



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Esporte e Lazer
Assessoria Jurídica

PARECER Nº 50/2023/SEEL/ASSJUR
PROCESSO Nº SEI-300001/001747/2023
INTERESSADO: SUBSECRETARIA DE ESPORTE E LAZER
ASSUNTO: Celebração de Termo de Fomento - Emenda parlamentar na modalidade "transferência especial"

TERMO DE FOMENTO. PARCERIA ENTRE A SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTE E LAZER E A FEDERAÇÃO DESPORTIVA DOS SURDOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. TRANSFERÊNCIA ESPECIAL. RECURSOS ORIUNDOS DE EMENDA PARLAMENTAR. ORÇAMENTO IMPOSITIVO. CONSULTA SOBRE A NECESSIDADE DE PRÉVIA REALIZAÇÃO DE CHAMAMENTO PÚBLICO. REPERCUSSÃO GERAL DO TEMA. SUBMISSÃO NECESSÁRIA AO ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA JURÍDICO ESTADUAL.

Senhora Subsecretária de Esporte e Lazer,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada pela Subsecretaria de Esporte e Lazer desta Pasta a esta Assessoria Jurídica, sobre haver, ou não, obrigatoriedade de realização de chamamento público para formalização de Termo de Fomento com entidade indicada em emenda parlamentar, com recursos oriundos de transferência especial.

2. Conforme informado na Correspondência Interna indexada em 61055361, o presente processo foi enviado pela Secretaria de Estado da Casa Civil (61056476), tendo em vista a Emenda Parlamentar nº 40410002, de autoria do Senhor Deputado Federal Marcio Labre, que solicita a destinação do valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) para esta Secretaria de Estado de Esporte e Lazer, a fim de atender a Federação Desportiva dos Surdos do Estado do Rio de Janeiro, na criação de núcleos de esporte de alto rendimento, para preparação dos atletas surdos do Estado (61055720).

3. No despacho de *index* 61775906, a Senhora Subsecretária desta Pasta narra que "o que se pretende é a formalização de Termo de Fomento com a citada Federação, sem a realização prévia de chamamento público para escolha da entidade parceira", o que não seria possível, por se tratar de transferência especial, figura introduzida pela Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, e prevista no art. 166-A da Constituição Federal. Aduz que o "Tribunal de Contas da União entende que '*a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos obtidos por meio de transferência especial pelo ente federado é de competência do sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas.*'" Menciona, ainda, que o parágrafo único do art. 21 da Portaria Interministerial ME/SEGOV Nº 6.411, de 15 de junho de 2021, afastaria a incidência do art. 29 da Lei nº 13.019/2014 ao caso concreto.

4. Nesse sentido, o expediente foi encaminhado para análise desta Assessoria Jurídica

acerca da possibilidade de formalização de Termo de Fomento com a Federação Desportiva dos Surdos do Estado do Rio de Janeiro, por inexigibilidade, por se tratar de recursos oriundos de Emenda Parlamentar.

5. É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

6. Preliminarmente, cabe destacar que, conforme dispõe a Lei nº 5.414/2009, compete a esta Assessoria Jurídica – entre outras atribuições – assessorar o Exmo. Secretário de Estado de Esporte e Lazer no controle interno da legalidade dos atos da Secretaria, na interpretação de atos normativos e instrumentos celebrados pela Administração Pública, e examinar e aprovar previamente as minutas de editais de licitação, contratos, convênios e acordos.

7. Ainda, à luz do que dispõem os artigos 132, da Constituição Federal de 1988, e 2º, IV, da Lei Complementar nº 15/80, cabe a este órgão de execução da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, sem adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos estranhos ao âmbito jurídico.

8. Em relação aos aspectos de natureza técnica, 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 incisos 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.

9. Feitas essas considerações iniciais, passamos à análise.

10. O Termo de Fomento é o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com as organizações da sociedade civil (OSC) para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas por tais organizações, que envolvam a transferência de recursos financeiros, a teor do disposto no art. 2º, inciso VIII, c/c art. 17, ambos da Lei Federal nº 13.019/2014, com a redação dada pela Lei nº 13.204/2015.

11. De acordo com seu *site* institucional, a Federação Desportiva dos Surdos do Estado do Rio de Janeiro tem por objetivo promover o desporto de surdos no Estado do Rio de Janeiro, gerando uma maior inclusão do surdo no mundo ouvinte, uma melhor qualidade de vida, a recreação, a conscientização esportiva, o lazer, a descoberta de talentos e a manutenção de alto rendimento.

