



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER nº 29/2026 - Inm

PROCESSO nº 971/2026

INTERESSADO: Jorge Gabriel Grasi

ASSUNTO: Possibilidade de celebração da parceria entre o Município de Orlândia e a Associação de Proteção à Infância São José, pela dispensa de chamamento público nº 25/2025 e mediante termo de colaboração.

I. Parecer exigido por lei, mas não vinculante.

II. Objeto e despesas juridicamente possíveis em uma parceria. Recomendações sobre as despesas e obrigações previstas no plano de trabalho e sobre fundamentação técnica quanto à necessidade do objeto. Risco de enquadramento como terceirização indevida de mão de obra. Necessidade de comprovação de compatibilidade dos custos com os preços praticados no mercado.

III. Entidade que pode ser considerada uma Organização da Sociedade Civil, para a celebração de parcerias. Ressalvas quanto à capacidade técnica e operacional. Discussão quanto ao preenchimento de requisitos para o recebimento de recursos públicos na área de educação, com possibilidade jurídica atrelada a ressalvas quanto à origem orçamentária.

IV. Formalização adequada como termo de colaboração. Hipótese parceria com dispensa chamamento público. Recomendações quanto à origem e previsão orçamentária, quanto à avaliação da capacidade operacional e quanto ao plano de trabalho. Necessidade de comprovar que as emendas são destinadas à entidade. Recomendação de formalização pela Secretaria da pasta.

V. Celebração de parceria possível, desde que superadas as irregularidades. Há também recomendações.

*Recebido em
03/02/2026
marcela nascimento*

Marcela F. M. Nascimento
GERENTE DE CONVÊNIOS
E TERCEIRO SETOR

Ao Sr. Prefeito Municipal:

1. Vieram os autos dos processos acima indicados para, em atendimento ao despacho do Sr. Prefeito de 26/01/2026 e em cumprimento às exigências do artigo 35, VI da Lei 13.019/14, manifestação acerca da possibilidade de celebração de parceria. Não há no caso uma consulta por parte da administração, motivo pelo qual **esta manifestação está delimitada à análise de juridicidade da parceria, sem abranger a análise de conteúdo técnico de documentos do processo**, nos termos do artigo 54, I e §2º do Decreto 5.465/2025. No caso de a análise jurídica vir a tangenciar elementos técnicos, ela se limitará à formalização de recomendações, na forma do Enunciado nº 7 de Boas Práticas Consultivas da AGU:

Enunciado nº 7 Boas Práticas Consultivas AGU

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

2. No momento, não é possível analisar as cláusulas do termo de fomento, não apresentado. De toda forma, inaplicável a exigência do artigo 53, §4º da Lei 14.133 às parcerias regidas pela Lei 13.019, como atualiza o artigo 116 do Decreto 5.465. A manifestação exigida pela Lei 13.019/93 e pelo Decreto Municipal nº 5.465 enquadra-se na hipótese prevista no artigo 11, I do Decreto nº 5.556/2026, pois é uma análise sobre legalidade. **A análise se reveste da forma de parecer, que não possui natureza vinculante.** Afinal, nenhum dos dispositivos exige um parecer favorável como requisito para a celebração da parceria. No mesmo sentido, o artigo 40, §1º do Decreto 5.465 afirma que aspectos ressalvados em parecer jurídico podem ser justificadamente preservados pela administração.

3. **Ao exame.** A parceria, conforme definida no artigo 2º, III da Lei 13.019, é estabelecida com organizações da sociedade civil, em mútua cooperação, para atender finalidade de interesse público e recíproco mediante a execução de atividade ou projeto via termos de colaboração, fomento ou acordos de cooperação. Primeiro, será analisada a possibilidade jurídica do objeto da parceria, depois serão analisados os

requisitos exigidos para a entidade parceira e, por fim, serão feitas considerações residuais sobre o procedimento de formalização da parceria.

DO OBJETO DA PARCERIA

4. Conforme consta na última versão do Plano de Trabalho, em fls. 181 a 119, o objeto da parceria é "*ampliação e melhoria da oferta de Educação Infantil para crianças de 4 meses a 3 anos e 11 meses*". Estão previstas despesas com recursos humanos, serviços de terceiros, material de consumo, dentre outras.

5. Por exigência da Súmula 40 do TCE-SP¹, o objeto precisa estar atrelado às finalidades estatutárias da entidade. Como se nota no artigo 3º do estatuto, a associação é voltada para a promoção da educação de crianças até seis anos de idade. O artigo 211, §2º da Constituição prevê que os *Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil*, definida no artigo 208, IV da Constituição como *em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade*. Assim, havendo respaldo da área técnica, ambas as celebrantes possuem, em tese, motivação afim na celebração do termo, não havendo necessidade de que vontades divergentes sejam acordadas em contraprestações. É justamente pela falta de comutatividade, definida por Marçal Justen Filho como a "*correspondência entre as prestações realizadas reciprocamente pelas partes*"², que o ajuste "*não se orienta a assegurar à Administração Pública uma prestação necessária à satisfação direta e imediata de necessidades próprias*"³ e, assim, não fica sujeito ao regime licitatório, dada a característica de mútua cooperação.

