

Secretaria de
Estado da
Cultura



ESTADO DE GOIÁS
SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA
PROCURADORIA SETORIAL

Processo: 202117645001891

Nome: SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA

Assunto: CONVÊNIO - MANIFESTAÇÃO JURÍDICA DE OFÍCIO NOS TERMOS DA NOTA TÉCNICA N. 1/2021-GAB PGE

PARECER JURÍDICO ADSET- 17675 Nº 228/2021

1. **RELATÓRIO**

1.1 Tratam os presentes autos de pretensa celebração de convênio entre o Estado de Goiás, por meio da Secretaria de Estado de Cultura, e a ACADEMIA FEMININA DE LETRAS E ARTES - AFLAG, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos constituída na forma de associação privada, visando executar projetos culturais conforme Plano de Trabalho anexado aos autos.

1.2 No que importa à presente análise, os autos foram instruídos com os seguintes documentos principais:

- a) Minuta de Plano de Trabalho (000025061837);
- b) Convênio assinado anterior à análise desta Procuradoria (000025660988);
- c) Requisição de Despesa (000025061825);
- d) Justificativa (000025061857); e
- e) Certidões (000025651405, 000025651349 e 000025652650).

1.3 O valor total do pretense ajuste é no importe de **R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais)**.

1.4 Aportaram os autos a esta unidade consultiva, mediante o Despacho n. 4356/2021 (000025928519), para cumprimento ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993.

1.5 É o relatório.

2. **FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

2.1 Preliminarmente, é salutar destacar que em 07 de julho de 2021 foi publicada a Lei Complementar Estadual n. 164, que alterou dispositivos da Lei Complementar Estadual n. 58/06 atinentes às competências da Procuradoria-Geral do Estado. Essa mesma norma promoveu alterações e acréscimos na Lei Estadual n. 17.928/2012 (regramento que dispõe sobre normas de licitações, contratos, convênios, ajustes e demais atos administrativos negociais no âmbito do Estado de Goiás), conforme a seguir:

Art. 1º A Lei Complementar nº 58, de 4 de julho de 2006, passa a vigorar com a seguintes alterações:

Art. 47. **As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes de qualquer natureza, dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo estadual deverão ser previamente examinadas e aprovadas pela Procuradoria-Geral do Estado, sem prejuízo da análise jurídica incidental ao longo do procedimento.**

§ 1º A competência prevista no caput é do procurador do estado chefe da procuradoria setorial do órgão ou da entidade interessada nas hipóteses em que as licitações, os contratos, os convênios, os acordos e os ajustes compreendam valores que não ultrapassem a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

§ 2º Acima do valor fixado no § 1º será necessária a manifestação jurídica do Procurador-Geral do Estado antes da formalização do ajuste, sem prejuízo do exercício das competências do chefe da procuradoria setorial.

§ 3º **Fica dispensada nos procedimentos de contratação, convênios e ajustes de qualquer natureza, cujo valor não exceda a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), a análise prevista no caput deste artigo.**

§ 4º As alçadas fixadas nos §§ 1º e 3º poderão ser majoradas por ato do Procurador-Geral do Estado.

(Destacamos)

2.2 Tendo em mira as alterações promovidas pela Lei Complementar n. 164/2021 na Lei Complementar n. 58/2006, a Procuradora-Geral do Estado, pela [Nota Técnica n. 01/2021-GAPGE-10030](#), verteu as orientações que seguem sintetizadas:

a) extinção do ato de outorga pela Procuradoria-Geral do Estado, como condição de eficácia, em sede de contratos, convênios e ajustes de qualquer natureza a serem firmados pelo Estado de Goiás, por seus órgãos da administração direta;

b) a análise prévia das minutas de editais de licitação, contratos, aditivos, acordos, convênios ou ajustes de qualquer natureza, dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo estadual, de forma exclusiva, pelo Procurador do Estado Chefe da Procuradoria Setorial do órgão ou da entidade interessada;

c) sem prejuízo do exercício da competência prevista na alínea "b" retro, ainda cabe à Procuradoria-Geral do Estado a produção de manifestação incidental e/ou conclusiva (antes do lançamento das assinaturas nos ajustes), nas seguintes hipóteses:

c.1) em licitações, contratos, convênios, acordos e ajustes que compreendam valores superiores a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), cuja manifestação jurídica conclusiva, de forma coordenada e

sucessiva, deve ser realizada pelo Procurador do Estado Chefe da Procuradoria Setorial do órgão ou da entidade interessada e pelo Procurador-Geral do Estado;

c.2) a manifestação conclusiva, na forma antecedente, nos casos de análise de minutas de termos aditivos cujos ajustes ultrapassem, em razão destes, o valor de alçada definido;

c.3) de ofício, como órgão constitucional exclusivo de consultoria jurídica do Estado, em qualquer fase do procedimento licitatório ou execução do contrato, independentemente do valor envolvido, cujos critérios serão oportunamente definidos em ato do Procurador-Geral do Estado;

c.4) em solução à consulta formulada pelo titular de órgão ou entidade da Administração Pública Estadual, mediante apresentação consentânea de dúvida jurídica pontual a ser solucionada, não contemplando a mera fiscalização de cumprimento de recomendações lançadas na análise prévia;

d) dispensa da análise prévia das minutas de editais de licitação, bem como contratos, acordos, convênios ou ajustes de qualquer natureza, dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo estadual, cujos valores sejam inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), sem prejuízo da utilização de minutas-padrão e *checklist* de procedimentos avalizados pela Procuradoria-Geral do Estado, estando tacitamente revogado o Decreto estadual nº 8.806/2016;

e) viabilidade de majoração dos valores de alçadas por ato do Procurador-Geral do Estado; (...)

(Destacou-se)

2.3 É cediço que a Procuradoria-Geral do Estado é o órgão constitucional e permanente ao qual se confiou o exercício da advocacia pública, mediante representação judicial e consultoria jurídica ao Estado-membro (art. 132 da CF/88).

2.4 Assim, no âmbito do Estado de Goiás, a Lei Complementar Estadual n. 58/2006 disciplinou as competências e atribuições da Procuradoria-Geral do Estado de Goiás, preconizando pela exclusividade da representação judicial e do assessoramento jurídico ao Estado (art. 3º, I).

2.5 Nesta esteira, em razão dos princípios constitucionais da Administração Pública (em especial da legalidade, impessoalidade, moralidade e interesse público), e na qualidade de órgão constitucional exclusivo de consultoria jurídica do Estado de Goiás, esta Procuradoria Setorial consigna pela manifestação prévia do presente procedimento, de ofício, ainda que o valor do pretenso ajuste seja inferior ao importe de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

2.6 Posto isto, passa-se à análise procedimental.

2.7 O convênio é um acordo no qual as partes têm interesses comuns e paralelos, tendo como elemento fundamental a cooperação. Deste modo, para a celebração de um convênio, é essencial que haja deliberações e tratativas entre os partícipes quanto aos interesses comuns e recíprocos.

2.8 A Lei Estadual n. 17.928/2012 - que regulamenta as licitações, contratos e outros ajustes celebrados no âmbito do Estado de Goiás - estabelece em seu art. 60 e incisos os documentos necessários que deverão instruir o procedimento dos convênios, *in verbis*:

Art. 60. Os processos destinados à celebração de convênio deverão ser instruídos com os seguintes documentos:

I – ato constitutivo da entidade convenente;

II – autorização da autoridade competente;

III – comprovação de que a pessoa que assinará o convênio detém competência para este fim específico;

IV – comprovação da regularidade quanto ao recolhimento de tributos, multas e demais encargos fiscais devidos à Fazenda Pública Estadual;

V – prova de regularidade do convenente para com o INSS e o FGTS;

VI – certidão negativa de débitos perante a Justiça do Trabalho;

VII – licença ambiental prévia, quando o convênio envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais, nos termos da legislação específica;

VIII – comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro competente, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias;

IX – comprovação de regularidade quanto à aplicação dos recursos financeiros anteriormente repassados pela administração estadual direta e indireta;

X – plano de trabalho detalhado, com clara identificação das ações a serem implementadas e da quantificação de todos os elementos, aprovado pela autoridade competente, conforme o disposto no art. 57;

XI – declaração do ordenador da despesa de que a despesa tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO vigentes;

XII – sendo o convênio celebrado nos dois últimos quadrimestres do mandato, é imprescindível que haja declaração do ordenador de despesa de que existe disponibilidade de caixa para pagamento das despesas decorrentes do convênio a ser celebrado.

2.9 Observa-se, também, que a legislação estadual supramencionada traz expressas vedações relativas às celebrações de convênios, nestes termos:

Art. 58. É vedada a celebração de convênio:

I – com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como dirigentes, sócios ou controladores, membros dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e servidores públicos vinculados aos órgãos concedentes, bem como seus cônjuges, companheiros e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 3º grau;

II – entre os órgãos da administração direta do Poder Executivo estadual, caso em que deverá ser firmado instrumento próprio, conforme o caso;

III – com órgão ou entidade de direito público ou privado que esteja em mora, inadimplente com outros convênios celebrados com órgãos ou

entidades da Administração, ou irregular em face de qualquer das exigências desta Lei;

IV – com pessoas físicas;

V – empresas privadas com fins lucrativos que envolvam investimento;

VI – com órgãos ou entidades públicos ou privados cujo objeto social não se relacione com as características do programa proposto ou que não disponham de condições técnicas para executar o convênio.

(...)

§ 2º Para os efeitos do inciso III deste artigo, considera-se inadimplente o conveniente que:

I – não apresentar a prestação de contas, parcial ou final, dos recursos recebidos, nos prazos estipulados;

II – não tiver sua prestação de contas aprovada pelo concedente por qualquer ação ou omissão de que tenha resultado prejuízo ao erário;

III – estiver em débito com órgãos e entidades da administração estadual, pertinente a obrigações tributárias ou não tributárias, inclusive multas.

(Destacou-se)

2.10 Outrossim, a Lei Estadual n. 17.928/12 estabelece que, no intuito de selecionar projetos e órgãos ou entidades que tornem mais eficazes a execução do objeto do convênio, a Administração Pública deverá priorizar a realização de chamamento público. (art. 61 da Lei Estadual n. 17.928/12)

2.11 Após a vigência da Lei n. 13.019/2014 (Lei das Parcerias Públicas), que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, **a possibilidade de convênio entre entidades públicas e particulares foi bastante restringida**, ficando os convênios restritos entre entes federados ou pessoas jurídicas a ele vinculadas, ou quando relacionados à área da saúde, nos termos do art. 199 da Constituição Federal. **É dizer, como regra, a possibilidade de utilização do convênio foi afastada quando a relação se dá entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil.**

2.12 A Lei nº 13.019/2014 define no inciso I do art. 2º o conceito de organização da sociedade civil, com a qual se firmará a parceria, nestes termos:

"Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - **organização da sociedade civil:**

a) **entidade privada sem fins lucrativos** que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, 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; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

b) **as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999;** as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação

de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)."

(Destacou-se)

2.13 *In casu*, nota-se que a **ACADEMIA FEMININA DE LETRAS E ARTES - AFLAG possui natureza jurídica de associação privada (000025651405), ou seja, trata-se de entidade de direito privado, dotada de personalidade jurídica e caracterizada pelo agrupamento de pessoas para a realização e consecução de objetivos e ideias comuns, sem finalidade lucrativa - ou seja, amolda-se à qualidade de organização da sociedade civil.**

2.14 A parceria firmada entre organizações da sociedade civil e a Administração Pública, sob a égide da Lei nº 13.019/2014, pode ocorrer por meio de três instrumentos, a saber: **termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação** (art. 1º do reportado diploma legal e incisos VII, VIII e VIII-A do art. 2º), respeitadas as peculiaridades da legislação, **especialmente a necessidade de chamamento público, ressalvadas as exceções legais.**

2.15 O acordo de cooperação deve ser utilizado para as parcerias em que não houver a transferência de recursos financeiros. Os demais instrumentos são aplicáveis quando há aporte de recursos por parte do Estado.

