

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 201400005008400

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA DE GESTÃO DO ATENDIMENTO AO CIDADÃO

ASSUNTO: CONVÊNIO.

DESPACHO Nº 1636/2020 - GAB

EMENTA: ADMINISTRATIVO. TERMO DE COOPERAÇÃO CELEBRADO COM MUNICÍPIO. VAPT-VUPT. NATUREZA JURÍDICA DE CONVÊNIO. NÃO CUMPRIMENTO DE CLÁUSULA PELA MUNICIPALIDADE. BAIXA PROBABILIDADE DE ÊXITO DO ESTADO DE GOIÁS NO AJUIZAMENTO DE DEMANDAS JUDICIAIS. IMPOSSIBILIDADE DE INSCRIÇÃO DO DÉBITO EM DÍVIDA ATIVA. DESNECESSIDADE DE CONTINUIDADE DE TRATATIVAS CONCILIATÓRIAS NO ÂMBITO DA CCMA. DESPACHO REFERENCIAL.

1. Versam os autos sobre procedimento administrativo instaurado em face do Município de Itapuranga para restituição ao erário estadual, de forma amigável, dos valores devidos em razão do não cumprimento da Cláusula Terceira - “Das Responsabilidades dos Partícipes”, inciso II - “Município de Itapuranga”, alínea “a”, do **Termo de Cooperação nº 009, de 08 de dezembro de 2014** (8218408), firmado entre o Estado de Goiás e o Município, e que estabeleceu a responsabilidade da municipalidade no fornecimento dos serviços de segurança, copa e limpeza na unidade de Vapt-Vupt da localidade.

2. Os autos foram, inicialmente, instruídos com a **Portaria nº 042-2019/2019 – SEAD** (7351898), em que designados servidores para atuarem como gestores de diversas parcerias firmadas pelo Estado de Goiás, por intermédio da Secretaria de Estado da Administração (SEAD), relativos às unidades Vapt-Vupt; **Contrato nº 020/2015** (8155411); **Contrato nº 030/2016** (8155511) e seus 1º e 2º Termos Aditivos (8155597 e 8155698); Notas Fiscais de Serviços Eletrônicas (NFS-e's) relativas à prestação de serviços de vigilância pelas sociedades empresárias contratadas no período referenciado (8161986, 8162052 e 8162107); **Ofício nº 3344/2019 - SEAD**, de 3/7/2019, por meio do qual a SEAD notifica o Município de Itapuranga para, no prazo de 10 (dez) dias, se manifestar sobre a proposta de ressarcimento e de prosseguimento ou de rescisão do Termo de Cooperação nº 009/2014, bem como comprovante de protocolo aos 17/7/2019 e capa do processo administrativo nº 17253/2019, originado junto à Administração Pública municipal (8162231); Termo de Cooperação nº 009/2014 (8218408); Planilha com os valores históricos despendidos pelo Estado de Goiás para arcar com os serviços de vigilância no período de julho a dezembro de 2015, setembro a dezembro de 2016 e janeiro a outubro de 2017 (valor total corrigido com a inclusão do montante relativo ao ano de 2015) (8219109); **Despacho nº 163/2019 - GEMLS**, mencionando orientação da então Advocacia Setorial da Pasta sobre a necessidade de restituição dos valores pagos, constante do **Despacho nº 321/2018 SEI - ADSET** (1983117, nos autos do processo

n° 201700005012771), informando que os gestores dos contratos de prestação de serviços de vigilância solicitaram a suspensão do posto de serviços na unidade Vapt-Vupt a partir de 1º/11/2017 e sugerindo, diante da ausência de resposta do Município de Itapuranga à notificação, o encaminhamento do processo à Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Estadual - CCMA (8296389); **Parecer ADSET n° 114/2019** (8495943), determinando o envio dos autos à Gerência de Cálculos e Precatórios da Procuradoria-Geral do Estado, para atualização dos valores históricos, com base nas parametrizações elencadas e sugestão de encaminhamento à CCMA (8495943); **Parecer GCP n° 820/2019** e planilhas de cálculo anexas (8789812 e 8789845); além de outros documentos.

3. No âmbito da CCMA, foram juntados aos autos: **Despacho n° 394/2019 - PGE-CCMA** (9337669), admitindo a submissão do conflito à CCMA, nos termos do art. 12, parágrafo único, da Lei Complementar estadual n° 144, de 24 de julho de 2018 (9337669); **Ata n° 50/2019 - CCMA/PGE**, relativa à audiência realizada aos 22/10/2019, às 9:30 horas, em que restou acordado o prazo de 30 (trinta) dias para "*apresentação da documentação hábil por parte do Município para consubstanciar encontro de contas e possível repactuação futura*" (9728004); **Ata n° 67/2019 - CCMA/PGE**, referente à audiência ocorrida em 26/11/2019, às 9:30 horas, em que, apesar de o Município ter sido devidamente intimado, não houve o comparecimento de seu representante (000010300358); **Ata n° 18/2020 - CCMA/PGE**, concernente à audiência de 19/2/2020, às 9:30 horas, em que, mais uma vez, mesmo devidamente intimada a municipalidade, não houve o comparecimento de representante do ente federado (000011654627); correspondência eletrônica do advogado do Município solicitando redesignação da data da audiência, haja vista a necessidade de maior prazo para a reunião de documentos (000011853235); **Ata n° 32/2020-CCMA/PGE**, referente à audiência ocorrida em 11/5/2020, às 14:30 horas, em que o Município de Itapuranga apresentou documentação para análise da SEAD, objetivando acerto de contas (000012968943); Documentação apresentada pelo Município de Itapuranga, consistente em planilhas com os valores pagos a título de remuneração e de contribuição previdenciária aos servidores, funcionários ou empregados disponibilizados pelo Município, nos termos das Cláusulas Terceira, II, "b"; Quarta e Quinta do Termo de Cooperação n° 009/2014 (8218408); das Cláusula Terceira, subitem 3.2.2, Quarta e Quinta do Acordo de Cooperação n° 03, de 23 de outubro de 2019 (9759952, processo 201900005009634) e dos arts. 18 e 21 da Lei estadual n° 17.475, de 21 de novembro de 2011 (000012974984); dentre outros.

