# Prefeitura Municipal de Laranjal Paulista

## Ofício nº 126/2020 – Procuradoria do Município

**Laranjal Paulista 15 de junho de 2020.**

Assunto: Atendimento ao requerimento nº 1869
Ofício: 494/2020/SL
Referente: Construção creche Jardim das Palmeiras

Câmara Municipal de Laranjal Paulista
PROTOCOLO GERAL 266/2020
Data: 17/06/2020 - Horário: 14:05
Administrativo

Com os cordiais cumprimentos de praxe, em atenção ao ofício em epígrafe abaixo segue breve histórico da referida obra esclarecimentos:

1 – de acordo com parecer do FDE |(documento anexo), na data de 15/03/2013 foi formalizado convênio visando a construção da referida creche e no Plano de Trabalho foi indicado o imóvel relativo ao terreno localizado na Rua 5 de julho no bairro Jardim das Palmeiras, objeto da matrícula 772.; referido imóvel foi rejeitado em virtude do FDE ter constatado que o terreno tratava-se de denominação Sistema de Recreio – Lazer;

2 – o Município providenciou novo imóvel individualizado nos termos da matricula 13.332, sendo que em 09/06/2014 o FDE deu parecer viável para prosseguimento do convênio;

3 – após vários trâmites o convênio foi efetivamente assinado em 30/01/2018;

4 – o FDE se responsabilizou pela seleção da empresa responsável pela construção sendo que houve necessidade de prorrogação do convênio em 29/11/2019 – para validade até 29/09/2021.

5 – a obra teve início efetivamente em 10/10/2018 e foi suspensa em 19/12/2018 devido a constatação de retirada de um grande volume de terra da área descaracterizando a topografia do terreno;

6 – após este episódio o município abriu processo administrativo nº 88/2018 para fins de apurar fatos e responsabilidades, sendo que ficou constatada a invasão em área de propriedade do Município de Laranjal Paulista pela Cerâmica Peres e Guerra Ltda;

7 – diante desse fato, o processo foi encaminhado para a Procuradoria Municipal a qual em 27/01/2020 ajuizou a competente ação de reintegração de posse cumulada com pedido de indenização conforme processo nº 000078-07.2020.8.26.0315.

Feitos os devidos esclarecimentos, informamos que a construção da creche não pode ser realizada até o momento em virtude da invasão da área pela Cerâmica Peres e Guerra.

Ademais, cumpre informar que a Procuradoria Municipal ajuizou a competente ação visando a retomada da área ou a indenização em valor equivalente.

Sem mais para o momento, renovamos votos de estima e consideração.

**Alcides de Moura Campos Júnior**
**Prefeito Municipal**

**À Sua Excelência**
**Presidente da Câmara Municipal de Laranjal Paulista**
**Sr. Carlos Alberto Rossi**
**Câmara Municipal de Laranjal Paulista**

| | |
|---|---|
| **PROCESSO:** | 1109367/2018 - SISTEMA LEGADO 3532/0000/2013 |
| **INTERESSADO:** | PREFEITURA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA |
| **PARECER:** | **CJ/SE n.º** 219/2020 |
| **EMENTA:** | CONVÊNIO. Programa Ação Educacional/Estado/ Município/Educação Infantil. Decreto Estadual nº 57.367/2011 e alterações posteriores. Decreto Estadual nº 59.215/2013. Proposta de alteração, por termo de aditamento, do imóvel objeto da construção da creche. Inviabilidade. Vedação prevista na Cláusula Sexta do ajuste. Extinção do convênio. |

Senhor Procurador do Estado Chefe da Consultoria Jurídica:

1. Trata-se de proposta para aditamento de convênio celebrado em 30/01/2018 (fls. 628/634), entre a Secretaria de Estado da Educação, a Fundação para o Desenvolvimento da Educação – FDE e o Município de Laranjal Paulista, pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses, prorrogado por mais 20 (vinte) meses por meio do Primeiro Termo de Aditamento (fls. 696/697), objetivando a alteração da avença formalizada no âmbito do Programa "Ação Educacional Estado/Município/Educação Infantil", instituído pelo Decreto Estadual nº 57.367/2011, *para a substituição do imóvel para construção da creche*, em razão da impossibilidade de utilização do terreno em que iniciadas as obras após a retirada de grande volume de terra que descaracterizou a sua topografia.

