

246

**Processo:** 87939600  
**Nome:** Creche São Judas Tadeu  
**Assunto:** Termo de Colaboração

**PARECER Nº 2516/2021 – PGM/PEAA**

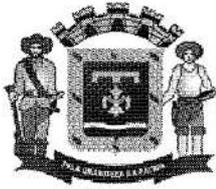
**Ementa:** Procedimento Administrativo. Credenciamento. Termo de Colaboração. SME e Creche São Judas Tadeu. Fundamentação Legal: Lei Federal n. 13.019/2014 e Portaria 579-SME de 12 de dezembro de 2018. Possibilidade com ressalvas. Parecer Referencial.

**1. Relatório**

O processo em epígrafe foi encaminhado a esta Especializada para análise da possibilidade de celebração do Termo de Colaboração entre o Município de Goiânia por intermédio da SME com a Creche São Judas Tadeu.

Foi mencionado que o presente parecer servirá como fundamento para formalização de outros Termos de Colaboração com Organizações da Sociedade Civil, sem fins lucrativos regularmente constituídas e mantenedoras de 16 (dezesseis) instituições de Educação Infantil.

O presente Termo de Colaboração tem por finalidade de articular a parceria entre a SME e a CRECHE, para funcionamento da Creche São Judas Tadeu, que atenderá 120 (cento e vinte) crianças na faixa etária de dois a cinco anos na Educação Infantil, sendo 45 (quarenta e cinco) crianças de dois a três anos e 75 (setenta e cinco) crianças de quatro a cinco anos (completos ou a completar até 31/03/2021), as quais serão distribuídas em 05 (cinco) agrupamentos, cujo atendimento será em período integral, considerando o estabelecido pela SME nas diretrizes de Organização do ano letivo, mediante repasse de R\$ 72.000,00 (setenta e dois mil) reais bimestralmente.



Tendo em vista a quantidade de processos congêneres, o presente processo será o representativo das questões jurídicas a serem esclarecidas, motivo pelo qual **as conclusões contidas na presente manifestação deverão ser utilizadas nos demais casos, sem necessidade de análise individual por parte da Procuradoria-Geral do Município.** Isto em razão da padronização, celeridade e eficiência administrativa, vetores preconizados na Lei Municipal nº 9.861, de 30 de junho de 2016 (art. 51, §§ 1º e 2º<sup>1</sup>).

Destarte, ressalta-se que o exame do processo, **restringe-se aos seus aspectos exclusivamente jurídicos**, excluídos da análise qualquer questão técnica extrajurídica, notadamente quanto à conveniência e oportunidade inerentes a qualquer acordo/ajuste de cooperação mútua, devendo a autoridade competente se municiar de todas as cautelas para que os atos do processo sejam prestados apenas por quem de direito.

## **2. Da possibilidade de utilização do parecer referencial**

A padronização da análise e da manifestação jurídica, por meio da manifestação jurídica referencial, tem fundamento no princípio da eficiência e da economicidade, possibilitando ao gestor o conhecimento prévio dos requisitos procedimentais uniformes e necessários à celebração de tais contratos.

Em outras palavras, a adoção da manifestação jurídica referencial possibilitará aos Procuradores Municipais lotados na Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos – PEAA maior foco e priorização de temas jurídicos estratégicos e de maior complexidade, em benefício dos órgãos e autoridades assessorados. A ideia é que a Especializada possa dedicar seu tempo para análise e manifestação em assuntos que exijam reflexão e desenvolvimento de

---

<sup>1</sup> Art. 51 [...]

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.



247

teses jurídicas, desonerando-se da elaboração de pareceres repetitivos, cujas orientações são amplamente conhecidas pelo gestor.

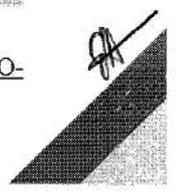
Registre-se que a adoção do Parecer Referencial, nesta hipótese, atende ao previsto no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993 e art. 51, inciso IV, §§ 1º e 2º, da Lei Municipal nº 9.861/2016, que fixam a competência dos órgãos de consultoria e assessoramento jurídico para a análise prévia de minutas de editais, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes e a possibilidade de utilizar-se um meio mecânico na solução de vários assuntos da mesma natureza, que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

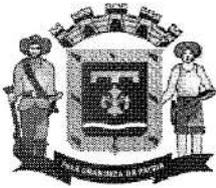
Destarte, em plena observância aos diplomas referidos, a presente manifestação jurídica referencial consubstancia a referida análise prévia, de modo que **SE RECOMENDA** sua juntada aos autos pelo gestor, que atestará, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação. Além disso, caberá ao gestor dar atendimento às recomendações consignadas na presente manifestação.

