



| Prefeitura Municipal de Maricá |            |
|--------------------------------|------------|
| Processo Número                | 7388/2025  |
| Data do Início                 | 31/03/2024 |
| Folha                          | 3          |
| Rubrica                        |            |

Processo nº 7388 /2025

PARECER REFERENCIAL N.º 03/PGM/2025.

TERMOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA  
CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO DIRETA  
DO MUNICÍPIO DE MARICÁ

Data: 30/04/2025.

## I - Do Relatório

Trata-se de parecer referencial aplicável aos termos de cooperação técnica celebrados pela Administração Direta desta municipalidade.

Verifica-se a significativa monta de processos remetidos para esta Procuradoria para o objeto em análise, cuja situação jurídica é reiteradamente a mesma, haja vista a constante pactuação de instrumentos de interesse comum e sem quaisquer transferências de recursos ou doações de bens entre os subscreventes, razão pelo qual a confecção do presente parecer referencial amolda-se ao princípio da eficiência, inserto no artigo 37, *caput*, da Carta Constitucional.

Tem-se que os pareceres referenciais são manifestações jurídicas procedidas para matérias recorrentes e idênticas, de modo padronizado, o que possibilita a dispensa da análise individualizada pelo órgão jurídico sempre que o caso concreto se conformar aos termos do respectivo parecer, mediante ateste expresso da área técnica do órgão consulente, o que propicia maior eficiência administrativa.

No caso de adoção do parecer referencial, não haverá obrigatoriedade de o órgão consulente providenciar a remessa dos autos à Procuradoria Geral do Município, salvo se persistir fundada dúvida jurídica que possua distinção em relação ao presente parecer jurídico.



| Prefeitura Municipal de Maricá |            |
|--------------------------------|------------|
| Processo Número                | 7388/2025  |
| Data do Início                 | 31/03/2024 |
| Folha                          | 4          |
| Rubrica                        |            |

Para tanto, é imprescindível que se verifique no caso concreto a conceituação do termo de cooperação técnica e, sobretudo, a inexistência de transferência de recursos, ou doação de bens entre os pactuantes. Caso contrário, será obrigatória a remessa dos autos para análise desta Procuradoria.

É o relatório.

## II – Dos Conceitos de Convênios e Contratos

Inicialmente, faz-se necessário estabelecer a distinção entre contrato administrativo e convênio administrativo.

A principal distinção se encontra na ausência de reciprocidade, e contraposição de vontades, elementos básicos de um contrato. Por sua vez, nos convênios evidencia-se uma harmonia de interesses em prol de um objetivo coincidente.

Dessa forma, no contrato, os contratantes têm interesses contrapostos, ao passo que no convênio os convenientes têm interesses comuns, consoante precisas lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

*“no contrato os interesses são opostos e contraditórios, enquanto que nos convênios são recíprocos (...) os entes conveniados têm objetivos institucionais comuns e se reúnem, por meio de convênio, para alcançá-los (...) no convênio, os partícipes objetivam a obtenção de um resultado comum (DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo – 24. ed. – São Paulo: Atlas, 2011. p. 342-343)”*.

Marçal Justen Filho assim conceitua os convênios:

*“convênio é um acordo de vontades, em que pelo menos uma das partes*



| Prefeitura Municipal de Maricá |            |
|--------------------------------|------------|
| Processo Número                | 7388/2025  |
| Data do Início                 | 31/03/2024 |
| Folha                          | 5          |
| Rubrica                        |            |

*integra a administração Pública, por meio do qual são conjugados esforços e (ou) recursos, visando disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes, para o desempenho de competências administrativas (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos – 15. Ed. – São Paulo: Dialética, 2012. p.1086).”*

O convênio obedece, no que couber, às mesmas formalidades e requisitos que a lei impõe aos contratos, destacando-se as cláusulas essenciais, o termo escrito, respeitadas as peculiaridades próprias.

No que se refere à licitação, consoante entendimentos doutrinários, esta não se faz necessária, por se tratar de uma cooperação de esforços de livre adesão, consoante abaixo retratado:

“Assim, enquanto os contratos administrativos estão submetidos, como regra geral, ao procedimento licitatório (art. 37, XXI, da CF), nos convênios a licitação se afigura inexigível, pela impossibilidade de competição quando se tratar de interesses comuns” (GARCIA, Flavio Amaral. Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas – 5. ed. – São Paulo: Malheiros, 2018. p. 481).

