirurgia, Aracaju (SE) - CEP 49.055-540

Tel.: (79) 3198-0000 – vinicius.oliveira@pge.se.gov.br

www.pge.se.gov.br



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

O primeiro, por obviedade, está ligado ao que será realizado com o recurso, uma vez que este tem caráter instrumental. Em outra via, a segunda guarda relação com o projeto ou a atividade que se pretende atender. Esse deve guardar compatibilidade com a magnitude dos recursos transferidos.

Destaca-se que tal condição ocorre para qualquer tipo de despesa, como a aquisição de materiais de consumo, pessoal, reforma ou serviços de engenharia e etc. A meta não é a realização dessa despesa, e sim a execução do projeto ou atividade. Isso significa que as metas quantitativas e qualitativas envolvem a execução do projeto ou atividade, e não do que será adquirido com (objeto da) a despesa.

Essa é uma questão sensível, pois é comum que erroneamente os planos de trabalho apresentem como metas quantitativas e qualitativas o objeto adquirido com os recursos da parceria. Como apontado no art. 2º, III, as metas referem-se ao projeto ou atividade que serão executados com os recursos da parceria. Em outras palavras, os objetos adquiridos são apenas meios para viabilizar o projeto ou a atividade.

Mais um adendo: compete a cada autoridade competente checar o detalhamento I-Gesp e anexar aos autos o quadro descritivo constante da LOA respectiva que revele serem recursos decorrentes de emendas parlamentares impositivas, com a indicação de valor e vinculação à OSC que pleiteia o projeto de parceria.

Tratando-se de despesa pública, em atenção ao que dispõem os artigos 16 e 17 da LC nº 101/20 (Lei de Responsabilidade Fiscal), cumpre ao setor técnico apresentar a declaração de disponibilidade e adequação orçamentária e financeira devidamente assinada pelo ordenador de despesas, com a indicação da dotação orçamentária pela qual correrá a despesa.

Outra exigência relacionada ao tema é que seja emitido o empenho antes da execução da despesa (art. 58 e ss. da Lei nº 4.320/64), haja vista que cabe à Administração sempre zelar pela suficiência dos recursos orçamentários para fazer frente às despesas objeto de suas parcerias.

Página 13 de 26

441.2025.SEAGRI.Termo Fomento.Colaboração.Emenda.Impositiva.Parecer Referencial

Rua Porto da Folha, n.º 1116, B. Cirurgia, Aracaju (SE) - CEP 49.055-540

Tel.: (79) 3198-0000 – vinicius.oliveira@pge.se.gov.br

www.pge.se.gov.br



**ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

As condições de habilitação são imprescindíveis para atestar a capacidade e a idoneidade da OSC, como já dito alhures, competindo à autoridade administrativa aferir a validade e vigência da documentação prescrita nos arts. 33 e 34 da Lei 13.019/14 e, ainda, dar eficácia ao art. 35 com a designação da comissão de monitoramento e avaliação.

Após analisar toda a instrução do procedimento, caberá à autoridade competente emitir a necessária justificativa de interesse público e expressamente autorizar a celebração da parceria, na ausência de alguma irregularidade a ser sanada ou a necessidade de anulação.

No que concerne ao instrumento dos Termos de Fomento e Colaboração, caso julgue pertinente, orienta-se que o gestor utilize a minuta-padrão fornecida pela SECC.

2.4 Da Instrução Processual e das Hipóteses de Impedimento à Execução das Emendas Parlamentares Individuais Impositivas

Com efeito, irrompe a clara necessidade de atualizar a manifestação jurídica desta Casa sobre o escopo de fundo - repasse de recursos vinculados a emendas parlamentares impositivas - diante das novéis decisões proferidas pelo STF - Supremo Tribunal Federal e as regras de atuação do Poder Público doravante, a partir das modalidades (finalidade definida, especial e bancada) atuais.

Até 2019, não se falava sobre orçamento impositivo. A novidade foi trazida pela Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019, que incluiu, dentre outras novidades, o §10 no art. 165 da Carta Magna, estabelecendo que *"a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade"*.