Daí, portanto, que a elaboração de um parecer jurídico referencial, que contemple todas as recomendações de caráter jurídico, no tocante aos procedimentos e requisitos que devem ser observados à celebração de um termo de compromisso (ou instrumento que o substitua), cumpre satisfatoriamente as competências da Procuradoria e atende à exigência legal da prévia análise da minuta. Nessa linha, vale destacar, ainda, que **o TCU já se manifestou favoravelmente à adoção de manifestação jurídica referencial**. É o que se observa da leitura do **Acórdão nº 2674/2014 - Plenário**<sup>2</sup>:

**“9.2 Informar à Advocacia-Geral da União que o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios**

<sup>2</sup> [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1326694/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*KEY%253AACORDAO-COMPLETO-1326694/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse) Acesso em 20/08/2021.





diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014, esclarecendo-a, ainda, de que a presente informação é prestada diante da estrita análise do caso concreto apreciado nestes autos, não se constituindo na efetiva apreciação da regularidade da aludida orientação normativa, em si mesma.” (Acórdão nº 2.674/2014-Plenário) É importante destacar a ressalva contida no citado Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014 no sentido de que “não se pode dispensar a atuação consultiva, de ofício ou por provocação, visando à retificação, complementação, aperfeiçoamento ou ampliação de posicionamento lançado em manifestação jurídica referencial, ou destinado a adaptá-la a inovação normativa, mutação jurisprudencial ou entendimento de órgão de direção superior da AGU; bem como o esclarecimento de dúvidas jurídicas suscitadas pelo órgão administrativo.”

11. Desse modo, a despeito de não pairar obscuridade sobre o acórdão ora embargado, pode-se esclarecer à AGU que o entendimento do TCU referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados por este Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolvam matéria comprovadamente idêntica e sejam completos, amplos e abranjam todas as questões jurídicas pertinentes.

Nesse sentido, cite-se que a Advocacia Geral da União já regulamentou o tema por meio da Orientação Normativa nº 55/2014:

**OS PROCESSOS QUE SEJAM OBJETO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL, ISTO É, AQUELA QUE ANALISA TODAS AS QUESTÕES JURÍDICAS QUE ENVOLVAM MATÉRIAS IDÊNTICAS E RECORRENTES, ESTÃO DISPENSADOS DE ANÁLISE INDIVIDUALIZADA PELOS ÓRGÃOS CONSULTIVOS, DESDE QUE A ÁREA TÉCNICA ATESTE, DE FORMA EXPRESSA, QUE O CASO CONCRETO SE AMOLDA AOS TERMOS DA CITADA MANIFESTAÇÃO. II - PARA A ELABORAÇÃO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL DEVEM SER OBSERVADOS OS SEGUINTE REQUISITOS: A) O VOLUME DE PROCESSOS EM MATÉRIAS IDÊNTICAS E RECORRENTES IMPACTAR, JUSTIFICADAMENTE, A ATUAÇÃO DO ÓRGÃO CONSULTIVO OU A CELERIDADE DOS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS; E B) A ATIVIDADE JURÍDICA EXERCIDA SE RESTRINGIR À VERIFICAÇÃO DO ATENDIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS A PARTIR DA SIMPLES CONFERÊNCIAS DE DOCUMENTOS.**

Assim, restaram estabelecidos os seguintes critérios para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

- a) a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação;



248

- b) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e
- c) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

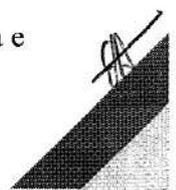
Nesse contexto, vale lembrar que o número reduzido de membros da PEAA para analisar todos os ajustes promovidos pela SME força medidas gerenciais de modo a equilibrar segurança jurídica e eficiência. Desse modo, a manifestação jurídica referencial se apresenta como importante mecanismo a reduzir o tempo de tramitação dos processos administrativos e, ao mesmo tempo, permitir que força de trabalho qualificada seja redirecionada a questionamentos jurídicos mais complexos.

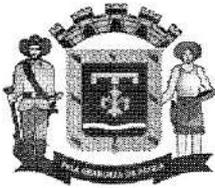
Ressalte-se que a análise acerca da possibilidade jurídica de celebração do Termo de Colaboração restringe-se, em regra, à verificação acerca da juntada de documentos e informações (*check list*), não havendo questões jurídicas a serem dirimidas, além das recomendações usuais, repetidamente expostas nos pareceres.

Para ressaltar o caráter repetitivo da matéria, é válido frisar que as condições, requisitos e procedimento, além dos documentos que devem instruir os respectivos processos são rigorosamente os mesmos em todos os casos, pelo que se deve reconhecer como presente a necessária **identidade de matéria**.

Consoante exposto no tópico anterior, entende-se adequada a adoção de manifestação jurídica referencial, em face de processo de possibilidade jurídica de celebração de Termo de Colaboração, vinculado a prévia aprovação de plano de trabalho pela Secretária, **tendo em vista que o tema é recorrente e, como regra, exige do parecerista a mera conferência de documentos, ausente qualquer controvérsia legal.**

Sendo assim, é notório que a presente medida se reveste dos atributos de eficiência e efetividade, imperativos da atuação administrativa pública.





Sem embargo, repisa-se que eventuais dúvidas jurídicas suscitadas pelo órgão assessorado, ou mesmo para esclarecer se determinado caso concreto amolda-se ou não aos termos da presente manifestação referencial, podem (e devem) ser objeto de consulta e análise específica pela Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos – PEAA.