6. A verificação sobre a reciprocidade de interesses e a necessidade dos bens e serviços é matéria de cunho técnico e administrativo, a ser avaliada no parecer técnico previsto no artigo 40, V do Decreto 5.465, enquanto mérito da proposta. O TCE-SP entende que as parcerias com esse objeto são juridicamente possíveis, mas exigem

¹ Súmula 40 do TCE-SP: O repasse de recursos financeiros a entidades do terceiro setor depende da efetiva compatibilidade entre as finalidades estatutárias da beneficiária e o objeto da transferência.

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p.1076.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 1076.

uma comprovação de vantajosidade na execução do serviço pela entidade, em vez de ser realizado diretamente pela administração pública:

legítima a formação de vínculo de cooperação com entidades privadas sem finalidade lucrativa, destinando-as recursos públicos para a consecução de atividades educacionais típicas do Município, tal alternativa deve, sempre, ser devidamente justificada, especialmente no que concerne à comprovação da sua vantajosidade em detrimento da execução direta dos serviços pela Administração.(...)

(1ª Câmara do TCE-SP. TC-018389.989.19-5. Sessão de 05/05/2020. Relatoria do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo)

7. O parecer técnico atesta que *"atualmente existe a impossibilidade de tais atividades serem satisfatoriamente adimplidas exclusivamente pelo Poder Público Municipal"*. Assim, **a vantajosidade é afirmada** durante o processo de formalização, **mas é recomendável que exista alguma comprovação** nesse sentido, como é do gosto do Tribunal.

8. A educação é um serviço público social, livre também à iniciativa privada, na forma do artigo 209 da Constituição. Não é presumível que atividades educacionais sejam sempre tipicamente públicas. Nesse sentido, o raciocínio aplicado pelo STF na ADI 1923 pode trazido às parcerias em analogia⁴. Contudo, não sendo entendida a parceria como parte do serviço público prestado pelo Município, haveria aí um ônus ainda maior de se justificar administrativamente a vantajosidade da sua celebração. O não enquadramento como serviço público também seria um desafio ao tratamento orçamentário das despesas como dentro dos repasses de 25% previstos no artigo 212

⁴ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TERCEIRO SETOR. MARCO LEGAL DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. LEI Nº 9.637/98 E NOVA REDAÇÃO, CONFERIDA PELA LEI Nº 9.648/98, AO ART. 24, XXIV, DA LEI Nº 8.666/93. MOLDURA CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E SOCIAL. SERVIÇOS PÚBLICOS SOCIAIS. SAÚDE (ART. 199, CAPUT), EDUCAÇÃO (ART. 209, CAPUT), CULTURA (ART. 215), DESPORTO E LAZER (ART. 217), CIÊNCIA E TECNOLOGIA (ART. 218) E MEIO AMBIENTE (ART. 225). ATIVIDADES CUJA TITULARIDADE É COMPARTILHADA ENTRE O PODER PÚBLICO E A SOCIEDADE. DISCIPLINA DE INSTRUMENTO DE COLABORAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA. INTERVENÇÃO INDIRETA. ATIVIDADE DE FOMENTO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE RENÚNCIA AOS DEVERES ESTATAIS DE AGIR. MARGEM DE CONFORMAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUÍDA AOS AGENTES POLÍTICOS DEMOCRATICAMENTE ELEITOS. (ADI 1923, Relator(a): AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16-04-2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-254 DIVULG 16-12-2015 PUBLIC 17-12-2015)

da Constituição, sobretudo diante da não indicação expressa no processo até o momento de que o atendimento será gratuito nem de acesso universalizado, dentro das vagas. **É recomendável que o plano de trabalho e o parecer técnico expressamente se manifestem sobre a gratuidade do ensino oferecido, sobre a forma de acesso às vagas pelo público e sobre o enquadramento do serviço de educação como público ou privado, na justificação da necessidade da parceria.**

9. Considerando que o artigo 64 do Decreto 5.465 apresenta um rol exemplificativo de despesas, a manifestação sobre a possibilidade jurídica da parceria, no que diz respeito às despesas elencadas, passa apenas por uma avaliação sobre as vedações e sobre eventual regulamentação de despesas específicas, quando pertinente. As vedações expressas de despesas e objetos estão na Lei 13.019 nos artigos 40 e 45⁵. De acordo com o artigo 64, não existe limite de proporção entre os custos indiretos e o valor total da parceria. Eventuais encargos trabalhistas elencados no artigo 67 do Decreto 5.465 não expressos diretamente no plano de trabalho não poderão ser pagos com o repasse.

10. As despesas com pessoal compõem fração expressiva da parceria. Por isso, é importante que a Administração conheça também o entendimento do Tribunal de Contas do Estado quanto a uma parceria de mesmo objeto direcionada ao pagamento de funcionários, pressupondo o enquadramento da atividade como serviço público:

Assim, ainda que a utilização dos recursos públicos contemple o pagamento de funcionários, não parece razoável que sua totalidade seja destinada ao pagamento de gastos com pessoal e encargos sociais e trabalhistas, especialmente para o exercício de funções precípuas do Estado, restando clara a indevida

⁵ Art. 40. É vedada a celebração de parcerias previstas nesta Lei que tenham por objeto, envolvam ou incluam, direta ou indiretamente, delegação das funções de regulação, de fiscalização, de exercício do poder de polícia ou de outras atividades exclusivas de Estado.

Art. 45. As despesas relacionadas à execução da parceria serão executadas nos termos dos incisos XIX e XX do art. 42, sendo vedado: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - utilizar recursos para finalidade alheia ao objeto da parceria; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias;

terceirização de mão de obra, com burla ao concurso público, em afronta ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

(1ª Câmara do TCE-SP. TC-018389.989.19-5. Sessão de 05/05/2020. Relatoria do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo)

11. Quanto maior a fração das despesas direcionada ao pagamento de funcionários, maior é o risco de a parceria ser entendida como indevida terceirização de mão de obra, dentro de uma lógica de que se trata de uma atividade educacional pública. No caso, além de grande parte das despesas serem direcionadas a recursos humanos, está documentada no plano de trabalho a previsão de outras atividades ficarem sob a responsabilidade da administração, como por exemplo o fornecimento de refeições, em fls. 197, o que pode levar o termo de colaboração a ser compreendido como uma indevida terceirização de mão de obra. **Dado o forte encargo trabalhista assumido pelo Município, é recomendável que o plano de trabalho expressamente retire da administração qualquer outra obrigação fora o repasse de despesas nele previstas, ou seja, é recomendável que o município não assuma responsabilidade nem com alimentação, nem com uniforme, nem com material didático, para evitar que a parceria seja compreendida como indevida terceirização de mão de obra.** O enquadramento do presente instrumento como terceirização de mão de obra levaria à contabilização destes gastos como despesa de pessoal, na forma do artigo 18, §1º da Lei Complementar 101. Além disso, o fato de o Município não repassar o dinheiro referente às refeições à entidade não exclui este custo para o Município, de modo que, **caso mantida, a despesa com a alimentação dos alunos, ainda que não repassada para a entidade, precisa estar contabilizada sob pena de não cumprimento integral aos artigos 22, II-A e 35, II da Lei 13.019.**

12. Também compõe o mérito da proposta, sob a responsabilidade do parecer técnico, verificar, mediante os orçamentos apresentados, a compatibilidade entre os gastos previstos e os valores praticados no mercado. No caso de despesas com pessoal, o artigo 67 do Decreto 5.465 também exige que os gastos observem os acordos e as convenções coletivas de trabalho e, em seu valor bruto e individual, o teto da remuneração do Poder Executivo municipal. **É preciso que, com relação às despesas que não envolvem encargos sociais e trabalhistas, a entidade comprove documentalmente a compatibilidade dos custos apresentados com os**

preços praticados no mercado, para cumprir o artigo 46, §1º do Decreto 5.465. É recomendável que o parecer técnico avalie expressamente a compatibilidade dos valores com encargos trabalhistas com o valor de mercado, com as negociações coletivas de trabalho e com o respeito ao teto de remuneração do Poder Executivo municipal para a atividade. O processo não está instruído o suficiente para que este controle seja realizado pela Consultoria Jurídica. Como foi juntado um extrato da parceria com o mesmo objeto no ano passado, especificando valor e vigência, é recomendável que, na avaliação do mérito da proposta, o órgão técnico explique a diferença de valores, quanto à necessidade e compatibilidade com o mercado.

13. Por fim, um último detalhe quanto à necessidade da parceria, no valor definido, deve ser ressaltado. A Secretaria Municipal da Educação afirma que, originalmente, o valor previsto para o referido objeto era de R\$ 2.400.000,00 e que R\$ 161.630,70 foram acrescidos em função de emendas impositivas destinadas à entidade. Um aumento na disponibilidade orçamentária não é, por si só, motivo para ampliar o valor da parceria, caso os recursos a serem originalmente empregados fossem suficientes para se atingir as metas e os resultados esperados no plano de trabalho. Nesse sentido, **é recomendável que o parecer técnico justifique a necessidade de aumento das despesas a partir das emendas impositivas, em vez de aproveitá-las como uma fração do valor originariamente previsto.**

DA ENTIDADE PARCEIRA

14. A entidade em questão pode ser considerada uma organização da sociedade civil, na forma do artigo 2º, I, a) da Lei 13.019 na medida em que não repassa a associados, dirigentes 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"*, de modo a serem aplicados integralmente *"na consecução do respectivo objeto social"*. É o que consta no Art. 1º, do estatuto social.

15. Com relação aos requisitos do artigo 33 da Lei 13.019 e 29 do Decreto 5.028, o artigo 3º do Estatuto indica que a instituição é voltada a atividades e

finalidades de relevância pública e social, e o artigo 44 indica que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido deve ser transferido a entidade sem fins lucrativos congêneres ou a entidade pública. A disposição do artigo 44 do estatuto não é exatamente idêntica à exigida no artigo 33, III da Lei 13.019, mas a contém, de modo que o requisito deve ser considerado cumprido. Ainda, no artigo 43 o estatuto indica expressamente sua escrituração de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade e com os princípios fundamentais de contabilidade, em atendimento ao artigo 33, IV da Lei 13.019.

16. Seguindo o artigo 48, IV, a) do Decreto 5.465, a entidade existe há mais de um ano com cadastro ativo no CNPJ, conforme comprovante de inscrição e de situação cadastral juntado. Quanto à exigência de experiência prévia, o artigo 49, III, ao usar a expressão "dentre outros", evidencia que a documentação trazida nas alíneas a) a f) é exemplificativa. Como a realização do objeto da parceria ou de natureza semelhante precisa ser efetiva, caberia ao órgão técnico responsável definir previamente o que seria um objeto de natureza semelhante, para efeitos de habilitação. Cabe à administração o convencimento sobre se as atividades relatadas comprovam este requisito legal. Foram apresentadas declarações sobre a prestação de sua atividade-fim, além de publicações demonstrando a celebração de termo com o mesmo objeto no ano passado.

17. Quanto à posse de instalações e condições materiais para o desenvolvimento das atividades e a capacidade técnica e operacional, há declarações nesse sentido pela própria entidade, ratificadas também pelo gestor da parceria. Os artigos 48, §4º e 49, §1º do Decreto 5.465 exprimem a desnecessidade de demonstração de capacidade instalada prévia. Além disso, o artigo 49, III do Decreto 5.465 unifica a comprovação de capacidade técnica com a comprovação de experiência prévia. Neste tópico, considerando o presente objeto, não é possível escapar dos requisitos do artigo 209 da Constituição. A liberdade do ensino à iniciativa privada tem como premissa básica o cumprimento das normas gerais da educação nacional e a autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público. Além de o processo não demonstrar que a entidade atende às condições do artigo 209 da Constituição, **depõe contra a capacidade técnica e operacional da entidade a**

afirmação em parecer técnico de que “não há condições da Organização da Sociedade Civil manter a eficiência de suas atividades sem o auxílio financeiro do Poder Público Municipal”.

18. A partir da documentação apresentada, não se constata, a princípio, qualquer vedação do artigo 50 do Decreto 5.465 ou do artigo 39 da Lei 13.019.

19. Tratando-se de recursos para a área de educação, é pertinente discutir a presença de outros requisitos subjetivos: os do artigo 213 da Constituição, refletidos no artigo 77 da Lei de diretrizes e bases da educação. A Constituição traz o artigo 213 como uma espécie de regulamentação das aplicações previstas no artigo 212:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (...)

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213. (...)

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

20. Embora o artigo 213 da Constituição respalde parcerias com as entidades filantrópicas ali especificadas, são muitos os argumentos para que as suas exigências subjetivas não sejam consideradas condições indispensáveis para todo e qualquer repasse de dinheiro público a instituições de ensino que não estejam contempladas nas suas regras e exceções. A contratação, por exemplo, de instituição brasileira que execute atividades de ensino, gerindo administrativa e financeiramente esta atividade, é hipótese expressa de dispensa de licitação no artigo 75, XV da Lei 14.133, e este artigo é historicamente correlato ao artigo 24, XIII da Lei 8.666. A legislação Constitucional e ordinária toma o cuidado de não chamar as instituições de educação

infantil de escolas, mas de creches ou pré-escolas. O sistema municipal de ensino, de acordo com o artigo 19 da Lei 9.394, contempla também instituições privadas. A constatação acadêmica de José Marcelino de Rezende Pinto, mesmo em tom pessimista, comprova como vem sendo a aplicação do texto constitucional em discussão.

Vários caminhos foram sendo encontrados pelo setor privado, lucrativo ou não, para obter com os Executivos federal, estadual e municipal uma parcela crescente de recursos que deveriam ser destinados às escolas públicas. Muitos desses caminhos foram inclusive projetados na "cozinha" do governo federal, como o caso do ProUni e Pronatec; outros, invenções antigas, como o financiamento estudantil, foram elevados à quinta potência, para a alegria dos especuladores da educação superior.⁶

21. No mesmo compasso, o TCE-SP chegou até a entender pela regularidade de repasses a título de "*bolsa creche*" para instituições privadas no processo TC-000647/010/09 (Sentença do Conselheiro Renato Martins Costa, publicada em 11/11/2010). Quando aplica o artigo 213 da Constituição como fundamento para uma parceria, o TCE-SP faz sem muito rigor conceitual quanto à terminologia "*escola filantrópica*", que é praticamente tomada como sinônimo de sem fins lucrativos.

a forma eleita para a gestão dos serviços objeto da avença é assegurada pelo artigo 213, I, da Constituição Federal, na medida em que autoriza o repasse de recursos públicos a entidades filantrópicas sem fins lucrativos, não havendo falar em ofensa a preceitos constitucionais.

(TCE-SP Primeira Câmara. TC-021374.989.21-8. Sessão de 30/05/2023. Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues)

22. A análise técnica de José Marcelino de Rezende Pinto quanto aos requisitos para o repasse de recursos públicos a entidades privadas evidencia, novamente, o pouco rigor conferido aos conceitos em questão:

⁶ PINTO, J. M. DE R.. UMA ANÁLISE DA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS, DIRETA OU INDIRETAMENTE, AO SETOR PRIVADO DE ENSINO NO BRASIL. *Educação & Sociedade*, v. 37, n. 134, p. 133–152, jan. 2016. p. 150

Em virtude dessas características de contexto e do grande número e organização das entidades privadas que atuavam na educação infantil e especial, por ocasião da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), as matrículas em creche e educação especial (atendimento exclusivo) feitas por essas **instituições sem fins lucrativos (desde que devidamente regularizadas junto ao respectivo sistema de ensino e com oferta de vagas gratuitas)** seriam contabilizadas para efeito de recebimento dos recursos do fundo (Lei nº 11.494/2007)⁷

23. As flexibilizações, portanto, apontam para a desnecessidade de preenchimento dos requisitos subjetivos do artigo 213 da Constituição para a celebração de toda e qualquer parceria, nos termos específicos da Lei 13.019. Até porque nem toda parceria envolveria a transferência de recursos. No eventual cenário de se entender como indispensável que os repasses em parcerias sejam feitos sempre na forma do artigo 213, nota-se das discussões, escassas por sinal, pouco rigor quanto às definições que satisfazem a possibilidade jurídica de celebração do termo na prática. O posicionamento final da Consultoria, para seguir à análise da presença dos elementos do artigo 213 da Constituição e do artigo 77 da Lei 9.394 é intermediário: não é necessário que toda parceria preencha os requisitos do artigo 213 da Constituição e do artigo 77 da Lei 9.394 para ser juridicamente possível; contudo, não preenchendo, não é recomendável que o repasse seja contabilizado enquanto parte da porcentagem prevista no artigo 212 da Constituição.

24. Adentrando nos requisitos subjetivos em análise, a classificação de uma escola como filantrópica, nos termos da Constituição, depende de definição legal. A Lei 9.394, no artigo 19, §2º avança na regulamentação indicando que as instituições privadas poderão ser “*certificadas como filantrópicas*”. No rigor da lei geral sobre educação, portanto, filantropia não é sinônimo de ausência de fins lucrativos. Na falta de regulamentação municipal sobre o tema, a certificação pertinente para que uma entidade seja considerada filantrópica é a Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social, tratada na Lei Complementar 187/2021. Esta atual certificação sucede o antigo Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, originalmente previsto na

⁷ PINTO, J. M. DE R.. UMA ANÁLISE DA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS, DIRETA OU INDIRETAMENTE, AO SETOR PRIVADO DE ENSINO NO BRASIL. *Educação & Sociedade*, v. 37, n. 134, p. 133–152, jan. 2016. p. 150

Lei 8.212. A pertinência do raciocínio é reforçada pelo artigo 7º, §4º, V da Lei 14.113, que permite o repasse de recursos do Fundeb a instituições filantrópicas privadas desde que elas possuam CEBAS, dentre outros requisitos. No caso da presente parceria, a entidade não apresentou a Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social atualizada. Em resumo, sem deixar de considerar que há controvérsias no tema, a Consultoria entende que a entidade não comprovou que se enquadra atualmente nos rigores do artigo 213 da Constituição e do artigo 77 da Lei 9.394.

DO PROCEDIMENTO PARA A FORMALIZAÇÃO DA PARCERIA

25. A presente parceria está sendo formalizada por termo de colaboração, sem chamamento público. A parceria foi proposta pela Administração Pública e envolve a transferência de recursos financeiros. Com tais características, observando o enquadramento do artigo 2º, VII, VIII e VIII-A da Lei 13.019, fica excluída a possibilidade de termo de fomento, a ser proposto pela entidade parceira, e de acordo de cooperação, que não envolve transferência de recursos. Assim, a presente parceria está enquadrada na definição de termo de colaboração, sendo esta a modalidade adequada para a formalização da parceria, em observância ao artigo 16 da Lei 13.019/14.

26. Quanto ao procedimento geral, via de regra, a celebração de um termo de colaboração é precedida por chamamento público. Porém, o chamamento público é dispensável na forma do artigo 19, IV do Decreto 5.084, quando voltado a atividades vinculadas a serviços de educação, executados por entidades credenciadas no órgão gestor da respectiva política. A dispensa teve a sua justificativa publicada, e as hipóteses gerais de dispensa previstas pela lei constavam na justificativa. **Sem que tenha havido chamamento público, a atuação da comissão de seleção é desnecessária, nos termos do artigo 2º, X da Lei 13.019.**

27. Não estando a dispensa de chamamento apoiada exclusivamente no aproveitamento das emendas impositivas, na forma do artigo 29 da Lei 13.019, é possível conciliar, no mesmo plano de trabalho, os recursos decorrentes de emenda com os recursos não decorrentes de emenda. **Ainda que o Município esteja dentro**

do prazo de 60 dias para se adaptar, é recomendável que a execução das emendas parlamentares esteja adaptada ao Decreto 5.559, com plano de trabalho prévio próprio, análise de viabilidade técnica e previsão de conta bancária específica. As emendas indicam como entidade beneficiada a Creche Izolina Zancopé Munari, e não a Associação de Proteção à Infância São José. **Não há documentação no processo comprovando identidade entre a Creche Izolina Zancopé Munari e a Associação de Proteção à Infância São José de modo a explicar que as emendas destinadas à creche são aproveitáveis à entidade.**

28. Quanto à indicação expressa de prévia dotação orçamentária, foi certificado o número da dotação para o ano de 2026, por Técnico Contábil. Considerando a discussão feita acima, **é recomendável que o crédito orçamentário tenha outra origem que não seja o repasse de recursos de educação na porcentagem de 25% do artigo 212 da Constituição, na medida em que é controversa a adequação da entidade aos requisitos do artigo 213 da Constituição e do artigo 77 da Lei 9.394.** Com relação ao artigo 167, §1º da Constituição e ao artigo 16 Lei de Responsabilidade Fiscal, as despesas, todas previstas para o exercício de 2026, estão acobertadas pelo crédito orçamentário indicado.

29. Embora não seja este o momento adequado para avaliar a vigência, definida apenas no termo de fomento ainda não elaborado, convém adiantar que ela deve seguir a duração do plano de trabalho apresentado. Regula o artigo 42, §1º do Decreto 5.465 que *"deverá estabelecer prazo correspondente ao tempo necessário para a execução integral do objeto da parceria"*. A vinculação da vigência à duração do plano não impede, contudo, que o termo de fomento preveja a possibilidade de prorrogação do ajuste. A avaliação quanto à viabilidade de execução e a verificação do cronograma de desembolso são elementos de análise expressa obrigatória pelo parecer técnico, por força do artigo 35, V, alíneas c e d da Lei 13.019⁸. **Tendo em vista**

⁸ 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:

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

c) da viabilidade de sua execução; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

d) da verificação do cronograma de desembolso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a impossibilidade de pagamento de despesas por fatos anteriores à vigência, como tratado no Parecer CJ nº 457/2024-Inm e registrado no artigo 64, §4º do Decreto 5.465, é recomendável que o cronograma do plano de trabalho seja adaptado à data da assinatura, antes da formalização. Se necessária uma alteração na vigência avanço para o ano seguinte, é recomendável que as despesas previstas para o próximo exercício fiquem condicionadas à existência de eventual crédito orçamentário naquele ano. Após formalizada a parceria, o plano de trabalho pode ser apostilado para ajustes da execução e remanejamento de recursos, na forma do artigo 68, II, b e c do Decreto 5.465. Alterações na vigência, após formalizado o plano, dependem de aditamento, salvo em casos de atraso na liberação de recursos por parte da administração.

30. A 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 se dá no presente processo apenas mediante os pareceres técnicos. **É recomendável que o órgão técnico se pronuncie sobre o procedimento exigido pelo artigo 209 da Constituição de autorização e avaliação de qualidade para funcionamento da instituição.** A autorização, aliás, é uma incumbência do Município, na forma do artigo 11, IV da Lei 9.394. Nos termos do artigo 5º, I da Lei 4.386, esta autorização compete à Secretaria Municipal da Educação.

31. O administrador público é quem possui a competência para a celebração da parceria, conforme a definição do artigo 2º, III do Decreto 5.465. Assim, em aplicação conjunta com os artigos 55 e 110 do Decreto 5.465, no caso o administrador público é quem exerce a função de Secretário na pasta da Educação. Sem que a competência seja exclusiva ou indelegável, pode ser avocada pelo Sr. Prefeito, desde que de forma fundamentada, no uso do artigo 4º, parágrafo único da Lei Complementar 89. **É recomendável que a formalização da parceria seja feita por quem ocupa a função de Secretário Municipal de Educação e que esta competência apenas seja avocada pelo Prefeito mediante ato fundamentado, excepcionalmente.**

32. Os documentos exigidos no processo são os do artigo 49 do Decreto 5.465, que regulamenta o artigo 34 da Lei 13.019.

33. No artigo 3º, §2º, I da Portaria nº 5/2021 da AGU⁹, o plano de trabalho é considerado um documento de conteúdo predominantemente técnico. Nestes casos, convém apenas avaliar se o plano contém os *elementos mínimos exigidos pelas normas aplicáveis*. No Decreto 5.465, os elementos mínimos do plano de trabalho estão elencados no art. 46. Os elementos mínimos estão formalmente presentes. No capítulo sobre o objeto, já foram feitas algumas recomendações que adentram no aspecto técnico. **Há no plano de trabalho metas com circularidades sem sentido, como a “execução de 100% do Plano de Trabalho”, além de formas de execução de atividades quantificadas de forma incompreensível, com números não associados a qualquer unidade.**

34. Em **conclusão**, são a seguir elencadas as irregularidades apontadas e as ressalvas ou recomendações feitas ao longo do parecer. Na opinião desta Consultoria, que não vincula a administração, **a possibilidade jurídica da celebração do termo de colaboração fica condicionada ao saneamento das irregularidades.**

35. Foram constatadas as seguintes irregularidades:

- (i) caso mantida, a despesa com a alimentação dos alunos, ainda que não repassada para a entidade, precisa estar contabilizada sob pena de não cumprimento integral aos artigos 22, II-A e 35, II da Lei 13.019;
- (ii) é preciso que, com relação às despesas que não envolvem encargos sociais e trabalhistas, a entidade comprove documentalmente a compatibilidade dos custos apresentados com os preços praticados no mercado, para cumprir o artigo 46, §1º do Decreto 5.465;

⁹ Art. 3º As manifestações jurídicas de que trata esta Portaria não conterão posicionamentos conclusivos sobre assuntos não jurídicos, tais como aqueles de conteúdo técnico e de oportunidade ou conveniência.

§ 1º O disposto no caput não impede que o órgão consultivo avalie se os documentos de conteúdo predominantemente técnico contém os elementos mínimos exigidos pelas normas aplicáveis ou se possuem alguma repercussão jurídica que possa afetar a regularidade dos atos praticados.

§ 2º São considerados documentos de conteúdo predominantemente técnico, entre outros:

I - o plano de trabalho;

(iii) não há documentação no processo comprovando identidade entre a Creche Izolina Zancopé Munari e a Associação de Proteção à Infância São José de modo a explicar que as emendas destinadas à creche são aproveitáveis à entidade.

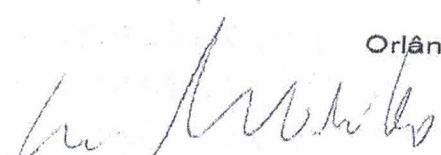
36. Para além das irregularidades, são pertinentes as seguintes recomendações:

- (i) é recomendável que exista alguma comprovação da vantajosidade afirmada, para conformidade com o entendimento do TCE-SP;
- (ii) é recomendável que o plano de trabalho e o parecer técnico expressamente se manifestem sobre a gratuidade do ensino oferecido, sobre a forma de acesso às vagas pelo público e sobre o enquadramento do serviço de educação como público ou privado, na justificação da necessidade da parceria;
- (iii) dado o forte encargo trabalhista assumido pelo Município, é recomendável que o plano de trabalho expressamente retire da administração qualquer outra obrigação fora o repasse de despesas nele previstas, ou seja, é recomendável que o município não assuma responsabilidade nem com alimentação, nem com uniforme, nem com material didático, para evitar que a parceria seja compreendida como indevida terceirização de mão de obra;
- (iv) é recomendável que o parecer técnico avalie expressamente a compatibilidade dos valores com encargos trabalhistas com o valor de mercado, com as negociações coletivas de trabalho e com o respeito ao teto de remuneração do Poder Executivo municipal para a atividade;
- (v) como foi juntado um extrato da parceria com o mesmo objeto no ano passado, especificando valor e vigência, é recomendável que, na avaliação do mérito da proposta, o órgão técnico explique a diferença de valores, quanto à necessidade e compatibilidade com o mercado;
- (vi) é recomendável que o parecer técnico justifique a necessidade de aumento das despesas a partir das emendas impositivas, em vez de aproveitá-las como uma fração do valor originariamente previsto;
- (vii) depõe contra a capacidade técnica e operacional da entidade a afirmação em parecer técnico de que "não há condições da Organização da Sociedade Civil manter a eficiência de suas atividades sem o auxílio financeiro do Poder Público Municipal";

- (viii) sem que tenha havido chamamento público, a atuação da comissão de seleção é desnecessária, nos termos do artigo 2º, X da Lei 13.019;
- (ix) ainda que o Município esteja dentro do prazo de 60 dias para se adaptar, é recomendável que a execução das emendas parlamentares esteja adaptada ao Decreto 5.559, com plano de trabalho prévio próprio, análise de viabilidade técnica e previsão de conta bancária específica;
- (x) é recomendável que o crédito orçamentário tenha outra origem que não seja o repasse de recursos de educação na porcentagem de 25% do artigo 212 da Constituição, na medida em que é controversa a adequação da entidade aos requisitos do artigo 213 da Constituição e do artigo 77 da Lei 9.394;
- (xi) por ser impossível o pagamento de despesas por fatos anteriores à vigência, é recomendável o remanejamento dos recursos em novos prazos a partir da assinatura, caso necessário, e se este remanejamento significar um avanço para o exercício financeiro seguinte, é recomendável no termo de colaboração uma cláusula resolutiva dispondo que as despesas previstas para o próximo exercício ficam condicionadas à existência de eventual crédito orçamentário naquele ano;
- (xii) é recomendável que o órgão técnico se pronuncie sobre o procedimento exigido pelo artigo 209 da Constituição de autorização e avaliação de qualidade para funcionamento da instituição;
- (xiii) é recomendável que a formalização da parceria seja feita por quem ocupa a função de Secretário Municipal de Educação e que esta competência apenas seja avocada pelo Prefeito mediante ato fundamentado, excepcionalmente;
- (xiv) há no plano de trabalho metas com circularidades sem sentido, como a "execução de 100% do Plano de Trabalho", além de formas de execução de atividades quantificadas de forma incompreensível, com números não associados a qualquer unidade.

Este é o nosso parecer, s.m.j.

Orlândia, 03 de fevereiro de 2026.


Lucas Nascimento Minchillo
Consultor Jurídico

PREGÃO PRESENCIAL 50/2022.

CONTRATADA: **LUPOLI SERVIÇOS MÉDICOS E SAÚDE LTDA**

OBJETO: **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE/REMOÇÕES INTER - HOSPITALARES DE PACIENTES EM UTI MÓVEL ADULTO, PEDIÁTRICO E NEONATAL.**

O presente termo aditivo consiste no acréscimo **quantitativo** em 2.000 km, o que equivale a **25% (vinte e cinco por cento)** do valor inicial atualizado do Contrato, com fundamento no art.125, da Lei 14.133, de 2021.

Valor do aditivo: R\$ 94.089,60

Data de assinatura: 28.01.2026

Orlândia, 02 de Fevereiro de 2025. JORGE GABRIEL GRASI – Prefeito Municipal.

A PREFEITURA MUNICIPAL DE ORLÂNDIA faz público que celebrou o seguinte Termo de Aditamento referente ao PREGÃO ELETRÔNICO Nº 145/2024

CONTRATADA: **RHC PRODUTOS E SERVIÇOS LTDA**

OBJETO: **REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA COZINHA PILOTO E ESCOLAS MUNICIPAIS.**

Fica renovado e reajustado os quantitativos dos itens determinados na tabela abaixo, no limite original previsto na Ata de Registro de Preços, decorrente do **Pregão Eletrônico nº 145/2024**, na forma do art. 84 da Lei Federal n.º 14.133/2021, item 10.3.1 do edital do certame e cláusula terceira (das condições a serem praticadas das atas de registro de preços).

Valor do aditivo: R\$ 125.277,88

Data de assinatura: 12.01.2026

Orlândia, 02 de Fevereiro de 2025. JORGE GABRIEL GRASI – Prefeito Municipal.

A PREFEITURA MUNICIPAL DE ORLÂNDIA faz público que celebrou o seguinte Termo de Aditamento referente ao PREGÃO ELETRÔNICO Nº 140/2025

CONTRATADA: **AMELITECH GROUP LTDA**

OBJETO: **AQUISIÇÃO DE ÓRTESE, CADEIRA DE BANHO ESPECIAL, CADEIRA DE RODAS E COLETE POSTURAL PARA PORTADORES DE NECESSIDADES ATENDIDOS PELA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE.**

O presente termo aditivo tem por objeto a prorrogação do prazo de vigência do Contrato por mais **3 (três) meses**, a partir de **31/12/2025 até 31/03/2026**, podendo ser prorrogado sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, na forma do artigo 107 da Lei nº 14.133, de 2021

Data de assinatura: 30.12.2025

Orlândia, 02 de Fevereiro de 2025. JORGE GABRIEL GRASI – Prefeito Municipal.

Terceiro Setor

Extrato - Termo de Colaboração

A PREFEITURA MUNICIPAL DE ORLÂNDIA (SP) torna público o que segue:

EXTRATO DE TERMO DE COLABORAÇÃO Nº 01/2026;

ÓRGÃO CEDENTE: Município de Orlândia;

OSC: ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA SÃO JOSÉ, CNPJ nº 19.403.715/0001-13;

OBJETO: O presente Termo tem como objeto a cooperação financeira entre o **MUNICÍPIO** e a **ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL**, conforme Plano de Trabalho constantes do Processo de **Dispensa de Chamamento Público nº 25/2025**, que passa a integrar o presente instrumento como se nele estivesse transcrito, o qual visa à ampliação e melhoria da oferta de Educação Infantil para crianças de 04 (quatro) meses a 03 (três) anos e 11 (onze) meses de idade. A Entidade atenderá 140 (cento e quarenta) crianças, em período integral, sendo: 60 (sessenta) crianças de 04 (quatro) meses a 02 (dois) anos de idade e 80 (oitenta) crianças de 02 (dois) anos a 03 (três) anos e 11 (onze) meses de idade.

A parceria visa garantir o acesso à educação infantil de qualidade, proporcionando o desenvolvimento integral das crianças em seus aspectos físicos, psicológicos, intelectuais e sociais, complementando a ação da família e da comunidade.

VALOR TOTAL: Valor Total de R\$ 2.561.630,70 (dois milhões, quinhentos e sessenta e um mil, seiscentos e trinta reais e setenta centavos), sendo R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais) correspondente ao valor originalmente previsto e R\$ 161.630,70 (cento e sessenta e um mil, seiscentos e trinta reais e setenta centavos) referente à Emenda Impositiva.

GESTOR DA PARCERIA: JOCIANE TEREZINHA ARCANGELO DE ALMEIDA

DATA DA ASSINATURA: 03/02/2026

VIGÊNCIA: 31/12/2026.

ORLÂNDIA PREV

Atos Oficiais

Portarias

PORTARIA N.º 0626/2026

De 26 de Janeiro de 2026

“Dispõe sobre a concessão do benefício de pensão por morte à **Sra. Carla Maria Diniz Garcia**, em razão do falecimento do servidor aposentado da municipalidade **Sr. Jerônimo Garcia Filho**.”

PORTARIA N.º 0627/2026

De 27 de Janeiro de 2026

“Dispõe sobre a revisão judicial do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição concedido à **Sra. Jociane Terezinha Arcângelo de Almeida**, por força de decisão judicial advinda dos Autos nº 1003044-25.2024.8.26.0404.”