

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

Processo: 202200042000979

Interessado: DEPUTADO ESTADUAL JULIO PINA

Assunto: CONSULTA

DESPACHO Nº 1584/2022 - GAB

EMENTA: 1. CONSULTA. QUESTÃO PREJUDICIAL 2. ANÁLISE JURÍDICA PONTUAL. 3. AUSÊNCIA DE EXIGÊNCIA, NO BOJO DA LEI NACIONAL Nº 13.019/2014, COM AS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI Nº 13.204/2015, DE TÍTULO DE UTILIDADE PÚBLICA PARA ENTABULAMENTO DE PARCERIA COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. 4. NO ÂMBITO ESTADUAL, A RESSALVA CONSTANTE DO §5º DO ART. 40 DA LDO DE 2022 (LEI Nº 21.064/2021) E DO §5º DO ART. 42 DA LEDO DE 2023 (LEI Nº 21.527/2022) DENOTAM, AO MENOS ENQUANTO ESTIVEREM EM VIGOR, A PRESCINDIBILIDADE DE TÍTULO DE UTILIDADE PÚBLICA PARA CELEBRAÇÃO DE PARCERIAS COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NOS TERMOS DA LEI NACIONAL Nº 13.019/2014, PRINCIPALMENTE SE DECORRENTES DE EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS. 5. ENTENDIMENTO ALINHADO À INTERPRETAÇÃO EVOLUTIVA DA NORMA CONSTANTE DA ALÍNEA "A" DO INCISO XII DO ART. 122 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 6. DESPACHO REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Nestes autos inaugurados pela Secretaria de Estado do Governo com a nota da vigência da **Emenda Parlamentar nº 1910/2021**, que determinou a destinação de recursos do Estado de Goiás para despesas de custeio da Cooperativa de Produtores Rurais de Senador Canedo (000027467172), sobreveio, à guisa do **Despacho nº 2782/2022 - SEGOV/GEAC-14659** (000033247967), questão prejudicial em torno da exigibilidade do título de utilidade pública no âmbito estadual, para fim de entabulamento de parcerias com organizações da sociedade civil voltadas à operacionalização de transferências financeiras análogas, nos termos da Lei nacional nº 13.019/2014, haja vista a manifestação jurídica da Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás defendendo sua prescindibilidade na situação considerada (fls. 14-19 000033124215).

2. A matéria fora submetida à oitiva da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado do Governo, a qual, através do **Parecer SEGOV/ADSET-12543 nº 187/2022** (000029505547), opinou ser dispensável o requisito do título de utilidade pública estadual para celebração de parcerias com organizações da sociedade civil, oriundas de emendas parlamentares impositivas, ao fundamento de que em simetria ao fato de que na esfera federal a exigência do aludido documento restou revogada pela Lei

nº 13.204/2015, que alterou a Lei nacional nº 13.019/2014, na seara estadual sua obrigatoriedade acabara sendo isentada por meio da exceção traçada pelo “art. 42 §5º da [...] LDO 2023”.

3. Com fulcro no inciso I do art. 1º c/c §1º do art. 2º da **Portaria nº 170/2020-GAB/PGE**[1], a controvérsia veio à apreciação jurídica do Gabinete desta Casa.

4. Pois bem. Em proêmio, impende salientar que na esteira do próprio encaminhamento promovido pela Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado do Governo, a explanação adiante aduzida dar-se-á com enfoque circunscrito ao impasse abordado pelo **Parecer SEGOV/ADSET-12543 nº 187/2022** (000029505547), sem incursões nos demais aspectos de legalidade relativos ao caso concreto, uma vez que, por injunção do §1º do art. 47 da Lei Complementar nº 058/2006 e incisos I e V do art. 5º do Decreto nº 9.542/2019, se tratam de atribuições ordinárias afetas à unidade jusconsultiva da origem.

5. Com esse comedimento, portanto, faço coro às ilações alcançadas pelo aludido opinativo da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado do Governo (000029505547) que, em essência, não destoam do entendimento firmado acerca do assunto pela Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (fls. 14-19 000033124215).