Conforme expressado nos comentários à Emenda Constitucional:



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

"O grande impacto foi que, antes, no Brasil a receita era estimada e a despesa era autorizada em lei para a realização pela função executiva do ente federado. Não existia o caráter obrigatório da execução de uma despesa prevista no orçamento. Agora, o orçamento passa a ter esse caráter impositivo. Foi estabelecido, portanto, de maneira clara e objetiva, a obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias em geral, devendo a administração pública garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Com isso, foi acrescido que a natureza jurídica da lei orçamentária deixa de ser autorizativa no geral e impositiva em casos específicos, passando a ser impositiva em geral. Toda doutrina até agora edificada perde relevo; prateleiras inteiras do Direito Financeiro devem ser atualizadas.

A utilização do verbo "dever" indica, talvez, a maior conquista republicana deste século. A primeira consideração, nesse sentido, diz respeito à obrigatoriedade de execução das emendas propostas por bancadas parlamentares no âmbito do Poder Legislativo. Com frequência, o Poder Executivo exercia o poder discricionário de limitar projetos de origem parlamentar. A Emenda Constitucional, que revogou vários dispositivos, alterou e inseriu outros, teve por objetivo principal permitir ao parlamento emendar o orçamento para atender aos seus interesses regionais, sem sujeitar-se a esses contingenciamentos do Poder Executivo. As alterações constitucionais realizadas garantirão, agora, a execuções desses projetos e suas respectivas dotações orçamentárias, que terão as mesmas limitações impostas aos demais projetos, na forma da CF/1988, art. 166, § 13."

As emendas parlamentares impositivas são alterações propostas por parlamentares ao projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) que possuem caráter obrigatório de execução pelo Poder Executivo. Diferentemente das emendas autorizativas (não impositivas), as impositivas vinculam o governo à execução das programações previstas, desde que sejam atendidos os requisitos legais, técnicos e orçamentários.

A obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares impositivas está prevista na Constituição Federal nos artigos 165, §§ 9º e 11, e 166, §§ 9º a 20, estabelecendo critérios e limites para sua aplicação, sendo seguido em âmbito estadual por ordem do art. 151, §7º a §12 e art. 151-A da Constituição Estadual.



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Para o TCU (Acórdão 287/2016 Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro) as emendas parlamentares têm natureza jurídica de transferência voluntária:

"Finanças Públicas. Emenda parlamentar. Natureza jurídica. Transferências voluntárias. Orçamento impositivo. Lei Eleitoral. As transferências decorrentes de emendas parlamentares individuais estão submetidas à vedação constante do art. 73, inciso VI, alínea a, da Lei 9.504/97 (Lei Eleitoral), por se caracterizarem essencialmente como transferências voluntárias."

A emenda individual é proposta por um único parlamentar e destinada a atender demandas específicas de interesse local ou regional. A emenda de bancada é apresentada de forma coletiva por parlamentares de um mesmo Estado ou do Distrito Federal, com o objetivo de atender demandas regionais ou estaduais.

Com intuito de ser claro e objetivo, pode-se resumir as diferenças entre as modalidades da seguinte forma⁵:

Aspecto	Finalidade Definida	Transferência Especial	Emenda de Bancada
Origem	Parlamentar Individual	Parlamentar Individual	Bancada Estadual
Instrumento Jurídico	Convênios, Temos de Fomento ou Congêneres	Sem necessidade de instrumento específico	Instrumentos Adequados ao Projeto
Requisitos de Aplicação	Vinculado ao Plano de Trabalho	Livre aplicação com restrições constitucionais	Plano Coletivo da Bancada Estadual
Percentual da RCL	2% (metade para saúde)	2% (metade para saúde)	1%
Áreas de Aplicação	Finalidade específica	Despesas de Capital (70%)	Interesse regional ou estadual
Transparência e Prestação de Contas	Obrigatória	Obrigatória	Obrigatória

Cabe apontar ainda que, apesar de haver uma iniciativa do Poder Legislativo na indicação de emenda parlamentar, enquadrando-se para fins legais como *administração pública*, o Poder Executivo atua apenas como fomentador da política pública, uma vez que é a entidade privada quem define o objeto e demais particularidades da parceria. Ao Estado cabe aprová-lo.

⁵ A nível estadual, inexistente emenda de bancada e o percentual de emenda individual é de 0,5% da RCL, mantendo-se metade para saúde e, quando catalogada sob modalidade transferência especial, destinar no mínimo 70% para despesa de capital



**ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

Não à toa são requisitos gerais para todas as modalidades de emendas parlamentares:

- a) **Planejamento e Compatibilidade com a LDO e o PPA:** as emendas devem estar em conformidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), garantindo alinhamento com as metas fiscais;
- b) **Rastreabilidade e Transparência:** os dados sobre a emenda, incluindo valores, autores e beneficiários, devem ser publicados em portais de transparência;
- c) **Execução Eficiente:** a execução deve ser eficiente e resultar na entrega de bens ou serviços à sociedade;
- d) **Impedimentos Técnicos e Jurídicos:** O gestor público deve analisar a viabilidade técnica e jurídica da emenda antes de sua execução.

