



MUNICÍPIO DE ATÍLIO VIVACQUA - ES
Procuradoria Geral do Município

PARECER JURÍDICO

I - RELATÓRIO

Trata o presente processo administrativo da análise de minuta de Termo de Convênio que o Município de Atílio Vivacqua, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, pretende celebrar com a **Associação Pestalozzi de Atílio Vivacqua**, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o nº 36.403.574/0001-58.

O objeto da parceria consiste na conjugação de esforços para a prestação de serviços de saúde especializados e de reabilitação, em caráter complementar à rede municipal, visando ao atendimento de pessoas com deficiência. Conforme o Plano de Trabalho anexado aos autos, a parceria prevê a oferta de atendimentos nas áreas de **neurologia, fisioterapia e psicopedagogia**, com uma estimativa de 300 atendimentos mensais, totalizando 3.600 atendimentos anuais.

A justificativa para a celebração do convênio fundamenta-se na necessidade de ampliar a oferta de serviços especializados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) no Município, suprindo uma lacuna assistencial, dada a carência de profissionais com as especialidades demandadas na rede pública local.

O processo foi instruído com a minuta do Termo de Convênio, o Plano de Trabalho detalhado, o Estatuto Social da entidade proponente e uma nota técnica da Secretaria de Saúde, que opina favoravelmente à parceria, destacando a compatibilidade do objeto com as políticas públicas de saúde e a coerência técnica da proposta.

Submetido à análise desta Procuradoria-Geral do Município, passo a exarar o parecer.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A análise da pretensão administrativa perpassa pela verificação da competência municipal, da legalidade do instrumento de parceria, da regularidade da entidade proponente e da observância dos princípios que regem a Administração Pública.

a) Da Competência Municipal e da Participação Complementar do Setor Privado na Saúde

A Constituição Federal, em seu art. 196, consagra a saúde como "direito de todos e dever do Estado", a ser garantido mediante políticas sociais e econômicas. O art. 198 estabelece que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único (SUS), organizado de acordo com diretrizes de descentralização, com direção única em cada esfera de governo.

A Lei nº 8.080/1990, que regulamenta o SUS, dispõe em seu art. 18, inciso I, que compete ao Município "planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde".

Crucial para o caso em tela é a permissão contida no art. 199, § 1º, da Constituição Federal, e detalhada no art. 4º, § 2º, da Lei nº 8.080/1990, que autoriza a participação complementar da iniciativa privada no SUS. Tal participação deve ocorrer mediante contrato de direito público ou **convênio**, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

O objeto do convênio em análise — prestação de serviços especializados de reabilitação — alinha-se perfeitamente a essa diretriz, pois visa complementar a atuação do poder público municipal, ampliando o acesso a serviços essenciais não disponíveis em quantidade suficiente na rede própria.

b) Do Regime Jurídico da Parceria: Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC)

As parcerias voluntárias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil (OSC), que envolvam a transferência de recursos financeiros, são regidas pela Lei nº 13.019/2014, conhecida como MROSC.

A regra geral para a seleção da OSC parceira é a realização de **chamamento público** (art. 2º, XII), procedimento que visa a garantir a isonomia, a impessoalidade e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Contudo, a própria lei prevê hipóteses de dispensa (art. 30) e inexigibilidade (art. 31) do chamamento público. A inexigibilidade é cabível quando a competição é inviável, especialmente quando a natureza singular do objeto da parceria ou as metas a serem atingidas só podem ser alcançadas por uma organização específica.

No caso em apreço, os autos não demonstram a realização de chamamento público, nem apresentam uma justificativa formal para sua dispensa ou inexigibilidade. Embora a justificativa do projeto aponte a carência de profissionais, é **imprescindível que o processo administrativo seja instruído com um despacho fundamentado da autoridade competente, detalhando as razões que tornam inviável a competição** e justificam a escolha direta da Associação Pestalozzi, sob pena de nulidade da parceria e responsabilização do gestor.

