

NOTA TÉCNICA Nº 07/2026/CMPE

Análise dos Termos de Fomento em Vigor com Instituições Filantrópicas de Educação Infantil e Fundamentação para Revisão Instrumental com Base no "Termo de Fomento da SME com a Educação Infantil — Versão 2"

Elaborado por: Ângelo Valentim Lena — Coordenador da CMPE | ORCID: 0000-0002-7868-2703

Destinatário: Comissão Permanente das Instituições Filantrópicas — SME-Cuiabá

Data: Cuiabá-MT, junho de 2026

Assunto: Irregularidades e insuficiências nos Termos de Fomento vigentes celebrados com instituições filantrópicas de Educação Infantil; necessidade de revisão instrumental com base na nova redação proposta.

Registro do documento: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20571939>

1. INTRODUÇÃO

A Coordenadoria de Microplanejamento Educacional — CMPE, no exercício de suas atribuições de análise técnica e institucional das parcerias educacionais da Rede Municipal de Educação de Cuiabá (RME-Cuiabá), apresenta a presente Nota Técnica com o objetivo de formalizar os resultados da análise sistemática dos Termos de Fomento atualmente em vigor entre a Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer (SME.CULT.ESP.) e as vinte instituições filantrópicas parceiras na oferta de vagas de Educação Infantil.

A análise foi conduzida a partir da confrontação dos instrumentos vigentes com o marco legal estabelecido pela Lei nº 13.019/2014 (com redação dada pela Lei nº 13.204/2015), pelo Decreto nº 8.726/2016, pela Instrução Normativa Conjunta SMP/CGM/PMC/Nº 01 e pela legislação educacional específica, em especial a Lei nº 9.394/1996 (LDB) e a Constituição Federal de 1988. O documento "Termo de Fomento da SME com a Educação Infantil — Versão 2", elaborado pela CMPE, constitui a proposta de nova redação que corrige as insuficiências ora identificadas.

Esta Nota Técnica destina-se à Comissão Permanente das Instituições Filantrópicas, órgão responsável pelo acompanhamento das parcerias, para subsidiar as providências administrativas cabíveis.

A presente versão incorpora a análise das Portarias nº 393/2026 e nº 508/2026, publicadas após a elaboração do texto original, e atualiza as recomendações em função dos avanços normativos nelas contidos.

2. PARCERIA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA TERRITORIAL: O PAPEL DA CMPE NO NOVO CONTEXTO

A presente Nota Técnica não se limita a um exercício de conformidade jurídica. Ela nasce de uma convicção técnica e institucional mais ampla: as parcerias com instituições filantrópicas de Educação Infantil constituem, no contexto da Rede Municipal de Educação de Cuiabá, um instrumento legítimo e necessário de política pública territorial — desde que celebradas com instrumentos juridicamente robustos, pedagogicamente orientados e territorialmente fundamentados.

A Coordenadoria de Microplanejamento Educacional (CMPE) não se posiciona como órgão de controle das parcerias, mas como agente de planejamento que as articula ao diagnóstico territorial da demanda. É essa articulação — entre o mapa da demanda não atendida e a capacidade instalada das OSC parceiras — que confere às parcerias sua justificativa técnica perante os órgãos de controle e sua legitimidade perante as famílias.

O estudo *Estratégias de Expansão da Rede Municipal de Educação de Cuiabá* (LENA, 2026, DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20534831>), produzido pela CMPE e integrante da Série Microplanejamento Educacional, demonstra que a RME-Cuiabá enfrenta um desafio estrutural de expansão que não pode ser resolvido exclusivamente pelo modelo tradicional de construção de unidades via PAR/FNDE. O diagnóstico territorial da CMPE identificou um "halo de atenção" — cinturão periférico que circunda a Cidade, caracterizado por crescimento urbano acelerado, irregularidade fundiária histórica e demanda latente por vagas de Educação Infantil sistematicamente não manifesta nos processos formais de matrícula, fenômeno documentado no estudo *O Silêncio da Demanda de Creche em Cuiabá (2020–2025)* (LENA, 2025, DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.17626098>).

Nesse território, as instituições filantrópicas com enraizamento comunitário preexistente representam, com frequência, a única infraestrutura educacional disponível no curto prazo. A parceria com essas instituições, quando bem estruturada, não substitui a obrigação do Estado de expandir a rede própria — ela a precede, operando nos interstícios territoriais onde o poder público ainda não chegou com capacidade instalada suficiente. É nesse sentido que a CMPE defende a qualificação dos instrumentos de parceria: não para restringir as parcerias, mas para que elas cumpram sua função constitucional com transparência, equidade e eficiência — e para que a SME.CULT.ESP. possa justificá-las tecnicamente perante qualquer órgão de controle com base em diagnóstico territorial documentado.