O STF (ADI 7493) tem reafirmado que a execução das emendas deve observar critérios técnicos e rastreabilidade, transparência total, especialmente para OSC's e entidades do terceiro setor, com publicação obrigatória dos dados, inclusive **suspensão em caso de irregularidades não corrigidas.**

Embora as emendas parlamentares individuais sejam de execução obrigatória, a própria legislação e jurisprudência estabelecem **exceções em que a execução pode ser impedida.** Essas hipóteses são classificadas **em impedimentos de ordem técnica e impedimentos de ordem jurídica,** conforme previsto nos artigos 166, §§ 13 e 14, da Constituição Federal, regulamentados por leis (LC 210/2024) e decisões do Supremo Tribunal Federal (STF).



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

O Supremo Tribunal Federal, em recentes decisões como a ADPF 854⁶ e a ADI 7493⁷, reafirmou que a execução obrigatória das emendas está condicionada ao cumprimento de critérios técnicos, jurídicos e de transparência, bem como a identificação de impedimentos deve ser fundamentada e transparente, evitando arbitrariedades por parte da administração pública.

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

⁶ “EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL E AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRANSPARÊNCIA E RASTREABILIDADE NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO. ARTS. 163 E SEQUINTE DA CF. SUPERVENIÊNCIA DA LC Nº. 210/2024. INEXISTÊNCIA DE BLOQUEIO GENERALIZADO À EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 1. A execução de recursos oriundos de emendas parlamentares exige o cumprimento dos pressupostos constitucionais da transparência e da rastreabilidade (163-A da CF). 2. A LC nº. 210/2024 constitui avanço no cumprimento das determinações do Plenário desta Corte, ao estabelecer regras acerca da proposição e execução de emendas parlamentares. A referida lei complementar deve ser aplicada em consonância com a Constituição, interpretada pelas decisões do Plenário do STF. 3. Inexiste bloqueio generalizado à execução de emendas parlamentares, cabendo ao ordenador de despesas competente a análise e deliberação motivada, caso a caso, acerca do cumprimento das determinações desta Corte e da LC nº. 210/2024 para a continuidade da execução das emendas. 4. Medida cautelar referendada.”

(ADPF 854 Ref, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 04-12-2024)

⁷ “EMENTA REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO MATO GROSSO. AUMENTO DO PERCENTUAL DAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS DE 1% PARA 2% DA CORRENTE LÍQUIDA REALIZADA NO EXERCÍCIO FINANCEIRO ANTERIOR. PRINCÍPIO DAS SIMETRIA. SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E ADMINISTRATIVAS DAS UNIDADES POLÍTICAS PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO FINANCEIRO E ORÇAMENTO PÚBLICO. PERCENTUAIS E DESTINAÇÕES ESTABELECIDOS PARA AS EMENDAS IMPOSITIVAS. APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA NA ÁREA DA SAÚDE. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra o art. 164, § 15, da Constituição do Estado de Mato Grosso, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 111, de 21 de setembro de 2023, que aumentou o percentual das emendas de execução obrigatória de 1% para 2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior no âmbito do projeto de lei orçamentária anual. (...) . 4. Inconstitucionalidade material: procedência parcial. - No caso em tela, a publicação da Emenda Constitucional nº 111/23 ocorreu em 21 de setembro de 2023, ou seja, antes do prazo previsto constitucionalmente para o envio do projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo, ex vi do art. 164, § 6º, inciso III, da Constituição do Estado de Mato Grosso, não se vislumbrando, prima facie, ofensa ao princípio do planejamento orçamentário. - Atende ao requisito do fumus boni iuris o pedido de interpretação do art. 164, § 15, da Constituição do Estado de Mato Grosso conforme ao art. 166, §§ 9º e 10, da Constituição Federal, sendo imperioso que, do percentual de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto pelo Poder Executivo, seja reservada a metade para ações e serviços públicos de saúde, vale dizer: o preceito vergastado só se compatibilizará com o modelo federal se for destinada a reserva de 50% desse montante para a área da saúde, devendo-se considerar que o exercício é o anterior ao do encaminhamento do projeto pelo Poder Executivo. 5. Dispositivo: Fica referendado o deferimento parcial da medida cautelar, para se conferir ao art. 164, § 15, da Constituição do Estado de Mato Grosso, na redação conferida pela Emenda Constitucional nº 111, de 21 de setembro de 2023, interpretação conforme à Constituição Federal e assentar que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, de execução obrigatória, serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto pelo Poder Executivo, observando-se que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.”

