



Termo de Colaboração nº 002/2025-ED

MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

I – RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de manifestação jurídica acerca da possibilidade de convalidação dos atos praticados no âmbito do **Termo de Colaboração nº 002/2025-ED**, celebrado entre a Estância Turística de Tupã e a entidade ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS DE TUPÃ – APAE, CNPJ: 44.571.222/0001-30, diante da verificação de ausência de parecer técnico e parecer jurídico prévio à formalização da parceria, conforme rito previsto na Lei Federal nº 13.019/2014.

Consta dos autos que a **Secretaria Municipal de Educação** **emitiu parecer técnico favorável à celebração da parceria**, através de sua Diretoria de Departamento de Gestão de Projetos Educacionais, ainda que posteriormente à formalização do ajuste.

Verifica-se, ainda, a **existência de parecer técnico conclusivo subscrito pela Diretoria de Departamento de Prestação de Contas e Convênios da Educação**, por meio do qual restou atestada a execução do objeto consistente no custeio dos encargos decorrentes do transporte dos alunos com deficiência intelectual e ou deficiência múltipla e ou transtorno do espectro autista (TEA) atendidos pela APAE de Tupã, em conformidade com a política municipal e observados os princípios, objetivos e diretrizes do Plano de Trabalho que constitui parte integrante deste Termo de Colaboração, nos termos do parágrafo único do art. 32 da Lei Federal nº 13.019/2014, bem como aprovada a prestação de contas apresentada pela entidade parceira.

Vieram os autos para análise jurídica.

É o relatório.





II – PRELIMINARMENTE – DA AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA PRÉVIA E DAS RESSALVAS NECESSÁRIAS

Inicialmente, cumpre consignar que a presente manifestação possui natureza exclusivamente jurídica e superveniente, não tendo este subscritor participado da fase de celebração do instrumento, da análise técnica inicial, da execução do objeto, da fiscalização da parceria ou da aprovação material da prestação de contas.

A análise ora realizada restringe-se, portanto, à verificação da possibilidade jurídica de convalidação de vícios formais eventualmente existentes no procedimento administrativo, à luz da documentação posteriormente acostada aos autos e das manifestações técnicas emitidas pelos órgãos competentes.

Registre-se, ademais, que a ausência de manifestação jurídica prévia configura irregularidade procedimental, uma vez que a Lei Federal nº 13.019/2014 estabelece rito próprio para formalização das parcerias firmadas entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, contemplando planejamento, análise técnica, emissão de parecer jurídico e controle administrativo prévios à celebração do instrumento.

Nesse sentido, recomenda-se expressamente que a Administração Pública observe rigorosamente, nos procedimentos futuros, todas as etapas previstas na legislação de regência, especialmente aquelas constantes da Lei Federal nº 13.019/2014, regulamentação municipal pertinente e orientações dos órgãos de controle.

Outrossim, a autoridade administrativa competente deverá avaliar eventual necessidade de apuração interna acerca da inobservância do fluxo procedimental legalmente estabelecido, inclusive quanto à eventual responsabilização funcional dos agentes envolvidos, caso identificada conduta culposa ou dolosa apta a ensejar providências administrativas cabíveis.

III – DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E DOS REQUISITOS LEGAIS DA PARCERIA

A Lei Federal nº 13.019/2014 instituiu normas gerais para as parcerias celebradas entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, estabelecendo mecanismos voltados à transparência, planejamento, controle de resultados e fiscalização da aplicação de recursos públicos.





Nos termos do referido diploma legal, a celebração de termo de colaboração exige, dentre outros requisitos:

- a) demonstração do interesse público envolvido;
- b) apresentação e aprovação de plano de trabalho;
- c) emissão de parecer técnico;
- d) emissão de parecer jurídico;
- e) observância das regras de chamamento público, quando aplicáveis;
- f) acompanhamento e fiscalização da execução;
- g) prestação de contas e análise conclusiva pela Administração Pública.

Os requisitos acima possuem a finalidade de assegurar regularidade procedimental, transparência administrativa, controle da aplicação de recursos públicos e proteção ao interesse público primário.

Entretanto, a própria sistemática do Direito Administrativo contemporâneo prestigia, sempre que possível, a preservação dos atos administrativos praticados de boa-fé, especialmente quando atingida a finalidade pública, executado o objeto pactuado e inexistente prejuízo ao erário.

