



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

PARECER n. 00026/2018/DECOR/CGU/AGU

NUP: 00400.000494/2018-57

INTERESSADOS: CAMARA DOS DEPUTADOS E OUTROS

ASSUNTOS: ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS

EMENTA: ADMINISTRATIVO. MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL/MROSC. CHAMAMENTO PÚBLICO. EMENDA PARLAMENTAR.

I) Em regra, a celebração de termos de fomento e de termos de colaboração, regidos pela Lei nº 13.019, de 2014, devem ser precedidos de chamamento público, ressalvadas as hipóteses legais de dispensa e inexigibilidade, bem como os casos em que a parceria será executada com recurso decorrente de emenda parlamentar à lei orçamentária anual.

II) Não é obrigatória a realização de chamamento público caso a emenda parlamentar à lei orçamentária de 2018 não identifique nominalmente a organização da sociedade civil beneficiária dos recursos, com respaldo no art. 64 da Lei nº 13.473, de 2018; no art. 29 da Lei nº 13.019, de 2014, com a redação conferida pela Lei nº 13.204, de 2015; bem como com arrimo no art. 8º, § 3º, do Decreto nº 8.726, de 2016. III) A não obrigatoriedade de realização de chamamento público, de que trata o art. 29 da lei nº 13.019, de 2014, combinado com art. 64 da LDO 2018, em nada compromete a aplicação dos demais dispositivos que regulam os termos de colaboração e os termos de fomento, na esteira do § 4º, do art. 32 do MROSC, inclusive no que toca às condições para celebração, execução e fiscalização da parceria, de maneira que os óbices técnicos porventura identificados para formalização da avença, *verbi gratia*, continuarão oponíveis pela Administração Pública, na esteira, inclusive, do que dispõe o § 12 do art. 166 da Constituição Federal.

1. Por meio do Ofício nº 437/18/GP, o Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados noticia a existência de divergência de ordem jurídica acerca da obrigatoriedade de realização de chamamento público para execução de emendas parlamentares que não identifiquem nominalmente a entidade beneficiária, no âmbito do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil/MROSC, de que trata a Lei nº 13.019, de 2014.

2. Registra o referenciado expediente que o Ministério do Esporte e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com esteio nas razões jurídicas postas na Nota nº 79/2017/CONJUR-ME/CGU/AGU (seq. 2, NOTAT1) e no Parecer nº 387/2017/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (seq. 2 PARTECNICO1), respectivamente, concluíram que apenas a expressa identificação da entidade beneficiária na emenda parlamentar dispensaria a realização do chamamento público. Sobre a matéria, contudo, é encaminhada cópia de estudo elaborado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Estudo Técnico nº 4/2018, seq. 2, ANEX4), segundo o qual não há norma que “determine claramente a necessidade de identificação expressa na emenda parlamentar para que ocorra a dispensa de chamamento público”.

3. Instada a se manifestar por este Departamento por meio da Nota nº 57/2018/DECOR/CGU/AGU (seq. 6), a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão exarou o Parecer nº

Por sua vez, ao tratar da matéria na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício de 2018, Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017, no Capítulo IV, Seção X, disciplinou-se nos art. 58 e 59 a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira, reconheceu-se no art. 60 a desobrigação de transferência de recursos em caso de impedimento de ordem técnica e no art. 64 dispôs que **o Poder Executivo irá estabelecer prazo para os autores das emendas individuais e coletivas indicarem os beneficiários específicos** e informarem a ordem de prioridade de contemplação, **o que denota a possibilidade de que os autores das emendas poderão indicar os beneficiários em dois momentos, antes e depois da publicação da Lei Orçamentária Anual**, isto é, já na elaboração da Lei Orçamentária Anual, ou em momento posterior em prazo estabelecido pelo Poder Executivo. Esse mesmo artigo, no §1º ainda previu a possibilidade de remanejamento de dotações entre programações decorrentes de emendas do mesmo autor, veja:

(...)

Feitos os esclarecimentos sobre a disciplina jurídica das emendas parlamentares impositivas para o exercício de 2018, conclui-se que elas podem ser executadas por meio de transferências aos entes da federação ou em favor de entidades privadas nominalmente indicadas na Lei Orçamentária Anual ou ainda via ação orçamentária, para indicação da beneficiária em momento posterior, conforme autoriza o art. 64 da LDO (Lei nº 13.473, de 2017), desde que operacionalizado dentro do SIOF e observado o lapso temporal e a disciplina constante na Portaria Interministerial nº 10, de 2018.

(...)

Assim, percebe-se que o propósito do legislador foi inserir a hipótese de chamamento dispensado para a realização das parcerias que menciona, quando custeadas com recursos financeiros derivados de emendas parlamentares individuais ao orçamento geral da União, tanto na situação em que desde logo se indica a instituição beneficiária, quanto na situação em que inicialmente se indica a ação orçamentária e em momento posterior se indica a beneficiária, o que por certo, devem ser observadas as disposições constantes dos arts. 58 a 64 da Lei de Diretrizes Orçamentárias e regramentos correspondentes às emendas parlamentares. Registre-se que é indispensável a interpretação conjunta de ambas as leis, porquanto uma complementa a outra e são partes do mesmo ordenamento jurídico, bem como pelo fato de que a interpretação isolada do art. 29 da Lei nº 13.019, de 2014, poderia levar a uma situação de inexistência de parâmetros e limites para a indicação da beneficiária.

