



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**

Folha nº	159
Processo nº	460.000.037/2017
Rubrica	val
Matrícula nº	20.063-1

**PGDF**  
PROCURADORIA-GERAL  
DO DISTRITO FEDERAL

**PARECER Nº:** 330/2017 - PRCON/PGDF  
**PROCESSO Nº:** 0460-000037/2017  
**INTERESSADO:** Secretaria de Estado de Educação  
**ASSUNTO:** Edital de Chamamento Público para Gestão dos Centros de Educação de Primeira Instância - CEPIS

Parecer APROVADO pelo Exmo. Sr.  
Procurador-Geral do DF, em 20/04/2017  
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em  
/ / 20

**EMENTA:** CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. EDUCAÇÃO PÚBLICA OBRIGATÓRIA. PRÉ-ESCOLAS. AUSÊNCIA DE VAGAS NA REDE PÚBLICA. CHAMAMENTO PÚBLICO PARA CELEBRAÇÃO DE TERMOS DE COLABORAÇÃO. ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. GESTÃO DOS CENTROS DE EDUCAÇÃO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA – CEPIS. LEI 13.019/2014. DECRETO DISTRITAL Nº 37.843/2016. CESSÃO DE BENS IMÓVEIS E MÓVEIS.

- Recomendação para que a consulente afira a regularidade de se transferir à iniciativa privada, mesmo que sem fins lucrativos, toda a gestão de tantos Centros de Educação da Primeira Infância – CEPIS, em detrimento da prestação direta, pública, desses serviços;
- Possibilidade, condicionada ao cumprimento de todas as considerações feitas no corpo do parecer, de se prosseguir com o Chamamento Público em análise.

À Procuradora-Chefe da Procuradoria Especial da Atividade Consultiva,

**I- Relatório**

Versam os autos sobre o Chamamento Público de Organizações da Sociedade Civil que tenham interesse em gerir, por meio da formalização de um Termo de Colaboração, um ou mais Centros de Educação de Primeira Infância – CEPIS, em período integral (10 horas) e ao valor mensal de R\$ 747,53 (setecentos e quarenta e sete reais e cinquenta e três centavos) para cada criança de zero a cinco anos.

Formando os autos, constam:

Folha nº	160
Processo nº	460.000.037/2017
Rubrica	val
Matrícula nº	26.863-1

- Justificativas quanto à necessidade de formalização das parcerias – fls. 01-02; 04-07;
- Minuta do Edital de Chamamento Público – fls. 08-26, mais anexos até fl. 147, estando a Minuta do Termo de Colaboração às fls. 43-57;
- Cópia da Portaria nº 110, de 22 de março de 2017, que instituiu a Comissão Permanente de Seleção – fl. 148;
- Informação de disponibilidade orçamentária e de estimativa de impacto orçamentário-financeiro – fls. 152-153;
- Manifestação da Assessoria Jurídica da consulente sobre a regularidade do procedimento – fls. 154-156;

Com essa formação, vêm os autos à Procuradoria-Geral do Distrito Federal para manifestar-se quanto à regularidade do Edital de Chamamento Público epigrafado.

## II- Fundamentação

Desde logo informa-se que esta não é primeira vez que se analisa um edital de chamamento com os mesmos propósitos deste em tela, sendo de extrema relevância reproduzir **recomendação outrora feita quanto à aferição, pela consulente, da regularidade de se transferir à iniciativa privada, mesmo que sem fins lucrativos, toda a gestão de tantos Centros de Educação da Primeira Infância – CEPis, em detrimento da prestação direta, pública, desses serviços.** Eis os contundentes argumentos esboçados no Parecer nº 33/2015 – PROCAD/PGDF, que ora se reforça:

### *2.2. Do risco de terceirização do serviço público.*

*Esta Casa possui entendimento consolidado no sentido da juridicidade da celebração de convênio entre o Distrito Federal e entidades sem fins lucrativos para o desenvolvimento de atividades de cunho educacional.*