4. Ao retornarem os autos à SEAD, foram, ainda, carreados: **Despacho n° 629/2020 - ADSET**, em que a Procuradoria Setorial, ao analisar a documentação juntada aos autos pelo Município, afirma que "não há que se falar em ajuste ou encontro de contas, se considerar os gastos trazidos pelo município, pois referem-se a responsabilidades assumidas para as quais houve a devida contrapartida. Nota-se, que ao assumir o pagamento de partes que cabiam ao município o Estado de Goiás, via Secretaria de Estado da Administração, não teve contrapartida daquele ente" (000012995928); **Despacho n° 246/2020 - GEGUA**, por meio do qual a Gerência de Gestão das Unidades de Atendimento da SEAD informa as atividades exercidas pelos servidores disponibilizados pelo Município no período de 2014 a 2020 (000013059038); Planilha informando acerca dos montantes pagos a título de Gratificação pelo Desempenho em Atividade do Vapt-Vupt - GDVV para os servidores em questão, nos termos das Cláusulas Quarta e Quinta do Termo de Cooperação n° 009/2014 (8218408); das Cláusulas Quarta e Quinta do Acordo de Cooperação n° 03/2019 (9759952, processo 201900005009634) e do art. 22 da Lei estadual n° 17.475/2011 (000013107421); comunicação eletrônica enviada pela Coordenação de Atendimento da Unidade Vapt-Vupt Itapuranga, esclarecendo quais seriam os servidores disponibilizados pelo Município responsáveis pela realização dos serviços de copa e limpeza na unidade Vapt-Vupt (000013220530 e 000013220629); **Despacho n° 242/2020 - GEIM**, resumindo as informações fornecidas pelas unidades administrativas e destacando a ausência de constatação de servidores disponibilizados pelo Município que exercessem atividades de vigilância (000013220740); e documentos diversos.

5. Por meio do **Parecer ADSET n° 159/2020** (000014034586), a Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Administração, por considerar o caso repetitivo, haja vista a existência de situações semelhantes decorrentes do não cumprimento de cláusulas relativas ao fornecimento dos serviços de vigilância e/ou limpeza constantes de convênios firmados com outros Municípios, para o desenvolvimento de ações de implantação e operacionalização dos serviços, encaminha os autos a

esta Procuradoria-Geral, nos termos dos arts. 7º da [Portaria nº 127/2018-GAB](#) e 2º da [Portaria nº 170-GAB/2020 - PGE](#), destacando-se do opinativo os seguintes apontamentos: i) nos autos do processo nº 201700005012771, a então Advocacia Setorial da SEGPLAN, nos termos do **Despacho nº 321/2018 - ADSET** (1983117), "*orientou pela restituição, ao erário estadual, pelo Município das despesas de manutenção com que o Estado tivesse arcado até então - sem prejuízo de possível alteração dos termos de cooperação (convênios) para que o Estado, daí por diante, pudesse obrigar-se aos pagamentos dessas despesas*"; ii) nos autos nº 201800005003458, "*diante de pedido formulado pelo Município de Planaltina, cogitava-se de alteração do termo de cooperação (convênio), mediante celebração de termo aditivo, para eventualmente transferir a responsabilidade da cláusula 3ª para o Estado. Porém, nesse processo, foi proferido o Parecer ADSET n. 25/2019, por esta Setorial, que, acolhido pelo Despacho N° 1698/2019 – GAB/SEAD, frustrou as expectativas dos Municípios, tanto reafirmando o dever de ressarcimento ao erário estadual pelos Municípios indevidamente beneficiados, como determinando a apuração de responsabilidades*"; iii) após análise do iter procedimental, opinou a) pelo encaminhamento dos autos ao titular da Pasta, "[...] *para a decisão quanto à proposta de encontro de contas apresentada pelo Município. Caso esta seja por rechaçá-la, tal como orientado anteriormente por esta Setorial, sugere-se a notificação ao Município quanto a essa decisão, bem como o encaminhamento de ofício à CCMA da PGE, visando o encerramento formal da fase conciliatória*"; b) pela avaliação, pelo titular da Pasta, da "*possibilidade de imediata celebração de termo aditivo ao convênio, para que o Estado de Goiás, então, passe a assumir a obrigação quanto aos serviços de manutenção (limpeza e vigilância) no local em que instalado o Vapt-Vupt do Município, daí por diante - de modo a viabilizar o funcionamento das unidades, em condições mínimas de higiene, limpeza e segurança*"; c) pelo início das tratativas "[...] *para celebração do termo de cooperação a que se refere o parágrafo único do artigo 2º da Lei n. 20.233/2018 (acima transcrito), com posterior envio do presente feito à Gerência de Dívida Ativa da PGE, no prazo legal de 90 (noventa) dias 'contados da data de vencimento do débito'*".

