



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS - SEAMA

DEMONSTRAÇÃO DE CONVERGÊNCIA DE INTERESSES

I. INTRODUÇÃO

A Lei Federal nº 13.019/2014 não instituiu um contrato administrativo travestido de nomenclatura diversa, mas um regime jurídico próprio, estruturalmente distinto, fundado na convergência — e não na contraposição — de interesses entre os partícipes. O art. 2º, inciso II, da Lei nº 13.019/2014 conceitua parceria como o conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco.

Essa é a distinção fundamental entre parceria e contrato administrativo: no contrato, as partes perseguem interesses contrapostos e reciprocamente onerosos — a Administração busca a entrega de uma obra, bem ou serviço, e o particular busca o recebimento do preço, em relação sinalagmática típica. Na parceria, ao contrário, ambos os partícipes convergem para o mesmo resultado finalístico — no caso, a promoção da saúde e do bem-estar animal e da saúde pública —, não havendo contraprestação em favor da Administração, tampouco intuito lucrativo por parte da entidade parceira. Os recursos repassados não remuneram um serviço prestado à SEAMA, mas custeiam a própria execução da política pública, cujo beneficiário final é a coletividade.

II. DO CASO CONCRETO

A convergência de interesses entre a SEAMA e a Organização da Sociedade Civil a ser selecionada manifesta-se de forma inequívoca sob os seguintes aspectos:

a) Aderência da finalidade institucional da entidade parceira ao objeto da política pública. A seleção será restrita a entidades cujo objeto estatutário contemple a proteção e o bem-estar animal, a saúde pública veterinária ou finalidade compatível, nos termos exigidos pelo art. 33 da Lei nº 13.019/2014 para a habilitação no chamamento público. Não se trata, portanto, de contratar uma prestadora de serviços qualquer disposta a executar o objeto mediante remuneração, mas de selecionar entidade cuja própria razão de existir converge, por definição estatutária, com a finalidade da política pública estadual, circunstância que evidencia identidade de propósitos, e não relação de troca.

b) Ausência de subordinação e de vínculo de natureza empregatícia ou de prestação de serviços. A execução do objeto pela OSC selecionada dar-se-á com autonomia técnico-operacional dentro dos parâmetros fixados no Plano de Trabalho, sem ingerência da SEAMA na gestão de pessoal, na contratação de fornecedores ou na organização interna da entidade, nos termos do art. 42, incisos XIX e XX, da Lei nº 13.019/2014, que atribui exclusivamente à Organização da Sociedade Civil a responsabilidade pelo gerenciamento administrativo e financeiro dos recursos e pelo pagamento de encargos trabalhistas,



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS - SEAMA

previdenciários, fiscais e comerciais, sem qualquer responsabilidade solidária ou subsidiária da Administração Pública — nota distintiva que afasta, de plano, a caracterização de relação de emprego disfarçada ou de terceirização de mão de obra.

c) Seleção mediante chamamento público, isonômico e aberto à participação de toda entidade tecnicamente apta. A Organização da Sociedade Civil não é previamente escolhida ou direcionada pela Administração, mas selecionada por meio de procedimento competitivo, nos termos do art. 24 e seguintes da Lei nº 13.019/2014, o que afasta a hipótese de simulação com vistas a favorecer entidade determinada — vício que, se presente, sim caracterizaria fraude ao dever de licitar.

d) Ausência de caráter continuado, permanente ou de exclusividade típico de relação contratual de prestação de serviços. A parceria terá prazo determinado, com hipóteses expressas de prorrogação e de rescisão, nos termos do art. 42, incisos VI e XVI, da Lei nº 13.019/2014, não gerando estabilidade, expectativa de renovação automática ou vínculo de exclusividade com a Administração, tal como ocorreria em um contrato de prestação de serviços continuados.

e) Reciprocidade de benefícios institucionais, e não remuneração por serviço prestado. A OSC selecionada não recebe os valores repassados como contrapartida por um serviço vendido à Administração, mas como meio de viabilizar a execução de atividade que também realiza sua própria finalidade estatutária, fortalecendo institucionalmente a entidade parceira no cumprimento de sua missão social — circunstância que caracteriza benefício recíproco, e não unilateral.

III. DA NATUREZA DE PARCERIA

Reforçam a natureza genuína de parceria, e não de contrato administrativo dissimulado: (i) a manifestação prévia da Administração sobre a natureza do objeto e a efetiva presença de interesse recíproco em regime de mútua cooperação, exigida pelo art. 35, inciso VI, da Lei nº 13.019/2014; (ii) a vedação legal ao pagamento, com recursos da parceria, de servidor ou empregado público, nos termos do art. 45, inciso II; (iii) a exigência de prestação de contas por resultados, e não por mera comprovação de despesa, nos termos dos arts. 63 a 67; e (iv) a vinculação estrita da execução ao Plano de Trabalho previamente aprovado, com metas, indicadores e cronograma físico-financeiro objetivamente definidos, tal como já disciplinado no Anexo VIII e na Minuta do Termo de Colaboração (Anexo IX) desta parceria.

O Enunciado CPGE nº 41, de 14 de fevereiro de 2023, que disciplina os requisitos para formalização de termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação no âmbito da Administração Pública Estadual, reafirma que tais parcerias caracterizam-se pelo regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco (item I) — formulação que reproduz o núcleo conceitual do art. 2º, inciso II, da Lei nº 13.019/2014, e que serve de parâmetro direto para a análise do caso concreto.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS - SEAMA

Reforça-se, ainda, que a presente parceria observa as demais exigências do mesmo Enunciado: a adoção de minuta padronizada pela Procuradoria-Geral do Estado, com as adaptações estritamente necessárias ao objeto (item II); a submissão do instrumento convocatório à análise prévia da Procuradoria-Geral do Estado, por se tratar de chamamento público (item VIII); e a observância das vedações relativas à mera intermediação de mão de obra ou à substituição de servidores públicos (item VI). Registra-se, por cautela, que o objeto relaciona-se a serviços assistenciais de natureza continuada, circunstância que, nos termos do item IX do referido Enunciado, reforça — e não dispensa — a necessidade de análise pela Procuradoria-Geral do Estado, o que é integralmente compatível com o presente processo de manifestação.