*Trata-se de uma decorrência lógica, e necessária, do rompimento da ideia obsoleta e perigosa de que o Estado monopolizaria o interesse público. Ao contrário, a adequada gestão estatal pressupõe sua abertura à pluralidade advinda da sociedade civil, permitindo não apenas uma abertura da formulação da vontade estatal como, também, uma maior eficiência na prestação dos serviços públicos.*

*Contudo, essa atuação cooperativa tem limites. A saúde e a educação são serviços cuja titularidade é do Estado,*

*conjuntamente com a iniciativa privada (artigos 199 e 209, CF). Assim, em relação à parcela do serviço público de prestação obrigatória, o poder público deve se desincumbir diretamente de seu mister, havendo uma série de limites à sua atuação cooperativa com o particular.*

*Assim, se a prestação de serviços públicos na área de educação pode, e deve, ser feita também por meio de convênio, essa cooperação com o particular não pode significar a transferência de seu exercício.*

***A indevida terceirização - que, no caso, é mais ampla que a simples terceirização de mão-de-obra, pois diversas funções necessárias à prestação da educação infantil estão sendo transferidas ao particular - pode ter diversos reflexos negativos: falta de especialização na prestação do serviço; risco à sua continuidade; burla ao concurso público; dificuldade de controle dos gastos públicos, bem como da própria atividade em si; violação às normas de direito do trabalho, etc.***

*A conclusão acerca dessa indevida terceirização somente pode se dar à luz do caso concreto. No caso em tela, há a previsão da celebração de 12 (doze) novos convênios, considerando que já existem outros negócios jurídicos celebrados com esse objetivo. E, principalmente, como atestado pela própria consulente, a escolha da prestação do serviço na modalidade "convênio" se dá em razão de limitações orçamentárias advindas da Lei de Responsabilidade Fiscal, que impediriam o Distrito Federal de realizar concursos públicos.*

***A princípio, portanto, a amplitude da transferência do serviço público ao particular pode sinalizar uma indevida transferência de obrigações. Não por acaso, no presente processo, mostrou-se extremamente difícil a formulação do preço a ser pago ao particular; o estabelecimento de critérios para a seleção da entidade conveniente; das normas que disciplinam a relação com a pessoa jurídica de direito privado, etc.***

*Não há dúvida, por outro lado, do fenômeno mundial enfrentado pela Administração de perda da capacidade financeira, dificultando, sobremaneira, a prestação dos serviços públicos diretamente pelo Estado. Nesse sentido, afirma Habermas:*

***"A mobilidade do capital acelerada dificulta a intervenção estatal nos lucros e nas fortunas, e o acirramento da concorrência por posição conduz à redução dos ganhos fiscais (...) A palavra do ordem Estado enxuto não deriva tanto da crítica correta a uma administração letárgica que deve adquirir novas competências administrativas, mas, antes, da pressão fiscal que a globalização econômica exerceu sobre os recursos do Estado passíveis de taxação"***

Folha nº	162
Processo nº	460000037/2017
Rubrica	val
Matricula nº	29.863-1

*Buscando compatibilizar ambos problemas, tendo como objetivo, sempre, a prestação do serviço público ao cidadão, sugiro à consulente:*

**1. Avaliar se, de fato, a extensão dos convênios vêm representando uma indevida transferência do dever do Estado de prestar, diretamente, a educação infantil à população**

**2. Em caso positivo, que não celebre mais convênios dessa natureza, bem como estabeleça um plano para que o DF retome para si o exercício dessa atividade, ao menos em relação a um número considerável de CEPIs. Ressalte-se que, nesse caso, essa medida impactará, necessariamente, no prazo dos convênios ora celebrados.**

*Além de todos os riscos já apresentados, deve-se observar que um dos problemas enfrentados pela saúde nesta Unidade Federativa está, exatamente, em sua transferência indevida ao particular - como já analisado mais de uma vez por esta Procuradoria. Além do constante risco à continuidade do serviço público, a licitude de diversos contratos está sendo questionada, situação criada pela crescente dependência de empresas na gestão de serviços em que o Estado deveria prestar diretamente." - grifei*

Sobre o ponto, cumpre consignar que à fl. 07 a consulente explicita ter conhecimento dessa preocupação ao informar que será adotado um plano para que o Distrito Federal retome para si essa atividade.

