



Referência: Processo nº 202300004108905

Interessado(a): SECRETARIA DA ECONOMIA

Assunto: Termos de Cooperação - exigências legais

DESPACHO Nº 27/2024/GAB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. TERMO DE COOPERAÇÃO. AUSÊNCIA DE REPASSES FINANCEIROS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL. LEI Nº 14.133, DE 2021, E DECRETO ESTADUAL Nº 10.248, DE 2023. IMPOSSIBILIDADE DE DISPENSA GENERALIZADA DE APRESENTAÇÃO DA DOCUMENTAÇÃO ELENCADE, SEM PREJUÍZO DE FLEXIBILIZAÇÕES PONTUAIS, EM VIRTUDE DAS CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO CONCRETO. TERMOS DE COOPERAÇÃO ENDÓGENOS. AJUSTE FIRMADO ENTRE ÓRGÃOS INTEGRANTES DA MESMA PESSOA JURÍDICA. DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE REGULARIDADE FISCAL, PREVIDENCIÁRIA E TRABALHISTA. MATÉRIA ORIENTADA. DESPACHO REFERENCIAL.

1. Trata-se de processo administrativo instaurado no âmbito da Secretaria de Estado da Economia, cujo propósito é a *“revisão do entendimento exarado nos Despachos Orientativos, em especial os Despachos 289/2021 e 552/2021 – GAB/PGE (...) e, ainda, caso possível a alteração do Decreto nº 10.248/2023, flexibilizando a exigência das certidões de regularidade fiscal na celebração de ajustes de natureza conveniente sem repasse de recurso financeiro entre órgãos e entidades da administração pública, uma vez que as exigências desproporcionais, diante da simplicidade de tais ajustes somados os seus benefícios, prejudicam em demasia a colaboração entre o Estado de Goiás e outros Entes e, conseqüentemente, a preservação do interesse público”* (SEI nº 55255682).

2. Os autos foram inaugurados pelo Ofício nº 10/2024/ECONOMIA (SEI nº 55255682), da lavra da Secretária de Estado da Economia e endereçado ao Procurador-Geral do Estado. Antes, porém, os autos tramitaram pela Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Economia, que, após tecer breves considerações, sem manifestação de mérito a respeito da questão, limitou-se a encaminhar os autos a este Gabinete, por meio do Despacho nº 4/2024/ECONOMIA/PROCSET (SEI nº 55316073).

3. É o breve relatório. Passa-se à manifestação.

4. De partida, pertinente o registro de que a Lei complementar nº 58, de 2006, em seu art. 5º, VII, prevê a atribuição do Procurador-Geral do Estado de *“prestar orientação jurídica ao*

Governador do Estado, quando solicitada”, de modo que, em princípio, as demais autoridades, sem embargo da relevância das funções que exercem, haveriam de demandar orientações jurídicas às respectivas Procuradorias Setoriais. Não obstante tal constatação, passa-se ao exame da matéria, tanto em virtude da peculiar situação de se tratar de um pedido de revisão de entendimento já firmado (o que afasta a possibilidade de divergência por parte da Procuradoria Setorial), quanto em razão da superveniência de nova legislação (Decreto nº 10.248, de 2023), a impactar o entendimento outrora conferido.

5. Ainda antes do avanço para o tratamento da questão de fundo, cabível a realização de breve esclarecimento conceitual, para o fim de assentar-se que o Termo de Cooperação é o instrumento a ser utilizado nos ajustes sem natureza contratual (marcados por interesses não contrapostos), em que não há o repasse de recursos financeiros. Diferencia-se, quanto a este último aspecto, da figura do convênio, que contempla transferência de recursos. Trata-se de distinção já efetuada anteriormente pela Procuradoria-Geral do Estado, na esteira do **Despacho nº 2113/2020 - GAB** (SEI nº 000017090201), e que, agora, foi expressamente contemplada pelo Decreto estadual nº 10.248, de 2023, nos termos do art. 2º, III e VII^[1].