A CMPE, no exercício de suas atribuições de microplanejamento, detém o mapeamento das 23 áreas estratégicas do halo de atenção onde a demanda por vagas de creche supera a oferta disponível e onde a irregularidade fundiária inviabiliza o acesso imediato ao financiamento federal via PAR/FNDE. Em parte dessas áreas, instituições filantrópicas já operam ou têm condições de operar — e a formalização dessas parcerias com base em instrumento revisado é o caminho mais célere para converter demanda reprimida em atendimento efetivo.

É nesse enquadramento que esta Nota Técnica deve ser lida: não como um dossiê de irregularidades, mas como um instrumento de fortalecimento institucional das parcerias — que só servirão bem à Cidade se forem celebradas com transparência, vinculadas ao SIGEEC, orientadas por Plano de Trabalho aprovado e territorialmente fundamentadas no diagnóstico da

CMPE. A qualidade do instrumento contratual e a qualidade da política educacional são, nesse contexto, uma única e mesma coisa.

3. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

A análise que fundamenta esta Nota Técnica ampara-se nos seguintes instrumentos normativos:

- A. Constituição Federal de 1988 — art. 208, inciso IV (dever do Estado de ofertar Educação Infantil) e art. 213 (destinação de recursos públicos a instituições filantrópicas);
- B. Lei nº 9.394/1996 (LDB) — arts. 11 (V), 20 (IV), 31-C e 77 (condições para recebimento de recursos públicos por entidades privadas);
- C. Lei nº 13.019/2014 — Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), com redação dada pela Lei nº 13.204/2015, em especial os arts. 22 (Plano de Trabalho), 42 (obrigações da administração pública), 46 (despesas admitidas), 49 e 59 (monitoramento e avaliação);
- D. Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016 — Regulamenta a Lei nº 13.019/2014, disciplinando a Comissão de Monitoramento e Avaliação (arts. 49 e 50) e a prestação de contas (arts. 54 a 70);
- E. Lei nº 12.101/2009 e Lei Complementar nº 187/2021 — Regimes de certificação das entidades beneficentes de assistência social (CEBAS);
- F. Portaria nº 393/2026/GS/SME.CULT.ESP., publicada na Gazeta Municipal de Cuiabá em 1º de abril de 2026 (efeitos a partir de 30/03/2026) — Institui o SIGEEC como sistema oficial de registro de matrículas e base de apuração do repasse financeiro; note-se que o Art. 4º da Portaria expressamente preserva o objeto dos Termos de Fomento vigentes, o que delimita seu alcance normativo a aspectos de execução financeira, não de reformulação contratual;
- G. Portaria nº 508/2026/GS/SME.CULT.ESP. (29/05/2026) — Retifica o Art. 2º da Portaria nº 393/2026, inserindo o limitador ao quantitativo pactuado no Termo (Art. 5º); e reconstitui a composição da Comissão Permanente das Instituições Filantrópicas (Art. 1º). Este ato representa avanço normativo convergente com as Recomendações I e II desta NT, sem, contudo, dispensar a celebração de Termos Aditivos;
- H. LENA, Ângelo Valentim. Pré-escola Incompleta: Um Estudo sobre a Ociosidade de Vagas na Pré-escola Pública na Rede Municipal de Educação de Cuiabá-MT em 2025. Zenodo, 2025. DOI: 10.5281/zenodo.17699713.

4. ANÁLISE DOS TERMOS VIGENTES — PONTOS QUE DEMANDAM CORREÇÃO

O conjunto de atos normativos que compõe o marco regulatório das parcerias com instituições filantrópicas foi ampliado após a elaboração da versão original desta Nota Técnica. O quadro a seguir consolida os três atos relevantes, indicando seu conteúdo e sua relação com o diagnóstico da CMPE:

Ato normativo	Data / publicação	Conteúdo central	Status na NT (versão original)
Portaria 393/2026/GS/SME.CUL T.ESP	27/03/2026 — Gazeta Municipal, 1º/04/2026	Institui o SIGEEC como base de apuração do repasse financeiro; define critério de ajuste mensal.	Citada como fundamento do ponto 6 do quadro analítico.
Portaria 508/2026/GS/SME.CUL T.ESP — Art. 5º	29/05/2026	Retifica o Art. 2º da Portaria 393/2026, limitando o repasse ao quantitativo pactuado no Termo de Fomento.	Não citada — publicada após a elaboração da versão original.
Portaria 508/2026/GS/SME.CUL T.ESP — Art. 1º	29/05/2026	Reconstitui a composição da Comissão Permanente das Instituições Filantrópicas, com nova designação de membros e regras procedimentais.	Não citada — executa parcialmente a Recomendação I desta NT.

A leitura integrada desses atos revela uma arquitetura normativa em construção incremental: a Portaria 393 resolveu o problema do critério de pagamento; a Portaria 508 adicionou o limitador contratual e reconstituiu a Comissão. Contudo, ambas operam no plano da gestão da execução, não no plano do instrumento contratual. Os Termos vigentes continuam regidos por uma estrutura com doze insuficiências identificadas nesta Nota Técnica, detalhadas na seção seguinte.

5. ANÁLISE DOS TERMOS VIGENTES — PONTOS QUE DEMANDAM CORREÇÃO

A análise sistemática dos Termos de Fomento celebrados no ano letivo de 2025 identificou **doze** pontos que configuram insuficiências jurídicas, riscos institucionais ou inadequações técnicas em relação ao marco legal vigente. Os pontos marcados com [ver Seção 6] recebem análise adicional em função dos novos atos normativos:

Nº	Localização no Termo vigente	Problema identificado	Correção na Versão 2
1	Cláusula Primeira (caput) e Considerandos	Citação do Decreto nº 7.361/2019, norma inexistente. O Decreto correto (nº 8.726/2016) aparece apenas nas cláusulas seguintes, criando contradição interna.	Substituição integral por Decreto nº 8.726/2016 em todos os pontos do instrumento.

Nº	Localização no Termo vigente	Problema identificado	Correção na Versão 2
2	Cláusula Primeira — Objeto	O objeto descreve apenas o meio de aplicação dos recursos, sem definir a finalidade educacional — atendimento de crianças nas fases da Educação Infantil.	Reformulação centrada no atendimento educacional das crianças matriculadas nas vagas disponibilizadas à SME.CULT.ESP.
3	Cláusula Primeira — Plano de Trabalho ausente	Ausência de exigência de Plano de Trabalho previamente aprovado como condição de celebração, contrariando o art. 22 da Lei nº 13.019/2014.	Inserção de Subcláusula Única condicionando a celebração à aprovação prévia do Plano de Trabalho (Anexo I).
4	Subcláusula Primeira — Inciso II	Obrigação aberta de 'apoio necessário e indispensável em toda a extensão', formulação subjetiva com risco de responsabilização subsidiária indevida da SME.	Substituição por 'apoio técnico e administrativo nos limites das obrigações expressamente assumidas'.
5	Subcláusula Primeira — Inciso VIII	Determinação de instituir CMA sem vínculo à Comissão Permanente existente, nem referência aos arts. 49 e 50 do Decreto nº 8.726/2016.	Reconstituição formal da Comissão Permanente como CMA, por Portaria SME, precedendo a atualização do instrumento. [ver Seção 6]
6	Subcláusula Segunda — Vagas sem controle de sistema	Vagas formalizadas por ofício sem vinculação ao SIGEEC. Quantitativo para fins de pagamento sem sistema verificável.	Adoção do SIGEEC como base de cálculo do repasse, com respaldo na Portaria nº 393/2026 (versão retificada pela Portaria 508/2026). [ver Seção 6]
7	Subcláusula Segunda — Nomenclatura de grupos etários	Uso de faixas etárias por idade cronológica genérica, sem adotar a nomenclatura G0–G5, dificultando controle territorial e integração com o SIGEEC.	Adoção da nomenclatura G0 (Berçário) a G5 (Pré-escola II), alinhada à Política Nacional de Educação Infantil e ao SIGEEC.
8	Subcláusula Segunda — Ausência de vedação de cobrança	Vedação genérica à cobrança das famílias, sem gradação, sem distinção do permitido e sem sanção específica vinculada.	Inserção dos §§ 7º, 8º e 9º na Cláusula Terceira, com vedação expressa e graduada e sanção diretamente vinculada.
9	Subcláusula Segunda — G4 e G5 sem restrição de turno	Financiamento de vagas de Pré-escola (G4–G5) em período parcial, sem justificativa técnica, sendo que a oferta parcial da rede própria é suficiente.	Restrição do financiamento de G4–G5 ao período integral (mínimo 7h/dia), com base em LENA (2025), DOI: 10.5281/zenodo.17699713.
10	Subcláusula Segunda — Custeio da equipe gestora sem limite	Sem teto percentual para custeio de diretora, coordenadora e secretária com recursos da parceria. Risco de desvio de finalidade e subsídio cruzado.	Fixação de teto de 15% do repasse mensal para despesas com equipe gestora, com proporcionalidade obrigatória no Plano de Trabalho.
11	Cláusula Terceira — Ausência de controle de acesso às vagas	Sem mecanismo formal de encaminhamento de alunos pela SME; entidades podem realizar captação autônoma e triagem prévia, violando isonomia.	Inserção de Cláusula Terceira completa (Do Acesso às Vagas), com uso obrigatório do Portal Matrícula WEB e vedação de captação direta.
12	Instrução Normativa Conjunta SMP/CGM/PMC/Nº 01	Citada em múltiplos pontos sem identificação do ano de publicação nem referência à Gazeta Municipal, tornando a norma não rastreável.	Acréscimo do ano de publicação e da referência à Gazeta Municipal em todas as ocorrências.