(...)

Dessa forma, fazendo a interpretação conjunta do regramento das emendas impositivas ao orçamento contempladas pela Emenda Constitucional, da disposição da LDO e da regulamentação superveniente, com a nova disposição contemplada pelos arts. 24, 29 e 30 da Lei nº 13.019, de 2014, ressalvado o posicionamento pessoal do subscritor deste parecer quanto a compatibilidade do novo art. 29 da Lei nº 13.019, de 2014, com os princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal, notadamente os da impessoalidade e da moralidade, a nosso ver, hoje estão vigentes três hipóteses para a realização do chamamento público visando a celebração das parcerias de que trata a Lei nº 13.019, de 2014, qual seja: situação de chamamento obrigatório, situação de chamamento dispensável e situação de chamamento dispensado observada a regra da LDO e normatização complementar, da seguinte forma:

I) Regra geral é a obrigatoriedade de realização do chamamento público para seleção da beneficiária, salvo previsão em Lei específica da hipótese de dispensa (art. 24 c/c art 29 parte final):

- a) quando a origem dos recursos financeiros é de programação normal prevista no orçamento geral da União;
- b) quando se tratar de objeto de parceria que diz respeito a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de cooperação com recurso patrimonial;

II) É dispensável o chamamento nos casos de:

- a) urgência prevista no inciso I do art. 30;
- b) guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social, prevista no inciso II do art. 30;
- c) para a realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança, prevista no inciso III do art. 30; e

d) para atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da política;

III - É **dispensado** o chamamento quando se tratar de recursos que derivam de emendas parlamentares individuais para a celebração de termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação, quando:

a) houver a expressa identificação da beneficiária em Lei;

b) existir a indicação da ação orçamentária oriunda da emenda parlamentar e houver a tempestiva indicação da beneficiária pelo autor da emenda, nos termos do art. 64 da Lei nº 13.473, de 2017, observados os demais requisitos, prazos e parâmetros constantes das Leis e regulamentação infralegal correspondente (Portaria Interministerial nº 10, de 2018).

4. É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

5. **Preliminarmente, destaca-se que a existência de controvérsia entre órgãos jurídicos aptos ensejar a manifestação deste Departamento de Coordenação e Orientação, lastreia-se na interpretação adequada ao disposto do art. 29 da Lei nº 13.019, de 2014, notadamente, sobre a obrigatoriedade de realização de chamamento público para execução de emendas parlamentares que não identifiquem nominalmente a entidade beneficiária, no âmbito do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil/MROSC, de que trata a Lei nº 13.019, de 2014.**

6. Ainda sob o prisma da competência deste Departamento, tem-se que o entendimento decorre das atribuições específicas da Consultoria-Geral da União e do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos, constantes do Decreto nº 7.392/2010, que devem respeitar as demais competências (v.g. a do Advogado-Geral da União, da Consultoria-Geral e demais Consultorias Jurídicas) tracejadas na Lei Complementar 73/03 - que se sobrepõe a quaisquer atos infralegais, inclusive regimentais:

Art. 12. À Consultoria-Geral da União compete:

I - colaborar com o Advogado-Geral da União em seu assessoramento jurídico ao Presidente da República;

II - subsidiar as informações a serem prestadas pelo Presidente da República ao Supremo Tribunal Federal;

III - atuar na representação extrajudicial da União, suas autarquias e fundações, nos termos do regimento interno;

IV - assistir o Advogado-Geral da União no controle interno da legalidade dos atos da administração pública federal;

V - produzir manifestações jurídicas e submeter ao Advogado-Geral da União proposta de **solução de controvérsias entre os órgãos consultivos que lhe são subordinados e os órgãos consultivos integrantes da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria-Geral Federal e da Procuradoria-Geral do Banco Central;**

VI - promover, por meio de **conciliação, mediação e outras técnicas de autocomposição, a solução dos conflitos, judicializados ou não, de interesse da Administração Federal; e**

VII - assistir o Advogado-Geral da União no exame de anteprojetos de lei e de projetos de medidas provisórias, de decretos e demais atos normativos e na análise dos atos encaminhados à sanção do Presidente da República, submetidos à Advocacia-Geral da União.

(...)

Art. 14. Ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos compete:

I - orientar e coordenar os trabalhos das Consultorias Jurídicas ou órgãos equivalentes, especialmente no que se refere à:

a) uniformização da jurisprudência administrativa;

b) correta aplicação das leis e observância dos pareceres, notas e demais orientações da Advocacia-Geral da União; e

c) prevenção de litígios de natureza jurídica.

II - solicitar, quando necessário, das Consultorias Jurídicas ou órgãos equivalentes, subsídios para análise de processos;

III - **identificar e propor soluções para as questões jurídicas relevantes existentes nos diversos órgãos** da administração pública federal;

IV - **propor a edição de orientações normativas destinadas a uniformizar** a atuação dos órgãos consultivos;

V - **articular-se com os órgãos de representação judicial** da União para a **uniformização e consolidação das teses** adotadas nas atividades consultiva e contenciosa; e

VI - **orientar as Consultorias Jurídicas ou órgãos equivalentes a atuar de forma integrada com os órgãos de representação judicial** da União, buscando atender os interesses comuns das áreas consultiva e contenciosa.