2. Para tal fim, os autos foram instruídos com os seguintes documentos de interesse:

a) Ofício nº 68/00061/16-061 por meio do qual a Fundação Para o Desenvolvimento da Educação – FDE comunica à CISE a constatação da impossibilidade de prosseguimento das obras de construção da creche no município de Laranjal Paulista no imóvel objeto da

Matrícula nº 13.332 e propõe análise do pedido para substituição do local da construção para "um terreno contíguo" que foi incorporado, gerando a nova Matrícula de nº 15.297 e, consequentemente, da alteração do § 1º da Cláusula Primeira do Convênio (fls. 703);

b) Certidão imobiliária relativa à Matrícula nº 15.297 do Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas da Comarca de Laranjal Paulista (fls. 704/706);

c) Planta relativa ao projeto de construção da creche no imóvel objeto da Matrícula nº 13.332 (fls. 707);

d) Planta relativa à pretensão de construção da creche no imóvel objeto da Matrícula nº 15.297 (fls. 708),

e) Manifestação do Departamento de Gestão e Infraestrutura - DGINF com aprovação da Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços Escolares – CISE, encaminhando a pretensão contida no Ofício da FDE para análise da Consultoria Jurídica (fls. 709).

3. Assim instruídos, a Assessoria Técnica da Chefia de Gabinete, por meio do Despacho SEDUC/CG nº 75/2020, encaminha os autos a este órgão jurídico para parecer (fls. 710).

**É o relatório. Passo a opinar.**

4. Considero importante apontar a seguir outros atos ocorridos no processo, até mesmo para nortear e deixar claro o posicionamento que será adotado na conclusão desta peça opinativa.

5. Observo que a solicitação inicial do município de Laranjal Paulista para celebração de convênio visando à construção da creche data de 15 de março de 2013 (fls. 2 do volume 1) e no Plano de Trabalho foi indicado o imóvel relativo ao terreno localizado na Rua 5 de Julho, no Jardim das Palmeiras (fls. 17), objeto da Matrícula nº 772 (fls. 21/37), que foi rejeitado, conforme se extrai do Ofício nº 506/2013 do Município (fls. 50), em razão da FDE ter constatado que "o terreno em questão possui matrícula com denominação de "Sistema de Recreio (Lazer)" (fls. 45).

6. Após a análise pelo Parecer CJ/SE nº 2614/2013, em que a D. Consultoria Jurídica opinou pela viabilidade de aceitação do imóvel, com recomendação para que o Município providenciasse matrícula individualizado do imóvel onde a creche seria construída (fls. 79/87), foi determinada a juntada aos autos do loteamento junto à Prefeitura Municipal (fls. 88). Com a juntada da documentação pertinente, a D. Consultoria Jurídica novamente analisou a pretensão e, por meio do Parecer CJ/SE nº 4304/2013, concluiu pela impossibilidade de anuir com o uso do imóvel para a construção da creche porque não demonstrado pelo Município de que não se cuida de área verde ou que não haveria desvirtuamento de eventual destinação institucional (fls. 189/195).

7. Houve novo pedido do Município, com esclarecimentos e juntada de documentos, sobrevindo nova análise por meio do Parecer CJ/SE nº 676/2014, que concluiu que a nova documentação indicou o local da construção da creche e a existência de áreas preservadas para as destinações de lazer e verde, reiterando a necessidade de criação de matrícula individualizada para a parte do imóvel em que seria efetivamente construída a creche (fls. 369/381).

8. Foi criada a matrícula individualizada de nº 13.332 (fls. 384).

9. Em 9 de junho de 2014, a FDE manifestou que, com base nos dados fornecidos pela Prefeitura, a "obra nova" era "tecnicamente viável", nos termos do artigo 5º do Decreto nº 58.117, de 11/06/2012 (fls. 385).