6. ANÁLISE DOS NOVOS ATOS NORMATIVOS E SEUS LIMITES

A elaboração da versão original desta Nota Técnica precedeu a publicação de dois atos normativos que, em conjunto, alteram parcialmente o panorama regulatório das parcerias com instituições filantrópicas: a Portaria nº 393/2026/GS/SME.CULT.ESP., de 27 de março de 2026, e a Portaria nº 508/2026/GS/SME.CULT.ESP., de 29 de maio de 2026. A análise desses atos é necessária não para relativizar o diagnóstico desta NT, mas para situá-lo com precisão diante das medidas já adotadas — identificando o que avançou, o que permanece em aberto e o que gerou risco novo que requer atenção imediata.

A leitura integrada dos dois atos revela uma trajetória normativa coerente com as preocupações identificadas pela CMPE: a gestão reconheceu a necessidade de maior controle sobre o quantitativo de alunos fomentados e sobre a composição do órgão de acompanhamento das parcerias, e agiu normativamente em ambas as frentes. Esse movimento merece registro como avanço institucional. Contudo, ele opera exclusivamente no plano da gestão da execução — critério de repasse e composição de comissão — sem alcançar o plano do instrumento contratual, que é onde as insuficiências estruturais identificadas nos doze pontos do Capítulo 4 efetivamente residem.

A distinção entre esses dois planos é o eixo analítico desta seção. Um ato que define como calcular o repasse mensal e um ato que reconstitui a comissão de acompanhamento são instrumentos de execução de uma parceria já constituída. Os Termos de Fomento vigentes — o instrumento que constitui essa parceria — continuam regidos pela redação original, com todas as suas lacunas. É sobre essa distinção, e sobre seus efeitos práticos, que as subseções a seguir se debruçam.

6.1 Portaria nº 393/2026: avanço necessário, alcance limitado

A Portaria nº 393/2026 representou um avanço normativo indispensável ao estabelecer o SIGEEC como base verificável de apuração do repasse, substituindo o critério até então vigente — o registro por ofício sem sistema verificável. Contudo, seu Art. 4º declara expressamente que a Portaria não altera o objeto dos Termos de Fomento vigentes, o que significa que ela resolveu o problema do critério de pagamento sem tocar no instrumento que define as condições da parceria.

Em consequência, o limitador ao quantitativo do Termo, introduzido pelo Art. 5º da Portaria nº 508/2026, tem eficácia plena apenas se os Termos forem atualizados com a nomenclatura G0–G5 e com a vinculação formal ao SIGEEC nas cláusulas contratuais. Enquanto os instrumentos vigentes utilizam faixas etárias genéricas por idade cronológica, o "quantitativo de alunos definidos no Termo" permanece operacionalmente impreciso para fins de controle sistêmico.

6.2 Portaria nº 508/2026: execução parcial das recomendações desta NT

A Portaria nº 508/2026 executa parcialmente duas recomendações desta Nota Técnica:

Recomendação I (parcialmente cumprida): a Portaria reconstitui a composição da Comissão Permanente das Instituições Filantrópicas, amplia seu quadro com membros da DTF, CIE/DGR, DGP e Assessoria Jurídica, e institui regras procedimentais (rodízio de secretários, calendário de reuniões). Contudo, a Portaria não explicita o vínculo normativo com os arts. 49 e 50 do Decreto nº 8.726/2016, nem formaliza a Comissão Permanente como Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) no sentido do MROSC. Essa lacuna precisa ser suprida por considerando adicional ou ato complementar.

