



PARECER JURÍDICO Nº 68 /2025

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Procuradoria Geral do Município, da análise da minuta do Termo de Colaboração a serem celebrados entre o Fundo Municipal de Assistência Social e a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Itabaiana- APAE, cujo objeto é a estruturação da rede de serviços do Sistema Único de Assistência Social, visando a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que envolve a transferência de recursos financeiros à Organização da Sociedade Civil (OSC), conforme especificações estabelecidas no plano de trabalho, referente ao repasse de recurso através de emenda parlamentar de nº 202543440008.

Ressalte-se que a APAE exerce atividades inerentes à área da educação e saúde física e psicológica de portadores de deficiência, propiciando apoio aos alunos e seus familiares e fortalecendo o vínculo com toda a comunidade, conforme Plano de Trabalho apresentado.

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

Ab initio, cumpre registrar que este 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 eficácia, sendo este apenas o requisito que o antecederá, obrigando o administrador a solicitá-lo, o que se denomina de parecer obrigatório.

Todavia, a obrigatoriedade da emissão do parecer jurídico não vincula o administrador à fundamentação ou à 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 exerce meramente caráter opinativo, não vinculando a Administração ou os pareceristas à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Portanto, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas sim o ato que o aprova, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

000104

punitiva.”

(MEIRELLES, 2010, p. 197).

Ressalte-se, ainda, o teor da Súmula nº 05/2012/CAOP do Conselho Federal da OAB:

“ADVOGADO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO. PODER PÚBLICO. Não pode ser responsabilizado, civil ou criminalmente, o advogado que, no regular exercício de sua atividade profissional, emite parecer técnico opinando sobre dispensa ou inexigibilidade de licitação para contratação pelo Poder Público, porquanto não cabe aos mesmos as 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.

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.

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.

De pronto, cabe destacar o que assevera o Decreto Federal 11.531/2023 que dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão.

Esta norma jurídica considera convênio como instrumento que, na ausência de legislação específica, dispõe sobre a transferência de recursos financeiros provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração.

Outrossim, faz-se mister analisar também a portaria interministerial 33/2023 que trata de normas complementares ao referido Decreto Federal e que expressamente determina que não se aplica aos termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

000105

celebrados com organizações da sociedade civil, devendo ser observada a Lei nº 13.019, de 11 de julho de 2014, e o Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016.

Nesse sentido, convém destacar que o Termo de Colaboração é estritamente limitado pela Lei nº 13.019/14 ao afirmar que diz respeito ao instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com as OSC para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros.

Acerca do Termo de Colaboração, assim prescreve o inciso II do art. 2º, do Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, que diz:

Art. 2º As parcerias entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil terão por objeto a execução de atividade ou projeto e deverão ser formalizadas por meio de:

II. acordo de cooperação, quando não envolver transferência de recurso financeiro.

Contudo, pela documentação apresentada ao requerimento do Parecer, não existe documentação comprobatória de que a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Itabaiana – APAE esteja qualificada como Organização da Sociedade Civil (OSC), mas apenas, e não menos importante, como associação sem fins lucrativos, atuando como entidade filantrópica, o que foi diretamente confirmado pela presidente através de contato telefônico.

Como se percebe, diante da inexistência de qualificação da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Itabaiana – APAE como Organização da Sociedade Civil (OSC), existe impedimento legal de realização de Termo de Colaboração, ainda que seja referente à transferência de valores decorrente de Emenda Parlamentar Federal.

Nesse sentido, Decreto Federal 11.531/2023 e a Portaria Interministerial 33/2023 complementam o ordenamento jurídico para possibilitar a perfeita realização da transferência de recursos financeiros visando à execução de finalidade de interesse público e recíproco através de emenda parlamentar nº 202543440008 com a formalização do convênio.

Em que pesem entendimentos contrários, é possível aferir através da análise do ordenamento jurídico acima destacado que a celebração do



ESTADO DE SERGIPE
Prefeitura Municipal de Itabaiana
Procuradoria Geral do Município

000106

Convênio é a medida adequada para a realização do objetivo decorrente da transferência de recursos financeiros através de Emenda Parlamentar e, como tal, seguindo o mesmo sistema normativo, as transferências financeiras para órgãos públicos e entidades públicas e privadas decorrentes da celebração de convênios e de contratos de repasse serão feitas exclusivamente por intermédio de instituições financeiras oficiais.

Da mesma forma, cumprindo determinação normativa, os atos relativos à execução física, acompanhamento e fiscalização dos convênios ou de contratos de repasse serão registrados no Transferegov.br pelos convenientes, pelas concedentes, pela mandatária da União e pelos prestadores de que trata o inciso II do § 1º do art. 3º e, quando couber, pelas demais esferas de governo e seus objetos.

Pelos motivos acima expostos, entendo não ser o caso de realização do Termo de Colaboração, mas sim de Convênio, especialmente porque a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Itabaiana – APAE não está qualificada como Organização da Sociedade Civil (OSC) e, em razão disso, a utilização da plataforma do Transferegov.br é medida que se impõe com a implementação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv), que é o sistema aberto à consulta pública, disponível na internet, e que tem por objetivo permitir a realização dos atos e procedimentos relativos a formalização, execução, acompanhamento da prestação de contas e informações acerca da tomada de contas especial dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados.

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/SF, 09 de dezembro de 2025


RUBENS DANILO SOARES DA CUNHA
Assessoria Jurídica - Procuradoria Geral do Município



RUBENS DANILO SOARES DA CUNHA
Procurador Municipal