10. O processo foi novamente analisado pela Consultoria Jurídica por meio do Parecer CJ/SE nº 2362/2014, que concluiu que as exigências previstas no Decreto Estadual nº 57.367/2011 não haviam sido integralmente cumpridas (fls. 412/416). Foi apresentado novo Plano de Trabalho e respectiva documentação, sobrevindo a Manifestação CJ/SE nº 740/2014, que apontou terem sido satisfeitas as exigências do parecer anterior (fls. 456/457), sobrevindo aprovação do Plano de Trabalho pelo então Secretário de Estado da Educação (fls. 557). À vista do Parecer Referencial CJ/SE nº 21/2017 (fls. 596/601), que a Administração declarou ter sido atendido (fls. 609), o procedimento foi submetido ao Conselho Estadual de Educação, que se manifestou

favorável à celebração do Convênio (fls. 611/615 e 616/623), cujo Parecer CEE nº 594/2017 foi homologado pelo Secretário de Estado da Educação (fls. 624).

11. Assim, o Convênio foi efetivamente assinado em 30/01/2018 (fls. 628/634).

12. Houve a liberação de recurso para pagamento da 1ª parcela do Convênio, mas, conforme informado pela CISE, no "final do exercício de 2018 a FDE realizou a devolução de recursos no valor de RS 331.918,45, uma vez que não haveria liquidação do mesmo durante aquele exercício, conforme informado às fls. 663/665." (fls. 666 e 671).

13. A CISE também informou que: "a 1ª parcela – referente a 15% da obra – é paga quando do início desta. Deste modo, se a obra não alcançar durante o ano corrente a execução referente a este primeiro repasse é esperado que haja sobra de recursos." (fls. 671).

14. Verifico que o prazo de vigência do Convênio foi inicialmente de 24 (vinte e quatro) meses, como previsto na Cláusula Oitava (fls. 633). Assim, o prazo somente venceria em 29 de janeiro de 2020. Porém, em 6 de agosto de 2019, a FDE já solicitou prorrogação por mais 20 (vinte) meses, atestando que a prorrogação era necessária porque a obra teve início em 10/10/2018 e estava paralisada em 2,50% (fls. 676).

15. Assim, em 29/11/2019 – antes, portanto, do seu término - o Convênio acabou sendo prorrogado por mais 20 (vinte) meses, com início em 30/1/2020 e término em 29/9/2021 (fls. 696).

16. Assim é que o Convênio, cuja solicitação teve início em 15 de março de 2013, somente foi formalizado em 30 de janeiro de 2018 e prorrogado após realização de apenas 2,50% das obras.

17. Após este pequeno início das obras, agora a FDE noticia pedido do Município para "substituição do imóvel" para construção da creche.

18. Ocorre que o imóvel integra o próprio objeto do Convênio. Com efeito, como se pode ver, o imóvel é indicado na Cláusula Primeira do Convênio, que cuida justamente do objeto (fls. 628), a saber:

> "CLÁUSULA PRIMEIRA
> Do **Objeto**
> "Constitui objeto deste convênio a ação integrada da SECRETARIA e da FDE com o MUNICÍPIO, em regime de colaboração, para fortalecer o atendimento de crianças na educação infantil, mediante a transferência de recursos financeiros estaduais destinados à execução de projeto para construção, ampliação, conclusão, reforma e/ou adequação de prédios, bem como à aquisição de equipamentos e materiais permanentes, conforme Plano de Trabalho anexo, fls. 542/545, devidamente aprovado pelo Titular da SECRETARIA, que integra o presente instrumento independentemente de transcrição.
> **§ 1º - A construção do prédio será em terreno localizado no MUNICÍPIO, na Rua 5 de Julho, s/nº, Jardim das Palmeiras no município de Laranjal Paulista, matriculado sob o n.º 13.332, Livro 2, de 06/06/2014, no Cartório de Registro de Imóveis de Laranjal Paulista -SP.**" (destacamos).

19. E o próprio Convênio, em sua Cláusula Sexta veda a alteração do objeto (fls. 633). Para maior clareza, segue a transcrição da previsão:

> "CLÁUSULA SEXTA
> Das Alterações
> Este convênio e o respectivo Plano de Trabalho poderá (ão) ser alterado (s) visando ao aperfeiçoamento e melhor utilização dos recursos financeiros, mediante autorização expressa do Secretário da Educação e celebração de termo de aditamento, ouvida previamente a Consultoria Jurídica que serve à Pasta, **vedada a alteração do objeto**." (grifo nosso).

20. Portanto, entendo que o Plano de Trabalho não pode ser alterado naquilo que implica alteração do próprio objeto do Convênio (aqui incluído o imóvel) e, mais ainda, eventual alteração do Plano somente seria possível se resultasse em aperfeiçoamento e melhor utilização dos recursos financeiros. Porém, não há qualquer informação de que a alteração do imóvel levará à melhor utilização dos recursos financeiros.

21. Vale também destacar que a própria Cláusula Primeira somente permite a alteração parcial do "projeto" e "com vista à utilização mais adequada dos recursos financeiros repassados" (fls. 628). Neste caso não houve repasse algum ainda ao Município e, repito, a alteração do imóvel não está ligada à utilização mais adequada de

recursos financeiros e sim à total impossibilidade de construção da creche no imóvel apresentado inicialmente pelo Município e que integrou o objeto do Convênio.

22. Tal é a importância do imóvel ao integrar o objeto do Convênio é que, a partir dele, são definidas as obras que serão realizadas e, consequentemente, os recursos que seriam destinados à construção da creche.

23. É possível encontrar a seguinte definição de objeto de um convênio: *"É o produto do convênio ou contrato de repasse ou termo de cooperação, observados o programa de trabalho e as suas finalidades"*[1]

24. Ainda, a ideia de "produto" também está ligada à funcionalidade. Ou seja, o objeto de um convênio, ao ser concluído, deve possuir funcionalidade plena. A necessidade de manutenção da funcionalidade do objeto do convênio é requisito que deve sempre ser observado no momento da celebração do convênio.

25. Assim, o objeto deste convênio é o produto desejado ao final, a creche construída no terreno indicado e aprovado inicialmente, com todas as características apresentadas e aprovadas pelas Autoridades competentes. Assim, a funcionalidade plena de uma creche pressupõe justamente que a perfeita edificação no imóvel pré-definido e aprovado.

26. Partindo dessa conceituação ampla, concluo que o produto (creche) só existirá com a edificação em um imóvel específico, sendo dele indissociável. Por isso, é compreensível que o novo modelo de Termo de Convênio (válido e adotado para este caso) traga o imóvel como parte integrante do objeto. A creche (produto) não é só a construção, mas a edificação em um certo e determinado imóvel, tanto que será objeto de averbação em sua matrícula.

27. Entendo que o legislador quis, ao mudar o modelo de Termo de Convênio, que o imóvel integrasse o objeto, pois nele (aquele imóvel pré-definido e

[1] in http://plataformamaisbrasil.gov.br/ajuda/glossario/objeto

aprovado e que é identificado em detalhes na Cláusula Primeira), é que deverá funcionar a creche. O imóvel integrou o objeto porque foi dada autorização para que a construção se desse especificamente nele.

28. Inclusive, em todos os convênios cujo objeto seja edificação, reforma ou restauro de imóvel, deve ser apresentada a comprovação de propriedade do imóvel.

29. É pertinente notar que, na Nota Técnica da Procuradoria Geral do Estado sobre Convênios, consta importante esclarecimento sobre celebração de termos aditivos em convênios e não há indicação de que abranjam substituição de imóvel, a saber:

> "**IV – CELEBRAÇÃO DE TERMOS ADITIVOS EM CONVÊNIOS**
> **12. Finalidade dos aditamentos.** Os convênios podem ser alterados mediante a prévia celebração pelos partícipes de correspondente "*Termo Aditivo*", ou "*Termo de Aditamento*", sem o qual as alterações serão ineficazes. Normalmente, os aditamentos são celebrados para diferir o prazo de vigência do ajuste, prorrogando-o(**IV.1**),ou para promover adequações na sua execução, alterando o Plano de Trabalho(**IV**.2)." (grifamos).