12. Embora seja razoável supor que haveria interesse público e benefício social a ser alcançado com um ajuste entre a Secretaria de Estado de Esporte e Lazer e a aludida Federação, caberá ao setor técnico competente avaliar a adequação do objeto da pretendida parceria às finalidades da Pasta.

13. No caso, a consulta direcionada a este órgão jurídico versa sobre a necessidade de prévia realização de chamamento público, uma vez que o aporte de recursos decorre de emenda parlamentar, na modalidade transferência especial.

Da natureza jurídica das emendas impositivas e da *mens legis* constitucional

14. As emendas feitas à Lei Orçamentária Anual (LOA) são propostas por meio das quais os parlamentares podem opinar ou influir na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que eventualmente tenham assumido durante o mandato. Isso acarreta uma descentralização fiscal, ao viabilizar repasses de recursos federais para a entrega de bens e serviços públicos locais à população dos entes recebedores.

15. As emendas podem tanto acrescentar como suprimir ou modificar determinados itens - chamados de rubricas - do projeto de lei orçamentária enviado pelo Poder Executivo, desde que observadas as restrições previstas no próprio texto constitucional:

Art. 166. (...)

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa,

excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

16. Tradicionalmente, o orçamento era considerado uma lei de natureza autorizativa, como apontado pelo Procurador do Município Rogério Augusto Boger Feitosa, Chefe da Assessoria Jurídica junto à Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura do Município de São Paulo no Parecer SMS/AJ Nº 4260852, proferido nos autos do Processo nº 6018.2017/0009894-7:

"Assim, os parlamentares podem alterar o projeto de lei orçamentária, adicionando ou suprimindo receita ou despesa. Entretanto, o fato de uma despesa estar prevista na lei orçamentária não garantiria plenamente a sua concretização, sendo deferido ao Poder Executivo, ao longo da execução do orçamento anual, contingenciar despesas de acordo com a realização das receitas e as políticas governamentais.

Por tal razão, é comum definir o orçamento não como uma lei em sentido material, pois não teria conteúdo mandamental e obrigatório, mas meramente autorizativo. Seria apenas lei em sentido formal, com conteúdo de ato administrativo: um ato-condição da realização da despesa ou da concretização da receita."

17. Com a edição da Emenda Constitucional nº 86/2015, o art. 165, § 9º, da Constituição Federal passou a prever que as emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% 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 (redação dada pela Emenda Constitucional nº 126/2022). Tais emendas passaram a ser de execução obrigatória (impositivas), nos termos do art. 165, § 11, CF.

18. Posteriormente, as emendas de bancadas estaduais também se tornaram obrigatórias no montante de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme o art. 165, § 12, da Constituição Federal (Emenda Constitucional nº 100/2019).

19. A Emenda Constitucional nº 105/2019, por seu turno, acrescentou o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar que as emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual possam alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de transferência especial ou transferência com finalidade definida.

20. Merece registro o histórico feito por Caio Gamas Mascarenhas, em artigo sobre o regime jurídico das transferências intergovernamentais do art. 166-A da Constituição Federal, publicado na Revista Eletrônica da PGE-RJ (Mascarenhas, C. G. (2023). Orçamento impositivo e as transferências do artigo 166-A da Constituição: notas sobre regime jurídico, *accountability* e corrupção. Revista Eletrônica Da PGE-RJ, 6(1). <https://doi.org/10.46818/pg.e.v6i1.340>):

"Na prática, a iniciativa do processo orçamentário é do Poder Executivo (Constituição, art. 165, III), submetendo o projeto de lei à aprovação do Poder Legislativo, a quem caberia ter ampla possibilidade de emendas, limitadas apenas às restrições do art. 166, § 3º. Segundo José Maurício Conti, na realidade administrativa, a participação do parlamento seria bem menor do que se espera, limitando-se a uma "cota" negociada com o Poder Executivo, valor sobre o qual incidem as chamadas "emendas parlamentares" ao orçamento. Não obstante, durante décadas, essas emendas voltavam à "mesa de negociação" com o Poder Executivo na fase de execução orçamentária, para que fossem "liberadas", ou "descontingenciadas" e efetivamente cumpridas¹².