6. Pois bem, adentrando na questão acerca das certidões exigíveis para a celebração de Termo de Cooperação, constata-se que a edição do Decreto nº 10.248, de 2023, impactou significativamente a matéria. O diploma em questão encontra fundamento de validade na Lei nº 14.133, de 2021, cujo art. 184 dispõe que *“Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal”*. Como se pode perceber, o dispositivo em comento cria a faculdade de disciplina do tema por regulamento (ato infralegal), que, no âmbito do Estado de Goiás, corresponde ao já citado Decreto nº 10.248, de 2023. Vale destacar que a menção do dispositivo transcrito a *“regulamento do Poder Executivo federal”* não configura óbice à normatização em âmbito estadual. A propósito, o grupo especial de trabalho GET-1 (instituído pelo Decreto nº 10.004/2021), via Despacho nº 7/2023/PGE/NNP/AG (SEI nº 000037643715), alcançou as seguintes conclusões:

4. Relativo ao teor da minuta apresentada, entende-se, inicialmente, que o ato normativo adequado para regulamentar a matéria seja o Decreto, que pode ser editado com base na competência normativo-regulamentar conferida ao chefe do Poder Executivo Estadual, nos termos do art. 37, IV, da Constituição do Estado de Goiás¹. Nesse sentido, ao contrário do que dispunha o art. 116 da Lei federal nº 8.666, de 21 de maio de 1993, que tratava de uma normatização geral sobre os convênios, o art. 184 da Lei federal nº 14.133, de 2021, dispôs simplesmente que *“aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal”*.

5. Dessa forma, fora conferida ampla margem regulamentar ao tema por meio de atos infralegais, seja em âmbito federal ou estadual. Ainda que a parte final do art. 184 da Lei federal nº 14.133, de 2021, utilize o termo *“regulamento do Poder Executivo federal”*, tal norma dirige-se especificamente aos convênios celebrados pela União. Aos Estados, porém, remanesce a possibilidade de editar seus próprios regulamentos para normatizar os convênios por eles celebrados, tendo em vista o princípio da auto-organização e auto-legislação conferido aos entes federados.

6. Como a própria legislação federal trata do *“regulamento”* como maneira de regulamentação da matéria atinente aos convênios, resta confirmada a competência do Chefe do Poder Executivo Estadual, baseada também na cláusula constitucional de auto-governo e auto-administração disposta aos entes federados, no art. 25 da Constituição Federal, para disciplinar o tema no âmbito da Administração Direta e Indireta do Estado de Goiás.

7. Tem-se, portanto, que a aplicação concertada da Lei nº 14.133, de 2021, e do Decreto estadual nº 10.248, de 2023, veio a ocupar o espaço normativo outrora ocupado pela Lei nº 8.666, de 1993, suplementada pela Lei nº 17.928, de 2012, cujos arts. 55 a 76 deixam, portanto, de disciplinar a temática dos convênios no âmbito do Estado de Goiás. Nesse ponto, válido o esclarecimento de que não houve a revogação de lei por decreto; em verdade, houve apenas a revogação da Lei nº 8.666, de 1993, pela Lei nº 14.133, de 2021, o que fez com que, a reboque, a Lei estadual nº 17.928, de 2012, perdesse a sua eficácia, nos pontos em que regulamentava a antiga Lei de Licitações. A regulamentação da nova Lei de Licitações pela via do decreto, por sua vez, encontra sua legitimidade nos termos explicitados no parágrafo precedente.

8. Assim, no que concerne à documentação que deve instruir os processos destinados à celebração de Termo de Cooperação, deixa-se de aplicar as exigências elencadas nos incisos I, II, III e X do art. 60 da Lei nº 17.928, de 2012, para se aplicar o disposto nos incisos I, II, III, IV, V e X do art. 9º do Decreto estadual nº 10.248, de 2023. Confira-se, para melhor compreensão, o teor dos dispositivos referidos:

Lei nº 17.928, de 2012

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;

X – 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.

(...)

§ 3º Quando o convênio não envolver repasse de recursos financeiros, aplicam-se apenas as exigências previstas nos incisos I, II, III e X deste artigo.

Decreto nº 10.248, de 2023

Art. 9º Os processos de convênios e de termos de cooperação deverão ser instruídos com os seguintes documentos:

I – o ato constitutivo da entidade convenente;

II – a autorização da autoridade competente;

III – a comprovação de que o representante legal do convenente que assinará o convênio ou o termo de cooperação detém competência para esse fim específico;

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

V – a prova da regularidade do convenente com o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS;

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

VII – a prova da regularidade do convenente com o Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais – CADIN– GO;

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

IX – a comprovação da propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro competente, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias;

X – a comprovação da regularidade quanto à aplicação dos recursos financeiros anteriormente repassados pela administração estadual direta e indireta;

XI – o plano de trabalho detalhado, com a clara identificação das ações a serem implementadas e da quantificação de todos os elementos, aprovado pela autoridade competente;

XII – a declaração do ordenador da despesa de que ela tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual – LOA, também compatibilidade com o Plano Plurianual – PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO vigentes; e

XIII – a declaração, em caráter imprescindível, do ordenador de despesa de que existe disponibilidade de caixa para o pagamento das despesas decorrentes do convênio a ser celebrado quando a celebração ocorrer nos 2 (dois) últimos quadrimestres do mandato.

(...)

§ 3º Quando se tratar de termo de cooperação e, por conseguinte, de ajuste sem repasse de recursos financeiros, aplicam-se apenas as exigências previstas nos incisos I, II, III, IV, V e X deste artigo.

9. Nota-se, pois, ter havido, por opção legislativa, o alargamento da documentação exigida para a celebração de Termos de Cooperação. Com efeito, no regramento anterior, inexistia, *por força da Lei nº 17.928, de 2012*, a exigência de apresentação de qualquer certidão de regularidade. Havia, tão somente, em conformidade com o **Despacho nº 289/2021 - GAB** (SEI nº 000018722689) e com o **Despacho nº 552/2021 - GAB** (SEI nº 000019682431), a necessidade de: i) demonstração de regularidade com a Seguridade Social, por força do art. 195, § 3º, da Constituição, e ii) consulta ao CADIN, nos casos de parcerias que envolvam desembolso, ainda que inexistia repasse de valores, com fulcro no art. 6º, I, da Lei estadual nº 19.754, de 2017.

10. Válido o registro de que a primeira exigência, por derivar diretamente da Constituição Federal, bem como a segunda, por decorrer de lei estadual específica, permanecem inalteradas, ante a superveniência do Decreto nº 10.248, de 2023. Neste cenário, **não há que se cogitar da superação dos entendimentos** fixados no **Despacho nº 289/2021 - GAB** (SEI nº 000018722689) e no **Despacho nº 552/2021 - GAB** (SEI nº 000019682431), porquanto os fundamentos normativos das duas exigências mencionadas permanecem hígidos, bem como não se encontra qualquer inovação fática ou nova argumentação jurídica capaz de ensejar novas reflexões. Oportuno ainda acrescentar que a salvaguarda da Seguridade Social tem sido reiteradamente afirmada por esta Casa, quando da interpretação do art. 195, § 3º, da Constituição, consoante se pode notar, por exemplo, da leitura do **Despacho nº 1556/2021 - GAB** (SEI nº 000023871550) e do **Despacho nº 2162/2021 - GAB** (SEI nº 000026327049).

11. Há de se observar, contudo, que houve o enrijecimento das exigências para a celebração de Termos de Cooperação, sendo necessário, no atual panorama, *“a comprovação da regularidade quanto ao recolhimento de tributos, multas e demais encargos fiscais devidos à Fazenda Pública Estadual”, “a prova da regularidade do convenente com o Instituto Nacional do Seguro Social –*

INSS e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS” e “a comprovação da regularidade quanto à aplicação dos recursos financeiros anteriormente repassados pela administração estadual direta e indireta”.

12. Diante do que se expôs, tem-se, não obstante o inconformismo esposado no Ofício nº 10/2024/ECONOMIA (SEI nº 55255682), que as certidões exigidas decorrem de opção legitimamente feita pelo Governador do Estado, no exercício do poder regulamentar que lhe compete. A propósito do pedido de alteração do Decreto nº 10.248, de 2023, registra-se que não compete a esta Casa, ao menos neste foro, dar encaminhamento à pretensão, recomendando-se à Secretária de Estado da Economia que, caso tenha interesse, proponha, nos termos do art. 21 do Decreto estadual nº 9.697, de 2020, a alteração do ato normativo ao Chefe do Executivo. Por oportuno, destaca-se que, *prima facie*, inexistente óbice para a modificação da normativa; contudo, análise aprofundada apenas poderá ser efetuada no momento oportuno, com a tramitação da fortuita proposta de alteração do decreto. Ainda, adverte-se, desde já, que eventuais modificações no Decreto nº 10.248, de 2023, não podem contrariar o conteúdo da Constituição Federal, nem o da Lei nº 14.133, de 2021, por ele regulamentada.