Delineados esses prévios apontamentos, advirta-se que a presente análise se limita aos aspectos jurídico-formais do edital, sob a perspectiva da legislação que disciplina as parcerias com organizações da sociedade civil (Lei nº 13.019/2014 e Decreto Distrital nº 37.843/16). Não se emitirá no parecer nenhum juízo de valor acerca do mérito do ato administrativo, cuja aferição e responsabilidade estão adstritas ao gestor público, a quem compete avaliar a melhor solução para atender ao interesse público do qual é curador.

Pois bem. Alerta-se, inicialmente, que o método da parceria definido pela consulente implica em cessão de bens públicos, tanto móveis quanto imóveis, que serão diretamente utilizados pelo ente privado na consecução do objeto do ajuste. Com efeito, pretende a consulente ceder as escolas e o mobiliário para as entidades convenientes que farão a gestão do funcionamento dos centros educacionais, com a contratação, por estas, de pessoal e a aquisição dos produtos consumíveis necessários.

Sabe-se que a outorga de uso de bens públicos submete-se a todo um regramento específico, delineado na Lei Orgânica do Distrito Federal, em orientações do Tribunal de Contas do DF e em normas esparsas, tendo a recente Lei Distrital nº 5.730/16 (com a alteração da Lei 5.841, de 11 de abril de 2017) discorrido sobre a cessão de uso, nos seguintes termos:

**"LEI Nº 5.730, DE 24 DE OUTUBRO DE 2016.**

*(Autoria do Projeto: Poder Executivo)*

*Dispõe sobre a cessão de uso de bens públicos imóveis do Distrito Federal e de suas entidades da administração indireta.*

**O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL,**

*Faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:*

**Art. 1º O Distrito Federal e suas entidades da administração indireta podem ceder o uso de bens públicos imóveis, de forma gratuita ou onerosa, por tempo determinado ou indeterminado, a órgãos e entidades públicos e a entidades privadas.**

*§1º A cessão de bens públicos a entidades privadas deve ser precedida de:*

*I - avaliação do bem;*

*II - justificativa de gratuidade, quando for o caso;*

*III - licitação, ressalvados os casos de inexigibilidade.*

*§2º Considera-se causa de inexigibilidade de licitação a cessão de uso para entidade registrada como bem cultural imaterial do Distrito Federal, nos termos da Lei nº 3.977, de 29 de março de 2007, e do Decreto nº 28.520, de 7 de dezembro de 2007.*

*§ 3º A cessão de uso deve ser precedida de procedimento seletivo impessoal, ressalvados os casos de inexigibilidade.*

**Art. 2º É permitida a cessão de uso de imóveis de que trata o art. 1º a:**

*I - entidades sem fins lucrativos que exerçam atividades de cunho assistencial, religioso, cultural e recreativo, desde que o imóvel seja utilizado, exclusivamente, para atender aos objetivos estatutários das entidades;*

*II - entidades registradas como bem cultural imaterial do Distrito Federal;*

*III - entidades privadas que desenvolvam atividades lucrativas, desde que haja interesse público, por meio de ato oneroso e por tempo determinado.*

**Parágrafo único.** *O tempo determinado da cessão de uso às entidades de que trata este artigo deve ser proporcional ao período de desempenho dos objetivos determinados em estatuto.*

Folha nº	164
Processo nº	460.000.037/2017
Rubrica	val
Matrícula nº	26.863-1

**Art. 3º A cessão de uso é formalizada mediante termo de uso, no qual constem as condições estabelecidas, inclusive a finalidade da sua realização.**

**Art. 4º É nula a cessão de uso a que for dada destinação diversa daquela prevista no termo de uso.**

**Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.**

**Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário.” – grifei**

Na linha do que impõe a norma, tem-se como acertada a utilização da cessão uso para as possíveis entidades privadas, vez que desenvolverão no imóvel as atividades assistenciais, educativas e recreativas de interesse público delineadas nos autos.

Como requisito para tal, a lei determina serem necessários (i.) avaliação do imóvel, (ii.) justificativas quanto à gratuidade, se o caso e (iii.) licitação, ressalvados os casos de inexigibilidade.