O orçamento impositivo é uma resposta a essa prática do Poder Executivo. A disputa de poder político motivou a aprovação de várias emendas constitucionais. O instituto das emendas parlamentares impositivas, de execução obrigatória pelo Poder Executivo, foi acolhido pela Constituição Federal após as Emendas n. 86/2015 e n. 100/2019. Essa impositividade, entretanto, representa exceção à natureza autorizativa da lei orçamentária, subtraindo relevante parcela de atribuições da Chefia daquele Poder, inclusive em termos de planejamento e gestão pública."

21. O autor ressalta, ainda, que "a garantia de execução do orçamento impositivo não necessariamente resulta na efetiva e tempestiva transferência de recursos ao destinatário da emenda."

22. O orçamento impositivo também encontra previsão em âmbito estadual, mais precisamente nos arts. 209 e 210 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que tiveram sua redação alterada pela Emenda Constitucional nº 75, de 2019, que tornou obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas individuais e de bancada de parlamentares por regiões de governo.

23. O tema também foi objeto do Parecer SEHAB/ATAJ Nº 5544093, da lavra do Procurador do Município Rogério Augusto Boger Feitosa, emitido no bojo do Processo nº 6014.2017/0000516-5 pela Assessoria Técnica e Jurídica junto à Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura do Município de São Paulo, cujo trecho é reproduzido abaixo < Disponível em <https://processos.prefeitura.sp.gov.br/Forms/consultarProcessos.aspx> > :

"Nesse sentido, a vedação de inclusão no orçamento de *"dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa"* deve ser compreendida, especialmente, à luz do princípio da separação de poderes. Se cabe ao Legislativo autorizar - ou, nos casos de emendas impositivas, obrigar - o direcionamento de recursos ao atendimento de certa necessidade pública, por outro lado, não lhe é facultado imiscuir-se na efetiva gestão dos interesses públicos.

(...)

Assim, embora não tenha havido qualquer modificação quanto à competência do Executivo local para a gestão dos interesses municipais, a quem cabe definir objetiva e subjetivamente como isso se dará, retirou-se do âmbito da discricionariedade do administrador a decisão relativa à utilização, ou não, dos recursos orçamentários quando estes provierem de emendas parlamentares individuais."

24. As emendas impositivas têm sua base na busca por uma maior autonomia do Poder Legislativo em relação ao Orçamento da União, assegurando que os parlamentares exerçam maior influência na formulação e implementação das políticas públicas por meio do orçamento, com uma participação mais ativa do Poder Legislativo na definição das prioridades orçamentárias.

Da transferência especial

25. O caso em questão envolve as chamadas transferências especiais, que se caracterizam pela doação de recursos da União diretamente para os cofres do ente beneficiário (Estado, Distrito Federal ou Município), a fim de que estes apliquem as verbas “em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado”.

26. Como no ato da transferência os recursos passam a pertencer ao ente federado, essa modalidade de repasse foi apelidada de “Emenda Pix”, em referência ao sistema de pagamento eletrônico instantâneo.

27. O parlamentar pode destinar a emenda a uma organização da sociedade civil específica (podendo fazê-lo mediante identificação via ofício encaminhado ao órgão ou entidade da administração pública celebrante da parceria, contendo nome e CNPJ da organização, objeto da parceria e valor destinado), ou fazer uma escolha temática, destinando, por exemplo, recurso à Secretaria de Esporte, para realização de chamamento público voltado a organizações da sociedade civil que atuem em projetos de atletismo.

28. Ao permitir o repasse voluntário de recursos da União aos demais entes federativos mediante “transferência especial”, o art. 166-A da Constituição Federal constitui norma excepcional que, como tal, há de ser interpretada de forma não ampliativa.

29. O referido dispositivo constitucional elenca algumas condições a serem cumpridas na transferência especial, quais sejam:

a) não usar os recursos para o pagamento de “despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas” (§ 1º, inciso I);

b) não usar os recursos para o pagamento de “encargos referentes ao serviço da dívida” (§ 1º, inciso II);

c) usar os recursos “em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado” (§ 2º, inciso III);

d) usar “pelo menos 70% (setenta por cento)” dos recursos “em despesas de capital” (§ 5º).

30. Tendo em vista que, nas transferências especiais, os recursos serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere, e serão aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do respectivo Poder Executivo, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) expediu a Nota Recomendatória 01/2022, orientando que os Tribunais de Contas do país fiscalizem o recebimento e a utilização destes recursos.