**Da leitura do plano de trabalho e do termo, deve se concluir que para a execução do objeto em análise não haverá transferência de recursos financeiros ou doação de bens entre os pactuantes, de maneira que o Termo em questão se configura como uma Cooperação Técnica.**

Em termos conceituais, a cooperação técnica se evidencia como “instrumento de cooperação para a execução de ações de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração, a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens, no qual o objeto e as condições da cooperação são



| Prefeitura Municipal de Maricá |            |
|--------------------------------|------------|
| Processo Número                | 7388/2025  |
| Data do Início                 | 31/03/2024 |
| Folha                          | 6          |
| Rubrica                        |            |

ajustados de comum acordo entre as partes” (art. 2º, inciso XIII, do Decreto Federal nº 11.531/2023), sendo uma espécie de convênio.

### III – Das Formalidades inerentes ao termo de cooperação técnica

Observa-se que no caso em análise deve seguir as disposições da Lei nº 14.133/21, ao dispor em seu artigo 184 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”.

Nesse sentido, fora editado em âmbito municipal o Decreto Municipal nº 1.341, de 31 de janeiro de 2024, que estabelece os requisitos do Plano de Trabalho em seu artigo 2º a 4º, abaixo transcritos:

“Art. 2º A celebração de convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres dependem de prévia aprovação pelo titular do órgão do plano de trabalho proposto pela organização interessada ou em conjunto com esta.

Parágrafo único. O Plano de Trabalho deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I – identificação do objeto a ser executado;

II – metas a serem atingidas;

III – etapas ou fases de execução;

IV – plano de aplicação dos recursos financeiros, quando for o caso;

V – cronograma físico e financeiro, bem como a estimativa dos recursos financeiros, quando for o caso;

VI – a justificativa para a sua execução;

VII – previsão de início e fim da execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas;



| Prefeitura Municipal de Maricá |            |
|--------------------------------|------------|
| Processo Número                | 7388/2025  |
| Data do Início                 | 31/03/2024 |
| Folha                          | 7          |
| Rubrica                        |            |

VIII – se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a administração;

IX – previsão de contrapartida, quando for o caso;

X – demais requisitos exigidos em atos normativos de entes concedentes, se for o caso.

Art. 3º O procedimento descrito neste capítulo será, sempre que possível, antecedido de processo objetivo de seleção, por meio do qual a secretaria interessada possa avaliar os possíveis parceiros interessados com fito de selecioná-los para celebração do convênio ou instrumento congênere.

**Logo, a regularidade do pleito para a formalização do termo de cooperação técnica está plenamente condicionado aos itens acima retratados.**

**Por sua vez, deve a Secretaria Requisitante prezar pelo atendimento aos requisitos constantes no artigo 4º do Decreto Municipal nº 1.341, de 31 de janeiro de 2024:**

“Art. 4º O processo deverá ser instruído com os seguintes documentos, conforme o caso:

I – cédula de identidade dos representantes legais da pessoa jurídica;

II – em se tratando de pessoas jurídicas, ato constitutivo (com as alterações existentes ou consolidadas) devidamente registrado no órgão próprio, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores;

III – prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ);

IV – prova de regularidade para com a fazenda municipal do domicílio ou sede do partícipe, ou outra equivalente, na forma da lei;



| Prefeitura Municipal de Maricá |            |
|--------------------------------|------------|
| Processo Número                | 7388/2025  |
| Data do Início                 | 31/03/2024 |
| Folha                          | 8          |
| Rubrica                        |            |

V – prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;

VI – indicação dos recursos orçamentários para a efetivação dos repasses previstos, mediante apresentação de requisição de reserva de dotação;

VII – justificativa dos valores a serem despendidos, com a demonstração da adequação da despesa aos fins pretendidos; VIII – quando se tratar de instrumento cujo objeto inclua o atendimento a crianças e adolescentes: comprovante de registro no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

§ 1º Do instrumento de convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere, constará a obrigação, por parte da entidade que receber recursos financeiros do Município, de abrir conta corrente destinada especificamente à movimentação dos recursos recebidos.

§ 2º Quando o conveniente não puder cumprir a determinação contida no caput o órgão municipal responsável justificará o fato no processo e estabelecerá os procedimentos específicos de prestação de contas.

§ 3º Os convênios ou contratos de repasse com serviço social autônomo estarão em conformidade com:

I – as finalidades legais do serviço social autônomo; e

II – os objetivos e as metas previstos no contrato de gestão, nas hipóteses em que a lei exigir contrato de gestão entre o serviço social autônomo e o órgão supervisor”.