(ADI 7493 MC-Ref, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 21-02-2024)



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Já nas ADI 7688⁸, 7695 e 7697⁹, o STF consolidou o entendimento de que: 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) 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.

⁸ “EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART 166-A, INCISO I E PARÁGRAFOS DA CONSTITUIÇÃO. **DISPOSITIVOS QUE TRATAM DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS CONHECIDAS COMO “EMENDAS PIX”. INADEQUAÇÃO DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA E RASTREABILIDADE DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS. RISCO DE GRAVE DANO AO ERÁRIO. CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE.** 1. A transparência requer a ampla divulgação sobre a origem e o destino dos recursos públicos, conforme decidido pelo STF na ADPF 854. Imperativo assegurar o controle institucional e social sobre o orçamento público. A probabilidade do direito está demonstrada mediante dados que apontam para a inexistência dos instrumentos de planejamento, bem como para a inadequação de mecanismos de controle quanto às transferências especiais (“emendas PIX”). 2. Há risco de dano ao erário e à ordem constitucional caso a realização das transferências especiais (“emendas PIX”), previstas no art. 166-A da Constituição, continue a ocorrer sem mecanismos que assegurem a transparência e a rastreabilidade dos dados (art. 163-A da Constituição). 3. Decisão liminar obriga a existência prévia de planos de trabalho, com o registro em plataforma eletrônica sobre a destinação e aplicação de parcela muito expressiva do Orçamento da União. No mesmo sentido de obediência à Constituição Federal, a decisão liminar dispõe sobre a incidência plena dos controles externo e interno constantes dos artigos 70, 71 e 74 da Carta Magna. 4. Tutela liminar deferida não é impeditiva de realização de transferências especiais (“emendas PIX”), desde que observados os trilhos constantes da Constituição Federal. 5. Medida cautelar referendada.” (ADI 7688 MC-Ref, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 19-08-2024)

⁹ “Decisão: O Tribunal, por unanimidade, referendou a seguinte decisão proferida pelo Ministro Flávio Dino (Relator): (...) 3. Do mesmo modo, o ordenador de despesas deve verificar que a execução da emenda consta da plataforma Tranferegov.br. **Demais requisitos técnicos devem ser examinados, nos termos da lei;** (...) 5. Quanto às transferências especiais (‘emendas PIX’ - RP 6), reitero o quanto já decidido pelo Plenário do STF nas ADIs 7688 (edoc. 49), 7695 (e-doc. 32) e 7697 (e-doc. 32) acerca da obrigatoriedade de apresentação e aprovação prévias do plano de trabalho, a ser inserido no Tranferegov.br, **sob pena de caracterização de impedimento de ordem técnica à execução das emendas. Desse modo, esclareço que somente é possível liberar novas ‘emendas PIX’ (em exercícios vindouros) com a PRÉVIA aprovação do plano de trabalho pelo Poder Executivo Federal (Ministério setorial), pois sem isso é impossível cumprir o disposto no art. 165, § 11, II, da Constituição e art. 10, I, X, XIII e XXIII, da LC nº. 210/2024. (...) 6. Também fica explicitado que o ciclo completo de fiscalização e da aprovação das contas derivadas de ‘emendas PIX’ - que deve ser prestada nos mesmos moldes aplicados às transferências com finalidade definida - é de responsabilidade do Tribunal de Contas da União, sem prejuízo de colaborações eventuais dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios**, assim como que a CGU e a Polícia Federal são competentes, respectivamente, para fiscalizar e investigar a execução das referidas emendas. (...); **8. No tocante às emendas (todas as modalidades) destinadas a ONGs e entidades do terceiro setor, a execução pode ter sequimento, mediante deliberação motivada do ordenador de despesas competente, observadas a inexistência de irregularidade já detectada; as regras legais e o que segue nos itens seguintes;** (...) 12. Em relação às emendas para a área da saúde (todas as modalidades), doravante **a sua destinação está condicionada ao atendimento de orientações e critérios técnicos indicados pelo gestor federal do Sistema Único de Saúde (SUS) e fixados pelas Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite (CITS)**, com base no art. 14-A da Lei nº. 8.080/1990. O cumprimento deste requisito deve ser aferido pelo gestor federal PREVIAMENTE à liberação do recurso, e o seu descumprimento caracteriza impedimento de ordem técnica à execução, na forma do art. 10, XXII, da LC nº. 210/2024. Ademais, a execução de emendas em saúde deve ser expressamente referida na Programação Anual de Saúde (PAS) e na prestação de contas por meio do Relatório Anual de Gestão (RAG); 13. Uma vez que as emendas compõem o OGU (que é único), **deve-se considerar que quaisquer regras, restrições ou impedimentos aplicáveis às programações discricionárias do Poder Executivo se aplicam às emendas parlamentares, e vice-versa, nos termos do art. 14 da LC nº. 210/2024;**(...) (Plenário, Sessão Virtual Extraordinária de 2.12.2024 (18h00) a 3.12.2024 (23h59))