Dessas três exigências, tem-se que a segunda resta atendida, na medida em que o imóvel será cedido no âmbito de um convênio, havendo participação, na busca do interesse público, dos dois partícipes e significando a outorga de uso do bem um facilitador da prestação dos serviços envolvidos.

A terceira, também, acredita-se será atendida com a realização do Chamamento Público, que embora não seja propriamente uma modalidade de licitação, afasta o entendimento simplista de que os convênios, porque passíveis de configurarem hipótese de inviabilidade de competição, prescindem de licitação (inexigibilidade), busca dar concretude aos princípios constitucionais da igualdade, impessoalidade, moralidade, publicidade e probidade administrativa.

Já a primeira, referente à avaliação do imóvel, deverá ser atendida previamente à celebração do Termo de Colaboração, constando desse instrumento os dados elaborados.

Por fim, salvo melhor juízo, em que pese a lei supracitada indicar o Termo de Cessão de Uso como meio adequado para formalizar a outorga, não se vislumbra irregularidade, ante as características próprias da relação de parceria que envolverá o uso dos imóveis, em se proceder à cessão no bojo de um Termo de Colaboração, desde que ali restem contidas e atendidas as regras e exigências da Lei 5.730/2016.

Quanto aos bens móveis, consta um anexo ("Manual Descritivo de Mobiliário" – fls. 85-89) com a indicação dos mesmos, embora não haja, o que deve ser providenciado, informação sobre as condições de uso em que se encontram.

No que tange ao custo dos serviços, vale-se a consulente dos valores estabelecidos no Processo nº 460000270/2013, reajustado conforme IPCA, mas propõe a existência de um valor único, independentemente da idade da criança (fl. 05).

Esse valor corresponde àquele definido na Portaria – SEEDF nº 316, de 29 de setembro de 2016 para crianças de 0-3 anos. Com efeito, ali, analisando-se os custos para o atendimento de crianças de 0 a 5 anos, no âmbito da primeira etapa da educação básica, definiu-se o valor mensal individual de R\$ 747,53 (setecentos e quarenta e sete reais e cinquenta e três centavos) para as crianças de 0-3 anos e R\$ 640,74 (seiscentos e quarenta reais e setenta e quatro centavos) para as de quatro e cinco anos. Argumentando a consulente, contudo, que não há razões para o diferenciamento (fl. 05), propõe a equiparação, devendo o valor por criança ser definido por meio de ato normativo setorial da consulente. Tal ato seria revisto anualmente para compensar questões inflacionárias. Registre-se que ainda não há nenhum ato normativo que iguale tais valores.

Como os Termos de Colaboração a serem firmados (um para cada escola, em um total de 50) dependerão do Plano de Trabalho específico que será aprovado no bojo do procedimento de seleção, tem-se que as definições do Anexo IX – Orientações Pedagógicas – são suficientes para orientar e subsidiar o Chamamento em questão. Apenas se verifica necessário fazer-se uma previsão do quantitativo de alunos possíveis de serem atendidos em cada escola.

Após a escolha das entidades, deverá a Administração atestar a adequação dos Planos de Trabalho que serão implementados ao estipulado nas Orientações Pedagógicas e ao disposto no art. 22 da Lei 13.019/14. Ainda, caberá à consulente cumprir as determinações do art. 35 da Lei 13.019/2014.

A disponibilidade orçamentária restou evidenciada no documento de fl. 152, constando ali, ainda, informação de que a despesa é compatível com o PPA 2016-2019 e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias nº

**5.695/2016. Já à fl. 153, encontra-se declaração quanto à estimativa do impacto orçamentário das despesas nos anos de 2017, 2018 e 2019.**

**Ainda sobre a questão orçamentária, imperiosa a observância do Decreto nº 37.121/2016 que definiu regras de restrição de custos, em especial a prevista em seu art. 7º, VI<sup>1</sup>, considerando-se que a previsão é a de que cada parceria demande um custo anual de R\$ 1.219.968,90 (um milhão, duzentos e dezenove mil, novecentos e sessenta e oito reais e noventa centavos) – fl. 10.**