IV – DA POSSIBILIDADE DE CONVALIDAÇÃO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

O instituto da convalidação administrativa decorre dos princípios da segurança jurídica, da conservação dos atos administrativos, da razoabilidade e da instrumentalidade das formas.

Consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial consolidado, vícios meramente formais ou sanáveis não impõem, necessariamente, a invalidação do ato administrativo, sobretudo quando:

- a) inexistente prejuízo ao interesse público;
- b) verificada boa-fé dos envolvidos;
- c) alcançada a finalidade do ato;
- d) comprovada a efetiva execução do objeto;
- e) inexistente dano ao erário.

A Lei nº 9.784/1999, aplicável subsidiariamente aos entes municipais como norma geral de processo administrativo, dispõe em seu artigo 55 que:





“A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode convalidá-los por motivo de conveniência e oportunidade, desde que os vícios sejam sanáveis e não acarretem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros.”

No caso concreto, verifica-se que a irregularidade identificada refere-se à ausência de parecer jurídico prévio e de formalização tempestiva da manifestação técnica (parecer técnico), circunstância que, embora constitua falha procedimental relevante, não implica, por si só, nulidade absoluta do ajuste, especialmente diante dos elementos posteriormente juntados aos autos.

Isso porque o parecer técnico emitido pela **Secretaria Municipal de Educação** emitiu **parecer técnico favorável à celebração da parceria**, através de sua Diretoria de Departamento de Gestão de Projetos Educacionais, ainda que de forma posterior.

Além disso, **o parecer técnico conclusivo subscrito pela Diretoria de Departamento de Prestação de Contas e Convênios da Educação:**

- a) a execução do objeto pactuado;
- b) a regularidade material da parceria;
- c) a aprovação da prestação de contas;
- d) a inexistência de apontamentos indicativos de dano ao

erário.

Desse modo, observa-se que a finalidade pública do instrumento foi efetivamente atingida, inexistindo, em tese, demonstração de prejuízo material à Administração Pública.

V – DA AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO E DA EXECUÇÃO DO OBJETO

A análise dos documentos constantes dos autos evidencia que houve prestação de contas pela entidade parceira, bem como manifestação técnica conclusiva da pasta competente aprovando a execução do objeto.

A efetiva consecução das finalidades pactuadas constitui elemento juridicamente relevante para aferição da possibilidade de preservação dos atos administrativos praticados, especialmente em observância aos princípios da proporcionalidade e da supremacia do interesse público.



A invalidação integral do procedimento, em hipóteses nas quais o objeto foi executado adequadamente e sem prejuízo ao patrimônio público, poderia representar medida desproporcional e contrária aos princípios da eficiência administrativa e da segurança jurídica.

Ressalte-se, contudo, que a convalidação administrativa não possui o condão de afastar eventual análise dos órgãos de controle acerca das falhas procedimentais verificadas, tampouco impede a adoção de providências administrativas internas voltadas ao aperfeiçoamento dos fluxos e controles institucionais.

VI – CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria opina, que será possível, conforme Item I desse parecer:

a) o reconhecimento de que a ausência de parecer jurídico prévio e demais manifestações tempestivas constitui irregularidade procedimental que deve ser objeto de cautela e observância rigorosa nos procedimentos futuros pela Secretaria interessada;

b) a recomendação de adoção de providências administrativas visando à estrita observância do rito previsto na Lei Federal nº 13.019/2014;

c) pela possibilidade jurídica de convalidação dos atos administrativos praticados, considerando tratar-se, em tese, de vício formal sanável, diante da posterior juntada de parecer técnico favorável, da aprovação da prestação de contas através do parecer técnico conclusivo com a comprovação da execução do objeto e da inexistência de prejuízo ao erário;

d) pelo registro de que a presente manifestação se limita exclusivamente à análise jurídica acerca da possibilidade de convalidação dos atos, não abrangendo responsabilidade técnica sobre a execução, fiscalização, avaliação material do objeto ou análise contábil da parceria;

Nada mais a opinar, submeto a presente manifestação à apreciação e deliberação pela Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos.

Estância Turística de Tupã, 2 de junho de 2026.

DOUGLAS FELIPPE ALVES MACHADO
Procurador do Município OAB/SP nº 334.526