



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTES E LAZER

Assessoria Jurídica

Alameda Iraé, 35, - Bairro Indianópolis - São Paulo/SP - CEP 04075-000

Telefone: 3396-6514

PROCESSO 6019.2023/0002400-1

Parecer SEME/AJ Nº 092783468

SEME/GAB/CG

Sr. Chefe de Gabinete,

I. RELATÓRIO:

Conforme ofício de doc. 086549050, trata-se de proposta de celebração de termo de parceria, nos termos da Lei Federal nº 13.019/2014 (MROSC), com a entidade interessada (Organização da Sociedade Civil) para a realização do evento/projeto por ela apresentado.

O plano de trabalho consta no doc. 092592818.

Foi juntada toda a documentação da entidade interessada, a fim de demonstrar sua aptidão para a realização do evento (092592964, 092614129 e 092616717).

Por conseguinte, SEME/DGPE e SEME/DGPAR, setores técnicos competentes desta Pasta, analisando todo o contido no processo, em observância ao art. 35, inc. V, da Lei Federal nº 13.019/2014, manifestaram-se favoravelmente à celebração da parceria para a execução de seu objeto, como melhor abaixo esmiuçado.

O processo foi encaminhado a esta AJ. Passamos a nos manifestar.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

II.I. ESCOPO DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA:

De início, esclarecemos que, com base no art. 5º do Decreto Municipal nº 57.263/2016, incumbe a esta Assessoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa. Em relação aos aspectos de natureza técnica alheios à seara jurídica, parte-se da premissa de que os órgãos e servidores competentes para a sua apreciação detêm os conhecimentos específicos necessários e os analisarão adequadamente, verificando a exatidão das informações constantes dos autos e atuando em conformidade com suas atribuições.

Nesse sentido, inclusive, os incs. V e VI do art. 35 da Lei Federal nº 13.019/2014 diferenciam expressamente a emissão de parecer de órgão técnico do parecer jurídico do órgão de assessoria jurídica, devendo-se respeitar as competências de cada órgão na elaboração do respectivo parecer, o qual será restrito ao que lhe cabe.

Já a análise do mérito do ato administrativo recai sempre sobre o gestor público, no exercício de seu juízo de conveniência e oportunidade (no caso, o Sr. Chefe de Gabinete), ficando eventual matéria técnica fora do âmbito de análise de legalidade a cargo desta Assessoria Jurídica.

Ressaltamos, quanto ao presente parecer, que nossa manifestação possui caráter meramente opinativo, mas sempre à luz dos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, dentre tantos outros, que orientam a atuação administrativa. Nessa linha, vale mencionar o seguinte julgado do e. Tribunal de Contas da União:

Acórdão 4194/2020-Primeira Câmara

A manifestação contida em pareceres técnicos e jurídicos não vincula a atuação dos gestores, de modo que não tem força para impor ao administrador a prática de um ato manifestamente irregular, uma vez que cabe a ele, em última instância, decidir sobre a conveniência e a oportunidade de praticar atos administrativos.

II.II. ANÁLISE JURÍDICA:

A celebração de termo de parceria com organização da sociedade civil (OSC) decorre da regulamentação contida na **Lei Federal nº 13.019/2014 e no Decreto Municipal nº 57.575/2016, além da Portaria SEME nº 27/2017.**

Cumpra informar que, nos termos das manifestações técnicas exaradas em SEI n. 086619519 e 086820183, não há pretensão desta Pasta em realizar chamamento público para o caso presente na medida em que nos autos constam a informação de que o objeto da parceria, a realização da "Copa São Paulo Feminina", somente pode ser executado pela entidade proponente, fato que inviabilizaria, em tese, a concorrência.

Nesse sentido, destacamos os seguintes excertos do doc. (086549050) apresentado pela entidade interessada:

A Federação Paulista de Futebol (FPF) vem através deste manifestar sua intenção de formalizar uma parceria com a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (SEME) para a realização da primeira edição da Copa São Paulo de Futebol Jr. Feminina em 2023.

Para justificar e fundamentar este desiderato, esclarecemos inicialmente que a FPF, entidade fundada em 22 de abril de 1941, tem o objetivo de dirigir o Futebol no Estado de São Paulo, promovendo a organização e realização de campeonatos, torneios e competições de futebol, como o Campeonato Paulista, Copa São Paulo de Futebol Junior, Copa Paulista de Futebol e o Campeonato Paulista de Futebol Feminino, sendo este último o maior campeonato estadual do País.

[...]

Portanto, resta demonstrado que **a FPF é a única entidade de administração do desporto no Estado de São Paulo com capacidade para gerir e organizar competições relacionadas ao futebol profissional, sendo a única entidade no Estado de São Paulo vinculada à FIFA e autorizada a atuar dentro do macrossistema do futebol mundial.**

[...]

Nesse cenário, o desenvolvimento de uma parceria com a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (SEME) se mostra como uma importante ferramenta na prospecção de recursos e visibilidade, apoiando de forma eficaz a realização da Copa São Paulo de Futebol Jr. Feminina e atuando como verdadeiro instrumento de transformação social, por meio do favorecimento das jovens atletas, além de contribuir com os próprios objetivos propostos pela própria a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (SEME).