6. Eis o relato dos fatos. Passo à orientação.

7. O **Termo de Cooperação nº 009, de 8 de dezembro de 2014** (8218408), foi firmado entre o Estado de Goiás, por intermédio da então Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento (SEGPLAN)¹, e o Município de Itapuranga, tendo por "*objeto o estabelecimento de mútua cooperação entre os partícipes com vistas ao desenvolvimento de ações destinadas à operacionalização dos serviços prestados pelo Município de Itapuranga de acordo com a sua finalidade que é prestar atendimento de alto padrão de qualidade na dependência da Unidade Fixa Vapt Vupt*" (Cláusula Primeira). Em conformidade com o disposto na alínea "a" do inciso II de sua Cláusula Terceira - Das responsabilidades dos partícipes, para a consecução do referido objeto, seria de responsabilidade da municipalidade "*fornecer serviço de segurança, copa e limpeza*". Ademais, nos termos da Cláusula Décima Quarta - Da extinção, "*Este termo de cooperação, observado o prazo de 30 (trinta) dias de antecedência para comunicação prévia, por escrito, poderá ser extinto por rescisão, decorrente de inadimplência de quaisquer de suas cláusulas e condições, por resilição bilateral (distrato) e por resilição unilateral (desistência ou renúncia)*"

8. Contudo, consoante as informações constantes dos autos, o Município de Itapuranga, durante todo o período de vigência do termo de cooperação, não forneceu o serviço de segurança para a unidade de atendimento Vapt-Vupt em funcionamento em seu território, tendo o Estado de Goiás, durante certo intervalo de tempo (julho a dezembro de 2015, setembro a dezembro de 2016 e janeiro a outubro de 2017), arcado com os custos de tal serviço, a fim de assegurar a devida prestação dos serviços públicos disponibilizados por meio do Vapt-Vupt, em conformidade com o padrão de qualidade estabelecido pela Lei estadual nº 17.475, de 21 de novembro de 2011.

9. De modo semelhante, verifica-se dos documentos dos processos administrativos nº 201400005000512, nº 201400005008369, nº 201500005001016, nº 201500005004098, nº 201700005012771 e nº 201800005003458, disponíveis no sistema SEI², que também os Municípios de Iporá, Piracanjuba, Planaltina e Pires do Rio deixaram de fornecer os serviços de limpeza e/ou segurança nas unidades de atendimento Vapt-Vupt localizadas em suas circunscrições, não cumprindo, assim, com cláusulas de idêntico teor previstas em termos de cooperação celebrados com o Estado de Goiás, por meio

da então SEGPLAN, nos anos de 2014 e 2015, quais sejam: **Termos de Cooperação nº 004/2014, de 29/7/2014** (8005896, 201400005008369), **nº 006/2014, de 18/9/2014** (7985716, 201400005000512), **nº 004/2015, de 13/8/2015** (8268321, 201500005004098) e **nº 012/2015, de 5/10/2015** (8004562, 201500005001016).

10. Para o deslinde da questão, necessário, inicialmente, analisar a natureza jurídica do Termo de Cooperação nº 009/2014, bem como dos demais termos de cooperação firmados com os outros quatro Municípios.

11. Conforme acima salientado, é possível depreender, do teor dos mencionados termos de cooperação, em especial de suas Cláusulas Primeira e Terceira, bem como dos respectivos planos de trabalho, que o seu objeto foi o estabelecimento de uma parceria entre os entes federados, com vistas ao desenvolvimento de ações destinadas à implantação e operacionalização de serviços prestados pelos Municípios nas dependências da unidade de atendimento Vapt-Vupt, havendo a distribuição entre os partícipes das responsabilidades decorrentes da instalação e do funcionamento das unidades de atendimento. Esclarece-se, por oportuno, que os serviços públicos prestados nas unidades de atendimento Vapt-Vupt relacionam-se tanto com o exercício de competências materiais municipais (tais como aqueles relacionados a taxas e impostos municipais como o IPTU/ITU e ISSQN e à vigilância sanitária municipal), quanto estaduais (Secretaria de Estado de Segurança Pública; Secretaria de Estado da Economia; Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social; DETRAN/GO; programa Banco do Povo de Goiás etc.) e, até mesmo, federais (INCRA, por exemplo).

12. Nesse sentido, conforme salientado na Justificativa da atual Gerência de Implantação e Manutenção da Superintendência de Gestão de Atendimento ao Cidadão da SEAD, para a celebração das parcerias mais recentemente firmadas para a mesma finalidade (como exemplo, 000011989440, 202000005003934):

O Vapt Vupt é uma ação do Governo do Estado de Goiás. A credibilidade do Vapt Vupt deve-se à implantação de um novo conceito de serviço público fortemente apoiado na rapidez, eficiência e conforto com que são executados os serviços disponibilizados ao cidadão.

A renovação do Termo de Cooperação com o Município de [...] visa contribuir para a modernização da máquina administrativa e oferecer acesso a população aos serviços a serem prestados pelo Município juntamente com a Superintendência de forma simples e integrada, com espaço seguro e confortável, proporcionando serviços e rotinas administrativas de interesse público, minimizando custos e apresentando soluções modernas de otimização de tempo e recursos, bem como reduzindo assim os trâmites burocráticos. Reunidos em um único local, órgãos da administração direta, fundacional/autárquica, empresas públicas e sociedades de economia mista, prestadoras de serviços de utilidade pública prestarão serviços com qualidade à população.