13. De todo modo, não se ignora que a exigência das certidões negativas pode, eventualmente, ir de encontro à satisfação do interesse público. Tal constatação, no entanto, não tem por efeito o afastamento genérico das disposições legais, mas sim abre margem para a **flexibilização episódica de algumas exigências**. Trata-se de possibilidade que decorre tanto dos princípios constitucionais, a exemplo da eficiência, quanto das disposições pragmatistas da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, introduzidas pela Lei nº 13.655, de 2018, e que consolidaram, ainda mais, um novo paradigma de interpretação do direito, cada vez mais atento aos efeitos práticos das decisões tomadas. Pertinente a transcrição dos seguintes dispositivos:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

14. Relevante o registro, inclusive, de que a relativização de exigências, mormente em ajustes que não envolvem o repasse de recursos, é conduta que já foi admitida em outras oportunidades. Em âmbito administrativo, por exemplo, entendeu-se viável, quando da edição do **Despacho nº 475/2018 SEI - GAB** (SEI nº 3408464), a flexibilização da exigência das certidões de regularidade fiscal e trabalhista. À época, não havia sido inserido, ainda, o § 3º do art. 60 da Lei nº 17.928, de 2012, o que só ocorreu quando da edição da Lei nº 20.595, de 2019. Confira-se o entendimento:

4.3. Considerando se tratar de instrumento em que não há repasse de valores, mas apenas cooperação técnica entre os convenentes, cujo maior beneficiário é o próprio Estado, vislumbra-se a possibilidade de flexibilização na apresentação das certidões de regularidade fiscal e trabalhista, por parte do município interessado, quando da formalização do ajuste, entendimento este constante dos itens 7 e 8 do referido Parecer, o que ratifico. Por oportuno, é de ressaltar que esse posicionamento não se reveste de ineditismo, tendo sido adotado em ocasiões pretéritas nesta Casa, a exemplo do Despacho “AG” n. 2.691/2017.

15. O próprio **Despacho nº 552/2021 - GAB** (SEI nº 000019682431), já mencionado acima, contempla a possibilidade de superação da exigência que se extrai do art. 195, § 3º, da Constituição Federal. Veja-se:

11. O judicioso Ronny Charles Lopes de Torres, ao tempo em que se filia à corrente que apregoa a primazia da observância, nas pactuações administrativas, da norma do § 3º do art. 195 da Carta Magna, acautela a

razoabilidade de excepcionalmente não erigi-la em “óbice intransponível”, citando para tanto, como exemplo passível de ensejar a superação da vedação, ajuste “essencial para salvar vidas de cidadãos, em que o único fornecedor existente não possui regularidade com a seguridade social”, na medida em que a ponderação dos “interesses em jogo”, faz com que a opção pela contratação exclusiva, nesta circunstância, “preste maior reverência ao texto constitucional, em sua essência”.

16. No mesmo sentido, já se manifestou o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, ao admitir a “possibilidade de flexibilização na apresentação das certidões de regularidade fiscal e demais documentos arrolados nos incisos do art. 136, da Lei Estadual n.º 15.608/07 quando da formalização de convênios, ajustes ou congêneres entre órgãos administrativos, em que não haja o trânsito de recursos públicos”^[2].

17. O teor do Decreto nº 10.248, de 2023, portanto, não representa comprometimento do interesse público, porquanto consagrada a possibilidade, pela via interpretativa, de afastamento casuístico de certas exigências, à luz das circunstâncias fáticas que irão dialogar com os textos normativos potencialmente incidentes, permitindo a construção da norma mais adequada ao caso concreto.

18. Sem embargo do exposto, não se pode olvidar da particular situação dos Termos de Cooperação endógenos, já tratados por esta Casa, por meio do **Despacho nº 1337/2019 - GAB** (SEI nº 8695860). Tais ajustes, por serem firmados no âmbito interno de uma pessoa jurídica, não podem ser caracterizados, propriamente, como convênios (em sentido lato), configurando um “mero acordo de vontades”. Confira-se o entendimento:

2. Em primeiro lugar, pertinente fazer a distinção doutrinária entre Termos de Cooperação firmados de forma endógena no seio da administração pública e os Termos de Cooperação (espécie de Convênio) firmados por pessoas jurídicas distintas. Com efeito, em relação à primeira espécie, leciona Rafael Oliveira:

"Malgrado a literalidade da norma constitucional (art. 37, §8º, CRFB/88), que afirma a capacidade contratual dos órgãos públicos, entendemos não haver, propriamente, contrato nessa hipótese, em razão dos seguintes argumentos:

a) impossibilidade da figura do "contrato consigo mesmo" ou autocontrato: em razão da ausência de personalidade jurídica do órgão, a sua atuação é imputada à respectiva pessoa jurídica, motivo pelo qual a pessoa jurídica estabelecerá direitos e obrigações para ela mesma." (OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. Ed. Método. 5 ed. rev. ampliada. 2017. p. 87

3. Nesse contexto, vê-se que, apesar de muitas vezes os órgãos do Estado de Goiás firmarem "Termos de Cooperação" entre si, não se trata propriamente de ajuste contratual - ou melhor convenial - mas mero acordo de vontades. Isso porque, como visto, não há que se cogitar, juridicamente, uma pessoa jurídica firmando Contrato (ou Convênio) consigo mesma.

4. É por esse motivo que, nos Termos de Cooperação endógenos, não se exige o cumprimento das exigências previstas no art. 60 e seu § 3º, ambos da Lei Estadual nº 17.928/2012, tampouco se exige a outorga da Procuradoria-Geral do Estado, prevista no art. 47, caput, da Lei Complementar Estadual nº 58/2006. No caso concreto, a aposição da assinatura desta subscritora no Termo do Convênio, representa expressão de vontade da Procuradoria-Geral do Estado, não a outorga de que trata o art. 47, supracitado.

5. Em razão da natureza endógena do presente instrumento, desnecessária também a comprovação da regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista, exigida pelo art. 60, IV, V, VI, da Lei Estadual nº 17.928/2012, desta forma, impertinentes as certidões juntadas nos eventos 8190496 e 8190709, além de estarem incompletas. Ademais, ainda que se entendesse pela necessidade de juntada de tais certidões, advogando-se por natureza contratual (convenial) do presente ajuste, estas restariam dispensadas em razão da ausência de repasse financeiro entre os órgãos, conforme já orientado por esta Casa, através do Despacho nº 475/2018 SEI GAB (3408464).

19. Percebe-se que do reconhecimento da peculiaridade estrutural dos ajustes endógenos deflui a desnecessidade de comprovação de regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista dos partícipes, porquanto a “vontade” de cada órgão é expressão da vontade da própria pessoa jurídica.

Em acréscimo ao trecho acima transcrito, colaciona-se a seguinte lição doutrinária, a respeito da adoção da teoria do órgão, majoritariamente aceita^[3]:

“As múltiplas atribuições do Estado, pessoa jurídica, são divididas entre órgãos, unidades determinadas com competência limitada. Nos diversos órgãos, as competências são executadas por agentes públicos, pessoas físicas que expressam as manifestações de vontade do órgão e, em consequência, da pessoa jurídica. A manifestação de vontade do agente é imputada ao órgão; e a manifestação de vontade do órgão é imputada à pessoa jurídica a que pertence. O órgão não representa a pessoa jurídica; ele é a pessoa jurídica no exercício de parcela de suas atribuições”.

20. Cumpre frisar que o fato de o Decreto nº 10.248, de 2023, não veicular, expressamente, tratamento particular aos Termos de Cooperação endógenos não constitui empecilho à dispensa de juntada de certidões de regularidade, porque decorrente da própria natureza do ajuste, prescindindo-se de previsão explícita na legislação.

21. Em arremate, mostra-se acertado afirmar que os ajuste endógenos consistem em mecanismos de organização interna da Administração Pública, vocacionados a permitir uma mais eficiente coordenação entre os órgãos que compõem a pessoa jurídica. Esclarecedor, a propósito das relações interorgânicas, o seguinte excerto doutrinário^[4]:

“A existência de relações jurídicas entre entes despersonalizados é possível a partir do momento em que não se identificam, necessariamente, pessoas como sujeitos de direitos. No que toca aos órgãos públicos, sua consideração como unidade de expressão da vontade da pessoa jurídica, sendo centros parciais de imputação de vontades do Estado, permite reconhecer a possibilidade de relações jurídicas entre órgãos, desde que admitidas pelo ordenamento e com efeitos internos à órbita administrativa.

(...)

A pluralidade de estruturas despersonalizadas - órgãos públicos - da Administração atual reflete a diversidade de interesses públicos específicos em que se desdobra o conceito abstrato de interesse público: o interesse público atual é um conceito fragmentado, despido da homogeneidade da época do Estado Liberal. Por essa razão, na estrutura interna de uma mesma pessoa jurídica, é possível identificar uma pluralidade de interesses cuja proteção e realização são atribuídas, por lei, a órgãos diversos.

(...)

Outro vínculo essencial entre estruturas é a coordenação, como visto, técnica de organização primordial em razão da orientação finalística unitária da Administração, ou seja, para permitir que todas as diversas unidades atuem de forma concertada e integrada para o alcance do interesse público”.

22. Diante do exposto, pode-se sintetizar as conclusões alcançadas com as seguintes proposições, em caráter referencial:

i) Os Termos de Cooperação, outrora regidos pela Lei nº 8.666, de 1993, e pela Lei estadual nº 17.928, de 2012, são disciplinados, atualmente, pela Lei nº 14.133, de 2021, e pelo Decreto estadual nº 10.248, de 2023;

ii) Os processos destinados à formalização de Termos de Cooperação devem ser instruídos com a documentação elencada nos incisos I, II, III, IV, V e X do art. 9º do Decreto nº 10.248, de 2023, o que compreende “a comprovação da regularidade quanto ao recolhimento de tributos, multas e demais encargos fiscais devidos à Fazenda Pública Estadual” e “a prova da regularidade do conveniente com o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS”;

iii) É necessária, ainda, a comprovação de atendimento de exigências que decorram da Constituição Federal ou de Leis estaduais;

iv) É possível, pontualmente, flexibilizar certas exigências, quando demonstrado que o interesse público pode ser satisfeito em maior medida com tal forma de proceder;

v) Os Termos de Cooperação endógenos, em virtude de sua natureza jurídica, não reclamam a apresentação de certidões de regularidade;

vi) caso a realização de juízo político indique que a alteração do decreto que rege a matéria é recomendável, é possível a tomada de providências para a modificação da legislação, nos termos do Decreto nº 9.697, de 2020, desde que não redunde em ofensa à Constituição Federal, nem à Lei nº 14.133, de 2021.

23. Matéria orientada, **retornem-se os autos à Secretaria de Estado da Economia**, para os devidos fins. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta **orientação referencial** as Chefas das Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta e o CEJUR (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste Despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA
Procurador-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

[1] Art. 2º Para este Decreto, serão consideradas as definições da legislação federal pertinente, em especial as dispostas no art. 6º da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, às quais se acrescentam as seguintes:
(...)

III - convênio: instrumento de ajuste celebrado sem o objetivo de lucro no regime de mútua cooperação entre órgãos e/ou entidades da administração pública ou entre eles e pessoas jurídicas sem fins lucrativos não caracterizáveis como organizações da sociedade civil, para a realização de interesse comum dos partícipes, mediante a transferência de recursos financeiros para a execução do seu objeto, os quais, quando forem repassados por órgão ou entidade da administração pública, permanecerão com natureza de dinheiro público, independentemente da denominação utilizada, com a obrigação de prestar contas ao concedente e aos órgãos de controle interno e externo;

(...)
VII - termo de cooperação: instrumento que formaliza ajuste sem transferência de recursos financeiros e que tenha como partícipes, de um lado, órgão ou entidade da administração pública estadual e, do outro, órgão ou entidade de qualquer ente federativo ou pessoa jurídica não caracterizável como organização da sociedade civil, para a execução de programas de trabalho, projeto ou atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, no regime de mútua cooperação;

[2] Acórdão nº 6113/15 - Tribunal Pleno - Disponível em:
<https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2016/1/pdf/00287946.pdf>

[3] MOTTA, Fabrício. Administração Pública e Servidores Públicos. Coordenação por Maria Sylvia Zanella di Pietro. 3 ed., Thomson Reuters Brasil, São Paulo, 2022, p. 92.

[4] MOTTA, Fabrício. Administração Pública e Servidores Públicos. Coordenação por Maria Sylvia Zanella di Pietro. 3 ed., Thomson Reuters Brasil, São Paulo, 2022, pp. 97-99.



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 13/01/2024, às 11:32, 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 **55520115** e o código CRC **578593B6**.



Referência: Processo nº 202300004108905



SEI 55520115