Recomendação II (parcialmente antecipada): o limitador ao quantitativo contratual inserido no Art. 2º retificado antecipa o espírito do Termo Aditivo recomendado por esta NT. Todavia, a retificação opera apenas sobre o critério de repasse, não sobre as demais insuficiências do instrumento (ausência de Plano de Trabalho, nomenclatura inadequada, ausência de vedação graduada de cobrança, ausência de teto para equipe gestora, ausência de controle de acesso via Portal Matrícula WEB).

6.3 Risco do intervalo março–maio de 2026

A Portaria 393/2026 passou a produzir efeitos a partir de 30/03/2026, e a retificação do Art. 2º pela Portaria 508/2026 é datada de 29/05/2026. No intervalo entre essas duas datas, os repasses foram calculados com base no quantitativo lançado no SIGEEC sem o limitador ao quantitativo contratual. Se qualquer instituição registrou no SIGEEC um número superior ao pactuado no Termo durante esse período, houve repasse além do contratual, sem respaldo no instrumento vigente — dado que o Art. 4º da Portaria 393 não alterou os Termos. Recomenda-se verificação retroativa específica para esse intervalo.

6.4 O Plano de Trabalho como instrumento central de controle da destinação dos recursos

6.4.1 Obrigatoriedade legal e consequências de sua ausência

O Plano de Trabalho não é acessório do Termo de Fomento — é sua condição de existência jurídica. O art. 22 da Lei nº 13.019/2014 estabelece que a celebração de qualquer parceria entre a administração pública e organizações da sociedade civil está condicionada à aprovação prévia do Plano de Trabalho, que deve integrar o instrumento como parte indissociável. O art. 35, inciso I, da mesma Lei determina que a ausência ou insuficiência do Plano de Trabalho configura impedimento à celebração. O Decreto nº 8.726/2016, em seu art. 20, detalha os elementos obrigatórios que o Plano deve conter.

Nos Termos de Fomento atualmente vigentes entre a SME.CULT.ESP. e as instituições filantrópicas parceiras, o Plano de Trabalho está ausente como documento formalmente aprovado e integrado ao instrumento. Isso significa que os repasses mensais realizados desde a celebração carecem do principal elemento de controle da destinação dos recursos previsto pelo MROSC. Do ponto de vista do controle externo — em especial do TCE-MT —, a ausência do Plano de Trabalho aprovado é irregularidade autônoma, independente das demais insuficiências identificadas nesta Nota Técnica.

6.4.2 O que o Plano de Trabalho deve obrigatoriamente conter

Nos termos do art. 22 da Lei nº 13.019/2014 e do art. 20 do Decreto nº 8.726/2016, o Plano de Trabalho deve contemplar, no mínimo:

a) descrição da realidade objeto da parceria, com referência ao diagnóstico territorial que justificou a escolha da instituição e o quantitativo de vagas pactuado;

b) descrição de metas a serem atingidas e indicadores de avaliação do cumprimento das metas, com definição da metodologia de aferição;

c) previsão de receitas e despesas, com detalhamento da origem dos recursos e da destinação de cada rubrica;

d) forma de execução das atividades previstas no objeto da parceria, com indicação da equipe responsável;

e) declaração de capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil para execução do objeto.

No contexto específico dos Termos de Fomento da SME.CULT.ESP. com instituições de Educação Infantil, o Plano de Trabalho deve ainda especificar: o quantitativo de crianças por grupo etário (G0 a G5), o turno de atendimento, a carga horária diária, a relação adulto-criança por turma, e o cronograma de registro no SIGEEC.

6.4.3 Destinação dos recursos: a finalidade-fim é a criança

O art. 46 da Lei nº 13.019/2014 estabelece as despesas elegíveis com recursos da parceria. O princípio que orienta a lista é inequívoco: os recursos públicos repassados via Termo de Fomento devem ter aplicação direta no objeto pactuado — no caso dos Termos de Educação Infantil, no atendimento educacional das crianças matriculadas nas vagas disponibilizadas à SME.CULT.ESP.