13. Patente, pois, a natureza convenial das referidas parcerias, vez que voltadas, precipuamente, ao alcance de objetivo comum dos partícipes, em regime de cooperação, qual seja a prestação de serviços públicos à população de forma célere, integrada, com otimização de utilização dos recursos públicos e com alto padrão de qualidade, em conformidade com os ditames da Lei estadual nº 17.475/2011.

14. Acerca da diferenciação entre os convênios e os contratos administrativos, leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro³,

Na obra *Temas polêmicos sobre licitação e contratos* (2000: 310-314) já tive oportunidade de discorrer sobre a distinção, mostrando que o principal elemento que se costuma apontar para distinguir o contrato e o convênio é o concernente aos interesses que, no contrato, são opostos e contraditórios, enquanto no convênio são recíprocos. É o ensinamento de Hely Lopes Meirelles (1996: 358), quando define os convênios

administrativos como "acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes".

Eros Roberto Grau, citando a lição de Henry Jacquot (*Le statut juridique des plans français*, Paris, 1973, p. 226), diz que, no contrato, "as partes têm interesses opostos e desejam coisas diferentes: o vendedor quer desapossar-se de um bem com a condição de receber em troca o mais elevado preço possível; o comparador deseja adquirir o mesmo bem, pagando o menor preço possível. No ato coletivo, por outro lado, as partes desejam a mesma coisa: realizar conjuntamente uma ou várias operações comuns; seus interesses, ainda se diferentes, caminham na mesma direção" (Enciclopédia Saraiva de Direito, v. 20, p. 379).

Além do aspecto dos interesses comuns, existem outros critérios que costumam ser apontados para distinguir o contrato do convênio:

a. os entes conveniados têm objetivos institucionais comuns e se reúnem, por meio do convênio, para alcançá-los; por exemplo, uma universidade pública - cujo objetivo é o ensino, a pesquisa e a prestação de serviços à comunidade - celebra convênio com outra entidade, para realizar um estudo, um projeto de interesse de ambas, ou para prestar serviços de competência comum a terceiros; é o que ocorre com os convênios celebrados entre os Estados e entidades particulares tendo por objeto a prestação de serviços de saúde; é também o que se verifica com os convênios firmados entre Estados, Municípios e União em matéria tributária para coordenação dos programas de investimentos e serviços públicos, e mútua assistência para fiscalização dos tributos respectivos e permuta de informações;

b. os partícipes do convênio têm competências institucionais comuns, o resultado alcançado insere-se dentro das atribuições de cada qual;

c. no convênio, os partícipes objetivam a obtenção de um resultado comum, ou seja, um estudo, um ato jurídico, um projeto, uma obra, um serviço técnico, uma invenção etc., que são usufruídos por todos os partícipes;

d. no convênio, verifica-se a mútua colaboração, que pode assumir várias formas, como o repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis, de *know-how* e outros; por isso mesmo, no convênio não se cogita de preço ou remuneração;

e. nos contratos, "as vontades são antagônicas, se compõem, mas não se adicionam, delas resultando uma terceira espécie (vontade contratual, resultante e não soma) - ao passo que nos convênios, como nos consórcios, as vontades se somam, atuam paralelamente, para alcançar interesses e objetivos comuns (cf. Edmir Netto de Araújo, 1992: 145);

f. no contrato, existem partes e no convênio existem partícipes; é o que diz Hely Lopes Meirelles (1996: 358): "no contrato as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Por outras palavras: no contrato há sempre duas partes (podendo ter mais de dois signatários, uma que pretendo o objeto do ajuste (a obra, o serviço etc.), outra que pretende a contraprestação correspondente (o preço, ou qualquer outra vantagem), diversamente do que ocorre no convênio, em que não há partes, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões";

g. em decorrência disso, há mais uma outra distinção feita por Edmir Netto de Araújo (1992: 146): "a ausência de vinculação contratual, a inadmissibilidade de cláusula de permanência obrigatória (os convenientes podem denunciá-lo antes do término do prazo de vigência, promovendo o respectivo encontro de contas) e de sanções pela inadimplência (exceto eventuais responsabilidades funcionais que, entretanto, são medidas que ocorrem fora da avença).

15. Acresça-se que, na linha do que dispõe o art. 63, § 1º, do Decreto estadual nº 7.046/10, quando o ajuste que vise à realização de projeto, atividade, serviço, evento ou aquisição de bens e materiais em regime de cooperação tiver como partícipe, de um lado, órgão, autarquia ou fundação do Poder Executivo, e, de outro lado, órgão ou entidade de esfera de governo diferente, a nomenclatura adequada do instrumento adequado será convênio. Por outro giro, quando o ajuste envolver apenas órgãos, autarquias ou fundações da mesma esfera de governo o instrumento adequado será o termo de cooperação (art. 63, § 2º).

16. As características distintivas elencadas no item 12 acima acarretam que a lógica a reger as relações convencionais não pode ser aquela típica das relações jurídicas oriundas da celebração de contratos administrativos.