7. Por conseguinte, as supramencionadas próprias normas colacionadas, atributivas de competências, especialmente as deste Departamento, devem ser interpretadas *cum grano salis*, ou seja, de forma sistemática com todas as outras que regem este elemento, sob pena de ser transformado em órgão de revisão/consulta de atos administrativos (e atos da Administração) que, em regra, devem ser praticados por aqueles expressamente previstos no ordenamento jurídico.

8. Neste cariz, as questões que transcendem o objeto específico da controvérsia aqui já mencionada não serão objeto de análise, sem prejuízo, de que sejam eventualmente suscitadas divergências *a posteriori* pelos órgãos competentes.

9. Superada a preliminar quanto ao conhecimento do feito, passa-se à análise meritória.

10. Cumpre, inicialmente, delimitar que a Constituição Federal de 1988, com a redação conferida pela Emenda Constitucional n 86, de 2015, determina que é obrigatória, salvo impedimentos de ordem técnica, a execução das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária até o limite de um inteiro e dois décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, observados critérios equitativos de execução:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

...

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o **caput** do art. 169.

11. Acerca dos óbices técnicos que podem representar obstáculo à obrigatória execução orçamentária da emenda parlamentar, é disposto pela Constituição Federal que lei complementar, dentre outros assuntos, disporá sobre os procedimentos que devem ser adotados para a execução orçamentária das emendas, prevendo o texto constitucional prazos que devem ser observados no curso do exercício financeiro para fins de saneamento dos apontamentos, sendo que, apenas após ultrapassados os prazos delimitados sem a resolução da pendência, a emenda perderá o caráter obrigatório da execução orçamentária:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

...

§ 9º Cabe à lei complementar:

...

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166.

...

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

I - até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III - até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

IV - se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.

§ 15. Após o prazo previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias previstas no § 11 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 14.

12. Sobre o § 9º do art. 165, da Constituição Federal, notadamente acerca de sua aplicabilidade diante da ausência da lei complementar de que trata o seu inciso III acima reproduzido, esta Advocacia-Geral da União, por meio do Parecer nº 16/2016/DECOR/CGU/AGU, consolidou o entendimento no sentido de que não se trata de norma constitucional de eficácia limitada, ou seja, sua aplicação independente da edição da lei complementar, sendo consignado na manifestação que: **“a sistemática do ‘orçamento impositivo’, trazida pela Emenda Constitucional nº 86/2015, não se apresenta como ‘norma de eficácia limitada’, já que, embora se observe que os mencionados aspectos, previstos no inciso III do § 9º do art. 165 da CF, possam ser esmiuçados pela respectiva lei complementar, os seus pontos nucleares foram, suficientemente, objeto de disciplinamento pela própria Emenda Constitucional nº 86/2015, conforme se verifica nos §§ 14 e 15 (procedimentos a serem adotados em caso de impedimentos técnicos), no § 16 (cumprimento de restos a pagar), no § 17 (limitação das programações de caráter obrigatório) e no § 18 (critérios para a execução equitativa), todos do art. 166 da CF”**.

13. Esta Advocacia-Geral da União já consolidou, por conseguinte, que **“a sistemática do ‘orçamento impositivo’, trazida pela Emenda Constitucional nº 86/2015, incluindo o § 13 do art. 166 da CF, tem aptidão para produzir os respectivos efeitos, independentemente da edição da lei complementar, a que se refere o inciso III do § 9º do art. 165 da CF”**, como se observa, inclusive, de trecho da ementa do referenciado Parecer nº 16/2016/DECOR/CGU/AGU:

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 86/2015. § 13 DO ART. 166 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS PARA OUTROS ENTES FEDERATIVOS. EMENDA PARLAMENTAR INDIVIDUAL IMPOSITIVA. (DES)NECESSIDADE DE ADIMPLÊNCIA DO ENTE DESTINATÁRIO.

...

II - A sistemática do "orçamento impositivo", trazida pela Emenda Constitucional nº 86/2015, tem aptidão para produzir os respectivos efeitos, independentemente da edição da lei complementar, a que se refere o inciso III do § 9º do art. 165 da CF, de modo que, aliado ao entendimento externado no item I acima, o § 13 do art. 166 da CF se aplica a partir do exercício financeiro de 2016, ocasião em que a realização de transferências, da União a outros entes federativos, de

recursos advindos de emendas parlamentares individuais impositivas passou a independer da adimplência do ente destinatário;

14. Delimitadas estas premissas de patamar constitucional afetas às emendas parlamentares individuais e sua obrigatória execução orçamentária até o limite fixado na Carta, cumpre, para escoreita compreensão e delimitação da divergência em mesa, tratar das disposições que regem o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil/MROSC, na esteira da Lei nº 13.019, de 2014, alterada pela Lei nº 13.204, de 2015, que, dentre outras providências, “estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação”.

15. Na forma da Lei nº 13.019, de 2014 (art. 2º, inciso I, alínea “a”), a organização da sociedade civil é “entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva”.

16. Por meio da sistemática de parceria regulada pela referenciada lei, é possível a celebração de termos de colaboração, termos de fomento, e acordos de cooperação entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, os quais se distinguem ante a presença ou não de repasse de recursos, e conforme a iniciativa da proposição do projeto de interesse recíproco.