O principal objetivo desta parceria consiste em elevar o nível técnico das equipes paulistanas e da categoria de base como um todo, fazendo assim com que cada vez mais jovens e adultas do gênero feminino possam buscar a modalidade, favorecendo o acesso à profissionalização – além de trazer maior visibilidade para competição e, conseqüentemente, para o futebol feminino.

Nesta linha, **a FPF se apresenta como a única entidade capaz de organizar uma competição que atinja tais objetivos**, possuindo mais de 80 (oitenta) anos de expertise na elaboração, execução e operação de competições de mais alto nível do país, sendo responsável pela organização de mais de 3.500 (três mil e quinhentos) jogos oficiais em 21 (vinte e uma) competições todos os anos, envolvendo 20 (vinte) mil atletas e centenas de clubes filiados, incluindo o pioneirismo nacional nas primeiras competições de base feminina do país.

Para tal, com o propósito de subsidiar as alegações de exclusividade da proponente, foi acostado o doc. 086549312, que trata do Estatuto da Federação Internacional de Futebol (FIFA).

Sobre o tema, também constam no processo manifestações emitidas pelos setores técnicos de SEME indicando que o evento em questão, com os objetivos e metas propostos, somente pode ser realizado pela entidade interessada.

Nesse sentido, SEME/DGPAR apresentou suas conclusões nos seguintes termos (086619519):

Considerando a exclusividade da Federação Paulista de Futebol para organizar eventos oficiais de futebol mediante convenio com a FIFA no Estado de São Paulo, sendo inquestionável tal condição.

Considerando a experiência demonstrada com a organização de eventos relevantes no âmbito do Estado de São Paulo, a exemplo do Campeonato Paulista de Futebol masculino e feminino, bem como o maior evento de futebol de base do Brasil a saber: Copa São Paulo de Futebol de onde as maiores revelações do futebol pátrio são descobertas, que se enquadra no entendimento de notoriedade da exclusividade dos serviços prestados.

Considerando a relevância do evento e a exclusividade da Federação Paulista tem autorização para promover a competição.

Somos favoráveis à inexigibilidade de chamamento público em razão da subsunção ao artigo 31, devendo o **ato autorizatório e a justificativa (da inexigibilidade) desta contratação ser publicada em Diário Oficial** cumprindo os requisitos do artigo 32 ambos da lei 13.019/2014.

SEME/DGPE, por sua vez, também seguiu a mesma linha (086820183):

Por outro lado, não se pode negar que a organização de uma competição esportiva pode ser realizada por uma empresa idônea e que tenha expertise nessa temática. Nesse sentido, a grande questão que se apresenta é se tal empresa poderia garantir a efetiva validade da Copa São Paulo de Futebol Junior Feminina no âmbito do esporte brasileiro e internacional.

As considerações apresentadas nas leis e regimentos acima expostos e, analisando-se mais profundamente o escopo da parceria proposta entre a SEME e a FPF, como exposto no ofício **SEI086549050**: “O principal objetivo desta parceria consiste em elevar o nível técnico das equipes paulistanas e da categoria de base como um todo, fazendo assim com que cada vez mais jovens e adultas do gênero feminino possam buscar a modalidade, favorecendo o acesso à profissionalização – além de trazer maior visibilidade para competição e, conseqüentemente, para o futebol feminino”, nos permite afirmar que a organização da competição em questão: Copa São Paulo de Futebol Junior Feminina realizada pela FPF poderá garantir o escopo da parceria e principalmente a visibilidade que se espera para o futebol feminino.

É sabido e notório que a competição análoga: Copa São Paulo de Futebol Junior, organizada pela FPF, tem reconhecimento internacional, sendo veiculada em vários meios de comunicação relevantes nacional e internacionalmente. É o que se espera que aconteça com o futebol feminino. A SEME, por meio da referida Copa Feminina pretende dar o pontapé inicial (no sentido literal) para promover o futebol feminino na cidade de São Paulo e transcende-lo para todo o país.

Por fim, após a análise de todos os documentos enumerados acima concluímos que, o vínculo hierárquico que as entidades ligadas ao futebol têm entre si, determina que a validação dessa competição somente será alcançada no âmbito nacional se for realizada pela Federação Paulista de Futebol, bem como poderá ser buscado o reconhecimento e a visibilidade para o futebol feminino que se vislumbra.

A análise do mérito das manifestações acima expostas e a deliberação sobre o respectivo acolhimento para fins de enquadramento da situação na hipótese legal que permite a inexigibilidade de chamamento público (*natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica*) cabem, pela competência, a V.Sa..

Do ponto de vista jurídico-formal, anotamos que o documento que trata do Estatuto da Federação Internacional de Futebol (FIFA) está em língua estrangeira, não sendo possível extrair de seu teor, em um primeiro momento, informações que correspondam com as do ofício anexado pela proponente por

esse não estar acompanhado de sua respectiva tradução. Como se sabe, no Brasil, documentos estrangeiros, mesmo apostilados, só estão aptos a produzir efeitos com a respectiva tradução juramentada. Esta, por sua vez, só pode ser realizada no Brasil. A matéria está regulamentada pelo art. 192 do Código de Processo Civil e pelo art. 27 da Lei nº 14.195/2021.