17. Quanto ao tema, de sumo relevo apontar que, no âmbito da relações jurídicas de natureza convencional - como aquelas travadas entre o Estado de Goiás e os Municípios de Itapuranga, Iporá, Piracanjuba, Pires do Rio e Planaltina - inexistente entre os partícipes um sinalagma perfeito como a dos

contratos bilaterais, em que há um liame recíproco entre as prestações de cada uma das partes, uma sendo justificativa ou fundamento da outra, ou, como aponta Carlos Alberto da Mota Pinto⁵, em que “cada uma das prestações ou atribuições patrimoniais é o correspectivo (a contrapartida) da outra, pelo que, se cada parte obtém da outra uma vantagem, está a pagá-la com um sacrifício que é visto pelos sujeitos do negócio como correspondente”.

18. De todo mais, imperioso destacar que os convênios ora analisados não envolveram o repasse de recursos públicos, nos termos de sua Cláusula Quarta - Dos recursos financeiros, in verbis:

Os recursos financeiros para a execução do objeto, caso necessário, ocorrerão à conta de cada partícipe, isto é, não haverá transferência de recursos entre os mesmos.

[...]

19. Em assim sendo, é deveras difícil mensurar, em termos quantitativos, qual o benefício que cada partícipe obtém com a celebração de convênio, nos moldes ora examinados.

20. No caso concreto, é preciso, ainda, observar que os serviços públicos prestados nas unidades de atendimento Vapt-Vupt são, majoritariamente, estaduais, o que se percebe, até mesmo, pelas atividades elencadas como exercidas pelos servidores disponibilizados pelo Município de Itapuranga, conforme planilha 000013059038.

21. Nesse sentido, esclarece-se que o @tende+ corresponde a modelo de atendimento no formato de multisserviços, que tem por principal característica a formação de uma equipe de atendimento capaz de receber a demandas de serviços de diversos órgãos e entidades da Administração Pública estadual em um mesmo espaço físico⁴.

22. Logo, caso não houvesse a celebração dos convênios sob análise, a fim de que houvesse a devida prestação às populações dos Municípios de Iporá, Itapuranga, Piracanjuba, Planaltina e Pires do Rio dos serviços públicos estaduais disponibilizados na unidade de atendimento Vapt-Vupt, o Estado de Goiás, de todo modo, teria de arcar com os valores decorrentes da prestação dos serviços de limpeza e vigilância dos locais em que os serviços fossem disponibilizados.

23. De mais a mais, observa-se que, a princípio, também não houve o desperdício de verbas públicas na contratação da prestação dos serviços públicos de limpeza e vigilância, os quais, conforme já salientado, são essenciais para garantir a devida prestação dos serviços públicos disponibilizados nas unidades de atendimento Vapt-Vupt à população goiana, ou seja, o próprio fim último da celebração dos convênios sob análise.

24. Diante de tais peculiaridades, a maior parte delas diretamente relacionada ao próprio objeto dos convênios firmados com os Municípios de Itapuranga, Iporá, Piracanjuba, Pires do Rio e Planaltina, não se vislumbra um enriquecimento ilícito ou sem causa das municipalidades, vez que este, de modo geral, caracteriza-se pelo aumento patrimonial que ocorre ou pela perda que deixa de ocorrer sem causa jurídica legítima.

25. De outro lado, não se pode olvidar que houve o decurso de grande lapso temporal entre a assinatura dos convênios com os Municípios e as notificações destes acerca do não cumprimento da cláusula convenial, bem como a suspensão da prestação dos serviços de vigilância e/ou limpeza nas unidades Vapt-Vupt localizadas em Iporá, Itapuranga, Piracanjuba e Pires do Rio e Planaltina.

26. No caso dos presentes autos, a única comunicação ao Município de Itapuranga constante dos autos, bem como neles mencionada acerca da questão, é o **Ofício nº 3344/2019 - SEAD**, datado de 3/7/2019 e recebido pela municipalidade em 17/7/2019 (8162231), notificando o ente federado para, no prazo de 10 (dez) dias, se manifestar sobre a proposta de ressarcimento e de prosseguimento ou de rescisão do Termo de Cooperação nº 009/2014⁶. Vê-se, entretanto, dos autos do processo nº 201700005012771, a existência do anterior **Ofício nº 007/2017**, de 12/4/2017, notificando a municipalidade a se manifestar, no prazo de 10 (dez) dias, "*quanto à adequação dos serviços de segurança da Unidade de Atendimento, fazendo valer assim com o que foi acordado entre a Prefeitura e este Governo Estadual*" (0316536). Inexiste, contudo, nos autos de ambos os processos administrativos no sistema SEI, documentação comprobatória do recebimento deste ofício anterior ou mesmo resposta a ele pelo Município de Itapuranga. Logo, considerando-se a data de recebimento pelo Município do **Ofício nº 3344/2019 - SEAD**, observa-se o transcurso de mais de quatro anos e meio da celebração do Termo de Cooperação nº 009/201 e de quase dois anos da suspensão da prestação dos serviços de vigilância pela sociedades empresárias contratadas pelo Estado, por meio do **Contrato nº 030/2016**, diante da solicitação dos gestores do contrato, conforme informado pelo **Despacho nº 163/2019 - GEMLS** (8296389).

27. Além disso, verifica-se que houve a celebração pelo Estado de Goiás do Contrato nº 020/2015 (8155411) e do Contrato nº 030/2016 (8155511), relativos à prestação dos serviços de vigilância para diversas unidades de atendimento Vapt-Vupt, dentre elas a instalada na localidade, antes mesmo que o Município de Itapuranga fosse comprovadamente notificado para se manifestar acerca do não cumprimento da cláusula do convênio firmado entre os entes federados.

28. Em relação às demais municipalidades, situação semelhante pode ser percebida. No caso do Município de Iporá, as notificações relativas ao não fornecimento dos serviços de segurança e limpeza, conforme **Termo de Cooperação nº 006, de 18 de setembro de 2014** (7985716, processo 201400005000512), somente foram realizadas por meio do **Ofício nº 005/2017**, de 12/4/2017 (7984074), recebido pelo Município em 24/4/2017 (7984277), e do **Ofício nº 2080/2019-SEAD**, de 2/5/2019, recebido em 6/5/2019 (7948234). O Município de Piracanjuba foi notificado nos termos do **Ofício nº 003/2017**, de 12/4/2017, sem comprovação de recebimento, mas respondido pela municipalidade (8007161, 201400005008369), e do **Ofício nº 2071/2019-SEAD**, de 2/5/2019, recebido em 3/5/2019 (7172564). Já o Município de Planaltina teria sido notificado nos termos do **Ofício nº 006/2017**, de 12/4/2017, sem comprovação de recebimento (1189871, 201700005012771), e do **Ofício nº 2203/2019-SEAD**, de 10/5/2019, recebido na mesma data (7172719, 201500005001016). Por fim, o Município de Pires do Rio foi notificado por intermédio do **Ofício nº 004/2017**, de 12/4/2017 (7857109, p. 49, 201500005004098), recebido pelo Município em 24/4/2017 (7857109, p. 48), e do **Ofício nº 2070/2019-SEAD**, de 2/5/2019, recebido na mesma data (7172452).

29. Ademais, nota-se que o **Contrato nº 057/2013** (8118614), referente à prestação de serviços de limpeza, fora celebrado pelo Estado de Goiás, por intermédio da então SEGPLAN, com a sociedade empresária Gentleman Serviços Ltda., aos 19/8/2013, ou seja, antes mesmo da celebração dos **Termos de Cooperação nº 004/2014, de 29/7/2014** (8005896, 201400005008369), **nº 006/2014, de 18/9/2014** (7985716, 201400005000512), **nº 004/2015, de 13/8/2015** (8268321, 201500005004098) e **nº 012/2015, de 5/10/2015** (8004562, 201500005001016), firmados, respectivamente, com os Municípios de Piracanjuba, Iporá, Pires do Rio e Planaltina. Contudo, a Cláusula Terceira - Locais para a execução dos serviços, parágrafo segundo, e a Cláusula Quarta - Do preço e da forma de pagamento, parágrafo primeiro, do **Contrato nº 057/2013** já previa, além das unidades de atendimento Vapt-Vupt expressamente elencadas, dentre elas a do Município de Planaltina, "16 unidades de Vapt-Vupts a serem definidos os locais de acordo com o memorando nº 57/2012 de 15 de fevereiro de 2012". A partir de seu 3º Termo Aditivo (8118890), de 7/10/2016, houve alteração dos mencionados parágrafos das cláusulas contratuais, de modo que as unidades de atendimento dos Municípios de Iporá, Pires do Rio e Piracanjuba passaram a ser expressamente previstas.

30. Em relação à prestação dos serviços de vigilância, é preciso apontar que o **Contrato Emergencial nº 097/2014** (8155332), de 27/10/2014, em sua Cláusula Quarta - Do recebimento do objeto

e do local de execução, parágrafo terceiro, apenas previa postos de vigilância armada diurnos e noturnos a serem instalados nas unidades Vapt-Vupt de Iporá, Pires do Rio e Planaltina, não havendo no sistema SEI informação de termo aditivo que tenha incluído postos das unidades Vapt-Vupt de Itapuranga e Piracanjuba durante o prazo de vigência do ajuste. Do mesmo modo, o **Contrato Emergencial nº 20/2015** (8155411), de 23/6/2015, em sua Cláusula Quarta - Do recebimento do objeto e do local de execução, parágrafo terceiro, apenas previa postos de vigilância armada diurnos e noturnos a serem instalados nas unidades Vapt-Vupt de Piracanjuba e Itapuranga, também inexistindo informação no sistema SEI acerca de termo aditivo que acrescesse postos a serem instalados nas unidades de Iporá, Pires do Rio e Planaltina. Não obstante, constata-se do processo nº 201400005000512 que foram carregadas notas fiscais emitidas pela contratada relativas ao período de vigência do dito contrato em relação a postos localizados na unidade de atendimento Vapt-Vupt do Município de Iporá (8159398 e 8159704), não restando claro, portanto, se o serviço foi prestado com ou sem a devida cobertura contratual. Por fim, observa-se que o **Contrato nº 030/2016** (8155511), de 25/8/2016, em sua Cláusula Quarta - Da quantidade de postos, forma e local de execução, parágrafo primeiro, previu já, expressamente, os postos a serem instalados nas unidades de atendimento Vapt-Vupt dos cinco Municípios referidos, não sendo a referida cláusula alterada pelo 1º ou o 2º Termos Aditivos (8155597 e 8155698).

31. Ao mesmo tempo, por razões que devem ser devidamente apuradas no âmbito da Secretaria de Estado da Administração, não foram ultimadas até o término da vigência dos convênios medidas para a repactuação das responsabilidades dos entes partícipes na consecução dos objetivos comuns, considerando a capacidade financeiro-orçamentária dos Municípios, por meio da celebração de termo aditivo ao convênio vigente, ou para rescindir o convênio, nos termos de sua Cláusula Décima Quarta. Patente, a revelar alguma falta de organização do serviço público estadual.