Por essa razão, **RECOMENDA-SE**, como condição *sine qua non* à adoção da presente manifestação jurídica referencial, **que o gestor ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos do presente parecer.**

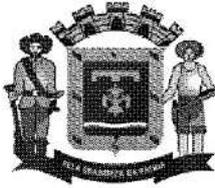
De mais a mais, para além das questões específicas relativas à padronização dos pareceres que analisam a possibilidade jurídica de celebração de termo de colaboração, é necessário ponderar que algumas expressões e institutos veiculados na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, merecem enfoque mais detalhado, a exemplo da necessidade de realização de chamamento público para seleção de entidades parceiras, bem como as hipóteses em que esse chamamento é inexigível ou dispensável.

Reforce-se que é responsabilidade do gestor público verificar se o caso concreto se enquadra em alguma das hipóteses que autorizam a dispensa ou a inexigibilidade. Nos termos do art. 32, da Lei nº 13.019/2014, a justificativa para a ausência do chamamento público é atribuição do administrador público, a quem compete verificar se o caso concreto se enquadra em alguma das hipóteses que autorizam a dispensa ou a inexigibilidade, previstas, respectivamente, nos arts. 30 e 31, ambos da mesma Lei.

### **3. Fundamentação**

#### **3.1. Da responsabilidade do parecerista**

De início, convém pontuar que o parecer jurídico, no presente caso, é opinativo, de modo que não tem o condão de compelir a Administração a emitir decisão sobre o assunto, nos moldes do que fora ilustrado pelo ex-Ministro Joaquim Barbosa, no STF, no julgamento do MS



249

24.631. Assim sendo, quem decide é o gestor/administrador que exara ato administrativo com conteúdo decisório, podendo fundar-se, ou não, em parecer emanado desta Procuradoria.

A natureza jurídica do parecer jurídico, portanto, é de Ato da Administração, especificamente relativo à opinião jurídica em sede consultiva sobre determinada questão controvertida, não externando, pois, manifestação de vontade, razão pela qual é inapto a produzir efeitos no âmbito jurídico. Deste modo, não é cabível recurso em face de seus termos, na medida em que não possui conteúdo decisório.

Corroborando este quadro, cumpre trazer à lume a previsão do artigo 45, III, da L.C. 313/2018, o qual menciona que os procuradores desta casa detêm imunidade quanto às opiniões emitidas em pareceres jurídicos, a saber:

Art. 45. O ocupante do cargo de Procurador do Município exerce função essencial à justiça e ao controle da legalidade dos Atos da Administração Pública Municipal, gozando de independência funcional técnica/científica, bem como das prerrogativas inerentes à atividade advocatícia, além daquelas afetas às carreiras de Estado da Advocacia Pública, e das seguintes:

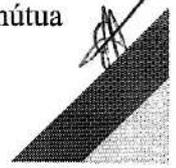
[...]

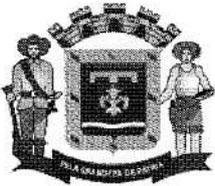
III- imunidade e autonomia funcional quanto às opiniões de natureza técnico-científica emitidas em parecer, petição ou qualquer arrazoado produzido em processo administrativo ou judicial, não podendo ser constrangido, de qualquer modo ou forma, a agir em desconformidade com a sua consciência ético profissional, sempre na defesa do interesse público;

**Sendo assim, todos os apontamentos realizados, individualmente considerados ou em seu conjunto, representam a análise jurídica desta especializada sobre o prisma estritamente técnico, sendo necessário, em qualquer caso, decisão do órgão responsável acerca da matéria.**

### **3.2 Do Termo de Colaboração**

Com o advento da **Lei n. 13.019/2014**, houve a instituição de normas gerais para as parcerias entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil, em regime de mútua





cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. Referida lei é aplicável aos Municípios desde 1º de Janeiro de 2017, em decorrência do seu art. 88, §1º.

Tal lei definiu novas regras para a celebração de parcerias, nas quais o Poder Público e as organizações da sociedade civil cooperam para alcançar um interesse comum de finalidade pública. Essa lei reconhece que as parcerias aproximam as políticas públicas das pessoas e das realidades locais, possibilitando a solução de problemas sociais específicos.

Há de ser atentado que o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) surgiu com o objetivo de tornar as relações das Organizações da Sociedade Civil com o Poder Público “mais transparentes, democráticas, que garantissem a participação social, o fortalecimento da sociedade civil e os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da publicidade, da economicidade e da eficiência” (BRASILIA, 2014). A lei foi criada para estabelecer regras nacionais para as parcerias e afastar a aplicação de normas de convênios que não são adequadas para a relação com a sociedade civil.

De acordo com a lei supramencionada, **termo de cooperação** é o “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”.

As **organizações da sociedade civil (OSC)** são organizações privadas e com personalidade jurídica própria, que atuam na promoção e defesa de direitos e em atividades nas áreas de saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, desenvolvimento agrário, assistência social, moradia, direitos humanos, entre outras de **interesse público**. Nos termos do art. 2º da Lei 13.019/2014, são consideradas como OSC as **entidades privadas sem fins lucrativos**, que não distribua lucros e que os aplique integralmente na consecução de seu objeto social; as **sociedades cooperativas** previstas na Lei 9.867/1999, entre outras e as **organizações religiosas** que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social.

Com relação às **associações, estas deverão, de acordo com a referida Lei, ser entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros,**



250

diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva.