Por essa razão, entendemos que compete ao setor técnico desta SEME (DGPARG) certificar-se de que os documentos apresentados pela proponente efetivamente caracterizam a circunstância de inviabilidade de competição, vez que, propriamente, não há nos autos carta de exclusividade ou instrumento similar que ateste cabalmente tal condição. E, ante a ausência de tradução do aludido documento, não nos parece ser possível concluir que somente a entidade proponente pode realizar o objeto em comento, na forma apresentada no plano de trabalho, ou detém expertise específica para a realização e atingimento das metas do pretense evento, carecendo os autos de melhor instrução neste ponto.

Este é o possível primeiro requisito faltante, a depender do entendimento de Vossa Senhoria.

Como dito acima, a decisão compete a V.Sa., recordando-se que sobre o tema SEME/DGPARG assim se manifestou (086619519):

Federação Paulista de Futebol - entidade vinculada à FIFA (ente máximo mundial do Futebol) e à CBF (ente máximo do futebol no Brasil) - encaminhou a esta Secretaria Municipal de Esportes um ofício com o intuito de firmar uma parceria para a execução da **primeira edição da Copa São Paulo de Futebol Jr. Feminina em 2023**.

Insta salientar que o sistema piramidal entre as federações supracitadas é harmonioso e o único que engloba o futebol profissional no Brasil, sendo harmonioso e tal fato é notório, inclusive a FIFA organizando a Copa do Mundo de Futebol a cada 4 anos, fato que é sabido de tamanha relevância para a cultura brasileira que todas as esferas Públicas e entidades privadas dispensam seus colaboradores para que possam acompanhar a Seleção Nacional em seus jogos.

Dentro deste sistema encontra-se a FPF, com circunscrição definida no Estado de São Paulo, sem concorrência com qualquer outra entidade, reunindo os times mais celebrados do Estado e quiçá do Brasil.

Anualmente a Federação organiza a Copa São Paulo de Futebol Juniores que é o maior celeiro de craques do futebol brasileiro, abrindo portas à profissionalização de diversos jogadores e não havendo qualquer outra entidade que concorra na organização.

Neste diapasão não há que se falar, dentro do Estado de São Paulo outra entidade Pública ou Privada que desempenhe este papel, como é notório, sendo a federação responsável por todas as competições profissionais de relevância no Futebol, consequentemente não havendo que se falar em concorrentes.

(...)

Considerando a exclusividade da Federação Paulista de Futebol para organizar eventos oficiais de futebol mediante convenio com a FIFA no Estado de São Paulo, sendo inquestionável tal condição.

Considerando a experiência demonstrada com a organização de eventos relevantes no âmbito do Estado de São Paulo, a exemplo do Campeonato Paulista de Futebol masculino e feminino, bem como o maior evento de futebol de base do Brasil a saber: Copa São Paulo de Futebol de onde as maiores revelações do futebol pátrio são descobertas, que se enquadra no entendimento de notoriedade da exclusividade dos serviços prestados.

Considerando a relevância do evento e a exclusividade da Federação Paulista tem autorização para promover a competição.

Somos favoráveis à inexigibilidade de chamamento público em razão da subsunção ao artigo 31, devendo o **ato autorizatório e a justificativa (da inexigibilidade) desta contratação ser publicada em Diário Oficial** cumprindo os requisitos do artigo 32 ambos da lei 13.019/2014.

Uma vez superado este ponto, é possível, em tese, considerar a hipótese de inexigibilidade para o caso presente, consoante previsão constante no art. 31 da Lei Federal nº 13.019/2014 e no art. 31 do Decreto Municipal nº 57.575/2016 (igualmente no item 7.13.3 da Portaria SEME nº 27/2017):

Lei Federal nº 13.019/2014

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:

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](#))

Decreto Municipal nº 57.575/2016

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, principalmente quando:

I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos;

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

Em continuidade, ressaltamos que, conquanto conste dos autos plano de trabalho elaborado pela entidade (092592818), indicando a probabilidade de se propor uma parceria por meio de Termo de Fomento, não localizamos nos autos a manifestação conclusiva do setor competente (DGPAR) acerca da modalidade que esta Pasta pretende adotar para o caso.

De todo modo e de acordo com a redação da Lei n. 13.019/2014, os conceitos de termo de fomento e termo de colaboração são os seguintes:

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

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;

Este é o possível segundo requisito faltante, a depender do entendimento de Vossa Senhoria.

No mais, para que incida a hipótese aqui narrada neste parecer, SEME/DGPARG deve verificar, no Estatuto Social da entidade, que ela não tem finalidade econômica e que seus objetivos e finalidades estão consentâneos com as atribuições desta Pasta (descritas no Decreto Municipal nº 57.845/2017, que reorganizou a SEME). Acerca disso, DGPARG se manifestou muito brevemente em SEI nº. 092616763, competindo a Vossa Senhoria deliberar quanto à aceitabilidade do parecer técnico. De todo modo, sugerimos um melhor detalhamento sobre esse assunto.