32. Quanto ao ponto, válido afirmar que diversos Municípios, após serem notificados, no ano de 2017, já comunicaram à Administração Pública estadual a existência de dificuldades financeiras para arcar (ainda que parcialmente) com o fornecimento dos serviços previstos na Cláusula Terceira, inciso II, alínea "a", dos convênios firmados com o Estado de Goiás, por intermédio da SEGPLAN, tais como Iporá, por meio do **Ofício nº 187/2017-GAB PREF, de 18/5/2017** (7984337, 201400005000512); Piracanjuba, nos termos do **Ofício nº 522/2017, de 6/10/2017** (8007045, 201400005008369); Pires do Rio, conforme **Ofício nº 489/2017 - GP, de 10/5/2017** (0316558, 201700005012771), não havendo, contudo, pronta resposta do Estado de Goiás, que somente voltou a notificar as municipalidades em maio de 2019.

33. De outro giro, em relação à suspensão da prestação dos serviços de vigilância e/ou limpeza nos postos das unidades de atendimento Vapt-Vupt localizadas nos Municípios de Itapuranga, Iporá, Piracanjuba, Pires do Rio e Planaltina, vê-se do Memorando nº 002/2018, de 2 de janeiro de 2018 (1189928, 201700005012771), relativo ao Contrato nº 057/2013 (8118614), e do Memorando nº 005/2018, de 5 de janeiro de 2018, referente ao Contrato nº 030/2016 (8155511), que ela somente ocorreu em 1º/11/2017.

34. Não se pode olvidar, ainda, que os Municípios, elevados à condição de entes federados pela Constituição Federal de 1988, ainda possuem dificuldades em desempenhar, de forma efetiva, o seu papel na federação, tanto pela escassez de recursos, quanto pela falta de organização administrativa, muitas vezes decorrente da própria concentração de poder no governo central realizada pela Carta Magna.

35. Tendo em conta, todavia, o federalismo cooperativo também previsto na Constituição Federal, é de sumo relevo que haja a minimização da fragilidade dos Municípios, por meio da elaboração e da implantação descentralizada de políticas públicas, objetivando o alcance de uma participação coordenada e solidária dos entes federados na consecução de objetivos comuns.

36. Afinal, como afirma Ana Maria Brasileiro⁷, o federalismo de cooperação retrata a situação na qual as relações entre as três esferas de governo não podem mais ocorrer de modo isolado, ou seja, os três níveis de governo precisam agir de maneira conjunta e de forma cooperativa, tanto pelas cooperações horizontais entre as comunidades federadas, quanto pelas cooperações verticais estabelecidas entre o poder federal e os poderes federados.

37. Observa-se, ainda, que, após o término da vigência dos convênios firmados nos anos de 2014 e 2015 pelo Estado de Goiás com os Municípios de Itapuranga, Iporá e Pires do Rio, foram firmadas novas parcerias, com o mesmo objeto, passando o Estado, contudo, a prestar os serviços de vigilância ou de vigilância e/ou limpeza, de acordo com a capacidade de cada Município. Nesse sentido, foram firmados o **Acordo de Cooperação nº 03/2019** (9759952, processo 201900005009634); o **Convênio nº 01/2020** (000011041904, 201900005008085) e o **Convênio nº 011/2020 - SEAD** (000015093261). De resto, ainda se encontra em fase de tratativas a celebração de novo convênio com o Município de Planaltina (202000005006554). Em relação ao Município de Piracanjuba, consoante informações constante do **Despacho nº 368/2020 - GEIM** (000014241585, 201400005000512), não houve a celebração de novo convênio, por questões políticas (201900005015505).

38. No caso do Município de Itapuranga, diante da celebração do **Acordo de Cooperação nº 03/2019** (9759952, processo 201900005009634), restam, inclusive, **prejudicados** os apontamentos constantes do **item 14 do Parecer ADSET nº 159/2020** (000014034586).

39. De relevo, ainda, apontar que todos os processos administrativos mencionados foram submetidos à Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Estadual - CCMA, na tentativa de se obter uma solução extrajudicial do conflito existente entre o Estado de Goiás e os mencionados Municípios. Ocorre que, consoante é possível constatar dos autos dos processos administrativos relativos aos convênios sob análise, as tratativas com alguns Municípios foram infrutíferas, como no caso de Iporá (201400005000512), Piracanjuba (201400005008369) e Planaltina (201500005001016).

40. Por sua vez, os Municípios que formularam propostas de conciliação para um alegado "encontro de contas" com o Estado, tais como Itapuranga, nos presentes autos, e Pires do Rio (201500005004098), apresentando planilhas de valores relativos aos gastos com o pagamento da remuneração, encargos sociais e trabalhistas dos servidores disponibilizados pelo Município, em conformidade com as Cláusulas Terceira, inciso II, alínea "b", Quarta e Quinta dos convênios celebrados. Consoante as referidas cláusulas conveniais, caberia aos Municípios "*disponibilizar servidores, funcionários ou empregados, conforme quantitativo acordado com a Superintendência do Vapt Vupt*", sendo, em relação a estes, de responsabilidade municipal "*o pagamento da remuneração, encargos sociais e trabalhistas aos servidores designados para o desempenho dos serviços disponibilizados pelo Município de [...], dentro da Unidade Fixa de Vapt Vupt, sem que este procedimento implique em (SIC) vínculo de natureza trabalhista ou funcional com o Governo do Estado de Goiás*" e estadual "*[...] exclusivamente, o pagamento da Gratificação de Desempenho, aos servidores municipais colocados à disposição desta Secretaria, atribuída com vistas ao desempenho junto ao Vapt Vupt - Serviço Integrado de Atendimento ao Cidadão, prevista no art. 22 da Lei Estadual nº 17.475/2011, sem que este procedimento implique em (SIC) vínculo de natureza trabalhista ou funcional com o Governo do Estado de Goiás*". Especificamente no caso de Pires do Rio, alegou o Município a existência de termos de cessão de uso gratuito de imóveis públicos municipais para o funcionamento de unidades administrativas de órgãos estaduais, tais como a Coordenação Regional de Educação da SEDUC, a cadeia pública e o Banco do Povo de Goiás. Todavia, não foi carreada aos autos qualquer documentação que comprovasse a existência das referidas cessões de uso gratuitas, bem como a data de sua celebração.