6. Deveras, na mesma linha propugnada pelo **Parecer SEGOV/ADSET-12543 nº 187/2022** (000029505547), o judicioso Paulo Modesto ensina que a Lei nacional nº 13.019/2014, sob reforço das “*modificações promovidas pela Lei nº 13.204/2015*”, passou a disciplinar os “*vínculos de parceria social entre o Poder Público e entidades privadas sem fins lucrativos, sem pressupor prévia atividade certificadora pública*”, vindo a ocasionar uma “*ruptura com o paradigma tradicional da certificação-fomento*”, notabilizada pelo denominado “*título de utilidade pública*”. Ainda conforme o magistério do doutrinador, “*não é sem caráter simbólico que a Lei nº 13.204/2015 extinguiu o título de utilidade pública federal e revogou a Lei nº 91/1935 de uma única penada, sem qualquer transição (art. 9º, I)*”, mas buscando transferir o foco até então incidente exclusivamente sobre a “*caracterização prévia de estruturas orgânicas do terceiro setor*” via certificação, para a “*própria relação de fomento e parceria, isto é*”, para “*a dinâmica de colaboração do Poder Público com as organizações da sociedade civil de interesse público*”, sem menosprezar a “*qualidade dos sujeitos*”. De todo modo, “*o mais importante: as certificações [...] deixam de ser exigidas como condição para a celebração das parcerias, salvo exigência expressa da política pública específica constante de legislação especial*” [2].

7. Também o abalizado colega Rafael Arruda Oliveira já discorreu sobre o tópico, vindo a esclarecer que “*com a edição da Lei federal nº 13.204/15, revogada restou a anciã Lei federal nº 91, de 28 de agosto de 1935 [...] que, no plano federal, disciplinava a outorga do título de ‘utilidade pública’ a pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos*”, enfatizando, contudo, a subsistência da possibilidade de os entes subnacionais, em nome das suas autonomias federativas e nos “*termos de suas legislações de regência*”, continuarem a editar, “*se o caso, [...] leis de tal natureza*”, ainda que particularmente defenda que a titulação não torna a entidade “*melhor ou mais apetrechada ou importante relativamente àqueloutra que, eventualmente, não o possui*”, ao argumento, dentre outros, de que “*nenhum controle prévio, de caráter material*” é adotado “*para a produção desse resultado*” via processo legislativo [3].

8. No âmbito do Estado de Goiás a temática acha-se atualmente normatizada pelo §5º do art. 40 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022 (Lei nº 21.064/2021), sob reprodução do §5º do art. 42 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023 (Lei nº 21.527/2022), que em estima à singularidade das relações jurídicas subvencionais com organizações da sociedade civil ressalvou-lhes da diretriz geral atinente à destinação de recursos públicos para o terceiro setor, enunciada pelos seus *caputs*, de modo a

denotar, ao reverso do título de utilidade pública por estes exigidos, a prescindibilidade da certificação prévia das pretensas beneficiárias das parcerias regidas pela Lei nacional nº 13.019/2014.

9. Em outras palavras, em matéria de parcerias estribadas na Lei nacional nº 13.019/2014, com as modificações introduzidas pela Lei nº 13.204/2015, desponta defensável a dispensa do título de utilidade pública da organização da sociedade civil, sob a égide do §5º do art. 40 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022 (Lei nº 21.064/2021) e do §5º do art. 42 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023 (Lei nº 21.527/2022), inclusive no que tocam às relações resultantes de emendas parlamentares impositivas, cujas excepcionalidades no tratamento restam tanto mais divisadas, ainda que por via oblíqua, ao se ter em mira a amplitude da desoneração dos demais requisitos autorizada para os seus aperfeiçoamentos, a teor do subsequente §6º, em comparação ao restante das avenças.