31. Embora os recursos passem a pertencer ao ente federado após sua transferência, os órgãos de controle poderão verificar o cumprimento dos requisitos constitucionais de aplicabilidade, sendo oportuno transcrever trecho extraído do Voto do Relator, Ministro Vital do Rêgo, no bojo do processo TC 032.080/2021-2, emitido em 22 de março de 2023:

"a) a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos obtidos por meio de transferência especial pelo ente federado é de competência do sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas;

b) a fiscalização sobre o cumprimento, pelo ente beneficiário da transferência especial, das condicionantes que a legitimam, previstas no art. 166-A, § 1º, incisos I e II, § 2º, inciso III, e § 5º, é de competência federal, incluindo o Tribunal de Contas da União;

c) a comprovação do cumprimento das condicionantes constitucionais será feita pelo ente federado por meio de informações e documentos inseridos na Plataforma +Brasil (ou no Transferegov.br), na forma e nos prazos disciplinados em instrução normativa a ser editada pelo TCU, dispensada a prestação de contas para esse fim específico e reservadas as competências próprias dos tribunais de contas locais na fiscalização sobre a aplicação dos recursos;

d) se for verificado o descumprimento de qualquer condicionante, tornando inválida a transferência especial, ou a omissão no dever de disponibilizar os elementos necessários à sua verificação, o TCU poderá instaurar processo de tomada de contas especial, com vistas à responsabilização do ente federado pelo débito decorrente do desvio para finalidade irregular ou da não comprovação da regularidade, a ser recolhido aos cofres da União, bem como para eventual aplicação de sanções ao gestor que praticou o ato infrigente, comissivo ou omissivo."

32. Os recursos recebidos via transferência especial poderão ser executados de forma direta ou descentralizada. Caso o ente subnacional beneficiário de transferência especial opte pela execução descentralizada por meio da celebração de parceria (termo de colaboração ou termo de fomento) com organização da sociedade civil, deve cumprir todas as regras dispostas na Lei nº 13.019/2014.

Do chamamento público

33. A Administração Pública pauta-se nos princípios constitucionais da impessoalidade e publicidade, nos termos do art. 37 da Constituição da República. Assim, sempre que possível, os termos de fomento devem ser precedidos de chamamento público, devidamente publicado.

34. O art. 2º, inciso XII, da Lei nº 13.019/2014 define chamamento público como o 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.

35. O chamamento, portanto, é um 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.

36. Como regra geral, a Lei nº 13.019/2014 exige a realização de chamamento público prévio, a fim de selecionar as organizações da sociedade civil com quem serão celebrados os termos de fomento, como se depreende da leitura do art. 24, transcrito abaixo:

Art. 24. Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto. ([Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015](#))

37. O órgão competente deverá publicar edital de chamamento público e, após a realização do chamamento, atestar o atendimento, pela organização da sociedade civil selecionada, dos requisitos previstos na legislação e no próprio edital (arts. 24 a 28 da Lei nº 13.019/2014).

38. No entanto, o legislador previu situações em que o chamamento público seria afastado,

dispensado ou inexigível (arts. 29, 30 e 31), mediante decisão fundamentada do gestor.

39. Além disso, como mencionado pela Senhora Subsecretária de Esporte e Lazer (61775906), o art. 21 da Portaria Interministerial ME/SEGOV Nº 6.411, de 15 de junho de 2021, estabelece que a execução descentralizada de recursos provenientes de transferência especial de que trata o art. 166-A da Constituição Federal, pelo ente federado beneficiário, deve obediência às disposições da Lei nº 13.019/2014, inclusive quanto à realização do chamamento público.

Da divergência jurídica quanto à necessidade de realização de chamamento público no caso concreto

40. Apresentado um breve resumo sobre os temas que circundam o objeto da consulta, passa-se ao exame.

41. A Lei nº 13.019/2014, em sua redação original, não trazia menção expressa às emendas parlamentares como hipótese de dispensa ou inexigibilidade de chamamento público. Com as modificações promovidas pela Lei nº 13.204/15, o art. 29 da Lei nº 13.019/2014 passou a dispor que:

“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.”.

42. Pela literalidade da redação dada ao dispositivo pela Lei nº 13.204/15, as emendas parlamentares poderiam, desde o início, ser direcionadas a entidades específicas.