17. Previamente à celebração dos termos de colaboração e termos de fomento é, via de regra, obrigatória a realização de chamamento público, ressalvadas as hipóteses de exceção expressamente previstas em lei, constituindo-se como procedimento seletivo público, com critérios objetivos predeterminados, e que se destina a propiciar a formalização da parceria com a entidade que atenda a execução do objeto perseguido de maneira mais eficaz.

18. Em sua literalidade, a Lei nº 13.019, de 2014, conceitua chamamento público como procedimento “destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

I - organização da sociedade civil: [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

b) as sociedades cooperativas previstas na [Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999](#); as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

(...)

III - parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

(...)

VII - termo de colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

VIII - termo de fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

VIII-A - acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros; [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

(...)

XII - chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos;

19. Especificamente sobre o chamamento público no âmbito do MROSC, observa-se que a Lei nº 13.019, de 2014, delimita como dever da Administração “adotar procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias” (art. 23), mediante ampla divulgação do ato convocatório, com antecedência mínima de trinta dias (art. 26). Como regra, é estabelecido que é obrigatória a prévia realização do chamamento público antes da celebração de termos de fomento e termos de colaboração, o qual deve se prestar para selecionar a entidade que execute o objeto perseguido de maneira mais “eficaz” (art. 24).

20. Em prol dos preceitos constitucionais da impessoalidade, isonomia e da eficiência, estabelece a Lei nº 13.019, de 2014, ser defeso admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação dos chamamento público, “cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo em decorrência de qualquer circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto da parceria”, admitindo-se, todavia, a “seleção de propostas apresentadas exclusivamente por concorrentes sediados ou com representação atuante e reconhecida na unidade da Federação onde será executado o objeto da parceria”; bem como o “estabelecimento de cláusula que delimite o território ou a abrangência da prestação de atividades ou da execução de projetos, conforme estabelecido nas políticas setoriais” (§ 2º, do art. 24 da Lei nº 13.019).

21. Os casos de dispensa e inexigibilidade de chamamento público estão precisamente delimitados nos arts. 30 e 31 da Lei nº 13.019, de 2014, abrangendo, dentre outros, casos de urgência, calamidade pública, e casos de inviabilidade de competição, dada a natureza singular do objeto ou das metas que só puderem ser atingidas por entidades específicas, tudo mediante motivação a ser devidamente publicada, sendo que as razões de decidir podem ser impugnadas por terceiros, de maneira que, caso acolhidas as impugnações, deve ser imediatamente lançado edital de chamamento público:

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

I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

II - nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social; [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;

(...)

VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política. [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando: [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#)

I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos; [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#).

II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no [inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964](#), observado o disposto no [art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#). [\(Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#).

Art. 32. Nas hipóteses dos arts. 30 e 31 desta Lei, a ausência de realização de chamamento público será justificada pelo administrador público. [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#).

§ 1º Sob pena de nulidade do ato de formalização de parceria prevista nesta Lei, o extrato da justificativa previsto no **caput** deverá ser publicado, na mesma data em que for efetivado, no sítio oficial da administração pública na internet e, eventualmente, a critério do administrador público, também no meio oficial de publicidade da administração pública. [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#).

§ 2º Admite-se a impugnação à justificativa, apresentada no prazo de cinco dias a contar de sua publicação, cujo teor deve ser analisado pelo administrador público responsável em até cinco dias da data do respectivo protocolo. [\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#).

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

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

22. O objeto da controvérsia jurídica específica destes autos, repisa-se, não está nas denominadas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de chamamento público, mas sim no disposto no art. 29 da Lei nº 13.019, de 2014, o qual traz hipótese específica e distinta daquelas acima delimitadas em que o chamamento público também não é obrigatório.

23. Consoante art. 29 da Lei nº 13.019, de 2014, além dos acordos de cooperação, os termos de fomento e os termos de colaboração decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais serão celebrados sem chamamento público, ressalvadas, exclusivamente em relação aos acordos de cooperação (que não envolvem repasse de recursos), os casos em que 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”:

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.

[\(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015\)](#).

24. Verifica-se, por conseguinte, que o art. 29 da Lei nº 13.019, de 2014, trata de outra hipótese em que o chamamento público não se revela como procedimento prévio e cogente para a celebração de termos de fomento e termos de colaboração, ou seja, nos casos em que os recursos orçamentários que fundem a execução do objeto sejam decorrentes de “emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais” as parcerias serão celebradas sem anterior chamamento.

25. Ressalte-se, de logo, que nestes casos em que os recursos orçamentários decorram de “emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais”, na esteira do § 4º do art. 32 da Lei nº 13.019, de 2014, não se afastam os demais termos e condições previstas na lei para fins de celebração, execução e fiscalização da parceria, mas tão somente se afasta o dever de realizar o prévio chamamento público.

26. Acrescente-se, ainda, que a redação do art. 29, em seus termos originais, era bem distinta daquela reproduzida neste Parecer. Em seu texto inicial, o art. 29 da Lei nº 13.019, de 2014, estabelecia que: “exceto nas hipóteses expressamente previstas nesta Lei, a celebração de qualquer modalidade de parceria será precedida de chamamento público”.