São despesas elegíveis, entre outras: remuneração de equipe contratada para execução do objeto (professores, auxiliares, cozinheiros, serviços de limpeza), aquisição de materiais de consumo diretamente vinculados ao atendimento das crianças, e pequenas obras de adequação do espaço físico quando previstas no Plano de Trabalho. O Plano de Trabalho é o instrumento que torna essa destinação verificável — sem ele, não há parâmetro para avaliar se o recurso chegou até a criança.

6.4.4 Remuneração de dirigentes: limites legais e distinção em relação à equipe gestora da unidade

Este é um dos pontos de maior risco de desvio de finalidade nos Termos vigentes, e merece tratamento explícito.

A Lei nº 13.019/2014, em seu art. 46, inciso I, admite o pagamento de remuneração da equipe contratada para a execução das atividades previstas no Plano de Trabalho, incluindo encargos sociais. Contudo, o § 1º do mesmo artigo veda expressamente o pagamento de remuneração de dirigentes da organização da sociedade civil com recursos da parceria, salvo nas hipóteses em que o dirigente comprove dedicação exclusiva às atividades da organização — o que, no caso de instituições de pequeno porte, raramente é formalizado com o rigor exigido.

É necessário distinguir com precisão dois perfis profissionais frequentemente confundidos nos instrumentos vigentes:

Os **dirigentes da instituição** são os membros da diretoria estatutária da organização da sociedade civil — presidente, vice-presidente, tesoureiro e similares. Sua remuneração com recursos da parceria é vedada como regra geral, sendo admitida apenas nas condições restritas do art. 46, § 1º, da Lei nº 13.019/2014, com comprovação de dedicação exclusiva. O Plano de Trabalho deve declarar expressamente se há ou não remuneração de dirigentes com recursos do Termo, e em caso afirmativo, apresentar a documentação exigida.

A **equipe gestora da unidade educacional** — diretora escolar, coordenadora pedagógica e secretária escolar — exerce função operacional diretamente vinculada à execução do objeto da parceria. Sua remuneração com recursos do Termo é, em princípio, elegível, desde que: (i) esteja prevista e detalhada no Plano de Trabalho aprovado; (ii) observe proporcionalidade em relação ao número de vagas fomentadas em comparação ao total de alunos da unidade; e (iii) não ultrapasse o teto estabelecido nesta Nota Técnica de 15% do repasse mensal para o conjunto das despesas com equipe gestora.

A confusão entre esses dois perfis — dirigente estatutário e gestor operacional da unidade — é fonte recorrente de irregularidades em parcerias com organizações da sociedade civil. O Plano de Trabalho bem estruturado é o instrumento que previne essa confusão ao exigir identificação nominal dos profissionais, descrição de funções e vinculação de cada cargo ao objeto da parceria.

6.4.5 Modelo de Plano de Trabalho e orientações de acesso

Para orientar as instituições filantrópicas parceiras na elaboração de Planos de Trabalho em conformidade com o MROSC, a SME.CULT.ESP. deve disponibilizar modelo padronizado, acompanhado de orientações de preenchimento. O referencial federal mais atualizado sobre o tema é o **Manual MROSC — Do Planejamento à Prestação de Contas (2025)**, aprovado pela Portaria Interministerial SG/MGI/AGU nº 197, de 11 de agosto de 2025, assinada conjuntamente pela Secretaria-Geral da Presidência da República, pela Advocacia-Geral da União e pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. O Manual consolida diretrizes e boas práticas para todas as fases das parcerias regidas pela Lei nº 13.019/2014 — do planejamento à prestação de contas — e inclui modelo padronizado de Plano de Trabalho. Está disponível para consulta e download, juntamente com o Anexo I (Modelo de Proposta e Plano de Trabalho), na área de normativos da plataforma Transferegov, acessível em:

<https://www.gov.br/transferegov/pt-br/osc/normativos/manual-mrosc>

A CMPE recomenda que a SME.CULT.ESP., em articulação com a Assessoria Jurídica e a Coord. Prestação de Contas, elabore modelo próprio de Plano de Trabalho adaptado às especificidades das parcerias de Educação Infantil da RME-Cuiabá — com campos específicos para a nomenclatura G0–G5, a relação adulto-criança por turma, o registro no SIGEEC e a proporcionalidade das despesas com equipe gestora —, tendo o Manual MROSC 2025 como referência normativa de base. O modelo institucional da SME deve ser disponibilizado em formato editável no portal institucional da Secretaria e comunicado formalmente às vinte instituições parceiras como condição para a celebração dos Termos Aditivos.