2.16 Assim, o Termo de Fomento é o instrumento indicado para a consecução de políticas públicas **de autoria da sociedade civil**, seja por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse Social, instrumento instituído pela lei para propositura de políticas públicas pelas organizações da sociedade civil, ou por qualquer outro meio.

2.17 Por outro lado, o Termo de Colaboração é o instrumento por meio do qual são formalizadas parcerias entre organizações da sociedade civil e a Administração Pública cuja finalidade é a consecução de políticas públicas **de autoria da própria Administração.**

2.18 **O chamamento público é o procedimento por meio do qual a organização da sociedade civil é selecionada para firmar parceria por intermédio do termo de fomento ou termo de colaboração. Assim, é imprescindível a observância dos princípios da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e demais princípios correlatos que nortearão o presente procedimento.**

2.19 Ademais, o objetivo do chamamento público será selecionar a organização da sociedade civil que torne mais eficaz a execução do objeto, observando-se, dentre outros, os critérios estabelecidos pelo art. 23 da Lei das Parcerias Públicas.

2.20 Em suma, **desde o advento da Lei nº 13.019/2014, deixou de ser possível a celebração de convênio entre ente público e entidades privadas, de forma que eventuais parcerias a serem firmadas entre esses atores, quando houver repasse de recursos financeiros, como na**

espécie, devem ser formalizadas via Termo de Fomento ou Termo de Colaboração, observando-se, ainda, a imprescindibilidade do chamamento público.

2.21 Registra-se, por oportuno, que é expressamente vedada a celebração de parcerias públicas, nos moldes da Lei Federal retromencionada, com organizações da sociedade civil que tenham como dirigente membro de Poder ou de Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau (art. 39, III, da Lei Federal 13.019/14).

2.22 Em outro giro, de antemão, salienta-se que esta Procuradoria Setorial já teve oportunidade de se manifestar acerca da cessão de servidores desta Secretaria de Estado à pessoas jurídicas de direito privado mediante o **PARECER JURÍDICO ADSET- 17675 Nº 112/2021 - 000021981633**, o qual foi ratificado, em seu inteiro teor, pelo Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado (**DESPACHO Nº 1252/2021 - GAB - 000022530066**) - Processo Administrativo n. 202117645000819.

3. CONCLUSÃO

3.1 Ante o exposto, esta Procuradoria Setorial manifesta-se:

a) Pela **impossibilidade jurídica de prosseguimento do feito**, especialmente tendo em vista a existência de impeditivo legal à celebração de convênios com organização da sociedade civil, nos termos do art. 61 da Lei Estadual n. 17.928/12 c/c Lei Federal n. 13.019/2014 (Lei das Parcerias Públicas);

b) Pela **possibilidade jurídica de se realizar parceria pública**, mediante Acordo de Cooperação, Termo de Fomento ou Termo de Colaboração, desde que observados os ditames da Lei Federal n. 13.019/2014 (Lei das Parcerias Públicas), especialmente o chamamento público e o art. 39, III, que veda expressamente a celebração de parcerias públicas com organizações da sociedade civil que tenham como dirigente membro de Poder ou de Ministério Público.

3.2 É o parecer, s.m.j.

3.3 À Superintendência de Gestão Integrada para conhecimento.

Adriane Nogueira Naves Perez

Procuradora-Chefe

Procuradoria Setorial da SECULT

PROCURADORIA SETORIAL DA SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA, aos 10 dias do mês de dezembro de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **ADRIANE NOGUEIRA NAVES PEREZ, Procurador (a) Chefe**, em 10/12/2021, às 18:04, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador 000025949165 e o código CRC 8D8A77E3.

PROCURADORIA SETORIAL
PRACA DOUTOR PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA 02, S/C - Bairro CENTRO - GOIANIA - GO -
CEP 74003-010 - (62)3201-4623.



Referência: Processo nº 202117645001891



SEI 000025949165