27. Houve, por conseguinte, significativa alteração legislativa, de maneira que o texto anterior estabelecia a regra geral da obrigatoriedade do chamamento público, e sua superveniente alteração comanda justamente o oposto, ou seja, que **serão celebrados sem chamamento público** os termos de fomento e os termos de colaboração cujos recursos

sejam decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais. Sobre a matéria, assim consignou a CONJUR/MP:

A alteração da redação do art. 29 não constou da proposta original da Medida Provisória 684, de 22 de julho de 2015, resultou da agregação das emendas apresentadas para o art. 30 da Lei, emendas de nº 30, 53 e 89 ao Projeto de Lei de Conversão da MP, que traziam e síntese a seguinte proposição como chamamento dispensável "quando se tratar de transferência de recurso para organização de sociedade civil que esteja autorizada em lei que identifique expressamente a entidade beneficiária ou a ação orçamentária oriunda de emenda parlamentar.", porém a proposição foi aprovada como chamamento dispensado no art. 29.

O Parecer nº 89/2015-CN da Comissão Mista, no item I.3.2.1.3 - Chamamento público, parágrafo 10, tratou da alteração informando que "- dispensam o chamamento público se a parceria for autorizada em lei que especifique a entidade beneficiária ou ação contemplada em emenda orçamentária parlamentar: emendas nºs 03, 053 e 089"

Assim, percebe-se que o propósito do legislador foi inserir a hipótese de chamamento dispensado para a realização das parcerias que menciona, quando custeadas com recursos financeiros derivados de emendas parlamentares individuais ao orçamento geral da União, tanto na situação em que desde logo se indica a instituição beneficiária, quanto na situação em que inicialmente se indica a ação orçamentária e em momento posterior se indica a beneficiária, o que por certo, devem ser observadas as disposições constantes dos arts. 58 a 64 da Lei de Diretrizes Orçamentárias e regramentos correspondentes às emendas parlamentares. Registre-se que é indispensável a interpretação conjunta de ambas as leis, porquanto uma complementa a outra e são partes do mesmo ordenamento jurídico, bem como pelo fato de que a interpretação isolada do art. 29 da Lei nº 13.019, de 2014, poderia levar a uma situação de inexistência de parâmetros e limites para a indicação da beneficiária.

28. A Lei nº 13.019, de 2014, bem como seu regulamento, não impõem que a emenda parlamentar deverá necessariamente identificar a organização da sociedade civil para fins de se aplicar o art. 29 da Lei nº 13.019, de 2014, limitando-se a lei a definir a origem dos recursos da emenda parlamentar à lei orçamentária como condição única para que seja afastada a obrigatoriedade de prévio chamamento público.

29. As regras de exceção ao vigente comando do art. 29 do MROSC são cristalinas ao delimitarem especificamente as hipóteses em que o chamamento deve ser realizado, compreendendo tão somente os acordos de cooperação "quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial", de forma que as exceções não alcançam nenhuma hipótese de celebração de termo de fomento e termo de cooperação que decorram de emendas parlamentares.

30. Regulamentando a matéria no âmbito do Poder Executivo federal, foi editado o Decreto nº 8.726, de 2016, segundo o qual:

Art. 8º A seleção da organização da sociedade civil para celebrar parceria deverá ser realizada pela administração pública federal por meio de chamamento público, nos termos do [art. 24 da Lei nº 13.019, de 2014](#).

(...)

§ 3º Os termos de fomento ou de colaboração que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais serão celebrados sem chamamento público, nos termos do art. 29 da Lei nº 13.019, de 2014.

§ 4º Os procedimentos e prazos para verificação de impedimentos técnicos nas emendas parlamentares de que trata o §3º serão definidos em ato do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão.

31. O § 3º do art. 8º do Decreto nº 8.726, de 2016, que reitera os termos do art. 29 da Lei nº 13.019, de 2014, foi absolutamente claro ao determinar que os termos de fomento e os termos de colaboração devem ser celebrados sem prévio chamamento público caso envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e, igualmente, não condicionam tal regramento à identificação nominal da organização da sociedade civil beneficiária no bojo da emenda parlamentar.

32. Em ligeiro resumo, pode ser concluído que, via de regra, a celebração dos termos de colaboração e termos de fomento deve ser precedida de procedimento público de seleção – chamamento público, apto a ensejar a celebração de parceria com organização da sociedade civil que apresente proposta que se revele como a forma mais eficaz do resguardo do interesse público perseguido pela execução do objeto a ser pactuado.

33. Trata-se, não obstante, da regra geral, a qual admite exceções nas hipóteses expressamente previstas em lei. E, no âmbito do MROSC, são delimitados os casos de dispensa e inexigibilidade de chamamento, bem como uma hipótese em que a sua realização não é obrigatória, qual seja, nos casos em que os recursos orçamentários que lhes fundam sejam decorrentes de emenda parlamentar à lei orçamentária anual.

34. Releve-se que a Lei nº 13.019, de 2014, não está a disciplinar o disposto no inciso XXVII do art. 22, nem tampouco o inciso XXI do art. 37, todos da Constituição Federal, uma vez que o chamamento público é procedimento de seleção que não pode ser confundido com a licitação.

Constituição Federal de 1988

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

...

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

...