Da análise dos autos, observa-se que a **Creche São Judas Tadeu** é uma associação civil de direito privado e sem fins lucrativos, enquadrando assim como OSC, conforme estabelecido pelo seu Estatuto Social (fls. 05/20).

Conforme art. 42, Parágrafo Único, da Lei n. 13.019/14, **é imprescindível a elaboração de Plano de Trabalho, que será parte integrante e indissociável da Parceria.** No caso em apreço, foi acostado pela Creche São Judas Tadeu o Plano de Trabalho (fls. 147-151), no entanto, o mesmo deverá ser aprovado pelas partes, bem como ser observado se plano atende o estabelecido no art. 22 da Lei n. 13.019/2014.

Nesse sentido, após a equipe técnica, se manifestar favorável à celebração do acordo e o responsável autorizar a contratação a questão estará afeta à discricionariedade administrativa e que somente os órgãos executivos possuem os dados necessários à sua mensuração, de forma que este órgão de assessoramento jurídico se abstém de apresentar maiores considerações sobre a matéria.

### **3.2. Do Chamamento Público**

Com relação ao procedimento para escolha das OSC que celebrarão parcerias com o Poder Público, sublinhe-se que a Lei n. 13.019/2014 estabelece que o **Chamamento Público** é o procedimento destinado a selecionar Organização da Sociedade Civil (OSC) para celebrar parceria com a Administração Pública, tendo por objetivo a garantia de igualdade de competição entre as OSC na busca por recursos públicos e também a seleção da melhor proposta. Devem ser adotados pela Administração Pública procedimentos claros, objetivos e simplificados que orientem os interessados e facilitem o acesso direto aos seus órgãos e instâncias decisórias, independentemente da modalidade de parceria prevista na Lei.





A própria lei, contudo, trouxe hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 29 a 31. Dispõe o art. 30, da Lei n. 13.019/14:

**Art. 30. A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:**

I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;

IV - (VETADO).

V - (VETADO); (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

**VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)**

Embora tenha constado na norma a possibilidade de dispensa do chamamento, da simples leitura do dispositivo não fica claro o que seria o credenciamento.

Sobre o tipo de credenciamento trazido pela norma, leciona Rita Tourinho, em artigo publicado na Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº 66, out./dez. 2017, traz a seguinte definição:

“A lei não especificou o sentido conferido ao termo ‘credenciadas’. Por certo que o credenciamento constante do dispositivo se distancia do sentido conferido pela doutrina e jurisprudência, que o definem como hipótese de inexigibilidade de licitação, ocorrendo quando a Administração pretende contratar, de forma igualitária, todos os interessados que atendam às condições previamente estabelecidas para a satisfatória prestação do serviço de que necessita o Poder Público. Na hipótese do art. 30, parece que o credenciamento se aproxima do sentido de cadastramento, trazido no art. 34, da Lei nº 8.666/1993 e replicado, com algumas alterações, pela Lei nº 12.462/2011, art. 31.”

De toda forma, para cumprir o estabelecido no inciso IV a SME editou a Portaria n. 579 de 12 de dezembro de 2018, que dispõe sobre os critérios e procedimentos para credenciamento de Organizações da Sociedade Civil com atuação na área Educacional, interessadas em celebrar e manter parcerias com a SME.

Para tanto, no presente caso, foi juntada Portaria n. 347/SME de 26 de agosto de 2021 Autorizando o credenciamento da CRECHE SÃO JUDAS TADEU, de forma que subentende-se que a Creche atendeu todos os requisitos estabelecidos no referida Portaria n. 579 de 12 de

Avenida do Cerrado, nº 999, 1º andar, Bloco F, Park Lozandes, Goiânia/GO, CEP: 74884-900 – Folha 010 de 022

Palácio das Campinas Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal) – Processo n. 87939600/2021

Parecer n. 2516/2021



251

dezembro de 2018.

**Diante do exposto, assim como em face da expressa disposição do art. 30 da Lei n. 13.019/14, entende-se que, é possível a dispensa o chamamento público. Contudo, como deixa claro o art. 32, da Lei n. 13.019/14, a ausência de realização de chamamento público será justificada pelo administrador público, sob pena de nulidade do ato de formalização da parceria.**

Superado o ponto quanto à eventual necessidade de chamamento público, com relação aos requisitos para a celebração do Termo de Colaboração, estão estabelecidos na Seção IX da Lei 13.019/2014. Vejamos:

Art. 33. Para celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por normas de organização interna que prevejam, expressamente:

I - objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social;

III - que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta Lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta;

IV - escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade;

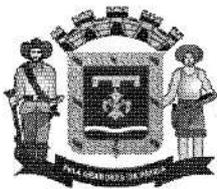
V - possuir:

a) no mínimo, um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los;

b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;

c) instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas.

Observa-se, dos documentos acostados aos autos, que a **CRECHE SÃO JUDAS TADEU** tem por finalidade primordial apoio ao menor carente em seus aspectos físico, psicológico, intelectual, religioso, educacional, social e as convivências familiar e comunitária, proporcionando-lhe no campo educacional com acompanhamento pedagógico próprio para educação infantil aplicada a criança na idade pré-escolar, ministrando-lhe ensinamentos



voltados para a sua formação intelectual, moral e social de tal forma que leve aos primeiros aprendizados escolares, conforme estabelece o art. 2º, do Estatuto Social (fls. 05-20).