10. Cuida-se de leitura, aliás, que vai ao encontro do preceito plasmado na alínea “a” do inciso XII do art. 112 da Constituição Estadual, quando concebido sob a ótica do que o Supremo Tribunal Federal vem designando de “*interpretação evolutiva*” [4], ou seja, quando compreendido com um novo sentido ou significado que, sem descurar da sua hierarquia, melhor alberga a modernização sistemática da legislação infraconstitucional que lhe sucedeu na disciplina das parcerias com as organizações da sociedade civil, nos moldes como fora proficuamente abordado pela Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (fls. 14-19 000033124215) e à cujo específico trecho da fundamentação ora me filio, *in verbis*:

[...] Sobre esse assunto devemos observar, também, o que dispõe a Constituição do Estado de Goiás, que no inciso XII de seu art. 112 trata, embora *a contrario sensu*, de requisitos básicos para a concessão de subvenções sociais e auxílios a entidades privadas:

“Art. 112 - São vedados:

[...]

XII a concessão de subvenções sociais ou auxílios do Poder Público, inclusive por meio de convênio, a entidades de natureza privada e a pessoas físicas, ressalvadas, mediante lei específica, que mencione o nome da entidade beneficiária e o valor do repasse:

a) quanto às pessoas jurídicas de direito privado, aquelas destinadas a organizações sociais ou organizações da sociedade civil de interesse público, e a entidades sem fins lucrativos declaradas de utilidade pública, no âmbito estadual, cujas atividades sejam de natureza continuada e que atuem nas áreas de assistência social (filantrópica e comunitária), saúde, cultura, educação, obedecidos os incisos I e II do §3º do art. 158, turismo ou esporte amador, nos termos dos arts. 165 e 166;”

Observe-se que o dispositivo apenas contém 3 (três) das formas de colaboração anteriormente citadas. Todavia, tal se deve ao fato de que a previsão no ordenamento jurídico pátrio de organizações da sociedade civil, termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação é posterior (2014) à redação do dispositivo da constituição estadual (2010). Todavia, a nova hipótese já foi incorporada nas diretrizes orçamentárias.

Outro ponto relevante trata das entidades de utilidade pública estadual ao lado das OS e das OSCIP, a partir do que podemos entender que, no Estado de Goiás, exige-se a qualificação “*utilidade pública estadual*” para a celebração de convênios [mas não para as parcerias amparadas na Lei nacional nº 13.019/2015]. Isso é confirmado por dispositivo que, reiteradamente, consta das leis de diretrizes orçamentárias do Estado, a exemplo do art. 42 da Lei nº 21.527, de 26 de julho de 2022 – Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2023 [...]

(destaques no original)

11. Nessa cadência cumpre reconhecer com feição “*obiter dictum*” [5] e, como corolário, com viés meramente persuasivo e sem efeito vinculante perante conjunturas vindouras, eventuais manifestações jurídicas pretéritas desta Casa que, a exemplo da passagem do item 11 do **Despacho nº 299/2018 SEI – GAB** [6], tenham mencionado ser exigível o título de utilidade pública pela Lei nacional nº 13.019/2014, até porque como visto, para além do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade

Civil, por injunção dos advindos §5º do art. 40 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022 (Lei nº 21.064/2021) e §5º do art. 42 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023 (Lei nº 21.527/2022) e, ao menos enquanto permanecerem em vigor, é possível sustentar o cabimento da dispensa da exigência da referida certificação prévia das organizações da sociedade civil para fim de celebração de parceria social, em exceção à regra geral norteadora da destinação de subvenções e auxílios às entidades privadas sem fins lucrativos.

12. Ressalvado o erro material em que incorreu a Procuradoria Setorial da origem ao aludir à “Lei nº 21.527/2021 (LDO 2023)”, ao invés de indicar corretamente a Lei nº 21.527/2022 (LDO 2023), no mais ratifico seu opinativo (000033336941), independentemente de quaisquer transcrições.

13. Ante o exposto, **aprovo** e **adoto** o **Parecer SEGOV/ADSET-12543 nº 187/2022** (000029505547), **com a ressalva e os acréscimos delineados**, vindo a orientar a prescindibilidade da exigência do requisito do título de utilidade pública estadual para celebração de parcerias com organizações da sociedade civil nos termos da Lei nacional nº 13.019/2014, principalmente se decorrentes de emendas parlamentares impositivas, à lume da vigência do §5º do art. 40 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022 (Lei nº 21.064/2021) e do §5º do art. 42 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023 (Lei nº 21.527/2022).