30. Enfim, concluo que o imóvel é mais do que parte integrante do Plano de Trabalho, fazendo parte indissociável do objeto do convênio e, portanto, sujeito à impossibilidade de alteração, como decorrência da observância das Cláusulas Primeira e Sexta do vigente convênio.

31. Um detalhe que chama a atenção é que o terreno inicial, agora considerado inutilizável, apresentava área total de cobertura do projeto de 2.731,28m² (fls. 707 – anotações na parte das "áreas/movimentos de terra/fechamentos"). Já o novo terreno apresenta a área de cobertura inferior, de 2.230,00m² (fls. 708). E mesmo com a redução da área não houve qualquer indicação de redução ou utilização mais adequada de recursos financeiros.

32. Para que não haja dúvida ou insegurança por parte da Administração quanto ao posicionamento aqui apontado, registro que, em caso diverso, foi

admitida em Convênio a substituição do imóvel ofertado pelo Município de Buritama, com formalização de termo aditivo, mas o Parecer CJ/SE nº 4299/2013[2] fez expressa referência à existência de previsão na Cláusula Quinta do Convênio firmado permitindo sua modificação ou alteração, mediante Termos Aditivos, tendo em vista "a conveniência e interesse dos partícipes" (item 11 do referido Parecer).

32.1. Neste caso, porém, diversamente, não há uma Cláusula com previsão tão ampla para alteração do Convênio. Ao contrário, o modelo original de Convênio trazido no Decreto nº 57.367/2011 foi alterado pelo Decreto Estadual nº 58.117/2012, que trouxe aquele que foi firmado neste caso, em que a alteração foi tratada na Cláusula Sexta de forma mais restrita, com vedação em relação ao objeto.

32.2. Houve significativa mudança da antiga previsão constante da Cláusula Quinta do Termo de Convênio[3], cujo modelo constava da original redação do Decreto nº 57.367/2011, para a vigente redação. Antes, bastava a existência de "conveniência e interesse dos partícipes" para qualquer alteração. Agora, nos termos da vigente Cláusula Sexta transcrita no item 19 desta peça, com base na redação dada ao Termo de Convênio pelo Decreto nº 58.117, de 11 de junho de 2012, é vedada a alteração do objeto e, mesmo em relação ao Plano de Trabalho, só é admissível alteração visando ao aperfeiçoamento e melhor utilização dos recursos financeiros.

32.3. Assim, a alteração do imóvel não equivale a mera alteração do "Plano de Trabalho", mas sim de parte do próprio objeto, o que encontra vedação no ajuste firmado.

33. Ademais, com a devida vênia, ainda que não caiba a este órgão jurídico qualquer análise acerca de aspectos técnicos acerca da viabilidade do imóvel, não se pode deixar de observar que, desde o início da pretensão em 2013, todas as

---

[2] Parecerista Dra. Luciana R. L. Saldanha Gasparini

[3] CLÁUSULA QUINTA
Das Alterações
O presente convênio poderá ser modificado ou alterado, mediante Termos Aditivos, tendo em vista a conveniência e interesse dos partícipes.

dificuldades para a efetiva formalização do Convênio referiram-se justamente à aceitação do imóvel em que se daria a construção da creche.

34. Depois de finalmente formalizado o Convênio, a FDE afirmou que a obra teve início em 10/10/2018 (fls. 676) e foi suspensa em 19/12/2018, "devido a constatação de **retirada de um grande volume de terra da área (bota fora), descaracterizando de tal forma a topografia do terreno** impossibilitando sua utilização." (grifei - fls. 703).

35. Considerando que ainda não houve o efetivo pagamento da 1ª parcela do Convênio ao Município e que o imóvel foi considerado inutilizável e, por fim, não sendo possível a alteração do objeto para abranger a substituição do imóvel, entendo que é o caso de extinção do ajuste, ressalvando que outro convênio poderá ser solicitado pelo Município, de forma que permita a análise mais detida tanto da documentação dominial do imóvel quanto de suas condições de utilização.

36. Veja-se que foi informado que o imóvel que se pretende substituir para construção da creche é "contíguo" ao que foi considerado inutilizável para tal fim.