Outrossim, observa-se que a data de sua situação cadastral presente no seu Comprovante de Inscrição no CNPJ é de **26/09/1985 (fl. 04)**, portanto, encontra-se com mais de um ano de existência, sendo cumprido esse critério. **Em relação às normas de contabilidade, deve ser examinado pela SME, inclusive com a juntada de Declaração pela entidade e registro do profissional responsável.**

**Em relação à experiência prévia e condições para execução da parceria, trata-se de verificação a ser feita pela equipe técnica da SME.**

Sendo a avaliação da proposta apresentada de competência da Secretaria, bem como por se tratar de competência técnica, não nos ateremos a sua decisão de celebrar o projeto específico.

Ainda com relação à qualificação necessária para a Organização da Sociedade Civil celebrar o Termo de Colaboração, estabelece a Lei n. 13.019/2014 o seguinte:

Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:

II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;

III - certidão de existência jurídica expedida pelo cartório de registro civil ou cópia do estatuto registrado e de eventuais alterações ou, tratando-se de sociedade cooperativa, certidão simplificada emitida por junta comercial;

V - cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual;

VI - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB de cada um deles;

VII - comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado;

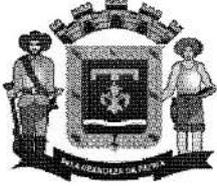
Art. 35. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública:

I - realização de chamamento público, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei;

II - indicação expressa da existência de prévia dotação orçamentária para execução da parceria;

III - demonstração de que os objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto;

IV - aprovação do plano de trabalho, a ser apresentado nos termos desta Lei;



252

V - emissão de parecer de órgão técnico da administração pública, que deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito:

- a) do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;
- b) da identidade e da reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei;
- c) da viabilidade de sua execução;
- d) da verificação do cronograma de desembolso;
- e) da descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;
- f) (Revogada);
- g) da designação do gestor da parceria;
- h) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria;
- i) (Revogada);

VI - emissão de parecer jurídico do órgão de assessoria ou consultoria jurídica da administração pública acerca da possibilidade de celebração da parceria.

(...)

§ 5º Caso a organização da sociedade civil adquira equipamentos e materiais permanentes com recursos provenientes da celebração da parceria, o bem será gravado com cláusula de inalienabilidade, e ela deverá formalizar promessa de transferência da propriedade à administração pública, na hipótese de sua extinção.

(...)

Art. 36. Será obrigatória a estipulação do destino a ser dado aos bens remanescentes da parceria.

Parágrafo único. Os bens remanescentes adquiridos com recursos transferidos poderão, a critério do administrador público, ser doados quando, após a consecução do objeto, não forem necessários para assegurar a continuidade do objeto pactuado, observado o disposto no respectivo termo e na legislação vigente.

Art. 38. O termo de fomento, o termo de colaboração e o acordo de cooperação somente produzirão efeitos jurídicos após a publicação dos respectivos extratos no meio oficial de publicidade da administração pública.

**Sobre tais requisitos, é necessário que a pasta interessada, antes da formalização desta parceria, certifique-se de que a relação nominal dos dirigentes da entidade encontra-se atualizada, bem como juntada de todas as certidões de regularidade atualizadas, conforme determinado pelo art. 34, II e VI, supra.**

Conforme estipulado pelo Plano de Trabalho (fls. 147-151) ora apresentado, o seu objeto tem a finalidade de prorrogar a parceria entre esta instituição e a Secretaria Municipal de Educação, para garantir o atendimento às crianças da Educação Infantil matriculadas. A parceria foi analisada no Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação (fls. 215/219), Justificativa (fls. 219) e Parecer n. 05/2021 (fls. 221), tendo sido este considerado positivo e em consonância com a proposta da RME de Goiânia. No entanto, **deverá cumprir em sua integralidade o art. 35, V, da Lei n. 13.019/14, o que não ocorreu até o momento, estando**





pendentes: a) a descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos; b) da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria, a ser publicada no D.O.M.

Foi acostada aos autos Despacho n. 7990/2021 da lavra do Secretário Municipal de Educação autorizando a formalização do Termo de Colaboração, no entanto, se faz necessário à sua publicação no sítio oficial da internet e no D.O.M. (art. 32, §1º, da Lei n. 13.019/14).

**Quanto ao Plano de Trabalho (fls. 07-11), é necessário que este observe, em sua integralidade, as disposições do art. 22, da Lei n. 13.019/2014, que assim dispõe:**

Art. 22. Deverá constar do plano de trabalho de parcerias celebradas mediante termo de colaboração ou de fomento: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - descrição da realidade que será objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II-A - previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

III - forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

**Assim sendo, o Plano de Trabalho deve integrar o Termo de Colaboração, bem como ser aprovado por ambos os parceiros (tanto o representante da pasta interessada quanto o representante da associação beneficiada). Desta forma, considerando que o Plano de Trabalho foi assinado por ambas as partes, subentende-se que foi aprovado.**

**Logo, não compete a Procuradoria adentrar na discricionariedade do gestor.**

**Salienta-se que é vedada a utilização do recurso repassado para a OSC em finalidade alheia ao objeto da parceria (art. 45, I da Lei n. 13.09/2014).**



253

No caso dos autos, **existe previsão de transferência de recursos entre os partícipes**, havendo a previsão na Cláusula Terceira da Minuta do Termo de Colaboração de repasse bimestral no valor de R\$ 72.000,00 (setenta e dois mil) reais, cujo valor global estimado corresponde a R\$ 432.000,00 (quatrocentos e trinta e dois mil) reais.