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

35. É certo que ambos são procedimentos administrativos de seleção e que, a partir de uma ampla publicidade, buscam que a Administração Pública formalize a execução do objeto mediante proposta que melhor salvguarde o interesse público, a partir de critérios objetivos predeterminados no ato convocatório, todos afeiçoados e tematicamente pertinentes com as necessidades e a habilitação técnica exigida para o escoreito alcance dos objetivos a serem pactuados.

36. Não se olvide, entretanto, que a licitação é procedimento prévio à celebração de contrato administrativo, o qual se caracteriza pelo antagônico viés e natureza dos interesses jurídicos das partes que, apesar de legítimos, são contrapostos. Quer dizer, enquanto a Administração busca o bem perseguido para fins da satisfação de determinada necessidade pública, a contratada busca o lucro inerente ao regular exercício da sua atividade empresarial.

37. No âmbito do MROSC, contudo, há estabelecimento de relação jurídica de parceria, em que os partícipes do instrumento jurídico firmado buscam a execução de objeto de interesse recíproco, sem fins lucrativos e empresariais. De fato, o objeto perseguido pelas parcerias afetas ao MROSC deve ser afeiçoado às finalidades sociais e estatutárias das organizações da sociedade civil e, por meio da pactuação da parceria, o Estado almeja a execução de objeto de sua alçada de competência através da formalização de obrigações recíprocas com entidades parceiras que conjugarão esforços para a plena execução do bem ou objetivo comum perseguido.

38. Nestes termos, apesar da licitação e do chamamento público serem a regra geral no âmbito de suas respectivas órbitas de aplicação, é incontestado que a regra geral que impõe o dever de realizar licitação, diante da natureza jurídica do instrumento bilateral que lhe é decorrente, deve ser interpretada à luz dos preceitos constitucionais referenciados, notadamente do inciso XXI do art. 37 da Carta.

39. O dever de realização de chamamento público no âmbito das parcerias do MROSC, por sua vez, decorre dos preceitos constitucionais da impessoalidade, publicidade e eficiência, que orientam a atuação da Administração Pública, consoante art. 37 da Constituição Federal. Dispõe o art. 84 do MROSC que: “Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#)”.

40. É certo, pois, que as regras postas nos dispositivos da Lei nº 13.019, de 2014, que justificam a não realização de chamamento público devem ser interpretadas restritivamente, a bem da prevalência da regra geral, e em homenagem aos princípios constitucionais referenciados, cuja estrita observância pela Administração é por demais cara para a sociedade. Ressalve-se, contudo, que ao interpretar tais hipóteses de obrigatoriedade ou não de chamamento não pode olvidar o exegeta que as parcerias que serão decorrentes não se constituem como contratos administrativos, em que o particular contratado busca predominantemente (quicá exclusivamente) a obtenção do lucro ínsito ao regular e legítimo exercício de suas atividades empresariais.

41. Reitere-se, outrossim, que a não obrigatoriedade de realização de chamamento, de que trata o art. 29 da lei nº 13.019, de 2014, em nada compromete a aplicação dos demais dispositivos que regulam os termos de colaboração e

os termos de fomento, na esteira do § 4º, do art. 32 do referenciado diploma legal, de maneira que os óbices técnicos à formalização da avença, *verbi gratia*, continuarão oponíveis pela Administração Pública, consoante, inclusive, o que dispõe o § 12 do art. 166 da Constituição Federal, independentemente da realização do prévio chamamento público.

42. Desta maneira, devidamente delimitada a escorreita interpretação do art. 29 da Lei nº 13.019, de 2014, incluindo seus contornos constitucionais e regulamentares, resta consolidar o entendimento no sentido de que referenciado dispositivo desobriga a realização do chamamento nas hipóteses em que os recursos se fundem em emenda parlamentar à lei orçamentária, ainda que tal emenda não indique explicitamente a organização da sociedade civil beneficiária do recurso.

43. Ora, a Lei nº 13.019, de 2014, não fez qualquer distinção entre as emendas parlamentares à lei orçamentária anual para fins de determinar a regra geral de não realização do chamamento público nestas hipóteses. Deve prevalecer, por conseguinte, o entendimento no sentido de que, independente da identificação ou não do beneficiário, o art. 29 do MROSC traz hipótese em que a celebração de parcerias não obrigatoriamente será precedida de chamamento.

44. Acrescente-se que, como já referenciado, este dispositivo legal traz expressamente os casos de exceção, em que o chamamento público deve ser aplicado, contudo, nestas exceções não consta a hipótese em que a emenda parlamentar à lei orçamentária anual não identifica a entidade beneficiária do recurso.

45. Sobre este especialíssimo aspecto, cabe destacar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias aplicável ao exercício financeiro de 2018 - Lei nº 13.473, de 2018, possui Seção específica para tratar do regime de execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas parlamentares, de maneira a garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens ou serviços decorrentes das emendas, de forma equitativa e independentemente de sua autoria, ressalvados os impedimentos de ordem estritamente técnica:

Art. 58. O regime de execução estabelecido nesta Seção tem como finalidade garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens e dos serviços decorrentes de emendas individuais ou de bancada estadual, independentemente de autoria.

Art. 59. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, das programações decorrentes de emendas de que trata esta Seção.

§ 1º Considera-se execução equitativa a execução das programações que atenda, de forma igualitária e impessoal, as emendas apresentadas, independentemente da autoria.

