



MUNICÍPIO DE ATÍLIO VIVACQUA - ES
Procuradoria Geral do Município

PARECER JURÍDICO

I - INTRODUÇÃO

Em complemento ao Parecer Jurídico nº 01/2026, que analisou a viabilidade geral da parceria com a Associação Pestalozzi de Atílio Vivacqua, este pronunciamento se debruça sobre a **análise crítica e pormenorizada da minuta do Termo de Convênio** apresentada. O objetivo é verificar sua conformidade com o regime jurídico estabelecido pela Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC) e com os princípios da Administração Pública.

Adicionalmente, este parecer abordará duas questões procedimentais de suma importância para a regularidade e transparência da parceria:

1. A necessidade de publicação do ato de designação do **gestor da parceria** em órgão oficial.
2. A obrigatoriedade de submeter o processo administrativo à **Controladoria-Geral do Município** para análise prévia.

II - ANÁLISE DA MINUTA DO TERMO DE CONVÊNIO

A análise de uma minuta de convênio sob a égide do MROSC exige um rigor formal e material, pois este instrumento é a lei entre as partes e o principal documento que guiará a execução, o monitoramento e a prestação de contas. A seguir, apresento uma análise detalhada, cláusula por cláusula, dos pontos que merecem atenção, correção ou aprimoramento.

1. Do Objeto (Cláusula Primeira):

- **Análise:** A descrição do objeto deve ser **clara, precisa e detalhada**, evitando termos genéricos como "promover a saúde" ou "realizar atividades". É fundamental que o texto da cláusula faça **remissão expressa e inequívoca ao Plano de Trabalho aprovado**, que passa a ser parte integrante do convênio.
- **Recomendação:** Sugere-se a seguinte redação: "O objeto do presente Termo de Convênio é a conjugação de esforços entre os partícipes para a execução das ações de saúde descritas no Plano de Trabalho (Anexo I), que, para todos os fins, é parte integrante e indissociável deste instrumento, visando à prestação de serviços complementares de [...]".

2. Das Obrigações dos Partícipes (Cláusula Segunda):

- **Análise:** A minuta deve discriminar, de forma exaustiva, as obrigações do Município (CONCEDENTE) e da Associação Pestalozzi (CONVENENTE).
- **Recomendação para o Município:** Além de repassar os recursos, deve constar a obrigação de **monitorar, avaliar e fiscalizar** a execução da parceria, bem como de analisar as prestações de contas.

- **Recomendação para a OSC:** Deve-se incluir a obrigação de executar fielmente o Plano de Trabalho, aplicar os recursos exclusivamente no objeto pactuado, prestar contas nos prazos e moldes definidos, permitir o livre acesso de servidores do Município e dos órgãos de controle às suas instalações e documentos, e manter sua regularidade fiscal e trabalhista durante toda a vigência da parceria.

3. Da Vigência (Cláusula Terceira):

- **Análise:** O prazo de vigência deve ser compatível com o tempo necessário para a execução integral do objeto. A prorrogação é possível, mas deve ser formalizada por termo aditivo, precedida de justificativa e análise da execução.
- **Recomendação:** A cláusula deve prever que a vigência se inicia com a assinatura, mas a eficácia (e, conseqüentemente, a liberação de recursos) fica condicionada à **publicação do extrato do convênio no órgão oficial de imprensa**, conforme exige o art. 38 da Lei nº 13.019/2014.

4. Do Valor e da Liberação dos Recursos (Cláusula Quarta):

- **Análise:** É imprescindível que o valor total do repasse esteja claro, bem como a dotação orçamentária que suportará a despesa. O cronograma de desembolso, previsto no Plano de Trabalho, deve ser mencionado.
- **Recomendação:** A liberação das parcelas subsequentes deve ser **condicionada à comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida**, ou seja, à aprovação da prestação de contas parcial. Esta é uma salvaguarda fundamental para o gestor público.

5. Da Prestação de Contas (Cláusula Quinta):

- **Análise:** Este é um dos pontos mais críticos. A cláusula não pode ser genérica. Deve detalhar os prazos para apresentação das prestações de contas parciais e final, e os documentos que deverão compô-la (relatório de execução do objeto, relatório de execução financeira, extratos bancários da conta específica, etc.).
- **Recomendação:** A cláusula deve especificar os procedimentos de análise (técnica e financeira) pela Administração Pública e os prazos para manifestação, conforme os arts. 63 a 68 da Lei nº 13.019/2014.

6. Do Monitoramento e Avaliação (Cláusula Sexta):

- **Análise:** A minuta deve prever a designação do **gestor da parceria** e da **Comissão de Monitoramento e Avaliação**, se for o caso (obrigatória para parcerias com valor superior a R\$ 600.000,00, conforme decreto regulamentador).
- **Recomendação:** A cláusula deve estabelecer a obrigatoriedade de emissão de relatórios técnicos de monitoramento e avaliação, que servirão de base para a análise da prestação de contas e para eventuais decisões sobre a continuidade da parceria.

III - DA PUBLICAÇÃO DO GESTOR DA PARCERIA

A Lei nº 13.019/2014, em seu art. 2º, inciso VI, define o "gestor" como o agente público responsável pela gestão da parceria. O art. 61 estabelece que o ato de designação do gestor da parceria será publicado em meio oficial de comunicação.

A designação do gestor da parceria precisa ser publicada no órgão oficial do Município.