**De toda forma, compete esclarecer que a verba a ser destinada a Creche São Judas Tadeu deverá ser utilizada para consecução do objeto a que fora destinada, não podendo haver alteração de sua destinação.**

No que concerne ao **prazo de vigência do acordo**, insta salientar que ele deverá ser estipulado de acordo com a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para a sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis. A Cláusula 2.1 da minuta em comento prevê que o Termo de Colaboração terá vigência de 12 (doze) meses contados de sua assinatura e surtirá efeitos legais após a publicação do seu extrato.

**Neste ponto recomenda-se que a vigência tenha início a partir da publicação no extrato no Diário Oficial e não da assinatura.**

**Neste ponto, convém esclarecer que de acordo com o Plano de Trabalho jungido às fls. 147-151, prevê repasses no mês de novembro corrente. Desta forma, ressalve-se que o ajuste contemple apenas atividades que se realizarão dentro da vigência do Termo de Colaboração, evitando, dessa forma, atribuição de efeitos financeiros retroativos.**

### **3.3 Da Minuta do Termo de Fomento**

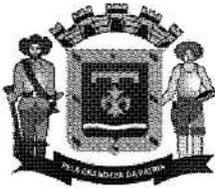
Especificamente em relação à **minuta do Termo de Colaboração** (fls. 224-233), esta deverá seguir o estabelecido no art. 42 da Lei n. 13.019/2014, que assim dispõe:

Art. 42. As parcerias serão formalizadas mediante a celebração de termo de colaboração, de termo de fomento ou de acordo de cooperação, conforme o caso, que terá como cláusulas essenciais: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)  
I - a descrição do objeto pactuado;





- II - as obrigações das partes;
- III - quando for o caso, o valor total e o cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- IV - (revogado) : (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- V - a contrapartida, quando for o caso, observado o disposto no § 1º do art. 35; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- VI - a vigência e as hipóteses de prorrogação;
- VII - a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- VIII - a forma de monitoramento e avaliação, com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de apoio técnico nos termos previstos no § 1º do art. 58 desta Lei;
- IX - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei;
- X - a definição, se for o caso, da titularidade dos bens e direitos remanescentes na data da conclusão ou extinção da parceria e que, em razão de sua execução, tenham sido adquiridos, produzidos ou transformados com recursos repassados pela administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- XI - (revogado) : (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- XII - a prerrogativa atribuída à administração pública para assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- XIII - (revogado) : (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- XIV - quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica, observado o disposto no art. 51; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- XV - o livre acesso dos agentes da administração pública, do controle interno e do Tribunal de Contas correspondente aos processos, aos documentos e às informações relacionadas a termos de colaboração ou a termos de fomento, bem como aos locais de execução do respectivo objeto; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- XVI - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo, com as respectivas condições, sanções e delimitações claras de responsabilidades, além da estipulação de prazo mínimo de antecedência para a publicidade dessa intenção, que não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias;
- XVII - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa, com a participação de órgão encarregado de assessoramento jurídico integrante da estrutura da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- XVIII - (revogado) : (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- XIX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos recebidos, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, de investimento e de pessoal;
- XX - a responsabilidade exclusiva da organização da sociedade civil pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto previsto no termo de colaboração ou de fomento, não implicando responsabilidade solidária ou subsidiária da administração pública a inadimplência da organização da sociedade civil em relação ao referido pagamento, os ônus incidentes sobre o objeto da parceria ou os danos decorrentes de restrição à sua execução. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
- Parágrafo único. Constará como anexo do termo de colaboração, do termo de fomento ou do acordo de cooperação o plano de trabalho, que deles será parte integrante e indissociável. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)



254

Isso visto, observa-se que a minuta contém as cláusulas essenciais necessárias para formalização do Termo de Colaboração.

De mais a mais, pontua-se desde já que, consoante disposto no Decreto Municipal nº 2119/2014, a competência para assinatura de contratos, convênios e ajustes congêneres encontra-se delegada aos titulares das Pastas municipais, senão vejamos:

Art. 1º. Fica delegada aos titulares dos órgãos da Administração Municipal, atribuição para firmar, alterar, prorrogar ou renovar contratos, convênios e ajustes similares, com pessoa física e/ou jurídica de direito público ou privado, para realização de objetos de interesse do Município.

Ademais, as certidões de Regularidade Fiscal (perante a União, Estado e Município), trabalhista e perante o FGTS da Federação deverão estar **atualizadas** quando da assinatura do ajuste.