43. No despacho de *index* 61775906, a Senhora Subsecretária desta Pasta destacou que o parágrafo único do art. 21 da Portaria Interministerial ME/SEGOV Nº 6.411, de 15 de junho de 2021, afastaria a incidência do art. 29 da Lei nº 13.019/2014, por se tratar de execução descentralizada dos recursos de transferência especial.

44. Entretanto, a matéria objeto da consulta comporta orientações divergentes.

45. A primeira é amparada na literalidade do art. 29 da Lei nº 13.019/2014, que prevê que os termos de colaboração ou de fomento serão celebrados sem chamamento público quando os recursos forem oriundos de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais.

46. No Parecer nº 194/22, da lavra da Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, Dra. Valéria Borba, referente à consulta formulada pelo Município de Ponta Grossa (protocolo nº 13435/22), foi apontado que "há permissivo legal para o repasse direto de recursos para a celebração dos termos de colaboração ou de fomento, desde que sejam decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais, sendo dispensado o chamamento público, à exceção dos acordos de cooperação quando envolvam compartilhamento de recursos patrimoniais." <disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mpc.pr.gov.br/wp-content/uploads/2022/09/Parecer-194-22.pdf>>

47. A parecerista aduziu que o art. 29 da Lei nº 13.019/2014 configura hipótese atípica de afastamento do procedimento de chamamento público, em razão da origem do recurso, devendo ser observado o estabelecido no art. 32 daquela lei. Afirmou, ainda, que as emendas impositivas, regidas pelo art. 166-A da Constituição Federal, não são tratadas de forma diversa na Lei nº 13.019/14, e considera "possível concluir que, diante dessa sua natureza, é factível que haja previsão de parceria regida por essa lei na emenda individual impositiva."

48. Na aludida manifestação, o órgão ministerial cita o Parecer nº 00026/2018/DECOR/CGU/AGU, cuja ementa ora se transcreve, por meio do qual a Advocacia-Geral da União entendeu que a desnecessidade de chamamento público subsiste ainda quando não identificada nominalmente a organização da sociedade civil beneficiária dos recursos:

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.

49. Também é possível encontrar orientação de que a Administração Pública pode firmar parceria direta com a organização da sociedade civil mencionada na emenda parlamentar, sem necessidade de chamamento público, no sítio eletrônico da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo, na parte dedicada a perguntas frequentes sobre a Lei nº 13.019/14 < Disponível em: <https://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/perguntas-frequentes-chamamento-publico-lei-13-019-14/> >

"O chamamento público é obrigatório também para as emendas parlamentares?"

O chamamento público é inaplicável para as emendas parlamentares que identificarem a Organização da Sociedade Civil que será a recebedora do recurso em questão. Nesses casos, o poder público poderá firmar parceria direta com a OSC identificada na emenda parlamentar, sem necessidade de chamamento público, observando as demais regras incidentes sobre esta modalidade de repasse de recursos.

Balizamento jurídico: art. 29 da Lei Federal nº 13.019/2014."

50. A segunda orientação apregoa que a não realização de chamamento público prevista no art. 29 da Lei nº 13.019/2014 não alcançaria as situações enquadradas no art. 166-A da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 105/2019. Como tal emenda é posterior às Leis nº 13.019/2014 e nº 13.204/15, o art. 29 supracitado faria referência às emendas parlamentares existentes antes da criação das chamadas "emendas especiais", já que as emendas individuais impositivas das modalidades "Transferência Especial" e "Transferência com Finalidade Definida" foram introduzidas no ordenamento pela Emenda Constitucional nº 105/2019, que incluiu o já citado art.166-A. Tal interpretação prestigia o texto constitucional e a própria autonomia dos entes federados beneficiários das transferências especiais.

51. Como esboçado no despacho 61775906, a exceção ao chamamento público prevista no art. 29 da Lei nº 13.019/2014 não poderia ser aplicada na execução das transferências recebidas pela modalidade denominada "Transferência Especial", pois os recursos passam a ser do ente no ato da transferência e, para sua execução, devem ser observadas as mesmas regras aplicáveis aos recursos próprios.

52. Com efeito, a autonomia estadual não implica apenas na capacidade de auto-organização e auto legislação, mas também na liberdade de gerir recursos recebidos por meio de transferências voluntárias. Os estados-membros possuem a prerrogativa de direcionar tais recursos conforme suas necessidades locais, promovendo o desenvolvimento regional e a eficácia das políticas públicas. Por conseguinte, partindo da premissa que a transferência especial não pode ter como beneficiária a organização da sociedade civil, haveria necessidade de realização de procedimento impessoal de seleção que permita uma escolha isonômica entre todos os interessados, não sendo hipótese de inexigibilidade de chamamento público.