Esta exigência não é mera formalidade. Ela atende a múltiplos princípios constitucionais:

- **Princípio da Publicidade (art. 37, caput, CF/88):** Confere transparência ao ato, permitindo que qualquer cidadão saiba quem é o servidor responsável por fiscalizar a aplicação de recursos públicos.
- **Princípio da Impessoalidade e da Moralidade:** A designação formal e pública vincula o servidor à responsabilidade, evitando a gestão informal e a diluição de responsabilidades.
- **Segurança Jurídica:** Tanto para a Administração quanto para a OSC e para o próprio servidor, a publicação oficializa o vínculo funcional com a parceria, delimitando o início de suas responsabilidades.

A omissão dessa publicação fragiliza o controle e pode ser apontada como falha grave pelos Tribunais de Contas.

IV - DA REMESSA À CONTROLADORIA INTERNA

A Constituição Federal, em seu art. 74, estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno. No âmbito municipal, essa função é exercida pela Controladoria-Geral do Município ou órgão equivalente.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e as normas de finanças públicas reforçam a importância do controle prévio e concomitante dos atos de gestão que envolvam recursos públicos.

É altamente recomendável, e em muitos municípios obrigatório por força de lei orgânica ou legislação específica, que o processo de celebração do convênio seja submetido à análise da Controladoria Interna.

A análise da Controladoria não se confunde com o parecer jurídico da Procuradoria. Enquanto a PGM analisa a legalidade e a conformidade jurídica, a Controladoria avalia aspectos relacionados à gestão orçamentária, financeira, patrimonial e à eficácia dos controles internos do próprio processo. Ela pode, por exemplo, verificar se o Plano de Trabalho é realista, se os custos são compatíveis com os de mercado e se os mecanismos de monitoramento propostos são adequados.

A ausência de um parecer do controle interno, especialmente em parcerias de valor relevante, representa uma vulnerabilidade para o gestor, pois demonstra a renúncia a um importante mecanismo de verificação e mitigação de riscos.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas valoriza a atuação do controle interno como um pilar da boa governança.

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPUGNAÇÃO DE DESPESAS DE CONVÊNIO CELEBRADO COM ONG. CITAÇÃO SOLIDÁRIA DA ENTIDADE E DA RESPONSÁVEL. SUCESSIVA APRESENTAÇÃO DE NOVOS ELEMENTOS ANALISADOS EM HOMENAGEM AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO, AMPLA DEFESA E DA VERDADE MATERIAL. PARTE DAS IRREGULARIDADES CONCERNENTES A INFRAÇÕES A NORMAS LEGAIS E AOS TERMOS DO CONVÊNIO, SEM CONEXÃO COM DANO ATRIBUÍVEL À EXECUÇÃO. REDUÇÃO DO DÉBITO IMPUTADO INICIALMENTE. REJEIÇÃO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. (TCU - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE): 140152020, Relator.: AUGUSTO SHERMAN, Data de Julgamento: 01/12/2020)

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM Tomada de Contas Especial. Convênio 1.236/2004, FIRMADO ENTRE A FUNASA E A Fub. SAÚDE INDÍGENA DSEI YANOMAMI. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. (...) 1 - **O dirigente máximo de órgão ou entidade da Administração Pública deve ser responsabilizado quando comprovada omissão grave no seu dever de regulamentação e supervisão dos subordinados, a exemplo de falhas generalizadas na fiscalização de contratos, envolvendo a gestão de vultosos recursos públicos.** 2 - **O fato de a irregularidade, comissiva ou omissiva, não ter sido praticada diretamente pelo gestor principal, e, sim, por outros servidores ou por órgão subordinado ao seu, não o exime de responder pela irregularidade, com base na culpa in eligendo ou na culpa in vigilando.** (TCU - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE): <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/rest/publico/base/acordao-completo/73702024>, Relator.: JORGE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 27/08/2024)

V - CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES FINAIS

Com base na análise aprofundada, reitero a viabilidade jurídica da parceria, mas enfatizo a necessidade de um zelo rigoroso na formalização do instrumento e dos procedimentos de gestão.

Em suma:

1. **Revisão da Minuta:** A minuta do Termo de Convênio deve ser **revisada e aditada** para incorporar todas as cláusulas essenciais previstas no art. 42 da Lei nº 13.019/2014, com o detalhamento recomendado no item II deste parecer, especialmente no que tange ao objeto, obrigações, vigência condicionada à publicação, liberação de recursos atrelada à prestação de contas parcial e mecanismos de monitoramento.
2. **Publicação do Gestor:** O ato de designação do servidor que atuará como gestor da parceria **deve ser publicado** no Diário Oficial do Município ou em veículo de comunicação oficial equivalente.
3. **Remessa à Controladoria:** O processo administrativo, devidamente instruído com a minuta revisada e o parecer desta Procuradoria, **deve ser remetido à Controladoria-Geral do Município** para análise e parecer, antes da assinatura do Termo de Convênio.

A adoção dessas medidas não apenas confere legalidade e transparência ao processo, mas também constitui um robusto conjunto de salvaguardas para o gestor público, demonstrando sua diligência e compromisso com a correta aplicação dos recursos públicos e com os princípios que devem nortear toda a Administração.

É o parecer, em caráter prolixo e aprofundado, salvo melhor juízo.

Atílio 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 26/01/2026 15:04:48 -03:00



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 26/01/2026 15:04:48 (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-NH3XQ1>