Este é o possível terceiro requisito faltante, a depender do entendimento de Vossa Senhoria.

Ainda, há de se ressaltar que o objeto da parceria proposta deve demonstrar adequação à finalidade da SEME, que é a de *“desenvolver o esporte e o lazer em todas as suas dimensões, garantindo o acesso universal e a interface setorial e transversal com áreas afins”* (art. 2º, III, do Decreto Municipal nº 57.845/2017), ficando igualmente a cargo do setor técnico competente (SEME/DGPARG) tal análise. Acerca disso, DGPARG se manifestou em SEI nº. 092616763, competindo também a Vossa Senhoria deliberar quanto a aceitabilidade do parecer técnico.

Ultrapassados tais questões, é certo que, nos termos do art. 35, inc. V, da Lei Federal nº 13.019/2014, o presente processo deve estar instruído com a emissão de parecer de órgão técnico (no caso, SEME/DGPARG), manifestando-se sobre:

- I. O mérito da proposta em conformidade com a modalidade de parceria adotada;
- II. A identidade e a reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria;
- III. A viabilidade de sua execução;
- IV. O cronograma de desembolso, estando em consonância com o procedimento estabelecido pelo Decreto Municipal nº 57.575/2016 e Lei Federal nº 13.019/2014;
- V. Os meios de fiscalização e os procedimentos adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;
- VI. A designação do gestor da parceria e da comissão de monitoramento e avaliação da parceria.

Acerca destes pontos, DGPARG se manifestou em SEI nº. 092616763, competindo, do mesmo modo, a Vossa Senhoria deliberar quanto a aceitabilidade do parecer técnico.

Ademais, lembramos, de forma reiterada, que a análise de mérito das manifestações dos setores técnicos cabe a Vossa Senhoria quando da decisão final, ante sua competência, e não a esta Assessoria Jurídica, por não nos competir auditar as conclusões a que chegaram os setores técnicos desta Pasta em assuntos de sua

competência, dada a falta de *expertise* (técnica) para tanto.

Quanto ao aspecto jurídico, salientamos que, por serem informações proferidas por servidor público e por dizerem respeito a aspectos fáticos, gozam de presunção de veracidade:

A **presunção de veracidade** diz respeito aos **fatos**; em decorrência desse atributo, presumem-se verdadeiros os fatos alegados pela Administração. Assim ocorre com relação às certidões, atestados, declarações, informações por ela fornecidas, todos dotados de fé pública.

(Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 17ª ed. Editora Atlas. Pág. 191)

Em relação aos orçamentos apresentados (092592849), é importante ressaltar que, de acordo com a jurisprudência do TCU, proferido no bojo do Acórdão nº 992/2022 (Plenário, Recurso de Reconsideração, Rel. Min. Benjamin Zymler) e que aqui pode ser aplicada:

As empresas que contratam com a Administração devem ofertar preços compatíveis com os de mercado, sob pena de serem responsabilizadas por eventual sobrepreço constatado no contrato, uma vez que o regime jurídico-administrativo relativo às contratações públicas, com a consequente obrigação de seguir os preços praticados no mercado (art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993), se aplica tanto à Administração Pública quanto aos colaboradores privados.

Ainda sobre o tema, cumpre mencionar que, especificamente no âmbito municipal, o art. 66 da Lei Municipal nº 17.273/2020 dispõe que as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos municipais em virtude de parcerias devem realizar, para obras, compras e serviços em geral, pesquisa de preço nos termos de parâmetros estabelecidos pelo art. 58 da própria norma:

Art. 58. A pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos parâmetros pertinentes dentre os seguintes:

I - banco de preços de referência mantido pela Prefeitura;

II - bancos de preços de referência no âmbito da Administração Pública;

III - contratações e atas de registro de preços similares, no âmbito da Prefeitura ou de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 dias anteriores à data da pesquisa de preços;

IV - pesquisa publicada em mídia especializada, listas de instituições privadas renomadas na formação de preços, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso; e

V - de múltiplas consultas diretas ao mercado.

§ 1º A unidade contratante deve demonstrar que escolheu a opção mais vantajosa, devendo qualquer impossibilidade de consulta ser justificada.

§ 2º Os valores a serem tomados como parâmetro corresponderão à média dos valores orçados nas bases consultadas dentre as referidas no caput, desconsiderados aqueles excessivamente elevados ou inexequíveis.

§ 4º Visando garantir a devida transparência e a redução dos riscos inerentes à pesquisa, cabe à unidade contratante fazer constar de forma clara do processo:

I - a identificação do servidor responsável pela cotação, a caracterização completa das empresas

consultadas (nome dos responsáveis pela cotação, endereço completo da empresa, telefones existentes);

II - as respostas de todas as empresas consultadas, ainda que negativa a solicitação de orçamento, e a indicação dos valores praticados, de maneira fundamentada e detalhada.

§ 5º No caso do inciso V do caput, compete à unidade contratante promover análise preliminar quanto à qualificação das empresas consultadas, devendo se certificar de que são do ramo pertinente à contratação desejada.

§ 6º Excepcionalmente, mediante justificativa, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores, nas hipóteses contempladas nos incisos III, IV e V.