§ 2º A obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira de que trata o **caput** compreende, cumulativamente, o empenho e o pagamento, observado o disposto no [§ 16 do art. 166 da Constituição](#) e no § 2º do art. 65.

§ 3º Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida no art. 2º, os montantes de execução obrigatória das programações de que trata esta Seção poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas primárias discricionárias.

Art. 60. As programações de que trata esta Seção não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§ 1º (VETADO).

§ 2º As programações decorrentes de emenda de bancada estadual de que trata esta Seção que permanecerem com impedimento técnico após 20 de novembro de 2018 poderão ser remanejadas de acordo com autorização constante da Lei Orçamentária de 2018.

§ 3º (VETADO).

46. Corroborando o entendimento ora consolidado, observa-se que o art. 64 da LDO de 2018 foi cristalino ao determinar que a indicação dos beneficiários poderá ser formalizada pelo autor da emenda parlamentar nos prazos que vierem a ser fixados pelo Poder Executivo, oportunidade em que também deve ser indicada a ordem de prioridade para efeito de aplicação dos limites de execução orçamentária:

Art. 64. Os autores das emendas de que trata esta Seção deverão indicar, nos prazos estabelecidos pelo Poder Executivo, os beneficiários específicos e a ordem de prioridade para efeito da aplicação dos limites de execução, com vistas ao atendimento do disposto no art. 58.

§ 1º O remanejamento de dotações entre programações decorrentes de emendas de mesmo autor deverá observar os limites individualizados autorizados na lei orçamentária.

§ 2º (VETADO).

47. Deve ser considerado, como bem lançado pela CONJUR/MP, que as manifestações que fundam a controvérsia - Nota nº 79/2017/CONJUR-ME/CGU/AGU (seq. 2, NOTAT1) e Parecer nº 387/2017/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (seq. 2 PARTECNICO1) - “foram expedidas no exercício de 2017, época em que ainda não existia a regulamentação do art. 64 da Lei nº 13.473, de 2017, LDO, especialmente nos termos da Portaria Interministerial nº 10, de 2018, a qual definiu parâmetros e prazos para o autor da emenda indicar a beneficiária do crédito previsto na Lei Orçamentária Anual, bem como os prazos e mecanismos de superação dos impedimentos e até possibilidade de remanejamento em último caso, de forma que, com essa regulamentação superveniente, s.m.j., poderia estar superada a possível divergência”.

48. Para este exercício financeiro, em atenção ao art. 64 da LDO 2018, e ao art. 8º, § 4º, do Decreto nº 8.726, de 2016, já reproduzido em sua literalidade neste Parecer (segundo o qual os procedimentos e prazos para verificação de impedimentos técnicos nas emendas parlamentares devem ser definidos por ato do Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão); foi editada a Portaria Interministerial nº 10, de 23 de janeiro de 2018, pela Secretaria de Governo da Presidência da República e pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a qual disciplina justamente procedimentos e prazos para apresentação, registro e operacionalização das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, bem como trata sobre prazos e procedimentos para superação de impedimentos técnicos, em atendimento ao disposto no art. 166, §§ 9º a 18, da Constituição Federal.

49. Referenciada Portaria Interministerial MP/SEGOV nº 10, de 2018, foi explícita ao arrolar, em caráter meramente exemplificativo, os impedimentos de ordem técnica aptos a ensejar a não aprovação dos projetos perseguidos pelas emendas parlamentares, incluindo expressamente **a não indicação do beneficiário pelo autor da emenda:**

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:

(...)

VI - Impedimento de ordem técnica: objeção à execução orçamentária das emendas de que trata o art. 1º desta Portaria, como:

- a) incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária;
- b) incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora;
- c) falta de razoabilidade do valor proposto, incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto;
- d) ausência de pertinência temática entre o objeto proposto e a finalidade institucional da entidade beneficiária;
- e) não indicação do beneficiário pelo autor da emenda;**
- f) não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos previstos;
- g) não realização de complementação ou ajustes solicitados em proposta ou plano de trabalho, bem como realização de complementação ou ajustes fora dos prazos previstos;
- h) desistência da proposta pelo proponente;
- i) reprovação da proposta ou plano de trabalho;
- j) valor priorizado insuficiente para a execução orçamentária da proposta ou plano de trabalho; e
- k) outras razões de ordem técnica devidamente justificadas;

50. O art. 2º da Portaria Interministerial MP/SEGOV nº 10, de 2018, também define os conceitos de “beneficiário” e de “indicação de beneficiário”, de maneira a deixar clara a possibilidade de indicação da entidade beneficiária dos recursos pelo autor da emenda.

51. O Art. 5º do ato normativo referenciado conferiu prazo até dia 28 de fevereiro de 2018 para que os autores das emendas parlamentares indicassem os beneficiários e seus respectivos valores, bem como a ordem de prioridade para efeito da aplicação dos limites de execução orçamentária das emendas, observando-se o dever de destinação de pelo menos metade dos recursos para ações e serviços públicos de saúde, consoante comando do § 9º do art. 166 da Constituição Federal:

Portaria Interministerial MP/SEGOV nº 10, de 2018

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:

...