14. Matéria orientada, restituo o processo à **Secretaria de Estado do Governo, via Procuradoria Setorial**, para conhecimento e providências porventura cabíveis. Dê-se ciência dessa manifestação referencial, outrossim, acompanhada da cópia do **Parecer SEGOV/ADSET-12543 nº 187/2022** (000029505547), aos Procuradores do Estado lotados nas Procuradorias Judicial, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta e no 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.

Luciana Benvinda Bettini e Souza de Rezende

Procuradora-Geral do Estado - em exercício

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO

[1] In: <https://www.procuradoria.go.gov.br/files/Portarias2019/Portaria2020/PortariaN170.pdf>.

[2] MODESTO, Paulo. Parcerias público-sociais em transformação. In: MOTTA, Fabrício; MÂNICA, Fernando Borges; OLIVEIRA, Rafael Arruda (Coord.). *Parcerias com o terceiro setor: as inovações da Lei nº 13.019/14*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 20/23.

[3] OLIVEIRA, Rafael Arruda. Dos títulos de utilidade pública ou de como ser feliz gastando menos. *Revista Direito do Estado*. nº 206, 2016. In: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Rafael-Arruda-Oliveira/dos-titulos-de-utilidade-publica-ou-de-como-ser-feliz-gastando-menos>. Acesso em: 14/09/2022.

[4] STF, RE nº 330.817/RJ, Tribunal Pleno, Repercussão Geral, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 31/08/2017: “[...] é de se invocar, ainda, a **interpretação evolutiva, método interpretativo específico das normas constitucionais** apontado em obra doutrinária pelo Ilustre Ministro Roberto Barroso (*Interpretação e aplicação da Constituição*. Saraiva, 137): ‘O que é mais relevante não é a *occasio legis*, a conjuntura em que editada a norma, **mas a ratio legis, o fundamento racional que a acompanha ao longo de toda a**

sua vigência. Este é o fundamento da chamada interpretação evolutiva. As normas, ensina Miguel Reale, valem em razão da realidade de que participam, adquirindo novos sentidos ou significados, mesmo quando mantidas inalteradas as suas estruturas formais”.

STF, RE nº 595.676/RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 18/12/2017: “[o] **Direito, a Constituição e o Supremo não podem ficar alheios às transformações, sob pena de assistirem passivamente a inocuidade das normas constitucionais ante o avanço dos fatos”.**

[5] Segundo definição de Teresa Arruda Alvim Wambier: **“trata-se de coisas ditas na decisão, mas que não têm efeito vinculante em relação às decisões posteriores, só persuasivo”** (ANDREWS, Neil. *O moderno processo civil brasileiro: formas judiciais e alternativas de resolução de conflitos na Inglaterra*. Orientação e revisão da tradução de Teresa Arruda Alvim Wambier. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009).

Conceituação semelhante é dada por Fredie Didier Júnior, Paula Sarno Braga e Rafael Alexandria de Oliveira: **“O obiter dictum (obiter dicta, no plural) ou simplesmente dictum é o argumento jurídico, consideração, comentário exposto apenas de passagem na motivação da decisão, que se convola em juízo normativo acessório, provisório, secundários, impressão ou qualquer outro elemento jurídico-hermenêutico que não tenha influência relevante e substancial para a decisão”** (DIDIER JUNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de direito processual civil - teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada e tutela provisória*. 10ª. ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 444).

[6] Processo administrativo nº 201800013001989.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS, da PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO , aos 15 dias do mês de setembro de 2022.



Documento assinado eletronicamente por **LUCIANA BENVINDA BETTINI E SOUZA DE REZENDE, Subprocurador (a) Geral de Assuntos Administrativos**, em 19/09/2022, às 16:22, 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 000033707117 e o código CRC F1C2A476.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS
RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20, ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER -
Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 - .



Referência: Processo nº 202200042000979



SEI 000033707117