Página 19 de 26

441.2025.SEAGRI.Termo Fomento.Colaboração.Emenda.Impositiva.Parecer Referencial

Rua Porto da Folha, n.º 1116, B. Cirurgia, Aracaju (SE) - CEP 49.055-540

Tel.: (79) 3198-0000 – vinicius.oliveira@pge.se.gov.br

www.pge.se.gov.br



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Merece acurada atenção excertos das decisões do STF que, ao que nos importa, determina ser obrigatória o mesmo ciclo de fiscalização com aprovação das contas dos recursos anteriormente repassados para recepção de novos repasses:

"Também fica explicitado que o ciclo completo de fiscalização e da aprovação das contas derivadas de 'emendas PIX' - que deve ser prestada nos mesmos moldes aplicados às transferências com finalidade definida - é de responsabilidade do Tribunal de Contas da União, sem prejuízo de colaborações eventuais dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios. 8. No tocante às emendas (todas as modalidades) destinadas a ONGs e entidades do terceiro setor, a execução pode ter seguimento, mediante deliberação motivada do ordenador de despesas competente, observadas: a inexistência de irregularidade já detectada; as regras legais e o que segue nos itens seguintes deve-se considerar que quaisquer regras, restrições ou impedimentos aplicáveis às programações discricionárias do Poder Executivo se aplicam às emendas parlamentares, e vice-versa, nos termos do art. 14 da LC n.º. 210/2024."

Os impedimentos de ordem técnica referem-se à inviabilidade material ou operacional de executar a emenda parlamentar conforme originalmente planejada. Eles são identificados durante o processo de análise técnica e devem ser formalmente fundamentados pelos gestores públicos.

Entre os principais impedimentos de ordem técnica, exaustivamente elencados no art. 10 da Lei Complementar n.º 210/2024, estão: a) Incompatibilidade com o Objeto e Finalidade; b) Insuficiência de Informações; c) Impossibilidade de Execução Física; d) Inadequação Orçamentária; d) Falta de Capacidade Técnica; e) Impedimentos Relacionados ao Cronograma.

Já os impedimentos de ordem jurídica são decorrentes de irregularidades formais, legais ou contratuais que inviabilizam a execução da emenda. Esses impedimentos geralmente envolvem questões de legalidade e conformidade normativa, sendo os principais:

a) Irregularidades nas Transferências de Recursos:

Falta de formalização do convênio, termo de fomento ou instrumento congênere para a execução

Página 20 de 26

441.2025.SEAGRI.Termo Fomento.Colaboração.Emenda.Impositiva.Parecer Referencial

Rua Porto da Folha, n.º 1116, B. Cirurgia, Aracaju (SE) - CEP 49.055-540

Tel.: (79) 3198-0000 – vinicius.oliveira@pge.se.gov.br

www.pge.se.gov.br



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

da emenda na modalidade de finalidade definida. Ausência de registro ou validação das informações na plataforma Transferegov.br, conforme exigido pela Lei Complementar nº 210/2024.

- b) **Não Atendimento aos Critérios de Transparência:** Beneficiários que não publicaram informações obrigatórias sobre os recursos recebidos e sua aplicação, conforme exigido pelo STF em decisões relacionadas à ADPF 854. Descumprimento das obrigações de publicação em portais de transparência por ONGs, entidades do terceiro setor ou entes federados.
- c) **Existência de Irregularidades Formais:** Pendências legais ou administrativas em relação à regularidade fiscal ou trabalhista dos beneficiários. Descumprimento de normas contratuais ou regulatórias que impeçam a liberação dos recursos;
- d) **Pendências no Cumprimento de Obrigações Anteriores:** Beneficiários que não apresentaram prestação de contas referente a recursos recebidos em exercícios anteriores. Existência de sanções administrativas ou judiciais que impeçam a contratação com a administração pública;
- e) **Conflito com Normas de Direito Público:** Destinação de recursos para finalidades proibidas por lei, como o pagamento de pessoal, encargos sociais ou dívida pública, conforme vedado pelos arts. 166, §9º-A, e 166-A da CF. Beneficiários impedidos de receber recursos devido à inclusão em cadastros de inadimplência ou registros de irregularidades, como o CAUC (Cadastro Único de Convênios).
- f) **Violações à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):** O comprometimento das metas fiscais ou a



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

destinação de recursos sem observar os limites de
despesa pública previstos na LRF.

- g) **Descumprimento de Decisões Judiciais:** Suspensão de execução em razão de decisões judiciais, como embargos ou bloqueios relacionados à origem ou aplicação dos recursos.

Mutatis mutandis, o art. 32, § 4º do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil 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 previstas no art. 69, §6º e art. 72 da Lei n.º 13.019/14.

É dizer, portanto, que beneficiários que não apresentaram prestação de contas referente a recursos recebidos em exercícios anteriores não podem celebrar novas parcerias, convênios e instrumentos congêneres, ainda que atinentes a novas emendas parlamentares impositivas, por justo impedimento jurídico, como - aliás e recentemente - o fez constar o Congresso Nacional na Resolução n.º 02/2025-CN¹⁰, *verbis*:

Art. 48-A (...)

§ 5º As indicações somente poderão contemplar como beneficiário entidade privada que atenda aos seguintes requisitos, sem prejuízo de outros contidos nas leis de diretrizes orçamentárias:

III - ter prestações de contas aprovadas dos recursos anteriormente recebidos, quando for o caso, nos prazos e nas condições estabelecidos na legislação, e inexistência de prestação de contas rejeitada; e

¹⁰ *Altera disposições da Resolução nº 1, de 2006-CN, para aprimorar o rito de apresentação e de indicação de emendas parlamentares às leis orçamentárias;*



**ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

A não observância do dever de cautela pela autoridade competente, inclusive, pode incidir em conduta de improbidade administrativa tipificada no art. 10, XX¹¹, e art. 11, VIII¹², da Lei n.º 8.429/92, com redação dada pela Lei n.º 13.204/15.

Por fim, mais um alerta: para todas as emendas destinadas a despesas na função saúde, de todas as modalidades, a exigência de prévia aprovação de plano de trabalho é ainda mais rigorosa, porque, de acordo com e. STF, depende de manifestação prévia das instâncias próprias de governança do Sistema Único de Saúde – SUS, no sentido de que a aplicação conforma-se às regras técnicas que o regem (e obriga à inserção nos documentos de planejamento e prestação de contas específicos dos gestores no âmbito do SUS).

Ou seja, o órgão responsável pela aprovação de planos de trabalho no âmbito sanitário não é exclusivamente o repassador. Muito embora tenha se levado em conta o OGU, diante da formatação Inter federativa do SUS, devem concorrer na decisão também os agentes decisórios da estrutura tripartite ou bipartite do SUS responsável pela instância recebedora dos recursos, e essa decisão tem parâmetros claros nas regras de governança das transferências do SUS estabelecidas na respectiva legislação e regulamentação infralegal:

"12. Em relação às emendas para a área da saúde (todas as modalidades), doravante a sua destinação está condicionada ao atendimento de orientações e critérios técnicos indicados pelo gestor federal do Sistema Único de Saúde (SUS) e fixados pelas Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite (CITs), com base no art. 14-A da Lei n.º 8.080/1990. O cumprimento deste requisito deve ser aferido pelo gestor federal PREVIAMENTE à liberação do recurso, e o seu descumprimento caracteriza impedimento de ordem técnica à execução, na forma do art. 10, XXII, da LC n.º 210/2024. Ademais, a execução de emendas em saúde deve ser expressamente referida na

¹¹ Art. 10. **Constitui ato de improbidade administrativa** que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (...) XX - **liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes** ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.

¹² Art. 11. **Constitui ato de improbidade administrativa** que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (...) VIII - **descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas**.



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Programação Anual de Saúde (PAS) e na prestação de
contas por meio do Relatório Anual de Gestão (RAG);"

(STF, ADI 7697, Rel. Min. Flavio Dino, referendo da
liminar julgado em 04.12.2024)

Feitas as considerações necessárias, a utilização deste parecer referencial exige a observância dos seguintes pontos:

(a) o objeto da futura parceria deverá estar enquadrado em uma das hipóteses do artigo 5º, da Lei Federal nº 13.019/2014;

(b) a organização da sociedade civil, para assim ser considerada, deverá enquadrar-se no conceito disposto no artigo 2º, I, da Lei Federal nº 13.019/2014;

(c) é preciso que a organização da sociedade civil cumpra os requisitos esboçados na Lei Federal nº 13.019/2014, especialmente, em seus artigos 33, 34 e 39;

(d) para a celebração e formalização da parceria será preciso, em primeiro lugar, identificar de quem parte a proposição do objeto, para definir se se trata de hipótese de termo de fomento (caso em que a proposta advém da organização da sociedade civil) ou de termo de colaboração (caso em que a proposta advém da própria Administração Pública), e, em seguida, será preciso atender ao disposto no artigo 35, da Lei Federal nº 13.019/2014;

(e) o gestor deverá atestar o cumprimento de todas as demais obrigações e recomendações contidas neste Parecer, com especial enfoque na questão orçamentária e demonstração de origem dos recursos, sua vinculação na LOA e indicação da OSC respectiva;

(f) Deverão ser observadas todas as hipóteses de impedimentos técnico e/ou jurídico acaso incidentes, como condição de validade da celebração;

(g) o processo deverá ser instruído com cópia integral deste Parecer Referencial e despachos de aprovação.



**ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

III. DO CASO CONCRETO

Utilizadas as balizas deste próprio Parecer Referencial, temos que, no caso presente, (a) restou identificado que o objeto reside na transferência de recursos vinculados às ações orçamentárias de emenda parlamentar impositiva, (b) devidamente previsto na LOA e escriturado no I-Gesp, a dispensar realização de Chamamento Público, (c) tendo a entidade indicada apresentado os devidos documentos de caracterização como OSC.

Destarte, havendo Parecer Técnico da SEAGRI atestando que (d) há comprovação de habilitação e aptidão para celebração da parceria, (e) não há qualquer imputação de impossibilidade técnica ou jurídica e (f) que o Plano de Trabalho está alinhado com o interesse público, valida-se o Termo de Colaboração, na forma do art. 16 da Lei n.º 13.019/14.

IV. CONCLUSÃO

Em face do exposto, sob os aspectos estritamente jurídicos, após atestada a presença de todos os requisitos elencados neste referencial, considera-se desnecessária a emissão de parecer jurídico individualizado que tenha por objeto a análise jurídica da celebração de Termo de Fomento ou Termo de Colaboração para realização de parcerias com OSC, quando os recursos a serem transferidos sejam decorrentes de emendas parlamentares impositivas, a teor do disposto no art. 2º, incisos VII e VIII, c/c os arts. 16 e 17, ambos da Lei 13.019/2014, com a redação dada pela Lei 13.204/2015.

Competirá a cada pasta interessada, nos processos individualizados, a teor da Portaria PGE n.º 2322/2025, de 24.07.2025, acostar aos autos este parecer referencial, bem como seus despachos de aprovação, sem necessidade de submissão à PGE/SE.

Os demais casos que não se enquadrem nos padrões de referência, além de qualquer dúvida jurídica específica relacionada ao tema, devem ser encaminhados previamente à consultoria jurídica, para análise do caso concreto.

Página 25 de 26

441.2025.SEAGRI.Termo Fomento.Colaboração.Emenda.Impositiva.Parecer Referencial

Rua Porto da Folha, n.º 1116, B. Cirurgia, Aracaju (SE) - CEP 49.055-540

Tel.: (79) 3198-0000 – vinicius.oliveira@pge.se.gov.br

www.pge.se.gov.br



**ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

Quanto ao caso em concreto destes autos, levando-se em conta as prescrições supra, opinamos pela viabilidade jurídica de se formalizar Termo de Colaboração para aperfeiçoamento da parceria, com fundamento no art. 2º, inciso VIII, art. 17 e art. 29, todos da Lei 13.019/2014, com a redação dada pela Lei 13.204/2015, e no Decreto Estadual n.º 30.874/17, excluídos os aspectos técnicos e o juízo de mérito do ajuste, desde que cumpridas as recomendações supra.