**Passando-se à análise das minutas do edital de Chamamento Público e do Termo de Colaboração, verifica-se que os mesmos foram elaborados em conformidade com o disposto na Lei Federal nº 13.019/2014 e no Decreto Distrital nº 37.843/2016, cabendo, ainda, tecer algumas pontuais considerações:**

#### **No Edital**

**- o item 5.1 informa que a cessão dos imóveis se dará por Termo de Cessão de Uso próprio, embora a Cláusula Décima Sexta do Termo de Colaboração explicita que não será necessária a formalização de termo específico. Necessário compatibilizar as regras;**

**- quanto aos critérios de classificação<sup>2</sup>, justificar previsão de pontuação exclusivamente quanto à experiência da entidade, na medida em que o art. 27 da Lei 13.019/14 credita real importância ao grau de adequação da proposta aos objetivos específicos da parceria, o que é diferente de simples demonstração de experiência;**

**- definir outro critério de desempate para o caso do previsto no item 9.1 não ser suficiente;**

**- compatibilizar os prazos de vigência do edital consignados no item 16 e no 19.1;**

**- trazer no corpo do edital a forma de reajuste dos valores, que poderá ser definido sempre em portaria.**

<sup>1</sup> “Art. 7º Fica vedada aos órgãos da administração direta, às autarquias e fundações públicas e às empresas dependentes a assunção de compromissos que impliquem gastos com as seguintes despesas(...)

VI- celebração ou prorrogação de convênios que impliquem em despesas para o Distrito Federal, em montante superior a R\$ 1.000.000,00 por ano e por convênio; a serem, caso a caso, excepcionalizadas.”

<sup>2</sup> Recomenda-se à consultante que dedique especial atenção aos critérios de classificação, demonstrando sua objetividade e real correlação com o objeto da parceria, de forma que efetivamente evidenciem, em ordem decrescente, as entidades que apresentarem os melhores projetos a serem custeados com recursos públicos.



Folha nº	167
Processo nº	4600002037/2017
Rubrica	val
Matrícula nº	25.003-1

**No Termo de Colaboração (vigência de 54 meses, prorrogáveis)**

- a redação do item 4.2 encontra-se confusa, merecendo reparos;
- incluir, na Cláusula Décima Sexta, disposições mais específicas e claras sobre as obrigações de cada partícipe em relação às despesas, guarda, conservação e devolução dos bens cedidos;
- no item 8.2.2.2, incluir que o reajuste, se conveniente e oportuno, deverá, também, adequar-se à Lei nº 10.192/2001, devendo-se, desde já, prever o índice a ser aplicado (IPCA, em conformidade com o Decreto nº 37.121/16).

**III- Conclusão**

Isto posto, é o parecer no sentido de que o Chamamento Público em epígrafe encontra-se, em sua maioria, em conformidade com a legislação de regência, podendo seguir andamento desde que observadas as recomendações invocadas no opinativo, cujo cumprimento poderá ser atestado pela assessoria jurídica da consulente.

À consideração superior.  
Brasília, 17 de abril de 2017.



**Danuza M. Ramos**  
**Procuradora do Distrito Federal**



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Gabinete da Procuradora-Geral  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



PROCESSO Nº: 460.000.037/2017  
INTERESSADO: SUPLAV  
ASSUNTO: Edital Convocação  
  
MATÉRIA: Administrativa

Folha nº 168  
Processo: 460.000.037/2017  
Rubrica: [assinatura] 13182-6

**APROVO O PARECER Nº 0330/2017 – PRCON/PGDF**, exarado pela ilustre Procuradora do Distrito Federal Danuza M. Ramos.

Ressalto que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

Considerando, ainda, o teor dos pronunciamentos desta Procuradoria, recomendo que, após a implementação das observações apontadas, haja manifestação da respectiva assessoria jurídica, em despacho no qual deva versar, exclusivamente, sobre o atendimento aos apontamentos apresentados por esta Casa, ressaltando, em todo caso, a possibilidade de nova análise deste órgão central do Sistema Jurídico do Distrito Federal, caso subsista dúvida jurídica específica.

Em 20 / 04 / 2017.

  
**JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA**  
Procuradora-Chefe  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 20/04 /2017.

  
**KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA**  
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo