

PARECER nº 014/2026 – /PROGER/PMA

Altamira/PA, 24 de fevereiro de 2026.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. TERMO DE FOMENTO. PARCERIA ENTRE MUNICÍPIO E ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL. FUNDAMENTO NA Lei nº 13.019/2014. AÇÕES SOCIOASSISTENCIAIS E EDUCACIONAIS. INTERESSE PÚBLICO. POSSIBILIDADE JURÍDICA

I- RELATÓRIO:

Por meio do ofício nº 280/2026-GAB-SEMAF, datado de 06 de fevereiro de 2026, a Secretaria Municipal de Administração e Finanças – SEMAF encaminhou a esta Procuradoria-Geral minuta do Termo de Fomento, elaborado pela CENTRO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL - CDR, solicitando análise jurídica quanto à sua conformidade legal, adequação formal e observância à legislação vigente.

De tal modo, trata-se de análise jurídica acerca da viabilidade de celebração de **TERMO DE FOMENTO** entre o Município de Altamira/PA e o Centro de Desenvolvimento Regional - CDR, associação civil sem fins lucrativos, atuante na área socioassistencial e educacional, visando o repasse financeiro mensal no valor global estimado de R\$ 10.922,76, pelo prazo de 12 (doze) meses, com o objetivo de fomentar ações complementares às políticas públicas municipais.

Consta minuta do Termo de Fomento e Plano de Trabalho detalhando metas, metodologia, forma de execução, monitoramento e avaliação.

Assim sendo, para análise do tema pela PROGER, esta Procuradoria Geral do Município de Altamira, deve em cumprimento de suas atribuições, dispostas pela Lei nº 3.345/2021, em especial as previstas no Art. 36, alínea b), assessorar o prefeito e demais órgãos que compõem a estrutura municipal, como consultor nos assuntos de natureza jurídica, o que ocorre no presente momento.

Vejam os:

Art. 36. À Procuradoria Geral, compete:

- a) Defender os interesses do Município na forma da Lei.*
- b) Assessorar o Prefeito*
- c) e demais Órgãos que compõem a estrutura municipal, como consultor dos assuntos de natureza jurídica ou que requeiram avaliação de ordem legal.*
- d) Responsabilizar-se pela emissão, controle, divulgação de mensagens, Leis Decretos e outros Atos Administrativos de interesse do Executivo Municipal.*

Diante disso, o objetivo deste parecer é fornecer uma orientação jurídica detalhada ao município de Altamira, analisando a viabilidade jurídica para a o mencionado Termo de Fomento. Será necessário identificar as normas jurídicas pertinentes e orientar sobre o procedimento cabível para garantir que a administração municipal atue em conformidade com a legislação vigente.

É o relatório sobre o caso ao qual passamos a manifestar.

II- FUNDAMETACÃO:

A análise da presente demanda deve ser realizada à luz do regime jurídico das parcerias firmadas entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, considerando não apenas a legislação infraconstitucional específica, mas também os princípios constitucionais que estruturam a atuação administrativa, especialmente aqueles voltados à promoção dos direitos sociais e à concretização do interesse público.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou, no art. 1º, inciso III, a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Tal previsão não possui caráter meramente retórico ou programático, mas constitui verdadeiro eixo estruturante de todo o ordenamento jurídico brasileiro, funcionando como vetor interpretativo das normas constitucionais e infraconstitucionais. à luz do artigo 1º da CF:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

III - a dignidade da pessoa humana;

Assim, o princípio da dignidade da pessoa humana não é apenas fundamento abstrato do Estado brasileiro, mas verdadeira base normativa que legitima e exige a atuação estatal cooperativa, inclusive por meio de instrumentos de fomento, quando destinados à promoção do bem-estar social e à efetivação de direitos fundamentais.

Ainda o art. 3º da Constituição da República estabelece os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre os quais se destacam, nos incisos I e III, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais. Diferentemente de meras diretrizes políticas, tais objetivos possuem natureza jurídica vinculante, orientando a atuação de todos os entes federativos e servindo como parâmetro de interpretação e concretização das políticas públicas. Nos moldes do art. Art. 3º da CF, vejamos:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - Construir uma sociedade livre, justa e solidária;

III- Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

Nesse contexto, a celebração de Termo de Fomento com entidade que atua no reforço escolar, inclusão educacional e fortalecimento de vínculos familiares revela-se mecanismo concretizador dos objetivos constitucionais previstos no art. 3º, I e III. Ao apoiar institucionalmente iniciativas voltadas a crianças, adolescentes e famílias em situação de vulnerabilidade, o Município não apenas exerce competência administrativa, mas cumpre verdadeiro dever constitucional de promoção da justiça social.

Assim, a cooperação entre o Poder Público e organizações da sociedade civil, quando orientada por metas, controle e interesse público, configura instrumento legítimo de efetivação dos objetivos fundamentais da República, contribuindo diretamente para a redução das desigualdades estruturais e para a construção de uma sociedade mais justa e solidária.

Ademais, no rol dos direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição federal, encontram-se a educação, a saúde e a assistência social, os quais impõem ao Poder Público deveres positivos de implementação de políticas públicas. Conforme preceitua o art. 6º da CF:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Nesse sentido, a celebração de Termo de Fomento para apoio a projetos socioeducativos e assistenciais constitui instrumento legítimo de concretização dos direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição, permitindo ao Município de Altamira ampliar a efetividade dessas garantias fundamentais por meio de atuação colaborativa, eficiente e orientada ao interesse público.