VII - Beneficiário: órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta da União, estados, municípios e do Distrito Federal, ou organização da sociedade civil, indicados por autores de emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, para fins de recebimento de recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União;

VIII - Indicação de beneficiário: procedimento por meio do qual o autor de emenda individual de execução obrigatória determinará no módulo Orçamento Impositivo do SIOP os beneficiários de suas emendas, seus respectivos valores e a ordem de prioridade para fins de execução orçamentária e financeira;

...

Art. 5º Em 19 de fevereiro de 2018, o Órgão Central do SPOF promoverá a abertura do módulo Orçamento Impositivo no SIOP para que os autores indiquem, até 28 de fevereiro de 2018, os beneficiários e seus respectivos valores, bem como a ordem de prioridade, para efeito da aplicação dos limites de execução das emendas de que trata o art. 1º desta Portaria.

§ 1º A indicação de beneficiários descrita no caput deverá sempre observar o disposto no art. 166, § 9º, da Constituição Federal, no tocante à destinação obrigatória de, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) dos valores para ações e serviços públicos de saúde.

§ 2º No tocante às transferências fundo a fundo, deverão ser indicados como beneficiários no módulo Orçamento Impositivo do SIOP os fundos estaduais, distritais ou municipais, e não as entidades a serem indiretamente beneficiadas.

52. Por fim, consigne-se que, no âmbito da LDO 2018, bem como no que se refere ao MROSC, não há disposição legal que obrigue a precisa identificação da entidade beneficiária na Lei Orçamentária Anual, na esteira do que concluiu a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Estudo Técnico nº 4/2018, seq. 2, ANEX4), segundo o qual não há norma que “determine claramente a necessidade de identificação expressa na emenda parlamentar para que ocorra a dispensa de chamamento público”.

53. Acrescente-se, por fim, que a elaboração da lei orçamentária anual é necessariamente posterior à da respectiva lei de diretrizes orçamentárias, por expresse comando do § 2º do art. 165 da Constituição Federal, nestes termos, não há respaldo jurídico para que seja exigido que parlamentar, ao tempo da elaboração e aprovação da LOA 2018, tivesse indicado, de logo, a organização da sociedade civil beneficiária da emenda, uma vez que a própria LDO 2018 foi peremptória, em seu art. 64, ao também admitir a indicação em momento posterior, no prazo fixado pelo Poder Executivo.

54. Nestes termos, a CONJUR/MP assentou que sobre “a disciplina jurídica das emendas parlamentares impositivas para o exercício de 2018, conclui-se que elas podem ser executadas por meio de transferências aos entes da federação ou em favor de entidades privadas nominalmente indicadas na Lei Orçamentária Anual ou ainda via ação orçamentária, para indicação da beneficiária em momento posterior, conforme autoriza o art. 64 da LDO (Lei nº 13.473, de 2017), desde que operacionalizado dentro do SIOP e observado o lapso temporal e a disciplina constante na Portaria Interministerial nº 10, de 2018”.

55. *Ex positis*, este Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União, no regular exercício das competências que lhe são conferidas pelo art. 14 do Anexo I do Decreto nº 7.392, de 2010, conclui que:

a. via de regra, a celebração de termos de fomento e de termos de colaboração, regidos pela Lei nº 13.019, de 2014, devem ser precedidos de chamamento público, ressalvadas as hipóteses legais de dispensa e inexigibilidade, bem como os casos em que a parceria será executada com recurso decorrente de emenda parlamentar à lei orçamentária anual;

b. com respaldo no art. 64 da Lei nº 13.473, de 2018; no art. 29 da Lei nº 13.019, de 2014, com a redação conferida pela Lei nº 13.204, de 2015; bem como com arrimo no art. 8º, § 3º, do Decreto nº 8.726, de 2016, não é obrigatória a realização de chamamento público caso a emenda parlamentar à lei orçamentária de 2018 não identifique nominalmente a organização da sociedade civil beneficiária dos recursos; e

c. a não obrigatoriedade de realização de chamamento, de que trata o art. 29 da lei nº 13.019, de 2014, combinado com art. 64 da LDO 2018, em nada compromete a aplicação dos demais dispositivos que regulam os termos de colaboração e os termos de fomento, na esteira do § 4º, do art. 32 do MROSC, inclusive no que toca às condições para celebração, execução e fiscalização da parceria, de maneira que os óbices técnicos porventura identificados para formalização da avença, *verbi gratia*, continuarão oponíveis pela Administração Pública, na esteira, inclusive, do que dispõe o § 12 do art. 166 da Constituição Federal.

56. Confira-se ciência à CONJUR/ME, à CONJUR/MAPA, à CONJUR/MP, bem como às demais Consultoria Jurídicas junto aos Ministérios ou órgãos assemelhados, e encaminhe-se resposta ao ofício que inaugura estes autos.

À consideração superior.

Brasília, 19 de abril de 2018.

BRUNO ANDRADE COSTA
PROCURADOR FEDERAL
COORDENADOR DE ORIENTAÇÃO

VICTOR XIMENES NOGUEIRA
ADVOGADO DA UNIÃO
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00400000494201857 e da chave de acesso 69eea2ac

Documento assinado eletronicamente por VICTOR XIMENES NOGUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 126420142 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR XIMENES NOGUEIRA. Data e Hora: 19-04-2018 19:06. Número de Série: 1781977. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por BRUNO ANDRADE COSTA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 126420142 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO ANDRADE COSTA. Data e Hora: 19-04-2018 19:04. Número de Série: 13374927. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.
