



## PARECER JURÍDICO Nº 81 /2023

Concedente: Município de Itabaiana através da Secretaria de Administração e da Gestão Administrativa e das Pessoas.  
Conveniente: Instituto Fabinho do Abrigo – IFA.

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 Administração e da Gestão Administrativa e das Pessoas** e o Instituto Fabinho do Abrigo – IFA, cujo objeto é a concessão de subvenção que será concedida ao Instituto Fabinho do Abrigo, conforme Lei municipal nº 2.581 de 20 de dezembro de 2022, a qual consistirá na manutenção material e financeira, mais especificamente no Desenvolvimento Social da população por ela assistida. O município repassará a importância total de R\$ 66.000,00 (sessenta e seis 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.

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



ESTADO DE SERGIPE  
Prefeitura Municipal de Itabaiana  
Procuradoria Geral do Município

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)."

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.

No caso em comento, o objetivo comum a ser alcançado é prover amparo a pessoas em situação de vulnerabilidade social, pois além de ser medida humanitária, é um dever estatuído por lei, conforme exsurge dos Art. 203 e 204 de nossa carta magna, ei-los:

"Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.



ESTADO DE SERGIPE  
Prefeitura Municipal de Itabaiana  
Procuradoria Geral do Município

VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.”

“Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.”

Nessa acepção, convém expender que o fomento as redes dos serviços socioassistenciais configura-se como promoção social, ante ao fato de que esse funciona como mecanismo social para, principalmente, a população de vulnerabilidade social, onde vê nesta atividade a maneira de ser assistida e, por decorrência, ter sua subsistência assistida, o presente ente federativo deve locupletar as carências que premiam tais práticas, vide que tal exegese é mormente a Lei Complementar Municipal nº 09/2009, de 25 de novembro de 2009, *in verbis*:

“Art. 73 São atribuições da Secretaria do Desenvolvimento Social:

(...)

VIII – celebrar convênios e contratos de parceria e cooperação técnica e financeira com órgãos públicos, entidades privadas e organizações não-governamentais, visando à execução, em rede, dos serviços socioassistenciais;

(...)” (grifo nosso)

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.



Folhanº 011  
W

ESTADO DE SERGIPE  
Prefeitura Municipal de Itabaiana  
Procuradoria Geral do Município

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 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 (2009, p. 674) leciona 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 (2017, p.780), que, ao coadunar com o alvitre expendido alhures, sedimenta tal temática, a saber:

“O convênio é um acordo ajustado entre pessoas administrativas entre si, ou entre elas e particulares, despidos de interesse lucrativo ou pretensão de vantagem econômica, objetivando a realização de um fim de interesse público. Diferentemente dos contratos, onde as partes possuem propósitos econômicos e lucrativos contrapostos, nos convênios o fundamental é a cooperação, a ação conjunta ou comum para o atendimento de um interesse público.”

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



Folha nº 92  
W

ESTADO DE SERGIPE  
Prefeitura Municipal de Itabaiana  
Procuradoria Geral do Município

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).

Acerca do convênio, assim prescreve a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (8.666/93):

*Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.*

*§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:*

*I - identificação do objeto a ser executado;*

*II - metas a serem atingidas;*

*III - etapas ou fases de execução;*

*IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;*

*V - cronograma de desembolso;*

*VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;*

*VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.*

*§ 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembleia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.*

*§ 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:*



ESTADO DE SERGIPE  
Prefeitura Municipal de Itabaiana  
Procuradoria Geral do Município

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

§ 4º Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês.

§ 5º As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.

§ 6º 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 do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

O disposto no art. 116, caput e §§ 1º e 2º 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



ESTADO DE SERGIPE  
Prefeitura Municipal de Itabaiana  
Procuradoria Geral do Município

fornecido pela concedente ao convenente, 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. 782) *in verbis*: "restando o convênio como aquele acordo, para a realização de objetivos comuns, em regime de cooperação, que discipline transferência de recursos financeiros."

Ademais, cabe destacar que os convênios celebrados entre as partes em anos anteriores foram devidamente cumpridos e com a efetiva prestação de contas aprovadas pelo órgão responsável, consoante comprovada através da ata pública, possibilitando também a nova convenção, à medida que não existem impedimentos legais ou jurídicos em relação àqueles convênios.

Ainda, *pari passu*, cabe ressaltar a importância do disposto no § 6º do art. 116, 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.



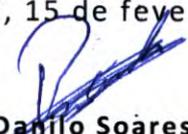
ESTADO DE SERGIPE  
Prefeitura Municipal de Itabaiana  
Procuradoria Geral do Município

rolhanº 95  
W

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, 15 de fevereiro de 2023.

  
**Rubens Danilo Soares da Cunha**  
Procurador do Município