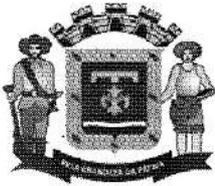
**No que tange a disponibilidade de dotação orçamentária para formalização do ajuste, foi acostada aos autos solicitação financeira (fl. 211). Entretanto, é necessário haver identificação do agente público responsável pela grafia desse documento, vez que a indicação de existência de prévia dotação orçamentária deve ser apresentada pelo titular da pasta interessada.**

Destaca-se que, de acordo com o **Decreto n. 33/2021**, são procedimentos de programação e execução orçamentária e financeira: a) a **Solicitação de Desembolso Financeiro** (obrigatória e pessoalmente assinada pelo Ordenador da Despesa, podendo ser delegada, no âmbito da administração direta, aos Chefes de Gabinete; b) **Empenho**; c) **Liquidação**; d) **Ordem de Pagamento (OP)**. Dessa forma, orienta-se que o dispêndio financeiro obedeça ao disposto no Decreto mencionado.

Assim sendo, antes da formalização do ajuste deverão ser observados os procedimentos estabelecidos no Decreto n. 33/2021.

Volvendo-se à análise da minuta (fls. 224-233), antes de serem apreciadas as suas disposições, é necessário aquilatar que sua formalização deverá ser compatível com o Plano de





Trabalho constante nos autos (fls. 147-151), que deverá ainda ser anexado ao instrumento da parceria que será formalizado. Repise-se a necessidade de obediência aos requisitos e componentes elencados nos arts. 33 a 38, da Lei nº 13.019/2014.

Além disso, recomenda-se observância aos seguintes apontamentos:

- 1- No item 2.1 recomenda-se que a vigência tenha início a partir da publicação no DOM e não da assinatura, para guardar correspondência com o previsto no art. 38 da Lei n. 13.019/2014;
- 2- Após a análise, caso haja alteração nos valores a serem repassados os mesmos deverão ser ajustados na minuta. Isso porque, conforme ponderado, de acordo com o Plano de Trabalho, há previsão de repasse para o mês de novembro de 2021, ou seja, antes da formalização desta parceria, o que não é permitido.

Pontua-se, ainda, sobre a necessidade de se datar o Termo de Fomento ao momento de sua formalização, colher assinaturas dos partícipes, assim como de extratá-lo e publicá-lo no Diário Oficial do Município quando de sua efetiva celebração. Após tais procedimentos, deverão os autos ser encaminhados à Controladoria-Geral do Município para fins de certificação.

Salienta-se, por fim, que a presente análise se limita aos aspectos jurídicos da matéria proposta, da regularidade processual, bem como, toma por base exclusivamente os elementos constantes dos autos até a presente data, sem adentrar em apreciações no tocante à conveniência e oportunidade a cargo dos Órgãos competentes deste Município, então não sujeitos ao crivo da Procuradoria do Município.

#### **3.4. Da instrução dos autos para celebração de Termo de Colaboração.**

Em síntese, os autos do processo para celebração de termo de Colaboração, devem ser instruídos com os seguintes documentos:



255

- a) Portaria de credenciamento da entidade que pretende celebrar o Termo de Cooperação;
- b) Justificativa para não realização de chamamento público;
- c) Manifestação da área técnica que certifique que o caso concreto se amolda aos termos do presente parecer;
- d) Previsão de dotação orçamentária, que deverá ser utilizada para consecução do objeto a que fora destinada, não podendo haver alteração de sua destinação;
- e) Juntada do presente parecer referencial em cada um dos autos administrativos em que se pretender celebrar termo de fomento;
- f) Justificativa que demonstre o interesse público na formalização do Acordo;
- g) Comprovar que a entidade se enquadra entre as descritas no art. 2º, I da Lei n. 13.019/2014;
- h) Estatuto Social da Organização da Sociedade Civil; CNPJ; Certidões de Regularidade fiscal perante a União, Estado de Goiás e Município de Goiânia, Certidões de regularidade trabalhista e FGTS.
- i) Plano de trabalho, elaborado nos termos do artigo 22 da Lei n. 13.019/2014, que deverá ser assinado pelas partes, e aprovado pelo Secretário da Pasta;
- j) Manifestação favorável da área técnica competente acerca do Termo de Colaboração, juntado aos autos, de que este atende aos requisitos estabelecidos no art. 42 da Lei n. 13.019/2014;
- k) Autorizo do Secretário para formalização da Parceria;
- l) A minuta do Termo de Colaboração deve atender aos requisitos do item 3.3 e deverá ser diretamente assinado pelo Secretário da Pasta, publicado e encaminhados os autos à CGM;



**Portanto, tendo em vista a desnecessidade de análise individualizada de cada um dos processos de celebração de TERMO DE COLABORAÇÃO, as considerações jurídicas apresentadas e requisitos necessários enumerados na presente manifestação deverão ser adotadas pelas Secretárias nos demais casos análogos. Ressalta-se que eventual dúvida sobre algum caso específico ou acerca da interpretação ou aplicação de normas deverá ser objeto de consulta específica e objetiva.**

Convém registrar, por fim, que a Lei n. 13.019/14 somente tornou-se em vigor para os Municípios em janeiro de 2017, de modo que as rotinas administrativas ainda estão se aperfeiçoando aos novos comandos. Ademais, a doutrina sobre o tema ainda está em processo de formação e houveram poucos posicionamentos definitivos das Cortes de Contas acerca da matéria, razão pela qual é natural a incerteza jurídica quanto a determinados pontos, em especial pela unificação promovida pelo MROSC.