7. DA NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DOS INSTRUMENTOS EM VIGOR

Os Termos de Fomento atualmente vigentes foram celebrados com base em modelo anterior à revisão ora proposta, reproduzindo estruturalmente os mesmos pontos deficitários identificados nesta análise. A permanência dessas insuficiências nos instrumentos em execução implica riscos concretos de questionamento por parte dos órgãos de controle interno e externo. O TCE-MT já se manifestou formalmente sobre a Educação Infantil de Cuiabá por meio da Nota Recomendatória COPEC nº 002/2025 e do Ofício Circular nº 12/2026/GABPRES; em novembro de 2025, seu Plenário homologou nota recomendatória dirigida a todos os 142 municípios do estado sobre governança e parcerias na Educação Infantil; e editou a Resolução Normativa nº 20/2025, que disciplina especificamente a fiscalização das parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos no âmbito municipal. A conjunção desses atos configura ambiente de escrutínio externo ativo, no qual instrumentos com os vícios ora identificados representam passivo institucional de materialização previsível.

Os novos atos normativos (Portarias 393 e 508) demonstram que a gestão reconhece os problemas e vem produzindo correções incrementais. Contudo, essas correções são externas ao instrumento contratual, que é onde a insegurança jurídica efetivamente reside. A reformulação dos Termos — por meio de Termos Aditivos em bloco ou de nova celebração com base na Versão 2 — permanece como medida incontornável.

A CMPE recomenda a adoção das seguintes medidas, em ordem de prioridade:

Nº	Tipo de medida	Descrição
I	Ato normativo precedente (já executado parcialmente)	Edição da Portaria SME reconstituindo formalmente a Comissão Permanente com atribuições de CMA (arts. 49 e 50 do Decreto nº 8.726/2016), com designação nominal e publicação na Gazeta Municipal. A Portaria nº 508/2026 cumpriu parcialmente essa recomendação ao reconstituir a composição, mas não explicitou o vínculo com o MROSC. Recomenda-se edição de ato complementar ou considerando adicional que formalize esse vínculo.
II	Termo Aditivo em bloco (medida prioritária)	Elaboração de Termo Aditivo padronizado, aplicável em bloco aos vinte instrumentos vigentes, corrigindo no mínimo: (a) Substituição da citação do Decreto nº 7.361/2019 pelo Decreto nº 8.726/2016; (b) Inserção de vedação expressa e graduada de cobrança às famílias das vagas fomentadas; (c) Vinculação formal do repasse ao SIGEEC, nos termos da Portaria nº 393/2026 em sua versão retificada pela Portaria nº 508/2026; (d) Adoção da nomenclatura G0–G5 na tabela de vagas; (e) Vinculação da CMA à Comissão Permanente reconstituída.
III	Verificação retroativa de repasses (março–maio/2026)	Verificação, pela CGL/DGR e pela DTF, dos repasses realizados no período 30/03/2026 a 29/05/2026 — intervalo entre a vigência da Portaria 393 (sem limitador ao quantitativo do Termo) e a retificação promovida pela Portaria 508. Identificar eventuais repasses acima do quantitativo contratual para fins de glosa ou ajuste nos períodos subsequentes.
IV	Regularização da Instrução Normativa	Identificação e regularização da Instrução Normativa Conjunta SMP/CGM/PMC/Nº 01, com acréscimo do ano de publicação e referência à Gazeta Municipal em todos os instrumentos que a citam.
V	Adoção do novo modelo para instrumentos futuros	Adoção do 'Termo de Fomento da SME com a Educação Infantil — Versão 2' como modelo padrão para todos os novos Termos a serem celebrados, após aval da Assessoria Jurídica da SME.CULT.ESP.

O modelo institucional de referência para a celebração dos novos Termos de Fomento e para a elaboração dos Termos Aditivos em bloco é o documento **"Termo de Fomento da SME com a Educação Infantil — Versão 2"**, elaborado pela Coordenadoria de Microplanejamento Educacional (CMPE/SME-Cuiabá) e publicado na Série Microplanejamento Educacional — CMPE/SME-Cuiabá, com registro permanente no repositório Zenodo/EduCAPES:

LENA, Ângelo Valentim. **Termo de Fomento da SME com a Educação Infantil — Versão 2**: modelo institucional revisado para parcerias com instituições filantrópicas de Educação Infantil na Rede Municipal de Educação de Cuiabá. Cuiabá: SME.CULT.ESP/CMPE, 2026. (Série Microplanejamento Educacional — CMPE/SME-Cuiabá). DOI: 10.5281/zenodo.20576124. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20576124>

O documento está disponível para consulta pública irrestrita no endereço acima.