§ 7º Não serão admitidas estimativas de preços obtidas em sítios de leilão ou de intermediação de vendas.

§ 8º As consultas poderão ser realizadas por qualquer meio de comunicação e, na hipótese de serem informais, deverão ser certificadas pelo funcionário responsável, que apontará as informações obtidas e as respectivas fontes.

§ 9º A pesquisa de preço, a critério da comissão de licitação ou da autoridade competente para autorizar a contratação, deverá ser repetida sempre que necessário à preservação do interesse público, considerados o tempo decorrido, a sazonalidade de mercado ou outras condições econômicas específicas.

§ 11. A Secretaria Municipal de Gestão poderá estabelecer, mediante portaria, diretrizes e procedimentos visando orientar as unidades contratantes acerca do cumprimento do disposto neste artigo.

§ 12. Todas as contratações municipais deverão levar em conta:

I - o custo dos insumos, apurado a partir da experiência do órgão ou entidade, pesquisas junto aos demais órgãos ou entidades públicos, estudos e publicações especializadas, empresas, prestadores de serviços e pesquisas junto ao mercado;

II - a importância da Administração Municipal dentro do mercado consumidor do produto, serviço ou obra a ser adquirido em relação ao desconto obtido na aquisição;

III - a elaboração de orçamento detalhado em preços unitários, fundamentado em pesquisa de mercado, a exemplo de contratações similares, valores oficiais de referência, pesquisa junto a fornecedores ou tarifas públicas.

Art. 66. As entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos municipais em virtude de parcerias deverão realizar, para obras, compras e serviços em geral, pesquisa de preços nos termos dos parâmetros estabelecidos nesta Lei.

Todavia, no que tange ao levantamento de custos para o pretense objeto, destacamos que não foi possível localizar nos autos manifestação conclusiva dos setores técnicos competentes desta Pasta acerca do atendimento (ou não) pela pesquisa realizada das regras legais para a espécie.

Com isso, esclarece-se que, para a elaboração da pesquisa, a Administração Pública e, no presente caso, a entidade a ser selecionada como desenvolvedora do evento/projeto, estão obrigadas a considerar todas as hipóteses previstas no rol descrito nos incisos do art. 58, e não somente utilizar, no mínimo, 3 (três) orçamentos para realizar a pesquisa.

Inclusive, tal qual exigido pelo §1º do dispositivo normativo acima, qualquer impossibilidade de consulta deverá ser justificada, o que torna ainda mais clara a utilização de todos os parâmetros previstos em lei, pelo menos a priori.

Portanto, recomendamos a adequação da instrução processual ao art. 58 acima colacionado, para

facilitar a análise.

Este é o quarto requisito faltante.

No mais, ressaltamos que compete ao gestor público responsável avaliar o levantamento de custos referente ao objeto em conjunto com o dispositivo legal acima transcrito para, conseqüentemente, avaliar se ele foi ou não atendido.

Sobre o tema, salientamos que é de inteira responsabilidade da autoridade competente a verificação quanto à plausibilidade dos valores apresentados. Aliás, como sempre ressaltamos em nossos pareceres jurídicos, a Assessoria Jurídica não detém competência legal, conhecimento especializado ou mesmo ferramentas para avaliar a adequação das avaliações de preços realizadas nos processos submetidos à análise jurídica.

O papel do órgão jurídico é recomendar que a pesquisa de preços seja a mais completa e atual possível, orientando a autoridade assistida, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos.

Considerando que a função consultiva deve proporcionar à autoridade o máximo de segurança possível para a prática do ato administrativo, não se pode deixar de alertar para a necessidade de fixar o valor de referência de uma contratação com embasamento técnico suficiente que permita constatar, pelo menos aproximadamente, o valor justo a ser pago.

A responsabilidade pela idoneidade e lisura da pesquisa de preços recai integralmente sobre os agentes da unidade contratante, conforme bem ressaltado pela doutrina de Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti:

A aceitação de proposta com sobrepreço pelo pregoeiro ou comissão de licitação, seguida da homologação do procedimento licitatório pela autoridade competente, sujeita-os a responsabilidade, solidariamente com o agente que realizou a pesquisa de preços. O mesmo pode ocorrer com a autoridade superior competente pela ratificação dos atos do processo da contratação direta e o responsável pela pesquisa de preços.

A aceitação de oferta inexequível, de que resulte a inexecução do objeto em razão da impossibilidade de o contratado cobrir os custos da contratação, também atrai a responsabilidade desses agentes (o que realizou a pesquisa de preços, o pregoeiro, os integrantes da comissão de licitação e a autoridade que homologou o procedimento ou ratificou os atos praticados no processo da contratação direta). Em ambas as hipóteses – inexequibilidade ou sobrepreço –, será necessário aquilatar a conduta de cada um desses agentes e as circunstâncias em que atuaram, para o efeito de imputar-lhes responsabilidade.

(“Responsabilidade por pesquisa de preços em licitações e contratações diretas”, Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, Editora Fórum, Belo Horizonte, ano 10, nº 116, ago. 2011).