Ademais, o Plano de Trabalho apresentado parece robusto, contendo os elementos exigidos pelo art. 22 da Lei nº 13.019/2014, como a descrição da realidade, o nexo entre essa realidade e as atividades propostas, as metas, os indicadores e os custos detalhados.

c) Da Fiscalização, Prestação de Contas e Responsabilidade do Gestor

A celebração de convênios impõe ao Município o **dever inafastável de fiscalizar** a correta aplicação dos recursos públicos e a execução do objeto pactuado. A omissão nesse dever pode caracterizar ato de improbidade administrativa e ensejar a obrigação de ressarcimento ao erário, conforme pacífica jurisprudência dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário.

É fundamental que o Termo de Convênio contenha cláusulas claras sobre o monitoramento, a avaliação e a obrigação de prestar contas. Recomenda-se a designação formal de um "gestor da parceria", servidor público responsável por acompanhar e fiscalizar a execução do convênio, conforme preceitua o MROSC.

A jurisprudência é rigorosa ao tratar da responsabilidade do gestor público que se omite no dever de fiscalização.

EMENTA APELAÇÕES CÍVEIS. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 14.230/2021. IRRETROATIVIDADE. CONTRATAÇÃO PARA OBRAS E SERVIÇOS. INACABADOS. DANO AO ERÁRIO. TIPICIDADE DA CONDUTA. RECURSOS CONHECIDOS E IMPROVIDOS 1. O Supremo Tribunal Federal, delimitou, em suma, que a lei nº 14.230/21 pode retroagir para ações em curso que discutem a modalidade culposa (pois sem previsão na nova lei) e que o novo prazo prescricional que agora é de oito anos, bem como a prescrição intercorrente, não retroagem nos processos já em curso, tendo efeito somente nas ações ajuizadas após sua entrada em vigor. 2. **Resta caracterizado o ato de improbidade administrativa quando o gestor municipal deixa de fiscalizar obra pública para a qual adiantou os valores repassados por meio de convênio com a Secretaria de Estado da Educação, cuja execução não foi finalizada, causando o prejuízo ao erário em clara violação aos princípios da Administração Pública.** 3. Recursos conhecidos e improvidos. (TJ-ES - APELAÇÃO CÍVEL: 0000663-58.2002 .8.08.0008, Relator.: ROBSON LUIZ ALBANEZ, 4ª Câmara Cível)

A correta formalização do processo, incluindo pareceres técnicos e jurídicos, também serve como salvaguarda para o administrador público, distinguindo meras irregularidades administrativas de atos dolosos que configurem improbidade ou crime.

PENAL. DENÚNCIA. CRIME DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO FORA DAS HIPÓTESES LEGAIS OU EM INOBSERVÂNCIA DAS FORMALIDADES PERTINENTES. ART. 89 DA LEI 8.666/93. CELEBRAÇÃO DE TERMO DE PARCERIA ENTRE MUNICIPALIDADE E OSCIP NO ÂMBITO DA SECRETARIA DE SAÚDE. **PARECER JURÍDICO DA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO NO SENTIDO DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ERRO QUANTO A ELEMENTO CONSTITUTIVO DO TIPO.** (...) 3. O agir administrativamente ilícito distingue-se do agir criminoso previsto no tipo penal do art. 89 da Lei 8.666/93 à luz de três critérios cunhados a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a saber: (i) **a inexigibilidade da licitação fundada em parecer jurídico lavrado idoneamente pelo órgão competente descaracteriza o crime** (Precedentes: Inq. 2482, Tribunal Pleno, Rel. p/ acórdão Min. Luiz Fux; Inq. 3731, Segunda Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes; AP 560, Segunda Turma, Rel. Min. Dias Toffoli); (ii) **o especial fim de lesar o erário ou promover enriquecimento ilícito dos acusados é de rigor para configurar a infração penal** (Precedentes: Inq. 3.965, Segunda Turma, Rel. Min. Teori Zavascki; AP 700, Segunda Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; Inq. 3.731, Segunda Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes; dentre outros); (...) (STF - Inq: 3674 RJ - RIO DE JANEIRO 9988534-90.2013 .1.00.0000, Relator.: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 07/03/2017, Primeira Turma)