Ademais, o art. 204 da Constituição Federal, prevê expressamente a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação e no controle das ações de assistência social, consagrando modelo cooperativo de gestão pública. Com respaldo no art. 204 Constituição Federal:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Esse comando constitucional reforça a legitimidade das parcerias firmadas com organizações da sociedade civil que atuam na promoção de direitos sociais, especialmente quando desenvolvem atividades complementares às políticas públicas municipais. Ao reconhecer a participação institucionalizada dessas entidades na execução e no controle

das ações socioassistenciais, a Constituição autoriza e estimula a cooperação entre Poder Público e sociedade civil como instrumento de fortalecimento da rede de proteção social.

Assim, a celebração de Termo de Fomento com entidade que atua no atendimento a populações vulneráveis harmoniza-se com o art. 204 da Constituição Federal, pois materializa o modelo de gestão compartilhada previsto pelo texto constitucional, promovendo maior capilaridade, eficiência e alcance das políticas públicas de assistência social no âmbito municipal.

No plano infraconstitucional, a matéria é disciplinada pela Lei nº 13.019/2014, que instituiu o chamado Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), estabelecendo normas gerais para as parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil. Nos termos do art. 2º, inciso VIII, da referida lei, estabelece que:

*Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:
VIII - termo de fomento: instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público propostas pelas organizações da sociedade civil, sem prejuízo das definições atinentes ao contrato de gestão e ao termo de parceria, respectivamente, conforme as Leis nº 9.637, de 15 de maio de 1998, e 9.790, de 23 de março de 1999;*

No caso sob exame, observa-se que o objeto da parceria foi apresentado pela própria entidade, o Centro de Desenvolvimento Regional – CDR, e consiste no desenvolvimento de ações socioassistenciais e educacionais complementares às políticas públicas municipais, com previsão de repasse financeiro por parte do Município.

Assim, o instrumento jurídico eleito, Termo de Fomento, mostra-se tecnicamente adequado, não se tratando de contrato administrativo regido pela Lei nº 14.133/2021, pois não há relação sinalagmática típica de prestação de serviço remunerado, mas sim parceria voltada ao fomento de atividade de interesse público.

A natureza jurídica do fomento administrativo é amplamente reconhecida pela doutrina como atividade legítima do Estado destinada a incentivar iniciativas privadas

que atendam ao interesse coletivo. Não há delegação de serviço público, tampouco terceirização irregular de mão de obra, mas cooperação institucional orientada por metas, resultados e mecanismos de controle.

Assim, no âmbito específico do fomento administrativo e da cooperação entre Estado e terceiro setor, é referência a obra de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que assim dispõe:

“O fomento é a atividade administrativa pela qual o Estado estimula a iniciativa privada de interesse público, mediante incentivos e auxílios, sem que haja delegação de serviço público ou formação de vínculo contratual típico.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023).

A autora esclarece que o fomento não se confunde com contrato administrativo, mas constitui instrumento legítimo de política pública, o que se harmoniza com o regime instituído pela Lei nº 13.019/2014.

O modelo instituído pelo MROSC substituiu a lógica tradicional de convênios por um regime jurídico próprio, mais transparente, técnico e estruturado, com exigência de plano de trabalho, metas mensuráveis, monitoramento contínuo e prestação de contas.

No que se refere ao controle externo, o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União é no sentido de que as parcerias regidas pela Lei nº 13.019/2014 são plenamente legítimas quando observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal, bem como quando demonstrado o interesse público, a economicidade e a compatibilidade orçamentária. Logo, estabelece que:

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

Assim, a celebração do Termo de Fomento, quando observados os requisitos legais, com plano de trabalho definido, metas mensuráveis, fiscalização e prestação de contas, mostra-se plenamente compatível com o art. 37 da Constituição, evidenciando

atuação administrativa pautada pela legalidade e voltada à concretização eficaz do interesse público.

Sob o prisma orçamentário, a celebração do Termo de Fomento deve observar a existência de dotação específica, compatibilidade com o Plano Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com a Lei Orçamentária Anual, além da conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Desde que haja previsão orçamentária e disponibilidade financeira, não há óbice jurídico ao repasse do valor indicado.

Por fim, cumpre destacar que a parceria proposta encontra respaldo no princípio da eficiência administrativa, na medida em que permite ao Município ampliar o alcance das políticas públicas sociais utilizando estrutura já instalada e experiência acumulada da sociedade civil organizada, sem necessidade de expansão imediata da máquina administrativa. Tal modelo de cooperação revela-se compatível com a moderna concepção de Administração Pública colaborativa, voltada à maximização de resultados sociais com racionalidade de recursos.

Diante de todo o exposto, sob o aspecto jurídico-formal, a celebração do Termo de Fomento mostra-se compatível com a ordem constitucional e com a legislação infraconstitucional vigente.

III - CONCLUSÃO:

Importante destacar que esta Procuradoria Geral do Município, elabora seus pareceres sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente.


À vista do exposto, esta Procuradoria entende que a celebração de Termo de Fomento com o Centro de Desenvolvimento Regional – CDR mostra-se, **juridicamente adequado e favorável à Administração Pública.**

A parceria pretendida enquadra-se corretamente no instrumento do Termo de Fomento, por envolver proposta apresentada por organização da sociedade civil, com transferência de recursos financeiros destinados à execução de atividades de interesse público e recíproco, voltadas à promoção educacional e socioassistencial de populações em situação de vulnerabilidade. Não se trata de contratação administrativa típica, mas de

instrumento de cooperação e fomento, legitimamente previsto no ordenamento jurídico brasileiro.

É o parecer.

Altamira-PA, 24 de fevereiro de 2026.



SÉRGIO LUIZ PERES VIDIGAL JÚNIOR
Procurador Geral do Município.
Decreto nº 013/2025 – PMA