A cautela exigida pela presente demonstração não é meramente teórica. A prática administrativa registra casos concretos em que instrumentos formalmente denominados convênio ou parceria foram reclassificados, em sede de controle, como verdadeiros contratos administrativos dissimulados, em razão da presença de elementos estranhos ao regime de mútua cooperação — notadamente a pactuação de remuneração pela prestação de um serviço específico à Administração, com cláusulas de reajuste de valor típicas de relação sinalagmática, e não de mero custeio de atividade de interesse recíproco.

A presente parceria distingue-se estruturalmente dessa hipótese, na medida em que:

- os recursos repassados não remuneram um serviço prestado à SEAMA, mas custeiam a execução de política pública cujo beneficiário é a coletividade;
- inexistência de cláusula de reajuste de valor vinculada à variação de custo do "serviço prestado", estando o valor de repasse fixado com base em teto orçamentário e em pesquisa de preços, nos termos já demonstrados na justificativa de valores;
- A entidade parceira será selecionada dentre aquelas cuja finalidade estatutária já converge, por definição, com o objeto da política pública, e não escolhida em razão de capacidade de prestação de serviço em sentido comercial.

IV. DA EXISTÊNCIA DE OSCs TECNICAMENTE APTAS A EXECUTAR O OBJETO

A especificidade técnica do objeto não constitui óbice à viabilidade do chamamento público, tampouco indício de restrição indevida da competição ou de direcionamento a entidade determinada.

A experiência nacional demonstra a consolidação de um segmento de Organizações da Sociedade Civil especializado na operação de hospitais veterinários públicos por meio de Termo de Colaboração. A Associação Nacional de Clínicos Veterinários de Pequenos Animais — Seção São Paulo (ANCLIVEPA-SP) atua nesse segmento desde 2012 e é atualmente responsável pela gestão de hospitais públicos veterinários em diversos municípios brasileiros — entre eles São Paulo/SP, Osasco/SP, Ferraz de Vasconcelos/SP, Taubaté/SP, São Bernardo do Campo/SP, Sorocaba/SP, Fortaleza/CE e o Distrito Federal —, todos mediante



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS - SEAMA

instrumentos de parceria formalizados com o respectivo Poder Público local após regular procedimento de seleção.

Da mesma forma, o Complexo Público Veterinário de Belo Horizonte (CPVBH), inaugurado em 2021, é administrado mediante Termo de Colaboração celebrado entre o Município de Belo Horizonte e a Associação Nacional dos Clínicos Veterinários de Pequenos Animais – Seção Minas Gerais (ANCLIVEPA-MG), pessoa jurídica distinta da seção paulista, com apoio complementar de instituição de ensino superior local.

A existência de mais de uma entidade, com personalidade jurídica própria e atuação regionalizada, operando o mesmo tipo de objeto em diferentes unidades da federação, evidencia que a especialização técnica exigida não restringe a competição a fornecedor único, mas caracteriza um segmento consolidado e replicável do terceiro setor, apto a viabilizar a ampla participação de Organizações da Sociedade Civil tecnicamente qualificadas no chamamento público a ser realizado pela SEAMA.

V. CONCLUSÃO

Diante do exposto, resta demonstrado, em atendimento aos dois pontos exigidos pela Recomendação nº 5 da Procuradoria-Geral do Estado, que: **(i)** a relação jurídica a ser estabelecida entre a SEAMA e a Organização da Sociedade Civil selecionada configura autêntica parceria em regime de mútua cooperação, caracterizada pela convergência de interesses recíprocos na consecução de finalidade de interesse público comum — a execução de serviços de assistência médico-veterinária —, e não relação contratual onerosa e sinalagmática disfarçada sob a nomenclatura de Termo de Colaboração; e **(ii)** existem, no cenário nacional, Organizações da Sociedade Civil tecnicamente aptas à execução do objeto, com histórico consolidado e replicado em diferentes unidades da federação, circunstância que assegura a viabilidade e a competitividade do chamamento público a ser realizado.

A identidade de propósitos entre a Administração e a entidade parceira, a ausência de subordinação e de contraprestação em sentido estrito, a seleção isonômica por chamamento público, as salvaguardas de controle e transparência previstas na Lei nº 13.019/2014, a conformidade com o entendimento já fixado pela Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo e a existência comprovada de segmento especializado de Organizações da Sociedade Civil aptas à execução do objeto afastam, de forma segura e fundamentada, qualquer indício de dissimulação da natureza jurídica da relação a ser estabelecida, bem como qualquer risco de inviabilidade ou de restrição indevida da competitividade do certame.

Thaís Nascimento Santos
Subsecretária de Estado (assinado via E-docs)

Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º, por:

THAÍS NASCIMENTO SANTOS
SUBSECRETARIO ESTADO
SUBPAF - SEAMA - GOVES
assinado em 03/07/2026 16:06:08 -03:00



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 03/07/2026 16:06:08 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
por THAÍS NASCIMENTO SANTOS (SUBSECRETARIO ESTADO - SUBPAF - SEAMA - GOVES)
Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2026-MMF6HL>