41. Não obstante, verifica-se dos autos do processo nº 201500005004098 que o Secretário de Estado da Administração, nos termos do **Despacho nº 6678/2020 - GAB** (000014591381),

se manifestou favoravelmente à celebração de Termo de Acordo (000010346642) formulado pela CCMA após a realização de audiência de conciliação com o Município de Pires do Rio.

42. Diante de todo o exposto, verifica-se que, muito embora seja inquestionável que os Municípios de Itapuranga, Piracanjuba, Iporá, Pires do Rio e Planaltina não tenham cumprido com a responsabilidade prevista na cláusula convencional, o prosseguimento da cobrança na via administrativa e o ajuizamento de ação de cobrança em face do Municípios, objetivando o ressarcimento dos valores despendidos pelo Estado de Goiás para arcar com serviços de vigilância e/ou limpeza das respectivas unidades de atendimento Vapt-Vupt, apresenta-se temerário, havendo, na hipótese de demanda judicial, alta probabilidade de o Estado de Goiás ser sucumbente na demanda e, conseqüentemente, além de não se ver ressarcido, ser condenado ao pagamentos dos ônus sucumbenciais.

43. Mais descabida ainda, portanto, a pretensão de inscrição do montante pago às prestadoras de serviços de vigilância em dívida ativa estadual, vez que ausentes a liquidez, certeza e exigibilidade demandadas pelo art. 39 da Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (REsp nº 1.350.807/PR, Primeira Seção, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 12/06/2013, p. DJe 28/06/2013, julgado sob o rito de recursos repetitivos do CPC/73).

44. Paralelamente e também pelos fundamentos acima expostos, entende-se desnecessária a continuidade de tratativas conciliatórias ou mesmo de autorização e homologação, nos termos do art. 8º, § 1º, da Lei Complementar estadual nº 144, de 24 de julho de 2018, de Termo de Acordo por meio da CCMA, em especial considerando-se a ausência de demonstração pelos Municípios de Itapuranga e Pires do Rio, em suas propostas, de verdadeira compensação pelos serviços que foram custeados pelo Estado e que seriam de sua responsabilidade.

45. Dessa forma, **deixo de aprovar o Parecer ADSET nº 159/2020 (000014034586)**, fixando, para o caso, a orientação constante do presente Despacho, em especial por meio dos seus **itens 42 a 44**.

46. Orientada a matéria, **encaminhem-se os presentes autos à Secretaria de Estado da Administração, via Procuradoria Setorial**. Antes, porém, deve cópia do presente Despacho ser juntada aos autos dos processos nº 201400005000512, nº 201400005008369, nº 201500005001016, nº 201500005004098, nº 201700005012771 e nº 201800005003458. Além disso, dê-se ciência do teor deste articulado (despacho referencial) ao representante do Centro de Estudos Jurídicos, para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018-GAB, desta Procuradoria-Geral, à Chefia da Procuradoria Judicial, e, para efeito do art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE, aos Procuradores-Chefes das Procuradorias Setoriais dos órgãos da Administração direta e indireta, dos entes autônomos, e equivalentes.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1 A Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento foi sucedida pela Secretaria de Estado da Administração, nos termos da Lei estadual n° 20.417, de 06 de fevereiro de 2019, e da Lei estadual n° 20.491, de 25 de junho de 2019.

2 Observa-se que a maior parte dos mencionados feitos administrativos ainda tramita em meio físico, não tendo, contudo, sido enviados a esta Procuradoria-Geral do Estado.

3 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, pp. 238-239

4 <<https://www.administracao.go.gov.br/files/GuiaRapidoFCPRev09.pdf>>

5 MOTA PINTO, Carlos Alberto da. *Teoria geral do direito civil*. Coimbra: Coimbra Editora, 1976, p. 279.

6 Observa-se, por oportuno, que, embora conste do sistema SEI a informação de que os autos do presente processo sejam físicos e dos autos eletrônicos não conste a digitalização integral do processo, nem o Termo de Encerramento de Trâmite Físico, em conformidade com o disposto na Instrução Normativa n° 008/2017 - SEGPLAN, não foram os autos físicos remetidos a esta Procuradoria-Geral do Estado, mesmo após solicitação telefônica à Pasta.

7 BRASILEIRO, Ana Maria. *O federalismo cooperativo*. IN: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais. N.39. jul.1974. 83-128.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 06/10/2020, às 11:46, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto n° 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 000015516567 e o código CRC F3478A47.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER (62)3252-8523



Referência: Processo n° 201400005008400



SEI 000015516567