



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

PARECER JURÍDICO Nº 038/2024

Concedente: Município de Itabaiana através da Secretaria de Educação.

Conveniente: Organização da Sociedade Civil Verbo em Ação

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Procuradoria Geral do Município, da análise da minuta do Termo de Convênio a ser celebrado entre o **Município de Itabaiana através da Secretaria de Educação** e a entidade Organização da Sociedade Civil Verbo em Ação, cujo objeto é a concessão de subvenção que será concedida conforme Lei municipal nº 2.702 de 19 de dezembro de 2023, **conforme manutenção material e financeira, mais especificamente no desenvolvimento social da população por ela assistida**, ambos demonstrado no Cronograma de Execução e Plano de Aplicação. O município repassará a importância total de R\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais), conforme demonstrando no Anexo I – Cronograma de Execução e Plano de Aplicação, consoante Plano de Trabalho aprovado.

Eis, em breve síntese, o relatório. Adiante segue parecer.

Ab initio, cumpre registrar que esse parecer jurídico possui caráter meramente opinativo, não vinculando a comissão de licitação ou o administrador na prática de atos ou no desfecho de processos administrativos.

É certo, que as normativas afirmam que alguns atos/processos administrativos devam ser precedidos de parecer jurídico para sua prática, sendo este apenas o requisito que o antecederá, obrigando o administrador a solicitá-lo, o que chamamos de parecer obrigatório.

Justen Filho, Marçal

Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021/ Marçal Justen Filho. –São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. (Páginas 1.760 e 1.761).

Torres, Ronny Charles Lopes de.

Leis de licitações públicas comentadas/Ronny Charles Lopes de Torres. – 12. Ed. Ver., ampl. E atual – São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021. (Página 834)



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

Todavia, a obrigatoriedade da emissão do parecer jurídico não vincula o administrador à fundamentação ou conclusão sugerida pelo parecerista, forçando-o apenas a solicitá-lo da assessoria jurídica por força de lei, podendo ele, inclusive, agir de forma contrária ao sugerido por seu prolator.

Hely Lopes Meirelles leciona o seguinte sobre os pareceres:

"(...) Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (MEIRELLES, 2010, p. 197)".

Atente-se ao teor da Súmula nº 05/2012/CAOP do Conselho Federal da OAB, que possui a seguinte redação:

"ADVOGADO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO. PODER PÚBLICO. Não poderá ser responsabilizado, civil ou criminalmente, o advogado que, no regular exercício do seu mister, emite parecer técnico opinando sobre dispensa ou inexigibilidade de licitação para contratação pelo Poder Público, porquanto inviolável nos seus atos e manifestações no exercício profissional, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB)."

Justen Filho, Marçal

Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021/ Marçal Justen Filho. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. (Páginas 1.760 e 1.761).

Torres, Ronny Charles Lopes de.

Leis de licitações públicas comentadas/Ronny Charles Lopes de Torres. – 12. Ed. Ver., ampl. E atual – São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021. (Página 834)



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

Sendo assim, reforço que o presente Parecer Jurídico possui caráter meramente opinativo, não vinculando a decisão do Administrador.

Convênios administrativos são ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre estas e entidades particulares, com vistas a alcançar determinado objetivo de interesse público.

Os recursos financeiros a disposição do convênio serve apenas para cobrir os custos daquela operação que tem o objetivo de alcançar determinada finalidade de interesse público. No convênio as partes não estão organizadas em polos, mas sim de forma a objetivar a consecução de uma finalidade comum.

Inicialmente convém ressaltar que esta análise se prende aos aspectos eminentemente jurídicos, visto ser este o tema sobre o qual o subscritor detém competência para opinar.

É o acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros dos Orçamentos visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, e tenha como partícipes, de um lado, órgão da administração pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e, de outro, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos.

Tais acordos preveem obrigações para ambos os lados. Da parte concedente, a obrigação de repassar o recurso público e, da parte conveniente, a obrigação de aplicar os recursos conforme acordado, a fim de realizar o

Justen Filho, Marçal

Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021/ Marçal Justen Filho. –São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. (Páginas 1.760 e 1.761).

Torres, Ronny Charles Lopes de.

Leis de licitações públicas comentadas/Ronny Charles Lopes de Torres. – 12. Ed. Ver., ampl. E atual – são Paulo:Ed.Juspodivm, 2021. (Página 834)



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

objeto do convênio. As duas partes, é claro, têm ainda a obrigação de prestar contas e dar transparência.

Aproveitando as lições de Hely (2008, p. 412), para ele “os convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes”.

Marçal Justen Filho (2021, p. 674) leciona:

“Cabe destacar que uma das características essenciais do contrato administrativo reside na apropriação patrimonial pelas partes dos benefícios produzidos pela prestação executada pela outra parte. O contrato administrativo é um instrumento econômico para ampliação do patrimônio de cada parte. A avença é orientada à obtenção de um benefício econômico para ao menos uma das partes.”

(...)

“O convênio acarreta a conjugação de esforços e recursos das partes, que se destinam a permitir o atingimento dos resultados de interesse comum.

Isso significa uma vedação a que esse conjunto de bens seja total ou parcialmente apropriado por qualquer das partes.

Em princípio, a incorporação de qualquer parcela dos bens ao patrimônio de alguma das partes



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

integrantes do convenio configura sua
desnaturaçãõ."

Que há contratos administrativos em sentido amplo, de que participa a Administração Pública e cujo objeto consiste numa prestação de dar, fazer ou não fazer. É um gênero que comporta várias espécies, que são os acordos de vontade da Administração Pública, os contratos administrativos em sentido restrito e os contratos de direito privado praticados pela Administração.

Também, aduno à baila o escólio do Administrativista Charles, Ronny Lopes de Torres (2021, p.834), que, ao coadunar com o alvitre expendido alhures, sedimenta tal temática, a saber:

"(...)

Nesses casos, para evitar-se a imprecisão técnica de adotar a nomenclatura indicada no Decreto para instrumentos convenientes de outra formatação, tem-se utilizado, por exemplo, a nomenclatura "acorde cooperação", embora os respectivos instrumentos sejam por muitos ainda genericamente denominados de convênio.

Nada obstante, o fato é que a nomenclatura dada ao instrumento não prejudica a natureza jurídica da relação convencional, esta sim, fundamental para identificar-se o regramento jurídico a ser adotado.

(...)"

Nessa acepção, aduno a presente avença os ditames mormente ao douto Tribunal de Contas da união, pois ao coadunar

Justen Filho, Marçal

Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021/ Marçal Justen Filho. --São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. (Páginas 1 760 e 1.761).

Torres, Ronny Charles Lopes de.

Leis de licitações públicas comentadas/Ronny Charles Lopes de Torres. -- 12. Ed. Ver., ampl. E atual -- são Paulo:Ed.Juspodivm, 2021. (Página 834)



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

tais preceitos para com o caso em comento, vê-se a higidez do presente procedimento, *ab litteris*:

“A forma de convênio é visivelmente imprópria para abrigar o relacionamento que prevaleceu entre as partes, que objetivou, basicamente, o desenvolvimento de sistema informatizado para gestão e acompanhamento do Plano Nacional de Turismo.

(...)

como regra geral, o instrumento do convênio é aplicável nos casos de apoio que a administração deseja prestar a ações desenvolvidas pelos convenientes no seio da própria sociedade, pela sua relevância e utilidade.” (Acórdão 3.074/2010, Plenário, rel. min. Augusto Nardes).

Nesse diapasão, tal inteligência se coaduna com o obtempero pelo excelso superior tribunal de justiça – STJ, a saber:

“2. Os convênios administrativos são ajustes firmados entre pessoas administrativas, ou entre essas e particulares, cujo objeto é obtenção de determinados interesses em comum. Diferem dos contratos administrativos, basicamente, pela ausência de interesses contrapostos, já que o elemento principal da União entre os convenientes é a cooperação e não o lucro geralmente visado nos contratos.

3. O vínculo existente nos convênios não possui a mesma rigidez inerente às relações contratuais, daí porque o art.116, caput, da Lei 8.666/1993



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

estabelece que suas normas se aplicam aos convênios apenas "no que couber" (RMS 30.634/SP, 2ª T., rel. Min. Castro Meira, j. em 15.06.2010, DJe de 28.06.2010)."

Acerca do convênio, assim prescreve a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (14.133/21):

Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

(...)

2º Quando verificada qualquer das hipóteses da alínea d do inciso II do caput do art. 124 desta Lei, o valor global inicialmente pactuado demonstrar-se insuficiente para a execução do objeto, poderão ser: (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

I - utilizados saldos de recursos ou rendimentos de aplicação financeira; (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

II - aportados novos recursos pelo concedente; (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

III - reduzidas as metas e as etapas, desde que isso não comprometa a fruição ou a funcionalidade do objeto pactuado. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 3º São permitidos ajustes nos instrumentos celebrados com recursos de transferências voluntárias, para promover alterações em seu objeto, desde que: (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

Justen Filho, Marçal

Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021/ Marçal Justen Filho. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. (Páginas 1.760 e 1.761).

Torres, Ronny Charles Lopes de

Leis de licitações públicas comentadas/Ronny Charles Lopes de Torres. – 12. Ed. Ver., ampli. E atual – São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021. (Página 834)



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

- I - isso não importe transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro; (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)
- II - seja apresentada justificativa objetiva pelo conveniente; e (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)
- III - quando se tratar de obra, seja mantido o que foi pactuado quanto a suas características. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

O disposto no art. 184, *caput* e §§ 2º e 3º foi observado quando da assinatura do convênio, devendo as demais ordens contidas nos demais dispositivos serem rigorosamente analisados quando da prestação de contas sobre a correta aplicação do auxílio financeiro fornecido pela concedente ao conveniente, tudo de acordo com o Plano de Trabalho apresentado de início.

Nesse sentido, deduz-se que o objeto conveniado, bem como sua contrapartida, enquadra-se corretamente nas disposições atinentes a um convênio, conforme exsurge dos ensinamentos do, já citado, Administrativista Charles, Ronny Lopes de Torres (2014, p. 839) *in verbis*:

“

(...)

o desrespeito a essas considerações descaracteriza o princípio da subsidiariedade de alguns grupos sociais ou servindo ao propósito de manter a sociedade civil sob a dependência constante do Poder Público, tolhendo seu desenvolvimento

Justen Filho, Marçal
Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021/ Marçal Justen Filho. –São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. (Páginas 1.760 e 1.761).
Torres, Ronny Charles Lopes de.
Leis de licitações públicas comentadas/Ronny Charles Lopes de Torres. – 12. Ed. Ver., ampl. E atual – são Paulo:Ed.Juspodivm, 2021. (Página 834)



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

espontâneo. A atividade de fomento legítima pressupõe uma disciplina precisa dos critérios de escolha dos possíveis beneficiários, tendo como base o interesse público perseguido com a ajuda econômica. (...)”

Ainda, *pari passu*, cabe ressaltar a importância do disposto no inciso I do § 1ª do art. 19, do Decreto Federal nº 11.531, de 16 de maio de 2023, aplicável *mutatis mutandis*, que afirma que, quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias da resolução do objeto, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

Por fim, informo que a veracidade das informações e documentações ora apresentadas são de inteira responsabilidade dos contraentes, aos quais advirto acerca da possibilidade de aplicação de sanções políticas, administrativas, civis e penais para os casos de malversação da verba pública, decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa, consoante preconizado pela Lei nº 8.429/92 - após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, complementada na Lei nº 10/028/2000, que criou novos tipos penais (crimes contra as finanças públicas) - com a finalidade de tornar mais efetivos os principais constitucionais da Administração Pública, contidas no art. 37 da Constituição Federal.

Justen Filho, Marçal

Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021/ Marçal Justen Filho. –São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. (Páginas 1.760 e 1.761).

Torres, Ronny Charles Lopes de.

Leis de licitações públicas comentadas/Ronny Charles Lopes de Torres. – 12. Ed. Ver., ampl. E atual – são Paulo:Ed.Juspodivm, 2021. (Página 834)



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

Por todo o exposto é que opina esta Assessoria Jurídica, caso observadas as exigências acima apresentadas, pela realização do Convênio.

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Itabaiana/SE, 26 de janeiro de 2024.

Rubens Danilo Soares da Cunha
Procurador do Município

Justen Filho, Marçal

Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021/ Marçal Justen Filho. --São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. (Páginas 1.760 e 1.761).

Torres, Ronny Charles Lopes de.

Leis de licitações públicas comentadas/Ronny Charles Lopes de Torres. – 12. Ed. Ver., ampl. E atual – são Paulo:Ed.Juspodivm, 2021. (Página 834)