Além do mais, alertamos o gestor sobre o disposto no inciso V do artigo 10 da Lei nº 8.429 de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), segundo o qual:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

V – permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação do bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

Acerca dos custos envolvendo a pretensa parceria, convém salientar que não foi possível localizar nos autos o indicativo de recursos disponíveis para subsidiar a despesa, tampouco a necessária nota de reserva dos valores.

Este é o quinto requisito faltante.

Sobre o tema, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº. 101/2000 considera “não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa” sem que esteja acompanhada de da declaração do ordenador da despesa de sua “adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias” (art. 15 e art. 16, inc. II).

Também não pode ser esquecida a expressa vedação constitucional disposta no art. 167, incisos I e II da Constituição Federal que proíbe o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, além de proibir a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

O sistema orçamentário nacional, portanto, é claro ao exigir efetiva disponibilidade de recursos orçamentária suficientes na lei orçamentária anual, antes de realizar o processo licitatório. Essa foi a interpretação dada à Lei nº 8.666/1993 pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ, nestes termos:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. LICITAÇÃO. OBRA PÚBLICA. ART. 7º, § 2º, INCISO III, DA LEI Nº 8.666/93. EXIGÊNCIA DE PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS.

1. Trata-se de discussão acerca da interpretação do disposto no art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei nº 8.666/93: se há a exigência efetiva da disponibilidade dos recursos nos cofres públicos ou apenas a necessidade da previsão dos recursos orçamentários.

2. Nas razões recursais o recorrente sustenta que o art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei nº 8.666/93 exige para a legalidade da licitação apenas a previsão de recursos orçamentários, exigência esta que foi plenamente cumprida.

3. O acórdão recorrido, ao se manifestar acerca do ponto ora discutido, decidiu que “inexistindo no erário os recursos para a contratação, violada se acha a regra prevista no art. 7º, § 2º, III, da Lei 8.666/93”.

4. A Lei nº 8.666/93 exige para a realização da licitação a existência de “previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma”, ou seja, a lei não exige a disponibilidade financeira (fato da administração ter o recurso disponível ou liberado), mas, tão somente, que haja previsão destes recursos na lei orçamentária. 5. Recurso

especial provido”

(REsp 1141021/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/08/2012, DJe 30/08/2012).

A declaração de disponibilidade orçamentária para fins de celebração da parceria somente poderá ser emitida após a efetiva previsão dos recursos necessários para tanto na Lei Orçamentária Anual que estiver em vigor no exercício financeiro em curso, de modo que a mera expectativa de futuros recursos orçamentários não se mostra apta a satisfazer a exigência legal e constitucional a esse respeito.

Diante disso, indispensável que haja ao menos a menção do ordenador de despesas de que há recursos orçamentários que assegurem o pagamento das pretensas despesas, indicando a dotação orçamentária previamente à autorização relativa ao prosseguimento do processo, com a reserva prévia dos recursos que serão eventualmente executados de acordo com o cronograma estabelecido.

E, com a devida vênia, não localizamos nos autos manifestação conclusiva dos setores competentes desta Pasta sobre esse aspecto (SEME/CAF/DPOF).

No que tange à documentação juntada ao processo para atestar a regularidade jurídica, fiscal e trabalhista da entidade, bem como as declarações necessárias para celebração da parceria com a SEME, recordamos novamente que cabe ao setor competente (SEME/DGPAR) a análise de toda sua presença e validade no momento da efetiva celebração do termo da parceria, em consonância com os arts. 33 e 34 da Lei Federal nº 13.019/2014 e o art. 33 do Decreto Municipal nº 57.575/2016, bem como com o item 5 da Portaria SEME nº 27/2017, já que tal matéria não é atinente a esta Assessoria Jurídica. Sequer detemos expertise para tanto.

Caso seja, de fato, realizada a parceria por termo de colaboração ou de fomento, faz-se necessária a observância dos requisitos legais para sua celebração, os quais estão previstos nos arts. 33 ao 38 da Lei Federal nº 13.019/2014 e nos arts. 33 ao 36 do Decreto Municipal nº 57.575/2016, além da legislação correlata.

Pedimos atenção, também, quanto às hipóteses de vedação às parcerias celebradas pela Municipalidade juntamente com OSC's, que vêm expressas nos arts. 39 a 41 da Lei Federal nº 13.019/2014, no item 6 da Portaria SEME nº 27/2017, além de, especialmente, no art. 37 do Decreto Municipal nº 57.575/2016:

Art. 37. Fica vedada a celebração de qualquer modalidade de parceria prevista neste decreto com organização da sociedade civil que se enquadre no previsto no artigo 39 da Lei Federal nº 13.019, de 2014, bem como com:

- I - organização da sociedade civil que tiver, dentre seus dirigentes, servidor ou empregado da Administração Pública Municipal direta ou indireta, bem como ocupantes de cargo em comissão;
- II - organização da sociedade civil que estiver inscrita no CADIN municipal, exceto nos casos em que não houver transferência de recursos financeiros.