37. Assim, mesmo diante da declaração da FDE de que aprovou tecnicamente o novo terreno, a própria aceitação do imóvel está a exigir estudo mais detalhado, a fim de que eventual retirada inicial de volume de terra no novo imóvel não leve à descaracterização de sua topografia. No mínimo, é necessário que o Município comprove que, no novo terreno, toda a obra de retirada de terra, sondagem e terraplanagem já foi feita. E mesmo que fosse o caso de questionar tal aspecto técnico, seria preciso analisar se novo terreno também fazia parte do sistema de recreio do loteamento Jardim das Palmeiras e se foi reservada área verde suficiente no empreendimento, tal como indicado no Parecer CJ/SE nº 2362/2014 (fls. 412/416). Em outras palavras, convém analisar detidamente a própria origem da matrícula do novo imóvel, para averiguar se, também em relação a ele, estão respeitadas as regras quanto à área verde, o que não resta claro só com a juntada da certidão imobiliária de fls. 704/706.

38. Como o início das obras refere-se a percentual ínfimo (2,50%) e afetaram a própria topografia do terreno, é possível concluir que essa parte das obras era de total responsabilidade do Município, tal como previsto na Cláusula Segunda, item III, "c", que assim dispõe:

> "CLÁUSULA SEGUNDA
> Das obrigações dos Partícipes
> ...
> III – DO MUNCÍPIO:
> ...
> c) executar, sempre que pertineates ao objeto do convênio, os serviços de topografia, sondagem e de eventual terraplenagem, com recursos próprios." (grifamos – fls. 630).

39. A retirada de terras inequivocamente está ligada aos serviços de "topografia, sondagem e eventual terraplanagem".

40. Ademais, repito, não houve repasse de verbas ao Município e não há o que ser indenizado ou devolvido neste caso, exceto o valor pela própria FDE que reconheceu a impossibilidade de utilização do recurso destinado em relação à 1ª parcela.

41. Um convênio que levou tanto tempo para ser formalizado, desde o pedido inicial até sua efetiva assinatura e cujas obras, a cargo do Município, não passaram da retirada de terras, não está a demonstrar sequer a conveniência de sua "continuidade". Ressalto que houve pedido pela FDE para prorrogação do Convênio em 06/08/2019 (fls. 676), antes mesmo de seu vencimento (que só ocorreu em 20/12/2019) e bem depois do pequeno início das obras (que ocorreu em 10/10/2018), que se limitaram à retirada de terra do imóvel. Assim, diante da situação encontrada nos autos, é recomendável mesmo a extinção do Convênio pela vedação de alteração do objeto e, sendo o caso, fica a recomendação para que outro convênio seja formalizado após a apresentação de toda a documentação necessária à segura análise do imóvel oferecido de tal forma que não reste dúvida quanto à sua viabilidade jurídica e técnica.

42. Diante do que foi analisado e exposto, opino pelo reconhecimento da inviabilidade de substituição do terreno porque vedada pela Cláusula Sexta a alteração do objeto, no qual se insere a indicação do imóvel em que se daria a construção da creche.

É o parecer que, respeitosamente, submeto à consideração superior.

São Paulo, 6 de março de 2020.

CLÁUDIA MARA ARANTES DA SILVA
Procurador do Estado

# PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
## CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

**PROCESSO:** 1109367/2018 - SISTEMA LEGADO 3532/0000/2013

**INTERESSADO:** PREFEITURA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

**ASSUNTO:** CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO PARA CONSTRUÇÃO DE CRECHE, CONFORME DECRETO 57.367/2011 E ALTERADO PELO DECRETO 58.117/2012

**PARECER:** CJ/SE n.º 219/2020

Por seus próprios e jurídicos fundamentos, aprovo o Parecer CJ-SE n. 219/2020.

Encaminhe-se este expediente à COFI.

São Paulo, 9 de março de 2020.

**MARCELO DE AQUINO**
PROCURADOR DO ESTADO CHEFE
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO
OAB-SP 88.032

RECEBIDO
SECRETARIA DE ESTADO
DA EDUCAÇÃO
09 MAR 2020
NACOFI
RECEBIDO