Uma versão de trabalho em atualização contínua, que reflete as revisões em andamento anteriores à versão definitiva, pode ser consultada em:
<https://docs.google.com/document/d/e/2PACX-1vQFG5xmEMPgAC-GxZQropsSVpB2mtTqZioszY4cawdXjGsCzdtfhr4-Ungw4D2ni5EUR9fLZKKsOqig/pub>

A adoção deste modelo como padrão para todos os novos instrumentos está condicionada ao aval prévio da Assessoria Jurídica da SME.CULT.ESP., recomendando-se que a análise jurídica tome como referência os doze pontos de correção identificados no Capítulo 4 desta Nota Técnica, de modo a que o parecer abranja não apenas a conformidade formal do instrumento, mas a adequação substantiva de cada cláusula ao marco legal do MROSC e à legislação educacional específica.

As cinco medidas acima não são alternativas entre si — são complementares e, em parte, sequenciais. A Medida I é condição de validade formal das demais: sem a reconstituição expressa da Comissão Permanente como CMA nos termos do Decreto nº 8.726/2016, as atividades de monitoramento carecem de base normativa adequada perante os órgãos de controle. A Medida III — verificação retroativa do intervalo março–maio/2026 — tem caráter urgente e independe das demais, podendo ser iniciada imediatamente pela CGL/DGR em articulação com a DTF.

O ponto nevrálgico permanece a Medida II: a celebração dos Termos Aditivos em bloco. Nenhum dos atos normativos editados após os Termos vigentes — por mais bem intencionados que sejam — substitui a correção do instrumento contratual. Enquanto os Termos não forem aditados, a SME.CULT.ESP. opera vinte parcerias educacionais com base em instrumentos que citam decreto inexistente, carecem de Plano de Trabalho aprovado, não vedam expressamente a cobrança das famílias, não estabelecem teto para o custeio da equipe gestora e não controlam o acesso às vagas por sistema oficial. Esses não são problemas formais — são vetores de responsabilização junto ao TCE-MT, ao Ministério Público e à Assessoria Jurídica da própria SME.

A CMPE reafirma que a qualidade das parcerias com instituições filantrópicas é componente estrutural da oferta de Educação Infantil na RME-Cuiabá — especialmente na fase creche (G0–G3), onde a rede própria ainda não alcança a cobertura plena documentada nos estudos do corpus técnico da CMPE, em particular em *O Silêncio da Demanda de Creche em Cuiabá*

(2020–2025) (DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.17626098>). Fortalecer juridicamente esses instrumentos é, portanto, condição para que as parcerias cumpram sua função constitucional e não se tornem passivo institucional.

8. CONCLUSÃO

A presente análise demonstra que os Termos de Fomento vigentes celebrados com as instituições filantrópicas parceiras de Educação Infantil apresentam insuficiências estruturais que vão desde a citação de ato normativo inexistente até a ausência de mecanismos de controle do acesso às vagas, de vedação expressa de cobrança às famílias e de vinculação a sistema informatizado de registro de matrículas.

As Portarias nº 393/2026 e nº 508/2026, analisadas nesta versão atualizada, representam avanços normativos reais e convergentes com o diagnóstico da CMPE. Elas resolvem o problema do critério de apuração do repasse e reconstituem a Comissão Permanente — dois dos problemas mais urgentes. Mas operam sobre a execução da parceria, não sobre o instrumento que a constitui. A lacuna contratual permanece aberta.

A nova redação proposta no documento "Termo de Fomento da SME com a Educação Infantil — Versão 2" corrige sistematicamente os doze pontos identificados, fortalecendo a posição institucional da SME.CULT.ESP. perante os órgãos de controle e assegurando maior transparência, equidade e eficiência na execução das parcerias.

A CMPE coloca-se à disposição da Comissão Permanente das Instituições Filantrópicas para os esclarecimentos técnicos que se fizerem necessários ao encaminhamento das providências ora recomendadas.

Cuiabá-MT, junho de 2026.

Ângelo Valentim Lena

Coordenador da Coordenadoria de Microplanejamento Educacional — CMPE
Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer
ATO GP Nº 1642/2025 | ORCID: 0000-0002-7868-2703
angelo.lena@sme.cuiaba.mt.gov.br