53. No já citado Parecer SEHAB/ATAJ Nº 5544093, emitido no bojo do Processo nº 6014.2017/0000516-5, pela Assessoria Técnica e Jurídica junto à Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura do Município de São Paulo, foi destacado que uma interpretação literal do art. 29 da Lei nº 13.019/2014 não estaria em harmonia com princípios constitucionais. Vejamos:

"Não obstante, em um cenário de aplicabilidade imediata dos princípios constitucionais, dotados da força normativa que a condição de normas jurídicas de status superior lhes atribui, uma interpretação fundada exclusivamente na literalidade do artigo 29, da Lei Federal nº 13.019/14 não parece resistir a um cotejo analítico com a Constituição Federal.

Nesse contexto, independentemente das diferenças existentes entre contratos e convênios administrativos e da aplicabilidade aos convênios da regra constitucional que exige licitação para a

celebração dos ajustes contratuais, é preciso reconhecer que a licitação não é um fim em si mesma, mas um meio utilizado para concretizar princípios constitucionais como os da impessoalidade, da isonomia, da eficiência, da publicidade, da economicidade e da moralidade.

Por essa razão, a doutrina passou a apontar que, caso existam, numa hipótese concreta, mais de um particular potencialmente interessados na celebração de um convênio com a Administração, deve haver a fixação de critérios objetivos para a seleção da entidade beneficiária, ainda que ausentes a natureza negocial e, portanto, também a exigência de procedimento licitatório formal. Nesse sentido, ALEXANDRE SANTOS DE ARAGÃO:

“E, de qualquer forma – ainda que o ato negocial seja realmente um convênio –, se houver o potencial de mais de uma entidade adequadamente celebrar o convênio, e este não puder ser celebrado com todas elas, também terão que ser adotados critérios de seleção públicos e objetivos de escolha da entidade a ser conveniada, até mesmo para que o Estado, em busca da eficiência, forme a parceria com a entidade mais capacitada. O que em um Estado Democrático de Direito não é admissível é simplesmente uma entidade receber recursos públicos, muitas vezes bem vultosos, sem qualquer justificativa quanto aos critérios objetivos e publicizados da sua escolha e quanto à necessidade de tais montantes. Não é, por exemplo, porque uma sociedade civil sem fins lucrativos é muito boa na área educacional, que ela seja a única nessas mesmas condições”.

(...)

Nessa linha, além da igualdade, a vedação aos privilégios, no tocante às avenças públicas, liga-se, ainda, à economicidade e à eficiência, por ajudar a garantir que o particular mais bem preparado seja escolhido pela capacidade de fazer mais com menos, maximizando a utilidade dos escassos recursos públicos disponíveis. Ora, a possibilidade de escolha pessoal de um prestador afastaria a necessidade de que se demonstre, no caso concreto, estar sendo feita a melhor opção para o interesse público. A seu turno, a necessidade de demonstrar as razões de escolha de um particular pela Administração liga-se, também, ao princípio da publicidade, assim como, certamente, à moralidade pública."

54. A terceira orientação, extraída do já citado Parecer SMS/AJ Nº 4260852, da lavra do Procurador do Município Rogério Augusto Boger Feitosa, proferido nos autos do Processo nº 6018.2017/0009894-7, é de que "a previsão de entidades particulares específicas predeterminadas como beneficiárias de verbas decorrentes de emendas parlamentares não se coaduna com a Constituição, de modo que deverá o Poder Executivo, quando da execução orçamentária, considerar tal fato e realizar o chamamento público para direcionar tais valores sempre que a situação concreta não permitir a dispensa do procedimento".

55. O parecerista destacou que, além da falta de motivação da escolha da entidade beneficiária vulnerar diversos princípios constitucionais, carece de razoabilidade sujeitar o gestor público às sanções da Lei nº 8.429/92 enquanto o parlamentar indica com total liberdade a entidade beneficiária dos recursos:

"Em nosso entendimento, é difícil conceber que uma determinação de não realização de chamamento, caso feita de forma apriorística e sem qualquer análise das circunstâncias do caso concreto, poderia maximizar os benefícios para a área de atuação estatal contemplada pela emenda, já que o chamamento público permite, justamente, escolher a entidade mais preparada e que apresente as melhores condições de custo e benefício.