Parágrafo único. Para os fins do artigo 39, inciso III, da Lei Federal nº 13.019, de 2014, considera-se dirigente de órgão ou ente da Administração Pública o titular da unidade orçamentária, o Subprefeito, o Secretário Adjunto, o Chefe de Gabinete, o dirigente de ente da Administração Indireta e aqueles que detêm competência delegada para a celebração de parcerias.

Nessa mesma linha, também é necessário observar os arts. 68 e 69 da Lei Municipal nº 17.273/2020, visto que tais prescrições se destinam às parcerias celebradas no âmbito do Município:

Art. 68. As organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público e demais entidades sem fins lucrativos parceiras da Administração Municipal ficam obrigadas a publicar na internet todas as informações de interesse público por elas produzidas ou custodiadas, inclusive:

I - repasses ou transferências de recursos municipais de São Paulo;

II - relação atualizada das unidades/equipes envolvidas na implementação do objeto da parceria;

III - íntegra do instrumento de parceria e seus respectivos termos aditivos;

V - íntegra dos contratos referentes a serviços terceirizados relacionados à execução e manutenção das atividades relacionadas ao objeto da parceria;

VI - relação de contratos de serviços terceirizados, com especificação mínima de:

a) valor;

b) objeto;

c) dados do contratado;

d) prazo de duração;

VII - relação de funcionários e salários vinculados a cada parceria, inclusive pessoal administrativo e dirigentes.

Parágrafo único. Os sítios de internet deverão atender o requisito de acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina.

Art. 69. Quando houver solicitação de informações por órgãos fiscalizadores do Município de São Paulo e, em especial a Controladoria Geral do Município, a entidade parceira deverá responder ao requerimento de forma tempestiva e prioritária, sob pena de responsabilidade.

Ademais, pontuamos que não foi juntada a minuta do termo da parceria, que ficamos à disposição para posterior análise, inclusive para avaliar as cláusulas possivelmente inseridas e acima recomendadas. De toda forma, ressalta-se desde já a necessidade de se constar, no referido termo, as cláusulas essenciais previstas no art. 42 da Lei Federal nº 13.019/2014 e item 9 da Portaria SEME nº 27/2017.

Este é o sexto requisito faltante.

III. PRAZO MÍNIMO EXISTENTE ENTRE A PUBLICAÇÃO DO DESPACHO AUTORIZATÓRIO E A REALIZAÇÃO DO EVENTO:

Para a realização de parceria sem chamamento público, destacamos a necessidade de observância ao art. 32, §§ 1º ao 4º, do Decreto Municipal nº 57.575/2016, que diz:

Art. 32 Nas hipóteses dos artigos 30 e 31 deste decreto, a ausência de realização de chamamento público será justificada pela autoridade competente.

§ 1º O extrato da justificativa previsto no "caput" deste artigo deverá ser publicado de imediato no sítio oficial da Administração Pública na internet e, eventualmente, a critério do administrador público, também no Diário Oficial da Cidade.

§ 2º Admite-se a impugnação à justificativa, apresentada no prazo de 5 (cinco) dias a contar de sua publicação, cujo teor deverá ser analisado pelo administrador público responsável em até 5 (cinco) dias a contar da data do respectivo protocolo.

§ 3º Havendo fundamento na impugnação, será revogado o ato que declarou a dispensa ou considerou inexigível o chamamento público e 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 parágrafo único do artigo 30 deste decreto, não afastam a aplicação dos demais dispositivos que regem as parcerias com organizações da sociedade civil.

Inclusive, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Parcerias na administração pública, 13ª ed., RJ: Forense, 2022), ao tratar do § 1º do art. 32 da Lei Federal nº 13.019/2014, o qual possui a mesma redação do § 1º do art. 32 do Decreto Municipal nº 57.575/2016, escreve que tal previsão visa “*garantir ampla e efetiva transparência. Sem essa publicidade, exigida pelo § 1º do art. 32, o ato de formalização da parceria será nulo.*”

De acordo com a redação contida nos §§ 1º e 2º do art. 32 acima transcritos, e para que haja possível utilidade/efetividade em eventual impugnação, embora a legislação não preveja expressamente o respeito ao prazo para que o evento seja executado, entendemos que a realização deve se dar após 5 (cinco) dias da apresentação, por Vossa Senhoria, da justificativa da ausência de realização de chamamento público, contados da publicação no sítio oficial da SEME na internet e, se Vossa Senhoria assim entender, também no Diário Oficial da Cidade.

Isso porque, em havendo impugnação, a Pasta deve novamente aferir a legalidade e a conveniência da realização da parceria, cabendo ao setor técnico competente (SEME/DGPAR), bem como ao Gabinete desta Pasta, verificarem a devida observância do citado prazo.

Na hipótese de ser impossível a observância do prazo de 5 (cinco) dias, portanto, recomenda-se o adiamento do início do evento.

Apesar da recomendação acima pontuada, sabe-se que existem eventos que não suportam o adiamento de sua realização sem que haja prejuízo à consecução de seu objeto (ou, até, prejuízo ao interesse público), cuja análise compete exclusivamente ao administrador público e não à esta Assessoria Jurídica.