A falha na prestação de contas ou a constatação de irregularidades na execução do convênio pode levar à instauração de uma Tomada de Contas Especial (TCE) pelos Tribunais de Contas (TCU, se houver verba federal, ou TCE-ES), um processo administrativo que visa apurar responsabilidade por danos causados ao erário.

Ementa: Direito administrativo e outras matérias de direito público. Referendo na medida cautelar em mandado de segurança. **ausência de prestação de contas parcial e irregularidades na execução de convênio. instauração de tomada de contas especial (tce).** decurso de prazo superior a cinco anos entre as datas em que se operou, por parcela, a omissão na prestação de contas, ou mesmo a data da ciência pela administração da irregularidade na execução de convênio, e a data da citação por edital na tce. incidência de prescrição. necessidade de suspensão dos efeitos do ato coator. medida cautelar referendada. (...) 3. **A omissão na prestação de contas parcial ou mesmo a irregularidade na execução do convênio autoriza a instauração de tomada de contas especial que está sujeita ao prazo prescricional de cinco anos**, conforme jurisprudência desta Corte. (STF - MS: 39834 DF, Relator.: Min . FLÁVIO DINO, Data de Julgamento: 09/09/2024, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 20-09-2024 PUBLIC 23-09-2024)

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, e com base na análise da documentação apresentada e na legislação aplicável, esta Procuradoria-Geral do Município opina pela **viabilidade jurídica** da celebração do Termo de Convênio com a Associação Pestalozzi de Atilio Vivacqua, por se tratar de medida alinhada ao interesse público de ampliar o acesso a serviços de saúde.

Contudo, a eficácia e a legalidade plenas da parceria estão condicionadas ao cumprimento das seguintes **recomendações saneadoras**:

- 1. Justificativa para a Inexigibilidade de Chamamento Público:** O processo deve ser complementado com um despacho fundamentado da autoridade competente, justificando de forma robusta e detalhada a inviabilidade de competição que autoriza a celebração direta da parceria, nos termos do art. 31 da Lei nº 13.019/2014.
- 2. Designação do Gestor da Parceria:** O ato que autorizar a celebração do convênio deve, desde logo, designar um servidor público municipal como "gestor da parceria", que ficará responsável pelo acompanhamento, fiscalização e avaliação da execução do objeto, conforme os arts. 58 a 62 do MROSC.
- 3. Cláusulas Essenciais no Instrumento:** A minuta final do Termo de Convênio deve prever, de forma explícita:
 - A estrita obediência ao Plano de Trabalho;
 - O cronograma de desembolso;
 - As obrigações detalhadas de prestação de contas periódicas;
 - As sanções aplicáveis em caso de descumprimento das metas ou má aplicação dos recursos;
 - A prerrogativa de fiscalização *in loco* pelo Município.

Cumpridas as diligências acima recomendadas, não haverá óbice jurídico para o prosseguimento e a formalização do referido Termo de Convênio.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Atilio Vivacqua/ES, 23 de janeiro de 2026.

EDUARDO BASTOS BERNARDINO
PROCURADOR GERAL
GABINETE DA PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL - PGM/GAB - PGM

Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º, por:

EDUARDO BASTOS BERNARDINO

PROCURADOR GERAL

PGM/GAB - PGM - PMAV

assinado em 23/01/2026 13:46:22 -03:00



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 23/01/2026 13:46:22 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
por EDUARDO BASTOS BERNARDINO (PROCURADOR GERAL - PGM/GAB - PGM - PMAV)
Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2026-NP6L4X>