É o Parecer, à consideração superior.
Aracaju/SE, 15 de agosto de 2025.



Documento assinado digitalmente

VINICIUS THIAGO SOARES DE OLIVEIRA

Data: 15/08/2025 11:22:18-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Vinicius Thiago Soares de Oliveira
Procurador do Estado de Sergipe

Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço <http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: WWPY-S9VE-GMRG-FA9Q



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 01/09/2025 é(são) :

Legenda: ● Aprovada ● Indeterminada ● Pendente

● VINICIUS THIAGO SOARES DE OLIVEIRA 15/08/2025 11:22:18 (Certificado Digital)



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 1/1

DELIBERAÇÃO

Processo nº: **441/2025-TERMO DE COLABORAÇÃO-SEAGRI**

- ☐ APROVO
- ☐ APROVO COM RESSALVAS Despacho Motivado nº:
- ☐ REFORMO O PARECER Despacho Motivado nº:
- ☐ DESPACHO
- ☐ DILIGÊNCIA

DESPACHO DE APROVAÇÃO nº 5264/2025-CCAC-APROV

APROVO o Parecer nº 5365/2025-CCAC-PN, de ilustre lavra, por seus jurídicos fundamentos, dotando-o de efeitos referenciais, nos termos da Portaria PGE nº 2322/2025.

Ao Sr. Procurador-Geral, para deliberação superior, por força do § 4º do art. 2º, da Portaria PGE nº 2322/2025, enviando o r. parecer, em sendo aprovado, para análise e deliberação do C. Conselho Superior da Advocacia Pública CONSUP, tal como previsto na parte final do mesmo dispositivo normativo.

Aracaju, 15 de agosto de 2025

Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço <http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: HWYY-NDCP-6TXY-ISYT



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 01/09/2025 é(são) :

Legenda: ● Aprovada ● Indeterminada ● Pendente

- MARCELO AGUIAR PEREIRA ***69610*** COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE Procuradoria Geral do Estado 15/08/2025 14:03:21 (Docflow)

CERTIDÃO DE JULGAMENTO

Certifico que o tema objeto dos autos do processo de nº **441/2025-TERMO DE COLABORAÇÃO-SEAGRI** foi julgado na Ducentésima Quinquagésima Reunião Ordinária do Conselho Superior da Advocacia-Geral do Estado, realizada em 27 de agosto de 2025, sendo a síntese do julgamento: **"Por unanimidade (Cons. Cristiane Todeschini, Cons. Carlos Pinna Júnior, Cons. Vladimir Macedo, Cons. Gilvanete Losilla e Cons. Lícia Machado), nos termos do voto da Relatora, foi aprovado o Parecer nº 5365/2025-CCAC/PGE, conferida a qualidade de Parecer Referencial, nos termos da Portaria nº 2322/2025, do Gabinete do Procurador-Geral do Estado, acerca da celebração de Termo de Fomento ou de Colaboração com Organizações da Sociedade Civil, quando os recursos envolvidos decorrerem de emendas parlamentares impositivas, nos termos do art. 2º, incisos VII e VIII, c/c arts. 16 e 17 da Lei nº 13.019/2014, com a redação dada pela Lei nº 13.204/2015. Ainda à unanimidade (Cons. Cristiane Todeschini, Cons. Carlos Pinna Júnior, Cons. Vladimir Macedo, Cons. Gilvanete Losilla e Cons. Lícia Machado), foi deliberado que os casos que não se enquadrem nos padrões de referência, bem como aqueles que apresentem dúvidas jurídicas relevantes, ausência de previsão normativa ou qualquer questão não abrangida pelo entendimento consolidado, deverão ser encaminhados previamente à PGE para análise específica do caso concreto."**

Aracaju, 29 de agosto de 2025

Gilvanete Barbosa Losilla
Secretária do Conselho Superior

Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço <http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: C0D1-CEHA-1XAM-VTSO



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 01/09/2025 é(são) :

Legenda: ● Aprovada ● Indeterminada ● Pendente

- GILVANETE BARBOSA LOSILLA ***58790*** CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA GERAL DO ESTADO - PGE Procuradoria Geral do Estado 29/08/2025 12:17:44 (Docflow)