(...)

Por outro lado, caso seja adotada a sistemática de dispensar da realização de um procedimento objetivo a definição das entidades beneficiadas por emendas parlamentares, serão intensamente violados os princípios da separação de Poderes, da isonomia, da impessoalidade, da eficiência, da publicidade e da economicidade, haja vista que será deferido ao parlamentar eleger um particular de sua preferência para receber o valor público, sem que este demonstre, à luz das circunstâncias do caso concreto, ser o mais apto a dar bom emprego à verba. Além disso, dá-se azo a fraudes, fragilizando de maneira grave a moralidade.

A corroborar o que aqui sustentado, percebe-se a gritante diferenciação, inadmissível à luz da Constituição, que uma interpretação literal significaria no que toca à não realização de chamamento público. Enquanto o membro do Legislativo poderia escolher livremente a entidade com quem se celebraria o convênio, o gestor público, caso o fizesse, se sujeitaria a severas sanções decorrentes das alterações impostas à Lei de Improbidade Administrativa, na medida em que a Lei nº 13.019/2014 passou a entender como ato de improbidade frustrar a licitude de chamamento público ou dispensá-lo indevidamente, assim como facilitar, permitir ou concorrer para a incorporação ou utilização de bens ou valores públicos transferidos pela Administração Pública sem a observância do referido procedimento (v. artigo 10, incisos VIII, XVI e XVII, da Lei nº 8.429/92)."

56. Posto o cenário, é notório que se está diante de divergência entre interpretações juridicamente válidas amparadas em sólidos argumentos, sendo possível identificar três possibilidades de resposta à consulta formulada:

- a) com base numa interpretação estritamente literal do art. 29 da Lei nº 13.019/2014, estaria afastada a realização do chamamento público, pelos recursos serem oriundos de emendas parlamentares;
- b) como a Emenda Constitucional nº 105/2019 é posterior às Leis nº 13.019/2014 e nº 13.204/15, é possível interpretar que a exceção prevista no art. 29 da Lei nº 13.019/2014 não estaria abrangida pelo art. 166-A da Constituição Federal, incluído por aquela Emenda, o que tornaria necessária a realização de chamamento público na hipótese de transferência especial e prestigiaria a autonomia dos estados-membros;
- c) numa interpretação amparada nos princípios constitucionais, o art. 29 da Lei nº 13.019/2014 facultaria a não realização do chamamento público quando as circunstâncias concretas assim recomendassem, o que demandaria análise caso a caso.

57. Cumpre registrar que a divergência envolve preocupação de natureza pragmática, tendo em vista a quantidade de emendas parlamentares e a demora na utilização dos recursos colocados à disposição ocasionar medidas fiscalizatórias por órgãos de controle externo. De acordo com o portal da transparência do tesouro federal <disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/painCel-das-emendas-parlamentares-individuais-e-de-bancada>> desde 2016 foram disponibilizadas para o Estado do Rio de Janeiro como emendas parlamentares R\$4.533.744.959,73, sendo que como emendas impositivas individuais para 2023 consta o valor de R\$820.028.924,34, o que denota a relevância da matéria.

58. Assim, para conferir maior segurança jurídica ao administrador público, entendo recomendável a remessa do processo à d. Procuradoria Geral do Estado, para análise e, caso o órgão entenda pertinente, emissão de parecer de caráter normativo para fixar a interpretação sobre o tema, com amparo no art. 2º, IV, da Lei Complementar nº 15, de 1980.

III. CONCLUSÃO

59. Diante da complexidade da matéria e da repercussão geral na Administração Pública, considero necessária a remessa deste parecer à d. PGE, nos termos do art. 4º, IV, da Lei nº 5.414/09, e sugiro a elaboração de parecer normativo sobre o tema.

É o parecer. À d. PGE, com vistas à d. PG-15.

Dê-se ciência do envio do processo à PGE à Subsecretaria de Esporte e Lazer, bem como ao Exmo. Secretário de Estado de Esporte e Lazer.

VANESSA REIS

Procuradora do Estado do Rio de Janeiro
Assessora Jurídica Chefe da ASSJUR/SEEL
ID Funcional nº 19230



Documento assinado eletronicamente por **Vanessa Cerqueira Reis, Procuradora**, em 16/11/2023, às 10:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **63034274** e o código CRC **33E15888**.