Tais documentações são imprescindíveis ao prosseguimento do feito, aspecto que deve ser procedido pelo órgão consulente e verificado pela Assessoria de Conformidade Processual.

Por sua vez, é crucial observar aos requisitos que se constituem como vedações à celebração de convênios e acordos de cooperação técnica, nos termos do artigo 10 do Decreto Municipal nº 1.341, de 31 de janeiro de 2024:



| Prefeitura Municipal de Maricá |            |
|--------------------------------|------------|
| Processo Número                | 7388/2025  |
| Data do Início                 | 31/03/2024 |
| Folha                          | 9          |
| Rubrica                        |            |

*“Art. 10. Fica vedada a celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos que:*

*I – tenham como dirigente:*

*a) agente político do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário ou do Ministério Público;*

*b) dirigente de órgão ou de entidade da administração pública de qualquer esfera de governo; ou*

*c) cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, daqueles referidos nas alíneas ‘a’ e ‘b’;*

*II – não comprovem experiência prévia na execução do objeto do instrumento ou de objeto de mesma natureza;*

*III – cujo corpo de dirigentes contenha pessoas que tiveram, nos últimos cinco anos, atos julgados irregulares por decisão definitiva do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, ou do Tribunal de Contas da União, em decorrência das hipóteses previstas no inciso III do caput do art. 16 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992; ou*

*IV – que tenham, em suas relações anteriores com o Município, incorrido em, ao menos, uma das seguintes condutas:*

*a) omissão no dever de prestar contas;*

*b) descumprimento injustificado na execução do objeto dos instrumentos;*

*c) desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos;*

*d) ocorrência de dano ao erário; ou*

*e) prática de outros atos ilícitos na execução dos instrumentos;*

*Parágrafo único. As vedações de que trata o caput serão extintas no momento que a entidade privada sem fins lucrativos comprovar o saneamento da pendência ou o cumprimento da sanção correspondente.”*



| Prefeitura Municipal de Maricá |            |
|--------------------------------|------------|
| Processo Número                | 7388/2025  |
| Data do Início                 | 31/03/2024 |
| Folha                          | 10         |
| Rubrica                        |            |

### III. Conclusão

Feitas as devidas considerações acerca do parecer referencial, deve a aplicação dos institutos em análise observar os requisitos ora elucidados, autorizada a remessa à Procuradoria Geral do Município, caso persista fundada dúvida jurídica a qual se distinga do constante no presente parecer jurídico.

Por conseguinte, ressaltamos a importância de que sejam plenamente observados os aspectos abaixo delineados:

- a) Emissão de autorização do Secretário da Pasta, com a respectiva declaração acerca da Conveniência e Oportunidade para celebração do presente instrumento;
- b) Observância do disposto no artigo 184 da lei 14.133/21;
- c) Em caso de aplicação de recursos financeiros, tal aspecto deverá constar expressamente detalhado no Plano de Trabalho e nas documentações acostadas aos autos, apresentando, se for o caso, o plano de aplicação dos recursos financeiros e o cronograma de desembolso, aspecto este a ser certificado pela Assessoria de Conformidade Processual.
- d) Que o Plano de Trabalho contenha todos os requisitos estipulados no artigo 2º do Decreto Municipal nº 1.341, de 31 de janeiro de 2024;
- e) Que seja observado o rito constante no artigo 5º a 9º do Decreto Municipal nº 1.341, de 31 de janeiro de 2024, o qual estipula o devido fluxo processual;
- f) Que as exigências constantes no artigo 4º do Decreto Municipal nº 1.341, de 31 de janeiro de 2024 sejam plenamente observados pela Secretaria Requisitante e certificado o atendimento pela Assessoria de Conformidade Processual;
- g) Que o feito seja devidamente aprovado pela Assessoria de Controle e Conformidade Processual.
- h) Que o presente instrumento não incida em quaisquer das vedações constantes no artigo 10 do Decreto Municipal nº 1.341, de 31 de janeiro de 2024;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

| Prefeitura Municipal de Maricá |            |
|--------------------------------|------------|
| Processo Número                | 7388/2025  |
| Data do Início                 | 31/03/2024 |
| Folha                          | 11         |
| Rubrica                        |            |

i) Que seja dada a devida publicação em Diário Oficial;

É o parecer.

**Fabício Monteiro Porto**  
**Procurador-Geral do Município**