PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

SECRETARIA MUNICIPAL DA EDUCAÇÃO
Assessoria Jurídica
Rua Borges Lagoa, 1230, 2º andar - Bairro Vila Clementino - São Paulo/SP - CEP 04037-004
Telefone:
PROCESSO 6016.2024/0000685-8
Parecer SME/AJ Nº 097587802
São Paulo, 01 de fevereiro de 2024.

SME/COCEU
Senhora Coordenadora,

Trata-se de proposta de abertura de chamamento público para celebração de termo de colaboração, tendo por objeto a execução das Olimpíadas Estudantis, instituídas pela Lei Municipal nº 15.993 de 17/04/2014 (SEI 096193211), regulamentada pelo Decreto nº 56.962, de 29/04/2016, e do Inter-CEUs, instituído pela Lei Municipal nº 16.807 de 23/01/2018 (SEI 096193213).
A justificativa técnica foi apresentada em doc. 096193217 e complementada em doc. 096690450.
A minuta do edital de chamamento foi acostada em doc. 096690358.
A planilha estimativa de custos consta em doc. 096690411.
Em docs. 096855044 e 096855239 foram juntadas notas de reserva orçamentária.
É o breve relatório.
Cumpre esclarecer, de início, que a finalidade da atuação consultiva da Procuradoria Geral do Município é orientar o controle interno da legalidade dos atos da Administração, a defesa do erário e do interesse público, apontando possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade, a quem compete avaliar o parecer opinativo e sobre ele deliberar (Decreto nº 57.263/16, art. 5º). O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.
Conforme definição adotada pela Lei nº 13.019/2014 (MROSC), termo de colaboração 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.
No caso, a celebração do termo de colaboração foi proposta com a seguinte justificativa técnica (096193217):

O modelo de execução pretendido, prima na intenção e compromisso de dar possibilidades reais e educacionais para que todos os estudantes e professores que queiram participar encontrem no certame, várias modalidades e categorias, que vem colaborar para o amplo incentivo das práticas esportivas no dia a dia dos nossos estudantes, além de fomentar de forma igualitária as modalidades e trazer à tona o esporte educacional, que estão alinhadas ao Currículo da Cidade. A proposta do projeto extrapola o universo esportivo unicamente, possibilitando e ampliando a promoção de variadas aprendizagens, conhecimentos, como potente papel de transformação sociocultural e elemento de autoconhecimento, fazendo parte das **Políticas Públicas da Administração da Prefeitura do Município de São Paulo**. Esse projeto insere-se na proposta atual das Políticas Públicas da Administração da Prefeitura do Município de São Paulo, na qual a promoção da atividade física e do esporte está presentes de acordo com a faixa etária indicada, além de atender aos seguintes

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Saúde e Bem Estar (ODS 3), Educação de Qualidade (ODS 4), Igualdade de Gênero (ODS 5), Redução as Desigualdades (ODS 10) e Paz, Justiça e Instituições eficazes (ODS 16).
Trata-se assim de um projeto que visa ampliar as vivências de diferentes modalidades esportivas em diversos espaços destacados em nossa cidade, proporcionando encurtar as distâncias de lugares significativos da metrópole possibilitando o acesso, como, por exemplo, pistas de atletismo oficiais, quadras de tênis e acesso a clubes localizados em bairros que normalmente não fazem parte do cotidiano dos estudantes.
[...]
O objetivo da parceria nas edições do ano vigente das **Olimpíadas Estudantis e do InterCEUs** será de oferecer atendimento de aproximadamente 200.000 participações, em no mínimo 13 modalidades esportivas, sendo Atletismo, Festival Paralímpico, Ginástica Artística, Ginástica Rítmica, Judô, Natação, Rugby Tag, Tênis, Tênis de Mesa e esportes de quadra (Basquete, Futsal, Handebol e Voleibol) e 03 eventos, sendo Cerimonial de Abertura, Cerimonial de Encerramento e Circuito Kids onde a proposta do projeto prioriza o atendimento da faixa etária de 07 a 17 anos nas 13 Diretorias Regionais de Ensino (DREs) da cidade, contemplando até 578 Unidades Educacionais e 58 CEUs que aderirem ao projeto. Em 2024, este projeto estará em suas edições “XVI Olimpíadas Estudantis” e “XIII InterCEUs” e vem a cada ano ampliando a participação de professores e estudantes, entrando para o calendário escolar das Unidades. O cronograma de execução propõe as atividades com previsão de **março a dezembro de 2024**. Para o projeto ser realizado da maneira idealizada, as caracteristicas foram discriminadas na Minuta do Edital (SEI 096193215) em seu Anexo I - Referências para Elaboração do Plano de Trabalho.

Embora, por suas características aparentemente sinalagmáticas, a celebração de contrato administrativo de prestação de serviços também fosse admissível, o modelo de celebração de parceria está consolidado nesta pasta para a execução do objeto (v.g. 6016.2023/0011627-9) e foi justificada pelo setor técnico no doc. SEI acima referido, cujas razões cabe à V.Sª. apreciar e deliberar a respeito de sua suficiência e mérito.
Para a formalização do termo de colaboração, nos termos da Lei nº 13.019/14, a Administração deve publicar edital de chamamento público, o qual deve conter, no mínimo, os seguintes elementos:

Art. 24. Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
§ 1º O edital do chamamento público especificará, no mínimo:
I - a programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
II - (revogado) ; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
III - o objeto da parceria;
IV - as datas, os prazos, as condições, o local e a forma de apresentação das propostas;
V - as datas e os critérios de seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
VI - o valor previsto para a realização do objeto;
VII - (revogado) ; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
a) (revogada) ; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
b) (revogada) ; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
c) (revogada) ; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)
VIII - as condições para interposição de recurso administrativo; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)
IX - a minuta do instrumento por meio do qual será celebrada a parceria; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

X - de acordo com as características do objeto da parceria, medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosos.

No caso, a minuta de edital acostada em doc. 096690358 contempla: objeto da parceria (cláusula 2); datas, prazo, condições, local e forma de apresentação das propostas (cláusulas 3 e 4); critérios de análise, seleção e julgamento das propostas, inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios, metas, custos e indicadores analisados (cláusula 5 e 7); comissão de seleção (cláusula 6); documentos a serem apresentados para habilitação pela interessada (cláusula 8), observado o parágrafo único deste artigo; valor previsto para realização do objeto e execução orçamentária (cláusula 9); condições para interposição de recurso administrativo (cláusulas 7.7.1. a 7.7.3.); definição a respeito do cabimento da atuação em rede com o objeto da parceria a ser celebrada (cláusula 3.6); previsão de critério de desempate (cláusula 7.5). Não foram mencionadas medidas de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida e idosos, o que, contudo, pode ser afastado, dadas as características do objeto de parceria - mas poderia ser objeto de justificativa específica, para melhor instrução processual.
Dentre os documentos e informações a serem apresentados para habilitação da interessada indicados na cláusula 8, foram exigidos os seguintes documentos 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 (item a); comprovação adicional de existência há mais de um ano, caso necessária (item b); cópia da ata de eleição do quadro dirigente atual (item c); 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 (item i); comprovação de que a organização da sociedade civil funciona no endereço por ela declarado (item j); comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (item b); comprovação de que suas instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional são adequadas ao desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas (item n); certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa (itens d, e, f); Certidão de Regularidade do FGTS - CRF, para comprovar a regularidade perante o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (item h); comprovante de inexistência de registros no Cadastro Informativo Municipal - CADIN Municipal (item f); declaração, sob as penas da lei, de inexistência dos impedimentos para celebrar qualquer modalidade de parceria, conforme previsto no artigo 39 da Lei Federal nº 13.019, de 2014 (item k); declaração, sob as penas da lei, para os efeitos do artigo 7º do Decreto nº 53.177, de 4 de junho de 2012, assinada pelos dirigentes da organização da sociedade civil, atestando que não incidem nas vedações constantes do artigo 1º do referido decreto (item m); declaração, sob as penas da lei, de que não emprega menor de 18 (dezoito) anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e não emprega menor de 16 (dezesseis) anos, salvo na condição de aprendiz (item l); no caso de entidade já cadastrada, comprovante de inscrição no Cadastro Municipal Único de Entidades Parceiras do Terceiro Setor - CENTS ou, no caso de entidades não cadastradas, formulário de solicitação de inscrição no CENTS, disponível na página eletrônica da Secretaria Municipal de Gestão, nos termos do Decreto nº 52.830, de 1º de dezembro de 2011 (item g). Seria conveniente incluir documentação para comprovar os requisitos estabelecidos no art. 33 da Lei nº 13.019/14: comprovação de que os objetivos da interessada são voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social (inciso I); comprovação de que, em caso de dissolução, seu patrimônio líquido será 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, exceto para organizações religiosas (inciso III); declaração de que sua escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade (inciso IV); experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante (inciso V, b).

Por sua vez, o MROSC determina que a minuta de plano de trabalho deve conter as seguintes informações:

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.

A minuta de plano de trabalho anexa ao edital contempla campos para descrição da realidade que será objeto de parceria, o nexo entre essa realidade e as atividades ou projetos e metas a serem atingidos; descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados; previsão de receitas e de despesas a serem realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria; forma de execução das atividades ou dos projetos e de cumprimento das metas a eles atreladas; definição dos parâmetros a serem utilizados para a aferição do cumprimento das metas.
Ademais, em obediência ao art. 41 do Decreto Municipal nº 57.575/2016, os custos indiretos necessários à execução do objeto, por seu turno, ganharam menção no edital (item 4.2.2) e no plano de trabalho (item 16).
Quanto à minuta do termo de colaboração, a Lei nº 13.019/14 prevê as seguintes cláusulas essenciais:

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)

As cláusulas da minuta do termo de colaboração anexa ao edital abarcam descrição do objeto pactuado (cláusula 1); as obrigações das partes (cláusula 2 e 3); o valor total e cronograma de desembolso (cláusula 9.1 e 11); a vigência e as hipóteses de prorrogação (cláusula 4); a obrigação de prestar contas com definição de forma, metodologia e prazos (cláusula 8); 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 (cláusula 7); a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Lei (cláusula 5.2.3.2, 6.3.2) - recomendamos a inclusão de cláusula genérica contendo a "obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos em Lei"; 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 (cláusula 11.2); quando for o caso, a obrigação de a organização da sociedade civil manter e movimentar os recursos em conta bancária específica (cláusula. 9.3.1); 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 (cláusula 6.2) - recomendamos que a redação seja aprimorada para deixar mais clara a possibilidade de rescisão imotivada pelas partes, desde que observadas as condicionantes; a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução da parceria (cláusula 12); 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 (cláusula 2.1, "e"); 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 (cláusula 2.1, "j"). Não localizamos cláusula dispondo sobre a 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 (inciso X), nem tampouco sobre 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 (inciso XV).

Em doc. 096690450 foram indicadas as dotações orçamentárias a serem oneradas, após estimativa das despesas e indicação do fluxo de repasses, porém, ainda não foram reservados os recursos no valor suficiente para a celebração da parceria, o que também deve ser providenciado antes da publicação do edital.

Embora a análise técnica dos custos estimados da parceria exceda as competências desta Assessoria Jurídica, verificamos que a planilha apresentada (096690411) precisa ser mais bem documentada com pesquisas de preços que suportem os valores adotados como parâmetro.

Vale ressaltar que a justificativa adequada dos valores é essencial para garantir a transparência, a aptidão à prestação de contas e a legalidade das parcerias. Uma planilha de composição de preços bem elaborada deve conter informações claras e detalhadas sobre os custos envolvidos na parceria, justificados com base em referências de mercado, orçamentos de fornecedores, cotações de preços, ou outros critérios aceitáveis. Ela deve ser clara, objetiva e embasada em dados concretos, evitando a utilização de informações genéricas ou estimativas imprecisas. É importante também que a justificativa seja consistente com o objeto da parceria e com os objetivos e metas a serem alcançados, evidenciando a relação direta entre os custos apresentados e os resultados esperados.

Com essas considerações, restituímos o processo para complementação de sua instrução, revisão das minutas, melhoria da planilha de estimativa de custos e adoção de providências orçamentárias.

Giselle Kodani Yoshida
Procurador(a) do Município
Em 14/02/2024, às 19:33.

Bianka Zloccowick Borner de Oliveira
Procurador(a) do Município
Em 15/02/2024, às 10:42.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://processos.prefeitura.sp.gov.br, informando o código verificador **097587802** e o código CRC **8855D1D3**.