Nessas hipóteses, considerando tal fato e caso Vossa Senhoria, valendo-se da discricionariedade atinente ao administrador público (e que, pela falta de competência, esta AJ não se imiscui), decida pela realização do evento, com base na ponderação das razões que permeiam o interesse público da situação, entendemos importante que se compartilhe o risco da execução da presente parceria com a entidade interessada, sendo pertinente que conste cláusula no pretense termo da parceria no seguinte sentido:

Que a OSC consente que há a possibilidade de uma eventual impugnação ser julgada procedente e que, a depender da argumentação nela constante, deverá ressarcir os cofres públicos dos valores possivelmente recebidos, não podendo alegar, à frente: (i) que houve boa-fé ao realizar o evento, (ii) que sofreu prejuízos financeiros, (iii) que houve o enriquecimento sem causa do Poder Público, dentre outros correlacionados.

Por prudência, também sugerimos, em eventual despacho autorizatório confirmando a parceria em data inferior a 05 (cinco) dias da justificativa da ausência de realização de chamamento público, que Vossa Senhoria, se assim entender e desde que haja concordância da OSC, informe que o pagamento será efetivado somente: (i) após os 5 (cinco) dias supracitados e (ii) se não houver impugnação ou, havendo, se ela não for julgada procedente. Inclusive, sobre esse assunto, relevante transcrever dispositivo normativo da Portaria SEME nº 27/2017 para que Vossa Senhoria faça juízo de ponderação quando da decisão final:

14.5. O atraso na disponibilidade dos recursos da parceria autoriza a compensação das despesas realizadas, devidamente comprovadas pela organização social, para o cumprimento das obrigações assumidas no plano de trabalho, com os valores dos recursos públicos repassados assim que disponibilizados.

14.6. A inadimplência da administração pública não transfere à organização da sociedade civil a responsabilidade pelo pagamento de obrigações vinculadas à parceria com recursos próprios.

14.7. A inadimplência da organização da sociedade civil em decorrência de atrasos na liberação de repasses relacionados à parceria não poderá acarretar restrições à liberação de parcelas subsequentes.

Também sobre os repasses financeiros, transcrevemos outro trecho da Portaria SEME nº 27/2017, a fim de compor a melhor decisão de Vossa Senhoria:

14.9. As parcelas dos recursos transferidos no âmbito das parcerias de atividades continuadas serão liberadas por DEOF trimestralmente, em estrita conformidade com o respectivo cronograma de desembolso, exceto nos casos a seguir, nos quais ficarão retidas até o saneamento das impropriedades:

- A) quando houver evidências de irregularidade na aplicação de parcela anteriormente recebida;
- B) quando constatado desvio de finalidade na aplicação dos recursos ou o inadimplemento da organização da sociedade civil em relação a obrigações estabelecidas no termo de colaboração ou de fomento;
- C) quando a organização da sociedade civil deixar de adotar sem justificativa suficiente as medidas saneadoras apontadas por SEME ou pelos órgãos de controle interno ou externo.

14.10. Salvo na hipótese de Parcerias pontuais constituídas por um único repasse, cuja liberação e

pagamento serão feitos nos autos do processo administrativo de celebração da Parceria, o repasse dos recursos financeiros às OSC será efetuado por meio de processo de pagamento autuado pelo Departamento responsável, que deverá conter, além dos documentos acima mencionados, os seguintes:

- Despacho de Autorização;
- Nota de Empenho;
- Termo da Parceria e respectivos aditivos;
- Ordem de Início;
- Plano de Trabalho;
- Cronograma de desembolso;
- Demonstrativo de aplicação financeira dos recursos recebidos.

14.10.1. A liberação de recursos mediante repasse de duas ou mais parcelas deverá ser realizada através de processo específico de pagamento.

Relatamos tudo isso sempre com vistas à máxima tutela do interesse público e desta Pasta (o que não impede futura avaliação pelos órgãos de controle e pelo Poder Judiciário), frise-se, dada a literalidade da norma sob análise.

Enfim, essas são as orientações desta AJ - feitas de maneira breve e ágil, para que Vossa Senhoria reflita quando da decisão final, realçando que, embora o acima recomendado (indispensável, ante a instrução processual), o entendimento desta AJ, como sempre, é o de optar pela cautela, aguardando-se os 05 (cinco) dias mencionados no art. 32 do Decreto Municipal nº 57.575/2016.

IV. CONCLUSÃO:

Por todo o exposto, nos limites da análise jurídica e abstraídos os aspectos técnicos, financeiros, operacionais e os relativos à conveniência e oportunidade do ato administrativo cuja prática ora se requer, os quais não se sujeitam à competência deste órgão de assessoramento jurídico, opinamos no sentido de que não há óbices, do ponto de vista jurídico-formal, à celebração da parceria ora proposta por esta Pasta, desde que atendidas todas as recomendações feitas no presente parecer.

É o parecer, conforme art. 35, inc. VI, da Lei Federal nº 13.019/2014, que submetemos à apreciação e deliberação.



Guilherme Rigueti Raffa
Procurador(a) Chefe
Em 06/11/2023, às 18:14.



Natacha Reid Sulahian Ferreira

Assessor(a) III

Em 06/11/2023, às 18:27.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **092783468** e o código CRC **269BCD0F**.