Neste cenário, deve-se buscar a interpretação mais razoável, calcada na prudência, sem olvidar do atendimento ao interesse público, início e fim de toda e qualquer atividade administrativa.

#### **4. Conclusão**

Por todo exposto, observados os preceitos da legislação vigente, os apontamentos acima enumerados, **opino pela possibilidade jurídica de celebração de Termo de Colaboração, nos termos da Lei n. 13.019/2014, desde que observados todos os preceitos jurídicos deste Parecer Referencial.** Eventual dúvida sobre algum caso específico ou acerca da interpretação ou aplicação de normas deverá ser objeto de consulta específica e objetiva.

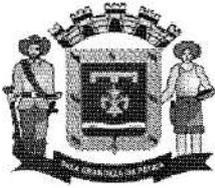
Quanto ao caso específico em análise, **opino pela possibilidade jurídica de celebração do Termo de Colaboração entre a SME e Creche São Judas Tadeu,** desde que sejam observadas todas as recomendações acima enumeradas e atendidas as seguintes ressalvas:

- a) Deverá ser verificada pela pasta a uniformidade das informações existentes



256

- no plano de trabalho e na minuta (ex: datas, cronogramas, metas e objetivos);
- b) Certificar se a relação nominal dos dirigentes da entidade encontra-se atualizada;
  - c) Deverá ter parecer do órgão técnico acerca de **toda** parceria, contendo os **todos** os elementos previstos no art. 35, V, da Lei n. 13.019/14;
  - d) A autorização do Secretário titular da pasta para a celebração do Termo de Colaboração de forma direta, deverá ser publicada no D.O.M., e no sítio oficial da Secretaria na internet, conforme art. 32, §1º, da Lei n. 13.019/14;
  - e) Os documentos e certidões de regularidade da associação deverão estar atualizados quando da assinatura do Termo de Fomento;
  - f) Atestar que todos os requisitos estabelecidos na Portaria n. 570/2018 foram atendidos pela Creche São Judas Tadeu;
  - g) Aprovação do Plano de Trabalho pelo gestor da SME (deve estar assinado por ambos os partícipes);
  - h) A dotação orçamentária deverá ser utilizada para consecução do objeto a que fora destinada, não podendo haver alteração de sua destinação;
  - i) Que haja designação de comissão de monitoramento e avaliação, a ser publicada no D.O.M;
  - j) Ressalva-se que o ajuste contemple apenas atividades que se realizarão dentro da vigência do Termo de Colaboração, evitando dessa forma, atribuição de efeitos financeiros retroativos;
  - k) Necessário haver identificação do agente público responsável pela grafia da Solicitação Financeira carreada à fl. 211, vez que a indicação de existência de prévia dotação orçamentária deve ser apresentada pelo titular da pasta interessada;
  - l) Seja verificada a disponibilidade orçamentária para cumprimento de todo o ajuste, devendo para tanto seguir todos os procedimentos estabelecidos no Decreto n. 33/2021;
  - m) Juntar justificativa para não realização de chamamento público;
  - n) Sejam feitas as alterações na minuta, conforme estabelecido na fundamentação;
  - o) O Plano de trabalho seja parte integrante do Termo de Cooperação (anexo).



De todo modo, salienta-se que o presente exame limitou-se aos aspectos jurídicos, tomando por base exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, não competindo adentrar na análise de aspectos técnicos e da conveniência e oportunidade que ficam a cargo dos Órgãos competentes deste Município.

Cumpra anotar que o “*parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa*”. (Celso Antônio Bandeira de Mello, “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Ed., 13ª. ed., p. 377). Ou seja, trata-se de ato meramente opinativo.

**É o Parecer.**

**Isto posto**, remeto os autos à **Secretaria Municipal de Educação - SME**, para ciência e providências.

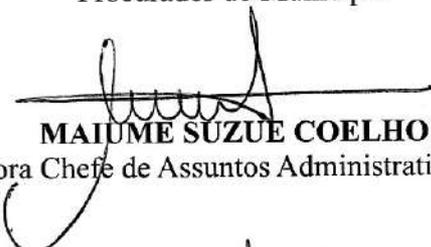
**Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos**, aos 09 (nove) dias do mês de dezembro de 2021.

PEDRO HENRIQUE  
AIRES DE BRITO  
GUIMARAES  
RIBEIRO:95054197168

Assinado de forma digital  
por PEDRO HENRIQUE AIRES  
DE BRITO GUIMARAES  
RIBEIRO:95054197168  
Dados: 2021.12.09 08:46:45  
-03'00'

**PEDRO HENRIQUE AIRES DE BRITO GUIMARÃES RIBEIRO**  
Procurador do Município

De acordo:

  
**MAIUME SUZUE COELHO**  
Procuradora Chefe de Assuntos Administrativos – PEAA

Acato:

  
**TATIANA ACCIOLY FAYAD**  
Procuradora-Geral do Município